

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი

## დავით მელუა

საქართველოს მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის  
ეკონომიკური გამოწვევები და მათი დაძლევის გზები

ეკონომიკის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი  
დისერტაცია

მეცნიერ-ხელმძღვანელი: მიხეილ ჯიბუტი  
ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი,  
პროფესორი, აკადემიკოსი.

თბილისი  
2023

# შინაარსი

აბსტრაქტი  
Abstract

შესავალი.....	10
<b>თავი 1. მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესი თანამედროვე გამოწვევების წინაშე...</b>	<b>19</b>
1.1. დეცენტრალიზაციის ძირითადი კონცეფცია .....	19
1.2. დეცენტრალიზაციის ეფექტიანობის ძირითადი ეკონომიკური მახასიათებლები.. ..	32
1.2.1. მმართველობის ეფექტიანობა .....	32
1.2.2. საზოგადოებრივი საქონლისა და მომსახურების მიწოდების ეფექტიანობა .....	35
1.2.3. საზოგადოების წევრთა მონაწილეობა ადგილობრივ მართვაში .....	37
<b>თავი 2. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ევროპული გამოცდილება .....</b>	<b>49</b>
2.1. მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ევროკავშირში .....	49
2.2 ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკაციის საფუძველი ევროპაში .....	55
<b>თავი 3. მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესის შედეგები და მისი განვითარების პესპექტივა საქართველოში .....</b>	<b>74</b>
3.1. მმართველობის დეცენტრალიზაციის გამოცდილება საქართველოში და დღევანდელი მდგომარეობის ანალიზი .....	74
3.1.1. დასახლებათა ტიპოლოგია სახელმწიფოებრიობის აღდგენის შემდგომ.....	74
3.1.2. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ინსტიტუციური ასპექტები .....	91
3.1.3. თვითმმართველობის პოლიტიკის განვითარების შესძლებლობათა გაფართოება.....	101
3.2 ადგილობრივი მმართველობის პირთა ანკეტური გამოკითხვა .....	116
3.2,1. ანკეტური გამოკითხვის ანალიზი .....	121
3.2.2.. ანკეტური გამოკითხვის შედეგების შეფასება .....	142
<b>დასკვნა .....</b>	<b>145</b>
<b>გამოყენებული ლიტერატურა .....</b>	<b>148</b>

## აბსტრაქტი

ნაშრომის მიზანია სახელმწიფოს მმართველობის დეცენტრალიზაციის შესახებ კვლევების შესწავლის საფუძველზე საქართველოში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის განხორციელების ხელშემწყობი და ხელისშემშლელი ფაქტორების ანალიზი. განსაზღვრა იმისა თუ რა მექანიზმებითა და ფაქტორებით ხდება პოლიტიკური, ეკონომიკური, ფისკალური და სოციალური შედეგების მიღება დეცენტრალიზაციის მეშვეობით, როგორია ამ პროცესის ბარიერებისა და შესაძლებლობების აღქმა ადგილობრივი მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიერ.

ნაშრომში გამოყენებულია კვლევის სისტემური, ეკონომიკურ-ინსტიტუციონალური მიდგომა, მეცნიერული აბსტრაქციის, პოზიტიურ-ნორმატიული და შედარებითი ანალიზის, ინდუქციისა და დედუქციის, ასევე სტატისტიკური მეთოდები. ნაშრომი ეფუძნება ჰიპოთეზას, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში დახასიათებული თეორიები და შეხედულებები არის ემპირიული ინფორმაციის წყარო და მათი სისტემატიზაციის შედეგად შეიძლება განზოგადდეს დეცენტრალიზაციის მახასიათებლები და განისაზღვროს საქართველოს რეალობასთან ადაპტირებული დეცენტრალიზაციის კონცეფცია.

ნაშრომის პირველ თავში გაანალიზებულია მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის თეორიული საფუძვლები. განხილულია მმართველობის დეცენტრალიზაციის კონცეფცია. მოცემულია, რომ სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, დეცენტრალიზაცია არის პასუხისმგებლობის გადანაწილება ხელისუფლების დონეებს შორის ტერიტორიული და სივრცითი მართვასა და რესურსების ფლობაზე. ლიტერატურაში არ არსებობს შეხედულებათა წინააღმდეგობა დეცენტრალიზაციის განმარტების შესახებ, თუმცა განსხვავებულია მოსაზრებები დეცენტრალიზაციის პროცესის შედეგებზე განსხვავებული კულტურის და განვითარების დონის მქონე ქვეყნებში. დომინანტია მოსაზრება, რომ დეცენტრალიზებული მმართველობის სისტემაში ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო ეფექტიანად და პასუხისმგებლიანად ეკიდება ადგილობრივ პრობლემებს ვიდრე ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში. ნაჩვენებია მოსაზრებათა

განსხვავება ფისკალურ დეცენტრალიზაციის შედეგებთან დაკავშირებით, ის რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია ზრდის კორუფციის და სახელმწიფო ფინანსების არაეფექტიანი მართვის რისკს. განხილულია დეცენტრალიზაციის ეფექტიანობის ეკონომიკური მახასიათებლები, საზოგადოებრივი საქონლისა და მომსახურების ეფექტიანობის ასპექტები, საზოგადოების წევრთა მონაწილეობა ადგილობრივ მართვაში და ევროპის კავშირში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ანალიზი.

ნაშრომის მეორე თავში განხილულია დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეფექტიანობა საქართველოში. გაანალიზებულია ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკაციის საფუძველები და ნაჩვენებია დასახლებათა ტიპოლოგიის ძირითადი მახასიათებლები. ნაჩვენებია მმართველობის დეცენტრალიზაციის გამოცდილება საქართველოში და გაანალიზებულია დღევანდელი მდგომარეობა, მათ შორის დასახლებათა ტიპოლოგია. განხილულია ადგილობრივი ეკონომიკური დაგეგმვის ინსტიტუციური ასპექტები, თვითმმართველობის პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობათა გაფართოების, ინსტიტუციური მოწყობის სრულყოფის და ფინანსური გაძლიერების პერსპექტივები.

ნაშრომის მესამე თავში მოცემულია მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესის კვლევა და თვითმმართველობის ხელმძღვანელი პირების ანკეტური გამოკითხვის შედეგების ანალიზი. გაკეთებულია დასკვნები თუ როგორია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენელთა აღქმა უფლებამოსილებათა გადანაწილებაზე, ფინანსური დეცენტრალიზაციის, მოქალაქეთა მონაწილეობისა და საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის შესახებ.

ნაშრომის ბოლოს მოცემულია დასკვნები საქართველოში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევების შესახებ. აღნიშნულია, დასახლებათა ტიპოლოგიის გათვალისწინებით, ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებათა ოპტიმიზაციის საჭიროება, საჯარო ფინანსების განაწილების ეფექტიანი მოდელის აუცილებლობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფა შესაბამისი რესურსებით. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ფოკუსირება მუნიციპალიტეტის როლის გაზრდაზე ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესში.

## **Abstract**

This work aims at analyses and definition of supportive factors and obstacles of implementation of decentralization strategy by study of research papers on decentralization of state power and identification of mechanisms for achieving of political, economic, fiscal, and social benefacts by means of decentralization, what is perception of local decision makers on opportunities and obstacles of this process.

This work uses systemic, economic-institutional approach to research, as well as scientific abstraction, positive-normative and comparative analyses, inductive and deductive methodology and statistical analyses for this study. This work is based on hypothesis that theories and opinions enshrined in the literature are sources of empirical information and their systematization may lead in generalization of characteristics of decentralization and identify concept of decentralization that is the most adopted to the Georgian context.

The first chapter analyses theoretical basics of policy of decentralization of power, it reviews concept of decentralization state power and defined that according to the principle of subsidiarity, decentralization is allocation of responsibilities for territorial and special planning, as well as ownership of economic and natural resources. Literature does not provide any diverse opinion on definition of decentralization, however there is opposite views on impact of decentralization in counties with different culture and level of development. By dominant opinion, local government shows more efficiency and responsibility toward solving of local problems in decentralized rather than in centralized systems. There are diverse opinions on impact of fiscal decentralization, assuming that it may increase risk of corruption and mismanagement of public finds. This chapter describes economic characteristics of effectiveness of decentralization, efficiency of public product and services, citizen participation in local decision-making and analyses of decentralization policy in the EU.

The second chapter reviews efficiency of decentralization policy in Georgia, it analyses typology of settlements in the Europe and describes basic characteristics of this typology. It

gives information on experience of decentralization of state power in Georgia and analyses of current situation, among them typology of settlements in Georgia. It also reviews institutional aspects of local economic development plainings and expansion of capacity for policy of self-governance, and aspect for strengthening of institutional and financial aspects of local authorities.

The third chapter gives information on study of process of decentralization in Georgia and shows results of the opinion polls studded by questionnaire among the high-level local officials. It formulates conclusions on perception of local officials on allocation of power, financial decentralization, citizen participation and qualification of local officials.

The conclusion on economic challenges of policy on decentralization in Georgia, specifically in mentions need for optimization of powers of local authorities on bases of definition of typology of settlements in Georgia. Introduction of effective model for redistribution of financial resources in the decentralization policy and provision of local authorities with relevant resources. The chapter stresses need of focusing decentralization policy on enhancement role of local self-government in management of economic development at local level.

## სქემების, ცხრილების, დიაგრამების ნუსხა

- სქემა 1. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ფორმები, გვ 22
- სქემა 2. პერი-ურბანული სივრცის სტრუქტურა, გვ 71
- სქემა 3. მიგრაციის დახურული ციკლი პერი-ურბანულ სივრცეში, გვ 73
- სქემა 4. დეცენტრალიზაციის განვითარების პროცესი, გვ 119
- ცხრილი 1. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლები წილი მშპ-ში, გვ 44
- ცხრილი 2. ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების წილი მშპ-ში, გვ 45
- ცხრილი 3. დასახლებათა ტიპოლოგია, გვ 66
- ცხრილი 4. მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობა და სიმჭიდროვე, გვ. 83
- ცხრილი 5. 150-350 კაცი/კმ<sup>2</sup> მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რაოდენობა და სიმჭიდროვე ურბანული ცენტრების (ქალაქების) გამოკლებით, გვ 84
- ცხრილი 6. ქალაქების მოსახლეობა და სიმჭიდროვე, გვ 87
- ცხრილი 7. ქალაქები მოსახლეობა სიმჭიდროვის ინდექსის მიხედვით და დიდი ქალაქების (45 ათასი და მეტი მაცხოვრებელი) განაწილება სიმჭიდროვის მიხედვით, გვ 89
- ცხრილი 8, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობათა პროცენტული განაწილება, გვ 94
- ცხრილი 9. პირველი დონის ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით პოლონეთის რესპუბლიკაში, გვ 96
- ცხრილი 10. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით ლიეტუაში, გვ 97
- ცხრილი 11. დ.დ.გ-სა და სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების მთლიან შემოსავლებში 6 მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, გვ 99
- ცხრილი 12. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლის წილი მთლიან სამთავრობო ხარჯებთან და მ.შ.პ.-თან მიმართებაში, გვ 112
- ცხრილი 13. ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ზრდა მ.შ.პ-თან კორელაციაში, გვ 113
- ცხრილი 14. მუნიციპალიტეტის არაეფექტიანად/ ნაკლებად ეფექტიანად საქმიანობის მიზეზები პრიორიტეტების მიხედვით, გვ 127
- ცხრილი 15. მუნიციპალიტეტის ძლიერი მხარეები, რომლებიც მის დამოუკიდებლად ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს, გვ 128
- ცხრილი 16. მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების ჩართულობის სფეროები, გვ 138
- დიაგრამა 1. რესპონდენტთა შემადგენლობა, გვ 121
- დიაგრამა 2. რესპონდენტთა ასაკობრივი სტრუქტურა (2021წ, 2022წ), გვ 121
- დიაგრამა 3. რესპონდენტთა გენდერული შემადგენლობა (2021 წ., 2022 წ), გვ 122
- დიაგრამა 4. მუნიციპალიტეტების ძირითადი პრობლემები რანგირების მიხედვით, გვ 123
- დიაგრამა 5. მუნიციპალიტეტების ძირითადი პრობლემები, გვ 124
- დიაგრამა 6. მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის აუცილებელი პირობა, გვ 127
- დიაგრამა 7. ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის ძირითადი პრობლემა, გვ 125
- დიაგრამა 8. მოკლე და საშუალოვადანი გეგმების ეფექტიანად გამოყენება ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტისას, გვ 126

- დიაგრამა 9. მუნიციპალიტეტის ძლიერი მხარეები, რომლებიც მის დამოუკიდებლად ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს. გვ 129
- დიაგრამა 10. რამდენად შეუძლია დამოუკიდებლად მართოს მუნიციპალიტეტმა მომსახურების და საზოგადოებრივი საქონლის წარმოების სტანდარტები, გვ 130
- დიაგრამა 11. ხდება თუ არა შესაძლებლობების გაზრდა და მართვის გამოცდილების გადმოცემა ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, გვ 131
- დიაგრამა 12. მიგაჩნიათ თუ არა, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა გააფართოოს დელეგირებული უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტების სასარგებლოდ, გვ 131
- დიაგრამა 13. რამდენად საკმარისია მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური საქმიანობის მასშტაბები იმისათვის, რომ შეიძინოს მეტი დამოუკიდებლობა ფისკალურ საკითხებში და ადგილობრივი პრობლემები გადაჭრას საკუთარი შემოსავლებით, გვ 133
- დიაგრამა 14. გაიზრდება თუ არა საგადასახადო სფეროს დელეგირებით მუნიციპალიტეტის მართვის ეფექტიანობა, გვ 134
- დიაგრამა 15. უზრუნველყოფს თუ არა დღევანდელი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები მუნიციპალიტეტის მიერ სერვისების და მომსახურების ეფექტიანად მიწოდებას, გვ 134
- დიაგრამა 16. ეფექტიანია თუ არა საბიუჯეტო ტრანსფერტების განაწილება და სდება თუ არა ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება, გვ 135
- დიაგრამა 17. რამდენად ეფექტიანია სოციალური დახმარებების, კერძოდ, საარსებო შემწეობების განაწილების სისტემა, გვ 135
- დიაგრამა 18. როგორი შეიძლება იყოს სოციალური მომსახურების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების უფრო ეფექტიანი სისტემა, გვ 136
- დიაგრამა 19. არიან თუ არა ჩართულნი მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები, გვ 137
- დიაგრამა 20. ხდება თუ არა სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა, საქმიანობის ერთობლივი დაგეგმვა, ერთობლივი პროექტების შედგენა და ა. შ. გვ 139
- დიაგრამა 21. რატომ არ არის ეფექტიანი ურთიერთობა სხვა მუნიციპალიტეტებთან, გვ 139
- დიაგრამა 22. მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების შესაძლებლობები, გვ 141
- დიაგრამა 23 ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ინდექსი, გვ 142
- დიაგრამა 24. ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობის შეფასება, გვ 143



## აბრევიატურები

- NUTS - ტერიტორიული სტატისტიკური ერთეულების ნომენკლატურა.
- LAU - ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეული.
- Eurostat -ევროპოს კავშირის სტატისტიკის სააგენტო.
- EU - ევროპის კავშირი.
- DG REGIO - ევროკომისიის რეგიონული მართვის გენერალური დირექტორატი.
- JRC - ერთობლივი კვლევითი ცენტრი.
- PRUREL - პერი-ურბანული სივრცის მართვის კვლევითი პროექტი.
- RP - მიუწვდომელი სასოფლო არეალი.
- RA - იოლად მისაწვდომი სასოფლო არეალი.
- UO - ღია ურბანული სივრცე.
- UC - დახურული ურბანული სივრცე.
- OECD - ევროპის თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაცია.
- RPR - სასოფლო პერიფერიული რეგიონი.
- RAR - სასოფლო მისაწვდომი რეგიონი.
- IOR -შუალედური ღია სივრცის რეგიონები.
- ICR - შუალედური დახურული სივრცის რეგიონები.
- UOR - ურბანული ღია სივრცის რეგიონები.
- UCR -ურბანული დახურული სივრცის რეგიონები.
- CDLR - რეგიონული და ადგილობრივი დემოკრატიის კომიტეტი
- CORINE - ევროპის მიწის საფარის ლატლასი
- RBV - რესურსებზე დამყარებული ხედვა

## შესავალი

**თემის აქტუალურობა.** სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია ქართული პოლიტიკის ერთერთი აქტუალური საკითხია. 1998 წელს საქართველოს სამართლებრივ სივრცეში პირველად დამკვიდრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება და მას შემდეგ სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის საკითხი ყოველთვის იყო როგორც ქვეყნის შიდა პოლიტიკის, ასევე ევროინტეგრაციის პროცესის მთავარი საკითხი. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური ასპექტებიდან უნდა აღინიშნოს 2004 წელს ადგილობრივი ბიუჯეტების შესახებ კანონის მიღება, 2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების ცნების დადგენა და 2014 წელს მუნიციპალიტეტებისთვის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებათა გადაცემა ეკონომიკის ისეთ დარგებში როგორცაა ტურიზმი, სოფლად კოოპერაციის ხელშეწყობა, ინვესტიციების მოზიდვა და ინოვაციების დანერგვა. დეცენტრალიზაციის და რეგიონული განვითარების პოლიტიკის გატარება არის ევროკავშირსა და საქართველოს შორის 2014 წელს ხელმოწერილი ასოცირების ხელშეკრულების ერთერთი პირობა.

ბოლო წლებში მნიშვნელოვანი სამუშაოები ჩატარდა დეცენტრალიზაციის სამართლებრივი და პოლიტიკური ასპექტების კვლევის მიმართულებით, თუმცა შედარებით სუსტადაა შესწავლილი დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური გამოწვევები. როგორც საქართველოში ისევე საზღვარგარეთ, *ჯერ კიდევ გადაუჭრელ სამეცნიერო პრობლემად რჩება კავშირის დადგენა სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციასა და ეკონომიკურ განვითარებას შორის.* ევროპასთან ასოცირების ფარგლებში აღებული რეგიონული განვითარების ვალდებულება უწინარესად გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების როლის გაზრდას საქართველოს რეგიონების პოლიტიკურ, ეკონომიკური და სოციალურ განვითარებაში, შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური გამოწვევების დადგენა და მათი დაძლევის გზების ინდენტიფიცირება დღეს უაღრესად აქტუალურია. ეს საშუალებას მოგვცემს განსაზღვროთ თუ რა ფინანსური და მატერიალური რესურსები დასჭირდებათ საქართველოს მუნიციპალიტეტებს საქართველოს ეკონომიკაში მათზე დაკისრებული ამოცანების წარმატებით შესრულებისთვის.

## კვლევის მიზანი და ამოცანები.

კვლევის მიზანია სახელმწიფო მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის განხორციელების ხელშემწყობი და ხელისშემშლელი ფაქტორების ანალიზი და დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური გამოწვევების გამოვლენა. განსაზღვრა იმისა თუ რა მექანიზმებითა და ფაქტორებით ხდება პოლიტიკური, ეკონომიკური, ფისკალური და სოციალური შედეგების მიღება დეცენტრალიზაციის მეშვეობით. როგორია ამ პროცესის ბარიერებისა და შესაძლებლობების აღქმა ადგილობრივი მმართველობის განმახორციელებელი პირების მიერ. ამ მიზნიდან გამომდინარე დასახულია შემდეგი ამოცანები:

- დეცენტრალიზაციის მიზნების იდენტიფიკაცია;
- დეცენტრალიზაციის მიმართულებების ანალიზი და კვლევის კონცეფციის ფორმირება, რომლიც საფუძვლად დაედება დეცენტრალიზაციის პროცესის შესწავლას,
  - იმ ფაქტორების იდენტიფიცირება, რომლებიც გავლენას ახდენენ ზოგადად ეკონომიკაზე და ადგილობრივი მმართველობის ეფექტიანად განხორციელებაზე;
  - დეცენტრალიზაციის გზით მომსახურების მიწოდების, ადამიანური რესურსებისა და მმართველობის ეფექტიანობის შესწავლა.
  - მმართველობის დეცენტრალიზაციის თეორიულ-მეთოდოლოგიური მიდგომების და ევროპული პრაქტიკის შესწავლა;
  - საქართველოში თვითმმართველობის არსებული მდგომარეობის შეფასებისა და ევროპული გამოცდილების ანალიზისა საფუძველზე საქართველოში განსახორციელებელი სტრატეგიისა და პროგრამების პროექტის შეფასება;
  - დეცენტრალიზაციის პოლიტიკაში მისი მთავარი განმახორციელებელი აქტორების - ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა - შეხედულებებისა და განწყობის ანკეტური შესწავლა, შემთხვევათა ანალიზი და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება პოლიტიკის ეფექტიანობის ასამაღლებლად;
  - თვითმმართველობის ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარების ევროპული პერსპექტივის შესაძლებლობების განსაზღვრა საქართველოსა და ევროკავშირის ქვეყნების შედარებითი ანალიზის ან/და ანალოგიის საფუძველზე;

კვლევის საბოლოო შედეგები აისახა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით შემუშავებულ რეკომენდაციებში, რომლებიც დაეხმარებიან ხელისუფლებას დეცენტრალიზაციის საჭიროებების განსაზღვრაში და ხელს შეუწყობენ მმართველობის შემდგომ სრულყოფას საქართველოში.

**კვლევის საგანი და ობიექტი.** კვლევის საგანია საქართველოს სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა, ხოლო ობიექტი საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმის პოლიტიკის აღსრულების პროცესი და პერსპექტივები.

### **კვლევის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძვლები**

ნაშრომში უპირატესად გამოყენებულია კვლევის სისტემური, ეკონომიკურ-ინსტიტუციონალური მიდგომა, მეცნიერული აბსტრაქციის, პოზიტიურ-ნორმატიული და შედარებითი ანალიზის, ინდუქციისა და დედუქციის, ასევე სტატისტიკური მეთოდები.

საერთო ლოგიკური მეთოდებიდან ანალიზისა და სინთეზის გზით განხორციელდა სამეცნიერო ლიტერატურაში არსებული შეხედულებების აღწერა და განზოგადება, ინდუქციისა და დედუქციის მეშვეობით ცალკეული ფაქტებიდან გაკეთდა ზოგადი დასკვნები და მათი გამოყენების დასაბუთება კონკრეტულ გარემოში.

თეორიული მეთოდებიდან კვლევა ეფუძნება ჰიპოთეტურ მეთოდს, რომლის ძირითადი პოსტულატია რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში დახასიათებული თეორიები და შეხედულებები მნიშვნელოვანია როგორც ემპირიული ინფორმაციის წყარო. მათი სისტემატიზაციის შედეგად განზოგადდა დეცენტრალიზაციის მახასიათებლები და განისაზღვრა საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესთან ადაპტირებული კონცეფცია, რაც გამოყენებული იქნა მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირების გამოკითხვისას. გამოკითხვის შედეგებზე დაყრდნობით ჩამოყალიბდა ავტორის მოსაზრება და დადგინდა სამეცნიერო სიახლეები. რამდენიმე მიზნობრივ ჯგუფთან გაიმართა ჩადრმავებული ინტერვიუები. რესპონდენტების გამოკითხვა განხორციელდა ელექტრონული ფოსტით, ტელეფონით და პირისპირ ინტერვიუების საშუალებით. სტრუქტურირებული ანკეტირებითა და არასტრუქტურირებული ინტერვიუს გზით შესაძლებელი გახდა რესპონდენტთა

მოსაზრებების და დამოკიდებულებების სიღრმისეულად შესწავლა. სტანდარტული გადახრის Excel-ის STDEV ფუნქციის გამოყენებით გამოვლინდა ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობისა და ეფექტიანობის ხარისხი.

კვლევის თეორიულ-მეთოდოლოგიურ საფუძველს წარმოადგენს თანამედროვე ქართველი, ევროპელი და სხვა უცხოელი სპეციალისტების მეცნიერული გამოკვლევები. ნაშრომში გამოყენებულია გაეროს, მსოფლიო ბანკის და სხვ საერთაშორისო ინსტიტუტების მასალები და პერიოდული გამოცემები.

### **კვლევის მეცნიერული სიახლე**

- ლიტერატურის ანალიზის საფუძველზე გაკეთებულია დასკვნა, რომლის თანახმად, დეცენტრალიზაციის ძირითადი პრინციპები სპეციფიკური გარემოებების გათვალისწინებით ინერგება და მისი განხორციელების შესაძლებლობები დამოკიდებულია ცენტრალური და ადგილობრივი ძალაუფლებას შორის დამოკიდებულების აღქმაზე, რის შესაბამისადაც ხდება ადგილობრივი ხელისუფლების დომინირებადი როლის გაძლიერება.

- კვლევისას გამოყენებული იქნა თეორიული კონსტრუქცია, რომლის თანახმად, დეცენტრალიზაცია დეტერმინირებულია ისეთი მამოძრავებელი ფაქტორებით როგორცაა ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტების აღქმა და მოტივაცია მართვის ეფექტიანობის ასამაღლებლად, საზოგადოების ჩართულობის გაზრდა მართვაში, მუნიციპალური სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება და მოსახლეობის კეთილდღეობის ზრდა. მუნიციპალიტეტების გადაწყვეტილებების მიმღები პირების აღქმის გამოვლენის შედეგად, რესურსული და ქსელური მიდგომების საფუძველზე, გაანალიზდა ჩამოთვლილი სამი ფაქტორის მოქმედება საქართველოში.

- გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ საქართველოში დეცენტრალიზაციის განხორციელება მხოლოდ ფინანსური რესურსების დამოუკიდებლად განკარგვაზე არ არის აგებული, თუმცა, ადგილობრივ მართვაში დელეგირებული უფლებამოსილების გაძლიერება ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე და მუნიციპალიტეტების შეზღუდული როლი ადგილობრივი

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში ქმნიან ბარიერებს მუნიციპალიტეტების მიერ როგორც ხანმოკლე, ასევე საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების ეფექტიანად განხორციელებისთვის.

- კვლევამ გამოავლინა, რომ ბიუჯეტის დაგეგმვასა და განხორციელებას, მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებასა და ადგილობრივი გადასახადების დაწესებას ერთმნიშვნელოვანი როლი ეკისრება დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის და ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის გაზრდაში. ამ მიმართულებით ადგილობრივი კადრების ნაკლებობა და მოუმზადებლობა არის ერთ-ერთი სუსტი მხარე, რაც ხელს უშლის მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობას.

- ინსტიტუციონალური ხელისუფლების მიდგომა ფისკალური დამოუკიდებლობისადმი ნეიტრალურია. მუნიციპალიტეტებში ფისკალური ბერკეტების დელეგირება არ არის აღქმული როგორც პოზიტიური მოვლენა, რამდენადაც გაცნობიერებულია, რომ მისი ადმინისტრირება დამატებით სირთულეებს შეუქმნის ადგილობრივ ხელისუფლებას, განსაკუთრებით მცირე მუნიციპალიტეტებში. შესაბამისად, საქართველოში პერსპექტივები ნაწილობრივი, არასრული დეცენტრალიზაციის მიმართულებით განვითარებაშია.

- კვლევამ ცხადყო, რომ თვითმართველობის დეცენტრალიზაციას აქვს უპირატესად სოციალური ხასიათი და ფისკალურ დამოუკიდებლობასთან ერთად ადგილობრივი ქონების ცნების დამკვიდრება და სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობა მნიშვნელოვან ფაქტორებია ადგილობრივი მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლებისთვის.

### **ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა**

ნაშრომში მოცემული თეორიული კვლევა ერთი მხრივ ზრდის არსებულ ცოდნას დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის შესახებ საქართველოში, მეორე მხრივ კი ქართულ სამეცნიერო ბრუნვაში შემოაქვს ქვეყნის სივრცითი მორფოლოგიის სრულიად ახლებური გააზრება, რითაც ქმნის სტიმულს ამ მიმართულებით ქართული ეკონომიკური აზრის შემდგომი განვითარებისათვის. ეს კვლევა დაეხმარება ეკონომიკური პოლიტიკის იმ მკვლევარებს ვისი აკადემიური ინტერესია სახელმწიფო ინსტიტუტების როლი ეკონომიკაში და მიაწვდის მათ ღირებულ ინფორმაციას დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური გამოწვევების შესახებ

საქართველოში. ამ კვლევის ფარგლებში ჩატარებული გამოკითხვის შედეგები საშუალებას მისცემს მკვლევარებს ზუსტად განსაზღვრონ მომავალი კვლევების მიზნები და ამოცანები დეცენტრალიზაციის პროცესის სხვადასხვა ასპექტის შესასწავლად.

ეს ნაშრომი მეტად საყურადღებოა საქართველოში მოქმედი იმ საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის რომლებიც მუშაობენ რეგიონული განვითარებისა და სტრუქტურული რეფორმების მხარდაჭერაზე. კვლევას პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს ისეთი ორგანიზაციებისთვის როგორცაა: მსოფლიო ბანკი, ევროპის რეკონსტრუქციის და განვითარების ბანკი, აზიის განვითარების ბანკი, ევროკავშირის დელეგაცია საქართველოში, გაეროს განვითარების პროგრამა და ევროსაბჭოს ოფისი. მათ ეს ნაშრომი დაეხმარებათ რათა ზუსტად განსაზღვრონ სამომავლო პროგრამების პრიორიტეტები, მიზნები და ამოცანები.

კვლევას პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდგომი გაძლიერებისთვის. 2024 წელს საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ უნდა დაამთავროს მუშაობა 2025-2030 დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის ახალ დოკუმენტზე, რომლის მთავარი ამოცანა უნდა იყოს მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდა ეკონომიკის სექტორების მართვაში. შესაბამისად, ეს ნაშრომი დაეხმარება დეცენტრალიზაციის საკითხებზე გადაწყვეტილების მიმდებ პირებს რათა სწორად ჩამოაყალიბონ მუნიციპალიტეტების როლი და ამოცანები საქართველოს რეგიონების სოციალური და ეკონომიკური განვითარების საქმეში, კარგად დაინახონ დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური გამოწვევები და კვლევაში მოცემული რეკომენდაციებზე დაყრდნობით განსაზღვრონ დეცენტრალიზაციის ახალი სტრატეგიის მიზნები და ამოცანები.

კვლევას გააჩნია ევრისტიკული მნიშვნელობა. ის შეიძლება გამოყენებულ იქნას უმაღლესი სასწავლებლების სასწავლო კურსებში სწავლების სამივე დონეზე ეკონომიკური პოლიტიკის, საქართველოს ეკონომიკის, ევროკავშირთან ინტეგრაციის შემსწავლელ სასწავლო კურსებში. აგრეთვე, მისი გამოყენება შეუძლია საკითხში თვითგარკვევის მიზნით დაინტერესებული საზოგადოებას, რაც ხელი შეუწყობს საზოგადოების ეკონომიკური კულტურის ამაღლებას და თვითორგანიზების ადგილობრივ საკითხებთან მიმართებაში.

## კვლევის შედეგების აპრობაცია და პუბლიკაცია

კვლევის შედეგების აპრობაცია განხორციელდა ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის, ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის ეკონომიკის სადოქტორო საგანმანათლებლო პროგრამის ფარგლებში ორ სადოქტორო კოლოქვიუმზე, სამეცნიერო კონფერენციებსა და სემინარებზე. ბოლო ხუთი წლის განმავლობაში კვლევის შედეგები წარმოდგენილ იქნა ათზე მეტ სამეცნიერო ფორუმზე. მათ შორის ავტორმა წარადგინა: მოხსენება თემაზე "ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელის გამოყენება კერძო-საჯარო პარტნიორობის ფარგლებში. ქალაქი ფოთის მაგალითი". ეროვნული კონფერენცია "ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სისტემის მხარდაჭერა საქართველოში" 15 ივნისი 2023; მოხსენება თემაზე "ქალაქების როლი საერთაშორისო თანამშრომლობაში". ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების თბილისის საერთაშორისო ფორუმი, 30-31 მაისი 2023, თბილისი, ქ. თბილისის მერია; სტატია "ადგილობრივი ეკონომიკური დაგეგმვის ინსტიტუციური გამოწვევები საქართველოში და მათი დაძლევის გზები", VII საერთაშორისო კონფერენცია "გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში" 4-5 ნოემბერი 2022, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი; მოხსენება თემაზე "ქალაქების როლი შიდა ტურიზმის განვითარებაში". კონფერენცია "ადგილობრივი ტურიზმის განვითარება პანდემიის პირობებში, 30 მაისი 2021, ჩაქვი; Presentation on "Role of Georgian municipalities in implementation of integrated territorial development programs" Conference: Decentralised cooperation and local development in EAP, 12 September 2022, Brussels. PLATFORMA; Presentation on "Role of resilient communities in crisis management". conference "Local Government in Critical times" 8 June 2022, Prague, CEMR; Presentation on "Role of municipalities in decentralized cooperation" to the Conference "Role of Municipalities in Inclusive economic growth" 28-30 March 2019, Brussels; Presentation on "Innovation and regional development - agents for economic growth in Eastern area of Partnership" to the Conference "Decentralization and consolidation of local authorities in EaP" 14-15 May. 2018 Kiev, Council of Europe.

სადისერტაციო ნაშრომის საკითხები ასახულია დისერტანტის მიერ გამოქვეყნებულ 10-ზე მეტ ნაშრომში, მათ შორის:



1. ჯიბუტი მიხეილი, მელუა დავითი, 2023. „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული პერსპექტივა საქართველოში (პოლიტიკონომიური ასპექტი)“, ჟურნალი „მოამბე“, (საქართველოს მეცნიერებათა ეროვნული აკადემია), № 3 (იბეჭდება)
2. მელუა, დავითი. 2022. "ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ინსტიტუციური გამოწვევები საქართველოში და მათი დაძლევის გზები", კონფერენციის მასალები, VII საერთაშორისო კონფერენცია "გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში" თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
3. მელუა, დავითი. 2021. "COVID 19 პანდემიის გავლენა მუნიციპალური სამსახურების მართვაზე". თბილისი: გაეროს განვითარების პროგრამა გამოცემა
4. მელუა, დავითი. 2018 "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დაფინანსების ასპექტები", ჟურნალი "ბიზნესი და კანონმდებლობა", N10(4), 2017, გვ 21-29.
5. მელუა, დავითი. 2016 „სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები საქართველოს რეგიონებში“. თბილისი: ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია.
6. მელუა, დავითი, შერგელაშვილი თენგიზ, თამარ სულუხია. 2003 *ქალაქის მართვა*, თბილისი: საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი,
7. მელუა, დავით. 2001 *ადგილობრივი ხელისუფლების გამჭვირვალობა*. თბილისი: კვიციტას გეორგიკა.
8. Melua, David. 2022 *Decentralisation and public administration reform in Georgia*. Brussels: PLATFORMA.
9. Melua, David. 2015 *Municipal water and wastewater sector in Georgia*. Bratislava: NISPAcee.
10. Melua, David. 2010. „Local Government reform in Georgia“. in *Territorial consolidation reform in Europe* by Swieneiwicz Pawel, 159-172. Warsaw: OSI.
11. Мелуа Давид. 2003. "Местные финансы, услуги и перспективы децентрализации, в Процесс децентрализации в Грузии“, в Основы фискальной децентрализации *Справочное руководство для стран с переходной экономикой* Под редакцией Павел Свяневич, 195-201. Будапешт: OSI.

სადისერტაციო ნაშრომის ნაწილი აპრობირებულია საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაციისა და საქართველოში ეროკავშირის მიერ განხორციელებულ პროექტებში, სადაც დისერტანტი მონაწილეობდა როგორც წამყვანი ექსპერტი. დისერტანტის მიერ ჩატარებული კვლევის მასალები გამოყენებულია 2020-2025 წლების დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა და საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული საპილოტე რეგიონების ინტერგირებული განვითარების პროგრამის დოკუმენტში. ანკეტური კვლევის მასალებზე დაყრდნობით მომზადდა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგრამა რომელიც განხორციელდა შვეიცარიის თანამშრომლობის და განვითარების სააგენტოს მიერ.

### **ნაშრომის სტრუქტურა**

ნაშრომი შედგება სამი თავისა და 7 ქვეთავისგან, ძირითადი ტექსტი შეადგენს 147 გვერდს. ნაშრომს თან ახლავს გამოყენებული ლიტერატურის სია.

# თავი 1. მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესი თანამედროვე გამოწვევების წინაშე.

## 1.1. დეცენტრალიზაციის ძირითადი კონცეფცია

მე-19 საუკუნის ბოლოდან სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია ერთ-ერთი მთავარი თანამედროვე გამოწვევაა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების ფისკალური, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობას ანაწილებს რეგიონულ და ადგილობრივ მმართველობის დონეზე. იგი ადმინისტრაციული რეფორმის პროცესია და სახელმწიფოებრივი ფუნქციების ადგილობრივ დონეზე გადატანით ახდენს ეკონომიკური ეფექტიანობის უზრუნველყოფას. ცენტრალური მმართველობის დანახარჯების ზრდამ, ეკონომიკური ეფექტიანობის მიღწევის აუცილებლობამ განაპირობა მმართველობის დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი ხელისუფლების აქტიურად ჩართვა სახელმწიფო მმართველობაში.

დეცენტრალიზაცია დემოკრატიის განმტკიცების აუცილებელი პირობაა. ის უზრუნველყოფს სტაბილურობას და მშვიდობას ადგილობრივი მოსახლეობის და სხვადასხვა ეროვნების წარმომადგენლების მონაწილეობით მმართველობაში, რაც მრავალეროვნული სახელმწიფოების სტაბილური განვითარებისათვის ფრიად მნიშვნელოვანია.

დეცენტრალიზაცია ასევე არის სახელმწიფოს რეფორმირების პროცესი, რომელიც ცენტრალური მთავრობიდან ადგილობრივი მმართველობის დონეზე ახდენს პასუხისმგებლობის დელეგირებას ტერიტორიული და სივრცითი მოწყობის დაგეგმვაზე, ადგილობრივ მენეჯმენტზე, ეკონომიკური და ბუნებრივი რესურსების განაწილებაზე.

სამეცნიერო ლიტერატურაში გავრცელებული ეს კონცეფცია მჭიდროდ უკავშირდება სუბსიდიარობის პრინციპს (CDLR 2009), რომლის თანახმად სახელმწიფო ძალაუფლება უნდა ხორციელდებოდეს ადგილობრივ დონეზე, მთავრობის უფრო მაღალი დონე უნდა ასრულებდეს მხოლოდ იმ ამოცანებს, რომლებიც არ შეიძლება შესრულდეს ეფექტიანად მმართველობის ქვედა დონეებზე (Robertson 2002).

დეცენტრალიზაცია ცვლის ცენტრალურ მმართველობას, მაგრამ აყალიბებს ადგილობრივი ხელისუფლების პასუხისმგებლობას და ფუნქციებს. შესაბამისად, ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციებთან და პასუხისმგებლობასთან ერთად სასურველი შედეგები ხელისუფლების დონეებს შორის თანამშრომლობის გზით მიიღწევა.

მსოფლიოს თითქმის ყველა სახელმწიფოში, მიუხედავად იმისა უნიტარულია თუ ფედერალური, არსებობს გარკვეული ხარისხის დეცენტრალიზაცია. ქვეყნები განსხვავებულია დეცენტრალიზაციის ტიპებისა და ფორმების მიხედვით. არ არსებობს ერთი შაბლონი. ყველა ქვეყანა არის განსხვავებული, ყველა ქვეყანას აქვს გარკვეული ხარისხის დეცენტრალიზაცია, რომლის ფორმაც გამომდინარეობს ქვეყნების მოწყობის პოლიტიკური, ეთნიკური, კულტურული თავისებურებებისგან. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის განვითარება დამოკიდებულია დემოგრაფიული, სოციალური, პოლიტიკური, ეკონომიკური და ადგილობრივი შესაძლებლობების მაქსიმალურად გამოყენებაზე.

ეკონომიკური პოლიტიკის კუთხით, დეცენტრალიზაციის თეორიული საფუძველი თავისი არსით გამოხატავს დეცენტრალიზებულ ეკონომიკურ დაგეგმვას, სადაც გადაწყვეტილების მიღება განაწილებულია სხვადასხვა ეკონომიკურ აგენტებზე. ამის მაგალითად მოჰყავთ კერალას შტატი, სამხრეთ-დასავლეთ ინდოეთი, სადაც 1996 წელს დაიწყო, ე.წ. "სახალხო დაგეგმვა" [Kannan,2000]. ზოგი ლიბერტარიანული სოციალიზმის მიმდევარი ამ ტერმინს იყენებს იმისთვის, რომ სახალხო დაგეგმვის ფილოსოფია განასხვავოს სახელმწიფო სოციალიზმისგან, ზოგიერთის აზრით კი ეს ტერმინი მემარცხენე ანარქიზმის სინონიმია (Ostergaard 1991, 21).

სამეცნიერო ლიტერატურაში მმართველობის დეცენტრალიზაციის რაციონალიზმი თეორიულად არის აღიარებული, თუმცა მას განსხვავებული ინტერპრეტაციები და გამოვლინებები გააჩნია. ამ საკითხზე კვლევა რამდენიმე მიმართულებით მიმდინარეობს. კვლევების საერთო საფუძველი არის განმარტებების დადგენა და დეცენტრალიზაციის განხორციელების თავისებურებები.

ლიტერატურაში დეცენტრალიზაციის განმარტების გარშემო არ არსებობს შეხედულებათა წინააღმდეგობა, მიუხედავად იმისა, რომ მკვლევარები

შესაძლებელია განსხვავებულ ასპექტებს სთავაზობდნენ მკითხველს. განსხვავებულია მოსაზრებები დეცენტრალიზაციის პროცესის განხორციელების შედეგებზე სხვადასხვა კულტურისა და ეკონომიკური განვითარების ქვეყანაში.

აღიარებულია, რომ მმართველობის დეცენტრალიზაცია არის სახელმწიფო ძალაუფლების ტერიტორიული განაწილება, კონკრეტულად კი რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებზე (OECD 2003). მსოფლიო ბანკის მიერ დეცენტრალიზაცია განისაზღვრება როგორც საზოგადოებრივ ფუნქციების განხორციელებაზე უფლებამოსილების და პასუხისმგებლობის გადაცემა ცენტრალური მთავრობებიდან რეგიონული მთავრობებზე ან კვაზი სამთავრობო ორგანიზაციებსა თუ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებზე (World Bank Decentralisation Thematic Team 1998).

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში სიტყვა „რეგიონს“, სხვადასხვა განმარტება აქვს. მკვლევარები მას უკავშირებენ ეკონომიკურ სივრცეში ტერიტორიულ წარმონაქმნს, რომელიც უზრუნველყოფს მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველა ეკონომიკური, სოციალური, პოლიტიკური და ეროვნული სისტემების ერთიანობას (ბარათაშვილი, ვეშაპიძე 2002, 49-50); იგი წარმოადგენს სახალხო-მეურნეობრივ კომპლექსის რაღაც ნაწილს, რომელიც აერთიანებს კონკრეტული ტერიტორიას, წარმოებისა და სოციალური ინფრასტრუქტურის დარგების კომპლექსს (მესხია, გველესიანი 2010, 11-12); ის არის ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეული, რომლის ფარგლებში ხორციელდება კვლავწარმოების მთელი პროცესი (ჩერქეზიშვილი 2019, 12). ამ განმარტებების საერთო დამახასიათებელი ნიშანია ქვეყნის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ძალაუფლების დეცენტრალიზებული განფენილობა, ხოლო რეგიონული პოლიტიკის ერთ-ერთ პრინციპს წარმოადგენს „საკუთარ პრობლემათა გადაწყვეტაში რეგიონების დამოუკიდებლობის დონის ამაღლება ანუ ეფექტური თვითმმართვეის ფორმირება“ (ჩერქეზიშვილი 2019).

სამეცნიერო ლიტერატურაში აღიარებულია, რომ დეცენტრალიზაციის დროს ადგილობრივი ხელისუფლებები ადგილობრივ პრობლემებს უფრო ეფექტიანად და ანგარიშგებით უდგებიან, ვიდრე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები (Stacey 2011).

საერთო შეხედულება არსებობს დეცენტრალიზაციის ფორმების შესახებ, გამოიყოფა პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაცია (Karmel 2017). მსოფლიო ბანკი ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის განსაზღვრავს როგორც ხელისუფლების, პასუხისმგებლობისა და ფინანსური რესურსების გადანაწილებას სხვადასხვა დონის მთავრობას შორის სახელმწიფო სერვისების უზრუნველსაყოფად. იგი არის პასუხისმგებლობის გადაცემა გარკვეული საჯარო ფუნქციების დაგეგმვაზე, დაფინანსებაზე და მენეჯმენტზე ცენტრალური მთავრობისა და მისი სააგენტოებისგან სამთავრობო უწყებების დაქვემდებარებული ერთეულებზე ან მთავრობის ტერიტორიულ ერთეულებზე, ნახევრად ავტონომიურ სახელმწიფო ორგანოებზე, კორპორაციებზე, რეგიონალურ ან ფუნქციურ ორგანოებზე (Administrative Decentralization). ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის სამი ძირითადი ფორმა არსებობს: დეკონცენტრაცია, დელეგირება და დევიოლუცია. თითოეულს საკუთარი მახასიათებლები აქვს (იხ. სქემა 1).

სქემა 1. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ძირითადი ფორმები



მსოფლიო ბანკის განმარტებით, *დეკონცენტრაცია* დეცენტრალიზაციის ყველაზე სუსტი ფორმაა და ხშირად გამოიყენება უნიტარულ სახელმწიფოებში, სადაც ხდება გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების და ფინანსური და მენეჯერული პასუხისმგებლობის გადანაწილება ცენტრალური მთავრობის სხვადასხვა დონეზე. დეკონცენტრაციას ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციასაც უწოდებენ. არსებობს

დეცენტრალიზაციის ისეთი ვარიანტი, სადაც ცენტრალური მთავრობა გადაანაწილებს გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებებს, ფუნქციებს და რესურსებს რაიონებში განლაგებულ მისადმი დაქვემდებარებულ ინსტიტუტებზე. ეს არსებითად გულისხმობს, რომ ძალაუფლება რჩება ცენტრალური მთავრობის ხელში და მისი ინსტიტუტები ახდენენ ცენტრალური მთავრობის მანდატის ქვეშ ადგილობრივ სპეციფიკაზე მორგებული მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებას. ამრიგად, დეკონცენტრაცია დეცენტრალიზაციის ყველაზე სუსტი ფორმაა, სადაც საჯარო ფუნქციების განხორციელებაზე გადაწყვეტილების მიღების შეზღუდული პასუხისმგებლობა გადაეცემა ცენტრალური მთავრობის წარმომადგენლებს რეგიონებში.

*დელეგირება* უფრო მაღალი დონის დეცენტრალიზაციის ფორმაა. დელეგირების მეშვეობით ცენტრალური მთავრობები გადასცემენ გადაწყვეტილებების მიღების და საჯარო ფუნქციების ადმინისტრირების პასუხისმგებლობას ნახევრად თუ სრულად ავტონომიურ ორგანიზაციებს, რომლებიც არ კონტროლდებიან (ან ნაწილობრივ კონტროლდებიან) ცენტრალური მთავრობის მიერ, მაგრამ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში ანგარიშვალდებული ხდებიან ცენტრალური მთავრობის წინაშე. დელეგირებისას საჯარო ფინანსებით უზრუნველყოფაზე პასუხისმგებლობას დელეგირების განმახორციელებელი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო იღებს, ხოლო გადაცემული ფინანსების მართვაზე პასუხისმგებელია ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანო, ზოგიერთ ეკონომიკური მოდელში ეს ასევე შეიძლება იყოს კერძო საწარმო, კორპორაცია და ხელისუფლების მიერ ინიცირებული პროექტების მმართველი ჯგუფები. დელეგირების მიმღებ სუბიექტს აქვს გადაწყვეტილების დამოუკიდებლად მიღების უფლება.

*დეკოლუციის* დროს სხვადასხვა დონის მთავრობები ანაწილებენ სახელმწიფოს მართვის ფუნქციებს. ისინი გადასცემენ უფლებამოსილებას გადაწყვეტილების მიღების, ფინანსებისა და მენეჯმენტისთვის ადგილობრივი მმართველობის ავტონომიურ ერთეულებს ან კორპორატიული სტატუსის მქონე პირებს. ჩვეულებრივ მომსახურებებსა და საჯარო ფუნქციებზე პასუხისმგებლობა გადაეცემა მუნიციპალიტეტებს, სადაც ირჩევენ მერს და საკრებულოს. მუნიციპალიტეტებს აქვთ საკუთარ შემოსავლები და დამოუკიდებლად ახორციელებენ უფლებამოსილებებს,

იღებენ გადაწყვეტილებებს საჯარო ფინანსების და ინვესტიციების შესახებ. ხელისუფლების დონეებს შორის სახელმწიფო ძალაუფლების გამიჯვნის პირობებში, ადგილობრივ მთავრობებს აქვთ მკაფიოდ და კანონიერად აღიარებული გეოგრაფიული საზღვრები, სადაც ისინი ახორციელებენ ძალაუფლებას და ასრულებენ საზოგადოებრივ ფუნქციებს. დევიოლუციისას ხდება ფუნქციონალური დეცენტრალიზაცია და ზოგიერთი საჯარო ფუნქციის განხორციელებაზე გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება გადაეცემა მთავრობის ნებისმიერი რანგის ხელმძღვანელი პირიდან ქვედა დონის თანამდებობის პირს თუ რეგიონულ, ადგილობრივ დონის მმართველობის ორგანოს.

დევიოლუცია ხშირად განიხილება, როგორც პოლიტიკურ დეცენტრალიზაცია, როგორც დეცენტრალიზაციის ყველაზე სრული ფორმა, რადგან ის მოიცავს უფლებამოსილებების, ფუნქციების და შესაბამისი რესურსის ცენტრალური მთავრობიდან ადგილობრივად არჩეულ მთავრობებზე გადაცემას, უკანასკნელი კი იღებს გადაწყვეტილებებს ადგილობრივი მოქალაქეების სახელით, ვის მიმართაც უპირველესად არიან ანგარიშვალდებულნი. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის სამი ძირითადი ფორმიდან დევიოლუცია მართვის ყველაზე დემოკრატიული მოდელია (Karmel 2017).

ლიტერატურაში ასევე გამოყოფენ საბაზრო დეცენტრალიზაციას, რომლის ფორმებია პრივატიზება და დერეგულაცია (World Bank Decentralisation Thematic Team 1998). ისინი დეცენტრალიზაციის ყველაზე სრულყოფილი ფორმის - დევიოლუციის - ატრიბუტებია. საბაზრო დეცენტრალიზაცია ეფუძნება ეკონომიკური ლიბერალიზაციასა და ბაზრის განვითარებას. მას პასუხისმგებლობა გადააქვს საჯარო სექტორიდან კერძო სექტორზე და მთავრობის პასუხისმგებლობას ინაწილებს ბიზნესი, საზოგადოების ჯგუფები, კოოპერატივები, კერძო ნებაყოფლობითი ასოციაციები და სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციები. იგი გამოხატულია კერძო-საჯარო პარტნიორობაში, სადაც მთავრობა და კერძო სექტორი თანამშრომლობენ მომსახურების და/ან ინფრასტრუქტურის უზრუნველსაყოფად. ის საშუალებას იძლევა კონკურენცია განვითარდეს კერძო მომწოდებლებს შორის იმ მომსახურებისთვის, რომლებიც წარსულში ხორციელდებოდა მთავრობის ან რეგულირებული მონოპოლის მიერ.



საბაზრო დეცენტრალიზაცია მოითხოვს ფინანსების და გარკვეული საჯარო ფუნქციების განხორციელებისათვის გადაწყვეტილების მიღებაზე სრული პასუხისმგებლობის მინიჭებას კერძო სექტორისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ფუნქციების უმეტესობას კერძო პირები, კომპანიები ან ასოციაციები ასრულებენ, მთავრობები პირდაპირ ან ბიზნეს სუბიექტების რეგულირებით ახდენენ პროცესების მართვას. მმართველობის ასეთ დეცენტრალიზაციას ხშირად "ახალ საზოგადოებრივ მენეჯმენტს" უწოდებენ. ასეთი დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ამოცანები განსაზღვრება მენეჯმენტის მიზნებით, საჯარო მართვის კონკურენციის პრინციპით გაუმჯობესებით და მომხმარებელზე ორიენტაციით.

ეკონომიკური თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია ფისკალური დეცენტრალიზაცია. ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს შემოსავლის შეგროვების ფუნქციის დეცენტრალიზაციას მთავრობის ქვედა დონეზე, ისე, რომ ზედა დონის მმართველობა ინარჩუნებს ფინანსური რეგულაციის პასუხისმგებლობას (World Bank Decentralisation Thematic Team 1998).

ფისკალური დეცენტრალიზაცია შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა ფორმით, მათ შორის: ა) თვითდაფინანსება ბ) თანადაფინანსება გ) ადგილობრივი შემოსავლების გაფართოება ქონების გაყიდვით ან გადასახადების მეშვეობით; დ) მთავრობათაშორისი ტრანსფერები, ე) მუნიციპალური სესხით (What is Decentralization?). ფისკალური დეცენტრალიზაცია საშუალებას იძლევა ადგილობრივმა ხელისუფლებამ გამოიყენოს ადექვატური ძალაუფლება განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრასა და დანერგვაში, ადგილობრივი სერვისების მიწოდებაში და შესაბამისი შემოსავლების მობილიზებაში. ამ პროცესს, როგორც წესი, ფისკალურ ფედერალიზმს უწოდებენ და იგი დამახასიათებელია როგორც უნიტარული, ასევე ფედერალური და კონფედერაციული მთავრობებისთვის. ფისკალური ფედერალიზმი ასევე ეხება "ვერტიკალურ დისბალანსს", სადაც ცენტრალური მთავრობა ძალიან მაღალ ან ძალიან მცირე დაფინანსებას აძლევს ქვედა დონეებს. სინამდვილეში ეს შეიძლება იყოს ცენტრალური მთავრობის კონტროლის გაზრდის გზა მმართველობის ქვედა დონეებზე, თუ იგი არ არის დაკავშირებული სხვა სახის პასუხისმგებლობებსა და უფლებამოსილებებთან (Groenendijk 2002).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიღწევა შესაძლებელია ადგილობრივი ქონების გაყიდვით, გადასახადების მართვის დერეგულირებითა და გაფართოებით, ან მუნიციპალიტეტებისათვის სესხის ან გრანტების დამოუკიდებელი მართვით, როგორც პირობითად - ინსტრუქციების გზით, ასევე უპირობოდ - მათ გარეშე (The World Bank 2011).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის შესახებ ლიტერატურაში განსაზღვრულია რამდენიმე პარამეტრი, რომელთა გამოყენება შესაძლებელია ადგილობრივი მთავრობების მიერ ამ სფეროში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების შესაფასებლად. კერძოდ, ადგილობრივ მთავრობას უნდა ჰქონდეს გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება: 1. შემოსავლების მობილიზებაზე, 2. გადასახადის განაკვეთების განსაზღვრისა და 3. ხარჯების დადგენაზე (Anosisye 2017).

ფისკალური დეცენტრალიზაციის შესახებ ლიტერატურაში ასევე საუბარია ადგილობრივი იურისდიქციების მნიშვნელობის შესახებ. სტრატეგიული მიმართულების საერთო არჩევანის შესახებ სათანადო უფლებამოსილების გამოიყენების უფლებას, რაც გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების მიერ ინვესტიციის პრიორიტეტებს და მომსახურებას მიწოდებას საზოგადოების მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიზნით შეფასების კრიტერიუმების დადგენას.

ლიტერატურაში აქცენტები კეთდება დეცენტრალიზაციის რომელიმე ფორმაზე და პრობლემები ვლინდება მისი განხორციელების პროცესში მიღწეული შედეგების შეფასებით. ემპირიულად, დეცენტრალიზაცია იშვიათად არსებობს წმინდა სახით და ხშირად შეუძლებელია დეცენტრალიზაციის პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ, და ფისკალური ასპექტები შედარებული იქნეს სხვადასხვა ქვეყნებში, რადგან სხვადასხვა გარემოში განსხვავებულია ამ ფორმების სტატუსი, მნიშვნელობა და ხარისხი. არსებითად, დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის ურთიერთობების ხარისხის და ფორმის დადგენას, რომლის შეფასება და გაზომვა ძნელია, განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც ხდება სახელმწიფო ინსტიტუტებზე "გარედან" დაკვირვება (Stacey 2011).

უნდა აღინიშნოს, მიუხედავად იმისა, რომ კავშირი დეცენტრალიზაციასა და ფინანსურ მდგრადობას შორის ლიტერატურაში კარგად არის გამოკვლეული,

თეორიული დასკვნები ძირითადად პესიმისტურია ან არ არის გამოკვეთილი, თუმცა პროგნოზირებულია ოპტიმისტური მოლოდინები (Martinez-Vazquez, et al. 2016). დეცენტრალიზებული ქვეყნები აწყდებიან რბილი ბიუჯეტის შეზღუდვების პრობლემას, რადგან ადგილობრივ პოლიტიკოსებს აქვთ ძლიერი სტიმულები ზედმეტი ხარჯვისთვის და მისწრაფება თავად მიიღონ სარგებელი, ხოლო მათი ქვეყნის ხარჯების "ნაციონალიზაცია" ხდება ცენტრალური მთავრობიდან დახმარებების გზით. ეს შეიძლება მოხდეს (Faguet 2011). ადგილობრივი მთავრობის, რეგიონებში საზოგადოებრივი მომსახურებების, ინვესტიციების და დასაქმების შემცირების შემთხვევაში, ჩავარდნების მიზეზები ცენტრალურ ხელისუფლებას მიეწერება, რამდენადაც მრავალი ადგილობრივი მომსახურება არის ერთობლივად დაფინანსებული და ადგილობრივმა მოსახლეობამ შესაძლებელია ვერ განასხვავოს პასუხისმგებლობის მხარეები.

ლიტერატურაში კეთდება დასკვნები, რომლის თანახმად, დეცენტრალიზაციის რეფორმების შედეგად და ცენტრალური და ადგილობრივი ფისკალური რესურსების გაერთიანებით (ლათინურ ამერიკის) ქვეყნებმა შეძლეს პოლიტიკური არასტაბილურობის გადალახვა და ფისკალური სტაბილურობის მიღწევა (Faguet 2011). ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში ფისკალური დეცენტრალიზაცია არის შესწავლილი სხვადასხვა თვალსაზრისით, თუმცა განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა მის ტერიტორიულ მოწყობასთან დაკავშირებულ საკითხებს. პროფ. ვ. პაპავას მიერ გამოთქმულია შეხედულება, რომლის თანახმად, „საგადასახადო ფედერალიზმი“ ანუ საგადასახადო უფლებამოსილების გამიჯვნა ცენტრსა და რეგიონებს შორის „ეკონომიკური მეცნიერების ერთ-ერთი ურთულესი პრობლემაა და შეიძლება ითქვას, მისი რაიმე ერთიანი, ამავე დროს ყველასათვის ერთნაირად მისაღები და ამდენად, უნაკლო მოდელი არ არსებობს. მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ეკონომიკურ მეცნიერებას საგადასახადო უფლებამოსილებათა ოპტიმალური გამიჯვნის შესახებ მეტ-ნაკლებად დამაჯერებელი არგუმენტები არ გააჩნია, საგადასახადო ფედერალიზმი უფრო საინტერესოა ფედერაციულ, ვიდრე უნიტარულ სახელმწიფოებთან მიმართებაში“ (პაპავა 2005). ფისკალური სისტემის რეგიონულმა მოწყობის მოდელმა უნდა უზრუნველყოს მაქსიმალური საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზება (პაპავა 2005). თუმცა როგორც ვ. პაპავა აღნიშნავს, ნებისმიერ

დემოკრატიულ სახელმწიფოში დეკლარირებულია მზადყოფნა რომ ხელისუფლების ტერიტორიულ ორგანოებს მიეცეთ რაც შეიძლება მეტი დამოუკიდებლობა, მაგრამ ეს განცხადებები თითქმის არც ერთ ფედერაციულ სახელმწიფოში იდეალურად რეალიზებული არ არის (პაპავა 2005). ცენტრი როგორც წესი, არ სჯერდება მხოლოდ „მინიმალურ ფუნქციათა“ განხორციელებას და ცდილობს სახელმწიფოს მართვის დამატებითი ბერკეტები შეინარჩუნოს. ამ მიზნით ცენტრის ხელშია ისეთი მექანიზმი, როგორცაა ცენტრალური ბიუჯეტიდან განხორციელებული ტრანსფერების სისტემა, რომლის გაფართოებასაც ცდილობს ცენტრალური მთავრობა, ხოლო რეგიონები კი პრინციპულად ითხოვენ განსხვავებულ მექანიზმს, საგადასახადო შემოსავლების რეგიონში დასატოვებელ ნაწილის გაზრდას (პაპავა 2005).

ფისკალურ დეცენტრალიზაციას გააჩნია საშიშროება, რომ თუ სახელმწიფოებში მოხდება გადასახადების სრულად გადაკისრება ადგილობრივ დონეზე, მაშინ წარმოშობა „საგადასახადო სეპარატიზმი“. ფედერაციულ სახელმწიფოებში აუცილებელია „რეგიონალური თანხმობის“ მიღწევა, რომლის ეკონომიკურ მექანიზმს ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში ყველა სახეების გადასახადის ერთდროული მობილიზება და დადგენილი პროპორციით განაწილება წარმოადგენს (პაპავა 2005). ვ. პაპავა გამოთქვამს მოსაზრებას „საგადასახადო თანხმობის დოქტრინის“ განხორციელების შესახებ, რომელიც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საქართველოში კონფლიქტური ტერიტორიების არსებობის გამო, რომლის მშვიდობიანი დარეგულირება და ტერიტორიული მოწყობის დასრულება ამ „დოქტრინის“ ეტაპობრივი განხორციელებით უნდა იქნეს მიღწეული (პაპავა 2005).

ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში საგადასახადო ფედერალიზმის საკითხები განხილულია ძირითადად რეგიონალიზმის ასპექტებში. ამის შესახებ მრავალი კვლევა არსებობს (გოგიაშვილი 2000; ჭითანავა 2000; ბარათაშვილი, ზარანდია, აბრალავა 2009). მკვლევარები განიხილავენ მმართველობის დეკონცენტრაციის ისტორიას საქართველოში, მის ბარიერებს და შედარებით ანალიზს ევროპასთან. (ჭიჭინაძე 2015). ლიტერატურაში აღიარებულია, რომ დეცენტრალიზაცია დაკავშირებულია სხვადასხვა ეკონომიკურ განზომილებებთან, როგორცაა 1) სახელმწიფო სექტორის ზომის შემცირება (Oates 1985); (Robert and

Yilmaz 2002). 2) ეკონომიკური ზრდით მიღებული სარგებელის მაქსიმილიზაცია (Martinez-Vazquez 2001); (Robert and Yilmaz 2002); (Canavire – Bacarreza 2019); (Kim and Dougherty 2006) და 3) მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილებაში მთავრობების "კონკურენტუნარიანობის" გაზრდა (Sow and Razafimahefa 2015); (Kuncoro 2016).

ასევე აღიარებულია, რომ მმართველობის დეცენტრალიზაციას აქვს პოზიტიური ეფექტი და ამცირებს საჯარო სექტორის ზომას, კორუფციას და ეთნიკურ კონფლიქტებს. იგი ზრდის კონკურენციას ხელისუფლების შტოებს შორის და აუმჯობესებს საზოგადოებრივი საქონლისა და მომსახურების მიწოდებას. მის ნეგატიურ მხარედ მიიჩნევა საჯარო სექტორის შემცირება, ადგილობრივი კორუფციის განვითარება, დამოკიდებულება ცენტრალურ ტრანსფერებზე, პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების შემცირება. თუმცა ამ საკითხებში მკვლევარებს შორის თანხმობა არ არსებობს. ზოგიერთი ავტორის აზრით, მათ მიერ შესწავლილ ტერიტორიაზე დეცენტრალიზაციამ ვერ უზრუნველყო საზოგადოებრივი მომსახურების გაუმჯობესება (Sharma, Chanchal Kumar 2006). ადგილობრივი სერვისების მიწოდება ვერ უმჯობესდება როდესაც ძლიერია დამოკიდებულება სამთავრობო ტრანსფერებზე ან მცირეა ადგილობრივი ხელისუფლების იურუსდიქცია (Treisman 2000).

ემპირიული მტკიცებულებები დეცენტრალიზაციისა და ფისკალური სტაბილურობის ურთიერთმიმართების შესახებ არაერთგვაროვან შედეგებს იძლევა. მაკროეკონომიკური თვალსაზრისით, ინფლაციაზე ორიენტირება მოითხოვს ფისკალური რესურსების ცენტრალურ ხელისუფლების ხელში არსებობას, ასევე შესაძლებელია, რომ საგადასახადო ავტონომიამ უზრუნველყოს ფისკალური დისციპლინის გაუმჯობესება, თუმცა გადასახადების ავტონომიურობის ეფექტიანობა როგორც სადისციპლინო ფაქტორი, მაინც ეჭვქვეშაა.

ასევე წინააღმდეგობრივია კვლევები ფისკალური ავტონომიურობისა და სიღარიბის შემცირებისა და უთანასწორობის აღმოფხვრის შესახებ. კვლევის შედეგები დამოკიდებულია ქვეყნების ინსტიტუციურ მოწყობაზე, ფისკალურ პოლიტიკაზე, ასევე მონაცემების გამოყენებაზე, კვლევის მეთოდოლოგიაზე და სხვ. ამასთან, თუ სიღარიბეზე დეცენტრალიზაციის პროცესის ზემოქმედება არ არის პოზიტიური, მაშინ დეცენტრალიზაციის რეფორმები აზრს მოკლებულია.

აკადემიურ ლიტერატურაში დეცენტრალიზაციის განმსაზღვრელ ფაქტორებად ასახელებენ: ძირითადი ეთნიკური ჯგუფების რაოდენობას; ამ ჯგუფების ტერიტორიული კონცენტრაციის ხარისხს; ეთნიკური ქსელების და თემების არსებობას სახელმწიფოს საზღვარზე; ქვეყნის დამოკიდებულებას ბუნებრივ რესურსებზე, იმას თუ რამდენად არის ეს რესურსები კონცენტრირებული რეგიონის ტერიტორიაზე; მოსახლეობის ერთ სულზე მიღებულ შემოსავალს სხვა რეგიონებთან შედარებით; თვითგამორკვევისათვის საზოგადოებრივი მოძრაობების არსებობას და სხვ. (Cameron, Ranis et.al. 2006).

ლიტერატურაში ასახელებენ ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის უფლებამოსილების გადაცემის მრავალმხრივ პროცესს, რომელიც განისაზღვრება სხვადასხვა ფაქტორების ნაკრებით, მაგალითად, ტერიტორიული მასშტაბით, მოქალაქეობითა და სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლებით (Dubois, Fattore 2009; Treisman 2002). ლიტერატურაში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებენ ქვეყნის ინსტიტუციურ მოწყობასა და სოციალურ, ეთნიკურ და კულტურულ მახასიათებლებს (Pollitt 2005); Marks, Hooghe and Schakel 2008); (De Vries 2000).

დაბალგანვითარებულ, გარდამავალ და კონფლიქტის შემდგომ ტერიტორიებზე და ქვეყნებში დეცენტრალიზაციის პროცესს უარყოფითადაც კი მიიჩნევენ, რადგან დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობა დიდია მაშინ როდესაც ხდება ადგილობრივი არჩევნები, მაგრამ იგი ასევე ზრდის ადგილობრივ დანახარჯებს და კონფლიქტი იზრდება, როდესაც ადგილობრივი გადასახადები იზრდება (Fox 2007). შედეგები ასიმეტრიულია, როდესაც ადგილობრივ ხელისუფლების ფისკალური რესურსები არის ცენტრალიზებული (Kaiser 2006).

არის ცდები სისტემურად წარმოადგინონ დეცენტრალიზაციის პროცესი. ზოგიერთ კვლევაში გამოყოფილია დეცენტრალიზაციის ძირითადი, შუალედური და სისტემური შედეგები. დეცენტრალიზაციის ძირითადი შედეგი, რომელიც მისი მიზნებიდან გამომდინარეობს, არის: მომსახურების ეფექტურობა, სამართლიანობა და მმართველობის (ღრმა და ინკლუზიური) გაუმჯობესება, სიღარიბის შემცირება, ცხოვრების სტანდარტების გაუმჯობესება, სტაბილურობის გაზრდა და კონფლიქტის შემცირება. ხოლო შუალედურ შედეგებს წარმოადგენს ახალი სამართლებრივი და

ფისკალური ურთიერთობების ფორმირება, ადგილობრივი შესაძლებლობების (ტექნიკური და მენეჯერული) განვითარება, ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება, არჩევნების გზით მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდა. სისტემური თვალსაზრისით იზრდება ადგილობრივი ადმინისტრაციული კონტროლი ფინანსების მართვაზე, ფინანსურად იზრდება შემოსავლები და სესხები, ხოლო პოლიტიკურურად ძლიერდება მოქალაქეების ჩართულობა და ყალიბდება სოციალური კონტრაქტი (Local Development International LLC 2013). ამდენად, ლიტერატურაში დეცენტრალიზაცია დაკავშირებულია როგორც ეკონომიკურ, ასევე პოლიტიკურ შედეგებთან და მათი კავშირი განხილულია როგორც საზოგადოებრივი მომსახურებისა და საქონლის მიწოდების, ასევე სტაბილურობის, კორუფციის შემცირებისა და ფისკალური ეფექტიანობის თვალსაზრისით.

სამეცნიერო ლიტერატურაში დეცენტრალიზაციის პრობლემები განხილულია როგორც მაკრო, ასევე მეზო და მიკრო დონეებზე და არსებითად აქცენტი გაკეთებულია მის გამოწვევებზე. უმეტესწილად, კვლევები არის თეორიული და ემპირიული ხასიათის. თუმცა მკვლევარებში გაცნობიერებულია ის ფუძემდებლური პირობაც, რომ უკეთესი მმართველობა დეცენტრალიზაციის გზით უნდა განხორციელდეს. დეცენტრალიზაციის გზით ხდება მოსახლეობისადმი ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების და პოლიტიკური კონკურენციის გაზრდა, სტაბილურობის გამყარება. იზრდება მთავრობის პასუხისმგებლობა და ადგილობრივი რესურსების რაციონალურად გამოყენების სტიმულიც. თუმცა მისი თანმდევი შედეგი შეიძლება იყოს ადგილობრივი ელიტის და ბიუროკრატის წარმოშობა, რაც აფერხებს ანგარიშვალდებულებასა და პასუხისმგებლობას, და ხელს უწყობენ პოლიტიკურ არასტაბილურობას. ადგილობრივ კორუფციას და პრივილეგირებული ჯგუფების ფორმირებას, დეცენტრალიზაცია შეიძლება პროგრესული იყოს, თუ იგი ინსტიტუციურად არის ფორმირებული და ძლიერია საზოგადოების კონტროლი და ფისკალური ზემოქმედება. კრიტიკოსების აზრით, დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გააუარესოს ფისკალური დეფიციტი და საფრთხე შეუქმნას მაკროეკონომიკურ და პოლიტიკურ სტაბილურობას. ამის მრავალი მაგალითი არსებობს, განსაკუთრებით ლათინურ ამერიკის ქვეყნებში [Faguet 2011]. ზოგადად, რაც უფრო ძლიერია ადგილობრივი ინსტიტუციები და ადგილობრივ

დინეზე გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობები, მით უფრო იოლია დეცენტრალიზაციის თანამდევ უარყოფით შედეგებთან გამკლავება.

## 1.2. დეცენტრალიზაციის ეფექტიანობის ძირითადი ეკონომიკური მახასიათებლები.

სამეცნიერო ლტერატურის ანალიზის შედეგად შეიძლება გამოიყოს სამი ძირითადი განზომილება, რომლებიც მმართველობის ეკონომიკური ეფექტიანობის პრობლემებს ასახავს: ეკონომიკური ეფექტიანობა, მუნიციპალური მომსახურების ადგილობრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობა და საზოგადოების მონაწილეობა ადგილობრივ მართვაში.

### 1.2.1. მმართველობის ეფექტიანობა

თეორიულმა მსჯელობებმა იმის შესახებ, რომ დეცენტრალიზაციით შეიძლება გაუმჯობესდეს ეფექტიანობა, დაიკავა დომინანტური პოზიცია ლიტერატურაში, და კვლევები დეცენტრალიზაციის ეფექტიანობის შესახებ მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევასა და ეკონომიკურ ზრდაში ინტენსიურად წარიმართა. დეცენტრალიზაციასთან დაკავშირებული ყველაზე მნიშვნელოვანი თეორიული არგუმენტი არის ის, რომ მას შეუძლია გააუმჯობესოს საზოგადოების ანგარიშვალდებულება, მმართველობის ეფექტიანობა, პოლიტიკური კონკურენცია, შეამციროს პოლიტიკური არასტაბილურობა და განავითაროს ადგილობრივი სტიმულები.

დეცენტრალიზაცია კიდევ უფრო ზრდის კონკურენციას რადგან ქმნის ახალ შესაძლებლობებს დამოუკიდებლად არჩეული პოლიტიკოსებისთვის, და აძლევს მათ საშუალებას გამოავლინონ თავიანთი მმართველობითი უნარი. ამასთან ერთად იზრდება პოლიტიკური მოთხოვნები და პოლიტიკოსების ელასტიურობა მმართველობის ყოველ დონეზე, ამით იზრდება მათი კონკურენტული სტიმულები უკეთესი საზოგადოებრივი მომსახურებების შეთავაზების მიზნით. დემოკრატიული წინსვლის პრინციპი ასევე ზრდის პოლიტიკოსების მცდელობებს ხალხის მხარდაჭერის მოსაპოვებლად, რაც აძლიერებს მათ კონკურენციას ეროვნულ არჩევნებში. ადგილობრივი პარტიების სპონსორობამ ადგილობრივი კონკურენტებისთვის შეიძლება გაზარდოს კონკურენცია ადგილობრივ არჩევნებში და გააუმჯობესოს ადგილობრივი პოლიტიკის შემუშავების ხარისხი (Faguet 2011, 7).



ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების აუცილებელი პირობაა, მას ჰქონდეს შესაძლებლობა ეფექტიანდ მოახდინოს ზემოქმედება ადგილობრივ სოციალურ-ეკონომიკურ გარემოზე და მეორეც, ადგილობრივ ხელისუფლებას ჰქონდეს მონაწილეობისა და თანამშრომლობის მოტივები ადგილობრივი განვითარების პროექტებში (Blair 2008); (Panos 2015). ეს პროცესი ემსახურება მმართველობის მრავალმხრივი ფორმების ფორმირების პროცესს, სადაც ადგილობრივი ინსტიტუტები ჩართულნი იქნებიან ადგილობრივ ეკონომიკურ საქმიანობაში.

ამ თვალსაზრისით, როგორც ეს ლიტერატურაშია აღიარებული, ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერებას აქვს მრავალი უპირატესობა და უარყოფითი მხარეები. თავდაპირველად, უფლებამოსილების გადაცემა ცენტრალური მთავრობიდან მუნიციპალური და რეგიონული მთავრობებზე აფართოებს მოქმედების ინსტიტუციონალურ ველს. ადგილობრივ და რეგიონულ მთავრობებს შეუძლიათ ადგილობრივი ცხოვრების სტანდარტების გაუმჯობესება გადასახადების შეგროვებით, ადგილობრივი ინვესტიციებით და ადგილობრივი შედარებითი უპირატესობების გამოყენებით (CDLR 2007); (Davey and Pteri 2006).

ამასთან ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების ადმინისტრაციული ეფექტიანობა იზრდება და ვითარდება პარტნიორული ურთიერთობა ადგილობრივ ინსტიტუტებთან (Jagobsen 2012). მუნიციპალური და რეგიონალური მმართველობის ორგანოები ხდებიან განვითარების მამოძრავებელი ძალები და მოქმედებენ როგორც ადგილობრივი გარემოს დომინანტები (Hlepas and Getimis 2011); (Kuhlmann, Bogumil and Grohs 2006); (Reitera, Grohsb, et.al. 2010).

მეორე მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმებმა შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს ადგილობრივ განვითარებაზე, რადგან ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და ადმინისტრაციული რეფორმების იზოლირებულმა განხორციელებამ, თუ არ არის განმტკიცებულ ადექვატური კანონმდებლობით და სხვა თანამდევი გაუმჯობესებებით, შეიძლება დააკნინოს ადგილობრივი ინსტიტუტების ინტერესი თანამშრომლობისთვის (Damon 2013; Ladner and Fiechter 2012). ეს ჩავარდნები დაფუძნებულია ცენტრალური მთავრობის სტრატეგიაზე

შეინარჩუნოს ადგილობრივი საქმეების რეგულირება გარკვეული დოზით, მათი ბიუროკრატიული ინტერესების დაცვის მიზნით (Kjaer, Hjelmar and Olsen 2010).

არსებობს სხვა კვლევებიც, სადაც ხდება იმის მტკიცება, რომ დეცენტრალიზაცია ამცირებს ეკონომიკურ ეფექტიანობას, მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას, ზრდის კორუფციას ადგილობრივ ხელისუფლებაში და რესურსების გადაჭარბებით გამოყენებას (Tansi 1996); (Tansi 2000); Davoodi and Zou 1998); (Luiz de Mello 2000); (Prud'homme 1995). აღნიშნულია, რომ დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გააუარესოს შედეგები, თუ ადგილობრივ მთავრობებს არა აქვთ ადექვატური შესაძლებლობები და/ან სუსტი სტიმული თავიანთი ვალდებულებების შესასრულებლისთვის (Local Development International LLC 2013).

მსოფლიო ბანკის ექსპერტები თვლიან, რომ დეცენტრალიზაციის უარყოფითი შედეგები არ არის დეცენტრალიზაციის თანდაყოლილი თვისება და გამოწვეულია პირველ რიგში, დაგეგმვისა და მართვის ნაკლოვანებებითა (Cheema and Rondinelli 2007); (Huayan and Bing 2018), და ბიუჯეტის მკაცრი შეზღუდვების არარსებობით (Rodden, Eskeland and Litvack 2003) .

კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელსაც შეუძლია ხელი შეუშალოს დეცენტრალიზაციას ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ზომაა. მცირე ტერიტორიის მუნიციპალიტეტების საქმიანობა ხელს უშლის მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების ეფექტიან განხორციელებას და ზრდის ადგილობრივი ტრანზაქციულ ხარჯებს (Wollmann 2010).

მუნიციპალიტეტების სიდიდე მნიშვნელოვანი განზომილებაა თანამშრომლობისათვის ადგილობრივ მთავრობებს შორის. უფრო დიდ ტერიტორიებზე სერვისების პრივატიზება და ე.წ. "აუთსორსინგი" არის დომინანტი ფაქტორი საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებაში, ხოლო რაც უფრო მცირეა მუნიციპალიტეტები, მათი სტრატეგიები სერვისების მიწოდებაში, ეკონომიკის მასშტაბის დანერგვის მიზნით, მხოლოდ სხვა მუნიციპალიტეტებთან კოოპერაციით შეიძლება განისაზღვროს (Bel, Fageda and Mur 2013).

დეცენტრალიზაციის პროცესი გასწავლავებულად ზემოქმედებს ადგილობრივი ხელისუფლებასა და სხვადასხვა ინსტიტუტებზე. რაც უფრო ტერიტორიულად დიდია ადგილობრივი კომპეტენციები, რომელიც ადგილობრივ სამთავრობო

ერთეულებს აქვთ, უფრო დიდია მათი ინტერესის სფერო და, უფრო ეფექტიანია მათი სტრატეგია, რადგან მათ მეტი შესაძლებლობა აქვთ დაგეგმონ და მართონ ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრის პოლიტიკა, განავითარონ ადგილობრივ ინსტიტუტებთან ურთიერთქმედება და უზრუნველყონ სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობაა მონაწილეობით პროცესებში.

#### 1.2.2. საზოგადოებრივი საქონლისა და მომსახურების მიწოდების ეფექტიანობა

ეს მიმართულება ემყარება შეხედულებას, რომლის თანახმად, ძალაუფლების გადაცემა ადგილობრივ დონეზე ქმნის წახალისების ძლიერ მოტივს მათთვის ვისაც აქვს ის ადგილობრივი ინფორმაცია, რაც ცენტრალურ ბიუროკრატას არ გაჩნია.

ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია მიმართულია საზოგადოებრივი საქონლის უფრო ეფექტურად განთავსებისაკენ, სადაც ცენტრალიზებულად კონტროლირებადი ეროვნული დაგეგმვის შეზღუდვების კომპენსირება ხდება ადგილობრივი მმართველობითი რესურსების გამოყენებით.

ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი კომპეტენციებისა და სერვისების გადაცემა ხდება ეფექტურობის მიღწევის მიზნით, რადგან ადგილობრივ მთავრობებს აქვთ ადგილობრივი საქმეების უფრო ზუსტად რეგულირების პოტენციალი (Wollmann 2004).

ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უკეთ იცის ადგილობრივი პრობლემები, რაც მათ მეტ დისკრეციასა და ძალაუფლებას ანიჭებს, მათ უკეთესად შეუძლიათ ეროვნული პროექტებისა და პოლიტიკის დაგეგმვა და კორექტირება მრავალფეროვანი ადგილობრივი პირობებზე მორგებისთვის, ანუ ისეთი პოლიტიკის შემუშავება რომელიც უკეთ რეაგირებს ადგილობრივ საჭიროებებზე (Rugo Muriu 2013). ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს უფრო ზუსტი ინფორმაცია მოსახლეობის საჭიროებების შესახებ, მათ შეუძლიათ განახორციელონ უფრო ეფექტურად სამთავრობო პროექტები და პროგრამები, ცენტრალურ მთავრობამდე მიიტანონ ინფორმაცია ადგილზე არსებულ სიტუაციები შესახებ.

როგორც ლიტერატურაში არის აღნიშნული ფისკალური დეცენტრალიზაცია განსაკუთრებით ეფექტიანია განათლებისა და ჯანდაცვის სფეროებში. საგანმანათლებლო პოლიტიკისა და ფუნქციების დელეგირება შესაძლებელია

როგორც ხელისუფლების ქვენაციონალურ დონეზე, ასევე სკოლებზე. ორივე სტრატეგია თანაბრად სასარგებლოა მაღალი ხარისხის დაწყებითი და საშუალო განათლების მისაღწევად (OECD 2013). ჯანმრთელობის სერვისების მიწოდებაში დეცენტრალიზაციას აქვს მსგავსი შედეგები, თუმცა, შედეგები, ზოგადად, სუსტია, ვიდრე განათლებაში და, ზოგიერთ შემთხვევაში, დეცენტრალიზაციის გავლენა რეალურად უარყოფითია, ეს შეიძლება განპირობებული იყოს დეცენტრალიზებული მთავრობებისთვის სუსტი პრიორიტეტების მინიჭებით სამედიცინო მომსახურების მიწოდებაში განათლებასთან შედარებით (Martinez-Vazquez, Lago-Peñas and Sacch 2016). დეცენტრალიზებული ხელისუფლება უფრო მეტ ყურადღებას აქცევს ამ ორ სფეროს და მათი ხარჯვის წილიც ამ სფეროებში დიდია.

ზოგიერთი მკვლევარი კი იმასაც ასაბუთებს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია ასოცირდება უკეთეს ხარისხთან, მიუხედავად იმისა, რომ აქვს მცირე რესურსი ძირითადი კაპიტალის ფორმირებაში (Viñuela 2015) და მოსახლეობა უკეთესად აღიქვამს ხელისუფლებისადმი ნდობას (Ligthart and Oudheusden 2015).

მიუხედავად პოზიტიური დამოკიდებულებისა, საზოგადოებრივის საქონლისა და მომსახურების მიწოდების ეფექტიანობა განსხვავებულად არის აღქმული მკვლევარების მიერ რაც განპირობებულია განსხვავებებით, მათ შორის ქვეყნების ინსტიტუციური მოწყობით, სამართლებრივი გარემოთი და რესურსების გადანაწილებით, ისევე როგორც მკვლევარების მიერ გამოყენებული შეფასებების მეთოდოლოგიების სხვაობით, სხვადასხვა სახის მონაცემების გამოყენებით და ა.შ.

დეცენტრალიზებული მმართველობის კიდევ ერთი, მნიშვნელოვანი არგუმენტი არის ის, რომ ის ასტიმულირებს კონკურენციას ხელისუფლების დონეებსა და თავად მუნიციპალიტეტებს შორის, რაც პოტენციურად იწვევს მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესებას. ამასთან დაკავშირებით დეცენტრალიზებული ერთეულები, ხელისუფლების ორგანოები ცდილობენ შეეჯიბრონ ერთმანეთს ადგილობრივი მოსახლეობისათვის მომსახურების მიწოდებაში, განსაკუთრებით იქ, სადაც მომსახურების მიწოდება დამყარებულია ფინანსურ სტიმულებზე.

ზოგიერთი მკვლევარი, დეცენტრალიზაციის საწინააღმდეგოდ იყენებს შეხედულებას საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებისა და ბაზრის სტანდარტიზაციის აუცილებლობის შესახებ, და ამტკიცებს, რომ საჭიროა ცენტრალიზებულად

განხორციელდეს შესყიდვების შეთავაზების და პირობების შემოწმება და ტესტირება, სტანდარტების ფორმირება და მინიტირინგი განათლების სფეროში, სამშენებლო საქმიანობაში, უსაფრთხოების ნორმების დაცვაში და ა.შ. თუმცა ამ მოსაზრებას ხშირად უარყოფენ იმ მოტივით, რომ კერძო სექტორს შეიძლება გააჩნდეთ "შედარებით უპირატესობები" სტანდარტების შემუშავების პროცესში დეცენტრალიზაციისა და მთავრობის რეგულირების წინააღმდეგ. ისინი მიიჩნევენ, რომ საზოგადოებრივი უსაფრთხოების რეგულირების მოთხოვნების არსებობის შემთხვევაში, სტანდარტების ფორმირება კერძო სექტორის მიერ მიზანშეწონილია, რადგან "მარეგულირებელმა ხელისუფლებამ" ან ექსპერტებმა შეიძლება არასწორად წარმოაჩინონ მომხმარებელთა გემოვნება და საჭიროებები (Benaim 2000).

### 1.2.3. საზოგადოების წევრთა მონაწილეობა ადგილობრივ მართვაში

ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობის ზრდა დამოკიდებულია მათ ურთიერთობებზე ადგილობრივ მოსახლეობასთან თუ საზოგადოებრივ ინსტიტუტებთან და ამ უკანასკნელთა მონაწილეობაზე მართვაში.

ადგილობრივ მმართველობაში თანამშრომლობის სტრატეგიები გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა, რადგან. არაფორმალური წესები სოციალურ ქცევაში, ტრადიციული რწმენა, აღქმა და აგენტთა შორის ურთიერთქმედება აუმჯობესებს ადგილობრივ სოციალური კაპიტალის დონეს და შესაძლებელს ხდის თანამშრომლობითი სტრატეგიების განხორციელებას ადგილობრივი კეთილდღეობის განვითარების მიზნით (Fieldhouse and Liu 2011). სოციალური კაპიტალი მნიშვნელოვანი და ერთდროულად მრავალმხრივად განმსაზღვრელი ფაქტორია დეცენტრალიზაციასა და რეგიონულ თანამშრომლობაში (Panos 2015).

ამასთან, სოციალური ქსელები და კოოპერაცია ადგილობრივ ხელისუფლებას, სამოქალაქო საზოგადოებასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის ხელს უწყობს ადგილობრივი მთავრობების თანამშრომლობის სტრატეგიების განხორციელებას (Fieldhouse and Liu 2011); (Park 2005) და პარტნიორობას ადგილობრივ მეწარმეებსა და ადგილობრივ მთავრობებს შორის (Cawley 2016).

როგორც ლიტერატურაში არის აღნიშნული, მონაწილეობითი ბიუჯეტირება, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და ხელისუფლების დანაწილება დემოკრატიის განვითარებისა და ეფექტიანობის ზრდის ფაქტორებია (Ozden 2012;

(International IDEA 2000); (UCLG 2008), ცენტრალიზებულ სახელმწიფოებში ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა გახდა დეცენტრალიზაციის მთავარი მამოძრავებელი ძალა. დეცენტრალიზაციას შეუძლია შექმნას მოქალაქეების მმართველობით პროცესებში მონაწილეობის შესაძლებლობები. ასევე შეუძლია ხელი შეუწყოს ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოებების განვითარებას, რადგან ადგილობრივმა თვითმმართველობამ შეიძლება მეტი სივრცე გაუხსნას სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობას. დეცენტრალიზაცია ახდენს არა მხოლოდ საზოგადოების საერთო მონაწილეობის პოტენციალის გაუმჯობესებას, არამედ ქალებისა და უმცირესობების მონაწილეობის გაძლიერებას (Drage 2001); (UCLG 2015).

ამასთან, ლიტერატურაში გამოკვლეულია, რომ, დეცენტრალიზაციის შედეგები განსხვავებულია ქვეყნებს შორის (Cheema and Rondinelli 2016). ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში ადგილობრივი მთავრობები ზღუდავენ მოქალაქეთა მონაწილეობას და სამოქალაქო საზოგადოების წვლილი მხოლოდ სოციალურად დაუცველი მოსახლეობისთვის შემწეობების გაცემის გადაწყვეტილებაში ჩართულობით გამოიხატება, რაც სრულიად არ ნიშნავს სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებას. მკვლევარები აღნიშნავენ, რომ ჯერ კიდევ არ არის საკმარისი მტკიცებულება მონაწილეობის "მასშტაბისა და ხარისხის" შესახებ და საზოგადოების მონაწილეობის შედეგები არ არის სრულად გამოვლენილი (Mohammed 2016). როგორც ჩანს, ჯერ-ჯერობით კვლევები მაინც თეორიული ჰიპოთეზებით არის შემოფარგლული და რაოდენობრივად არ ხდება დეცენტრალიზაციის ეფექტის გამოვლენა და იმის მტკიცება, თუ დეცენტრალიზაციის პროცესი რამდენად კარგად ითვალისწინებს ადგილობრივი საზოგადოების შესაძლებლობებს და შეზღუდვებს.

დეცენტრალიზაცია მჭიდრო კავშირშია საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და მთავრობის ანგარიშვალდებულებასთან. დეცენტრალიზაციის პროცესი აახლოვებს ადგილობრივ ხელისუფლებას საზოგადოებასთან და სამოქალაქო საზოგადოებას საშუალებას აძლევს მონიტორინგი გაუწიონ სამთავრობო საქმიანობას. სამოქალაქო საზოგადოება მუნიციპალური და ადგილობრივი მომსახურების მომხმარებელია, რაც მათ საშუალებას აძლევს ეფექტიანად განახორციელონ ადგილობრივი პროგრამებისა და პროექტების შეფასება

და გააკონტროლონ მათი მიმდინარეობა, რაც შესაძლებელია არ შედიოდეს ადგილობრივი ბიუროკრატის ინტერესებში.

ზოგიერთმა კვლევამ აჩვენა, რომ დეცენტრალიზაციის პროცესის შედეგად საზოგადოების მიერ კორუფციის აღქმა მცირდება (Diaz-Serrano and Rodriguez-Pose 2015); (Fisman and Gatti 2016). დეცენტრალიზაცია მნიშვნელოვანია კორუფციის შემცირების მიზნით, რადგან ის საშუალებას აძლევს ადგილობრივ მოსახლეობას პასუხისმგებლობა დააკისროს ადგილობრივ ლიდერებს.

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოების ნდობა მმართველობაში შესაძლოა გაუმჯობესდეს დეცენტრალიზაციის შედეგად, არსებობს სხვა მოსაზრებაც კორუფციაზე მისი რეალური გავლენის შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ დეცენტრალიზაცია ამცირებს კორუფციას, სხვათა მოსაზრებით, ასეთი ზემოქმედების შესახებ დასკვნების გამოტანა ამბიციური იქნება, რადგან, დეცენტრალიზაციის არასწორად გამხორციელებით შესაძლებელია გაიზარდოს კორუფცია, ვინაიდან ადგილობრივი ელიტები ადგილობრივ დონეზე ძალაუფლების ხელში ჩაგდებისკენ არიან მიდრეკილი (Fisman and Gatti 2016); (Prud'homme 1995); (Véron 2006); (Bardhan and Mookherjee 2006).

ზოგიერთი კვლევის თანახმად, კი დეცენტრალიზაციამ შესაძლოა დადებითი გავლენა იქონიოს კორუფციაზე, თუ მასმედია აქტიურია იქ სადაც სახელმწიფო მონიტორინგის მექანიზმები არ არსებობენ (Escobar-Lemmon and Ross 2014); (Lessmann and Markwardt 2009). უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაცია მხოლოდ გრძელვადიან პერსპექტივაში აუმჯობესებს ანგარიშვალდებულებას (Escobar-Lemmon and Ross 2014).

განსაკუთრებული მნიშვნელობას ანიჭებენ დეცენტრალიზაციის როლს ეთნიკური კონფლიქტების შემცირებაში. ეროვნულ უმცირესობასთან ხელისუფლების დონის დაახლოებით იზრდება მათი დემოკრატიული მონაწილეობის შესაძლებლობები. შედეგად სხვადასხვა სოციალური და ეთნიკური ჯგუფები უფრო მეტ კონტროლს უწევენ ხელისუფლების პოლიტიკურ, სოციალურ და ეკონომიკური საქმიანობას (Tranchant 2007); (Loe 2016). დეცენტრალიზაციის პირობებში სამოქალაქო და ეთნიკურ ჯგუფებს უკეთ შეუძლიათ საკუთარი ინტერესების დაცვა, სხვა ჯგუფებთან კონფლიქტი იკლებს და არ აქვთ

სეპარატისტული მიზნები. ამასთან, კვლევები მეტყველებს საპირისპიროსაც, კერძოდ, დეცენტრალიზაციას შეუძლია გააძლიეროს ეთნიკურ განხეთქილებები (Gjoni, Wetterberg and Dunbar 2010) ან მას შეუძლია დაძაბულობის შემცირება ერთ დონეზე, ხოლო სხვა დონეზე კი მათი გაზრდა. დეცენტრალიზაციამ შეიძლება შექმნას ეთნიკური კონფლიქტის და სეპარატიზმის პირობები, რადგან მან შეიძლება პროვოცირება გაუკეთოს რეგიონული პარტიების განვითარებას (Brancati 2006). ამ პარტიებს შეუძლიათ გააძლიერონ ეთნიკური და რეგიონალური იდენტობები და გარკვეულ ჯგუფებს მიანიჭონ პრივილეგირებული მდგომარეობა სხვებთან შედარებით.

მკვლევარები აღნიშნავენ იმასაც, რომ რეგიონალური ან ადგილობრივი მთავრობებისთვის მიწების, ტყეების, წყლის, ბუნების და სხვ რესურსების მართვის კონტროლი გადაცემა, შესაძლებელია გარემოს დაზიანების პრობლემის გადაჭრის გზაც იყოს, რადგან, უპირველეს ყოვლისა თვით ადგილობრივი საზოგადოება არის დაინტერესებული ამ პრობლემების მოგვარებით (Ribot 2002).

ლიტერატურაში როდესაც დეცენტრალიზაციის უარყოფით მხრებზეა საუბარი აღნიშნულია, რომ უმეტეს ქვეყნებში ადგილობრივ მთავრობებს შეზღუდული აქვთ ადგილობრივი დაბეგვრის უფლებამოსილებები და ადგილობრივი შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილი ხშირად შემოიფარგლება რამდენიმე არაპოპულარული გადასახადით, რომელთა შეგროვება რთული და ძვირია. ადგილობრივი მთავრობებს აქვთ სუსტი ინსტიტუციონალური შესაძლებლობები და მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არასისტემურია. სახეზეა თანამდებობის პირებისათვის საჭირო ტექნიკური, მენეჯერული და ფინანსური უნარ-ჩვევებში დეფიციტი. ასევე, ადგილობრივ ხელისუფლებას აქვს ანგარიშგების სუსტი გამოცდილება, ხოლო ცენტრალურ მთავრობებს არ აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობების ყოვლისმომცველი გარე აუდიტის ჩატარების შესაძლებლობა. გარდა ამისა, ცენტრალური მთავრობა შეიძლება არ იყოს ნამდვილად მოწოდებული ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობების შექმნისთვის. ზოგ ქვეყანაში ცენტრალური ხელისუფლება უფრო კომფორტულად მუშაობს სუსტ ადგილობრივ მთავრობებთან, ვინაიდან ამ უკანასკნელთ არ შეუძლიათ წინააღმდეგობა გაუწიონ ცენტრალური მთავრობის მითითებებს და



დირექტივებს (Devas 2005). ამასთან, კვლევები მეტყველებს, რომ დეცენტრალიზაციამ შეიძლება უარყოფითად იმოქმედოს ეკონომიკურ ეფექტიანობაზე, რადგან ადგილობრივ ხელისუფლებას არ გააჩნია საკმარისი ადამიანური რესურსები (Devas 2005); (Prud'homme 1995); (Tansi 1995).

მიუხედავად იმისა, რომ გარკვეული კვლევებით საბუთდება, რომ კონკრეტულ ქვეყანაში დეცენტრალიზაციას ჰქონდა უარყოფითი შედეგი, ან საერთოდ არ ჰქონდა შედეგი ან ჰქონდა შერეული შედეგი, სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილება აჩვენებს, რომ დეცენტრალიზაციის ეკონომიკური და პოლიტიკური შედეგები დამახასიათებელია კონკრეტული დროისთვის და განსხვავდება ადგილობრივი ძალაუფლების სტრუქტურის მიხედვით, რაც აყალიბებს რეალობას, რომელსაც ოფიციალურად არჩეული პირები აწყდებიან (Mbate 2017).

ზოგიერთი ავტორის აზრით დეცენტრალიზაციის მრავალი პოტენციური უარყოფითი შედეგი ნაკლებად არის ამ კონცეფციის ნაკლოვანებებით გამოწვეული, უფრო მეტად იგი დეცენტრალიზაციის რეფორმის ცუდი დიზაინით და/ან არაეფექტური განხორციელებითაა განპირობებული (Cheema and Rondinelli 2016).

დეცენტრალიზაციის შემაფერხებელ ფაქტორებად ითვლება სუსტი ადგილობრივი ადმინისტრაციული ან ტექნიკური შესაძლებლობები, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს არაეფექტიანი მომსახურება; ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა აღსრულებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსის არ არსებობა, ან მისი უთანხვორო განაწილება, განსაკუთრებით რეფორმის საწყის ეტაპზე. ასევე დეცენტრალიზაციამ შეიძლება ძალზე გაართულოს ეროვნული პოლიტიკის კოორდინაცია; მან შეიძლება გააძლიეროს ადგილობრივი ელიტები, რომლებიც მიიტაცებენ მართვის ძირითად ბერკეტებს საკუთარი ინტერესების სასარგებლოდ. კორუმპირებულმა ელიტებმა შეიძლება რეგიონალური, ან ადგილობრივი ძალაუფლება გამოიყენონ საჯარო ფინანსებზე არაკანონიერი წვდომისთვის; შეიძლება შეილახოს ადგილობრივი თანამშრომლობა კერძო და სახელმწიფო სექტორებს შორის უნდობლობის გამო. დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდა და კონფლიქტი რესურსების განაწილების დროს, თუ არ არსებობს უფრო მაღალი დონის ზედამხედველობის უფლებამოსილება (Panos 2015); (Cistulli 2002).

გარდა ამისა, დეცენტრალიზაცია შეიძლება არ იყოს ეფექტიანი სტანდარტიზებული, ქსელური სერვისების განხორციელებაში, რომელსაც დიდი რესურსები სჭირდება. დეცენტრალიზაციის ტრანზაქციული ხარჯი შეიძლება გაიზარდოს, თუ სერვისების მიწოდებისას დანაწევრების შედეგად მასშტაბის ეკონომია შემცირდება და ცენტრალური მთავრობები გადასცემენ კონტროლს ადგილობრივ ხელისუფლებას ფინანსურ რესურსებზე (Panos 2015).

სხვა გამოწვევები და საფრთხეებიც მოიცავს იმის შესაძლებლობას, რომ პატრონაჟის პოლიტიკა გახდეს ყოვლისმომცველი და სახელმწიფო მოხელეები თავს კომპრომისულად იგრძნობენ, თუ დეცენტრალიზაციის პროცესი შეჩერდება და იპოვნენ მიზეზებს, რომ ხელი შეუშალონ დეცენტრალიზაციას და ძალაუფლება კვლავ საკუთარ ხელში მოაქციონ.

ასევე დეცენტრალიზაციამ შეიძლება შეიძლება შეაფერხოს სიმდიდრის გადანაწილების ეფექტიანობა და გამოიწვიოს უთანასწორობა მდიდარ და ღარიბ რეგიონებს შორის, განსაკუთრებით კრიზისის პერიოდში, როდესაც ეროვნული მთავრობები ვერ შეძლებენ დახმარება გაუწიოს საჭიროების მქონე რეგიონებს (Prud'homme 1995). მიუხედავად ამ სუსტი მხარეებისა და კრიტიკისა, არსებობს გარკვეული თანხმობა დემოკრატიისა და სახელმწიფო ფუნქციების ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დელეგირების მნიშვნელოვან მხარეებზე, კერძოდ, იგი აძლიერებს ადგილობრივი საზოგადოების მონაწილეობას მართვაში, აწვითარებს რეფორმებსა და კოორდინაციას ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის, განსაკუთრებით ფისკალურ საკითხებში (Cheema and Rondinelli 2016). თუმცა აღიარებული ისიც, რომ ხელისუფლების დელეგირება შესაძლებელია არაეფექტიანად განხორციელდეს და ძვირი იყოს (Work 2002), ამიტომაც აუცილებელია ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ ხელისუფლებას განიხილავდეს როგორც პარტნიორს და არა როგორც საშიშროებას (Karmel 2017).

ზოგიერთი მკვლევარი განმარტავს ძირითადი პოლიტიკურ და ინსტიტუციურ წინაპირობებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს დეცენტრალიზაციის პროცესში, რათა თავიდან იქნას აცილებული "დეცენტრალიზაციის საფრთხეები" (Panos 2015). ესენია:

1. სოციალური მექანიზმების ფორმირება ელიტარული დომინანტობის აღსაკვეთად.
2. ცენტრალური ხელისუფლების ძლიერი ადმინისტრაციული შესაძლებლობები.
3. ცენტრალური ხელისუფლების ძლიერი პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება.
4. ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობების განვითარება.
5. გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების მძლავრი სამართლებრივი ნორმების არსებობა.
6. ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანიზაციების ტრანსფორმაცია მაღალკვალიფიციურ ორგანიზაციებად.
7. დეცენტრალიზაციის მიზნების და ამოცანების მნიშვნელობის აღიარება.
8. ეფექტიანი სასამართლო სისტემის, მოქალაქეთა ზედამხედველობისა და ანტიკორუფციული ორგანოების არსებობა, ე.წ. "კორუფციის დეცენტრალიზაციის" თავიდან ასაცილებლად.

ზოგიერთი ავტორის აზრით, სანამ ადგილობრივ ხელისუფლებას გადაეცემა ძალაუფლება, საჭიროა მათი შესაძლებლობების გაძლიერება (Rondinelli, Shabbir and Cheema 1983), სხვა შემთხვევაში იგი იქნება არაეფექტიანი. დეცენტრალიზაციის პროცესში თუ უფლებამოსილებანი სრულად არ გადაეცა მაშინ რეფორმა დაუსრულებელი გახდება. მართალია, ეს პროცესი მტკივნეულია, და იგი თავდაპირველად არაეფექტიანად წარიმართება, მაგრამ გამოცდილების მიღებასთან ერთად ხდება პროცესის სრულყოფა. ამიტომ შესაძლებლობების განვითარება და პარალელურად ძალაუფლების გადაცემა ადგილობრივ ხელისუფლებაზე კოორდინირებულად უნდა წარიმართოს. ამასთან მნიშვნელოვანია იმის გარკვევაც, თუ რა ფისკალური ზეგავლენა ექნება მას სხვადასხვა რეგიონზე, რომელიც განისაზღვრება მუნიციპალიტეტების შემოსავლებისა და ხარჯების შეფარდებით ერთობლივ შემოსავლებთან და ხარჯებთან. გადასახადებისა და შემოსავლების საერთაშორისო ცენტრის მიერ ხდება მსოფლიოში საგადასახადო შემოსავლების მშპ-თან თანაფარდობის შეფარდება მთავრობის ეფექტიანობასთან, (ამ უკანასკნელის ქვეშ ფასდება ხელისუფლების მომსახურების ხარისხის, მისი პოლიტიკური წნეხისგან განთავისუფლების, დაგეგმვისა და განხორციელების თავისუფლების აღქმა), ასევე საგადასახადო შემოსავლების მშპ-თან თანაფარდობის შეფარდება სახელმწიფო

ეფექტიანობასთან (სადაც უსაფრთხოების ეფექტიანობა, პოლიტიკური ეფექტიანობა, სოციალური ეფექტიანობა და ეფექტურობის აღქმა იანგარიშება ქულებით), მაგრამ რამდენადაც ეფექტიანობის აღქმა არ შეისწავლება საქართველოში, ამ მაჩვენებლებით მისი ადგილი მსოფლიო რუკაზე არ არის განსაზღვრული. საქართველოში ადგილობრივი ბიუჯეტების და მათი საკუთარი შემოსავლების წილი ნაერთ ბიუჯეტში 7-14 პროცენტამდე მერყეობს. ეს მაჩვენებლები სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია (იხ. ცხრილი 1 და ცხრილი 2)

ცხრილი 1. ადგილობრივი ხელისუფლების შემოსავლების წილი (%) მშპ-სა და მთავრობის შემოსავლებში (2021 წ)

		წილი მშპ-ში %	წილი მთავრობის შემოსავლებში %
EU 28- სულ		10.9	24.4
ფედერაციები და კვაზი	შვეიცარია	7.4	21.3
	კანადა	8.6	21.2
ფედერაციები	გერმანია	8.1	18.1
	ავსტრია	8.5	17.2
	ესპანეთი	6.4	16.9
	ბელგია	7.3	14.3
	მექსიკა	2.2	9.1
	ავსტრალია	2.4	7.3

წყარო: <https://stats.oecd.org/>

ცხრილი 2. ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯების წილი მშპ-სა და მთავრობის ხარჯებში (2021 წ)

		წილი მშპ-ში %	წილი მთავრობის ხარჯებში %
ფედერაციები და კვაზი	ავსტრალია	16.4	46.3
	ავსტრია	18.2	35.8
ფედერაციები	ბელგია	26.5	49.8
	კანადა	31.6	76.2
	გერმანია	21.2	48.1
	მექსიკა	12.7	51.9
	ესპანეთი	20.8	49.2
	შვეიცარია	21.1	61.4
	შეერთებული შტატები	18.3	48.4
	OECD 9 ფედერაცია და კვაზი-ფედერაცია.	19.2	50.0
	OECD 9 ფედერაცია და კვაზი –	20.8	51.9

ფედერაცია.(საშუალო)

უნიტარული ქვეყნები	ჩილე	3.7	14.5
ჩეხეთის რესპუბლიკა		10.2	25.8
დანია		34.8	65.0
ესტონეთი		9.4	23.2
ფინეთი		22.4	40.2
საფრანგეთი		11.1	19.8
საბერძნეთი		3.5	7.1
უნგრეთი		6.0	12.9
ისლანდია		12.4	27.2
ირლანდია		2.1	7.6
ისრაელი		5.5	14.0
იტალია		14.3	28.9
იაპონია		15.5	39.7
კორეა		13.9	43.1
ლატვია		9.5	25.5
ლუქსემბურგი		4.9	11.7
ნიდერლანდები		13.8	31.7
ახალიზელანდია		4.4	11.1
ნორვეგია		16.9	33.2
პოლონეთი		12.9	31.3
პორტუგალია		5.7	12.6
სლოვაკეთის რესპუბლიკა		6.6	15.8
სლოვენია		8.2	18.2
შვედეთი		25.0	50.6
თურქეთი		3.4	10.3
გაერთიანებული სამეფო		10.1	24.2
OECD 26			
უნიტარული ქვეყანა		9.2	28.7
OECD 26		11.0	24.8
უნიტარული ქვეყანა (საშუალო)			
OECD- სულ		16.2	40.4
OECD სულ (საშუალო)		13.5	31.8
EU28-სულ		15.5	33.4

წყარო: <https://stats.oecd.org/>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ევროკავშირის მესამე დონის 86 რეგიონში, რაც ევროკავშირის მთლიანი ტერიტორიის 1.2 პროცენტს შეადგენს, მშპს 20 პროცენტის აკუმულაცია ხდება.<sup>1</sup> ამ ცხრილებიდან ნათელია, თუ რამდენად დაბალია საქართველოში ადგილობრივო ხელისუფლების ხარჯების და შემოსავლების წილი

<sup>1</sup> ევროკავშირში არსებობს მსხვილიდან უფრო მცირე ტერიტორიებამდე დანაწილების სამი დონე - NUTS 1, NUTS2 და NUTS3.

სხვა ქვეყნებში მთავრობების მთლიან ხარჯებთან და შემოსავლებთან შედარებით.<sup>2</sup> ეფექტიანი ადგილობრივი ხელისუფლება ყალიბდება მაშინ, როდესაც საკუთარი შემოსავლებით ხდება ხარჯების დაფარვა (Karmel 2017).

დეცენტრალიზაციისა და ავტონომიის დეფიციტმა და შესაბამისად ადგილობრივი ხელისუფლების დამოკიდებულებას ცენტრალურ ტრანსფერებზე, შეუძლია ადგილობრივი ხელისუფლება პასიურ მხარჯავ სტრუქტურად აქციოს და დამოკიდებული გახადოს ცენტრალურ მთავრობაზე, შესაბამისად, ისინი აღარ იქნებიან დაინტერესებულნი ეფექტიანობით (Martinez-Vasquez 2007); (Bahl and Martinez-Vasquez 2013). დაბალი შემოსავლების მქონე ადგილობრივი ხელისუფლებები მხარდაჭერილი არიან გათანაბრებითი ტრანსფერებით ცენტრალური ხელისუფლებიდან. ფისკალური ეფექტიანობიდან გამომდინარე, იმით თუ რამდენად საკმარისია საკუთარი შემოსავლები პოლიტიკური, სოციალური, დემოგრაფიული ეკონომიკური და ადმინისტრაციული ვალდებულებების შესასრულებლად, შესაძლებელია განისაზღვროს ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ხარისხი. თუმცა პოლიტიკურად შესაძლებელია სრულიად სხვა კრიტერიუმი იქნეს გამოყენებული, როგორცაა მაგალითად, ქვეყნების რეგიონალური დაყოფა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ ფინანსურ რესურსებს ევროპული ქარტია განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს. ქარტიის 9.1. მუხლი განმარტავს, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება აქვს, ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში, ჰქონდეს ადეკვატური ფინანსური უზრუნველყოფა საკუთარი რესურსებით, და შეეძლოს მათი თავისუფალად განკარგვა თავიანთი

---

<sup>2</sup> შედარებისას უნდა გავითვალსწინოთ, რომ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის ორი სისტემა: ანგლო-ამერიკული და ევროპული. ანგლო-ამერიკული სისტემა ხასიათდება ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობით ფედერაციის, ან სახელმწიფო სუბიექტის ყველა დონეზე და არ არსებობს ზოგადი ხასიათის ადმინისტრაციული და ტერიტორიული ერთეულები. ევროპული სისტემა კი ახასიათებს ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ადმინისტრაციის კომბინაციით; გარდა ამისა, ევროპაში არსებობს სხვა ფორმებიც, როდესაც ადგილობრივ თვითმმართველობებს სახელმწიფო ადმინისტრაცია აკისრებს გარკვეულ ფუნქციებს. ევროკავშირის 28 ქვეყნიდან, ცხრა ქვეყანა იყენებს სუბ-სახელმწიფო ხელისუფლების მხოლოდ ერთ დონეს - თვითმმართველობას; დანარჩენ თორმეტ ქვეყანას აქვს ორი რეგიონალური დონე - მუნიციპალიტეტები და რეგიონები; ხოლო დარჩენილი შვიდს აქვს სამი დონე - მუნიციპალიტეტები, რეგიონები და შუამავალი სუბიექტები.

უფლებამოსილების ფარგლებში (ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია 1985). ადამიანის უფლებების უნივერსალური დეკლარაციის 21 მუხლი კი აღიარებს, რომ ყველა ადამიანს აქვს უფლება მონაწილეობა მიიღოს თავისი ქვეყნის მმართველობაში, უშუალოდ ან თავისუფლად არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით (The Universal Declaration of Human Rights). ანალოგიურ ეფლებას ადასტურებს სამოქალაქო და პოლიტიკური უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის 25 მუხლი (International Covenant on Civil and Political Rights).

ამდენად, საერთაშორისო ლიტერატურაში მოცემული არგუმენტები დეცენტრალიზაციის რამდენიმე ფუნდამენტურ პრინციპს ეფუძნება: 1. ეს არის ადგილობრივი ინიციატივების ეფექტიანი განხორციელების საშუალება, რაც თავის მხრივ იწვევს საზოგადოებრივ მომსახურების და ინფრასტრუქტურის განვითარებას, ინვესტიციების მოზიდვას. 2. ადგილობრივად მიღებული გადაწყვეტილებები, ეხება ადგილობრივი კეთილდღეობის გაუმჯობესებას, რადგან ისინი, სავარაუდოდ, დაფუძნებულ იქნება ადგილებზე არსებულ პრობლემების შესახებ ინფორმირებულობაზე რაც შეიძლება არ ჰქონდეს ცენტრალურ ხელისუფლებას და 3. დეცენტრალიზაცია საშუალებას აძლევს ადგილობრივ სამოქალაქო საზოგადოებას და მოსახლეობას ჩაერთონ ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში და იქონიონ გავლენა და ძალაუფლება, რაც მნიშვნელოვნად შეამცირებს ვიწრო ბიუროკრატიულ და კორუფციულ ინტერესებს.

სამეცნიერო ლიტერატურაში კვლევები დეცენტრალიზაციის გავლენის შესახებ მმართველობის ეფექტიანობაზე გარკვეულწილად შეზღუდულია იმის გამო, რომ ისეთი მმართველობითი საკითხები, როგორცაა ანგარიშვალდებულება, პოლიტიკური კონკურენცია ან საზოგადოების მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებაში, შესაძლებელია გარკვეული იქნეს მხოლოდ ამ სფეროში მონაწილე სუბიექტების აღქმის შესწავლის საფუძველზე. ასეთი კვლევის საფუძვლიანობა და ხარისხი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული თვით კვლევის ორგანიზაციაზე და გამოკითხული სუბიექტების შერჩევაზე. ასეთი კვლევები კი შედარებით ნაკლებია,<sup>3</sup> ამიტომ კვლევები ეფექტიანობის შესახებ უფრო თეორიული ხასიათისაა, ხოლო სხვა

<sup>3</sup> ნაწილობრივ ეს შეიძლება აისხნას იმით, რომ ასეთი სახის კვლევები მოითხოვს რეგიონული ხელმძღვანელობის გამოკითხვას, რაც დიდ დანახარჯებთან არის დაკავშირებული.

კვლევები კი უფრო მეტად არიან ორიენტირებულნი დეცენტრალიზაციის გავლენაზე მინიციპალურ მომსახურებების და სერვისების მიწოდების ეფექტიანობაზე, ვიდრე მმართველობის საკითხებზე, თუმცა ირიბად მუნციპალური მომსახურების მიწოდება და საზოგადოებრივი საქონლისა და მომსახურების წარმოება მმართველობის ეფექტიანობასაც გამოხატავს.

მთლიანობაში, ლიტერატურის ანალიზიდან შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა, რომ დეცენტრალიზაციის ძირითადი პრინციპები აღიარებულია ლიტერატურაში მაგრამ წინააღმდეგობრივია მისი შედეგების შეფასება სპეციფიკური გარემოებების გათვალისწინებით ვინაიდან ყველა ქვეყანაში ის შესაბამისი თავისებურებებით ხასიათდება. დეცენტრალიზაციის ყველა გამოვლინება ერთმანეთთან არის დაკავშირებული და მის განხორციელებას ახასიათებს როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი მხარეები. შესაბამისად არ არსებობს ერთი რომელიმე მიდგომა, რომელიც რაციონალური იქნება დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებისას. ამ თვალსაზრისით სამეცნიერო ლიტერატურა არის ფრაგმენტირებული.

ლიტერატურის ანალიზიდან ვლინდება, რომ თუ დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ამოცანების მასშტაბი არ არის თანხვედრაში ამ ამოცანების აღსრულების შესაძლებლობებთან მაშინ იზრდება დეცენტრალიზაციის ნეგატიური ასპექტების გაძლიერების რისკი. შესაბამისად, მომავლის გამოწვევად მიჩნეულია ერთის მხრივ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა განაწილების დროს სტრატეგიული ბალანსის დაცვა და იმავდროულად ადგილობრივი თვითმმართველობის დომინირებადი როლის მიღწევა საჯარო მმართველობის სისტემაში.



## თავი 2. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ევროპული გამოცდილება

### 2.1. მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ევროკავშირში

დეცენტრალიზაციის შესახებ ევროკავშირის მიდგომა ემყარება სახელმწიფო მმართველობის სისტემის რეფორმირებას, რესურსების ეფექტიანად განაწილების, უთანასწორობის შემცირების, სამუშაო ადგილების შექმნის და სხვა ცივილიზაციურ მოტივებს. იგი ფაქტობრივად პოლიტიკური რეფორმების მამოძრავებელი ძალაა, რაც ხელს უწყობს ტერიტორიების პოტენციალის გამოვლენას.

დეცენტრალიზაცია ასევე დაკავშირებულია გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნებთან და ღია მმართველობის მნიშვნელოვან როლთან, კერძოდ, განვითარებულია შეხედულება, რომ ეფექტიანი, ანგარიშვალდებული და ინკლუზიური ინსტიტუტების მშენებლობა ყველა დონეზე, შეამცირებს სიღარიბეს, კორუფციას და ქმნის ხელსაყრელ პირობებს, სადაც, სამთავრობო გადაწყვეტილებებში მოქალაქეთა როლი გაიზრდება და შემცირდება ეკონომიკური ურთიერთობების შედეგად წარმოქმნილი უთანასწორობები და ხელი შეეწყობა თანაბარი შესაძლებლობების შექმნას. ის ეფუძნება სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებს - მთავრობას, კერძო სექტორს, სამოქალაქო საზოგადოებას - შორის პარტნიორობას, იხ. გაეროს დოკუმენტი 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელების შესახებ. (UNDP 2016).

როგორც ევროკომისიის დოკუმენტებში არის აღნიშნული, დეცენტრალიზაცია არის, უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური პროცესი და რეალურ სამყაროში დეცენტრალიზაციას განსაზღვრავს პოლიტიკა და არა განვითარების მიზნები. კონკრეტულ ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის კურსი, განხორციელების დრო და თანმიმდევრობა განისაზღვრება სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეებს შორის ძალთა ბალანსით, მათი გარიგების და პოლიტიკის შემუშავების უნარით. მრავალ ქვეყანაში ინტერესთა კოალიცია ისეთია, რომ რეფორმები ვერ უზრუნველყოფს მეტ ავტონომიურობასა და ანგარიშვალდებულებას, შედეგად ადგილობრივი ხელისუფლება არ არის აღჭურვილი ადეკვატური რესურსებით განვითარების ეფექტური როლის შესასრულებლად.

1980-იან წლებიდან მოყოლებული ევროკავშირის ქვეყნებში დეცენტრალიზაცია ფაქტობრივად ექსპერიმენტულად წარიმართა. თავდაპირველ მიზანს წარმოადგენდა სოფლის განვითარება და საბაზისო ინფრასტრუქტურის შექმნა. განვითარდა მიკრო პროექტები და სოფლის განვითარების პროგრამები. 90-იანი წლებიდან აქცენტი გაკეთდა ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერებაზე, მმართველობის გაუმჯობესებასა და კოოპერაციაზე სხვადასხვა დონის ხელისუფლებებს შორის, ხოლო ბოლოს კი მნიშვნელობა მიენიჭა დეცენტრალიზაციას ტერიტორიული თვალსაზრისით (EC 2016).

ამასთან, გამოვლინდა, რომ ყველაზე ეფექტიანად გაუმჯობესდა ადგილობრივ დონეზე საბაზისო მოსახურება, განვითარდა ადგილობრივი კადრების შესაძლებლობები და ფისკალური ინსტრუმენტები. ნაკლები ეფექტიანობით გაუმჯობესდა ადგილობრივი მომსახურების ხარისხი, ანგარიშვალდებულება, ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიურობა.

წინააღმდეგობები, რომელსაც წააწყდა ევროპის ქვეყნები გამომდინარეობდა იქიდან, რომ ეროვნული (ცენტრალური) ხელისუფლებები ცდილობდნენ განეხორციელებინათ კომპეტენციების ცენტრალიზება, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ოდენობის და მათი საკუთარი შემოსავლების წყაროების შემცირება, სახელმწიფო ბიუჯეტებზე დამოკიდებულების და ტრასფერების გაზრდა, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სესხების აღების შეზღუდვები და სხვ.

ამასთან, გამოვლინდა ძირითადი წინააღმდეგობები, რომელსაც წააწყდა ევროკავშირის ახალი წვრი ქვეყნები, კერძოდ:

- კანონით გათვალისწინებულ და რეალურ ძალაუფლებას შორის სხვაობა, კომპეტენციები ადგილობრივ ხელისუფლებას გადაეცემა შესაბამისი რესურსების გარეშე.

- ბევრ ქვეყანას ჯერ კიდევ არ გააჩნია ტერიტორიული მართვის ეფექტიანი სისტემა, რომელიც ხელს შეუწყობს სხვადასხვა ინსტიტუტებს შორის თანამშრომლობას საზოგადოებრივი საქონლისა და მომსახურების მიწოდებაში.

- ძალზე ხშირად ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი ელიტების არსებობა და/ან სუსტი მმართველობა და ინსტიტუტების

მოუმზადებლობა. შედეგად, ადგილობრივი ხელისუფლება ხშირად მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის დავალებების შესრულებით შემოიფარგლება.

- ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელიც ცდილობს თავისი ავტონომიის გაფართოებას და ადგილობრივ განვითარებას სტიმულირებას, ხშირად მწვავე წინააღმდეგობას აწყდება პოლიტიკური ჯგუფების, სამინისტროების და/ან ტრადიციული ორგანოების მხრიდან. შედეგად, იშვიათად ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის სრულფასოვანი პოლიტიკურ სუბიექტად აღიარება.

- როდესაც ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შუძლია მომსახურების ეფექტიანად გაწევა, ადგილობრივ საზოგადოებას აღარ აქვს სურვილი ჩაერთოს მართვაში და გადაინაწილოს პასუხისმგებლობა, მათ შორის ხშირია გადასახადების გადახდის თავიდან აცილების მცდელობები. ასევე ხშირია შემთხვევები როცა ადგილობრივი ხელისუფლება აიგნორირებს საზოგადოების ინიციატივებს ან მათ საკუთარი ინტერესების სასარგებლოდ იყენებს, რაც ხშირად კონფლიქტებს ჰქმნის. ასევე, ცენტრალური ხელისუფლების დომინირება ზღუდავს ადგილობრივი საზოგადოების რესურსების ეფექტიან გამოყენებას.

ევროკავშირის ამ გამოცდილებიდან გამომდინარე შეიძლება დავასკვნათ, რომ:

ა. კავშირი დეცენტრალიზაციასა და განვითარებას შორის არის სადისკუსიო საგანი და ის თუ რამდენად უზრუნველყოფს დეცენტრალიზაცია განვითარებას არ არის ერთმნიშვნელოვნად განსაზღვრული. ვინაიდან პოლიტიკა დომინირებს განვითარების მიზნებზე, დეცენტრალიზაციის მიერ ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობის ამოცანები ხშირად ცალკეული ინსტიტუტების და ჯგუფების ინტერესებზეა დამოკიდებული.

ბ. დემოკრატიული პრინციპების განვითარება და საზოგადოების მონაწილეობა მართვაში უალტერნატივოა, იგი მოითხოვს დეცენტრალიზაციის პროცესის განვითარებას და ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევითობას, თუმცა ეს უკანასკნელი არ არის საკმარისი პირობა განვითარების პოზიტიური შედეგების მისაღებისთვის. მოქალაქეთა ჩართულობა და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ჩამოყალიბება თან უნდა სდევდეს დეცენტრალიზაციის პროცესს. მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ იქ სადაც არსებობს ხელისუფლების ძლიერი ცენტრალიზაციის, კლიენტელიზმის და ფისკალური წესრიგის

დაუმორჩილებლობის პრაქტიკა (განსაკუთრებით კი განვითარებად ქვეყნებში), დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარება სერიოზულად შეფერხებულია.

გ/. ქვეყნის ტერიტორიებსა და რეგიონებს ახასიათებს განვითარების უთანაბრობა, რაც იწვევს სოციალურ დაძაბულობას და კონფლიქტებს. იგი ხელს უშლის ადგილობრივი შესაძლებლობების გამოყენებას, განსაკუთრებით, როდესაც განვითარების სტრატეგიები ცენტრალიზებულად იქმნება და ქვეყნების ეროვნული პოლიტიკა აქცენტს გლობალურ ბაზრებზე აკეთებს. ამ თვალსაზრისით სივრცითი მოწყობა და დეცენტრალიზაციის პროცესის გაღრმავება სტრატეგიების ყურადღების ცენტრში უნდა აღმოჩნდეს. ეს განსაკუთრებით ცხადი გახდა კორონავირუსის პანდემიის დროს, რადგან ადგილობრივ რესურსებზე ორიენტაცია და მათი მართვის ეფექტიანობა ეკონომიკის ზრდის ძირითად პირობად იქნა აღიარებული. გამოცდილებამ აჩვენა, ადგილობრივი რესურსების მაქსიმალურად გამოყენება, და თვითკმარი რეგიონული ეკონომიკის შექმნა, ასევე, ტურიზმის ნაცვლად ადგილობრივი ინდუსტრიის განვითარება პრიორიტეტულ პოლიტიკას უნდა წარმოადგენდეს (თსუ-ის პროფესორის, აკადემიკოს ლადო პაპავას რეკომენდაციები „კორონომიკური“ კრიზისის ფონზე და პოსტკრიზისული მოლოდინები).

დ. დეცენტრალიზაციის რეფორმისას ყურადღება არის გამახვილებული რეფორმის "ზემოდან ქვემოთ მენეჯმენტზე" და სახელმწიფოს მართვის ტექნოკრატიული შესაძლებლობების შექმნაზე, ხოლო დინამიკა ქვემოდან ზემოთ დიდწილად უგულებელყოფილია და ადგილობრივი ხელისუფლების როგორც განვითარების მოქმედი პირის როლი დაკნინებულია. როგორც გამოცდილება აჩვენებს, ძალზე მნიშვნელოვანია მთავრობის სხვადასხვა დონეებს შორის თანამშრომლობა საზოგადოებრივი მომსახურებისა და საქონელის ეფექტიან მიწოდებისთვის (EC 2016).

ოცდამეერთე საუკუნის 10-იანი წლების შემდგომ პერიოდში ჩამოყალიბდა ახალი პოლიტიკური ხედვა, რომელიც დაეფუძნა რეგიონალიზაციის პროცესის შენელებით გამოვლენილ ნეგატიური მოვლენების გამოსწორებას.

ახალი ხედვა მოიცავს: ა. ადგილობრივი ხელისუფლების როლის პოლიტიკურ ხედვას, ბ. ადგილობრივი განვითარების პროცესში მოქალაქეების ცენტრალურ

როლს, გ. ადგილობრივ განვითარებისადმი ტერიტორიულ მიდგომას დ. დეცენტრალიზაციის მექანიზმის ღირებულებით მნიშვნელობას. ე. კოორდინაციას ყველა დონეზე, რის საფუძველზეც ყალიბდება საერთო პასუხისმგებლობა და ძლიერდება ფისკალური დამოუკიდებლობა, საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობა, განვითარების გეგმების სანდოობა, ხოლო ელიტარული და ვიწრო ჯგუფების გავლენა კი სუსტდება.

ევროსაბჭოს წევრი ქვეყნები მიერთებული არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიას, რომელიც ადგენს, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა გააჩნდეს საკუთარი ფინანსები, რომელსაც იგი დამოუკიდებლად განკარგავს; ადგილობრივი ფინანსების ნაწილი აუცილებლად ადგილობრივი გადასახადებისა მოსაკრებლებისგან უნდა შედგებოდეს, რომელთა განაკვეთი განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ. ფინანსურად სუსტი თვითმმართველობებისათვის უნდა არსებობდეს ფინანსური გამოთანაბრების ეროვნული სისტემა, რომელიც კი არ ზღუდავს არამედ უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების მოქმედების თავისუფლებას. თვითმმართველობებთან უნდა იმართებოდეს კონსულტაციები საჯარო ფინანსების გადანაწილების საკითხებზე. ადგილობრივი თვითმმართველობებისათვის ხელმისაწვდომი უნდა იყოს კაპიტალის ეროვნული ბაზარი.

ამდენად, ევროკავშირი უპირატესობას ანიჭებს ტერიტორიულ მოწყობას, სადაც გადანაწილებულია კონტროლი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და საჯარო მართვის სისტემის სხვადასხვა სუბიექტზე. უნდა აღინიშნოს, რომ ტერიტორიული მოწყობის ოთხი ფორმიდან - უნიტარული, ფედერაციული, რეგიონური და კონფედერაციული - ქვეყნები თავად წყვეტენ დეცენტრაციის მასშტაბებს და ზომას.

საქართველოში ტერიტორიული მოწყობა მომავლის საქმეა. კონსტიტუციის თანახმად ქვეყანაში სახელმწიფო-ტერიტორიული მოწყობა უნდა განისაზღვროს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ცენტრალური ხელისუფლების იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ. დღეს გვაქვს აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები (რომელთა სტატუსი განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით), საქართველოს მხარეები, რომლებსაც არ გააჩნიათ საკუთარი იურისდიქცია და ადგილობრივი ხელისუფლება, წარმოდგენილი თვითმმართველი ქალაქების და თემების

მუნიციპალიტეტებით. 2006 წლის ადგილობრივი მმართველობის რეფორმით შექმნილი 65 მუნიციპალიტეტიდან, 5 ერთეული იყო თვითმმართველი ქალაქი (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი და ბათუმი), თუმცა 2014 წელს მიღებულმა საქართველოს ორგანულმა კანონმა "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" თემთა მუნიციპალიტეტებიდან გამოჰყო 7 ქალაქი (თელავი, ოზურგეთი, ზუგდიდი, გორი, ამბროლაური, მცხეთა და ახალციხე) და მათ თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი მიანიჭა, რითაც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების რიცხვი 72-მდე გაიზარდა. 2017 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად, ეს 7 ქალაქი დაბრუნებულ იქნა თემთა მუნიციპალიტეტების შემადგენლობაში და საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ოდენობა კვლავ 65 ერთეული გახდა.

ზოგიერთი ქართველი მკვლევარი მხარს უჭერს საქართველოს ფედერაციული მოწყობას (ლორთქიფანიძე 1999). სხვები კი განმარტავენ, რომ ფედერალიზმი საქართველოსთვის საფრთხის შემცველი შეიძლება გამოდგეს. პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღება მსგავს მოდელში რთულია, ვინაიდან ზიარი კომპეტენციების სფეროში ყველა გადაწყვეტილება ფედერაციულ ცენტრსა და ფედერაციის სუბიექტებს შორის მიღწეულ უნდა იქნეს კონსენსუსის საფუძველზე, რის გამოც შეიძლება შეფერხდეს და სწრაფად ვერ განხორციელდეს ცალკეული რეფორმები. ფედერალიზმი გარკვეულწილად შეიცავს პოლიტიკური დაქუცმაცების საშიშროებასაც, განსაკუთრების საქართველოს მსგავს მყიფე პოლიტიკური და ეკონომიკურ სისტემებში. ამიტომ, არსებულ რეალობაში, რეგიონალიზმი საქართველოსთვის საუკეთესო გამოსავალია სახელმწიფო ხელისუფლების ქვეყნის ტერიტორიაზე ყველაზე ეფექტიანად გადანაწილებისთვის. რეგიონალიზმის პირობებში სახელმწიფოს ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულს ეძლევა გარკვეული დოზით დამოუკიდებლობა. ეს არის მექანიზმი, რომლის ძალითაც სახელმწიფოებს შეუძლიათ გადაჭრან პრობლემები სეპარატისტულ რეგიონებთან, ასევე ეთნიკურ და რელიგიურ ჯგუფებთან მიმართებაში. ამასთან, საქართველო არ ფლობს დიდ ტერიტორიას და არც ფინანსური რესურსებია საკმარისი იმისათვის, რომ სრულად ფედერალური მმართველობა დამკვიდრდეს ქვეყანაში. ამიტომაც აუცილებელია მოინახოს ისეთი მოდელი, რომელიც ერთის

მხრივ თავისუფლებას მისცემს ადგილობრივ ელიტებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრაში და მეორეს მხრივ უზრუნველყოფს სამართლებრივ ზედამხედველობას, ეროვნული ინტერესების გატარებას და სახელმწიფო მართვის სისტემის ერთიანობას. რეგიონალიზმა უნდა უზრუნველყოს, რომ ერთის მხრივ თავი არ იჩინოს ადგილობრივ მმართველთა თვითნებობამ და მეორეს მხრივ, არც იმდენად შევიწროვდნენ რომ მოითხოვონ ტერიტორიული დამოუკიდებლობა (ჟვანია 2019).

ევროკავშირის ახალი ხედვა დეცენტრალიზაციის შესახებ ემყარება პრინციპს, რომ ფისკალური, ტექნიკური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის გზით უნდა მოხდეს საჯარო რესურსების გადანაწილება მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესების მიზნით და ადგილობრივ საზოგადოებას აქვს კონტროლის ძალაუფლება. ასეთი დეცენტრალიზაციას ორი საყრდენი აქვს - ავტონომიურობა და ანგარიშვალდებულება. ავტონომიურობის გარეშე არ არსებობს ადგილობრივი რესურსების მობილიზების სტიმული, ანგარიშვალდებულება კი ქმნის ხელისუფლების პასუხისმგებლობას და მოქალაქეთა ძალაუფლებას.

დეცენტრალიზაცია ზოგადად ხორციელდება, როგორც საჯარო სექტორის რეფორმის ნაწილი, სადაც პასუხისმგებლობები, რესურსები და უფლებამოსილება გადაეცემა მმართველობის ქვედა დონეს. ფოკუსი კეთდება ფისკალურ ფედერალიზმზე, მთავრობის ფუნქციებისა და რესურსების ოპტიმალურ განაწილებაზე. ამ პროცესში ევროკავშირმა განსაკუთრებული ყურადღება მმართველობაში საზოგადოების ჩართულობასა და მონაწილეობაზე გააკეთა, რომელიც დეცენტრალიზაციის მექანიზმის ღირებულებით მნიშვნელობას გამოხატავს.

## **2.2 ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკაციის საფუძველი ევროპაში**

ევროპის კავშირში ადმინისტრაციული და ტერიტორიული ერთეულების კლასიფიკატორებს ადგენს ევროსტატი (ევროპის კავშირის სტატისტიკის სამსახური). თავდაპირველ ეტაპზე ეს კლასიფიკატორები სრულად ემთხვეოდა სტატისტიკის ტერიტორიული ერთეულების 5 ნომენკლატურას (Nomenclature for Units of Territorial Statistics, Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb>), სადანაც პირველი სამი (NUTS1, NUTS2, NUTS3) გამოიყენებოდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული

ერთეულებისთვის (ფედერალური მხარე, რეგიონი/რეგიონთა გაერთიანება, სპეციალური ტერიტორიები), ხოლო ბოლო ორი (NUTS4; NUTS5) - ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების ტერიტორიას.

მოგვიანებით ევროსტატმა გამიჯნა კლასიფიკატორები რეგიონებისთვის და ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულებისთვის. არგუმენტი ის გახლდათ, რომ თავისი არსით, სწორედ რეგიონებია ევროპის გათანაბრების პოლიტიკის სუბიექტი და ამ დონეზე დგება სოციალურ-ეკონომიკურ ინდიკატორთა სისტემა და შემუშავდება პოლიტიკა. ადგილობრივი ხელისუფლება კი უფრო მიკრო სისტემური ბუნებისაა და კომუნალურ-ადმინისტრაციული ფუნქცია აქვს, ვიდრე ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის განხორციელების. შესაბამისად, ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულებისთვის შემოვიდა ახალი კლასიფიკატორი LAU (Local Administrative Units) ქართულად - ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეული, რომლის ორი ტიპი - LAU1 და LAU 2 - გამოიყო.

LAU1 - არის ისეთი ადმინისტრაციული ერთეული, სადაც გაერთიანებულია რემდენიმე (მათ შორის სხვადასხვა ტიპის) დასახლება (Eurostat). ესენია, მაგალითად, რაიონი ირლანდიაში, მუნიციპალიტეტი ინგლისში, პოვიატი პოლონეთში, კომუნათა გაერთიანება საფრანგეთში. ასევე ისეთი მეტროპოლიური გაერთიანებები როგორცაა "დიდი ლონდონი", ოსლოს აგლომერაცია და ასე შემდეგ.

LAU2 - სასოფლო და საქალაქო თემებია, ადგილობრივი ადმინისტრაციის ყველაზე დაბალი დონე (Eurostat). ასეთია, "გმინა" პოლონეთში, კომუნა საფრანგეთში, სლაუტინა ლიტვაში, პატარა ქალაქები (Town), დაბები და სოფლები.

რაც შეეხება სუბ-ნაციონალურ დონეებს, აქ გამოიყენება NUTS-ს სისტემა და მისი ქვეტიპები მოსახლეობის ოდენობის მიხედვით დგინდება. NUTS1 არის რეგიონი, სადაც მოსახლეობის რიცხოვნება 3-7 მილიონია, NUTS2 არის რეგიონი, სადაც მოსახლეობა 800 ათასიდან 3 მილიონამდეა, ხოლო NUTS3 არის რეგიონი 150 ათასიდან 800 ათასამდე მოსახლეობით (Eurostat 2022).

ეს კლასიფიკაცია იმპერატიულია და არ ხდება მისი აღრევა, ანუ წარმოუდგენილია ტერიტორიას, რომელიც აკმაყოფილებს NUTS3-ს სტანდარტს მინიჭებული ჰქონდეს NUTS2-ის სტატუსი. მმართველობის ფორმებს ეს ნომენკლატურა ნაკლებად აქცევს ყურადღებას, LAU-ს დონეზე იქნება ადგილობრივი



თვითმმართველობა (დევოლუცია) თუ მმართველობა (დეკონცენტრაცია), ორდონიანი თვითმმართველობა (ანუ ორივე LAU-ს ექნება საკუთარი ძალაუფლება და ბიუჯეტი) თუ ერთდონიანი, ეს თითოეული წევრი სახელმწიფოს გადასაწყვეტია. ისევე როგორც ეროვნული მთავრობის გადასაწყვეტია NUTS დონეზე მმართველობის რა ფორმები იქნება - რეგიონული ავტონომია თუ ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული მმართველობა.

ევროპის 27 წევრი სახელმწიფოს (EU 27) მაგალითზე უნდა ითქვას, რომ LAU2 დონეზე ბევრ წევრ სახელმწიფოებში არის ადგილობრივი არჩევითი ხელისუფლება, თუმცა არის სახელმწიფოთა წყება (ინგლისი, ირლანდია, დანია, ისლანდია, ლიტვა და რამდენიმე სხვა), სადაც თვითმმართველობა მხოლოდ LAU1 დონეზეა და LAU2 მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიულ ერთეულს წარმოადგენს (საუტინა, სამრევლოები). თუმცა ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ორივე ადგილობრივ ადმინისტრაციული ერთეულის (LAU1 და LAU2) დონეზე არის არჩევითი ხელისუფლება, ანუ ორდონიანი თვითმმართველობა.

შედარებით ერთსახოვანია სიტუაცია NUTS კლასიფიკატორების შემთხვევაში ფედერალური სახელმწიფოები გამონაკლისს წარმოადგენენ, რადგან აქ რეგიონები ფედერაციის სუბიექტები არიან და უმეტესწილად მათ NUTS 2 კლასიფიკაცია აქვთ, ზოგ რეგიონს კი NUTS 1-საც (მაგალითად გერმანიაში). თუმცა ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოებში (EU27) სახეზეა ტენდენცია, რომ რეგიონები (ძირითადად NUTS 2, NUTS 3) ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული დონეები არიან და გათანაბრებითი პოლიტიკის გატარებას და ეკონომიკურ განვითარებას ემსახურებიან. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით ძლიერია ევროპის კავშირის ახალ წევრ სახელმწიფოებში (Eurostat 2022).

ამ მრავალფეროვნებაში ერთი საყოველთაო წესია - ის ტერიტორიები, რომელებიც NUTS კლასიფიკაციას განეკუთვნებიან, აქვთ რეგიონის (ან მისი სინონომი) ან აგლომერაციის/მეტროპოლიის სტატუსი. თუ რეგიონს ჰყავს არჩევითი ხელისუფლება, აქვს საკუთარი უფლებამოსილება და ბიუჯეტი, მაშინ ეს არის ავტონომიური რეგიონი, ხოლო თუ იქ უმაღლესი აღმასრულებელი მოხელე ინიშნება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ და რეგიონის ადმინისტრაცია არის ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურული ნაწილი, მაშინ ეს ცენტრალური

ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოა (დეკონცენტრირებული დონე). ევროპის კონტინენტზე (არა თუ ევროპის კავშირში) არსად გვხვდება პრეცედენტი, რომ NUTS-ს კლასიფიკაციის შესატყვის ტერიტორიას მინიჭებული ჰქონდეს მეორე დონის ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულის, ანუ დასახლების (LAU2-ს) სტატუსი და პირიქით, ვინაიდან ასეთი აღრევა მთლიანად დაანგრევდა ევროპის კავშირის სივრცით მორფოლოგიას და ადმინისტრაციულ რუკას.

ადამიანთა დასახლება განმარტებულია, როგორც “ადგილი სადაც ადამიანები ცხოვრობენ და მუშაობენ”. მეცნიერების სპეციალური დარგი *Landscape history* (რაც ითარგმნება როგორც ლანდშაფტის ისტორია) სწავლობს ადამიანთა დასახლებების მორფოლოგიას (აგებულებას) და მის ცვლილებას ისტორიის სხვადასხვა პერიოდის განმავლობაში. მეოცე საკუნეში ცალკე გამოიყო დარგი ურბანული მორფოლოგია, რაც მეტროპოლიების აგებულებას სწავლობს.

ადამიანთა დასახლებები ზოგადად ორ დიდ ჯგუფად იყოფა - განფენილ (*dispersed*) და ბირთვისმიერ (*nucleated*) დასახლებებად (Curtis 2007). ითვლება, რომ განფენილი დასახლებები უფრო სასოფლო (რურარული) სივრცეს ახასიათებს, მაშინ, როდესაც მეორე უფრო საქალაქო (ურბანული) დასახლებების მახასიათებელია. ცხადია, საუკუნეთა განმავლობაში ადამიანის საცხოვრისი არილის სტრუქტურა იცვლება, უფრო მეტიც, ის მრავალგვარად იცვლება და სხვადასხვა ფორმებს ქმნის, შესაბამისად კომპლექსური ხდება ადამიანთა განსახლების ლანდშაფტი.

ევროპის კონტინენტზე ადამიანთა განსახლების მორფოლოგიისა და ფორმების შესწავლას დიდი ყურადღება ბოლო 30 წლის განმავლობაში მიექცა, კერძოდ, კი ერთიანი ევროპული თანამეგობრობის (ევროპის კავშირი) ჩამოყალიბების შემდეგ. აქ ორმა ფაქტორმა ითამაშა გადამწყვეტი როლი, ესაა - ევროპული გათანაბრებითი პოლიტიკა (EU cohesion policy) და ევროპის საერთო აგრარული პოლიტიკა (Common Agricultural policy). გათანაბრებითი პოლიტიკის საგანია, მოაღწიოს ჰომოგენურ განვითარებას ევროპის კავშირის მთელს ტერიტორიაზე, რისთვისად აუცილებელია რეგიონული განვითარების ეფექტიანი პოლიტიკის არსებობა. საერთო აგრარული პოლიტიკის მიზანია სასოფლო რეგიონების განვითარება და სოფლის მეურნეობის კონკურენტუნარიანობის შენარჩუნება, შესაბამისად, ამ პოლიტიკის ტერიტორიული სამიზნე სასოფლო დასახლებებია.

აღნიშნული პოლიტიკის განხორციელებამ აჩვენა, რომ ადამიანთა დასახლებებისთვის ზოგადი დეფინიცია აღარ გამოდგებოდა და საჭირო იყო დასახლებათა მორფოლოგიის ზედმიწევნითი სწორად განსაზღვრა, რაც ევროკომისიას მისცემდა საშუალებას მეტი სიზუსტით მოერგო ზემოაღნიშნული პოლიტიკები კონკრეტული დასახლების საჭიროებისთვის. რეგიონული განვითარებისა და გათანაბრებისთვის ევროკომისიაში შეიქმნა რეგიონალური და ურბანული განვითარების მთავარი დირექტორატი (DG REGIO). ასევე ჩამოყალიბდა ორი კვლევითი ინსტრუმენტი - კვლევების ერთობლივი ცენტრი (JRC), რომელიც დასახლებათა ტიპოლოგიას სწავლობს და პერი-ურბანული სივრცის მართვის კვლევითი პროექტი (PRUREL), რომელიც სწავლობს საქალაქო და სასოფლო დასახლებების ურთიერთმიმართებას.

სასოფლო დასახლებათა ტიპოლოგიის დადგენისთვის ევროკომისია იყენებს გეოსივრცითი ინფორმაციის ბაზებს და ამ ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე ჩამოყალიბებულია სასოფლო დასახლებების შემდეგი სტანდარტი (Jonard at al, 2009).

ა) მოსახლეობის სიმჭიდროვე - 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> ნაკლები ნიშნავს, რომ დასახლება სასოფლოა

ბ) პერიფერიულობის ინდექსი: ურბანული ცენტრიდან მოწყვეტილად ითვლება სასოფლო დასახლება, თუ ამ კონკრეტული დასახლებიდან ურბანულ ცენტრამდე ავტომობილით მგზავრობას 45 წუთზე მეტი სჭირდება (Jonard at al. 2009), 12). სხვა შემთხვევაში დასახლება ახლოა ურბანულ ცენტრთან (მისაწვდომია). ამ ინდექსის გამოთვლა ხდება კონკრეტული ფორმულით სხვადასხვა ტიპის გზებზე, ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით როგორცაა: სიჩქარის ლიმიტი, მოძრაობის სიმჭიდროვე/საცობებები და დახრილობა. ევროკომისიის ნომენკლატურაში ასევე გადახედილია მობილურობის ცნება. თუ მეცხრამეტე საუკუნეში მობილურობა ნიშნავდა მოქალაქის შესაძლებლობას მანძილი N დაეფარა ფეხით ერთ დღეში, 1999 წლიდან ოფიციალურად გამოიყენება ტერმინი “*motorized mobility*” ანუ ავტომობილზე დამყარებული მობილურობა. შესაბამისად, აქ კრიტერიუმად აღებულია ტრანსპორტირების დრო და არა მანძილი.

გ) მიწის საფარის ინდექსი - მიწის საფარში იგულისხმება როგორც ლანდშაფტი, ფლორა და ფაუნა (ხელთუქმნელი), ასევე ადამიანის საქმიანობის შედეგად შექმნილი

(ხელთუქმნილი) ლანდშაფტი. ამ ინდექსის გამოყენებით დასახლების ორი ტიპი გამოიკვეთა - ღია სივრცე (Open space) და დახურული სივრცე (*closed space*). ღია სივრცედ ითვლება ურბანული დასახლება, სადაც ფართობის მინიმუმ 75% დაფარულია ტყით, სასოფლო სამეურნეო მიწებით და ხელთუქმნელი ლანდშაფტით (მდინარეების და ტბების ზედაპირის ჩათვლით) (Jonard at al. 2009). ყველა სხვა შემთხვევაში ურბანული დასახლება არის დახურული სივრცის ტიპის. ეს ბოლო კრიტერიუმი მხოლოდ იმ დასახლებებისთვის გამოიყენება სადაც მოსახლეობის სიმჭიდროვე მეტია ვიდრე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> ანუ არის საქალაქო ტიპის დასახლება (დაბა, პატარა ქალაქი).

ამ სამი კრიტერიუმის კომბინაციით მიღებულია სასოფლო დასახლებების შემდეგი ტიპები LAU2 დონეზე.

*სასოფლო-პერიფერიული (RP)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის სიმჭიდროვე ნაკლებია 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> -ზე, ურბანული ცენტრისკენ ტრანსპორტით მგზავრობის დრო მეტია ვიდრე 45 წუთი.

*სასოფლო - მისაწვდომი (ახლო) (RA)*: მახასიათებლები: მოსახლეობის სიმჭიდროვე ნაკლებია 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> -ზე, ურბანული ცენტრისკენ ტრანსპორტით მგზავრობის დრო 45 წუთზე ნაკლებია.

*საქალაქო (ურბანული) ღია სივრცე (UO)* - მახასიათებლები: მოსახლეობის სიმჭიდროვე მეტია 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> -ზე, ტერიტორიის 75% და მეტი დაფარულია, ტყით, სასოფლო მიწით და ხელთუქმნელი ლანდშაფტით.

*საქალაქო (ურბანული) დახურული სივრცე (UC)* - მახასიათებლები: მოსახლეობის სიმჭიდროვე მეტია 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> -ზე, ტერიტორიის 75%-ზე ნაკლები დაფარულია ტყით, სასოფლო მიწით და ხელთუქმნელი ლანდშაფტით

ოთხივე ეს ტიპოლოგია შესულია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების (OECD) ორგანიზაციის კლასიფიკატორებში და იგი გამოიყენება, როგორც ევროპის კავშირის სახელმწიფოებში, ასევე ამ ორგანიზაციის წევრ სხვა ქვეყნებში (მაგ. ნორვეგია).

ევროპის კავშირის სახელმწიფოთა (EU27) ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების (LAU2) 26.2 პროცენტი (ეს მოიცავს ურბანულ დასახლებებსაც) კლასიფიცირებულია როგორც სასოფლო-პერიფერიული, რაც ევროპის კავშირის

მთლიანი ტერიტორიის 47.8%-ია, მაგრამ ამ ტერიტორიაზე ევროპის კავშირის (EU27) მოსახლეობის მხოლოდ 8.8% ცხოვრობს. ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების მხოლოდ 10.9% პროცენტია კლასიფიცირებული როგორც ურბანული დახურული სივრცე, რაც ევროპის კავშირის (EU27) ტერიტორიის მხოლოდ 3.1%, მაგრამ აქ მოსახლეობის 45.5% ცხოვრობს (Jonard 2009).

რეგიონთა ტიპოლოგია ემყარება ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების დონეზე ტიპოლოგიების დადგენის შედეგების გაერთიანებას NUTS3 და NUTS2 დონეებზე. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (OECD) შემდეგ ტიპოლოგიას გვთავაზობს (Jonard 2000).

ა) *სასოფლო რეგიონები*, სადაც მოსახლეობის 50%-ზე მეტი სასოფლო თემებში ცხოვრობს

ბ) *შუალედური რეგიონები*, სადაც მოსახლეობის 15%-იდან 50%-მდე სასოფლო თემებში ცხოვრობს;

გ) *ურბანული რეგიონები*, სადაც მოსახლეობის 15%-ზე ნაკლები ცხოვრობს სასოფლო თემებში

2009 წლის კვლევაში (F. Jonard at al), LAU2 დონეზე ტიპოლოგიის დაზუსტების კვალდაკვალ, დაკონკრეტდა რეგიონების ტიპოლოგია და არსებულ სამ ტიპს დაემატა 3 ქვეტიპი. საბოლოოდ მიღებულია 6 ტიპის რეგიონი (Jonard at al. 2009):

1) *სასოფლო პრეიფერიული რეგიონი (RPR)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის 50% და მეტი ცხოვრობს სასოფლო თემებში და მოსახლეობის 50%-ზე მეტი მოწყვეტილ სასოფლო თემებში ცხოვრობს.

2) *სასოფლო მისაწვდომი რეგიონი (RAR)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის 50% და მეტი ცხოვრობს სასოფლო თემებში, ამ მოსახლეობის 50%-ზე ნაკლები ცხოვრობს მოწყვეტილ დასახლებებში.

3) *შუალედური ღია სივრცის რეგიონები (IOR)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის 15%-ზე მეტი და 50%-ზე ნაკლები ცხოვრობს სასოფლო თემებში, მოსახლეობის 50%-ზე მეტი ცხოვრობს ღია სივრცის საქალაქო თემებში.

4) *შუალედური დახურული სივრცის რეგიონები (ICR)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის 15%-ზე მეტი და 50%-ზე ნაკლები ცხოვრობს სასოფლო თემებში, მოსახლეობის 50%-ზე ნაკლები ცხოვრობს ღია სივრცის საქალაქო თემებში.

5) *ურბანული ღია სივრცის რეგიონები (UOR)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის 15%-ზე ნაკლები ცხოვრობს სასოფლო თემებში, მოსახლეობის 50%-ზე მეტი ცხოვრობს ღია სივრცის საქალაქო თემებში.

6) *ურბანული დახურული სივრცის რეგიონები (UCR)*, მახასიათებლები: მოსახლეობის 15%-ზე ნაკლები ცხოვრობს სასოფლო თემებში, მოსახლეობის 50%-ი და ნაკლები ცხოვრობს ღია სივრცის საქალაქო თემებში

ტიპოლოგიის სიზუსტისთვის ასევე გამოიყენება შემდეგი დამაზუსტებელი ინდიკატორები:

- *მოსახლეობის რაოდენობა ურბანულ ცენტრში.* თუ სასოფლო რეგიონში არის ურბანული ცენტრი 200 ათასი და მეტი მოსახლეობით და ეს მოსახლეობა მთელი რეგიონის 25%-ზე მეტია, მაშინ ასეთ სასოფლო რეგიონს ენიჭება შუალედური რეგიონის კლასიფიკაცია. ხოლო თუ შუალედურ რეგიონში არის ურბანული ცენტრი 500 ათასი და მეტი მოსახლით, რაც მთლიანი მოსახლეობის 25%-და მეტია, მაშინ ასეთი შუალედური რეგიონი რეკლასიფიცირდება როგორც ურბანული რეგიონი.

- *მთლიანი დამატებული ღირებულება.* ურბანულ ღია სივრცის რეგიონებში მთლიანი დამატებული ღირებულების 50%-მდე უნდა იწარმოებოდეს ეკონომიკის მეორე და მესამე რიგის სექტორებში. ხოლო ურბანული დახურული სივრცის რეგიონებში ეს მაჩვენებელი 70%-ზე მეტი უნდა იყოს

- *დასაქმება,* ურბანულ ღია სივრცის რეგიონებში მოსახლეობის 50%-დასაქმებულია ურბანულ ცენტრებში. ხოლო ურბანულ დახურულ სივრცის რეგიონებში ეს მაჩვენებელი 70%-ზე მეტი უნდა იყოს.

ევროპის კავშირის სახელმწიფოებში (EU 27) ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების დონეზე (LAU 2) ტერიტორიების უდიდესი ნაწილი დაფარულია სასოფლო-მისაწვდომი თემებით, რაც შეეხება რეგიონებს, აქ სასოფლო ტიპოლოგია შემდეგია: NUTS 3 დონეზე ტერიტორიების უდიდესი ნაწილი უჭირავს სასოფლო მისაწვდომ და შუალედურ ღია სივრცის რეგიონებს, ხოლო NUTS 2 რეგიონების დიდი ნაწილი კლასიფიცირებულია, როგორც შუალედური დახურული სივრცის რეგიონები.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულების უმრავლესობა ევროპაში არის ღია სივრცე, რაც ნიშნავს რომ ეს არის

ურბანული და სასოფლო დასახლებათა კომბინაცია, სადაც დაცილება თემებსა და ურბანულ ცენტრს შორის ტრანსპორტირების დრო 45 წუთისა და ნაკლებია. რაც შეეხება რეგიონებს, საშუალო ზომის რეგიონების (800 ათასიდან 3 მილიონამდე) უმრავლესობა კლასიფიცირდება, როგორც ურბანული დახურული სივრცე, რაც გამოწვეულია NUTS 2-ის ტერიტორიაში დიდ მეტროპოლიების ჩართვით. რაც შეეხება მცირე ზომის რეგიონებს (NUTS 3. 150 ათასიდან - 800 ათასამდე) მათი უმრავლესობა არის შუალედური დახურული სივრცის რეგიონები, რაც ცენტრალური ევროპის ინდუსტრიალიზაციის შედეგია.

ქალაქები უძველესი ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულებია ევროპაში. შესაბამისად, მათი ტიპოლოგიის დადგენაში, ობიექტურ ფაქტორებთან ერთად, შემოდის სუბიექტური ფაქტორები, როგორცაა: ტრადიცია, ისტორიული მემკვიდრეობა და ფუნქცია. მაგალითად, სანტა დევისის დასახლებას (უელსი, დიდი ბრიტანეთი), სადაც 2000 ნაკლები მცხოვრებია, აქვს ურბანული ცენტრის (*city*) სტატუსი, რადგან ეს სტატუსი მან მე-16-ე საუკუნეში მიიღო. მიუხედავად, ასეთი “სუბიექტური ანომალიებისა”, ზოგადად, ურბანისტიკაში მიღწეულია შეთანხმება, რომ დასახლებათა ურბანული კლასტერების დელიმიტაცია დამოკიდებულია მოსახლების სიმჭიდროვეზე (300 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე დს მეტი) და ეკონომიკაზე (ქალაქებში განვითარებული უნდა იყოს ეკონომიკის მეორე და მესამე რიგის სექტორები).

ევროპაში ქალაქების განვითარების მონიტორინგი ხდება ურბანული აუდიტის მეშვეობით. ურბანული აუდიტი არის ევროკომისიის რეგიონალური მართვის გენერალური დირექტორატისა და ევროსტატის ერთობლივი პროექტი. ურბანული აუდიტის მეთოდოლოგია შესწავლის საგნად ძირითად გამოჰყოფს ადმინისტრაციულ ქალაქებს, ურბანულ ცენტრებს. დიდ ურბანულ ზონებს, დიდი ქალაქის რაიონებს (Urban Audit 2004). ქალაქების აუდიტი ხორცილდება 27 ინდიკატორის გამოყენებით და შედეგები მიეწოდება ევროკომისიას (Urban Audit 2004).

2012 წელს ევროკომისიის რეგიონალური განვითარების გენერალურმა დირექტორატმა შეიმუშავა ახალი ნომენკლატურა ურბანული დასახლებებისთვის. ეს ნომენკლატურა ძირითადად ეფუძნება მოსახლეობის სიმჭიდროვეს და სივრცით მორფოლოგიას.

ურბანული დასახლებებისთვის შემოღებულია შემდეგი ინდიკატორები:

მოსახლეობის სიმჭიდროვე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup>-დან 300 კაცი/კმ<sup>2</sup>-მდე - მჭიდროდ სასახლებული სასოფლო სივრცე (დაბა)

მოსახლეობის სიმჭიდროვე 300 კაცი/კმ<sup>2</sup>-დან 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-მდე - ურბანული კლასტერი (ქალაქის ტიპის დაბა) (Dijkstra and Poelmane 2012).

მოსახლეობის სიმჭიდროვე 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-დან 5 000 კაცი/კმ<sup>2</sup>-მდე - ურბანული დასახლება (პატარა ქალაქი "Town") (Dijkstra and Poelman2012).

მოსახლეობის სიმჭიდროვე 5 000 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ი და მეტი - მაღალი სიმჭიდროვის ურბანული ცენტრი. (მეგაპოლისები და მეტროპოლების ფუნქციონალური ცენტრი, დიდი ქალაქი (City)).

ურბანული აუდიტის მეთოდოლოგია, ისევე როგორც ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის/ევროკომისიის ქალაქების ახალი დეფინიცია, ქალაქებად (city) აღიარებს მხოლოდ იმ ურბანულ დასახლებებს, რომელთა მოსახლეობაა მინიმუმ 50 000-ია. ხოლო ნაკლები მოსახლეობის და 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლები სიმჭიდროვის ურბანულ დასახლებებს, როგორც ქალაქის ტიპის დასახლებას. დღეისთვის მუშაობს ევროკომისიის სპეციალური პროექტი რომელიც სწავლობს ასეთი დასახლებების მორფოლოგიას, სოციალ-ეკონომიკური და სივრცითი განვითარების პერსპექტივებს. დღეისთვის შეთახმება შემდეგია: დასახლებები, სადაც მოსახლეობის სიმჭიდროვე არის 300-დან 1 500-მდე კაცი/კმ<sup>2</sup>-ი სასოფლო არეალის ურბანული კლასტერად ითვლება და არა ცალკე აღებულ ურბანული ცენტრად (Dijkstra and Poelmane 2012). რაც შეეხება ქალაქებს (City) ისინი მოსახლეობის მიხედვით რამდენიმე კატეგორიებად იყოფა (Dijkstra and Poelmane 2012).

ცხრილი 3. ურბანულ დასახლებათა ტიპოლოგია ევროპაში

ტიპი	მოსახლეობის ოდენობა
პატარა ქალაქი (S)	50 000 დან 100 000-მდე
საშუალო ზომის ქალაქი (M)	100 000-დან 250 000-მდე
დიდი ქალაქი (L)	250 000-დან 500 000-მდე
მეტროპოლია XL	500 000-დან - 1 000 000-მდე
მეგა ქალაქი XXL	1 000 000-დან - 5 000 000-მდე
გლობალური ქალაქი GC	5 000 000 და მეტი

წყარო: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>



შესაბამისად, ურბანული აუდიტი და OECD/EC დეფინიცია ეხება სწორედ იმ ქალაქებს, სადაც მოსახლეობა 50 000 მეტია და სიმჭიდროვე აღემატება 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ქალაქების სიას წევრი სახელმწიფოების მოთხოვნით დაემატა 77 ქალაქი, რომელიც არ შეესაბამება აღნიშნულ კრიტერიუმებს, თუმცა ისტორიული და კულტურული ფაქტორების გამო ისინი ჩათვლილი იქნენ ურბანულ ცენტრებად. შესაბამისად, ურბანული აუდიტი ამ ქალაქებშიც ტარდება.

დასახლებათა ზემოგანხილული ტიპები: სასოფლო დასახლებები, ურბანული დასახლებები და რეგიონები ქმნიან ევროპის კავშირის სივრცით მორფოლოგიას, რომლის საფუძველია თემი (LAU 2). სწორედ თემთა ფუნქციონალური და ტერიტორიული კომბინაციებით ყალიბდება უფრო დიდი ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეული (LAU 1) და რეგიონი (NUTS) რაც საერთო ჯამში წარმოადგენს ევროპის კავშირის სივრცით სქემას. ეს სქემა სამ შრეს მოიცავს ესენია: სივრცითი უჯრედი, ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულები (LAU) და სტატისტიკური რეგიონები (NUTS). სამივე შრე არის ერთიანი სტრუქტურის ნაწილები.

საზოგადოების განვითარება თანდათან უფრო მეტი და მრავალფეროვანი პროდუქტის, მომსახურების თუ მმართველობითი სიკეთის მიწოდების საჭიროებას წარმოშობს. ადამიანის მოთხოვნათა და მოთხოვნილებათა ზრდა, ქმნის ისეთ მომსახურებას (მაგ. ინტერნეტის მიწოდება, საკაბელო ტელევიზია, ეკოლოგიურად სუფთა ტრანსპორტი, ელექტრონული მმართველობა, დისტანციური სერვისები) რაზეც 50 წლის წინათ ძნელად თუ ვინმეს ექნებოდა წარმოდგენა. ეს ახალი მოთხოვნები იმავდროულად გამოწვევაცაა და შესაძლებლობაც. მასზე რეაგირება კი გამოსახულებას სივრცით განზომლებაში ჰპოვებს. ამას თან ემატება მიგრაციის და შეუქცევადი ურბანიზაციის ტენდენციები, რაც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანთა დასახლების ტიპსა და სივრცით მორფოლოგიაზე. შესაბამისად, შეიმჩნევა დასახლებათა გამსხვილების აშკარა ტენდენცია, მათი ერთმანეთზე მიბმა რესურსების კონსოლიდაციისა და ეფექტიანობის მიღწევისთვის, ასეთი გაერთიანების რამდენიმე ტიპი არსებობს და მათ ქვემოთ განვიხილავთ.

დაბალი სიმჭიდროვის დასახლებათა გაერთიანებას სასოფლო აგლომერაციები ეწოდება. ხშირ შემთხვევაში ეს გაერთიანება მოიცავს როგორც სასოფლო ასევე

საქალაქო ტიპის დასახლებებს. ასეთი გაერთიანებები იმ ამოცანების შესასრულებლად იქმნება, რომელთა შესრულება თემის (LAU 2) დონეზე შეუძლებელია. როგორც წესი, ასეთ მომსახურებას განეკუთვნება: ეკონომიკური განვითარება, გარემოს დაცვა, მყარი ნარჩენების მართვა, წყლის რესურსების მართვა, დასაქმება და შრომითი რესურსები, კლიმატის ცვლილებაზე ზემოქმედება და ბუნებრივი კატასტროფების რისკის შემცირება, ჯანდაცვა, განათლება, მშენებლობა და მიწის რესურსების მართვა, კომუნიკაცია, ტრანსპორტი და სხვა. ასეთი გაერთიანებები შეიძლება შეიქმნას ნებაყოფლობით, სახელშეკრულებო საფუძველზე ან კანონის ძალით, ანდა სულაც ყოველგვარი ადმინისტრაციული განზომილების გარეშე ეკონომიკური და სოციალური ინტერაქციის საფუძველზე. ნებაყოფლობით ასეთი გაერთიანებები საფრანგეთში იქმნებოდა, თუმცა 1993 წლის ჟან პოლ ჩავუს რეფორმის შემდეგ ისინი კანონით ფორმირდებიან. ასეთი გაერთიანება საფრანგეთში ორი სახისაა: “კომუნათა კომუნა”, სადაც შემადგენელი თემები ნაკლებად არიან ინტეგრირებული და მმართველობითი ორგანოები იქმნება არაპირდაპირი (ერთეულებიდან წარდგინების) წესით. მეორე ტიპია “კომუნათა აგლომერაცია”, აქ ხელისუფლება არჩევითია. ევროპის სხვა ქვეყნებში (დიდი ბრიტანეთი, პორტუგალია, ბულგარეთი, ლიტვა, შვედეთი და სხვა) ასეთი აგლომერაციის ხელისუფლება აირჩევა, როგორც დამოუკიდებელი მმართველობის რგოლი. ყველა ქვეყანაში ასეთი აგლომერაციის კლასიფიკატორია LAU 1.

უნდა აღინიშნოს, რომ როგორც საფრანგეთში, ასევე ევროპის სხვა ქვეყნებში, აგლომერაციები ადგილობრივი ხელისუფლების რეალური ძალაუფლების მქონე ფუნქციონალური რგოლებია და აქ ხორციელდება ყველა მნიშვნელოვანი საჯარო მომსახურების მიწოდება. მაშინ, როდესაც თემები (დასახლებები) უფრო პირველი რიგის მარტივ ამოცანებზე (რეგისტრაცია, კომუნალური მომსახურება, სოციალური სერვისები) არიან ორიენტირებულნი. ასეთი ერთეულების შექმნის დროს გამოიყენება სასოფლო დასახლებათა ინდიკატორები (სიმჭირდოვე, პერიფერიულობა და მიწის საფარი), ყველაზე ჰომოგენურად (ერთსახოვნად) ეს ერთეულები მოწყობილია საფრანგეთში, ყველაზე დიდი ერთეულები (რაიონები) კი პორტუგალიაშია.

სასოფლო აგლომერაციის ერთ-ერთი უმთავრესი ნიშან-თვისება მათი ადმინისტრაციული ცენტრების ურბანულ ცენტრებად გარდაქმნა და მათი თანდათანობით ურბანულ აგლომერაციებში ტრანსფორმირებაა.

ბოლო წლების ურბანიზაციის ტენდენცია კარგად იკითხება ევროპის განსახლებათა რუკაზე. ქალაქების სულ უფრო და უფრო გამსხვილება ერთის მხრივ განუხრელად ამცირებს სასოფლო ტერიტორიებს და მეორეს მხრივ, ეკონომიკის ინტეგრაცია ურბანულ ცენტრებს შორის სულ უფრო მჭიდრო კომუნიკაციას ითხოვს. ბოლო წლებში, ევროპის ტერიტორიაზე განუხრელად იზრდება ურბანული რეგიონების რიცხვი, სადაც მოსახლეობის უმრავლესობა ცხოვრობს საშუალო და დიდი ზომის ქალაქებში.

როგორც ევროკომისიის, ასევე ეროვნულ მთავრობათა პოლიტიკა დიდწილად მიმართულია დაბალანსებული ტერიტორიული განვითარებაზეა ორიენტირებული, რაც ნიშნავს - ყველა დასახლების თანაბარ განვითარებას და ძირითად სიკეთეებზე თანაბარ წვდომას. პრაქტიკულ განზომილებაში ეს ნიშნავს, რომ ევროპის თავდაპირველ წევრ სახელმწიფოებში (EU 15) ურბანიზაცია არის არა ქვეყნის ერთი ნაწილიდან მეორეში (სასოფლო რეგიონიდან დიდ ქალაქში) მიგრაცია, არამედ ზოგადად, ქვეყნის მთლიან მოსახლეობაში და ყველა ტერიტორიულ ერთეულში, ქალაქის მაცხოვრებელთა წილის ზრდა სოფლის მაცხოვრებელთა წილის შემცირების ხარჯზე.

შესაბამისად, იზრდება ურბანულ დასახლებათა რიცხვი და მოსახლეობა (სასოფლო დასახლებების გარდაქმნა ურბანულად). ხშირ შემთხვევაში ასეთი ურბანული კლასტერები ფუნქციონალურად მიბმულნი არიან ერთ დიდ ქალაქზე, რომელსაც ცენტრალური ქალაქი (*core city*) ეწოდება და რომლის გარშემო რამდენიმე ათეული სატელიტი ურბანული ტიპის დასახლება შეიძლება იყოს განთავსებული. როგორც წესი, ასეთი სატელიტი ურბანული დასახლებები, დაბები და ქალაქის ტიპის დასახლებებია (*town*), თუმცა, არც ისე იშვითია შემთხვევა, როცა ასეთ აგლომერაციაში საშუალო სიდიდის ურბანული ცენტრებიცაა (*city*) ჩართული. დიდი ურბანული ზონები გამოიყენება, როგორც ეკონომიკის მოტორი და ქვეყნის ინტეგრაციის ეფექტიანი მექანიზმი, მათ შორის გერმანიაში, პოლონეთში და ბევრ ქვეყანაში.

ურბანული აგლომერაციები ძირითადად დამახასიათებელია საფრანგეთისა და გერმანიისთვის. საფრანგეთში ასეთ გაერთინებას ურბანულ თემთა გაერთიანებას (*communauté urbaine*) უწოდებენ, სხვა ქვეყნებში კი ურბანულ აგლომერაციას. ევროსტატის დეფინიციით ეს მსხვილი ურბანული ზონებია (LUZ – Large Urban Zones) [Eurostat]. როგორც წესი, ასეთ ურბანულ აგლომერაციებს საკუთარი მმართველობითი ორგანოები (მერი და წარმომადგენლებითი საბჭო) ჰყავთ. საქალაქო აგლომერაციების ფუქციები იგივეა, რაც სასოფლოს, თუმცა აქ უფრო მეტი აქცენტი ტრანსპორტზე, მუშახელის მობილურობასა და კომუნიკაციებზე კეთდება.

მეტროპოლისები თავისი არსით ძალზე ჰგვანან ურბანულ აგლომერაციებს, იმ განსხვავებით, რომ თუ ურბანულ აგლომერაციებში რამდენიმე თანაბარზომადი ქალაქი მაინცაა (ან ერთი დიდი და რამდენიმე თანაბარზომადი), მეტროპოლისი აგებულია ერთი ქალაქის დომინირებაზე. დომინანტი ქალაქი წარმოადგენს მეტროპოლისის ცენტრს. ამ ცენტრის მთავარი მახასიათებელი დიდი სიმჭიდროვეა (5 000 კაცი/კმ<sup>2</sup> და მეტი), ცენტრალური ქალაქი არის ფუნქციონალური ცენტრი, სადაც მაქსიმალურადაა განვითარებული ეკონომიკის მესამე რიგის სექტორი, ასევე ტრადიციულად ძლიერია ეკონომიკის მეორე რიგის სექტორი. როგორც წესი, მეტროპოლისების ირგვლივ უფრო ნაკლები სიმჭიდროვის დასახლებებია, რომელთა ხარჯზე მეტროპოლისის ცენტრი იზრდება და ფუნქციონალური ზონის დიდი ნაწილი სწორედ ამ გარეუბნებში გადადის (სავაჭრო ცენტრები, ავტოსალონები და ა.შ.) და ისინი თანდათან მეტროპოლისის ეკონომიკის ფუნქციონალური ნაწილი ხდებიან.

კიდევ ერთი დამახასიათებელი თვისება ის გახლავთ, რომ მეტროპოლისის ეკონომიკური გავლენა მისი საზღვრებიდან მეტად შორს ვრცელდება, შეიძლება მეტროპოლისი მუშახელს იზიდავდეს რამდენიმე ასეული კოლომეტრით დაშორებული დასახლებებიდან.

ურბანული აგლომერაციისგან განსხვავებით, მეტროპოლისი შთანთქავს ახლომდებარე დასახლებებს, მათ შორის მცირე და საშუალო ზომის ქალაქებს. ჯერ ხდება გარშემო განლაგებული ქალაქების ფუნქციონალური მიზმა მეტროპოლიური არეალის ცენტრზე, ხოლო შემდეგ მეტროპოლისი ფიზიკურად “მიდის” ამ ქალაქებთან და მათ საკუთარ საზღვრებში აქცევს. შესაბამისად, სივრცითი განვითარების (დაგეგმვის) მეცნიერებაში აღიარებულია, რომ თუ ერთი დასახლების

მოსახლეობის 15%-ზე მეტი მუშაობს ან დაკავებულია ბიზნესით მეზობელ დასახლებაში, მაშინ ეს ორი დასახლება ფუნქციონალურად ერთ ორგანიზმს წარმოადგენს (Urban Audit 2004).

შესაბამისად, უმრავლეს მეტროპოლიურ გაერთიანებაში ცენტრალური ქალაქი იზიდავს მუშახელს მეზობელი დასახლებებიდან და განუხრელად აფართოებს თავის ფუნქციონალურ ზონას (Korcelli 2008), იგი თანდათან იერთებს ახალ ტერიტორიებს და დასახლებებს. მეტროპოლისებს წარმოადგენს ევროპის დედაქალაქთა უმეტესობა და მსოფლიოს ის ქალაქები რომელთა მოსახლეობა მილიონზე მეტია და სადაც მეტროპოლისის ცენტრში მოსახლეობის სიმჭიდროვე 5 000 კაცი/კმ<sup>2</sup> -ზე მეტია.

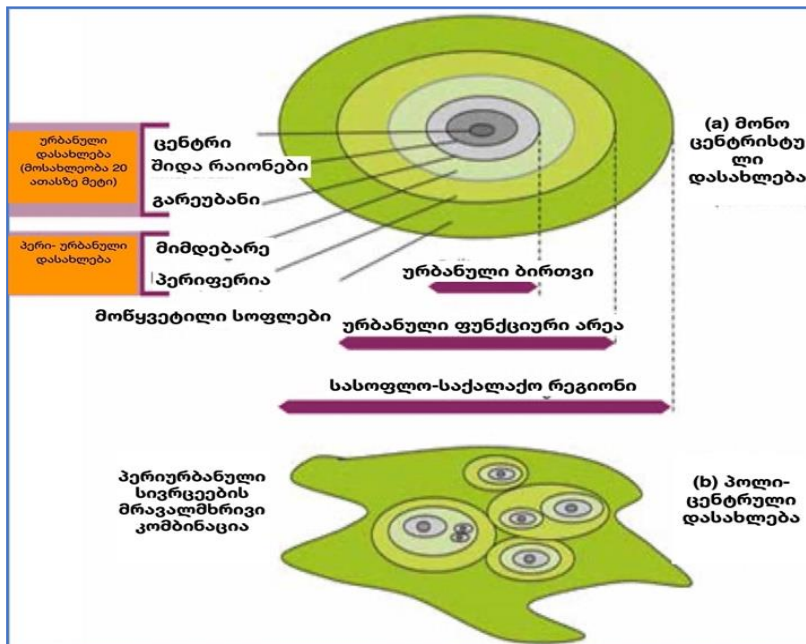
ურბანული განვითარება თანამედროვე ეკონომიკის მამოძრავებელი ძალაა, თუმცა მას თავისი ნაკლოვანებაც გააჩნია. ერთ-ერთი ყველაზე ხელშესახები ნეგატიური ეფექტი ქალაქების ტერიტორიული გაფართოებაა, იგი ამცირებს ღია სივრცეს და იპყრობს სასოფლო ტერიტორიებს. ქალაქების სწრაფი გაფართოება კიდევ უფრო აღრმავებს ნაპრალს საქალაქო და სასოფლო განვითარებას შორის, რაც, თავისი მხრივ, ხელს უწყობს მიგრაციას დიდ ქალაქებში და სასოფლო ტერიტორიების დეპოპულაციას.

ურბანული გაფართოების ნეგატიური ასპექტების შესამცირებლად გამოიყენება ურბანულ-რურალური, ერთიანი სივრცე - ანუ პერიურბანული რაიონი. პერიურბანიზაცია შედარებით ახალი კონცეფციაა, თუმცა საქალაქო და სასოფლო განვითარების ჰარმონიზაციის იდეა ახალი არ არის და იგი ჰოვარდის “მწვანე ქალაქებიდან” (Howard 1902). იღებს სათავეს. თუმცა მწყობრი ურბანული კონცეფციის სახე პერიურბანიზაციამ მეოცე საუკუნის 60-იან წლებში მიიღო და დღეს სივრცითი განვითარების ერთერთ პერსპექტიულ მიმართულებად ითვლება.

პერიურბანულ სივრცეს ზოგჯერ “რურბანულ რეგიონს” (სიტყვების რურალური და ურბანული შეერთებით მიღებული ტერმინი), ზოგჯერ კი შუალედურ (*Inerim*) აგლომერაციასაც. პერი-ურბანული სივრცე განიმარტება, როგორც საქალაქო დასახლებისა და მის გარშემო არსებულ სასოფლო დასახლებების ერთიანი არეალი. მსხვილი პერი-ურბანული ტერიტორიები შეიძლება მოიცავდნენ საქალაქო ტიპის დასახლებებს (*Town*) და სოფლებს.

”პერურბანული სივრცე არის განგრძობილი დასახლებები, ის მოიცავს ერთეულებს, რომელთა მოსახლეობა 20 ათასზე ნაკლებია და სადაც მოსახლეობის

სქემა 2. პერი-ურბანული სივრცის სტრუქტურა



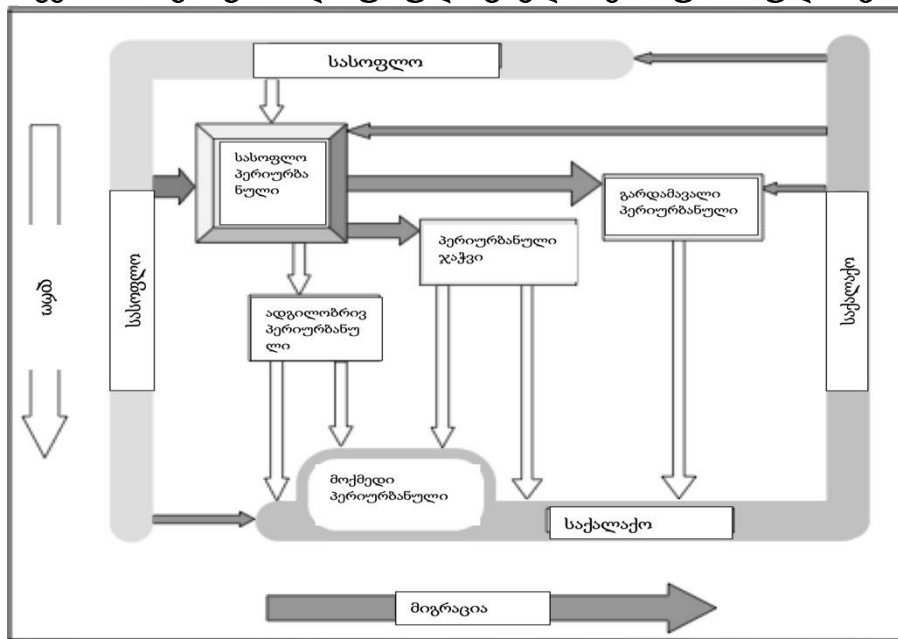
სიმჭიდროვე არ არის 40 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლები” (Piorr, Ravets and Tosics 2010). ასეთი ტიპის რაიონები ხელს უწყობენ ქალაქების განვითარებას და არ იწვევს ურბანულ დასახლებებში მოსახლეობის სიმჭიდროვის გაზრდას და მათ გადატვირთვას. იმავდროულად, პერიურბანული რაიონები სასოფლო განვითარების კარგი ინსტრუმენტია, ვინაიდან აქ მიგრაციის ციკლი ჩაკეტილია პერიურბანულ ტერიტორიაზე და სასოფლო და საქალაქო დასახლებებს შორის მოსახლეობის გაცვლა კონკრეტული არეალის შიგნით ხდება (იხილე სქემა 3). დიდი ანგარიშით, პერურბანული სივრცე ურბანული განვითარების შერბილებული ვარიანტია, სადაც ურბანული გაფართოების ნაცვლად ისეთი ფუნქციონალური რაიონი იქმნება, სადაც სასოფლო დასახლებები მომსახურებას იღებენ ახლომდებარე საქალაქო დასახლებებიდან, სანაცვლოდ კი ქალაქი იღებს მიწის იმ საფარს, რაც აუცილებელია ურბანული ღია სივრცის არსებობისთვის.

პერურბანული რაიონი შედგება: ურბანული ტიპის დასახლებისგან, რომელიც ამ სივრცის ეკონომიკური, და როგორც წესი, ადმინისტრაციული ცენტრია; ქალაქის გარეუბნებიდან; მიმდებარე სასოფლო ტერიტორიისგან და დაცილებული სოფლებისგან. პერურბანულ სივრცეში ურბანულ ცენტრსა და დასახლებებს შორის ტრანსპორტით მანძილის დაფარვას არ უნდა სჭირდებოდეს 45 წუთზე მეტი დრო.

ბოლო წლებში შემოვიდა ახალი დეფინიცია, პერი-ურბალური სივრცე (Laquinta and Drescher 2000). ასეთია სივრცე, სადაც ურბანულ დასახლებაში მოსახლეობის სიმჭიდროვე 40 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლებია, ან ადმინისტრაციული ცენტრი სულაც სასოფლო დასახლებაა.

პერიურბანულ ტერიტორიაზე მმართველობის უფლებამოსილებას განეკუთვნება შემდეგი: ადგილობრივი ეკონომიკა, სასოფლო განვითარების პოლიტიკის მხარდაჭერა, გარემოს დაცვა და კლიმატის ცვლილება, მიწათსარგებლობა, ზონირება და სივრცითი განვითარება, ფინანსური რეგულაციის პოლიტიკის გატარება, ტრანსპორტი და კომუნიკაციის სფერო, ბიზნესის წახალისება, სოციალური მომსახურება და ჯანდაცვა, განათლება და ინოვაციური პოლიტიკა. ის რეგიონები, სადაც პერიურბანული რაიონები კარგად არიან განვითარებული, სასოფლო-საქალაქო რეგიონებად იწოდება და აქ ეკონომიკური ზრდა უახლოვდება მაღალი სიმჭიდროვის ურბანული რეგიონების ზრდას. ეკონომისტები პერიურბანულ რაიონს ადგილობრივი ეკონომიკის ინტეგრირებული განვითარების ტერიტორიულ მოდელსაც უწოდებენ. ბოლო წლებში პერიურბანიზაცია აქტიურად მიმდინარეობს დიდ ბრიტანეთში, გერმანიაში, საფრანგეთში, ესპანეთში და ევროპის

სქემა 3. მიგრაციის დახურული ციკლი პერი-ურბანულ სივრცეში



წყარო: Defining Periurban: Understanding Rural-Urban Linkages. David I. Laquinta, Alex W. Drescher.

კავშირის სხვა ქვეყნებში. ისევე როგორც სამხრეთ ამერიკისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნებში. სივრცითი მოწყობისთვის მნიშვნელობა აქვს ზომისა და ფუქციის

ბალანსს, რაც უფრო ფუნქციონალურად მრავალფეროვანია დასახლება, მით უფრო მაღალია მისი როლი ეკონომიკაში და იგი მეტ მოსახლეს იზიდავს.

ევროპის ტერიტორიები დაფარულია მსხვილი ფუნქციონალური ზონებით, როგორცაა: აგლომერაციები, მეტროპოლიები და პერი-ურბანული სივრცეები. ისეთი საჯარო ფუნქციები, როგორცაა: ადგილობრივი ეკონომიკა, ბუნების დაცვა, ჯანდაცვა, ნარჩენების მართვა, განათლება, კომუნიკაცია და სატრანსპორტო სისტემა დღეს მუნიციპალიტეტის უფრო დიდ ზომას მოითხოვს, ვიდრე 19 საუკუნის დასაწყისში, როცა ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქცია სამოქალაქო რეგისტრაციას, საჯარო სივრცის (მოედანი) მოვლას და ქუჩების განათებას არ სცდებოდა.

ევროპის საბჭოს რეგიონული და ადგილობრივი დემოკრატიის კომიტეტი (CDLR) თავის მოხსენებაში მკაფიოდ განმარტავს, რომ არ არსებობს მკაფიო კავშირი ზომასა და ეფექტიანობას, ისევე, როგორც ზომასა და დემოკრატის შორის. ანუ დიდი ზომის არმინისტრაციული ერთეული აპრიორი არ ნიშნავს მეტ ეფექტიანობას, ისევე როგორც პატარა მუნიციპალიტეტი აპრიორი არ ნიშნავს მეტ დემოკრატის (CDLR 2007). მთავარი კითხვა რომელიც უნდა დაისვას, შემდეგია - რამდენად დიდია დიდი? ანუ რამდენად ეფექტიანია ზომა ფუნქციებთან მიმართებაში. აღიარებულია, რომ ისეთი ფუნქციების აღსრულებას, როგორცაა ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება, ინფრასტრუქტურა, გარემოს დაცვა, მიწის რესურსები - დიდი ზომის ერთეულები უკეთ ახერხებენ. თეორიულად, მოსახლეობის რიცხოვნებაზე დამყარებული ოპტიმალური ზომა არის 40 ათასი კაცი (CDLR 2007), თუმცა ეს ზომა შეიძლება იყოს გაცილებით მეტი ან ნაკლები ქვეყნის სპეციფიკის, განვითარების დონის, კულტურული და ტერიტორიული ტრადიციების გათვალისწინებით. ცხადია, რომ დიდ ერთეულებში დემოკრატია და მოქალაქეთა ნდობა შეზღუდულია სივრცით, ეს ბალანსდება, როგორც შეზღუდული ადგილობრივი წარმომადგენლობით (სამრევლო საბჭო) ასევე, ორდონიანი სისტემით. ევროპის ყველა იმ ქვეყანაში, სადაც LAU2 დონეზე მოსახლეობის ოდენობა 40 ათასზე ნაკლებია სხვადასხვა ფორმით არსებობს ადგილობრივი ადმინისტრაციის მეორე დონე (LAU1), ვინაიდან წვრილი პირველი დონის პირობებში შეუძლებელი ხდება მნიშვნელოვანი საჯარო ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელება.



არსებობს რამდენიმე დაშვება: ა) წვრილი მუნიციპალიტეტები არაეფექტურია ეკონომიკისა და ფინანსური რესურსების მართვის თვალსაზრისით, ბ) რაც უფრო მეტად აღემატება მოსახლეობის ოდენობა მუნიციპალიტეტის ზომის ზედა ზღვარს - 40 ათასს, მით უფრო დაბალია მოქალაქეთა მონაწილეობა. გ) დიდ ერთეულებში შესაძლებელია დემოკრატიის და მონაწილეობის გაზრდა ისეთი ინსტრუმენტებით, როგორცაა: ელექტრონული მმართველობა, პირდაპირი დემოკრატია. მაშინ, როდესაც არ არსებობს წვრილ ერთეულებში ზომის ეკონომიკისა და ფინანსური ეფექტიანობის მიღწევის დადასტურებული მექანიზმები (CDLR 2007)

### თავი 3. მმართველობის დეცენტრალიზაციის პროცესის შედეგები და მისი განვითარების პერსპექტივა საქართველოში

#### 3.1. მმართველობის დეცენტრალიზაციის გამოცდილება საქართველოში და დღევანდელი მდგომარეობის ანალიზი

##### 3.1.1. დასახლებათა ტიპოლოგია სახელმწიფოებრიობის აღდგენის შემდგომ

საქართველო უძველესი სახელმწიფოებრიობის ისტორიის მქონე ქვეყანაა და მას ტერიტორიული და ადმინისტრაციული მოწყობის მრავალფეროვანი გამოცდილება გააჩნია.

საქართველოს პირველმა რესპუბლიკამ (1918 – 1921 წწ.) აქტიურად დაიწყო მუშაობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ რეფორმაზე. მთავარი ამოცანა იყო, ერთის მხრივ რუსული იმპერიის მაზრების სისტემის შეცვლა და მეორეს მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების ფორმირება. თუმცა, ეს პროცესი გაჭიანურდა და 1919 თვითმმართველობის არჩევნები მაინც ყოფილი მაზრების ბაზაზე ჩატარდა. ტერიტორიული მოწყობის კონცეფციის ჩამოყალიბების პირველი მცდელობა პავლე ინგოროყვას ჰქონდა. იგი საქართველოს ოთხ ფუნქციონალურ ნაწილად: აღმოსავლეთ საქართველო; დასავლეთ საქართველო; აღმოსავლეთ საქართველოს სანაპირო (იყენებს ტერმინს “ჰინტერლანდი”) - ქვემო-ყარია, ზამბაკი, ყაზახ-მამზადილი და ზაქათალა; დასავლეთ საქართველოს “ჰინტერლანდი” - სამურზაყანო, აფხაზეთი და სოჭის ოლქი (ინგოროყვა 1919). პავლე ინგოროყვამ თავისი ეს თეზისი კიდევ უფრო განავრცო 1920 წლით დათარიღებულ ნაშრომში “ქვეყნის ადმინისტრაციულ ტერიტორიული მოწყობის პროექტი” (თოფჩიშვილი 2005), სადაც იგი უბრუნდება მე-12-ე საუკუნის მოდელს “ციხე-ქალაქი და მიმდგომი მისი ქვეყანაი” [“მატიანე ქართლისაი”, ქართლის ცხოვრება]. ინგოროყვა ათვლის წერტილად იღებდა ურბანულ დასახლებას და მის ირგვლივ 25 კმ რადიუსში განლაგებული სოფლებს და ამ ერთობით აყალიბებდა ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ერთეულს. ეს მიდგომა დამყარებული იყო მოწინავე ევროპული სამეცნიერო აზრზე და პავლე ინგოროყვამ ამ კონცეფციაში ქართული ისტორიული გამოცდილებისა და მოწინავე ევროპული აზრის მეტად წარმატებული სიმბიოზი მოახდინა. თავად ინგოროყვა ასეთი მოწყობის არგუმენტირებისას მოიხმობდა ისტორიულ გამოცდილებას, ეკონომიკურ

მიზანშეწონილობას და ეროვნული უსაფრთხოების საჭიროებებს (თოფჩიშივილი 2005). მენშევიკურმა მთავრობამ ამ მოწინავე მიდგომას მარტივი პოპულიზმი არჩია და ქვეყნის მოწყობის ის მოდელი შეარჩია, რომელში 19 ოლქი იყო (აქედან სამს ავტონომიის სტატუსი ჰქონდა) და ყველა დასახლებულ პუნქტს საკუთარი თვითმმართველობა ჰქონდა. ამ მოდელს ინგოროყვა მკაცრად დაუპირისპირდა მაგრამ უშედეგოდ, იგი მიღებული იქნა. თუმცა მოდელის განხორციელება ვერ მოხერხდა რადგან მისი მიღებიდან 4 დღეში საბჭოთა რუსეთმა საქართველოს ოკუპაცია მოახდინა.

საბჭოთა ხელისუფლებამ 1924 წელს შექმნა ტერიტორიული მოწყობის კომისია რომელშიც პავლე ინგოროყვაც შედიოდა. 1930 წელს დაიწყო ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების ოპტიმიზაცია რაც მეტწილად ინგოროყვას 1920 წელს კონცეფციას ემყარებოდა (ურბანული და სასოფლო დასახლებათა ერთობლიობა). თუმცა ეს ერთბაშად არ გატარებულა და საბჭოთა პერიოდის რაიონების ფორმირება 1970-იან წლებამდე მიმდინარეობდა. საბოლოო სახით მიღებული იქნა 76 რაიონი (ქალაქის რაიონების გამოკლებით). 551 სასოფლო საზოგადოება კოლმეურნეობებად და სახალხო დეპუტატთა სასოფლო საბჭოებად დაიშალა, რომელთა რიცხვი მუდმივად იცვლებოდა და 1985 წლისთვის საქართველოში სოფლებსა, თემებს, ქალაქების და დაბების ბაზაზე 1 180 სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის სახალხო დეპუტატთა საბჭო აღირიცხებოდა. ურბანულ დასახლებად განისაზღვრა დაბები და ქალაქები მარტივი კრიტერიუმით - თუ დასახლებას არ ჰქონდა სასოფლო სამეურნეო ფუნქცია (კოლმეურნეობა) მაშინ იყო ქალაქი ან დაბა. საბჭოთა ინდუსტრიალიზაციის პერიოდში რამდენიმე ახალი მონოფუნქციური ქალაქი (ტყიბული, ტყვარჩელი,) აღმოცენდა. ქალაქების სტატუსი ორგვარი იყო: რესპუბლიკური დაქვემდებარების ქალაქები (არ იყო რაიონის ცენტრი) და რაიონული დაქვემდებარების ქალაქები (რაიონის ცენტრები). ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები ორდონიანი იყო ქალაქი/დაბა და სოფელი/თემი ირჩევდა სახალხო დეპუტატთა საბჭოებს, რომლებიც დელეგატებს აგზავნიდნენ რაიონის დეპუტატთა საბჭოებში. აღმასრულებელი ხელისუფლება ეკუთვნოდა აღმასრულებელ კომიტეტს, იგი სახალხო დეპუტატთა საბჭოს მიერ იქმნებოდა. საუბარი ადგილობრივი ხელისუფლების საბჭოთა სისტემაზე ფუჭია, რადგან აქ

ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალურის გაგრძელება და დემოკრატიულ ცენტრალიზმზე აგებული მკაცრი პარტიული ვერტიკალის ნაწილი იყო. თუმცადა ფორმალურად, ეს იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა სადაც სოფლის, თემის, დაბის და ქალაქის დონეზე (LAU 2) პირდაპირი წესით აირჩეოდა წარმომადგენლობითი ორგანო, ხოლო რაიონის დონეზე (LAU 1) ხელისუფლება ყალიბდებოდა არაპირდაპირი წესით, თუმცა ყველა სახელისუფლებო ბერკეტი სწორედ რაიონის (LAU 1) დონეზე იყო თავმოყრილი.

საქართველომ 1991 წელს დაამტკიცა კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის გარდამავალი მოდელის შესახებ”, რომელმაც მრავალპარტიულობა საბჭოთა სისტემას მოარგო და ერთპარტიული კონტროლი ადმინისტრაციული ვერტიკალით ჩანაცვლა, რაც ყველა რაიონში პრეფექტის დანიშვნაში გამოიხატა. ეს სისტემა 1992 წლის სამხედრო გადატრიალების შედეგად გაუქმდა და ადგილებზე მმართველობითი ფუნქცია მოიშალა. ხელახალი დისკუსია ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის და ადგ. თვითმმართველობის განვითარებაზე 1995 წლიდან დაიწყო.

ეს დისკუსია დაიწყო არა ქვედა ადმინისტრაციული რგოლებით, არამედ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობით, რასაც თავისი მიზეზი ჰქონდა. ცენტრალურ დონეზე ხელისუფლების სტაბილიზაციის შემდეგ, საჭირო გახდა ეფექტიანი კონტროლის დამყარება ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ძალზე სუსტ ცენტრალურ ხელისუფლებას კი არ გააჩნდა ადმინისტრაციული რესურსი ყოველ დაბასა და ქალაქში. შესაბამისად, გაჩნდა საჭიროება ისეთი რგოლისა, რომელიც შესაძლებელს გახდიდა დიდი ტერიტორიების კონტროლს მცირე ადმინისტრაციული რესურსით. ასეთი ტერიტორიების ძიებაში ამოტივტივდა საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დაყოფის ისტორიული აჩრდილები (საერისთაო, სათავადო, ოლქი). დისკუსია ძირითადად ორი მიმართულებით წარიმართა - რეგიონული ავტონომია (ფედერალიზაცია) თუ სახელმწიფო ხელისუფლების დეკონცენტრაცია (ცენტრალური ხელისუფლების რეგიონალური ორგანოების - ადმინისტრაციული მხარე - შექმნა).

1995 წელს უკუგდებულ იქნა რეგიონების რაიმე სახით ინსტიტუციონალიზაცია, უფრო მეტიც კონსტიტუციაში ჩაიწერა, რომ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-

ტერიტორიული მოწყობა ვერ შესდგება მანამ, სანამ არ აღდგება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობა (ანუ, არ გვეცოდინება რას ვყოფთ). იმისთვის, რომ მოხაზულიყო ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრაციის ტერიტორიული არეალი, ავტონომიურ რესპუბლიკების გვერდით გაჩნდა 9 მხარე (რეგიონი). მხარეები ნაკლებად ითვალისწინებენ სოციალ-ეკონომიკურ ფაქტორებსა თუ სივრცითი მოწყობის მოდელებს, ისინი იმეორებენ პირველი რესპუბლიკის მიდგომას და ეყრდონობიან საქართველოს ეთნოგრაფიულ (ე.წ. “კუთხურ”) დაყოფას. მხარეები ქართულმა საზოგადოებამ სიფრთხილით მიიღო და მოგვიანებით საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით ასეთი დაყოფა უკანონოდ იქნა გამოცხადებული და სამხარეო ადმინისტრაციის სახელი სამართლებრივად ასე განისაზღვრა “ საქართველოს პრეზიდენტის რწუმუნებულის ადმინისტრაცია ....” (შემდეგ მოსდევს თვითმმართველი ერთეულების ჩამონათვალი სადაც რწუმუნებულს აქვს მანდატი), ეს თვითმმართველი ერთეულები იმ ტერიტორიული საზღვრებში არიან გაერთიენებული რაც თავდაპირველად განისაზღვრა როგორც “მხარის ისტორიული ტერიტორია”, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი საზღვრებით ამ ადმინისტრაციულ მხარეებს 1995 წლამდე არასდროს უარსებიათ.

რაც შეეხება თვითმმართველობას აქაც საფუძვლად აღებული იქნა არსებული მოდელი. სოფლებში/თემებში (კოლმეურნეობის და მეურნეობის ტერიტორია) ასევე დაბასა და ქალაქებში (LAU 2 ანალოგი) შეიქმნა თვითმმართველი ერთეულები. რაიონის დონეზე (LAU 1 ანალოგი) პროპორციული წესით აირჩეოდა საკრებულო, ხოლო გამგებელი ინიშნებოდა პრეზიდენტის მიერ. რაიონის დონეზე არჩეული საკრებულო საკმაოდ ეფექტიანი მექანიზმი გამოდგა ადგილობრივი ინტერესების დაცვისა და პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გამგებლის კონტროლისთვის. ამის გამო 2002 წელს ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გააუქმა პირდაპირი წესით რაიონული საკრებულოს არჩევა და შემოიღო ასოცირებული საკრებულო, სადაც პირველი დონის ადმინისტრაციული ერთეულის გამგებლები შედიოდნენ. ამით ფაქტიურად მოშალა ადგილობრივი პოლიტიკური წარმომადგენლობა. 5 დიდი ქალაქიდან 3-ს მიეცა უფლება აერჩია ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. ქალაქებზე ადგ. თვითმმართველობას საკმაო უფლებები ჰქონდა, რეალურად კი ყველა სახელისუფლებო ბერკეტი (ბიუჯეტის ჩათვლით) თავმოყრილი იყო რაიონის

დონეზე, რომელიც მმართველობის დონე იყო. ამ მედელის მიმართ ევროპის საბჭოს კონგრესის 2003 წლის მონიტორინგის ანგარიში ზომაზე მეტად კრიტიკული იყო (Coe 2004).

2005 წელს გატარებული რეფორმის მიხედვით საქართველოში შემოვიდა ერთდონიანი ადგილობრივი თვითმმართველობა, ყოფილი რაიონების ტერიტორიაზე შეიქმნა თვითმმართველი ერთეული მუნიციპალიტეტი (LAU 1 ანალოგი) სადაც არჩეულია საკრებულო, რომელიც თავის მხრივ ნიშნავს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს. მუნიციპალიტეტები შედგება ტერიტორიული ერთეულებისგან (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი), სადაც ინიშნება მუნიციპალიტეტის მოხელე და მისი აპარატი. ამ დასახლებებს შენარჩუნებული აქვს ადმინისტრაციული ერთეულის სტატუსი (LAU 2 ანალოგი). 2008 წლის ორგანული კანონის დამატებებით ამ ერთეულების ადმინისტრაციული ფუნქციები კიდევ უფრო გაიზარდა. ხუთივე მსხვილი ქალაქი გახდა სრულფასოვანი თვითმმართველი ერთეული, მათ ჰყავთ საკრებულო და საკრებულოს მიერ დანიშნული აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. 2010 წლიდან ქ. თბილისი მერი საყოველთაო კენჭისყრითაა არჩევა. ორგანული კანონი არ არეგულირებს 5 თვითმმართველ ქალაქის შიდა დაყოფას. შესაბამისად, ეს ქალაქები (ქ. თბილისის ჩათვლით) ფაქტიურად პირველი დონის ერთეულები (LAU2 ანალოგი) გამოდიან, რაც აშკარა ანაქრონიზმია. ყველაზე დიდი შეცდომა ისაა რომ 2006 წლის შემდეგ აღარ გაღრმავებულა რეფორმა და იგი დეცენტრალიზაციაში არ გადაზრდილა, რამაც 2009 წლიდან სამინისტროებს ადმინისტრაციული ვერტიკალის სრულად აღდგენის საშუალება მისცა. ყოველივე ზემოთქმულის შედეგად შეიძლება ითქვას, რომ XII-XIII საუკუნეებში ქვეყნის ტერიტორიული მორფოლოგია ქალაქისა და სოფლის სივრცის ერთობას ემყარებოდა, რაც მთლიანად მოიშალა მონგოლთა შემოსევის შემდეგ და ქვეყნის დეზინტეგრაციამ განვითარების ეს პროცესი მოკლა.

1874-1881 წლების სასოფლო და საქალაქო რეფორმებმა საქართველოში დაიწყო ქვეყნის ახალი სივრცითი მორფოლოგიის შექმნა. საქართველოს დამოუკიდებლობის დროს დაიწყო ფიქრი ქვეყნის ადმინისტრაციულ მოწყობასა და სივრცით განვითარებაზე. ამ მცდელობის სათავესთან იგა ქართველი მეცნიერი პავლე იგორყვა. საბჭოთა კავშირის დროს საქართველოს რაიონები მნიშვნელოვნად

გასხვავდებოდნენ სხვა რესპუბლიკების რაიონებისგან, ამის დასტურია შედარება მოლდოვასთან (ტერიტორიით და მოსახლეობის რიცხოვნებით მსგავსი ქვეყანა) სადაც რაიონებს ორჯერ მეტი მოსახლეობა ჰყავს ([http://en.wikipedia.org/wiki/Districts\\_of\\_Moldova](http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Moldova)), ვიდრე საქართველოში. იგივე ითქმის მეზობელ აზერბაიჯანზეც ([http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative\\_divisions\\_of\\_Azerbaijan](http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_divisions_of_Azerbaijan)) ან თუნდაც შორეულ ბულგარეთზე სადაც საშუალოდ ერთ რაიონში 100 ათასი მოსახლეა ([http://en.wikipedia.org/wiki/Provinces\\_of\\_Bulgaria](http://en.wikipedia.org/wiki/Provinces_of_Bulgaria)), რომ აღარაფერი ვთქვათ რუსეთზე სადაც ზოგიერთი რაიონის მოსახლეობა მილიონს აჭარბებს.

2005 წლის რეფორმის შედეგად საქართველოში არ გაუქმებულა სოფლები და პატარა ქალაქები, ეს ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულები შენარჩუნებული იქნენ, რეალურად მოხდა მათგან თვითმმართველობის წაღება და ზედა დონის ადგილობრივ ერთეულზე - მუნიციპალიტეტის დონეზე (ყოფილი რაიონი) ატანა, რამაც შეამცირა ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხი მაგრამ გაზარდა ხელისუფლების ეფექტიანობა, რაც დიდიწილად ადმინისტრაციული რესურსის მოქნილ მართვას ემყარებოდა და არა ადგილობრივი ხელისუფლების ინსტიტუციურ სიძლიერეს.

დღევანდელ სამხარეო მოწყობას არ გააჩნია არც სამართლებრივი და არც ისტორიული წანამდღვრები. ისეთ პირობებში, როცა დაბალია ქვეყნის ეკონომიკური ინტეგრაცია, როცა ტერიტორიული მთლიანობის პრობლემა დგას, ამ “რეგიონების” როგორც დამოუკიდებელი თვითმმართველობითი რგოლის რაიმე ფორმით ინსტიტუციონალიზაცია საფრთხის მატარებელია.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის შესახებ მსჯელობის დაწყებამდე უნდა ვიცოდეთ როგორია დასახლებათა მორფოლოგია. ანუ რა არის საშენი მასალა რითაც ქვეყნის ადმინისტრაციული კონსტრუქცია უნდა აშენდეს. საქართველოში ამ მხრივ რთული სურათი გვაქვს, კერძოდ:

ა) სასოფლო დასახლებათა ტიპების სხვადასხვაობა. საქართველოში 7 სახის სასოფლო დასახლებაა: 1. აღმოსავლეთ საქართველოს დაბლობის და მთისწინეთის არეალი მეტწილად დიდი სოფლებით და კომპაქტური დასახლებით; 2. აღმ. საქართველოს დაბალმთიანი არეალი შერეული სიდიდის სოფლებით და კომპაქტური

დასახლებით; 3. აღმ. საქართველოს მთის ქვაბულისა და პლატოს არეალი მეტწილად საშუალო სიდიდის სოფლებით; 4. აღმ. საქართველოს მთიანი არეალი პატარა სოფლებით; 5. კოლხეთის დაბლობისა და მიმდებარე მთისწინეთის არეალი უმეტესად დიდი სოფლებით; 6. დასავლეთ საქართველოს მთისწინეთის და გორა-ბორცვიანი არეალი უმეტესად საშუალო სიდიდის სოფლებით. 7. დასავლეთ საქართველოს საშუალო და მაღალმთიანი განსახლების არეალი პატარა სოფლებით (ჯაში 2007).

ბ) *დღევანდელ დასახლებათა ტიპოლოგია საბჭოთა პროდუქტია.* ცენტრალიზებული ეკონომიკა და მიგრაციის ადმინისტრაციული შეზღუდვა აფერხებს დასახლებათა განვითარებისა და შიდა მიგრაციის პროცესს. შესაბამისად, ძალზე ბევრ დასახლებულ პუნქტს დღეს ქალაქი ან დაბა ჰქვია არა იმიტომ, რომ ის ასეთი ტიპისაა, არამედ იმიტომ, რომ არსებობს საბჭოთა მმართველობის რომელიღაც ორგანოს შესაბამისი გადაყვეტილება.

გ) უდიდესი პრობლემაა ქვეყნის სივრცის ინვენტარიზაციისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტების არ არსებობა - საქართველო გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მიერ შეტანილია იმ ქვეყნათა სიაში რომლებიც არარეგულარად ატარებენ მოსახლეობის აღწერას. ყველაზე უკეთეს შეთხვევაში მომსახლეობის ის მონაცემები რაც ჩვენ გვაქვს 2014 წელს ჩატარებული აღწერის (რომლის მეთოდოლოგია საყოველთაო ეჭვს იწვევს) მონაცემებით გაკეთებულ გათვლებს ეყრდნობა. საქართველოში არ არსებობს “ევრომეფის” ანალოგი (ანუ ადასახლებათა საზღვრების ატლასი), არ არსებობს მიწის საფარის ატლასი (CORINE-ს ანალოგი) და არც გზათა ინტენტარიზაციის ატლასი. ამ ელემენტარული ინსტრუმენტების გარეშე ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრების ოპტიმიზაციასა და ტერიტორიის ზომის ეფექტიანობის შესახებ მსჯელობა თვის ზვინში ნემსის ძებნას ჰგავს.

დღეს საქართველოში რაც მოგვეპოვება ესაა მინიციპლიტებების ფართობი<sup>4</sup> და ქალაქების უმრავლესობის ფართობი<sup>5</sup>, ასევე მოგვეპოვება 2014 წლის მოსახლეობის

---

<sup>4</sup> მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული სოფლების ტერიტორია და საზღვრები არ არის დადგენილი. კოლმეურნეობას და საბჭოთა მეურნეობას სარგებლობით ჰოქნდათ მიწები გადაცემული, მათი დაშლის შემდეგ ის მიწის ფონდი რომელიც კომლებზე დარიგდა მიწის კადასტრის მონაცემებში მოხვდა, რომელიც ასევე არ არის დასახლებების მიხედვით დალაგებული და დაბალი სიზუსტისაა. შესაბამისად ჩვენ ფაქტიურად არ ვიცით სასოფლო დასახლებეთა ფართობი. ვიცით მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ჯამური ფართობი



აღწერის შედეგები თითოეული დასახლებული პუნქტის მიხედვით. ზოგადი შეფასებითი მონაცემები საქართველოს გზათა სისტემის (საერთშორისო, საქალაქთაშორისო, მუნიციპალური/ადგილობრივი, სასფლო და შიდასაქალაქო) და მათი გამტარუნარიანობის შესახებ.

ჩვენი ამოცანაა ამ მწირ ინფორმაციაზე დაყრდნობით და ამ ანგარიშის წინა თავეში აღწერილი ნომენკლატურის გამოყენებით შევეცადოთ საქართველოს დასახლებათა ტიპოლოგიის დადგენას. ცხადია, ჩვენს ამ მცდელობას ვერ ექნება ზუსტი დელიმიტაციის პრეტენცია. მაგრამ მას შეუძლია გვაჩვენოს: ა) მიახლოებითი სურათი ბ) მიმართულება თუ საით მივმართოთ ძალისხმევა.

საქართველოში (კონტროლირებად ტერიტორიაზე) 3 500 მდე სოფელია, საშუალო მოსახლეობით 601 კაცი. სოფელთა დიდი უმრავლესობა გაერთიანებულია თემებში. ჩვენი ანალიზის ობიექტად აღებულია მუნიციპალიტეტების ტერიტორიული ერთეულის სტატუსის მქონე ერთეული (LAU 2 ანალოგი), ასეთი საქართველოში 998-ია. იმის გამო, რომ არ გვაქვს მონაცემები თითოეული სასოფლო დასახლების (სოფელი, თემი) ფართობის შესახებ, ვერ ვითვლით მოსახლეობის სიმჭიდროვეს კონკრეტული ერთეულისთვის. ამიტომაც, ამ ანგარიშში, სიმჭიდროვე დათვლილია მუნიციპალიტეტისთვის (LAU 1 ანალოგი) მთლიანად. თუ მუნიციპალიტეტში სიმჭიდროვე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტია, მაშინ მუნიციპალიტეტის ტერიტორიას აკლდება მასში შემავალი ქალაქის მონაცემები და ისე ითვლება მოსახლეობის სიმჭიდროვე. ცხადია დელიმიტაციის ასეთი მეთოდი სისუსტით ვერ შეედრება მოდელს სადაც თითოეული დასახლებული პუნქტისთვის ინდივიდუალურად გამოითვლება სიმჭიდროვე, მაგრამ საქართველოს პირობებში ეს ერთადერთი შესაძლებელია მეთოდია.

ამ მეთოდით ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე მიღებული დასკვნები ნათელყოფს, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტთა აბსოლიტურ უმრავლესობაში მოსახლების სიმჭიდროვე 100 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლებია (იხილე ცხრილი 4), სიმჭიდროვე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup> და მეტი არის საქართველოს 5 მუნიციპალიტეტში, ესენია: გორის

---

<sup>5</sup> ეს მონაცემი აღებულია Geoland service-იდან დაკვეთის საფუძველზე. იგი ემყარება ქალაქის სტრუქტურ რუკას და შეიძლება მოცავდეს 10%-მდე მცდარობას ქალაქის ფართობის გამოთვლისას.

მუნიციპალიტეტი, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტი, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, სამტრედიის მუნიციპალიტეტი და ჭიათურის მუნიციპალიტეტი.

ცხრილი 4. მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რაოდენობა და სიმჭიდროვე

მუნიციპალიტეტი	ფართობი კმ²	მოსახლეობა	მოსახლეობის სიმჭიდროვე კაცი/კმ²
აბაშის	322	28 500	89
ადიგენის	799.6	20 400	14
ამბროლაურის	1 142	16 019	16.3
ასპინძის	825	12 700	15.8
ახალქალაქის	1 235	62 300	49.4
ახალციხის	1 010	46 300	46
ახმეტის	2 201.6	44 100	20
ბაღდათის	815	28 700	35.9
ბოლნისის	815	78 700	96.5
ბორჯომის	1 189	32 643	27.2
გარდაბანის	1 304	107 068	82
გორის	2 327	153 360	66
გურჯაანის	846	73 200	86.5
დედოფლისწყაროს	2 529	30 240	12.2
დმანისის	1 198	35 000	29
დუშეთის	2 981	33 400	11.3
ვანის	557	33 800	60.7
ზესტაფონის	423	75 400	178
ზუგდიდის	682	176 640	259.9
თეთრიწყაროს	1 174.5	25 372	21.5
თელავის	1 095	68 000	62
თერჯოლის	357	45 000	126
თიანეთის	906	13 400	14.7
კასპის	803	52 100	65.0
ლაგოდეხის	890	50 300	56.5
ლანჩხუთის	533	37 800	71
ლენტეხის	1 344	8 619	6.7
მარნეულის	935	117 700	126
მარტვილის	880	47 333	54
მესტიის	3 044	14 270	4.7
მცხეთის	805	65 200	80.9
ნინოწმინდის	1 354	34 600	25.5
ოზურგეთის	675	84 126	124
ონის	1 712	8 372	4.8
საგარეჯოს	1 491	60 396	40.5
სამტრედიის	364.1	60 300	166
საჩხერის	973	47 300	48
სენაკის	520.7	48 854	94
სიღნაღის	1 251	42 652	34
ტყიბულის	478.8	30 100	63
ქარელის	1 052	51 200	48
ქედის	452	20 317	44.6
ქობულეთის	720	91 100	126
ყაზბეგის	1 081	4 900	4.5
ყვარლის	1 000	40 663	40.6
შუახევის	588	22 600	38.6
ჩოხატაურის	825	22 900	28
ჩხოროწყუს	619	32 662	52.7
ცაგერის	756	16 515	22
წალენჯიხის	646.7	40 360	62
წალკის	1 056	21 745	20.5

წყალტუბოს	632.3	73 600	116.4
ჭიათურის	542	55 000	101.5
ხარაგაულის	913.9	27 500	30
ხაშურის	585	61 800	105.6
ხელვაჩაურის	478	62 828	131
ხობის	656	41 749	63.6
ხონის	428.5	31 200	74
ხულოს	710	25 500	36
ახალგორის	1 011	7 600	7.5

წყარო: საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მუნიციპალიტეტების რეესტრი

მოსახლეობის სიმჭიდროვე 100 კაცი/კმ<sup>2</sup>-იდან 150 კაცი/კმ<sup>2</sup>-მდე საქართველოს მხოლოდ ოთხ მუნიციპალიტეტშია, ესენია: მარნეულის მუნიციპალიტეტი, ოზურგეთის მუნიციპალიტეტი, ქობულეთის მუნიციპალიტეტი და წყალტუბოს მუნიციპალიტეტი. იმ მუნიციპალიტეტებში სადაც სიმჭიდროვე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტია, ქალაქის ფართობებისა და მოსახლეობის გამოკლების შედაგად, სურათი კარდინალურად იცვლება. გორის, სამტრედიის და ჭიათურის მუნიციპალიტეტებში სიმჭიდროვე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე დაბლა ჩამოდის (გორში 44 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე). გამონაკლისია ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, რომელიც, მასში შემავალი ქალაქის გარეშე, ინარჩუნებს მაღალ სიმჭიდროვეს (160 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე, იხილეთ ცხრილი 5). რაც ნიშნავს, რომ ეს ერთადერთი მუნიციპალიტეტია საქართველოში რომელიც რეალურად ურბანიზებულია. მისი ტერიტორია პატარაა მოსახლეობა კი მრავალრიცხოვანი, რაც მაღალ სიმჭიდროვეს განაპირობებს. დასკვნის სახით შეძლება ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობა საქართველოში ძირითადად სასოფლო ტიპის ტერიტორიაა.

ცხრილი 5. 150-350 კაცი/კმ<sup>2</sup> მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რაოდენობა და სიმჭიდროვე ურბანული ცენტრების (ქალაქების) გამოკლებით

მუნიციპალიტეტი	მოსახლეობა	ტერიტორია	სიმჭიდროვე
გორის	102 220	2 310	44
ზესტაფონის	51 242	383.8	133.5
ზუგდიდის	107 040	665	160.9
სამტრედიის	30 539	311.7	97.9
ჭიათურის	35 413	487.5	72

წყარო: საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მუნიციპალიტეტების რეესტრი

ცალკე მსჯელობის საგანია საქართველოს დაბები. საქართველოს მთავრობის მიერ დღეს კონტროლირებად ტერიტორიაზე 38 დაბაა. საბჭოთა პერიოდში დაბის სტატუსი მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმების გარეშე ენიჭებოდა. ეს შეიძლება

ყოფილიყო დასახლება 3 ათასზე მეტი მოსახლებით, რაიონის ადმინისტრაციული ცენტრი ან მუშახელის კომპაქტურად ჩასახლების ადგილი (მაგალითად დაბა ნასაკირალი, ლაითური, კაზრეთი). დაბების ტიპოლოგია რთულია და მისი დადგენა მხოლოდ მოსახლეობის სიმჭიდროვის კრიტერიუმის გამოყენებით ვერ ხერხდება. დაბების აბსოლუტურ უმრავლესობაში სიმჭიდროვე 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლებია (გარდა სურამისა და ჩაქვისა) და ნახევარზე მეტში სიმჭიდროვე 150-190 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ფარგლებშია. შესაბამისად, თავისი არსით, საქართველოს დაბები სასოფლო დასახლებლის ურბანული კლასტერებია და მათ უმრავლესობაში მოსახლეობის დასაქმების დარგი სოფლის მეურნეობაა. 10 დაბაში კი სოფლის მეურნეობა და რეკრეაცია. საქართველოში დაბები (სადაც სიმჭიდროვე 150 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტია) “ღია სივრცის ურბანული დასახლებებია” რადგან მათ ტერიტორიაზეა სასოფლო-სამეურნეო მიწები და ხელთუქმნელი სივრცე. მათი მოსახლეობა ამუშავებს სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთებს, ჰყავთ მსხვილფეხა პირუტყვი და ეწევიან მეურნეობას. დაბა არის ერთგვარი მოქნილი ტიპოლოგია, იგი კონექსტიდან გამომდინარე შეიძლება სასოფლო დასახლებასაც მიესადაგოს და ურბანულსაც, რაც ქართული ენის სპეციფიკითაა გამოწვეული.<sup>6</sup> შესაბამისად, ამ ანგარიშში ჩვენ დაბებს განვიხილავთ როგორც სასოფლო სივრცის ურბანულ კლასტერებს. თუმცა მომავალში აუცილებელია დეტალური კვლევა და მათი ტიპოლოგიის ზუსტად დადგენა.

პერიფერიულობის ინდექსის დადგენისას მხედველობაში მისაღებია, რომ საქართველოში რეალურად ერთი ურბანული ცენტრია და ესაა ქალაქი თბილისი, რაც აზრს უკარგავს პერიფერიულობის ინდექსის გამოყენებას. მაგრამ თუ მოვახდენთ

---

<sup>6</sup> მაგ. რუსული ენა სასოფლო დასახლების 9 ტიპს განასხვავებს (Деревня, село, посёлок сельского типа, станица, слобода, хутор, починок), ისევე როგორც ურბანული დასახლების ორ თავდაპირველი ტიპს (город, посёлок городского типа), რომელსაც 1957 წლის სსრკ უმაღლესი საბჭოს პრეზიდიუმის დადგენილებით სამი ფუნქციონალური ტიპი დაემატა (рабочий посёлок, дачный посёлок, курортный посёлок). ქართული ენა კი სიტყვაში “დაბა” ატევს რუსულ ენაში მოცემულ 5 ტიპოლოგიას (посёлок сельского типа, посёлок городского типа, рабочий посёлок, дачный посёлок, курортный посёлок). სასოფლო დასახლების სხვა ტიპებისთვის ვიყენებთ სიტყვას “სოფელი”. შესაბამისად, დაბის ტიპი საქართველოში (რომელიც 200 წელი რუსეთის ადმინისტრაციული სივრცის ნაწილი იყო) კონტექსტიდან უნდა მივხვდეთ. ანუ: ჩაქვი საკურორტო დაბაა, სიონი სააგარაკო, კაჭრეთი სამრეწველო. მესტია საქალაქო, ხოლო ნასაკირალი სასოფლო.

ევროკომისიის მეთოდოლოგიის ადაპტაციას საქართველოს ეკონომიკის პარამეტრების და ზომის გათვალისწინებით, შეიძლება დავუშვათ, რომ პატარა ქალაქები (სადაც სიმჭირდოვე 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტია) ჩაითვალოს ურბანულ ცენტრებად. ასეთ პირობებში, თუ გამოვიყენებთ პერიფერიულობის ინდექსს 45 წუთის ტრანსპორტირების დისტანცია სასოფლო დასახლების ცენტრიდან ურბანულ ცენტრამდე, მაშინ საქართველოს სასოფლო დასახლებათა 90% არის “მისაწვდომი სასოფლო დასახლება” სადაც ქვეყნის სასოფლო მოსახლეობის 99%-მდე ცხოვრობს. დასახლებათა დანარჩენი ნაწილი კი მდებარეობს მაღალმთიან ზონაში (შატილი, მუცო, ღები და სხვა) და ამ სასოფლო დასახლებაში (ოპტიმისტური პროგნოზით) მოსახლეობის 1 %-ი თუ ცხოვრობს. თუ ურბანულ ცენტრებად ჩაითვლება ქალაქები 50 ათასი და მეტი მოსახლეობით (როგორც ამას მოითხოვს ევროკომისიის ნომენკლატურა) მაშინ მდგომარეობა კარდინალურად იცვლება და სასოფლო დასახლებათა 70%-მდე “მოწყვეტილ დასახლებებად” იქნება შეფასებული. ამ მხრივ მეტად რთული სიტუაცია იკვეთება სამხრეთ საქართველოში, ქვეყნის ჩრდილო-დასავლეთ და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ნაწილში.

ცალკე განხილვის საგანია საგზაო ინფრასტრუქტურის გამო მოწყვეტილი სოფლები. ასეთი სოფლები შეიძლება 10-12 კმ-ით იყვნენ დაშორებული მუნიციპალურ ცენტრს მაგრამ საგზაო ინფრასტრუქტურის არ არსებობის გამო ფაქტიურად მოწყვეტილად ჩაითვალოს. საქართველოში ასეთი 200-მდე სოფელია ძირითადად მთისა და მთისწინეთის ზონებში. აქ მოსახლეობის მცირე ნაწილი ცხოვრობს (საერთო რაოდენობა 5 ათას კაცზე ნაკლებია) და მათთან შესაბამისი ინფრასტრუქტურის უქონლობის გამო კომუნიკაცია გართულებულია.

საქართველოს ხელისუფლების მიერ დღეს კონტროლირებად ტერიტორიაზე 54 ქალაქია სადაც ქვეყნის მთლიანი მოსახლეობის 52.4%<sup>7</sup> ცხოვრობს. ურბანულ დასახლებათა ტიპოლოგიის განსაზღვრა დიდწილად მოსახლეობის სიმჭიდროვეს ემყარება. ამ მონაცემზე დაყრდნობით საქართველოში 13 ქალაქს სიმჭიდროვე 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლები აქვს. 22 ქალაქში სიმჭიდროვე 1 500 – 3 000 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ფარგლებში მერყეობს. 5 000 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტი სიმჭიდროვე საქართველოში მხოლოდ სამ ქალაქს (ქუთაისი, ბათუმი და ჭიათურა) აქვს, აქედან ყველაზე მაღალი

---

<sup>7</sup> ურბანული მოსახლეობის მეტობა ძირითადად ქ. თბილისის ხარჯზე მიიღწევა

სიმჭიდროვე აქვს ქალაქ ბათუმს 7 293 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე. საქართველოს ყველაზე დიდი ქალაქის - თბილისის - სიმჭიდროვე 3 350 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე შეადგენს (იხილე ცხრილი 6), რაც თბილისის მსგავსი ქალაქებისთვის დაბალი მაჩვენებელია.

ცხრილი 6. ქალაქების მოსახლეობა და სიმჭიდროვე

ქალაქი	მოსახლეობა*	ფართობი**	მოსახლების სიმჭიდროვე კაცი/კმ <sup>2</sup>
1. თბილისი	1 172.500	350	3 350
2. ქუთაისი	192.500	36	5 347
3. ბათუმი	180.000	64.9***	7 293
4. რუსთავი	116.086	30	3 869
5. ზუგდიდი	69.600	18.8	3 700
6. გორი	51.200	10.8	4 740
7. ფოთი	45.775	18.4	2 487
8. სამტრედია	29.761	22.3	1 335
9. ხაშური	28.560	9.4	3 038
10. სენაკი	28.082	9.7	2 895
11. ზესტაფონი	24.158	9.6	2 516
12. თელავი	21.800	14.8	1 472
13. ოზურგეთი	20.636	8.2	2 516
14. მარნეული	20.065	13.3	1 508
15. ჭიათურა	19.587	3.3	5 938
16. კასპი	19.900	6.5	3 061
17. ახალციხე	18.452	4.2	4 393
18. ქობულეთი	18.302	5.2	3 519
19. წყალტუბო	16.841	3.8	4 431
20. ბორჯომი	14.445	3.5	4 127
21. ტყიბული	13.800	5.7	2 421
22. საგარეჯო	12.566	7	1 793
23. გარდაბანი	11.858	6.7	1 769
24. ხონი	11.315	7.8	1 450
25. გურჯაანი	10.029	5.7	1 759
26. ბოლნისი	9.944	4.7	2 115
27. ახალქალაქი	9.802	4.8	2 042
28. ყვარელი	9.045	4.9	1 846
29. წალენჯიხა	8.956	3.3	2 713

30.	<u>ახმეტა</u>	8.571	6.2	1 382
31.	<u>ლანჩხუთი</u>	8.000	5	1 600
32.	<u>დედოფლისწყარო</u>	7.724	9.3	830
33.	<u>მცხეთა</u>	7.718	2.6	2 968
34.	<u>დუშეთი</u>	7.315	2.1	3 483
35.	<u>ქარელი</u>	7.185	3.5	2 052
36.	<u>საჩხერე</u>	7.000	2.2	3 181
37.	<u>ლაგოდეხი</u>	6.875	6.5	1 052
38.	<u>აბაშა</u>	6.430	7.1	905
39.	<u>ნინოწმინდა</u>	6.287	3	2 095
40.	<u>წნორი</u>	6.066	2.6	2 333
41.	<u>მარტვილი</u>	5.609	5.2	1 078
42.	<u>ხობი</u>	5.604	2.5	2 241
43.	<u>თერჯოლა</u>	5.489	4.7	1 167
44.	<u>ვალე</u>	5.031	მონაცემი არ არის	0.0
45.	<u>ჯვარი</u>	4.794	მონაცემი არ არის	0.0
46.	<u>ბაღდათი</u>	4.724	2.9	1 629
47.	<u>ვანი</u>	4.641	6.0	773
48.	<u>თეთრი წყარო</u>	4.041	4.4	918
49.	<u>დმანისი</u>	3.427	2.9	1 181
50.	<u>ლნი</u>	3.342	1.8	1 856
51.	<u>ამბროლაური</u>	2.541	1.6	1 588
52.	<u>სიღნაღი</u>	2.146	0.6	3 576
53.	<u>ცაგერ</u>	1.961	1.7	1 153
54.	<u>წალკა</u>	1.741	4.8	362

\* მოსახლეობის მონაცემის წყარო საქსტატი

\* ფართობი გამოთვლილია GEOLAND ინფოსერვისიდან. ფართობები ეფუძნება კარტგრაფიულ და საკადასტრო მონაცემებს.

\*\*\* ქ. ბათუმის ფართობი მოიცავს შემომატებულ ტერიტორიებსაც

ზედაპირული დაკვირვებითაც აშკარაა, რომ თბილისის აშკარად აქვს დაბალანსებული ურბანიზაციის პრობლემა, არის ადგილები (ცენტრალური საბურთალო სადაც სიმჭიდროვე 17 000 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტია) და არის ქალაქის მარცხენა სანაპირო სადაც ეს მაჩვენებელი 1 500 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე ნაკლებია. ქალაქის ფართობის ზრდა, რომელიც თავისი არსით არ გახლავთ “ურბანული გაფართოება” (*Urban Sprawl*) და უფრო ტერიტორიათა მექანიკური მიერთებაა, კიდევ უფრო ამცირებს

საშუალო სიმჭიდროვეს და ქმნის პერსექტივას ქვეყნის დედაქალაქი სასოფლო-საქალაქო რეგიონად ტრანსფორმირდეს.

ქალაქების (5 თვითმმართველი ქალაქის გამოკლებით) მოსახლეობის სიმჭიდროვისა და მოსახლეობის რაოდენობის კორელაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ საქართველოში ქალაქის მოსახლეობის ოდენობა არ განსაზღვრავს სიმჭიდროვეს. 10 ყველაზე დიდი ქალაქის (გარდა 5 თვითმმართველი ქალაქისა) შორის მოსახლეობის რაოდენობით ზუგდიდი (69 600) ლიდერობს, თუმცა სიმჭიდროვის მიხედვით იგი მხოლოდ მეხუთე ადგილზეა (იხილე ცხრილი 7) . მოსახლეობის რაოდენობით პატარა ქალაქი ჭიათურა (19 587) მოსახლეობის სიმჭიდროვის მაჩვენებლით ამ ცხრილში პირველ ადგილზეა. უფრო მეტიც, მხოლოდ სამი ქალაქი: გორი ზუგდიდი და ჭიათურა, გვხვდება ცხრილი 7-ის ორივე სვეტში, ხოლო მოსახლეობის მიხედვით 10-ეულში შესული ქალაქები სიმჭიდროვის სვეტში საერთოდ არ გვხვდება. რას მიუთითებს ეს კორელაცია? მხოლოდ და მხოლოდ იმას, რომ რასაც ჩვენ ვხედავთ ეს არის საბჭოთა გეგმარების შედეგი, როცა ქალაქი განიხილებოდა როგორც სამუშაო ძალის კონცენტრირების არეალი და ნაკლები მნიშვნელობა ენიჭებოდა ქალაქის სივრცით მდგრადობას.

ცხრილი 7. ქალაქები მოსახლეობის სიმჭიდროვის ინდექსის მიხედვით და დიდი ქალაქების (45 ათასი და მეტი მაცხოვრებელი) განაწილება სიმჭიდროვის მიხედვით

სიმჭიდროვის ბიჯი კაცი/კმ <sup>2</sup>	ქალაქების რაოდენობა	%	ქალაქები მოსახლეობით (45000 – 55 000)	ქალაქები მოსახლეობით (55001 – 100 000)	ქალაქები მოსახლეობით (100 001 <
< 300	0	0	0	0	0
300 – 1 500	13	25	0	0	0
1500 – 3 000	23	44.23	ფოთი (2 487)	0	0
3 000 – 5 000	13	25	გორი (4 740)	ზუგდიდი (3 700)	თბილისი (3 350) რუსთავი (3 869)
5 000 <	3	5.76	0	0	ქუთაისი (5 347) ბათუმი (7 293)
<b>სულ</b>	<b>52</b>	<b>100</b>	2	1	4

საქსტატის მოსახლეობის 2010 წლის მონაცემები

ქალაქების ფართობი გამოთვლილია GEOLAND ინფოსერვისიდან. ფართობები ეფუძვნება კარტგრაფიულ და საკადასტრო მონაცემებს.

ქალაქების გასწვრივ ფრჩილებში მოცემულია მოსახლეობის სიმჭიდროვის მაჩვენებელი

დღეს გვაქვს სურათი როცა ჩვენი ქალაქების უმეტესობა თავის პარამეტრებით (სივრცითი, ეკონომიკური, სოციალური) ვერ აკმაყოფილებს მოთხოვნებს. ეს სურათი კიდევ უფრო დამძიმდება ახალი აღწერის (2024) შედეგების მიღების შემდეგ,



მონაცემები დაადასტურებენ პატარა ქალაქების მოსახლეობის დრამატულ შემცირებას, რაც კიდევ უფრო შეამცირებს სიმჭიდროვის მაჩვენებლებს.

თუ ქალაქების გენერალურ გეგმებს გავყვებით, ყველა ქალაქი მოსახლეობის ოდენობისა და სიმჭიდროვის მიუხედავად “დახურული სივრცის ურბანული დასახლებებია”. განსხვავება ქართულ და ევროპულ დახურული სივრცის ურბანულ დასახლებებს შორის პრინციპულია. “მველ ევროპაში” (EU 15) მოსახლეობის ნახევარზე მეტი სწორედ დახურულ სივრცეებში ცხოვრობს, საქართველოში კი (დედაქალაქის და 4 თვითმმართველი ქალაქის გამოკლებით) მუნიციპალური (პატარა) ქალაქების მოსახლეობა ქვეყნის მთლიანი მოსახლეობის მხოლოდ 14%-ია. ერთადერთი რაც პატარა (ე.წ. მუნიციპალურ) ქალაქებს განვითარების შანს აძლევს ისაა, რომ მათი საზღვრები პირობითია და ისინი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ურბანული კლასტერები არიან. ეს საშუალებას იძლევა მუნიციპალიტეტის “ხელთუქმნელი ტერიტორიები” (სასოფლო სამეურნეო მიწების ჩათვლით, ვინაიდან ამ ქალაქების მოსახლეობის უმრავლესობა სოფლის მეურნეობას მისდევს და მათ ეს მიწები საკუთრებაში აქვთ) ამ ქალაქების ფუნქციონალურ ზონას მივაკუთვნოდ რაც მათ “ღია სივრცის ურბანულ დასახლებად” აქცევს.

ურბანიზაცია ჩვენი ცივილიზაციის თანამდევი ტენდენციაა. შესაბამისად საქართველოს განვითარების ორიენტირი სწორად მართული ურბანიზაციის პროცესია. მეოცე საუკუნის 30-იანი წლებიდან საქართველომ ფრაგმენტული დასახლებების სივრციდან დაიწყო მჭიდრო დასახლებების სივრცედ ტრანსფორმაცია და მოხდა ე.წ. აღმოსავლეთ-დასავლეთის ურბანული კორიდორის (ან დასახლებათა ღერძი, როგორც მას მეორენაირად უწოდებენ) ფორმირება (ჩხეიძე 2011). ეს ღერძი მეოცე საუკუნის 80-იან წლებში შიდა მიგრაციის შერბილების საშუალებად განიხილებოდა, თუმცა საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგ ეკონომიკის (და პირველ რიგში პატარა ქალაქების ეკონომიკის) მოშლამ უმართავი მიგრაცია გამოიწვია და ეს ღერძი მნიშვნელოვნად შესუსტდა თბილისის მოსახლეობის ზრდის ხარჯზე.

საქართველოსთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ქ. თბილისის გარდა სხვა მსხვილი ურბანული ცენტრების განვითარება, რომლებიც ქართული ეკონომიკის ძრავები გახდებიან და მოახდენენ სამუშაო ძალის რესტრუქტურისაციას (განტვირთავენ სოფლის მეურნეობას და დათვირთავენ ეკონომიკის მეორე და მესამე

რიგის სექტორებს). ასეთი ცენტრების ჩამოყალიბება ვერაინარად მოხდება ქალაქებში რაიმე ფორმალური სტატუსის მინიჭებით. აუცილებელია განისაზღვროს თუ რამდენად გააჩნია დასახლებას ურბანული განვითარების პოტენციალი, ამის მარტივი ინდიკატორია შიდა მიგრაცია (“მოქალაქის ფეხით შეფასება” - ანუ ადამიანი მიდის იქ სადაც უკეთესია). შესაბამისად ჩვენ ასეთი პოტენციური ცენტრების იდენტიფიცირებისთვის ავიღეთ ერთის მრხივ ევროკომისიის “ურბანული აუდიტის” პარამეტრი “50 ათასი და მეტი მოსახლეობა”, გავაკეთეთ ამ ინდიკატორის ადაპტაცია საქართველოსთვის და იგი 45 ათასზე ჩამოვიყვანეთ. მეორეს მხრივ, გამოვიყენეთ ევროკომისიის ურბანულ დასახლებათა სიმჭიდროვის ნომენკლატურა. ანალიზის შედეგები მოცემულია ცხრილში 7. ამ ანალიზის მიხედვით საქართველოს 5 თვითმმართველი ქალაქის გვერდით გამოიკვეთა კიდევ ორი ქალაქი (ზუგდიდი და გორი) რომლებიც ავლენენ ურბანულ ცენტრებად ზრდის პოტენციალს. ეს დასკვნა არ არის გარანტია იმისა, რომ ეს ქალაქები ასეთად გადაიქცევიან, ეს მხოლოდ სწორი და გააზრებული დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გატარების შემთხვევაში შესაძლებელი.

ყოველივე ზემოთთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ. რომ:

ა) საქართველოს ქალაქების დიდი უმრავლესობა (70%-ზე მეტი) არის დაბალი სიმჭიდროვის. 13 ქალაქი (25%) კლასიფიცირდება როგორც სასოფლო არეალის ურბანული კლასტერი, ხოლო 23 ქალაქი (44%) კლასიფიცირდება როგორც პატარა ქალაქი (town), 13 ქალაქი (25%) არის შედარებით მაღალი სიმჭიდროვის. მხოლოდ 3 ქალაქია 5 000 კაცი/კმ<sup>2</sup>-ზე მეტი სიმჭიდროვის. თუმცა 52 ქალაქიდან რომელიც ამ ცხრილშია მოცემული მხოლოდ 7 ქალაქს ჰყავს 45 ათასზე მეტი მოსახლეობა. მოსახლეობის რაოდენობასა და სიმჭიდროვეს შორის ამგვარი დისპროპორცია გამოწვეულია საბჭოთა სახელმწიფოს სპეციფიკით, სადაც ქალაქის სტატუსის მინიჭება ხდებოდა ეკონომიკური და სივრცითი ფაქტორის გათვალისწინების გარეშე, აქ სტატუსი განსაზღვრავდა ქალაქის სოციალ-ეკონომიკურ განვითარებას და არა პირიქით.

ბ) საბჭოთა კავშირის დაშლის შედეგ ხელოვნური (ფიქტიური) სტატუსის ნეგატიურმა მხარეებმა მთელი სიმწვავეით იჩინა თავი. მონოფუნქციური ქალაქების (რუსთავი, ჭიათურა, ტყიბული, ზესტაფონი) ე.წ. მაპროფილებელი საწარმოები

გაჩერდა (ან 10% დატვირთვით თუ მუშაობს), ცენტრალიზებული დაფინანსება კარდინალურად შემცირდა, სოციალური სფერო მოიშალა. ქალაქის ეკონომიკიდან აქ მხოლოდ წვრილი ვაჭრობაა შემორჩენილი, რაც საქართველოს ქალაქების ეკონომიკას შუასაუკუნეობრივ ელფერს აძლევს. პერფერული ქალაქებიდან მაღალია მიგრაცია და ქვეყნის დედაქალაქი ისრუტავს ქვეყნის მოსახლეობას.

ასეთ პრობებებში ყველაზე ბოლო რასაც ქვეყნის ხელისუფლებამ უნდა მიაქციოს ყურადღება ქალაქების მმართველობითი სტატუსია. უწინარესად საჭიროა ურბანული ცენტრებისა და პატარა ქალაქების განვითარების მწყობრი ეკონომიკური პოლიტიკა. იგი უნდა ეყრდნობოდეს საქალაქო ეკონომიკის განვითარებას, ზრდის გათანაბრებას და ქალაქების ეკონომიკის დივერსიფიკაციას (ეკონომიკის მეორე და მესამე რიგის სექტორების განვითარებას), მიგრაციის ლოკალიზებას (ჩაკეტვას მოკლე ციკლზე - სასოფლო დასახლებიდან ახლომდებარე საქალაქო დასახლებებისკენ, იხილე სქემა 3). ასეთი პოლიტიკის გატარება გამოიწვევს დაბალანსებულ ურბანულ ზრდას (არა მხოლოდ თბილისის ხარჯზე) და მხოლოდ ამის შემდეგ აქვს აზრი მსჯელობას იმაზე, თუ რომელ დასახლებას უნდა ჰქონდეს ურბანული ცენტრის შესაბამისი ადმინისტრაციული სტატუსი და როგორ უნდა იყოს მოწყობილი ასეთ ქალაქში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მხარე.

### 3.1.2. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ინსტიტუციური ასპექტები.

XXI საუკუნის განვლილმა ორმა ათწლეულმა ნათლად აჩვენა გლობალიზაციის და მსოფლიო ეკონომიკური წესრიგის ახალი გამოწვევები. პოლიტიკურ წრეებში სულ უფრო ხშირად ისმის კითხვა კაპიტალის, საქონლის და სამუშაო ძალის გლობალიზაციის შედეგების შესახებ. აკადემიურ წრეებში ეს დისკუსია არახალია და ბევრი მკვლევარი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ თავისუფალ ვაჭრობას ჰყავს "გამარჯვებულები" და "წაგებულები", მაგრამ მთავარი გამოწვევაა არა მათი არსებობა, არამედ ის, რომ პოლიტიკის ინსტრუმენტები სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფენ გლობალიზაციის ბენეფიციართა მაღალი სარგებლის გამოყენებას იმ დანაკარგის კომპენსირებისთვის, რაც ამ პროცესის სხვა მონაწილეებმა განიცადეს.

პოლიტიკის ინსტრუმენტების ჩავარდნა მწვავედ გამოიხატება ტერიტორიული განვითარების უთანაბრობაში სახელმწიფოთა შიგნით და ეს შეინიშნება, როგორც განვითარებად, ისევე მდიდარი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებშიც. ტერიტორიული

განვითარების უთანაბრობის საკითხი ევროკავშირის გაზრდილი ყურადღების საგანია. აქ ტერიტორიული პოლიტიკა ორიენტირებულია წევრ სახელმწიფოთა რეგიონებს შორის უთანაბრობის შემცირებაზე. ერთ-ერთი ინსტრუმენტი, რასაც ევროკავშირი იყენებს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელია.

რეგიონთა შორის უთანაბრობის შემცირება ევროპასთან ინტეგრაციის მთავარი წინაპირობაა, ამ კუთხით ცალკე გამოიყოფიან ქვეყნები, რომელთაც ასოცირებული წევრების სტატუსი აქვთ. ევროკავშირსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულების 372-ე მუხლის ძალით საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებაა რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მეთოდების ფორმულირება და იმპლემენტაცია. იმავე მუხლის მეორე პარაგრაფის ძალით საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს "მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება იმდენად, რამდენადაც იგი დადებით გავლენას ახდენს როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალური დონის მმართველობაზე, განსაკუთრებული აქცენტით ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ინტენსიფიკაციის გზებზე" (The EU-Georgia AA). ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება (LED) არის სწორედ ის მეთოდი, რომელიც ყველაზე უფრო მეტად პასუხობს ამ ვალდებულების პირობებს.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფციის განვითარება უშუალოდაა დაკავშირებული მსოფლიო ეკონომიკური წესრიგის ცვლილებებთან და უწინარესად გლობალიზაციის ტენდენციის გაძლიერებასთან (Rogerson 2015). შესაბამისად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება განისაზღვრება როგორც პროცესი, რომელიც ეკონომიკურ ზრდას და განვითარებას აკავშირებს ადგილობრივ თავისებურებებთან და შესაძლებლობათა მასშტაბთან (Conti and Giaccaria 2015). იგი არ აღმოცენებულა აკადემიურ წრეებში, როგორც ახალი თეორია, არამედ წარმოიშვა მრავალი აქტორის პრაქტიკული საქმიანობიდან ადგილობრივ დონეზე (Birkhölzer 2006). ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფცია გამოიხატება ფრაზით *"ადგილობრივი მუშახელისთვის სამუშაო საცხოვრებელ ადგილზე და ადგილობრივი რესურსების გამოყენებით"* (Robertson 2005).

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესის შედეგიანობისთვის აუცილებელია შემდეგი პირობები: ა) ძლიერი და ქმედითი ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობა; ბ) აქტიური ადგილობრივი საზოგადოება, რომელსაც აქვს ძლიერი თვითიდენტიფიკაცია ადგილობრივ თემთან და მზაობა საერთო საქმეში

მონაწილეობისთვის; გ) ისეთი რესურსების არსებობა, რაც შეიძლება გამოყენებული იქნას როგორც კონკურენტული უპირატესობა; დ) მობილიზებული ადგილობრივი ბიზნესი, რომელსაც შეუძლია გაერთიანდეს საერთო სარგებლის მიღებისა და საკუთარი ინტერესების დასაცავად.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესში მთავარი როლი ეკუთვნის ადგილობრივ ხელისუფლებას, განსაკუთრებით ახალგაზრდა დემოკრატიებში, სადაც საზოგადოება ფრაგმენტირებულია, ხოლო ადგილობრივი ბიზნესი ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს მნიშვნელოვან სოციალურ ფენას. ჩვენი განხილვის საგანია არა მთლიანად ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის და განხორციელების პროცესი, არამედ ამ პროცესის ინსტიტუციური ნაწილი.

ევროკავშირში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გამოცდილების გაცნობისთვის სამი ქვეყანა შევარჩიეთ. ესენია: 1. ხორვატია, სადაც რეგიონები ომის შედეგად დაზარალებულნი და ევროკავშირში გაწევრიანებამდე არსებული ეკონომიკის სტრუქტურა წააგავს საქართველოს რეალობას; 2. პოლონეთი, როგორც ტერიტორიული განვითარების საუკეთესო მაგალითი აღმოსავლეთ ევროპაში და 3. ლიეტუა, რომლის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა საქართველოს სისტემის მსგავსია. *ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელი ხორვატიის რესპუბლიკაში* - აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემაა. პირველ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება 123 ქალაქსა და 428 სასოფლო თემში, სადაც აირჩევა მუნიციპალური საბჭო და მერი. მეორე დონეს განეკუთვნება 21 რაიონი (*Zupanije*), რომელსაც ჰყავს საკუთარი არჩეული საბჭო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.

*ცხრილი 8. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით ხორვატიის რესპუბლიკაში*

შემოსავლის წყარო	წილი %
საგადასახადო შემოსავლები	61.14
შემოსავალი ქონების ოპერირებიდან	7.93
ადმინისტრაციული ჯარიმები	18.41
სესხები	3.78
გრანტები და სუბსიდიები	8.74
<b>ჯამი</b>	<b>100</b>

წყარო: CG31(2016)11final, Coe

ორივე დონის ადგილობრივი თვითმმართველობა მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესში. ხორვატიის

კანონდებლობით რაიონს აქვს მინიჭებული ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავებისა და მართვის უფლებამოსილება. პირველი დონის ერთეულები პასუხისმგებელი არიან მუნიციპალურ სამსახურებზე, სოციალურ სფეროზე, სივრცით განვითარებასა და მშენებლობაზე და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხზე. რაიონული რგოლის უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი ეკონომიკა, დასაქმების ხელშეწყობა, სამუშაო ძალის განვითარება და პროფესიული განათლება.

ადგილობრივ თვითმმართველობას ძლიერი ფინანსური ბაზა აქვს. ამ სიძლიერის მთავარი ფაქტორი არის ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც ადგილობრივი გადასახადია. მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე აკრეფილი ამ გადასახადის 76% მიემართება ადგილობრივ ბიუჯეტში, 16.5% რაიონის ბიუჯეტში, დარჩენილი ნაწილი მიემართება ფინანსური გათანაბრების ფონდში, საიდანაც ტრანსფერს იღებენ ღარიბი მუნიციპალიტეტები. ადგილობრივ ბიუჯეტებში რჩება მოგების გადასახადის 20%. ცხრილი 1 აჩვენებს, რომ ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივი ბიუჯეტების მთლიანი შემოსულობების 61% პროცენტზე მეტი საგადასახადო შემოსავლებია, ხოლო შემოსულობათა 87% ზე მეტი საკუთარი წყაროებიდან მიღებული სახსრებია, რაც ერთერთი საუკეთესო მაჩვენებელია ევროპის კავშირში. პირველი დონის ბიუჯეტების 18% და მეორე დონის ბიუჯეტების 39% ხმარდება ეკონომიკურ განვითარებას და ბიზნესის ხელშეწყობას (CG3, 2016).

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესი ხორვატიის რესპუბლიკაში ორგანიზებულია ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმით. მუნიციპალიტეტები ქმნიან ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სააგენტოებს, რომელთა მმართველ საბჭოებში შედიან ორივე დონის მერები. ამ სააგენტოს აპარატი შერჩეულია პროფესიული ნიშნით და მათ აქვთ მუნიციპალური მოხელის სტატუსი. სააგენტოს მუშაობაში მონაწილეობენ ცენტრალური სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლები. სააგენტოს საქმიანობა მოიცავს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავებას, სამუშაო ძალის და ბიზნესის კვლევას, ადგილობრივი ბიზნესის ხელშეწყობი პროგრამების განხორციელებას, მცირე საწარმოების მხარდაჭერას საკრედიტო რესურსებზე წვდომისთვის და სხვა. სააგენტო კოორდინაციის უწევს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მონაწილეობითი დაგეგმვის პროცესს. ამ პროცესის

შედეგად მიღებული გეგმები მტკიცდება მმართველი საბჭოს მიერ, სხდომაში სათათბირო ხმით მონაწილეობენ დარგობრივი სამინისტროს წარმომადგენლები, სააგენტო ადგილობრივი და სახელმწიფო ბიუჯეტებიდან ფინანსდება. ცენტრალურ დონეზე შექმნილია ადგილობრივი განვითარების სააგენტოების ეროვნული საბჭო, რომლის მიზანია მოახდინოს სააგენტოების მიერ მიღებული გეგმების ჰარმონიზაცია ქვეყნის ეკონომიკურ პოლიტიკასთან და კოორდინაცია ხელისუფლების დონეებს შორის.

*ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პოლონური მოდელი* - აქ გადამწყვეტი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეკუთვნით და მუნიციპალიტეტები თავად წარმართავენ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავების და განხორციელების პროცესს. პოლონეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემაა, პირველი დონე მოიცავს 2, 478 ქალაქს და სასოფლო თემს (*Gminy*). მეორე დონეს წარმოადგენს 388 რაიონი (*Powiaty*). ორივე დონეზე არის არჩეული საბჭო და მერი. პოლონეთში მუნიციპალიტეტებს ფართო მანდატი აქვთ, რომელიც საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებებიდან შედგება. პირველი დონის უფლებამოსილებანი ფართოა და მოიცავს როგორც კომუნალურ სფეროს, ასევე ენერგოეფექტურობის, გარემოს დაცვის, სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის, ურბანულ გავითარებას და სხვა ადგილობრივ საკითხებს.

*ცხრილი 9. პირველი დონის ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით პოლონეთის რესპუბლიკაში*

შემოსავლის წყარო	წილი %
ზიარი გადასახადებიდან მიღებული შემოსავალი	19
ქონების გადასახადი	18
ადმინისტრაციული ჯარიმები და მოსაკრებლები	2
შემოსავალი ქონების ოპერირებიდან	4
გრანტები საერთაშ. ორგანიზ. და ევროკავშირიდან	7
სახელმწიფო ბიუჯეტის ფინანსური დახმარება	18
მიზნობრივი ტრანსფერი	32
	ჯამი 100

წყარო: CG36(2019). COE

მუნიციპალიტეტებს დელეგირებული აქვთ სამოქალაქო რეგისტრაცია და საჯარო რეესტრის წარმოება. ადგილობრივი ეკონომიკის საკითხები მეორე დონის თვითმმართველობის გამგებლობას განეკუთვნება. რაიონის უფლებამოსილებათა შორისაა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა, დასაქმების ხელშეწყობა და შრომითი რესურსების გამლიერება, პროფესიული განათლება და

ადგილობრივი ეკონომიკის ყველა ის საკითხი რომელთა გადაწყვეტა ცალკეული მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობას აღემატება. საშემოსავლო გადასახადის 38% რჩება მუნიციპალიტეტის, ხოლო 10% რაიონის ბიუჯეტში, მოგების გადასახადის 7% მუნიციპალიტეტის, ხოლო 1.5% რაიონის ბიუჯეტში მიემართება. ცხრილი 9 აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის 50% ადგილობრივი შემოსავლებია და დანარჩენი ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული სახსრები.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესს ქალაქის და სასოფლო თემის დონეზე წარმართავს პირველი დონის თვითმმართველი ერთეული, რაიონის დონეზე კი რაიონული თვითმმართველობა. პოლონეთის რესპუბლიკის კანონის "განვითარების დაგეგმვის შესახებ" ძალით მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია უნდა შეესაბამებოდეს რაიონის სტრატეგიას, ეს უკანასკნელი კი რეგიონის განვითარების სტრატეგიას. თავის მხრივ რეგიონების სტრატეგიები ცენტრალური ხელისუფლების რეგიონული განვითარების სტრატეგიის ნაწილია. ყველა დონის გეგმა მტკიცდება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ და აქვთ ნორმატიული აქტის სტატუსი.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელი ლიეტუაში - ქვეყანა დაყოფილია 60 დიდ მუნიციპალიტეტად, 40 ათასი მოსახლით საშუალოდ ერთ მუნიციპალიტეტზე. მუნიციპალიტეტები ქმნიან განვითარების რეგიონს, რომლის ამოცანაა მუნიციპალიტეტების კონკრეტული ჯგუფისთვის საერთო ადგილობრივი

ცხრილი 10. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით ლიეტუაში

შემოსავლის წყარო	წილი %
საშემოსავლო გადასახადი	46
ქონების გადასახადი	4
გარემოზე ზემოქმედების მოსაკრებელი	3
მუნიციპალური მომსახურების	5
მოსაკრებლები	
შემოსავალი ქონების ოპერირებიდან	1
ევროკავშირის და სხვა საერთაშორისო	1
გრანტები	
სესხები	3
ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან	37
ჯამი	100

წყარო: CPL35(2018), Coe

განვითარების გეგმების შემუშავება. რეგიონს ჰყავს რეგიონული განვითარების საბჭო რომელშიც შედიან მუნიციპალიტეტების მერები, მუნიციპალური საბჭოების



დელეგაცია, ცენტრალური მთავრობის წარმომადგენლები. საბჭოს შემადგენლობის 1/3 დაკომპლექტებულია ადგილობრივი ბიზნესის და სოციალური პარტნიორების წარმომადგენლებით. ლიეტუაში მუნიციპალიტეტთა 10 ასეთი გაერთიანებაა.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სფეროში მუნიციპალიტეტებს ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნიათ, მათ შორის ადგილობრივი ბიზნესის და ტურიზმის მხარდაჭერა ისევე, როგორც სამუშაო ძალის განვითარება და შრომის ბაზრის გაუმჯობესება. ფართო უფლებამოსილებები გამყარებულია მაღალი ფინანსური შესაძლებლობებით. ადგილობრივი ბიუჯეტები იღებენ ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის 75%-ს, ასევე მუნიციპალიტეტის შემოსავლებს მიეკუთვნება მოსაკრებლების ფართო ჩამონათვალი. ცხრილი 10 აჩვენებს, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტის თითქმის 2/3-ს საკუთარი შემოსავლები შეადგენს, რაც მუნიციპალიტეტების მაღალ ავტონომიურობას განაპირობებს. ლიეტუაში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესი რეგულირდება საკანონმდებლო აქტით, რომლის ძალითაც განსაზღვრულია რეგიონული განვითარების საბჭოს ამოცანები. საბჭოსთან იქმნება რეგიონული კომპეტენციის ოფისი, რომელშიც ადგილობრივი მოხელეების გარდა შედიან სახელმწიფო სააგენტოების წარმომადგენლები. ადგილობრივი და რეგიონული გეგმების ჰარმონიზაცია ხდება რეგიონის განვითარების საბჭოს მიერ. ცენტრალურ დონეზე შექმნილია ადგილობრივი განვითარების ფონდი, საიდანაც ფინანსდება კონკრეტული პროექტები. ცალკე არსებობს ორმხრივი საბჭო, სადაც წარმოდგენილია ლიეტუის მთავრობა და ადგილობრივი ხელისუფლების ასოციაცია. ამ საბჭოს ამოცანაა კონსულტაციის გამართვა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის ადგილობრივი განვითარების პროცესის კოორდინაციისა და დაფინანსების საკითხებზე.

სამივე მაგალითიდან იკვეთება შემდეგი საერთო ფაქტორები: ა) ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის პროცესი საჭიროებს ძლიერ მუნიციპალიტეტებს; ბ) აუცილებელია ეფექტური კოორდინაციის მექანიზმების არსებობა და გ) ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა ძირითადად ხდება თვითმმართველობის მეორე დონეზე ან მსხვილი მუნიციპალიტეტებში.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში 2013 წლიდან აქტიურად დაიწყო ადგილობრივი განვითარების გეგმების შემუშავების პროცესი, 2014 წლიდან შეიქმნა სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები, რეგიონის განვითარების სტრატეგიები

დამტკიცებული იქნა საქართველოს მთავრობის მიერ. შეიქმნა რეგიონული განვითარების პროგრამა და საქართველოს საპილოტე რეგიონების ინტეგრირებული განვითარების პროგრამა, შეიცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონებში დასაფინანსებელი პროექტების ფონდის ათვისების პროცედურები მუნიციპალიტეტების როლის გაძლიერების მიმართულებით, შეიქმნა მუნიციპალიტეტების საინვესტიციო პროფილები. საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან შექმნილია "ადგილობრივი განვითარების კონცეფციის შემუშავების ეროვნული ჯგუფი". ამრიგად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიმართულებით მრავალი ნაბიჯი იქნა გადადგმული, მაგრამ საქართველოში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელის გამოყენება მაინც ფრაგმენტულია და იგი ვერ გახდა ეკონომიკური მმართველობის ინსტრუმენტი. მთავარი მიზეზი, რაც ამ შედეგს განაპირობებს, არის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ინსტიტუციური გამოწვევები კერძოდ: ა) განვითარების პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ჩაკეტილობა ბ) სუსტი კოორდინაცია ხელისუფლების რგოლებს შორის და გ) სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობა.

*განვითარების პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ჩაკეტილი და ერთჯერადი ხასიათი* - პოლიტიკის შემუშავების პროცესი არ არის განხილული როგორც დემოკრატიული მმართველობის კომპონენტი. 2014 წელს შექმნილ სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოებში არ არის ადგილობრივი ბიზნესის და საზოგადოებრივი

*ცხრილი 11. დ.ღ.გ და სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების წილი ადგილობრივი ბიჯეტების მთლიან შემოსავლებში 6 მუნიციპალიტეტის მაგალითზე 2022 წლის მდგომარეობით*

მუნიციპალ იტეტი	მლიანი შემოსავლ ები (ათასი ლარი)	მთ შორის საგადასახდო (ათასი ლარი)	საგადასახადო შემოსავლები ს წილი მთლიან შემოსავლებშ ი %	დ.ღ.გ (ათასი ლარი)	დ.ღ.გ წილი საგადასახდ ო შემოსავლებ ში %	დ.ღ.გ წილი მთლიან ემოსავლე ბში %	რანსფე რები ცენტრ. ბიჯეტ იდან ათასი ლარი)	დ.ღ.გ. და გრანტების ერთიანი წილი მთლიან შემოსავლებშ ი %
თბილისი	1 230 318.2	757 869.4	61.5	547 869.4	72	269 005	66	
ბათუმი	225 417.0	76 162.6	34	47 162.6	62	111 000	70	
მარნეული	36 409.8	26 969.8	74	21 169.8	78	280	59	
ჩოხატაური	11 761.8	7 700.5	65	5 500.5	71	1 813	62	
ლენტეხი	5 349.7	4 879.7	91	4 839.7	99	120	92	
ადიგენი	12 558,9	8 778.5	70	7 828	89	3 180	88	

წყარო: [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)

ორგანიზაციების წარმომადგენლობა, არც ეროვნულ დონეზეა რაიმე ქმედითი მონაწილეობის ინსტრუმენტი. შედეგად, პოლიტიკის დოკუმენტები ემსახურება

მოკლევანიან მიზნებს და არ არიან შექმნილი აღსრულებისთვის. ამის მაგალითია 2017 წელს დამტკიცებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიები რომელთა განახლებაც კი არ მომხდარა.

*სუსტი კოორდინაცია ხელისუფლების რგოლებს შორის* - სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები ასეთი კოორდინაციის ინსტრუმენტად ვერ განიხილება. 2014 წლიდან დღემდე არცერთ საბჭოს უმსჯელია ქვეყნის ეკონომიკური თუ რეგიონული განვითარების პოლიტიკაზე. მათი საქმიანობა მხარეში ინფრასტრუქტურის პროექტების სიის დამტკიცებით შემოიფარგლება. შედეგად ვიღებთ რეალობას, როცა ძალზე სუსტია ბმა მთავრობის პროგრამას "განახლებული რეგიონები" და ამავე მთავრობის მიერ დამტკიცებულ 9 რეგიონის განვითარების სტრატეგიებს შორის.

*სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობა* - დეცენტრალიზაციის მრავალი ტალღის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტები რჩებიან საჯარო მმართველობის სუსტ რგოლად. საქართველოში მუნიციპალიტეტებს არა აქვთ განვითარების პოლიტიკის ლოკალიზაციის უფლებამოსილება. საქართველოს ორგანული კანონის "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" (მე-16-ე მუხლი პარაგრაფი 4) მუნიციპალიტეტებს მხოლოდ ეკონომიკური ხასიათის ღირსშესანიშნავების ხელშეწყობის მანდატს აძლევს. ტერიტორიით და მოსახლეობით საქართველოს მუნიციპალიტეტები შეესაბამებიან ხორვატიის და პოლონეთის მეორე დონის თვითმმართველობას, თუმცა, უფლებრივად ამ ქვეყნების სოფლების თვითმმართველობასაც კი ვერ უტოლდებიან. უფრო მძიმე საკითხია ფინანსური დამოუკიდებლობა და თვითკმარობა, მხოლოდ ქონების გადასახადი ვერ უზრუნველყოფდა ადგილობრივი ბიუჯეტების მდგრადობას. 2019 წელს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინიციატივით დამატებული ღირებულების გადასახადი (დ.ღ.გ) გამოცხადდა ზიარ გადასახადად, გაანგარიშებით რომ დ.ღ.გ-დან მიღებული თანხის 19% გადაეცემოდა მუნიციპალიტეტებს. რეფორმის არგუმენტი, რომ დ.ღ.გ მიღებული ეკონომიკურ ზრდასთან და მუნიციპალიტეტები მიიღებენ დამატებით შემოსავალს ეკონომიკის ზრდის შესაბამისად. ამ რეფორმის განხორციელების პროცესში აღმოჩნდა, რომ საუბარია არა ზიარ გადასახადზე არამედ დ.ღ.გ-დან მიღებული თანხის 19 %-ის განაწილებაზე მუნიციპალიტეტებს შორის და ამ ფონდის თითქმის ნახევარი (46%) თბილისს მიაქვს.

რეფორმის ხარვეზები რომ ვაჩვენოთ ჩვენ შევარჩიეთ 6 მუნიციპალიტეტი, 3 ყველაზე მდიდარი და 3 ყველაზე ღარიბი და ვნახეთ თუ როგორ აისახა დ.ღ.გ.-ს განაწილება მათ ფინანსურ მდგრადობაზე. ცხრილი 11-ს მიხედვით გამოდის, რომ ფინანსურად ყველაზე მდგრადი და განვითარებადი ეკონომიკის მქონეა ლენტეხის მუნიციპალიტეტი, დეპოპულაციის წინაშე მდგარი მაღალმთიანი დასახლება, ხოლო ყველაზე სუსტია ქალაქი ბათუმი, სიდიდით მეორე ქალაქი და დასავლეთ საქართველოს ურბანული ცენტრი. ცხადია, რომ ეს აბსურდია და მას ერთი ახსნა აქვს, არანაირი ზიარი გადასახადი საქართველოში არ გვაქვს, ეს არის დ.ღ.გ.-დან მიღებული თანხების 19%-ის გამოყენება ადგილობრივი ბიუჯეტების დეფიციტის შესავსებად და თავისი არსით ეს არის ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. დ.ღ.გ.-ს განაწილების ეს მოდელი უზრუნველყოფს მხოლოდ იმას, რომ ეკონომიკური კრიზისის პირობებში ავტომატურად ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტის კორექტირება და ფინანსთა სამინისტროს ზედმეტი ჩარევები აღარ სჭირდება. ეს დადასტურდა კიდევ COVID 19 პანდემიის დროს, როცა პერმანენტულად ხდებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტების კორექტირება (ჯიბუტი 2020).

რატომ ვერ ხერხდება გამოწვევების დაძლევა, რა არის დასკვნა? პასუხი ცხადია - ცენტრალიზებულ სისტემებში იოლია ადმინისტრირება. ეს აზრი სწორია თუ ხელისუფლება ორიენტირებულია მოკლევადიანი, ერთი საარჩევნო ციკლის ამოცანების გადაჭრაზე. არამონაწილეობითი პროცესი საშუალებას აძლევს ხელისუფლებას საქმიანობა კონკრეტულ პოლიტიკურ ინტერესებს მთავრობას. ცენტრალიზებული ფინანსები საშუალებას აძლევს მთავრობას სწავად მიმართოს სახსრები ერთი ამოცანიდან მეორეზე; გაასწოროს მმართველობის ერთი დონის ჩავარდნა მეორე დონიდან სახსრების მობილიზების ხარჯზე. ხელისუფლების დონეებს შორის კოორდინაციის ვალდებულების არქონა შესაძლებელს ხდის ერთპიროვნული და სწრაფი გადაწყვეტილების მიღებას. ეს ყველაფერი კი განსაკუთრებით მიმზიდველია, თუ ფულადი სახსრები შეზღუდულია. დამოუკიდებლობის მიღებიდან დღემდე ყველა ხელისუფლება სწორედ ამ ტოქსიკური მიმზიდველობის მსხვერპლია.

რატომ არის ეს მიმზიდველობა ტოქსიკური? იმიტომ, რომ ცენტრალიზებული და არამონაწილეობითი პროცესები კლავენ განვითარების შესაძლებლობას. მონაწილეობითი პროცესის არარსებობა მთავრობას ადექვატურობას აკარგვინებს, კოორდინაციის არარსებობა დროის და ფულის ფლანგვას იწვევს, სუსტი

ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა ზრდის ზეზეწოლას ცენტრალურ მთავრობაზე. ამ ზეწოლას, ადრე თუ გვიან, პოლიტიკურ კრიზისში შევყავართ. შედეგად მცირდება რესურსები და იზრდება ცენტრალიზაციის ინერცია. ანუ იქმნება მოჯადოებული წრე, რომლის გარღვევა პოლიტიკურ ნებას და სისტემურ რეფორმებს საჭიროებს. ყველა მთავრობისთვის ცხადია, რომ ეს ძნელ და შორეულ ამოცანებზე კონცეტირებას საჭიროებს. ანუ მათთვის დგას დილემა - დღევანდელი კვერცხი ამჯობინონ თუ ხვალინდელი ქათამი, როგორც წესი, ბაზარზე კვერცხი უფრო ხელმისაწვდომია.

რაც დრო გადის, უფრო თვალნათლივი ხდება ცენტრალიზებული სისტემის ჩავარდნები და ეკონომიკური პოლიტიკის ახალი მიდგომების საჭიროება. ამასვე ითხოვს ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება. ადგილობრივი განვითარების ინსტიტუციური გამოწვევების დასაძლევად საჭიროა:

ა) რეალური ზიარი გადასახადების შემოღება, უპირვილესად ეს უნდა შეეხოს ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადს და დაიწყოს მუშაობა მუნიციპალიტეტების ფისკალური გათანაბრების სისტემის შექმნაზე.

ბ) მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების, ბიზნესის ხელშეყობასა და შრომის ბაზრის გაუმჯობესებაში.

გ) აუცილებელია განვითარების დაგეგმვის შესახებ სამართლებრივი ბაზის ფორმირება და სამხარო საკონსულტაციო საბჭოს რეფორმირება რათა ის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის რეალურ მაკოორდირებელ რგოლად იქცეს.

### 3.1.3 თვითმმართველობის პოლიტიკის განხორციელების შესძლებლობათა გაფართოება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც სახელმწიფო ხელისუფლების დამოუკიდებელი რგოლის, ფორმირება საქართველოში გასული საუკუნის მიწურულს დაიწყო, როცა საქართველო შეურთდა ევროპის საბჭოს და ჩატარდა ადგილობრივი არჩევნები. მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დაფუძნების მცდელობა ადრეც იყო, მხოლოდ 1998 წელს დაწყებული ეს პროცესი ხასიათდება მეტნაკლები განგრძობითობით, მაშინ როცა ყველა წინა მცდელობა ხანმოკლე გამოდგა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის საჭიროებაზე მსჯელობა დაიწყო საქართველოს ევროპის საბჭოს წევრობის შესახებ მოლაპარაკების პროცესის პარალელურად, წევრობის ერთერთი წინაპირობა იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიაზე მიერთება და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევა. 1995 წლის 24 აგვისტოს მიღებული იქნა საქართველოს კონსტიტუცია რომელმაც განმარტა ადგილობრივი თვითმმართველობა როგორც მოქალაქეების უფლება, საქართველოს სუვერენიტეტის შელახვის გარეშე, შექმნან თვითმმართველობის ორგანოები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების მოსაგვარებლად. კონსტიტუციის ამ რედაქციას არ განუმარტავს რა იგულისხმებოდა ადგილობრივ მნიშვნელობის საკითხებში და არ მოუხდენია ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნა. 1997 წლის 16 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის შესახებ", 1998 წლის 20 თებერვალს მიღებული იქნა კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ". 1997-1998 წლებში შექმნილი საკონონმდებლო ბაზა დიდწილად იმეორებდა 1991 წლის მიდგომებს. იგი ეყრდნობოდა ორდონიან ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას და დუალისტურ მოდელს, სადაც ადგილობრივი თვითმმართველობა იყო როგორც ადგილობრივ ისევე სახელმწიფო საქმეთა რეგულირების ინსტრუმენტი ადგილებზე. თვითმმართველობის პირველ დონეზე - სოფელში, თემში, დაბასა და ქალაქში - აირჩეოდა წარმომადგენლობითი ორგანო საკრებულო. პირველი დონის იმ ერთეულებში სადაც ამომრჩეველი 5 ათასზე ნაკლები იყო საკრებულოს თავმჯდომარე ასრულებდა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის - გამგებლის - ფუნქციას, ხოლო ერთეულებში სადაც ამომრჩეველი 5 ათასზე მეტი იყო, გამგებელი აირჩეოდა პირდაპირი და საყოველთაო კენჭისყრით. 5 მსხვილი ქალაქი (თბილისის ჩათვლით) და რაიონები (ქალაქ თბილისის რაიონების გარდა) შეადგენდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მეორე დონეს, სადაც აირჩეოდა საკრებულო, ხოლო ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური ინიშნებოდა ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ. ორივე დონის საკრებულებობის არჩევნებისთვის გამოყენებული იქნა შერეული მოდელი - იმ თვითმმართველობაში სადაც ამომრჩევეთა რაოდენობა 2 ათასზე ნაკლები იყო

საკრებულოს წევრები ირჩეოდნენ მაჟორიტარული, ხოლო იქ სადაც ამომრჩეველთა ოდენობა 2 ზე მეტი იყო საკრებულოს წევრები აირჩეოდნენ პარტიული სიით, პროპორციული წესით.

1995 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა პირველად განსაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის ეკონომიკური საფუძვლები და აღნიშნა რომ ადგილობრივი მმართველობის და თვითმმართველობის ეკონომიკური უფლებამოსილებანი უნდა განსაზღვრულიყო დარგობრივი კანონმდებლობით. ასევე განისაზღვრა რომ ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანაა საზოგადოებრივი (საჯარო) მომსახურების მიწოდება. იმავე ორგანული კანონით დადგინდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ საკუთრების შექმნის, მიღების და ფლობის უფლება. ორგანულმა კანონმა შემოიტანა ადგილობრივი ბიუჯეტების ცნება, განსაზღვრა ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის პრინციპი (მათ შორის ადგილობრივი მმართველობის ბიუჯეტიდან) და დაადგინა, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლები უნდა შედგებოდეს საგადასახადო შემოსავლებიდან, მოსაკრებლებიდან და სახელმწიფო რესურსებიდან მიღებული შემოსავლებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების განსაზღვრა, ადგილობრივი ქონების, ბიუჯეტის და გადასახადების დადგენა იყო გარღვევა საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის დაკვიდრების პროცესში, რამაც საქართველოს სისტემა მკვეთრად დაახლოვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპებს.

1995 წლის კანონმდებლობით შექმნილ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოდელს მნიშვნელოვანი ხარვეზებიც ჰქონდა. კონრეტულად, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მმართველობის დუალისტური მოდელი ვერ ცვლიდა საბჭოთა სისტემისთვის დამახასიათებელ ადმინისტრაციულ ვერტიკალს და მეორე დონეზე, სადაც უფლებამოსილებათა დიდი ნაწილი იყო თავმოყრილი, ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურები ანგარიშვალდებული იყვნენ არა ადგილობრივი წარმომადგენლებითი ორგანოების, არემედ პრეზიდენტის წინაშე და მოქმედებდნენ როგორც ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლები. ორგანული კანონით არ მოხდა უფლებამოსილებათა გამიჯვნა ადგილობრივ

თვითმმართველობასა და სახელმწიფო მმართველობას შორის. ყველა ძირითადი საჯარო ფუნქცია თავმოყრილი იყო ადგილობრივი მმართველობის მეორე დონეზე, რომელიც მოქმედებდა როგორც ცენტრალური ხელისუფლების დეკონცენტრირებული დონე, ხოლო თვითმმართველობის პირველ დონეს საჯარო მმართველობის ფუნქცია ფაქტობრივად არ ჰქონია. მიუხედავად იმისა, რომ კანონმა შემოიღო ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური უფლებამოსილებების, ქონების, ბიუჯეტის და გადასახადის ცნებები, დარგობრივ კანონმდებლობაში არ მომხდარა ამ პრინციპების ჯეროვანი ასახვა რამაც ადგილობრივი თვითმმართველობა მისი შექმნისთავე მყიფე ინსტიტუტად აქცია.

2001 წელს საქართველოს ორგანულ კანონში "ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" შევიდა ცვლილებები რომელთა ძალითაც რიონული მმართველობის დონეზე გაუქმდა პირდაპირი წესით არჩეული საკრებულო და მის ნაცვლად შეიქმნა ე.წ. "ასოცირებული საკრებულო" რომელიც საფეხურებრივი პრინციპით კომპლექტდებოდა პირველი დონის თვითმმართველობების აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებისგან. მეორე დონეზე პირდაპირი წესით არჩეული საკრებულო შენარჩუნებულ იქნა მხოლოდ 5 მსხვილ ქალაქში (თბილისის ჩათვლით). ამ ცვლილებებმა მეორე დონეს მთლიანად გამოაცალა თვითმმართველობის შინარსი და იგი პრეზიდენტის ადმინისტრაციის დანამატად აქცია.

ამრიგად, 1995-2001 წლების ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა ერთობ წინაღმდეგობრივი იყო, მან ერთის მხრივ შექმნა საკანონმდებლო საფუძვლები საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვითარებისთვის, მეორე მხრივ კი, მის მიერ შექმნილი მმართველობითი მოდელი ერთობ ეკლექტური იყო (კობახიძე et al, 2015). 2001 წლის ცვლილებების შემდეგ კი, მეორე დონეზე საკრებულოები ფაქტიურად "ურმის მეხუთე თვალის" როლში აღმოჩნდნენ. საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ პრეზიდენტის მიერ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის დანიშვნა მიჩნეულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიის პრინციპებთან შეუსაბამოდ (ევროპის საბჭოს კონგრესის მონიტორინგის მისიის ანგარიში, 2003).



დეცენტრალიზაციის მეორე ტალღა დაიწყო 2004 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის რატიფიკაციით. იმავდროულად შეიქმნა ეფექტიანი მართვის სისტემების და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის სახელმწიფო კომისია რომელსაც ქვეყნის პრეზიდენტი მეთაურობდა. 2005 წელს მიღებული იქნა საკანონმდებლო პაკეტი რომელშიც შედიოდა საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", საქართველოს კანონი "ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ", საქართველოს კანონი "საქართველოს დედაქალაქის - ქალაქ თბილისის შესახებ", საქართველოს კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". ამ საკანონმდებლო ბაზით, მოხდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მკაფიო გამიჯვნა სახელმწიფო ხელისუფლებისგან და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები მოვიდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიასთან შესაბამისობაში. საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემა ერთდონიანით შეიცვალა. ადგილობრივი საკრებულოების არჩევის წესი შეიცვალა და შემოღებული იქნა შერეული სისტემა, სადაც ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების ნაწილი აირჩეოდა პარტიული სიით და მეორე ნაწილი კი მაჟორიტარული წესით ერთმანდატიან ოლქებში. პრეზიდენტის მიერ დანიშნული მერის/გამგებლის ინსტიტუტი შეიცვალა საკრებულოს მიერ დანიშნული გამგებლით. საკრებულოს თავმჯდომარე განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს უმაღლეს თანამდებობის პირად.

საქართველოს კანონით ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ ქონების და საშემოსავლო გადასახადი ადგილობრივ გადასახადად გამოცხადდა. ადგილობრივ თვითმმართველობას მიეცა წილი მოგების გადასახადიდან. შემოღებული იქნა განთანაბრებითი ტრანსფერი, რომლის ამოცანაც იყო ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების უთანაბრობის შემცირება. სახელმწიფო ზედამხედველობის კანონით სამართლებრივ ზედამხედველობაზე პასუხისმგებელად განისაზღვრა საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ხოლო დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელებაზე ზედამხედველობა დაეკისრა პრეზიდენტის რწმუნებულს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. საქართველოს კანონით

"ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ქონების შესახებ" განისაზღვრა თვითმმართველობის ძირითადი (განუსხვისებელი) და დამატებითი ქონების ნუსხა. დადგინდა რომ ძირითადი ქონება ადგილობრივ ხელისუფლებას უნდა გადასცემოდა მოთხოვნისთანავე, დამატებითი ქონების შემთხვევაში კი საბოლოო გადაწყვეტილება ეკუთვნოდა საქართველოს მთავრობას. 2010 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს კონსტიტუციის ახალი რედაქცია და მას დაემატა თავი VII ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. 2006 ახალი სისტემით ჩატარდა ადგილობრივი არჩევნები, საკრებულები აირჩა 60 მუნიციპალიტეტში (სოფლის, თემის დაბის და ქალაქის გაერთიანება) და 5 თვითმმართველ ქალაქში (თბილისი, რუსთავი, ქუთაისი, ფოთი, ბათუმი).

2005 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმას ჰქონდა ისტორიული შანსი საქართველო გადაეყვანა ევროპული ადგილობრივი დემოკრატიის და ტერიტორიული მართვის მოდელზე, თუმცა რეფორმის შემდეგ ეტაპზე თავი იჩინა წინაღმდეგობებმა დარგობრივი სამინისტროების მხრიდან. 2007 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზაში შევიდა რიგი ცვლილებები, რამაც მნიშვნელოვნად შეზღუდა საკრებულოების უფლებამოსილება. ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახო შემოსავლებიდან ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის და მოგების გადასახადის ამოირიცხა და თვითმმართველობას მხოლოდ ერთი, - ქონების გადასახადი - დარჩა, რომლისგანაც საქართველოს მოქალაქეთა აბსოლიტური უმრავლესობა გათავისუფლებულია და შესაბამისად, იგი არ წარმოადგენს შემოსავლის მნიშვნელოვან წყაროს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული გათანაბრებითი ტრასფერის ფორმულა ირიენტირებული იყო არა შემოსავლების რეალურ გათანაბრებაზე, არამედ ადგილობრივი ბიუჯეტის დეფიციტის შევსებაზე, რამაც ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალურ ბიუჯეტზე დამოკიდებული გახადა.

2012 წელს ხელისუფლებაში მოსულმა პოლიტიკურმა კოალიციამ დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა პრიორიტეტად გამოაცხადა. 2013 წელს გამოქვეყნდა საქართველოს დეცენტრალიზაციის და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის განვრცობილი კონცეფცია. დისკუსიის მთავარი საგანი ტერიტორიული მოწყობის მოდელები, სასოფლო დასახლებათა

გამსხვილების მასტაბი იყო და არა ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე უფლებამოსილებათა გადაცემა. 2014 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო ბაზა გაერთიანდა ერთ საკანონმდებლო აქტში და მიღებული იქნა საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი". ახალი საკანონმდებლო აქტის ძალით მუნიციპალიტეტს ეწოდათ თემთა მუნიციპალიტეტები, ხოლო 5 თვითმმართველ ქალაქს დაემატა 7 ახალი ერთეული (ამბროლაური, ახალციხე, ოზურგეთი, ზუგდიდი, თელავი, გორი და მცხეთა). რაც შეეხება დეცენტრალიზაციას, ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებებს დაემატა ადგილობრივი ბუნებრივი რესურსების ფლობისა და მართვის, მიუსაფარ ცხოველთა მოვლა-პატრონობის და უსახლკარო მოსახლეობის მუნიციპალური თავშესაფრით უზრუნველყოფა. ადგილობრივი ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებს დაემატა ინდივიდუალურ მეწარმეთა გადახდილი საშემოსავლო გადასახადი. რაც ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო, შემოღებულ იქნა აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის - მერის - არჩევა პირდაპირი და საყოველთაო არჩევნებით. საქართველოს კონსტიტუციის 2017 წლის რედაქციაში შევიდა სახელმწიფო ძალაუფლების სუბსიდიარობის პრინციპი და ადგილობრივი თვითმმართველობის რესურსების უფლებამოსილებებთან შესაბამისობის კონსტიტუციური ნორმა.

2017 წელს მოხდა 2014 წლის ტერიტორიული მოწყობის რევიზია და 7 თვითმმართველი ქალაქი კვლავ გაერთიანებული იქნა შესაბამისი თვითმმართველი თემების შემადგენლობაში, რითაც თვითმმართველი ერთეულების ოდენობა კვლავ 65 გახდა. 2018 წელს განხორციელდა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების რეფორმა, რითაც ინდ. მეწარმეთა საშემოსავლო გადასახადი კვლავ ცენტრალურ ბიუჯეტში მიიქცა, გაუქმდა ფინანსური გათანაბრების მექანიზმი და მის ნაცვლად დამატებითი ღირებულების გადასახადის 19% გამოიყენება ადგილობრივი ბიუჯეტების დეფიციტის შესავსებად. დ.დ.გ-დან წილის მიღებით ადგილობრივ ბიუჯეტებზე გასანაწილებელი ფულის მთლიანი ფონდი გაიზარდა, მაგრამ ასევე მნიშვნელოვნად გაიზარდა მუნიციპალიტეტების დამოკიდებულება ცენტრალური ხელისუფლებასა და ეკონომიკური ზრდის ცვალებადობაზე. 2014-2017 წლების

ცვლილებებით შიიცვალა ადგ. თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა. პირდაპირ არჩეული მერი ერთპიროვნულად გახდა ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანო (თბილისის გარდა სადაც ქალაქის მთავრობას მერის წარდგინებით ამტკიცებს საკრებულო). საკრებულოს როლი ერთობ შეზღუდულია, განსაკუთრებით საბიუჯეტო პროცესთან და ქონების მართვასთან მიმართებაში

2019 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025 წლებისთვის. ამ დოკუმენტის მიხედვით, დეცენტრალიზაციის ამოცანაა მუნიციპალიტეტებისთვის მეტი უფლებამოსილებების და ფინანსების გადაცემა და მოქალაქეთა მეტი მონაწილეობის უზრუნველყოფა. საკანონმდებლო აქტებით თვითმმართველობამ მიიღო დელეგირებული ამოცანები ბავშვთა დაცვის და სოციალური დაცვის სფეროში. თვითმმართველობებისთვის ქონების და რესურსების გადაცემის კუთხით სიტუაცია სტატიკურია, ქონების მხოლოდ მცირე ნაწილი (300 კვ/მ-დე არასასოფლო სამეურნეო მიწა) გადაეცა თვითმმართველობას, მაშინ, როცა ყველა მნიშვნელოვანი რესურსი და ბუნებრივი სიმდიდრე კვლავ ცენტრალური მთავრობის ხელშია. დარგობრივი კანონმდებლობა დელეგირებას მეტწილად ადგ. თვითმმართველობის აღმასრულებელ შტოზე აკეთებს რითაც შენარჩუნებულია გასული საუკუნიდან მომდინარე ტენდენცია, როცა ცენტრალური ხელისუფლება ერთის მხრივ დეცენტრალიზაციას პრიორიტეტად აცხადებს, ხოლო, მეორეს მხრივ, კვლავ აძლიერებს ადმინისტრაციულ ვერტიკალს.

2019 წელს საქართველო მთავრობამ გაზარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის დელეგირებული უფლებამოსილებანი, ეს საშუალო განათლების სისტემის ობიექტების მოვლა-პატრონობა. დღეისთვის, საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური მოწყობა და უფლებამოსილებათა განაწილება შეესაბამება ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის მოთხოვნებს და ერთ-ერთი საუკეთესოა აღმოსავლეთ პარტიონიორიბის ქვეყნებს შორის.

ამასთან ერთად ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციურ მოწყობას აქვს რამდენიმე სუსტი წერტილი, ესენია:

ა) ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების კოლეგიური ორგანოს არარსებობა (ქალაქ თბილისის გარდა) - ადგილობრივი აღმასრულებელი

ხელისუფლება მუნიციპალიტეტებში სრულად ეკუთვნის მერს და იგი ერთპიროვნულადაა პასუხსმგებელი აღმასრულებელი შტოს საქმიანობაზე. არ არსებობს პასუხისმგებლობის განაწილების და კოლექტური გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკა, რაც, ერთის მხრივ, ძალზე მაღალ პასუხისმგებლობას აკისრებს მერს და მეორე მხრივ, შეუდარებლად ზრდის მმართველობითი შეცდომის დაშვების რისკს. ასევე გაუგებარია, თუ რატომ გამოიყენება ქალაქი თბილისის მიმართ ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების განსხვავებული სტრუქტურა, მაშინ როცა ერთადერთი განმასხვავებელი ნიშანი დედაქალაქსა და სხვა 4 თვითმმართველო ქალაქს შორის მხოლოდ მასშტაბია.

ბ) *სუსტი წარმომადგენლობითი ორგანო* - საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს, რომ საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებას ანხორციელებენ ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების და მათადმი ანგარიშვალდებული აღმასრულებელი ხელისუფლების მეშვეობით, რაც ნიშნავს რომ საკრებულო ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ორგანოა, თუმცა, საქართველოში იგი ძალზე სუსტია. საკრებულო არ მონაწილეობს ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტებაში, არ აქვს ადგილობრივი ბიუჯეტის ალტერნატიული პროექტის წარდგენა უფლება და შეზღუდულია საკრებულოს მიერ ბიუჯეტის პროექტში შესწორებების შეტანის შესაძლებლობა მერთან შეთანხმების გარეშე, შეზღუდულია საკრებულოს კომისიების მხრიდან აღმასრულებელი შტოს სტრუქტურულ და ადმინისტრაციულ ერთეულებზე ზედამხედველობა.

გ) *მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის მართვის გაუმართავი მოდელი (გარდა თბილისისა)* - საქართველოში მსხვილი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებია, არა იმდენად მოსახლეობის ოდენობით (საშუალოდ 35 ათასი მოსახლე ერთ თემთა მუნიციპალიტეტზე) არამედ ტერიტორიით. თემთა მუნიციპალიტეტებში საშუალოდ 60 საქალაქო და სასოფლო დასახლებებია გაერთიანებული. რამდენიმე სასოფლო დასახლება გაერთიანებულია ადმინისტრაციულ ერთეულში (საქალაქო დასახლებები როგორც წესი ერთი ტერიტორიული ერთეულია), თუმცა მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულში არ არის ადმინისტრაციული ორგანო და აქ შრომითი ხელშეკრულებით ინიშნება მხოლოდ მერის

წარმომადგენელი. დიდი ზომის მუნიციპალიტეტის ასეთი უნიფიცირებული მართვა უცხოა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული სისტემისთვის, ლიტვის რესპუბლიკაშიც კი, რომელთანაც ყველაზე უფრო ახლოს დგას საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემასთან, მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ერთეულის დონეზე გვაქვს ადმინისტრაციული ორგანო თავისი უფლებამოსილებებით და აპარატით.

ასევე მნიშვნელოვანი ხარვეზია დარგობრივი კანონმდებლობის სუსტი ჰარმონიზაცია კონსტიტუციასთან და ორგანულ კანონთან "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი". 2019-2022 წლებში საქართველოს მთავრობამ სხვადასხვა საკანონმდებლო პაკეტის ფარგლებში 160 მეტი სპეციალური კანონის ჰარმონიზაცია მოახდინა საქართველოს ორგანულ კანონთან "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი", თუმცა ჯერ კიდევ რჩება რიგი სპეციალური კანონებისა სადაც ცხადად არაა გამიჯნული ადგილობრივი თვითმმართველობის და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებანი. კონკრეტულად, ეს ეხება ეკონომიკის სფეროების რეგულირებას და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობას.

საქართველოში დღეს გვაქვს ერთი ადგილობრივი გადასახადი - ქონების გადასახადი. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების წყაროა ადგილობრივი მოსაკრებლები, წილი საერთო-სახელმწიფო მოსაკრებლებიდან და შემოსავალი აქტივებიდან. 2023 წლისთვის საქართველოში 5 სახის ადგილობრივი მოსაკრებელია, მუნიციპალიტეტები ასევე იღებენ წილს 5 სახის საერთო-სახელმწიფო მოსაკრებლებიდან. ბოლო წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა იმ საჯარო მოსახლეობის ჩამონათვალი რომელიც მიეკუთვნება ადგილობრივ ბიუჯეტებს ან გაზიარებულია ცენტრალურ ბიუჯეტთან.

მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის შემოსულებებს განეკუთვნება შემოსავლები საკუთარი ქონების განკარგვიდან, წილი მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განლაგებული სახელმწიფო ქონების განკარგვიდან. მაგალთად, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განლაგებული სახელმწიფო ქონების არასაბაზრო წესით გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლის 35%, ასევე სახელმწიფო საკორეაში მყოფი სასოსფლო-სამეურნეო მიწის გაყიდვიდან მიღებული შემოსავლის 80% და არასასოფლო-

სამეურნეო მიწის გაოდვიდან მიღებული შემოსავლის 50%. სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამარნეო მიწის იჯარის შემოსავლებთან მუნიციპალიტეტს ეკთვნის 60%, ხოლო არასასოფლო სამეურნეოს შემთხვევაში 35%. ცენტრალურ ხელისფლებასთან მუნიციპალიტეტი ინაწილებს სამხედრო-სავალდებლო სამსახურის გადავადების მოსაკრებელს 10%-ის ოდენობით. 2019 წელს მოსაკრებლების სისტემის რეფორმის შედეგად ადგილობრივმა ბიუჯეტებმა მოსაკრებელთა დიდი ნაწილი ან სრულად ან ნაწილობრივ მიიღეს საბიუჯეტო შემოსულობების ჩამონათვალში.

2019 წლის ბოლოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული იქნა საპილოტე რეგიონების ინტეგრირებული განვითარების პროგრამა, რომელის ამოცანაა მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიღწევისთვის. ამ პროგრამის ფარგლებში, ევროპის კავშირის ფინანსური დახმარებით, მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელდა ღონისძიებები დასაქმების, ტურიზმის, სოფლის მეურნეობის ხელშეწყობის მიმართულელებით.

ცხრილი 12. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლის წილი მთლიან სამთავრობო ხარჯებთან და მ.შ.პ.-თან მიმართებაში (2022 წლის მდგომარეობით)

ქვეყანა	% მთლიან სამთავრობო შემოსავლებთან მიმართებაში	% მ.შ.პ.-სთან მიმართებაში
ესტონეთი	24,5	9,8
ლატვია	26,8	10,2
ლიტვა	23,2	7,8
<i>ევროგაერთიანება (საშუალო)</i>	<i>23,3</i>	<i>10,7</i>
მოლდოვა	24,6	9,5
სომხეთი	8,9	2,1
უკრაინა	31,3	14,9
<i>საქართველო</i>	<i>19,2</i>	<i>4,8</i>

წყარო: OECD, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო-საბიუჯეტო უზრუნველყოფის სამართლებრივი ბაზა გამართულია და ეყდნობა უფლებამოსილებათა და რესურსების შესაბამისობის საკონსტიტუციო პრინციპს, თუმცა მისი სრულად რეალიზაციას რამდენიმე გამოწვევა აქვს.

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტები ჯერ კიდევ სუსტი და ცენტრალურ ბიუჯეტზე დამოკიდებულია - ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსავლები ძალზედ მწირია, ქონების გადასახადი, საგადასახადო შეღავათების გამო, არ წარმოადგენს დაფინანსების სერიოზულ წყაროს. ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის 60% სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული სასრებით ივსება. მცირეა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების წილი მთლიან სამთავრობო ხარჯებსა და მ.შ.პ-სთან მიმართებაში. ამ მაჩვენებლებით საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება არა მხოლოდ საშუალო ევროპულ მონაცემს, არამედ აღმოსავლეთ პარტორობის რეგიონშიც კი მხოლოდ სომხეთს უსწრებს (იხილე ცხრილი 12).

ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურის გამჯობესების მიზნით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ დ.დ.გ-ს განაწილების წესს, პირობითად უწოდა "ზიარი გადასახადი" და მუნიციპალიტეტებს სთხოვა ამ წესით მიღებული თანხები ადგ. ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილში მიეთითებინათ როგორც დ.დ.გ-დან მიღებული საგადასახადო შემოსავალი რაც საქართველოს საგადასახადო კოდექსის აშკარა დარღვევა, რადგან ამ კანონის მე-6-ე მუხლის მეხუთე პუნქტი იმპერატიულად ადგენს რომ დ.დ.გ. საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადია.

**ცხრილი 13. ადგილობრივი ბიუჯეტებს საგადასახადო შემოსავლების ზრდა მ.შ.პ.-ს ზრდასთან კორელაციაში**

	2019		2020			2021			2022		
	საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი)	მ.შ.პ. ზრდა %	საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი)	ადგ. საგადასადო შემოსავლები ს ზრდა %	მ.შ.პ. ზრდა %	საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი)	ადგ. საგადასადო შემოსავლები ს ზრდა %	მ.შ.პ. ზრდა %	საგადასახადო შემოსავლები (ათასი ლარი)	ადგ. საგადასადო შემოსავლები ს ზრდა %	მ.შ.პ. ზრდა (პროცენოზი) %
ბუღ. ბუღალტერი	1 452 804,4		1 339 540,3	-7,8		1 639 768,3	22,4		1 990 552,8	21,3	
თვითმმართველი ქალაქები	876 291,5	5	765 302,1	-12,6	-6,8	919 920,5	20,2	10,5	1 099 301,7	19,5	10,6
თემთა ბუნეციალტეტი	576 513,3		574 238,1	-0,4		719 847,8	25,3		891 251,0	23,8	

წყარო: ბუღალტერის ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული დეპარტამენტი

ბ) მაღალია ფინანსური უთანასწოება მუნიციპალიტეტებს შორის - ფინანსური გათანაბრების სტემის დ.დ.გ.-ს განაწილებით შეცვლამ ვერ შესძლო თვითმმართველობის ფინანსური გამოთანაბრება და შესაბამისი რესურსებით უზრუნველყოფის ამოცანის შესრულება.



თვითმმართველი ერთეულებისთვის განკუთვნილი დ.ღ.გ-ს ნაწილის 47%-მდე გადაეცემა ქალაქ თბილისს, 11% მიმართება 4 თვითმმართველი ქალაქის ბიუჯეტში და დარჩენილი 42% ნაწილდება დარჩენილ 59 მუნიციპალიტეტზე. მიუხედავად თავდაპირველი დაპირებისა რომ მიღებული სახსრების ზრდა/კლება ეკონომიკრი ზრდის პროპორციული იქნებოდა, პრაქტიკაში ეს არ დასტურდება (ცხრილი 13).

გ) თვითმმართველობა არ ფლობს ქონებას და რესურსებს რაც აუცილებელია ფინანსური მდგრადობისთვის - ქონების და რესურსების დიდი ნაწილი კვლავ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ხელშია, ასეთია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განლაგებული ეკონომიკური და სოციალური პროფილის შენობა-ნაგებობები, არასასოფლო-სამეურნეო მიწა, ტურისტული ინფრასტრუქტურის და მომსახურების ობიექტები. სახელმწიფოს საკუთრებაშია სასოფლოს-სამეურნეო მიწები, ტყის და წყლის რესურსები. მოუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს ადგილობრივი წყლის და ტყის ცნებას, რეალურად არ მომხდარა ამ რესურსების გამიჯვნა და კანონის ეს ნორმა არ სრულდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით მუნიციპალიტეტები პასუხისმგებელი არიან კომუნალური მეურნეობის ისეთ დარგებზე როგორცაა: მყარი ნარჩენების მართვა; ქუჩების, პარკების, საჯარო ადგილების დასუფთავება; ტერიტორიის გამწვანება; გარე განათლების უზრუნვეყოფა; წყალმომარაგება და წყალარინება; ადგილობრივი სამელორაციო სისტემების განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მართვა; საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; პარკირების ადგილებით ზრუნველყოფა, მართვა და რეგულირება; მუნიციპალური ტრანსპორტი, რეგულარული სამგზავრო გადაყვანები; სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა; შშმ პირების, მოხუცებისა და ბავშვებისთვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, საჯარო ადგილებსა და ტრანსპორტზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

2019-2022 წლებში საქართველოს მთავრობის ინიციატივით შევიდა ცვლილებები კანონში ტრანსპორტის შესახებ და თემთა მუნიციპალტეტებს მიეცათ სამგზავრო გადაყვანების რეგულირების უფლებამოსილება, ისევე როგორც კომუნალურ მომსახურებებზე მოსაკრებლების ადმინისტრირების და რეგულირების წესების დარღვევისთვის საჯარიმო სანქციების გამოყენების უფლებამოსილება.

დღეს მუნიციპალიტეტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ კომუნალური მეურნეობის მართვაში, თუმცა არის რიგი სისტემური ხარვეზები რომლის აღმოფხვრაზეც მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული მუნიციპალური მოსახლეობის ხარისხი და თვითმმართველობის ინსტიტუტიციის სიძლიერე, ესენია:

ა) ძირითადი კომუნალური სამსახურები სრულად არ არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაში. მიუხედავად იმისა, რომ მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას განაკუთვნება მყარი ნარჩენების მართვა, რეალურად მუნიციპალიტეტის გამგებლობაში დატოვებულია მყარი ნარჩენების შეგროვება და ტრანსპორტირება. მყარი ნარჩენების განთავსება და გადამუშავება მიკუთვნებული აქვს საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს გამგებლობაში მყოფ საქართველოს მყარი ნარჩენების კომპანიას. იგივე სურათია წყალმომარაგებასა და წყალარინებასთან დაკავშირებით, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში მომსახურების მიწოდება ხდება ცენტრალური კომპანიის "საქართველოს გაერთიანებული წყლის მოწოდების კომპანია" მიერ. ასეთი ცენტრალიზებული მიერ კომუნალური მომსახურების მიწოდება არის მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებებში ჩარევა, ცალკე საკითხია ასეთი წესთ მიწოდებული მომსახურების ხარისხი და ხარჯთეფექტიანობა.

ბ) ადგილობრივ თვითმმართველობას არ შეუძლია საკუთარი კომუნალური მეურნეობის შენახვა. მოსახლეობისგან აკრებილი მომსახურების მოსაკრებლოდან არათუ კაპიტალური ხარჯების გაწევა, ხშირ შემთხვევაში მიმდინარე ხარჯების დაფინანსებაც კი შეუძლებელია, მეორეს მხრივ ადგილობრივი ბიუჯეტების მწირი შესაძლებლობიდან გამომდინარე მუნიციპალიტეტს არ შეუძლია კაპიტალური ხარჯების გაწევა და მიმდინარე ხარჯების სუბსიდირებას ახდენს (მაგალითად მყარი ნარჩენების შეგროვება და გატანის მომსახურების სიბსიდირება ადგილობრივი ბიუჯეტიდან). კაპიტალური ხარჯი ძირითადად საქართველოს მთავრობის მიერ გაიწევა რეგიონული ფონდის ან მუნიციპალური ფონდის გამოყენებით.

გ) მასშტაბის ეკონომიკის მოდგომის არარსებობა. საქართველოს კანონმდებლობა არ არის მოქნილი მუნიციპალიტეტს შორის თანამშრომლობისთვის კომუნალური მეურნეობის საერთო ინფრასტრუქტურის შექმნისა და მოწოდების ერთეულების გაზრდისათვის. ბოლო წლებში ასეთი თანამშრომლობის მაგალითია მიუსაფარ

ცხოველების თავშესაფარი კახეთის მხარის მუნიციპალიტეტებისთვის, რომელმაც აჩვენა, რომ საჯარო ფინანსების მართვის და საჯარო შესყიდვების სისტემა არ არის საკმაოდ მოქნილი მუნიციპალიტეტთა შორისი კომუნალური ინფრასტრუქტურის შექმნისა და შენახვისთვის.

დღეს საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობა საჭიროებს მყარი ეკონომიკური და საფინანსო-საბიუჯეტო ბაზისის შექმნას რათა სრულად მოხდეს საქართველოს კონსტიტუციით შექმნილი გარანტიების რეალიზაცია. ბოლო წლებში ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა თუმცა პროცესის ბოლომდე მიყვანისთვის აუცილებელია დეცენტრალიზაციის რეფორმის გარდმავება შემდეგი მიმართულებით:

- ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის გამოყენებით ადგილობრივი ბიუჯეტების ფინანსური გამოთანაბრების სისტემის შექმნა რაც უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა და ფინანსების შესაბამისობის კონსტიტუციური პრინციპის დაცვას ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე.
- მუნიციპალიტეტებისთვის მათ ტერიტორიაზე განლაგებული სახელმწიფო ქონების გადაცემის პროცესის დასრულება. ადგილობრივი ტყისა და წყლის რესურსების იდენტიფიცირება და მუნიციპალიტეტებისთვის მათი გადაცემა. სასოფლო-სამეურნეო მიწის და საძოვრების განკარგვაში მუნიციპალიტეტის როლის გაზრდა რაც აამაღლებს მუნიციპალიტეტის როლს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის განხორციელებაში.
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის მართვის სისტემის სრულყოფა, ტერიტორიულ ერთეულებში ადმინისტრაციული ორგანოების შექმნა და დასახლების ტერიტორიაზე არსებული საერთო სარგებლობის სივრცეების, საერთო საკუთრების და სივრცითი განვითარების საკითხების გადაჭრა.
- კომუნალური მეურნეობის მომსახურების ეფექტიანობის და რეტაბელობის გაზრდისთვის ცენტრალიზებული კომუნალური საწარმოების (გაერთიანებული წყლის მიწოდების კომპანია, მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია) დეკონცენტრაცია და მათ მმართველ ორგანოებში მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობის გაზრდა.

- მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა და ასეთი თანამშრომლობის წახალისებისთვის ფინანსური ბერკეტების გამოყენება. მაგალითად, სახელმწიფო ბიუჯეტის მიერ რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი

### 3.2. მმართველობის განმახორციელებელ პირთა ანკეტური გამოკითხვა

ანკეტურ გამოკითხვა მიზნად ისახავს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ლიდერების აღქმის გამოვლენის საფუძველზე დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფასებას, მისი ბარერების გამოვლენას საქართველოში.

ფისკალური უფლებამოსილების შესახებ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა აღქმის შესწავლა ემსახურება იმის გარკვევას, თუ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს რამდენად გააჩნიათ ადგილობრივი მომსახურების მიწოდებისა და ხალხის კეთილდღეობის გაუმჯობესების ინსტიტუციური უნარი.

ადგილობრივი ხელისუფლების რეფორმირების პროცესში დიდ გავლენას ახდენს ადგილობრივი მოქმედი პირების აღქმა და დამოკიდებულება დეცენტრალიზაციის პროცესისადმი. ადგილობრივ ხელისუფლებას შეუძლია განავითაროს დეცენტრალიზაცია სრული ძალაუფლების მიღებით (Jagobsen 2012).

ამ მიმართულებით ჩატარდა მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირების გამოკითხვა და იმის დადგენა, არიან თუ არა თვითმმართველობის ხელმძღვანელი პირები აღჭურვილნი დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღების სათანადო უფლებამოსილებით, რომელიც ინსტიტუციური და ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიზნის ადექვატური იქნება.

თუ რამდენად შესაძლებელია ადგილობრივმა თვითმმართველობამ გამოიყენოს ძალაუფლება შემოსავლების მობილიზებაში და დისკრეციულად მართოს ხარჯების გამოყენება სამოქალაქო საზოგადოების ფართო ჩართულობის ფონზე. ანკეტური გამოკითხვით ამ საკითხების გარკვევა აუცილებელია იყო ვინაიდან ინსტიტუციური დეცენტრალიზაციის შემდგომი განვითარებისათვის ადგილობრივი ხელისუფლების დამოკიდებულება მნიშვნელოვანია.

ამ კვლევაში გადაწყვეტილების მიღების ორგანოს ლიდერთა, როგორც გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების განმსაზღვრელი ინსტიტუტის,

აღქმის შესწავლა ხდება ზემოთ განხილული ლიტერატურის ანალიზიდან გამომდინარე კონცეფციაზე დაყრდნობით.

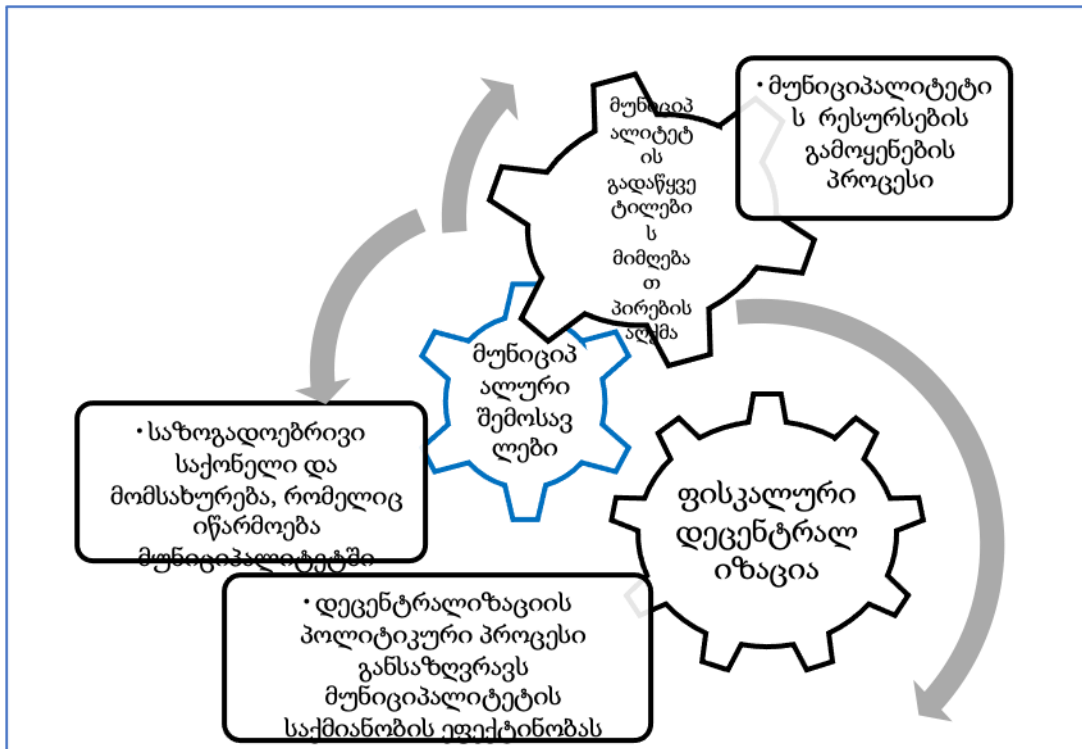
ფისკალური და ინსტიტუციური დეცენტრალიზაციის შესახებ ლიტერატურის ანალიზიდან გამოვლინდა, რომ მომსახურების მიწოდების და ცხოვრების დონის გაუმჯობესებისათვის ადგილობრივმა მთავრობებმა უნდა მოახდინონ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილების განხორციელება ადგილობრივი განვითარების დაგეგმვით და სათანადო ფისკალური საქმიანობის წარმართვით. უფლებამოსილების ისეთი სფეროები, როგორცაა სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრა, დაგეგმვა, მომსახურების მიწოდება და ფისკალური უფლებამოსილებები, დეცენტრალიზაციის მიზნების განხორციელებას ემსახურება. ეს უკანასკნელი არის მიმართული ადგილობრივი ხელისუფლების შესაძლებლობების გაძლიერებისაკენ, რომლის შდეგია ადგილობრივი სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება და კეთილდღეობის ზრდა.

ლიტერატურაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა მენეჯერების აღქმა შესწავლილია მათი ფისკალური და საბიუჯეტო საქმიანობის გამომხატველი ისეთი ინდიკატორების მეშვეობით, როგორცაა შემოსავლების მობილიზაციის უნარი, ადგილობრივი გადასახადების დაწესების უფლებამოსილება, საჯარო ფინანსების ხარჯვის წესების დადგენის და ადგილობრივი ბიუჯეტის დამტკიცების უფლებამოსილება. ასევე, როგორც საზოგადოების ჩართულობის მასშტაბისა და დამოუკიდებლობის ხარისხის განმსაზღვრელი კითხვების დასმის გზით.

ჩვენს კვლევაში, ლიტერატურის ანალიზიდან გამომდინარე, გამოვიყენეთ აღწერილი სადისკუსიო პრობლემების შესახებ ხედვა და განვსაზღვრეთ შემდეგი ასპექტები: 1. დეცენტრალიზაცია, როგორც მართვის ეფექტიანობის გაზრდის გზა; 2. დეცენტრალიზაცია, როგორც მომსახურების და მუნიციპალური სერვისების ხარისხის გაუმჯობესების გზა; 3. დეცენტრალიზაცია, როგორც მუნიციპალურ საქმიანობის დაგეგმვასა და მართვაში საზოგადოების თანამონაწილეობის უზრუნველყოფის საშუალება; 4. ფისკალური დამოუკიდებლობის დონე განსაზღვრულია მუნიციპალიტეტების სიდიდითა და დეცენტრალიზაციის მასშტაბით.

გამოკითხვის საგანი იყო მუნიციპალიტეტების ხელმძღვანელი პირების აღქმის კვლევა მუნიციპალიტეტში მიმდინარე მმართველობითი პროცესებზე, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებით დაწყებული, მუნიციპალური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებით დამთავრებული ( იხ. სქემა 4).

სქემა 4. დეცენტრალიზაციის განვითარების პროცესი



კვლევისას გამოყენებული იქნა შემდეგი თეორიული კონსტრუქცია: თვითმმართველობის განვითარების პროცესი როგორც 1. ადგილობრივი გადაწყვეტილების მიმღები სუბიექტების აღქმა და მოტივაცია მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესების შესახებ, 2. საზოგადოების ჩართულობის გაზრდა მართვაში, 3. მუნიციპალური სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება და კეთილდღეობის ზრდა. აღნიშნული სამი ძალა დეტერმინირებულია როგორც დეცენტრალიზაციის მამოძრავებელი პირობები. შესაბამისად ჩვენი კვლევა ამ სქემით არის წარმოებული.

ზემოთ აღნიშნული მეთოდოლოგიური პირობების შესაბამისად შედგა კითხვარი. მასში აისახა ის გარემოებები, რომელიც განსაზღვრავს დეცენტრალიზაციის პროცესს და მის მამოძრავებელ ძალას წარმოადგენს. კითხვარი შედგენილია რესურსული და ქსელური მიდგომებზე დაფუძნებით. ქსელური თეორიის პრინციპზე დაფუძნებით,

დეცენტრალიზაცია არის ერთობლივი ქცევის შედეგი, რომელიც აადვილებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობას (Wasserman, Asserman and Faust 1994)], ქსელური ფაქტორებიდან შესწავლილია მუნიციპალიტეტებს შორის პარტნიორული ურთიერთობები და სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა ადგილობრივ მამართველობაში. რესურსზე დაფუძნებული მიდგომების გამოყენებით კი (*RBV-Resources based view*) აქცენტი გაკეთებულია მუნიციპალიტეტებში ადამიანისეული და ფინანსური რესურსების არსებობაზე.

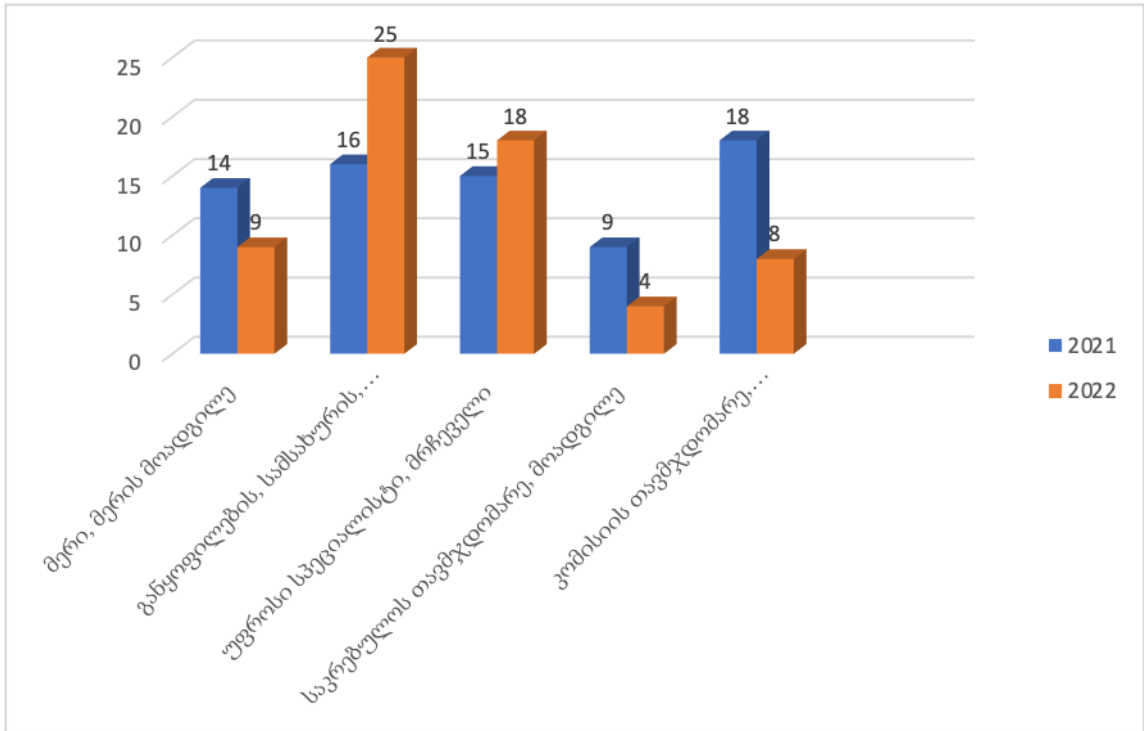
კვლევის დაწყებამდე ჩატარდა საპილოტე კვლევა, რომლის საფუძველზეც შედგა ანკეტის საბოლოო ვერსია. კითხვარი დაეგზავნათ ელექტრონული ფოსტით საქართველოს 64 მუნიციპალიტეტს (ქ. თბილისის, ახალგორის, ერედვის, ქურთის და თიღვის მუნიციპალიტეტების გარდა).

სულ ჩატარდა ორი კვლევა. პირველი კვლევა ჩატარდა კორონავირუსის პერიოდში, 2021 წლის დასაწყისში. ამ პერიოდში ძლიერი იყო მუნიციპალიტეტებისა და საერთოდ სახელმწიფოს ინტერვენციები ეკონომიკის და სოციალურ სფეროებში. კორონავირუსის შემდგომ პერიოდში ადგილობრივი ხელისუფლების აღქმა ტერიტორიული მართვისადმი შესაძლებელია შეცვლილიყო, ამიტომ 2022 წლის ნოემბერ-დეკემბერში ეს კვლევა განმეორდა და შესაბამისად შედეგების შედარებაც შესაძლებელი გახდა. პირველ კვლევაში კითხვარზე პასუხი გასცა 64 მუნიციპალიტეტის 72 წარმომადგენელმა. მეორე კვლევაში მონაწილეობა მიიღო მუნიციპალიტეტების 64 რესპონდენტმა.

რესპონდენტები მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა დონის ხელმძღვანელები არიან, ამიტომ კითხვებზე, რომლებიც შეეხებოდა დეცენტრალიზაციის პოლიტიკისა და მუნიციპალიტეტის საქმიანობების შეფასებასა და გაუმჯობესებას, შესაძლებელია თავისი პარტიული მდგომარეობის გამო უფრო პოზიტიური შეფასებები ჰქონდათ ან კიდევ ასეთად ცდილობდნენ წარმოედგინათ თავის მუნიციპალიტეტი, რამაც გარკვეულად იმოქმედა გამოკითხვის შედეგებზე.

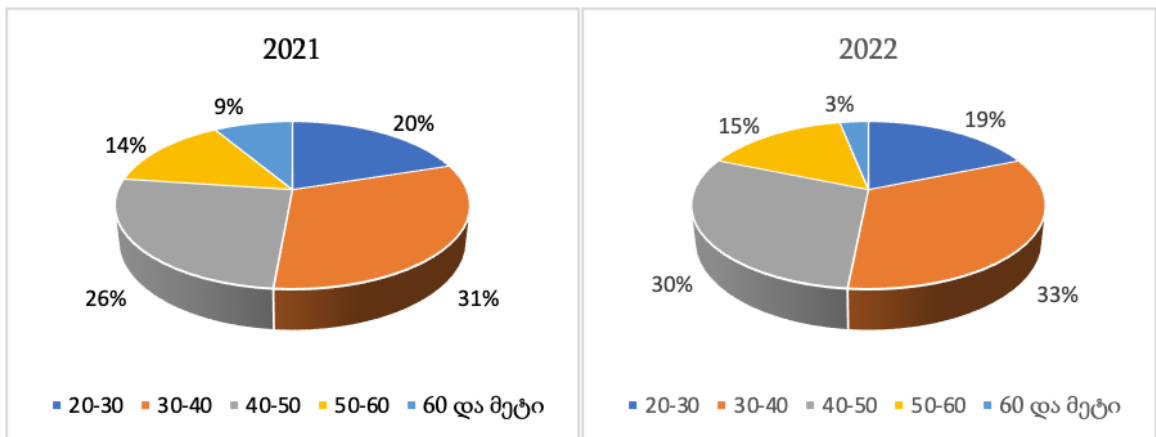
კვლევაში მონაწილე რესპონდენტები შემდეგნაირად გადანაწილდა: პირველ კვლევაში მერიის თანამშრომელი იყო 45 რესპონდენტი, ხოლო საკრებულოს წარმომადგენელი 27 რესპონდენტი. მეორე კვლევაში მერიის წარმომადგენელი იყო 52 რესპონდენტი, ხოლო საკრებულოს წარმომადგენელი -12.

დიაგრამა 1. რესპონდენტთა შემაჯგუფება



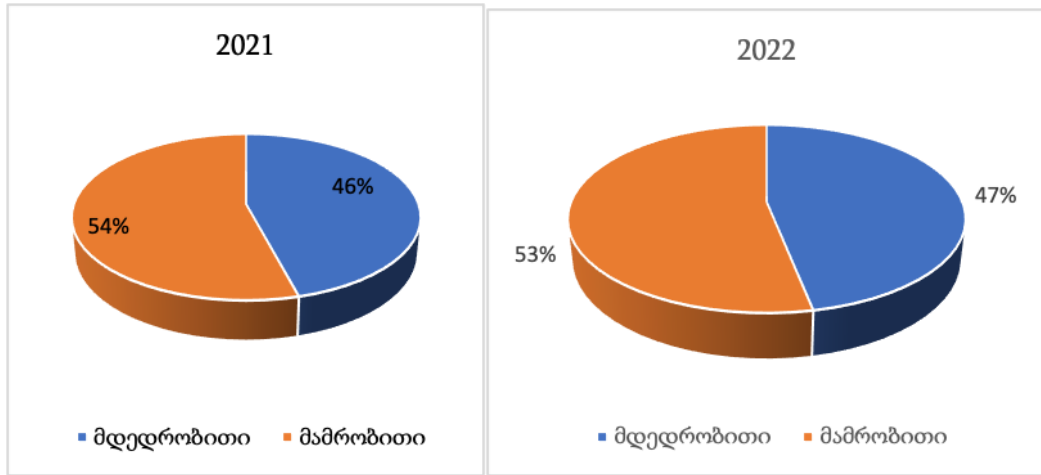
ორივე კვლევაში გამოკითხულთა ძირითადი ნაწილი (50-60 პროცენტი) მიეკუთვნებოდა 30-60 წლის ასაკობრივ ჯგუფს. გამოკითხულთა 53-54 პროცენტი ქალია.

დიაგრამა 2. რესპონდენტთა ასაკობრივი სტრუქტურა (2021წ, 2022წ)





დიაგრამა 3. რესპონდენტთა გენდერული შემადგენლობა (2021 წ., 2022 წ.)



### 3.2.1 ანკეტური გამოკითხვის შედეგების ანალიზი

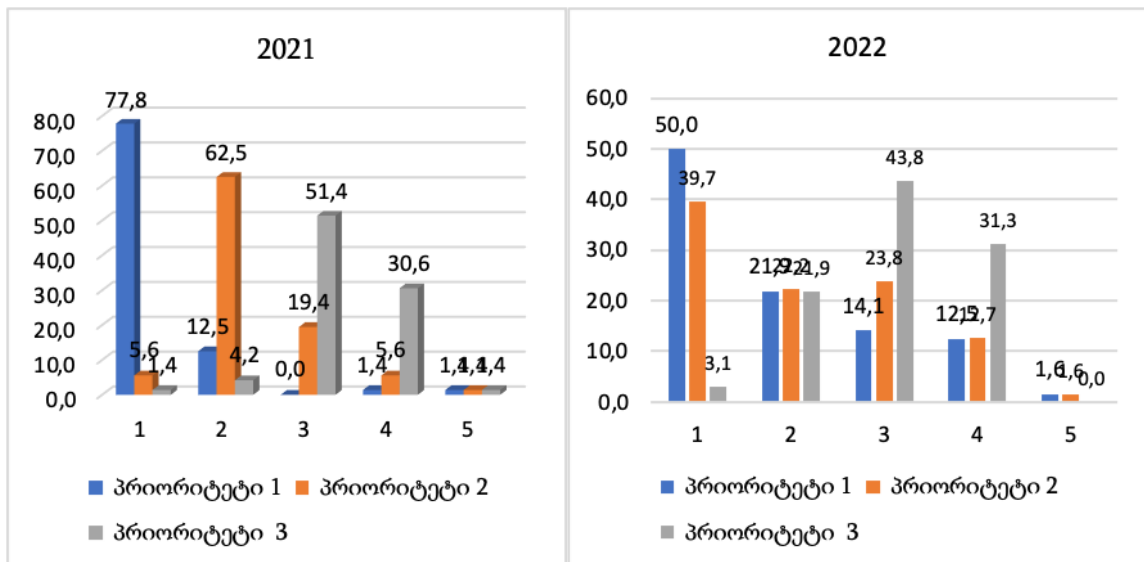
კითხვაზე პასუხი, თუ რაში ხედავენ მუნიციპალიტეტის ძირითად პრობლემებს, რესპონდენტების დიდმა უმრავლესობამ პირველი რიგის პრობლემებად აღიარა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე და შეზღუდულობა, მეორე რიგის პრობლემად - მუნიციპალიტეტების შეზღუდული როლი ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში, ხოლო მესამე ადგილი ერგო - მუნიციპალიტეტის უმნიშვნელო როლს სოციალური მომსახურების (მათ შორის - საარსებო შემწეობების განაწილების) მიწოდების და ინფრასტრუქტურის განვითარების სფეროში. ფინანსების სიმწირე მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი გამოწვევაა, რომელსაც პირველ მეორე რიგის პრობლემად აღიარებს გამოკითხულთა 83 პროცენტი, ხოლო მართვის ნაკლოვანებებს კი 75 პროცენტი. კვალიფიციური კადრების სიმცირეს პირველ რიგის გამოწვევად მიიჩნევს გამოკითხულთა 6 პროცენტი.

სხვა პრობლემებიდან დასახელდა მუნიციპალიტეტის შეზღუდული კომპეტენციები საზოგადოებრივი წესრიგის მიმართულებით, აღსრულების ორგანოების მანდატის სიმწირე, ადგილობრივი თვითმმართველობის გადაწყვეტილებების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის მექანიზმის არა არსებობა, მყარი ნარჩენების მართვის კუთხით საკადრო და ინფრასტრუქტურული პრობლემები, ეკონომიკური კრიზისი ტურიზმის სფეროში.

აღნიშნული გამოწვევები დადასტურდა მეორე კვლევის დროსაც, თუმცა კორონავირუსის პერიოდში, რანდენადაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ პანდემიის შედეგების შემცირებისთვის გაწეული საქმიანობა მეწარმეებისა და ღარიბი მოსახლეობის მხარდასაჭერად, ინიციატივები საგადასახადო და სოციალური დახმარებების სფეროში მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთა აღქმაც დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით შედარებით ზომიერი იყო, ვიდრე ეს მეორე კვლევაში გამოვლინდა. პანდემიის შემდგომ პერიოდში აქცენტი გაკეთდა მუნიციპალიტეტების შეზღუდულ როლზე სოციალურ მომსახურებასა და ეკონომიკურ სფეროში, ასევე გეგმების შედგენაში.

ამ უკანასკნელი თეზისის დასაზუსტებლად განხორციელდა სატელეფონი ჩარღმავებული ინტერვიუ ცალკეული მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთან (გამოიკითხა რვა ხელმძღვანელი პირი), რომლებმაც მნიშვნელოვნად მიიჩნიეს მუნიციპალიტეტების გააქტიურების მნიშვნელობა სოციალური და ეკონომიკური რისკების ეფექტურად მართავში. ამ თვალსაზრისით საჭიროდ მიიჩნიეს ადგილობრივი კადრების მომზადება ანტიკრიზისულ რეგულირებაში.

დიაგრამა 4. მუნიციპალიტეტების ძირითადი პრობლემები რანგირების მიხედვით\*



შენიშვნა:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე და შეზღუდულობა
2. მუნიციპალიტეტების შეზღუდული როლი ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში

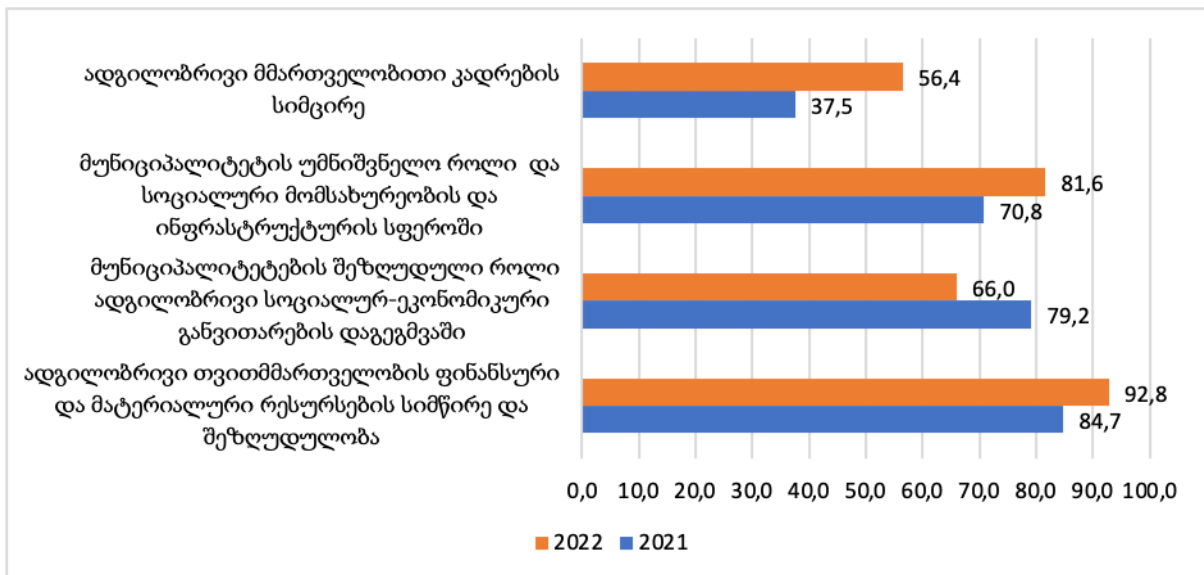
3. მუნიციპალიტეტის უმნიშვნელო როლი სოციალური მომსახურების (მათ შორის - საარსებო შემწეობების განაწილების) და ინფრასტრუქტურის სფეროში
4. ადგილობრივი მმართველობითი კადრების სიმცირე
5. სხვა (მიუთითეთ კონკრეტულად)

რანგირების მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე და შეზღუდულობა ( 84,7 და 92,8 პროცენტი) და მუნიციპალიტეტების შეზღუდული როლი ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში (79,1 და 66 პროცენტი) დასახელდა როგორც ყველაზე მნიშვნელოვანი ბარიერი მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში.

კრიზისის შემდგომ პერიოდში ჩატარებული კვლევის თანახმად კი, გაიზარდა ადგილობრივი ხელისუფლების აღქმა მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდის შესახებ სოციალური მომსახურებისა და ინფრასტრუქტურის სფეროში.

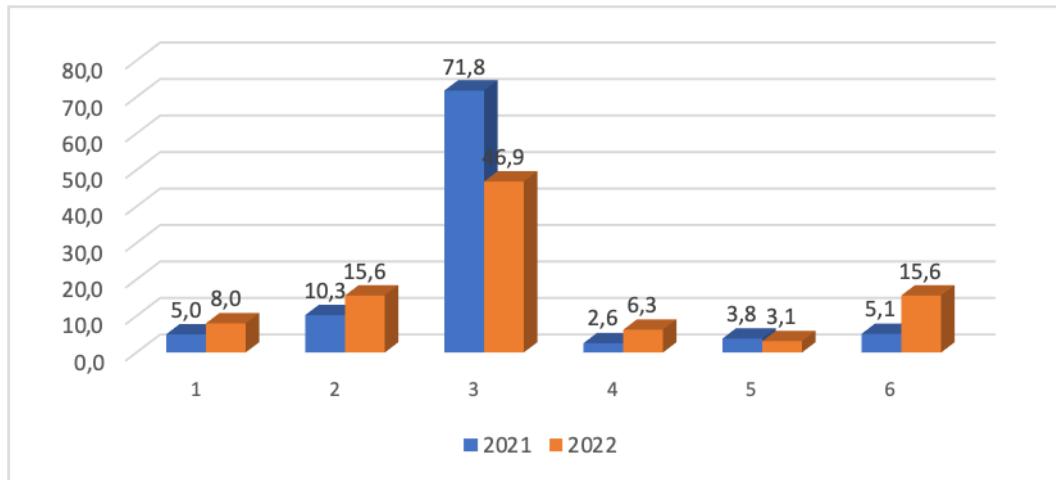
ფინანსურ დამოუკიდებლობას რესპონდენტების 72,8 პროცენტი მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის აუცილებელ პირობად მიიჩნევდა, მაგრამ პანდემიური კრიზისი შემდგომ პერიოდში, კვლევის თანახმად, ეს პრიორიტეტი მცირედით შემცირდა და გაიზარდა მართვის ეფექტიანობასთან და მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული საქმიანობები.

დიაგრამა 5. მუნიციპალიტეტების ძირითადი პრობლემები



ეს გარემოება მეტყველებს იმაზე, რომ დეცენტრალიზაციის განხორციელება ფინანსური რესურსების დამოუკიდებლად განკარგვაზე არის აგებული, თუმცა მხოლოდ ეს არ იქნება საკმარისი თუ არ მოხდა მართვითი საქმიანობის სრულყოფა.

დიაგრამა 6. მუნიციპალიტეტის ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის აუცილებელი პირობა

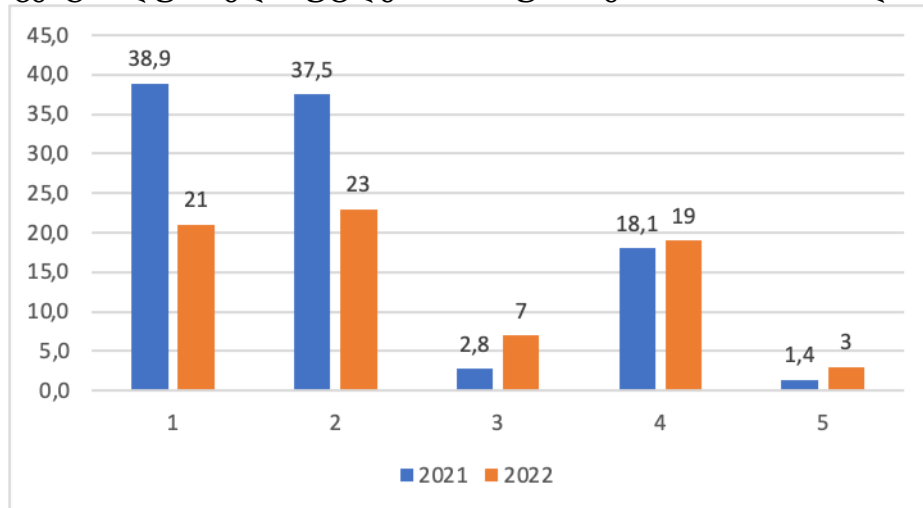


შენიშვნა:

1. მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესება
2. მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესება
3. ფინანსური დამოუკიდებლობა
4. გადასახადების დამოუკიდებლად დაწესების შესაძლებლობა
5. ინფრასტრუქტურული პროექტების დაგეგმვა, დაფინანსება და მართვა
6. ადგილობრივი კეთილდღეობის გაუმჯობესება

შესაბამისად, საკითხი დგება იმის შესახებ, თუ რამდენად შეზღუდულია მუნიციპალიტეტების ურთიერთობები ცენტრალურ ხელისუფლებასთან. კითხვაზე, თუ რა მიაჩნიათ მუნიციპალიტეტის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის ძირითად პრობლემად, რესპონდენტების დიდ უმრავლესობა (38,9 პროცენტი) მიიჩნევს, რომ მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია ფისკალური შესაძლებლობები და გადასახდებიდან მიღებული რესურსები არასაკმარისია მუნიციპალიტეტის ფუნქციების განსახორციელებლად, თუმცა აღიარებენ იმასაც, რომ ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერტების გარეშე ვერ განხორციელდება მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტები და მათი ფინანსური რესურსები არასაკმარისი იქნება მნიშვნელოვანი ღონისძიებების განსახორციელებლად (37.5 პროცენტი). პანდემიის შემდგომ პერიოდის კვლევაში კი ეს აღქმა შედარებით შემცირდა.

გრაფიკი 7 ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ურთიერთობის ძირითადი პრობლემა



შენიშვნა:

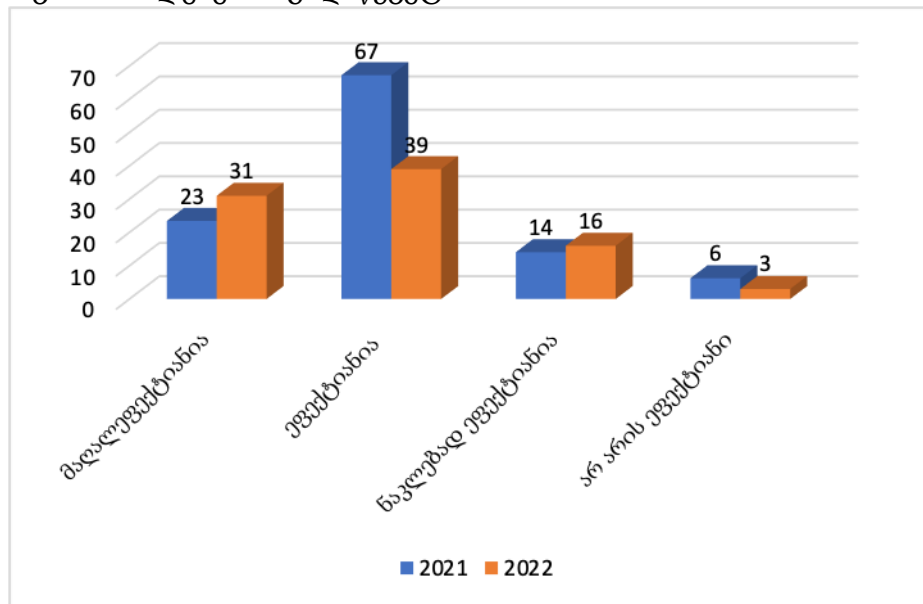
1. მუნიციპალიტეტს არ გააჩნია ფისკალური შესაძლებლობები (გადასახდებიდან მიღებული რესურსები არასაკმარისია მუნიციპალიტეტის ფუნქციების განსახორციელებლად)
2. ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერტების გარეშე ვერ განახორციელებს მსხვილ ინფრასტრუქტურულ პროექტებს
3. მუნიციპალიტეტი დამოუკიდებლად ვერ შეძლებს ადგილობრივი კორუფციის და ელიტარული ფენების კონტროლს
4. არ არსებობს პრობლემა
5. არ მაქვს პასუხი

ამდენად, ფინანსური დამოუკიდებლობასთან ერთად ცენტრალური ხელისუფლების აქტიური მონაწილეობა მუნიციპალური საქმიანობების განხორციელებაში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მიერ გაცნობიერებული გზაა მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური გაძლიერებისაკენ.

კითხვაზე, თუ ადგილობრივი მოკლე და საშუალოვადანი გეგმები რამდენად ეფექტიანად გამოიყენება ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტისას, რესპონდენტების 60 პროცენტს მიაჩნდა, რომ მას ეფექტიანად იყენებდნენ.

კრიზისის შემდგომ პერიოდში ეს წარმოდგენა მკვეთრად დაეცა (39 პროცენტი). მუნიციპალიტეტების მიერ მომზადებული გეგმები არაადექვატური და იყო არსებული ვითარების. ამის ნათელი მაგალითი იყო ის, რომ თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში ტურიზმზე ორიენტირებული საქმიანობები პ ა ნ დ ე მ ი ი ს პერიოდში ჩავარდა, ხოლო ანტიკრიზისული გეგმების შედგენა კი პრობლემას წარმოადგენდა.

დიაგრამა 8. მოკლე და საშუალოვადანი გეგმები რამდენად ეფექტიანად გამოიყენება ადგილობრივი პრობლემების გადაწყვეტისას



რესპონდენტები, რომლებიც ფიქრობენ, რომ მუნიციპალიტეტი არაეფექტიანად ან ნაკლებად ეფექტიანად საქმიანობს, პირველ მიზეზებად ასახელებენ ფინანსური რესურსების არარსებობას და კადრების ნაკლებობას (იხ. ცხრილი 14).

ცხრილი 14. მუნიციპალიტეტის არაეფექტიანად/ ნაკლებად ეფექტიანად საქმიანობის მიზეზები პრიორიტეტების მიხედვით

	2021 წ			2022 წ		
	პრიორიტეტი 1	პრიორიტეტი 2	პრიორიტეტი 3	პრიორიტეტი 1	პრიორიტეტი 2	პრიორიტეტი 3
ადგილობრივი კადრების დეფიციტი	35.00	0.00	4.55	14.6	12.5	33.3
ფინანსური რესურსების არარსებობა	40.00	23.81	9.09	29.3	6.3	33.3
სტიმულების არარსებობა, ცენტრალური ხელისუფლების ბიუროკრატია	10.00	4.76	13.64	7.3	37.5	16.7
ადგილობრივი ბიუროკრატის არსებობა	10.00	19.05	4.55	14.6	0.0	0.0
კანონმდებლობა	5.00	9.52	0.00	4.9	18.8	0.0
ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების დაბალი ჩართულობა	0.00	23.81	31.82	9.8	25.0	16.7
ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების დაბალი ჩართულობა მუნიციპალიტეტის მართვაში	0.00	19.05	36.36	19.5	0.0	0.0

მთლიანობაში, ორივე კვლევის თანახმად, სამივე პრიორიტეტის მიხედვით ფინანსურ რესურსების არასაკმარის ოდენობასთან ერთად დასახელდა ადგილობრივი კადრების ნაკლებობა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების დაბალი ჩართულობა მუნიციპალიტეტის მართვაში, კანონმდებლობა და ცენტრალური ხელისუფლების ბიუროკრატია.

რესპონდენტებს მიეცათ კითხვა, განსაზღვრონ, თუ რა არის მათი ძლიერი მხარეები, რომლებიც მათი დამოუკიდებლად ფუნქციონირების უზრუნველყოფა შეუძლიათ. ამ კითხვაზე პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა

ცხრილი 15. მუნიციპალიტეტის ძლიერი მხარეები, რომლებიც მის დამოუკიდებლად ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს

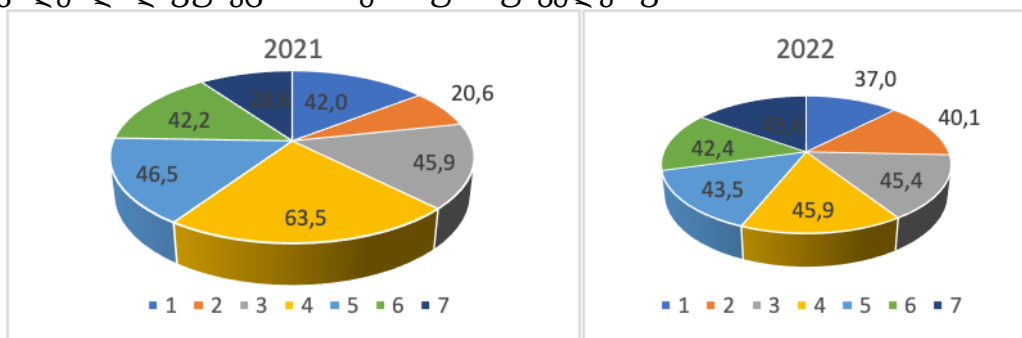
	2021 წ			2022 წ		
	პრიორიტეტი 1	პრიორიტეტი 2	პრიორიტეტი 3	პრიორიტეტი 1	პრიორიტეტი 2	პრიორიტეტი 3
ადგილობრივი კადრები	31.0	9.1	1.5	18	8	10
საკმარისი ფინანსური რესურსების არსებობა	9.9	10.6	0.0	15	9	15
სტიმულების არსებობა, ცენტრალური ხელისუფლების	17.1	9.1	19.7	12	19	14
დელეგირებული უფლებამოსილებები	26.8	27.3	9.1	13	20	13
ადგილობრივი ბიუროკრატის არარსებობა,	7.0	16.7	22.7	15	16	12
კანონმდებლობა	4.2	21.2	16.7	15	13	15
ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა მუნიციპალიტეტის მართვაში	2.8	6.1	19.7	12	15	19

თუ პანდემიამდე რესპონდენტებს მიჩნდათ, რომ მათ ჰყავთ ადგილობრივი კადრები, რომლებსაც შეუძლიათ უზრუნველყონ მართვის დამოუკიდებლობა და

დელეგირებულ უფლებამოსილებას ცენტრალური ხელისუფლებიდან, პანდემიის შემდგომმა კვლევამ გამოავლინა, რომ ადგილობრივი კადრების ნაკლებობა მათი ერთ-ერთი სუსტი მხარეა და ხელს უშლის მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლად ფუნქციონირებას. ხოლო აღქმა იმისა, რომ ცენტრალური ხელისუფლების დელეგირებული უფლებამოსილებები მათი დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვანი ფაქტორია, თითქმის ორჯერ შემცირდა.

სამივე პრიორიტეტის მიხედვით, აქტიური მოქალაქეების არსებობა დასახელდა ყველაზე მნიშვნელოვან უპირატესობად, შემდეგ კი ადგილობრივ ბიუროკრატის მნიშვნელობა. ეს ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ გადაწყვეტილების მიღები პირები პოზიტიურად აფასებენ მუნიციპალიტეტის მმართველობის სისტემას. პანდემიის შემდგომ კვლევაში კი გაიზარდა წარმოდგენა ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების პოზიტიურ როლზე და მცირედით შემცირდა საკმარისი ფინანსური რესურსების როგორც მათი დამოუკიდებლობის ფაქტორის აღიარება.

დიაგრამა 9. მუნიციპალიტეტის ძლიერი მხარეები, რომლებიც მის დამოუკიდებლად ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს



შენიშვნა:

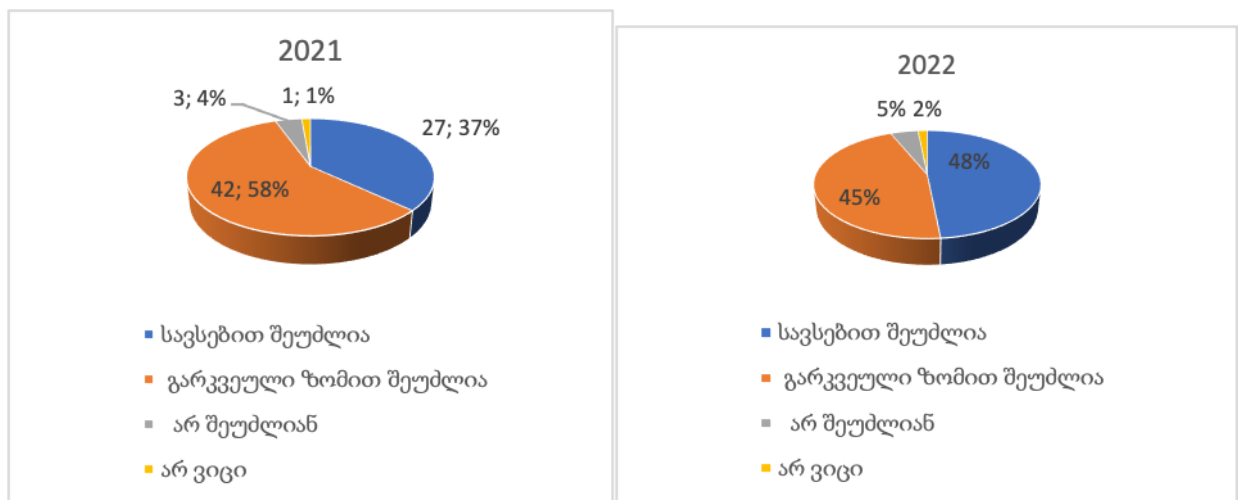
1. ადგილობრივი კადრები
2. საკმარისი ფინანსური რესურსების არსებობა
3. სტიმულების არსებობა,
4. ცენტრალური ხელისუფლების დელეგირებული უფლებამოსილებები
5. ადგილობრივი ბიუროკრატის არარსებობა
6. კანონმდებლობა
7. ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა მუნიციპალიტეტის მართვაში

კითხვაზე თუ რამდენად შეუძლიათ მუნიციპალიტეტებს სტანდარტების დამოუკიდებლად მართვა ისეთ მომსახურეობისა და საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებაში, როგორცაა მაგალითად, საბავშვო ბაღების საქმიანობა, მშენებლობა, ეკოლოგია, ჯანდაცვა, უსაფრთხოება, და სხვ, პასუხების დიდი ნაწილი



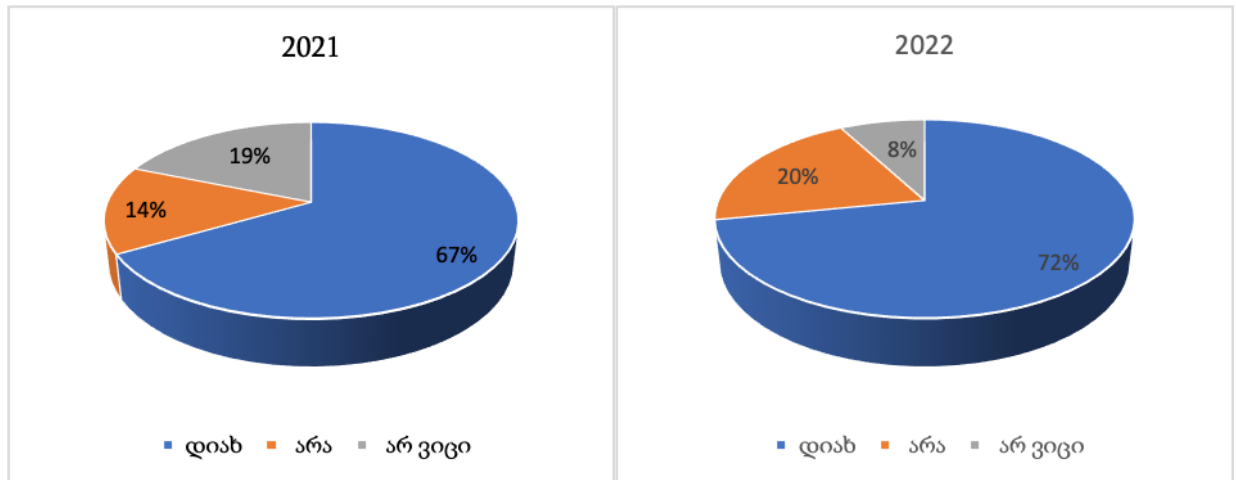
პოზიტიურია და თითქმის რესპონდენტებს ნახევარს მიაჩნიათ, რომ გარკვეული ზომით შეუძლიათ (58 პროცენტი) ან სავსებით შეუძლიათ მართონ . ეს პასუხები ფაქტობრივად ადგილობრივ მართვასთან ერთად ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის მიზანშეწონილობას ავლენს, თუმცა ცალკეუ პასუხში ისიც იყო აღიარებული, რომ მხოლოდ დიდ ქალაქებში, როგორცაა თბილისი, სავსებით შესაძლებელია დამოუკიდებელი მართვა, რაც ხაზს უსვამს ქალაქში არსებული ადამიანური რესურსების არსებობას.

დიაგრამა 10. რამდენად შეუძლიან დამოუკიდებლად მართოს მუნიციპალიტეტმა სტანდარტები მომსახურეობებში და საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებაში



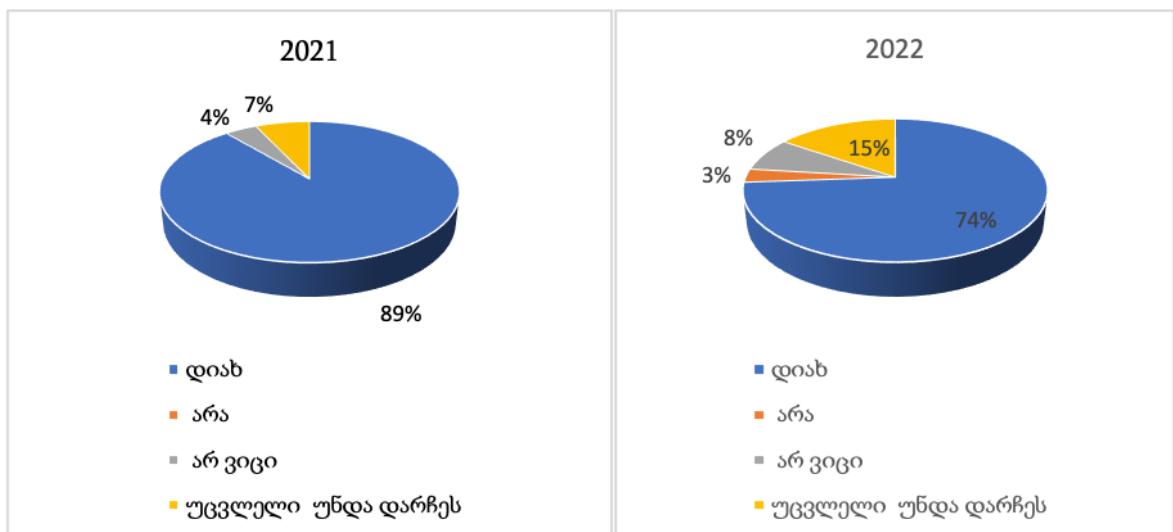
კითხვაზე, თუ რამდენად ეხმარება ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივ ადმინისტრაციას მართვის გამოცდილების გაზიარებაში, აბსოლუტური უმრავლესობა დადებითად პასუხობს და ადგილობრივი ხელისუფლების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ძლიერ დამოკიდებულებას ავლენს.

დიაგრამა 11. ხდება თუ არა შესაძლებლობების გაზრდა და მართვის გამოცდილების გადმოდენა ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუტებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე?



კითხვაზე, მიგაჩნიათ თუ არა, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა გააფართოოს დელეგირებული უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტების სასარგებლოდ, რესპონდენტთა სამ მეოთხედზე მეტი დადებითად პასუხობს.

დიაგრამა 12. მიგაჩნიათ თუ არა, რომ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა გააფართოოს დელეგირებული უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობა მუნიციპალიტეტების სასარგებლოდ?



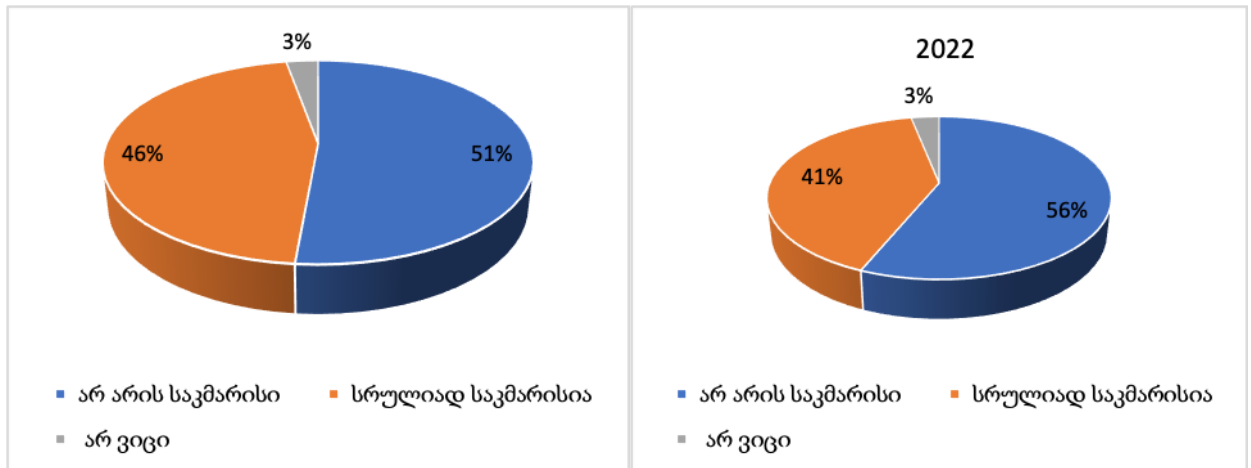
რესპონდენტებს დალეგირებულ უფლებამოსილების გაფართოების სფეროებად მიაჩნიათ:

- მცირე ბიზნესის ხელშეწყობის და დასაქმების პროგრამები, დამწყები ბიზნესის ხელშესაწყობად სახელმწიფო პროგრამებში ჩართვა;
- ადგილობრივი ქონების გადაცემა და დამოუკიდებელი მართვა;
- სკოლების მოვლა პატრონობა, სოციალური მომსახურება, ბავშთა უფლებების დაცვა;
- სოფლის მეურნეობის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, სასოფლო სამეურნეო კოოპერაციის და სოფლის პროგრამების ხელშეწყობა,
- სურსათის უვნებლობის კონტროლი, ბუნებრივი რესურსების მართვა, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ნებართვის გაცემა,
- გარემოს დაცვა,
- კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების მართვა,
- გადასახების დაწესება/გაუქმება,
- სივრცითი დაგეგმვა, სასოფლო-სამეურნეო მიწების მართვა
- საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მიმართულებით
- მუნიციპალიტეტის კომპეტენციის ზრდა, მუნიციპალიტეტის ზედამხედველობის სამსახურის ჩანაცვლება მუნიციპალური პოლიციით (ინსპექციით) და მისი აღჭურვა (ძირითადად ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევების ნაწილზე ეფექტური რეაგირებისთვის) კანონის აღსრულებისათვის საჭირო მექანიზმებით.
- ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და შედეგზე ორიენტირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბების ხელშეწყობა.

მცირეოდენი უპირატესობა ჰქონდა მუნიციპალიტეტების ხელისუფლების წარმომადგენლების აზრს იმის შესახებ, რომ მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური საქმიანობის მასშტაბები საკმარისია იმისათვის, რომ შეიძინონ მეტი დამოუკიდებლობა ფისკალურ საკითხებში და ადგილობრივი პრობლემები გადაჭრან საკუთარი შემოსავლებით. ეს ვითარება არც პანდემიის შემდგომ პერიოდში შეცვლილა, თუმცა როგორც წინა კითხვიდან გამოვლინდა, დამოუკიდებელი მართვის დელეგირებული უფლებების გადაფართოებას უმრავლესობა ემხრობა,

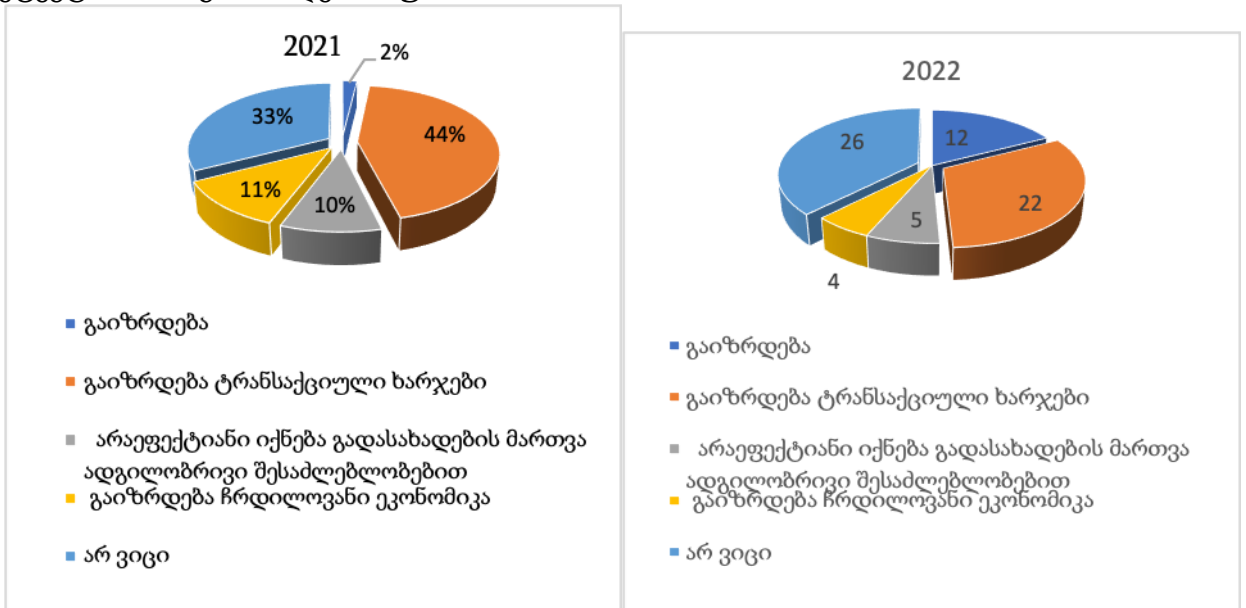
თუმცა აუცილებელ პირობად მიიჩნევენ ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუციური დახმარებების გაზრდას.

დიაგრამა 13. რამდენად საკმარისია თქვენი მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური საქმიანობის მასშტაბები იმისათვის, რომ შეიძინოთ მეტი დამოუკიდებლობა ფისკალურ საკითხებში და ადგილობრივი პრობლემები გადაჭრათ საკუთარი შემოსავლებით?



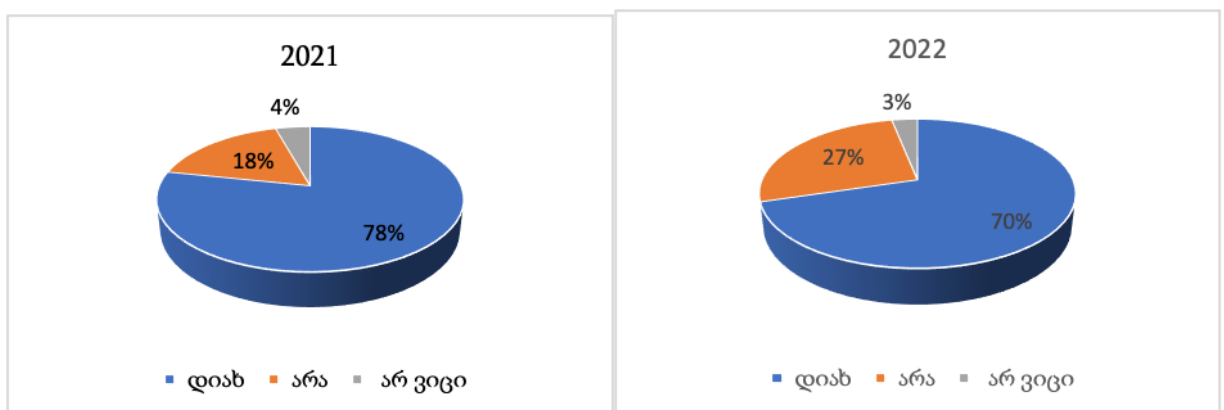
აქვე საინტერესოა ის გარემოებაც, რომ იმ შემთხვევაში თუ მოხდება გადასახადების დელეგირება ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე, რესპონდენტების აზრით, მართვის ეფექტიანობა შეიძლება არ გაიზარდოს და გადახასადების ადმინისტრირების ტრანსაქციულ ხარჯები კი გაიზარდება. მხოლოდ მცირე ნაწილი მიიჩნევს, რომ არაეფექტიანი გახდება გადასახადების მართვა ადგილობრივი შესაძლებლობებით. 2022 წლის კვლევაში თითქმის ორჯერ შემცირდა იმ რესპონდენტთა რაოდენობა, რომლებიც ფიქრობდნენ, რომ დელეგირებით გაიზარდება ტრანსაქციული ხარჯები და მართვაც არაეფექტიანი იქნება. ამდენად დელეგირებისადმი ოპტიმისტური განწყობა პანდემიის შემდგომ პერიოდში გაიზარდა.

დიაგრამა 14. გადასახადების დელეგირებით მუნიციპალიტეტის მართვის ეფექტიანობა გაიზრდება თუ არა?

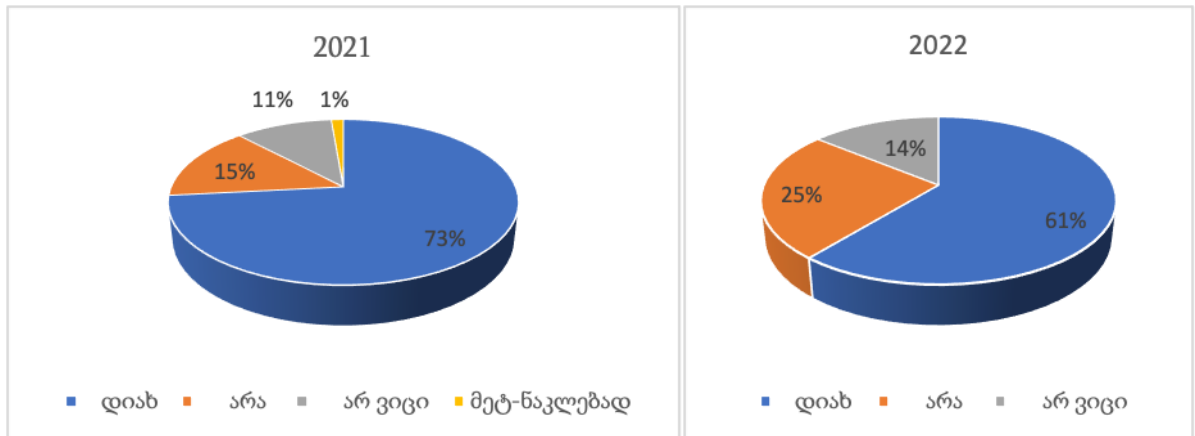


მუნიციპალიტეტების ხელისუფლების წარმომადგენელთა გადასახადების დელეგირებით განპირობებული ფრთხილი და ზომიერი დამოკიდებულება ემყარება იმას, რომ მათი უმრავლესობის აზრით, დღევანდელი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები მუნიციპალიტეტის მიერ სერვისების და მომსახურების ეფექტიანად მიწოდებას უზრუნველყოფს (78 და 70 პროცენტი), ეფექტიანად ხდება ტრასფერტების განაწილება და ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება (73 და 61 პროცენტი) და ასევე ეფექტიანად ხდება სოციალური დახმარებების, კერძოდ, საარსებო შემწეობების განაწილება (48-49 პროცენტი) (დიაგრამები 15, 16 და 17)

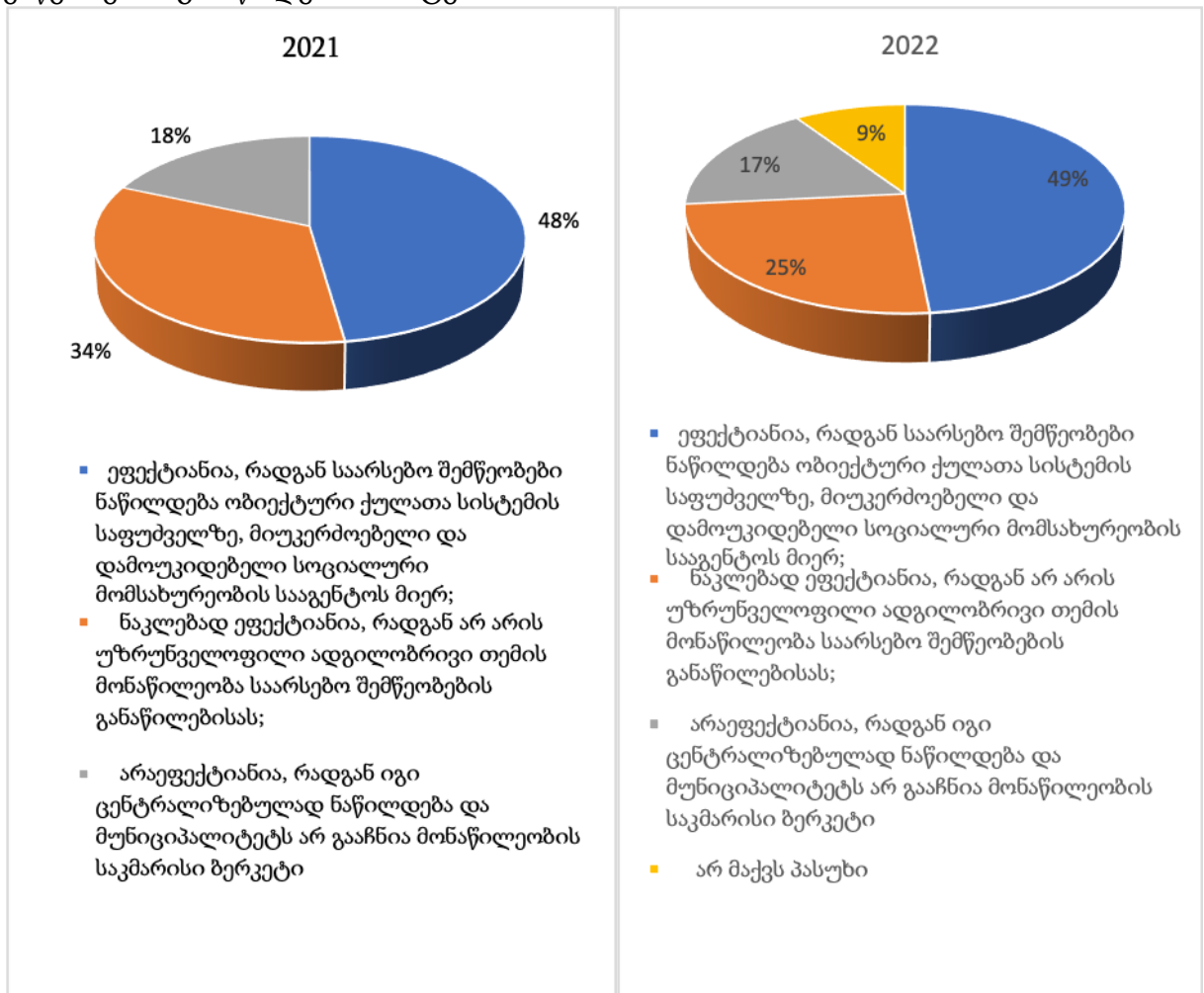
დიაგრამა 15. უზრუნველყოფს თუ არა დღევანდელი საბიუჯეტო უფლებამოსილებები მუნიციპალიტეტის მიერ სერვისების და მომსახურების ეფექტიანად მიწოდებას?



დიაგრამა 16. მიგაჩნიათ თუ არა, რომ ეფექტიანად ხდება ტრანსფერტების განაწილება და ადგილობრივი საჭიროებების დაკმაყოფილება?



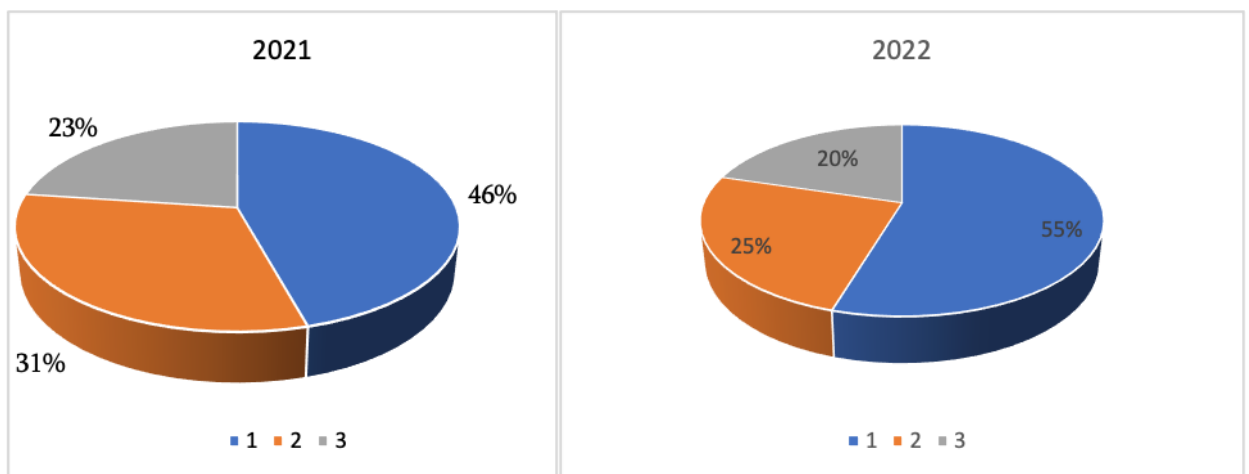
დიაგრამა 17. რამდენად ეფექტიანია სოციალური დახმარებების, კერძოდ, საარსებო შემწეობების განაწილების სისტემა?



რესპონდენტები, რომლებიც ამ კითხვებზე უარყოფითი პასუხი გასცეს, შეადგენენ შესაბამისად 18 პროცენტს, 8 პროცენტს და 18 პროცენტს. მუნიციპალური სერვისების მიწდებითა და სოციალური დახმარებების ეფექტიანობით უკმაყოფილო რესპონდენტების რაოდენობა შეადგენს გამოკითხულთა მეოთხედს, რაც მნიშვნელოვნად განპირობებულია იმით, რომ ამ მომსახურებას მუნიციპალიტეტები ახდენენ მათ განკარგულებაში არსებული რესურსებით, თუმცა გადასახადების დელეგირებით ეს მდგომარეობა შესაძლებელია ვერ გაუმჯობესდეს.

კითხვაზე, როგორი შეიძლება იყოს სოციალური მომსახურების, მათ შორის, საარსებო შემწეობების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების უფრო ეფექტიანი სისტემა, პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა:

დიაგრამა 18. როგორი შეიძლება იყოს სოციალური მომსახურების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღების უფრო ეფექტიანი სისტემა? \*



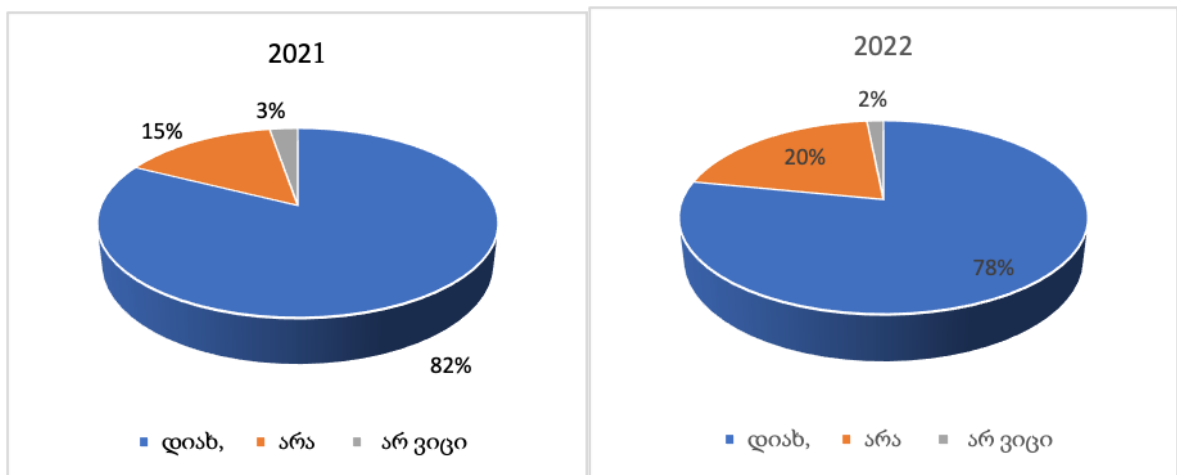
შენიშვნა:

1. გადაწყვეტილებებს უნდა იღებდეს ცენტრალიზებულად მიუკერძოებელი სოციალური მომსახურების სააგენტო, მაგრამ უზრუნველყოფილი უნდა იქნას ადგილობრივი თემის მონაწილეობა;
2. გადაწყვეტილებების მიღება დელეგირებული უნდა იქნას მუნიციპალიტეტზე და უზრუნველყოფილი იქნას ადგილობრივი თემის მონაწილეობა;
3. გადაწყვეტილებების მიღება უნდა წარმოადგენდეს მუნიციპალიტეტის საკუთარ კომპეტენციას, ამასთან, მუნიციპალიტეტს უნდა შეეძლოს ადგილობრივი თემის მონაწილეობის პირობებში შექმნას სოციალური პოლიტიკის ალტერნატივა. (მაგ: საარსებო შემწეობებისათვის განკუთვნილი სახსრებით დააფუძნოს სოციალური საწარმოები, დააფინანსოს საზოგადოებრივი სამუშაოები, ეს სახსრები მიმართოს მცირე მეწარმეობის განვითარებაზე, მოსახლეობის კვალიფიკაციის ამაღლებასა და გადამზადებაზე და ა.შ.)

რესპონდენტების უმრავლესობას მიაჩნიათ, რომ სოციალურ სფეროში გადაწყვეტილებას უნდა ღებულობდეს ცენტრალური ხელისუფლება, მხოლოდ მცირე ნაწილი (20-23 პროცენტი) აღიარებს იმას, რომ იგი სრულად მუნიციპალიტეტის განკარგულებაში უნდა იყოს. ყველა შემთხვევაში ადგილობრივი თემების მონაწილეობას აღიარებს აბსოლუტური ურავლესობა. ადგილობრივი თემების მონაწილეობის საკითხი სოციალურ სფეროში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტია ადგილობრივი სერვისები მიწოდების სფეროში მუნიციპალიტეტებისა და ცენტრალური ხელისუფლების ეფექტიანობის ამაღლებაში.

კითხვაზე, თუ არიან თუ არა ჩართულნი მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები, როგორცაა ადგილობრივი ლიდერები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მას-მედია, ბიზნესმენები, გამოკითხულთა დაახლოებით 80 პროცენტი დადებითად პასუხობს.

დიაგრამა 19. არიან თუ არა ჩართულნი მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტები ?



რესპონდენტები, რომლებიც მიიჩნევენ, რომ არ არის ეფექტიანი ურთიერთობა სამოქალაქო საზოგადოებასთან, ძირითად მიზეზად ასახელებენ სამოქალაქო საზოგადოების მუნიციპალურ საქმიანობაში მონაწილეობის სტიმულების არარსებობას (46-46 პროცენტი), ან ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების არარსებობას (40-46 პროცენტი). მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილს მიაჩნიათ რომ ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციები არ არის კვალიფიციური.



მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში მოქალაქეთა სხვა სახით ჩართულობა, გამოკითხულთა აზრით, ხორციელდება ისეთ სფეროებში, როგორცაა პროექტების განხორციელება, სხვადასხვა სახის კვლევების მიწოდება, საინფორმაციო ბროშურების მომზადება მუნიციპალიტეტის სოციალური სერვისების ხელმისაწვდომობის შესახებ, მონაწილეობითი ბიუჯეტის შედგენა და სხვა. როგორც გამოვლინდა, ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა აზრით, საქართველოს მუნიციპალიტეტებში სამოქალაქო საზოგადოების აქტივობა მაღალია.<sup>8</sup>

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების ჩართულობის პრიორიტეტების მიხედვით პასუხები შემდეგნაირად გადანაწილდა: (იხ. ცხრილი 16)

ცხრილი 16. მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების ჩართულობის სფეროები ?

	2021			2022		
	პრიორიტეტი 1	პრიორიტეტი 2	პრიორიტეტი 3	პრიორიტეტი 1	პრიორიტეტი 2	პრიორიტეტი 3
იმ ოჯახების გამოვლენაში, რომლებიც საჭიროებენ მუნიციპალიტეტის დახმარებას მოკლევადიანი და საშუალოვადიანი გეგმების შედგენასა და განხილვებში მუნიციპალური მომსახურების და სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული ი პროექტების განხორციელების მონიტორინგში სხვა ადგილობრივი პრობლემების გამოვლენაში (განმარტეთ)ა	36.7	12.3	26.4	30.4	24.3	17.1
	28.3	52.6	9.4	23.2	32.4	31.7
	35.0	29.8	32.1	20.3	18.9	19.5
	0.0	5.3	32.1	26.1	24.3	31.7

სამივე პრიორიტეტის ჯამით ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების მუნიციპალური მომსახურების და სხვადასხვა ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების მონიტორინგში ჩართულობის ეფექტიანობას აღიარებს 90

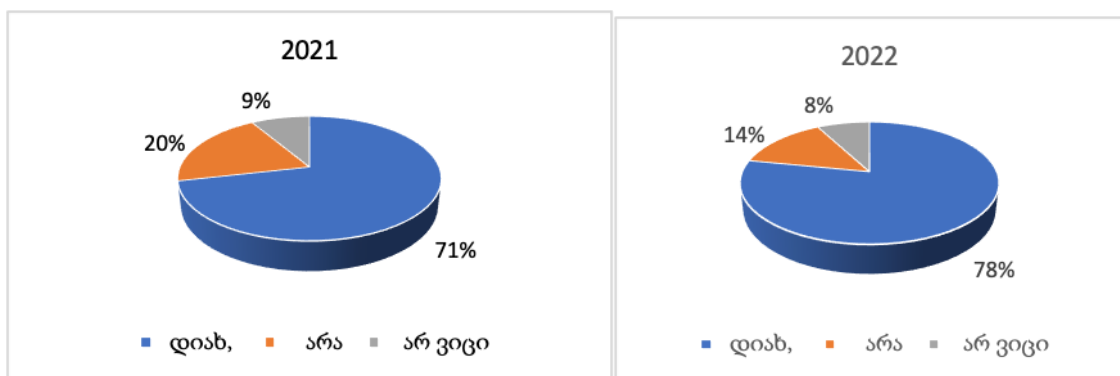
<sup>8</sup> ამ თეზისის დასადასტურებლად საჭიროა არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სამოქალაქო საზოგადოების გამოკითხვა, რაც სცილდება ჩვენი კვლევის დასახულ მიზნებს.

პროცენტზე მეტი, ხოლო ოჯახების სოციალური პრობლემების გადაჭრაში კი სამი მეოთხედი, თუმცა ორივე საქმიანობაში ჩართულობას პირველ პრიორიტეტად მიიჩნევს რესპონდენტთა ერთი მესამედი.

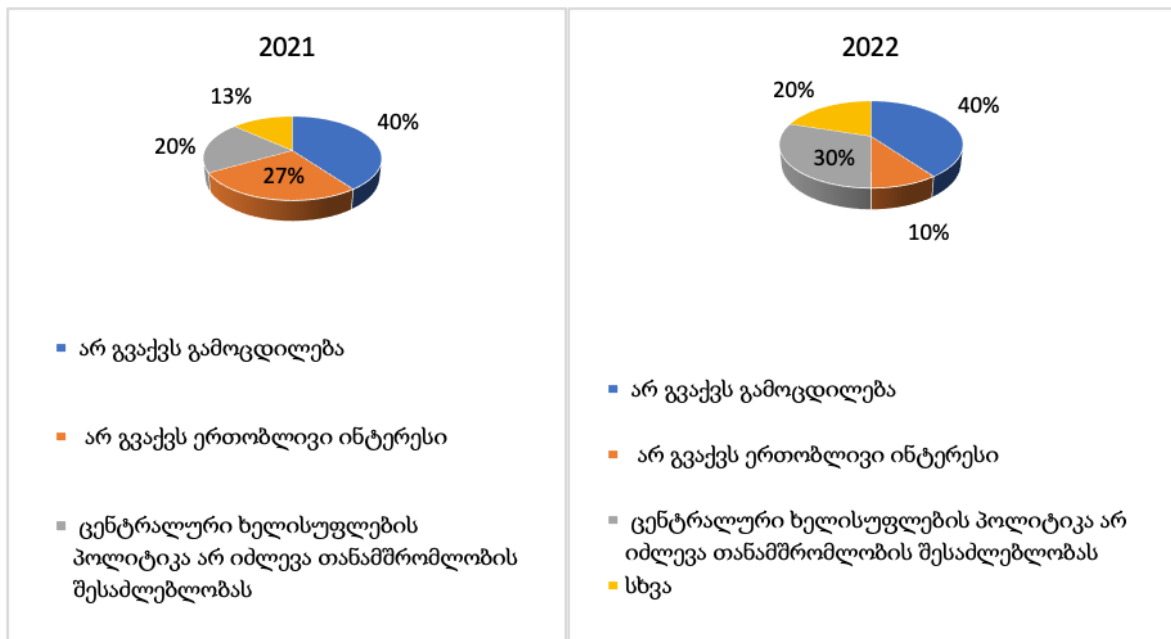
ადგილობრივი ხელისუფლების გამლიერების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ინტეგრირება სხვა მუნიციპალიტეტების საქმიანობასთან, განსაკუთრებით ერთობლივი პროექტების წარმართვასა და საერთო პრობლემების გადაჭრაში.

გამოკითხულთა ორი მესამედი აღიარებს, რომ მათ აქვთ სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობის, საქმიანობების ერთობლივი დაგეგმვის, ერთობლივი პროექტების შედგენის პრაქტიკა, ხოლო მცირე ნაწილი (20 და 14 პროცენტი) კი - უარყოფს, რომლის ძირითად მიზეზად ასახელებს გამოცდილების არქონას (40 პროცენტი), ერთობლივი ინტერესების არარსებობას და განსაკუთრებით კი ხაზს უსვამენ იმ გარემოებას, რომ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკა არ იძლევა თანამშრომლობის შესაძლებლობას (20 პროცენტი) (დიაგრამა 20)

დიაგრამა 20. ხდება თუ არა სხვა მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობა, საქმიანობების ერთობლივი დაგეგმვა, ერთობლივი პროექტების შედგენა და ა. შ.

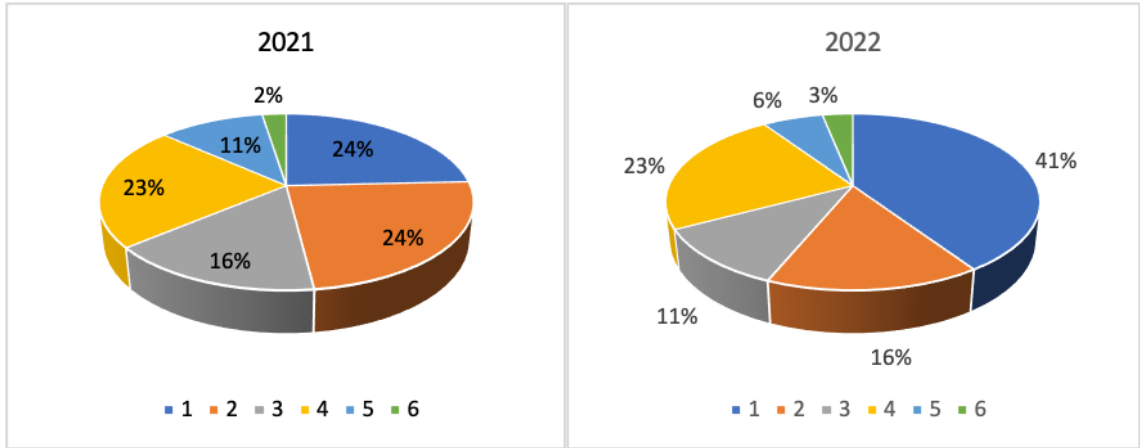


დიაგრამა 21. რატომ არ არის ეფექტიანი ურთიერთობა სხვა მუნიციპალიტეტებთან?



კითხვაზე, თუ რაში ხედავენ მუნიციპალიტეტში სოციალურ -ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების შესაძლებლობებს, პასუხები სხვადასხვანაირად გადანაწილდა, რომელთა შორის ძირითადი იყო გადასახადების, ფინანსური შემოსავლების ზრდა (24, 16 პროცენტი), მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში ადგილობრივი რესურსების გადაცემა (23 პროცენტი) და ადგილობრივი მმართველობის ეფექტიანობის ზრდა (16, 11 პროცენტი). ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში და მმართველობით გადაწყვეტილებების მიღებაში მოსახლეობის მონაწილეობის აქტივიზებას მხარს უჭერს გამოკითხულთა 11 და 6 პროცენტი.

დიაგრამა 22. რაში ხედავთ მუნიციპალიტეტში სოციალურ -ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების შესაძლებლობებს? \*



შენიშვნა:

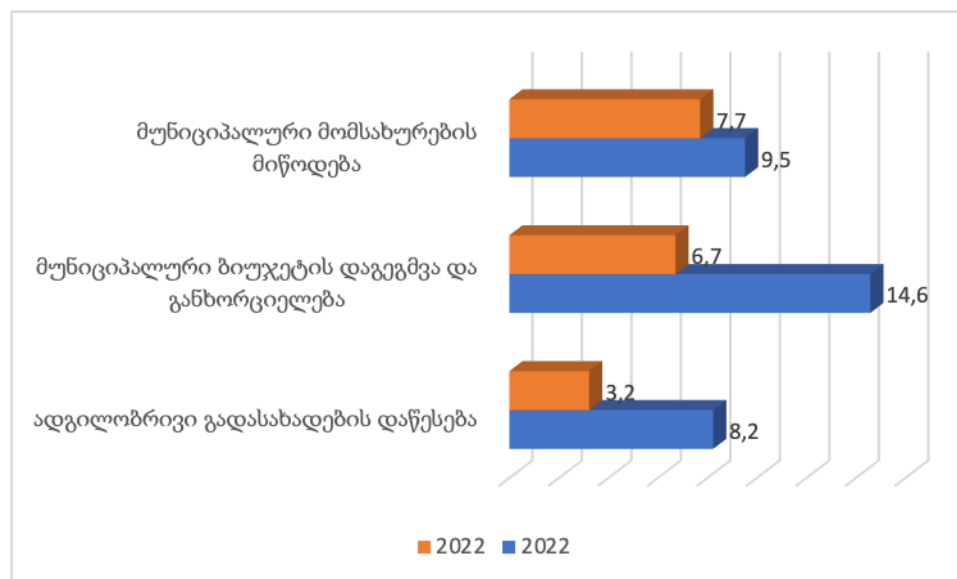
1. საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური შემოსავლების ზრდა
2. ფინანსური დამოუკიდებლობის და ადგილობრივი ბიუჯეტში საგადასახადო შემოსავლების ზრდა; ადგილობრივი გადასახადების გაზრდა
3. ადგილობრივი მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლება
4. მუნიციპალიტეტის საკუთარი რესურსები; მიწაზე, წყალზე და ადგილობრივი მნიშვნელობის წიაღზე და სხვ ბუნებრივ რესურსებზე რეალური მუნიციპალური და/ან სათემო საკუთრების დამკვიდრება;
5. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში და მმართველობით გადაწყვეტილებების მიღებაში მოსახლეობის მონაწილეობის აქტივიზება;
6. სხვა

რესპონდენტებში ადგილობრივი ხელისუფლების არასებული დამოუკიდებლობის ხარისხის შეფასება განსხვავებულია. კორონავირუსის გავრცელებამდე რესპონდენტების აღქმით მათ ჰქონდათ ყველაზე მაღალი ხარისხით მინიჭებული დამოუკიდებლობა ბიუჯეტის დაგეგმვასა და განხორციელებაში (42 პროცენტი), თუმცა ეს აღქმა შეიცვალა პანდემიის შემდგომ პერიოდში და თითქმის გათანაბრდა მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებასა და ადგილობრივი გადასახადების დაწესებაში მუნიციპალიტეტების დამოუკიდებლობასთან. პანდემიამ გამოავლინა, რომ აღნიშნული სამივე ტიპის საქმიანობაში ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხი თანაბრად არის გადანაწილებული და ისინი ერთ კონტექსტს შეადგენენ დეცენტალიზაციის პოლიტიკაში.

იმისათვის, რომ შეგვეფასებინა დამოუკიდებლობის ხარისხის აღქმა ადგილობრივ ხელისუფლებაში რესპონდენტებს ვთხოვეთ შეეფასებინათ 1-დან 6-მდე ადგილობრივი გადასახადების დაწესება, მუნიციპალური ბიუჯეტის დაგეგმვა

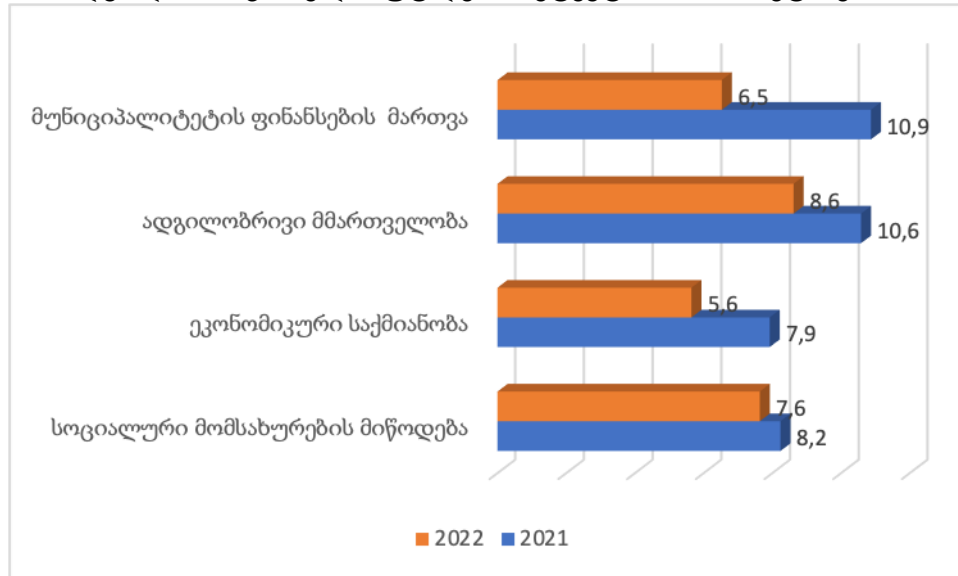
და განხორციელება და მუნიციპალური მომსახურების მიწოდება, სადაც 1 ქულა საერთოდ დამოუკიდებლობის არარსებობას ნიშნავდა, ხოლო 6 ქულა კი - აბსოლუტურ დამოუკიდებლობას. ამასთან გამოვიყენეთ სტანდარტული გადახრის Excel-ის STDEV ფუნქცია და შევადარეთ პირველი სამი ქულა მომდევნო სამს. შესაბამისად, 2022 წელს 2021 წელთან შედარებით ორჯერ და მეტად გაიზარდა მუნიციპალური ბიუჯეტის დაგეგმვისა და განხორციელებისადმი მუნიციპალიტეტების აღქმა, 6-ჯერ გაიზარდა წარმოდგენა იმის შესახებ, რომ მუნიციპალიტეტები დამოუკიდებელნი არიან ადგილობრივი გადასახადების დაწესების შესაძლებლობებში, ასევე გაიზარდა წარმოდგენა მუნიციპალური მომსახურების მიწოდების სფეროში დამოუკიდებელი მართვის შესაძლებლობების შესახებ (იხ. დიაგრამა 23). სავარაუდოდ, პანდემიით მიღებულმა გამოცდილებამ გაძლიერა ადგილობრივი ხელისუფლების რწმენა ადგილობრივი მოსახლეობისათვის უფრო მეტის გაკეთების აუცილებლობასა და შესაძლებლობებში.

დიაგრამა 23 ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ინდექსი



ანალოგიურად, რესპონდენტებს ეთხოვათ შეფასებინათ ხელისუფლების ეფექტიანობა. ორი წლის შედარებამ შესაძლებლობა მოგვცა ვამტკიცოთ, რომ 2022 წელს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები უფრო ნაკლებად აფასებენ თავიანთ საქმიანობის ეფექტიანობას, ვიდრე ეს 2021 წელს იყო (იხ დიაგრამა 24)

დიაგრამა 24. ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობის შეფასება



შესაბამისად უნდა ვივარაუდოთ, რომ კორონავირუსის პერიოდში გამოვლინდა შესაძლებლობები, რომელიც გამოუყენებელი დარჩა ადგილობრივ მართვაში.<sup>9</sup> ეს გაკვეთილები კი კარგი გამოცდილებაა ადგილობრივი ხელისუფლების განვითარებისათვის.

### 3.2.2 ანკეტური გამოკითხვის შედეგების შეფასება

გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ

- ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები, მართალია ფინანსური დამოუკიდებლობას მიიჩნევენ აუცილებელ მხარედ იმისათვის, რომ გაიზარდოს ადგილობრივი ხელისუფლების ქმედითობა, მაგრამ აღიარებენ იმასაც, რომ მათი შემოსავლები არასაკმარისი იქნება მნიშვნელოვანი ღონისძიებების განხორციელებლად. ცენტრალური ხელისუფლების ჩართვა და მხარდაჭერა ადგილობრივ განვითარებაში არის აუცილებელი. ამდენად, დეცენტრალიზაციის განხორციელება ფინანსური რესურსების მხოლოდ დამოუკიდებლად განკარგვაზე არ არის აგებული. თუმცა ადგილობრივ მართვაში დელეგირებული უფლებამოსილების გაძლიერება ხელს შეუწყობს მათი საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას.

<sup>9</sup> ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ კორონავირუსის პერიოდში გამოუყენებელი რესურსების გამოვლენა ცალკე კვლევის საგანი შეიძლება გახდეს.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური და მატერიალური რესურსების სიმწირე და შეზღუდულობა, მუნიციპალიტეტების შეზღუდული როლი ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში ქმნის მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში როგორც ხანმოკლე, ასევე საშუალოვადიანი და გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმების ეფექტიანად განხორციელების ბარიერებს. ეს გარემოება აძლიერებს დეცენტრალიზაციის აუცილებლობას ამ მიმართულებით, ხოლო ადგილობრივი კადრების არსებობა მუნიციპალური მართვის ერთ ერთ პოზიტიურ მხარედ არის აღქმული, თუმცა პანდემიის შემდგომმა კვლევამ გამოავლინა, რომ ადგილობრივი კადრების ნაკლებობა და მოუმზადებლობა არის მათი ერთ-ერთი სუსტი მხარე, რომელიც ხელს უშლის მუნიციპალიტეტების ფუნქციონირებას,

- კორონავირუსის შემდგომ პერიოდში ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები უფრო კრიტიკულნი არიან თავიანთ საქმიანობისადმი და აქცენტი კეთდება მუნიციპალიტეტების შეზღუდულ როლზე სოციალურ მომსახურებასა და ეკონომიკურ სფეროში, და დაგეგმვაში, ვიდრე ეს 2021 წელს იყო. ასევე მნიშვნელოვანი ხდება მუნიციპალიტეტების გააქტიურება სოციალური და ეკონომიკური რისკების ეფექტურად მართვაში.

- დელეგირებული უფლებების გადაფართოებასთან ერთად აუცილებელ პირობად გამოვლინდა ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუციური დახმარებების გაზრდა.

- ადგილობრივი დამოუკიდებელი მმართველობისათვის საკმარისი რესურსების არსებობა დიდი ქალაქებში უფრო იკვეთება, ვიდრე მცირე მუნიციპალიტეტებში, მსხვილი ერთეულებში დამოუკიდებლობის და ეფექტიანობის ზრდის მეტი შესაძლებლობები არსებობს.

- ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენელთა მიდგომა ფისკალური დამოუკიდებლობისადმი არის ზომიერი და არ გამოირჩევა რადიკალური მოთხოვნით ფისკალური ბერკეტების გადაცემაში. მუნიციპალიტეტებში ფისკალური ბერკეტების გადატანა არ არის აღქმული როგორც პოზიტიური მოვლენა, რამდენადაც მის ადმინისტრირება დამატებით სირთულეებს შეუქმნის ადგილობრივ ადმინისტრაციას, განსაკუთრებით კი მცირე

მუნიციპალიტეტებს. შესაბამისად, ამ სფეროში საქართველოში დეცენტრალიზაციის მოქნილი პოლიტიკის ფორმირების მოთხოვნა არსებობს.

- კვლევამ ცხადყო, რომ დეცენტრალიზაციას აქვს უპირატესად სოციალური ხასიათი, სადაც ფისკალურ დამოუკიდებლობასთან ერთად, ადგილობრივი ქონების დამკვიდრებასა და არასამთავრობო მოქმედი პირების (არასამთავრობო ორგანიზაციები და მოქალაქეები) აქტივობა მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს ადგილობრივი მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლებაში.

- პანდემიის შემდგომ კვლევაში კი გაიზარდა წარმოდგენა ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების პოზიტიურ როლზე და გაძლიერდა რწმენა იმისა, რომ ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობა შეადგენს მათ ძლიერ მხარეს. როგორც გამოვლინდა კრიზისმა სამოქალაქო საზოგადოების როლი და მათი ცნობიერება წინა პლანზე წამოწია. ასევე დელეგირებისადმი ოპტიმისტური განწყობა პანდემიის შემდგომ პერიოდშიც გაიზარდა.

- ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტების შორის თანამშრომლობა, განსაკუთრებით ერთობლივი პროექტების წარმართვასა და საერთო პრობლემების გადაჭრაში. თუმცა აღიარებულია ის გარემოებაც, რომ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკა ნაკლებად იძლევა ასეთი თანამშრომლობის შესაძლებლობას.

- კორონავირუსის გავრცელებამდე დამოუკიდებლობის აღქმა ბიუჯეტის დაგეგმვასა და განხორციელებაში და მუნიციპალური მომსახურების მიწოდებასა და ადგილობრივი გადასახადების დაწესებაში შეიცვალა პანდემიის შემდგომ პერიოდში და ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხი მათ შორის თანაბრად გადანაწილდა.

- პანდემიით მიღებულმა გამოცდილებამ გაძლიერა ადგილობრივი ხელისუფლების რწმენა ადგილობრივი მოსახლეობისათვის უფრო მეტის გაკეთების აუცილებლობასა და შესაძლებლობებში. ასევე გამოვლინდა შესაძლებლობები, რომელიც გამოუყენებელი დარჩა. ეს გაკვეთილები კი კარგი გამოცდილებაა ადგილობრივი ხელისუფლების განვითარებისათვის



## დასკვნა

კვლევები მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევების შესახებ უფრო თეორიული ხასიათისაა და ორიენტირებულია დეცენტრალიზაციის გავლენაზე მუნიციპალურ მომსახურებების და სერვისების მიწოდების ეფექტიანობაზე. გამოკვეთილია აზრი, რომ თუ დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ამოცანების მასშტაბი არ არის თანხვედრაში ამ ამოცანების აღსრულების შესაძლებლობებთან მაშინ იზრდება დეცენტრალიზაციის ნეგატიური ასპექტების გაძლიერების რისკი. გამოწვევად მიჩნეულია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებას შორის უფლებამოსილებათა განაწილების დროს ბალანსის დაცვა და იმავდროულად, ადგილობრივი თვითმმართველობის დომინირებადი როლის მიღწევა საჯარო მმართველობის სისტემაში.

ევროპის კავშირის გამოცდილების ანალიზმა აჩვენა, რომ ამ გაერთიანების წევრ ქვეყნებში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ერთერთი მნიშვნელოვანია ასპექტია დასახელებათა ტიპოლოგიის დადგენა, ადმინისტრაციული ერთეულების ზომის (მასშტაბის) განსაზღვრა და ამ ფაქტორების გათვალისწინებით სახელმწიფო ძალაუფლების განაწილება ცენტრალურ მთავრობასა და მუნიციპალიტეტებს შორის. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევების დასაძლევად ევროპის კავშირი აქტიურად იყენებს მასშტაბის ეკონომიკის ისეთ ფორმებს როგორცაა აგლომერაციები, საქალაქო და სასოფლო რაიონები და მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობა.

დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის განხორციელების ქართული გამოცდილების ანალიზი აჩვენებს, რომ ბოლო წლებში გატარებული დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა უზრუნველყოფს ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობის, რაც ანკეტური გამოკითხვის შედეგებითაც დადასტურდება, თუმცა ჯერ კიდევ აქტუალური რჩება დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევები, რომელთა დაძლევაც კიდევ უფრო გაზრდის მუნიციპალური მმართველობის ეფექტიანობას და მათ მიერ წარმოებული საზოგადოებრივი საქონლის ხარისხს.

კვლევამ შედეგად გამოიკვეთა შემდეგი *მიგნებები*

ა) ჯერ კიდევ გამოწვევად რჩება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური მდგრადობა. მუნიციპალიტეტების საკუთარი შემოსავლები არ არის

საკმარისი მმართველობითი ფუნქციების სრულად განხორციელებისთვის, ადგილობრივი საგადასახადო ბაზა ჯერ კიდევ მწირია.

გ) დასადგენია მუნიციპალტეტში შემავალ დასახლებათა საზღვრები, მათი ტიპოლოგია და მოსაძებნია ბალანსი მუნიციპალიტეტების ზომასა და მათთვის გადაცემულ უფლებამოსილებებს შორის.

დ) კომუნალური მომსახურების სრულყოფისა და ეფექტიანობისთვის აუცილებელია მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა შემდგომი ზრდა კომუნალური მომსახურების ტარიფების მართვის, ინვესტიციების მოზიდვისა და ეფექტიანობის კონტროლის სფეროში.

ვ) აუცილებელია მასშტაბის ეკონომიკის მიდგომის გამოყენება. უნდა წახალისდეს მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობა. მუნიციპალიტეტებს მიეცეთ კომუნალური მეურნეობის საერთო სუბექტების შექმნისა და მომსახურების ერთობლივად მოწოდების უფლებამოსილებანი. საჯარო ფინანსების მართვის და შესყიდვების სისტემა მეტად მოქნილი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტთა შორის კომუნალური ინფრასტრუქტურის შექმნისა და შენახვისთვის.

ზ) გამოკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ საქართველოში დეცენტრალიზაციის განხორციელება ფინანსური რესურსების მხოლოდ დამოუკიდებელად განკარგვაზე არ არის აგებული, თუმცა საყოველთაოდ გაზიარებულია აზრი, რომ ადგილობრივი ხელისუფლების დელეგირებული უფლებამოსილებათა გაძლიერება ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ეფექტიანობის გაზრდას.

თ) შეზღუდულია მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვაში. ადგილობრივი ბიუჯეტების დაგეგმვის, მუნიციპალურ მომსახურების მიწოდების და ადგილობრივი გადასახადების დაწესების უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციას მნიშვნელოვან ბარიერს უქმნის ადგილობრივი კადრების ნაკლებობა და კვალიფიკაციის დაბალი დონე. დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის წარმატებით გატარებისთვის საკმარი რესურსების არსებობა უწინარესად დიდ ქალაქებსა და მსხვილ მუნიციპალიტეტებში იკვეთება.

კვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე *ჩამოყალიბდა შემდეგი რეკომენდაციები.*

დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევების დაძლევისთვის და საქართველოს მმართველობის დეცენტრალიზაციის განხორციელებით ეკონომიკური განვითარების მიღწევისთვის:

- აუცილებელია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის მართვის სისტემის სრულყოფა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული საფუძვლების დადგენა. მუნიციპალიტეტების სასოფლო და საქალაქო დასახლებებში შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოების შექმნა. მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებათა გაზრდა ადგილობრივი განვითარების დეცენტრალიზიზებული დაგამგვის პროცესში.
- საჭიროა მუნიციპალური ხელისუფლების ფინანსური მდგრადობის უზრუნველყოფა ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის გაზიარებით და ადგილობრივი ბიუჯეტების ფინანსური გამოთანაბრების სისტემის შექმნით. მუნიციპალიტეტებისთვის მათ ტერიტორიაზე არსებული სახელმწიფო ქონების გადაცემის პროცესი დროულად უნდა დასრულდეს და უნდა მოხდეს ბუნებრივი რესურსების და სასოფლო-სამეურნეო მიწის განკარგვის უფლებამოსილების დელეგირება მუნიციპალიტეტებისთვის.
- კომუნალური მეურნეობის მომსახურების ეფექტიანობის და რეტაბელობის გაზრდისთვის აუცილებელია ცენტრალიზებული კომუნალური საწარმოების დეკონცენტრაცია და მათ მართვაში მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდა. მუნიციპალიტეტთა სამეურნეო საქმიანობის საკანონმდებლო ბაზის სრულყოფა და ფინანსური წახალისების ისეთი ბერკეტების შექმნა რაც გაზრდის მუნიციპალიტეტის ინტერესს მიაწოდებს უფრო მეტი და უფრო ხარისხიანი საზოგადოებრივი პროდუქტი.
- დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მუნიციპალიტეტების შორის თანამშრომლობის წახალისებას და ხელისშემწყობი საკანონმდებლო ბაზის, საჯარო ფინანსების მართვის და საჯარო შესყიდვების სისტემის შემდგომ სრულყოფას, რათა მოხდეს მასშტაბის ეკონომიკის მიდგომის გამოყენება სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევების დასაძლევად.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. ბარათაშვილი, ე. ვეშაპიძე, შ., 2002, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, თბ., ვერჟე.
2. ბარათაშვილი, ე. ზარანდია ჯ. აბრალავა ა (2009), რეგიონალიზმი: თეორია და პრაქტია, თბ., სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
3. ბარდაველიძე, ვ. 1952, „ხევსურული თემი - სტრუქტურა და ჯვარისყმობის ინსტიტუტი“ საქართველოს სსრ მეცნიერებათა აკადემიის მოამბე, ტ.XIII, №6,
4. ბოლქვაძე, თ. კობახიძე, ი. სვანიშვილი, ა. ლოსაბერიძე, დ. 2015, "ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014", სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი.
5. გველესიანი, რ. და გოგორიშვილი, ი. 2008. ეკონომიკური პოლიტიკა, წიგნი #1. თბილისი.
6. გველესიანი, რ. და გოგორიშვილი, ი. 2009. ეკონომიკური პოლიტიკა, წიგნი #2. თბილისი,
7. გველესიანი, რევაზ. 2007 „პრაქტიკული ეკონომიკური პოლიტიკა: მიზნები, საშუალებები და საზღვრები“. ჟურნალი „საქართველოს ეკონომიკა, #9.
8. გოგიაშვილი, გ . 2000, შედარებითი ფედერალიზმი, თბ., „ინტელექტი“.
9. თვალჭრელიძე, ა. სილაგაძე, ა. ქეშელაშვილი, გ. და გეგია, დ. 201, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამა. თბილისი, გამომცემლობა "ნეკერი"
10. თოფჩიშვილი, რ. 2009, სამაზრო დაყოფა - საქართველოს ტერიტორიული მოწყობის ძირითადი პრინციპი, ანალები N1 თბილისი, 2005 ინგოროყვა, პავლე, 1919 წლის სტამბოლის კონფერენციისთვის დაწერილი გამოკვლევა. <https://burusi.wordpress.com/2009/07/16/pavle-ingorokva-4>
11. კაკაშვილი, დ. 2015, „სოფლობა“. „ინიციატივა ცვლილებისათვის“ სათემო განვითარების ცენტრი.
12. კობახიძე, ი. თვითმმართველობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა (1991-2012), ლოსაბერიძე. დ. et all 2015, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014, ICCS., გვ. 43-61
13. ლორთქიფანიძე ვ. 1999, ქვეყნის ფედერაციული მოწყობა. ინფორმაცია განსჯისათვის. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, თბ 1999
14. მესხია ი, გველესიანი ე., 2010, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, თბ., ინოვაცია.
15. მარგველაშვილი, ა. 2015. „ინიციატივა ცვლილებისათვის“ სათემო განვითარების ცენტრი.
16. მელუა, დ, 2023, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ინსტიტუციური გამოწვევები საქართველოში და მათი დაძლევის გზები ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტის 100 წლის იუბილესადმი მიძღვნილი VII საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია გლობალიზაციის გამოწვევები ეკონომიკასა და ბიზნესში 4-5 ნოემბერი, 2022 <https://dSPACE.TSU.GE/bitstream/handle/123456789/2105/Institutional%20Challenges%20of%20Local%20Economic%20Development%20in%20Georgia%20and%20Ways%20of%20Mitigation.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (ბოლო სესიის თარიღი: 2023 წლის 12

- ივნისი)
17. მელუა, დ. 2009, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის ასპექტები - ეფექტიანი მართვის გამოწვევები საქართველოში. რედაქტორები: მზია მიქელაძე, აარონ ეერლიხი, თბ, გვ.57-81
  18. მელუა, დ. 2017, "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დაფინანსების ასპექტები". ბიზნესი და კანონმდებლობა 10 (4):21-29 2017. <https://ojs.b-k.ge/index.php/bk/article/view/23> (ბოლო სესილია ტარილი: 2023 წლის 12 ივნისი).
  19. მელუა, დ., შერგელაშვილი, თ., სულუხია, თ. 2003, ქალაქის მართვა, თბილისი, საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი.
  20. მესხია ი, გველესიანი ე., 2010, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, თბ., ინოვაცია.
  21. მელქაძე, ო., ეზუგბაია, ზ. 2002 „მუნიციპალური სამართალი“.
  22. მუსხელიშვილი, დ, 1970 "ისტორიული საქართველოს სახელმწიფო ტერიტორიის ადმინისტრაციული სტრუქტურის მოკლე მიმოხილვა". საქართველოს ისტორიული გეოგრაფია. საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, ტომი V. გვ 178
  23. ნაკაშიძე, ბ. 1994 „თვითმმართველობა საქართველოში“.
  24. პაპავა ვ. 2005, პოსტკომუნისტური გარდამავალი პერიოდის მაკროეკონომიკა, თბ., თსუ გვ 141-151,
  25. ჟვანია, თ. 2019, ტერიტორიული მოწყობის პერსპექტივა საქართველოსთვის 16/05/2019, <https://jelec.iliauni.edu.ge/thamar-zhvania-teritoriuli-motsqhibis-perspeqtiva-saqarthvelosthvis/>. (ბოლო შესვლის თარიღი 2023 წლის 12 ივნისი)
  26. რეგიონული განვითარების პროგრამა (GARF-RD) 2015. რეგიონული და ინფრასტრუქტურული განვითარების პოლიტიკის შესაბამისობა ევროკავშირის ასოცირების ხელშეკრულების პრიორიტეტებთან. პოლიტიკის დოკუმენტი #1, თბილისი,
  27. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია, საქართველო 2020, 2014.
  28. საქართველოს სოფლის განვითარების სტრატეგია 2017-2020, 2016.
  29. საქართველოს მაღალმთიანი დასახლებების განვითარების 2019-2023 წლების სტრატეგია.
  30. საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა, 2018-2021 წლებისთვის.
  31. სვიანიევიჩი კ. 2011 „საზოგადოებრივი აზრი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოში“. [http://www.osgf.ge/files/publications/2011/06.12.11.Pawel\\_Swianiewicz\\_report\\_December2011\\_GEO.pdf](http://www.osgf.ge/files/publications/2011/06.12.11.Pawel_Swianiewicz_report_December2011_GEO.pdf) (ბოლო სესილია ტარილი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  32. „საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების კვლევა საზოგადოებრივი მომსახურებით“ (2013). ACT.
  33. „სოციალური კაპიტალის როლი საქართველოს სოფლის განვითარებაში“ (2012). საზოგადოებრივი კვლევის ცენტრი.
  34. „საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების კვლევა საზოგადოებრივი მომსახურებით“ 2015. ACT

35. სვანიშვილი ა. 2015 „თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის სამართლებრივი მექანიზმები“.
36. სვანიშვილი, ა. 2016 „ადგილობრივი თანასაზოგადოება (ერობა), როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების აუცილებელი პირობა“. „კავკასიის საერთაშორისო უნივერსიტეტის მაცნე“. N10.
37. სვანიშვილი, ა. 2016 ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობა და როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში. დისერტაცია. საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი..
38. ქეშელაშვილი, ო. 2010მ ბიზნესური ეკონომიკა. თბილისი,.
39. შერგელაშვილი, თ., თოქმაზიშვილი, მ. 2012 საქართველოს სოფლისმეურნეობის სფეროს ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. თბილისი, ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი.
40. ჩერქეზიშვილი დ. 2019, რეგიონული ბიზნესის მდგომარეობა და მისი განვითარების შესაძლებლობა საქართველოში (აჭარის მაგალითზე), აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი, თბ. გვ 15.
41. ჩხეიძე, ნინო. 2011, საქართველოს განსახლების სისტემის განვითარების ტენდენციების დამუშავება. დისერტაცია. საქართველოს ტექნიკური უნივერსისტეტი.
42. ჭითანავა, ნ. 2000, სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის ფორმირების თავისებურებები გარდამავალ პერიოდში. კრებულში: საბაზრო ეკონომიკის ფორმირებისა და ფუნქციონირების პრობლემები საქართველოში, ტ.5, თბ., სესპსკი,
43. ჭიჭინაძე, დ. 2015 საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა, საქართველოს საპატრიარქოს წმ. ანდრია პირველწოდებულის სახ. ქართული უნივერსიტეტი, თბ.
44. ხარაიშვილი, ე. 2003, რეგიონული ეკონომიკა. თსუ გამომცემლობა, თბილისი,
45. ჯიბუტი, მ. 2020, სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა და რეგიონების ეკონომიკური განვითარების შესაძლებლობები. დისერტაცია. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
46. ჯიბუტი, მ. 2006, ადგილობრივი განვითარების პრობლემების გადაწყვეტის ინსტრუმენტები ქალაქებსა და რაიონებში - სახელმძღვანელო თვითმმართველობის ორგანოს მოხელისათვის. თავი III, თბილისი
47. ჯიბუტი, მ. 2006, რეალური თვითმმართველობის საკითხისათვის - საერთაშორისო კონფერენცია "ეფექტიანი დემოკრატიული მართვა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში" მასალები. თბილისი,
48. ჯიბუტი, მ. 2008, საქართველოს რეგიონული მოწყობის საკითხისათვის - საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია. შრომები. ტ.6 თბილისი: "სიახლე“.
49. ჯიბუტი, მ. 2010, რეგიონალიზაციის სწორი გაგებისათვის - ადგილობრივი და რეგიონული განვითარება ევროპაში: თანამედროვე გამოწვევები. საერთაშორისო კონფერენციის მასალები. ბათუმი, 8-9ივლისი
50. ჯიბუტი, მ. 2011, თვითმმართველობის კონსტიტუციური ეკონომიკა საქართველოში - შრომები. IX ტომი. საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია.თბილისი:საგამომცემლო ფირმა „სიახლე“

51. ჯიბუტი, მ. 2011, თბილისის 2010 წლის ბიუჯეტი - მონიტორინგის ანგარიში, თბილისი, თანაავტორი
52. ჯიბუტი, მ. 2020, COVID-19-ის პანდემიის გავლენა მუნიციპალიტეტებზე საქართველოში (თანაავტორი), გაეროს განვითარების პროგრამა, თბილისი
53. ჯიბუტი, მ. 2020, COVID 19 პანდემიის გავლენამუნიციპალურ ბიუჯეტებსა და შემოსავლებზე საქართველოში. გაეროს განვითარების პროგრამა, თბილისი 2020
54. ჯიბუტი, მ. 2020, მცდარ ექსპერიმენტში გაჯიუტებულნი. „ბიზნესი და კანონმდებლობა“, 13(2)
55. ჯიბუტი, მ. 2021, საქართველოს ეკონომიკა: 30 წლიანი ტრანსფორმაციის გაგებისათვის- „ეკონომიკა და ბიზნესი“, №4
56. ჯიბუტი მ. 2022, საქართველოს ევროკავშირში ინტეგრაციის გამოწვევები. შრომების კრებული. უნივერსიტეტის დაარსებისა და ეკონომიკისა ბიზნესის ფაკულტეტის 100 წლის იუბილესადმი მიძღვნილი საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „კოვიდ 19 პანდემია და ეკონომიკა“. ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი. ეკონომიკისა და ბიზნესის ფაკულტეტი. თბილისი, 8 თებერვალი, 2022.
57. Abdulai Mohammed, (2016), Decentralization and Participation: Theory and Ghana's Evidence, Japanese Journal of Political Science, Vol. 17, No. 2: 232–255. [https://www.researchgate.net/publication/301703183 Decentralization and Participation Theory and Ghana's Evidence](https://www.researchgate.net/publication/301703183_Decentralization_and_Participation_Theory_and_Ghana's_Evidence) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
58. Abraham Rugo Muriu (2013), Decentralization, citizen participation and local public service delivery, Universität Potsdam, Schriftenreihe für Public und Nonprofit Management, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104749/1/749929790.pdf> ((ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
59. Alexander, D. (2013), Crossing Boundaries: Action Networks, Amalgamation and Inter-Community Trust in a Small Rural Shire, Local Government Studies, vol. 39, #4: 463-487. doi: 10.1080/03003930.2012.693074, [https://www.researchgate.net/publication/263563597 Crossing Boundaries Action Networks Amalgamation and Inter-Community Trust in a Small Rural Shire](https://www.researchgate.net/publication/263563597_Crossing_Boundaries_Action_Networks_Amalgamation_and_Inter-Community_Trust_in_a_Small_Rural_Shire); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
60. Anosisye Kesale, Decentralization by Devolution: Perception of Councilors on Their Exercise of Fiscal Decision Making Authority in Local Government Authorities in Tanzania, Journal of Political Sciences & Public Affairs, Journal of Public Administration and Governance · November 2016, DOI: 10.5296/jpag.v6i4.10001 , <https://www.researchgate.net/publication/310603718>. (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
61. Anosisye MK (2017), Decentralization by Devolution: Perception of Councilors on Their Exercise of Fiscal Decision Making Authority in Local Government Authorities in Tanzania, Journal of Political Sciences & Public Affairs, 2017, 5:2 DOI: 10.4172/2332-0761.1000242, <https://www.longdom.org/open-access/decentralization-by-devolution-perception-of-councilors-on-theirexercise-of-fiscal-decision-making-authority-in-local-governmentau-2332-0761-1000242.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)

62. Auriol, Emmanuelle; Benaim, Michel (2000). [Standardization in Decentralized Economies. The American Economic Review. 90 \(3\): 550–570. doi:10.1257/aer.90.3.550,   
https://www.researchgate.net/publication/4736208\\_Standardization\\_in\\_Decentralized\\_Economies](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
63. Bel, G., X. Fageda, and M. Mur, (2013), Why Do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services? An Empirical Analysis., Local Government Studies, vol, 39, 3: 435-454. doi: 10.1080/03003930.2013.781024.,   
[https://www.researchgate.net/publication/241760591\\_Why\\_Do\\_Municipalities\\_Cooperate\\_to\\_Provide\\_Local\\_Public\\_Services\\_An\\_Empirical\\_Analysis](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
64. Birkhölzer, K, (2006) Local Economic Development and its potential: Technologie-Netzwerk Berlin e.V [https://www.taylorfrancis.com/books/globalization-self-determination-david-cameron-gustav-ranis-annalisa-zinn/e/10.4324/9780203086636](#) Chapter 2. Decentralization and environmental issues, FAO,   
[http://www.fao.org/3/y4256e/y4256e05.htm](#); ((ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
65. Vito Cistulli, (2002), Environment in Decentralized Development - Economic and Institutional Issues, United Nations, [Food and Agriculture Organization](#) ("FAO"),   
[http://www.fao.org/3/y4256e/y4256e00.htm](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
66. CDLR. 2009. "The Congress of Council of Europe." *Council of Europe*. June 11. Accessed May 23, 2023. [https://rm.coe.int/1680747fda](#).
67. Cheema and Rondinelli, (2016), From Government Decentralization to Decentralized Governance, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/decentralizinggovernance\\_chapter](#). (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
68. Christian Lessmann and Gunther Markwardt, (2009), One Size Fits All? Decentralization, Corruption, and the Monitoring of Bureaucrats, CESifo Working Paper Series No. 2662 ,[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1419929](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
69. Christian M. Rogerson, (2015) in International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition),
70. Lewis Dijkstra and Hugo Poelman (2012) Cities in Europe, the new OECD-EC definition., European Commission.
71. Davey, K., and G. Pteri. (2006), Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: The experience of the Czech Republic, Hungary and Slovakia., Local Government Studies, vol. 32 # 5,:585-598. doi: 10.1080/03003930600896178,   
[https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930600896178?scroll=top&needAccess=true&journalCode=flgs20](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
72. Dawn Brancati, (2006), Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism? International Organization, Vol. 60, No. 3: 651-685.   
[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/... type/journal\\_article](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)



73. De Vries, M. (2000), The Rise and Fall of Decentralization: a Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38 (2), გვ. 193-224. doi: 10.1111/1475-6765.00532. <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.00532> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
74. Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries, *Economic Journal*, Vol. 116 No. 508: 101–127; DOI: [10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2006.01049.x), [https://www.researchgate.net/publication/4810151\\_Decentralisation\\_and\\_Accountability\\_in\\_Infrastructure\\_Delivery\\_in\\_Developing\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/4810151_Decentralisation_and_Accountability_in_Infrastructure_Delivery_in_Developing_Countries) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
75. Decentralization and local democracy in the world First Global Report by United Cities and Local Governments, A co-publication of the World Bank and United Cities and Local Governments, 2008, [https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI\\_%20EN.pdf](https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20EN.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
76. David I. Laquinta, Alex W. Drescher. (2000) Defining Periurban: Understanding Rural-Urban Linkages, JRC, European Commission.
77. DEMOCRACY AT THE LOCAL LEVEL THE INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK ON PARTICIPATION, REPRESENTATION, CONFLICT MANAGEMENT AND GOVERNANCE, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/democracy-at-the-local-level/democracy-at-the-local-level-handbook-summary.pdf>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
78. Dennis A. Rondinelli John R. Nellis G. Shabbir Cheema, (1983), Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers, Number 581, Management and Development Series, Number 8, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/868391468740679709/pdf/multi0page.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
79. Di, Cui Bing, (2018), The contribution of fiscal/financial decentralization to the debt expansion of the local financing platform, *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 113 (2018) 012041 doi :10.1088/1755-1315/113/1/012041, [https://www.researchgate.net/publication/323329567\\_The\\_contribution\\_of\\_fiscal\\_financial\\_decentralization\\_to\\_the\\_debt\\_expansion\\_of\\_the\\_local\\_financing\\_platform](https://www.researchgate.net/publication/323329567_The_contribution_of_fiscal_financial_decentralization_to_the_debt_expansion_of_the_local_financing_platform) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
80. Dubois, H.F.W., and G. Fattore. 2009. Definitions and Typologies in Public Administration Research: The Case of Decentralization., *International Journal of Public Administration*, 32 (8):704-727. doi: 10.1080/01900690902908760. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900690902908760> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)
81. Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser (2016) - "Taxation". Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/taxation> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თვის)

82. European Charter of Local Self-Government, (1985), Strasbourg, European Treaty Series - No. 122 <https://rm.coe.int/168007a088> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
83. Ezra Karmel (2017) Decentralizing government, Democracy Reporting International, Briefing paper 87, June 2017. [DRI-HQ\\_BP-87\\_Decentralising\\_Government.pdf](#), (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
84. Faguet, Jean-Paul, (2011) Decentralization and governance. Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, EOPP 027. London School of Economics and Political Science, London, UK, [http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization\\_and\\_governance%28lsero%29.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance%28lsero%29.pdf) p.19-21 (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
85. Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth Edited by Junghun Kim and Sean Dougherty, OECD Fiscal Federalism Studies, <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
86. Fox, William F. (2007). Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries. Washington, DC: U.S.
87. International IDEA. 2000. "Democracy at the Local Level." *Idea International Publications*. Accessed May 23, 2023. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/democracy-at-the-local-level/democracy-at-the-local-level-handbook-summary.pdf>.
88. G. Shabbir Cheema and Dennis Rondinelli, (2007), From Government Decentralization to Decentralized Governance, in The book: Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices by G. Shabbir Cheema and Dennis A. Rondinelli, brookings institution press, გვ. 1-20. [https://www.academia.edu/34005146/Decentralizing\\_Governance\\_Emerging\\_Concepts\\_and\\_Practices](https://www.academia.edu/34005146/Decentralizing_Governance_Emerging_Concepts_and_Practices); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
89. Yin Huayan, Zhou Garden Cities of tomorrow, Ebenzer Howard (1902). London: S. Sonnenschein & Co., Ltd.
90. Gustavo Canavire - Bacarreza, Jorge Martinez - Vazquez, Bauyrzhan Yedgenov (2019), Identifying and disentangling the impact of fiscal decentralization on economic growth, IDB Working Paper Series ; 1037, [https://publications.iadb.org/publications/english/document/Identifying\\_and\\_Disentangling\\_the\\_Impact\\_of\\_Fiscal\\_Decentralization\\_on\\_Economic\\_Growth\\_en.pdf](https://publications.iadb.org/publications/english/document/Identifying_and_Disentangling_the_Impact_of_Fiscal_Decentralization_on_Economic_Growth_en.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
91. Hamid Davoodi and Heng-fu Zou, (1998), Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study, Journal of Urban Economic, Vol. 43, No. 2 (1998): 244-257; <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0094119097920428>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 თებერვალი)
92. Harry Blair, (2008), Innovations in Participatory Local Governance, United Nations, Dept of Economic & Social Affairs, Division for Public Administration & Development Management, Participatory Government and the Millennium Development Goals (MDG) (New York: United Nations, 2008), pp. 77-124. <https://cpb-us-w2.wpmucdn.com/campuspress.yale.edu/dist/b/405/files/2017/08/Recent04-HBlair->

- [InnovationsLocGov-UNDESA2008-22cjwt2.pdf](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
93. Haryo Kuncoro (2016), IS THERE ANY FISCAL COMPETITION AMONG LOCAL GOVERNMENTS IN INDONESIA AFTER FISCAL DECENTRALIZATION? October 2016, Business and Entrepreneurial Review (BER) 5(1), DOI: [10.25105/ber.v5i1.1010](https://doi.org/10.25105/ber.v5i1.1010), [https://www.researchgate.net/publication/265629478\\_IS\\_THERE\\_ANY\\_FISCAL\\_COMPETITION\\_AMONG\\_LOCAL\\_GOVERNMENTS\\_IN\\_INDONESIA\\_AFTER\\_FISCAL\\_DECENTRALIZATION](https://www.researchgate.net/publication/265629478_IS_THERE_ANY_FISCAL_COMPETITION_AMONG_LOCAL_GOVERNMENTS_IN_INDONESIA_AFTER_FISCAL_DECENTRALIZATION) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  94. Hellmut Wollmann, (2010), Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence, Humboldt-Universität zu Berlin, Institute of Social Science, <https://www.wuestenrot-stiftung.de/wp-content/uploads/2017/03/Comparing-Local-Government-Reforms-Introduction-summary.pdf>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  95. Hlepas N.K., and P. Getimis. (2011), Impacts of Local Government Reforms in Greece: An Interim Assessment. Local Government Studies, Vol. 37 (5):517-532. doi:10.1080/03003930.2011.604544., [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66420/1/MPRA\\_paper\\_66420.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66420/1/MPRA_paper_66420.pdf); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  96. [http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/362206\\_Ch06.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/362206_Ch06.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  97. International Covenant on Civil and Political Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49, <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  98. Ioannidis Panos (2015), Decentralization, Local Government Reforms and Perceptions of Local Actors: The Greek Case, MPRA Paper No. 66420, გვ. 5. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66420/> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  99. Jagobsen D.I. (2012), Local Authority Bureaucracies: Responsible, Representative, or Divergent? Evidence from Small Political Systems in Norway. Public Administration, vol. 90, issue 4:1067-1087. doi: 10.1111/j.1467-9299.2012.02042.x. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2012.02042.x> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  100. Jagobsen D.I. 2012. "Local Authority Bureaucracies: Responsible, Representative, or Divergent? Evidence from Small Political Systems in Norway." Public Administration 90 (4):1067-1087. doi: 10.1111/j.1467-9299.2012.02042.x, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2012.02042.x> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  101. Jean Drage, (2001), Women in Local Government in Asia and the Pacific A comparative analysis of thirteen countries, [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_society/pdf\\_gender/UNESCAP\\_Drage\\_Women\\_Local\\_Government\\_Asia\\_Pacific.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_society/pdf_gender/UNESCAP_Drage_Women_Local_Government_Asia_Pacific.pdf); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  102. Jean Pierre Tranchant, (2007), Decentralization and Ethnic Conflict: The Role of Empowerment, MPRA Paper, No. 3713, 26 June 2007.

- <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.572.4609&rep=rep1&type=pdf>; Loe, D (2016), Decentralization as a model for conflict Transformation: The Case of Cosovo, CCS working paper, # 16, <https://core.ac.uk/download/pdf/186335211.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
103. John, P., E. Fieldhouse, and H. Liu. (2011), How civic is the civic culture?, Explaining community participation using the 2005 English Citizenship Survey. *Political Studies*, vol.59, #2:230–252. doi: 10.1111/j.1467-9248.2011.00891.x., <https://www.researchgate.net/publication/227376630> [How Civic is the Civic Culture Explaining Community Participation Using the 2005 English Citizenship Survey](https://www.researchgate.net/publication/227376630) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
104. Jonathan Rodden, The Dilemma of fiscal federalism, Grants and Fiscal Performance around the World, *American Journal of political science*, vol. 46, # 3, 2002, გვ. 670-687, <https://web.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
105. Jonathan Rodden, Gunner Eskeland and Jennie Litvack eds., (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press, Cambridge, MA: MIT Press. <https://www.researchgate.net/publication/246198448> [Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints](https://www.researchgate.net/publication/246198448); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
106. Jorge Martinez-Vasquez, (2007), Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization,” International Studies Program Working Paper 07-09, International Studies Program Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University,
107. Jorge Martinez-Vazquez, Robert M. McNab, (2001), FISCAL DECENTRALIZATION AND ECONOMIC GROWTH, January 2001, International Studies Program, School of Policy Studies, Working Paper #01-1 January 2001, <https://www.researchgate.net/publication/222300792> [Fiscal Decentralization and Economic Growth](https://www.researchgate.net/publication/222300792) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
108. Jorge Martinez-Vazquez, Santiago Lago-Peñas, Agnese Sacch, (2016), The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey, GEN - Governance and Economics research Network, GEN Working Paper A 2015 – 5, *Journal of Economic Surveys*, 2016, DOI: [10.1111/joes.12182](https://doi.org/10.1111/joes.12182), <https://www.researchgate.net/publication/278785364> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
109. Kaiser, Kai. 2006. Decentralization Reforms. In *Analyzing the Distributional Impacts of Reforms*,
110. Kemal Ozden, (2012), Local Governments and Democracy: Impossible or Indispensable Pairs?, *European Journal of Economic and Political Studies*, <https://www.researchgate.net/publication/329523200> [Local Governments and Democracy Impossible or Indispensable Pairs](https://www.researchgate.net/publication/329523200); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
111. Kjaer U., U. Hjelm, and A.L. Olsen. (2010), Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform. *Local Government Studies*, vol. 36, # 4:569-585. doi: 10.1080/03003930.2010.494112. <https://www.researchgate.net/publication/233223357> [Municipal Amalgamations and](https://www.researchgate.net/publication/233223357)

- [the Democratic Functioning of Local Councils The Case of The Danish 2007 Structural Reform](#) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
112. Kuhlmann S., J. Bogumil, and S. Grohs. 2006). "Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the "New Steering Model"?" *Public Administration Review* 68 (5):851-863. doi: 10.1111/j.1540-6210.2008.00927.x.,  
[https://www.researchgate.net/publication/229545672\\_Evaluating\\_Administrative\\_Modernization\\_in\\_German\\_Local\\_Governments\\_Success\\_or\\_Failure\\_of\\_the\\_New\\_Steering\\_Model](https://www.researchgate.net/publication/229545672_Evaluating_Administrative_Modernization_in_German_Local_Governments_Success_or_Failure_of_the_New_Steering_Model); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  113. Ladner, A., and J. Fiechter. (2012), *The Influence of Direct Democracy on Political Interest, Electoral Turnout and Other Forms of Citizens' Participation in Swiss Municipalities*, *Local Government Studies*, vol. 38, #4: 437-459. doi:10.1080/03003930.2012.698242.,  
[https://www.researchgate.net/publication/261495746\\_The\\_Influence\\_of\\_Direct\\_Democracy\\_on\\_Political\\_Interest\\_Electoral\\_Turnout\\_and\\_Other\\_Forms\\_of\\_Citizens'\\_Participation\\_in\\_Swiss\\_Municipalities](https://www.researchgate.net/publication/261495746_The_Influence_of_Direct_Democracy_on_Political_Interest_Electoral_Turnout_and_Other_Forms_of_Citizens'_Participation_in_Swiss_Municipalities) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  114. Ligthart, J.E. and van Oudheusden, P. (2015). In government we trust: The role of fiscal decentralization. *European Journal of Political Economy* 37: 116-128.  
<http://www.socialcapitalgateway.org/sites/socialcapitalgateway.org/files/data/paper/2017/03/20/rredistributionlighhartetal2015-ngovernmentwetrust-theroleoffiscaldecentralizationejpe.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  115. *Local Democracy and Local Self-Government: Coping with Challenges in Times of Change*, ECPR General Conference , Materials, Charles University in Prague, 7-10 September, 2016, <https://ecpr.eu/Events/Event/SectionDetails/566> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  116. Local Development International LLC. 2013. *The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level*. Brooklyn: Local Development International LLC.
  117. Luis Diaz-Serrano and Andres Rodriguez-Pose (2015), *Decentralization and the Welfare State: What Do Citizens Perceive?* *Social Indicators Research*, Vol 120, No. 2 (Jan. 2015): 411–435; DOI:
  118. Luis Diaz-Serrano and Andres Rodriguez-Pose, (2012), *Decentralization, Subjective Well-Being, and the Perception of Institutions*, *Kyklos*, Vol. 65 No. 2 (2012): 179–193 manuscript, Department of Political Science, University of California at Los Angeles, .  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2012.00533.x>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  119. Marks G., and L. Hooghe, and A. Schakel, (2008), *Patterns of Regional Authority*, *Regional & Federal Studies*, 18(2-3), გვ. 167-181. doi:10.1080/13597560801979506.  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13597560801979506> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  120. Mary Cawley, *Relationships between local governance and local government and the role of the State: evidence from the LEADER programme in Ireland*,  
<https://doi.org/10.4000/norois.5991>, <https://journals.openedition.org/norois/5991> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)

121. Mbate Michael, (2017), Decentralisation, Governance and Accountability: Theory and Evidence, Journal of African Democracy and Development Vol. 1, Issue 2, 2017, გვ. 2, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0edd0243-4dcc-9760-6f3d-12657c4963e8&groupId=280229](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0edd0243-4dcc-9760-6f3d-12657c4963e8&groupId=280229) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
122. Moussé Sow and Ivohasina F. Razafimahefa, (2015), Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery , IMF Working Paper, WP/15/59, International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1559.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
123. Nick Devas<sup>(2005)</sup>, The Challenges of Decentralization, Global Forum on Fighting Corruption: Brasília, June 2005, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/arquivos/nickdevas-2.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
124. OECD (2013). Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fiscal-federalism-2014\\_9789264204577-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fiscal-federalism-2014_9789264204577-en#page1). (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
125. OECD. 2003. "OECD Publications." *OECD I library*. Accessed May 23, 2023. [https://read.oecd-ilibrary.org/employment/managing-decentralisation\\_9789264104716-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/employment/managing-decentralisation_9789264104716-en#page1).
126. Park., H.J. (2005). Collaborative Approach to Economic Development of Local Governments and Institutional Collective Action, Ph.D. diss., College of Social Science, The Florida State University., <https://diginole.lib.fsu.edu/islandora/object/fsu%3A184982> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
127. Eds. Annette Piore, Joe Ravets, Ivan Tosics (2010) Peri-Urbanization in Europe., EC/PLUREL
128. Peter John, Edward Fieldhouse, Hanhua Liu (2011), How Civic is the Civic Culture? Explaining Community Participation Using the 2005 English Citizenship Survey, Political Studies, vol, 59(2):230-252, DOI: [10.1111/j.1467-9248.2011.00891.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00891.x) [https://www.researchgate.net/publication/227376630\\_How\\_Civic\\_is\\_the\\_Civic\\_Culture\\_Explaining\\_Community\\_Participation\\_Using\\_the\\_2005\\_English\\_Citizenship\\_Survey](https://www.researchgate.net/publication/227376630_How_Civic_is_the_Civic_Culture_Explaining_Community_Participation_Using_the_2005_English_Citizenship_Survey); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
129. Pollitt, C.2005. Decentralization: A central concept in contemporary public management. in The Oxford Handbook of Public Management edited by Ferlie, E., L.E. Lynn and C. Pollitt, გვ. 371–397. Oxford: Oxford University Press. <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443-e-17>; <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199226443.001.0001/oxfordhb-9780199226443>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
130. Raymond Fisman and Roberta Gatti, (2016), Decentralization and Corruption: Evidence across Countries, SSRN, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=629144](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=629144) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
131. Relationship between the size of local and regional Authorities and their effectiveness. CDLR, 2001

132. Rémy Prud'homme, (1995), The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10 No. 2: 201–220; <https://academic.oup.com/wbro/article-abstract/10/2/201/1668216?redirectedFrom=PDF> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
133. Renate Reitera, Stephan Grohsb, Falk Ebinger, Sabine Kuhlmannd and Jorg Bogumile (2010), Impacts of decentralization: The French experience in a comparative perspective, French Politics 8(2):166-189, DOI: [10.1057/fp.2010.5](https://doi.org/10.1057/fp.2010.5), [https://www.researchgate.net/publication/233589667\\_Impacts\\_of\\_decentralization\\_The\\_French\\_experience\\_in\\_a\\_comparative\\_perspective](https://www.researchgate.net/publication/233589667_Impacts_of_decentralization_The_French_experience_in_a_comparative_perspective). (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
134. René Véron, (2006), Decentralized Corruption or Corrupt Decentralization? Community Monitoring of Poverty-Alleviation Schemes in Eastern India, World Development, Vol. 34, No. 11: 1922-1941. DOI: [10.1016/j.worlddev.2005.11.024](https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.024), [https://www.researchgate.net/publication/223568556\\_Decentralized\\_Corruption\\_or\\_Corrupt\\_Decentralization\\_Community\\_Monitoring\\_of\\_Poverty-Alleviation\\_Schemes\\_in\\_Eastern\\_India](https://www.researchgate.net/publication/223568556_Decentralized_Corruption_or_Corrupt_Decentralization_Community_Monitoring_of_Poverty-Alleviation_Schemes_in_Eastern_India); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
135. Piotr Korcelli (2008) Review of Typologies of European Rural-Urban Regions.. PLUREL.
136. Ribot, J (2002). Democratic Decentralisation of Natural Resources: Institutionalising Popular Participation. World resources institute, [http://pdf.wri.org/ddnr\\_full.pdf](http://pdf.wri.org/ddnr_full.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
137. Robert D. Ebel Serdar Yilmaz (2020), On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, POLICY RESEARCH WORKING PAPER 2809, The World Bank, World Bank Institute, Economic Policy and Poverty Reduction Division March 2002, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/309771468764353136/pdf/multi0page.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
138. Robertson Work, (2002), Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, 2 nd International Conference on Decentralization Federalism: The Future of Decentralizing States? 25–27 July 2002 Manila, Philippines
139. Robertson, J, (2005) The new economics of sustainable development a briefing for policy makers: Kogan page publishing
140. Roland Gjoni, Anna Wetterberg and David Dunbar, “Decentralization as a Conflict Transformation Tool: The Challenge in Kosovo”, Public Administration and Development Vol. 30, No. 5 (2010): 291-312. <https://doi.org/10.1002/pad.577> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
141. Roy W. Bahl, Jorge Martinez-Vasquez, Sequencing Fiscal Decentralization, Annals of Economics and Finance 14(3914), DOI: [10.1596/1813-9450-3914](https://doi.org/10.1596/1813-9450-3914), [https://www.researchgate.net/publication/23549952\\_Sequencing\\_Fiscal\\_Decentralization](https://www.researchgate.net/publication/23549952_Sequencing_Fiscal_Decentralization) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
142. Rusavy, D., and J. Bernard, (2012). „Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives., Local Government Studies, vol. 39, #6:833-852. doi:10.1080/03003930.2012.675329.

- <https://www.researchgate.net/publication/241715406> Size and Local Democracy the Case of Czech Municipal Representatives (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
143. S. Conti, P. Giaccaria (2009) in International Encyclopedia of Human Geography
  144. Sharma, Chanchal Kumar (2014), Governance, Governmentality and Governability: Constraints and Possibilities of Decentralization in South Asia. Keynote Address, International Conference on Local Representation of Power in South Asia, Organized by Department of Political Science, GC University, Lahore (Pakistan), November, 12–14, [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/61430/1/MPRA\\_paper\\_61430.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/61430/1/MPRA_paper_61430.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  145. Stacey White, Government Decentralization in the 21 Century, A Report of the CSIS proam on Crisis, Conflict, and Cooperation, CSIS, 2011.p. 3.
  146. STANLEY WASSERMAN, KATHERINE FAUST, (1994), SOCIAL NETWORK ANALYSIS: METHODS AND APPLICATIONS, University of Illinois, <http://www.asecib.ase.ro/mps/Social%20Network%20Analysis%20%5B1994%5D.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  147. Supporting decentralization, local governance and local development through a territorial approach, Reference Document No 23, Directorate-General for International Cooperation and Development European Commission Brussels, Luxembourg, November 2016, გვ.7. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030cde3f-c109-11e6-a6db-01aa75ed71a1> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  148. The emergence of 'concentrated settlements' in medieval Western Europe: Explanatory frameworks in the historiography by Daniel Curtis 2007..the Outcomes.Indian Journal of Political Science, 67, no. 1: 49–64. <http://independent.academia.edu/CurtisDaniel> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  149. The relationship between central and local authorities, Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Council of Europe, 2007, <https://rm.coe.int/1680747fbc>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  150. THE ROLE AND PURPOSE OF LOCAL GOVERNMENT, University of Pretoria, Ch. 3, <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/25724/03chapter3.pdf?sequence=4> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  151. The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, Prepared for: UK Department for International Development South Asia Research Hub By: Local Development International LLC Brooklyn, New York. USA, November 2013, გვ.3-4. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID\\_LDI\\_Decentralization\\_Outcomes\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a09ed915d622c000515/61178-DFID_LDI_Decentralization_Outcomes_Final.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
  152. THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN PROMOTING GENDER EQUALITY FOR SUSTAINABILITY, WOMEN LEADERSHIP AND DEVELOPMENT UCLG Standing Committee on Gender Equality Paris, 6 December 2015, [https://www.uclg.org/sites/default/files/the\\_role\\_of\\_local\\_governments\\_in\\_promoting\\_gender\\_equality\\_for\\_sustainability.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/the_role_of_local_governments_in_promoting_gender_equality_for_sustainability.pdf) (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)



153. The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), United Nations,<https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
154. Treisman, D. 2002. Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective. Department of Political Science, University of California, Los Angeles.<https://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
155. Eurostat (2013) Urban Rural typology, Statistics explained.
156. Viñuela, L. (2015). Trends and quality of decentralized public investment. In: J. Frank and J. Martinez-Vazquez, Decentralization and Infrastructure in the Global Economy: From Gaps to Solutions, 54-98. Jorge Martinez-Vazquez, Santiago Lago-Peñas, Agnese Sacch, (2016), The Impact of Fiscal Decentralization: A Survey,
157. Vito Tanzi, (2000), ON FISCAL FEDERALISM: ISSUES TO WORRY ABOUT,<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>; Luiz de Mello, (2000), Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis, World Development Vol. 28, No. 2 (2000): 365-380; [https://www.researchgate.net/publication/4751743\\_Fiscal\\_Decentralization\\_and\\_Intergovernmental\\_Fiscal\\_Relations\\_A\\_Cross-Country\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/4751743_Fiscal_Decentralization_and_Intergovernmental_Fiscal_Relations_A_Cross-Country_Analysis); (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
158. Wallace E. Oates (2006), On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization, IFIR Working Paper No. 2006-05 May 2006 , [https://www.researchgate.net/publication/5110773\\_On\\_the\\_Theory\\_and\\_Practice\\_of\\_Fiscal\\_Decentralization](https://www.researchgate.net/publication/5110773_On_the_Theory_and_Practice_of_Fiscal_Decentralization), (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
159. Wallace Oates (1985), Searching for Leviathan: An Empirical Study, American Economic Review Vol. 75, 1985, გვ. 748- 757; <https://www.jstor.org/stable/1821352?seq=1>; (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
160. Wasserman, S., & Faust, K. (1994). Social network analysis: Methods and applications. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815478> (ბოლო შესვლის თარიღი: 2023 წლის 12 ივნისი)
161. World Bank Decentralisation Thematic Team. 1998. *The Online Sourcebook on Decentralisation and Local Development*. Accessed May 23, 2023. [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html).
162. World Bank Group. 2011. *Intergovernmental Fiscal Relations*. Accessed May 23, 2023.