



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
იურიდიული ფაკულტეტი

# სამართლის ჟურნალი

№2, 2018



უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა

UDC (უაკ) 34(051.2)

ს-216

მთავარი რედაქტორი

**ირაკლი ბურდული** (პროფ., თსუ)

სარედაქციო კოლეგია:

**ლევან ალექსიძე** (პროფ., თსუ)

**გიორგი დავითაშვილი** (პროფ., თსუ)

**ავთანდილ დემეტრაშვილი** (პროფ., თსუ)

**ბესარიონ ზოიძე** (პროფ., თსუ)

**თევდორე ნინიძე** (პროფ., თსუ)

**ნუგზარ სურგულაძე** (პროფ., თსუ)

**პაატა ტურავა** (პროფ., თსუ)

**ლადო ჭანტურია** (პროფ., თსუ)

**ნათია ჩიტაშვილი** (ასოც. პროფ., თსუ)

**ლელა ჯანაშვილი** (ასოც. პროფ., თსუ)

**გიორგი ხუბუა** (პროფ., თსუ)

**ლაშა პრეგვაძე** (თ. წერეთლის სახ. სახელმწიფოსა და  
სამართლის ინსტიტუტის დირექტორი)

**გუნთერ ტოიბნერი** (პროფ.,

ფრანკფურტის უნივერსიტეტი)

**ბერნდ შუნემანი** (პროფ.,

მიუნხენის უნივერსიტეტი)

**იან ლიდერი** (პროფ.,

ფრაიბურგის უნივერსიტეტი)

**ხესე ანტონიო სეოანე** (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

**კარმენ გარსიმარტინი** (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

**არტაკ მკრტიჩიანი** (პროფ.,

ლა კორუნიის უნივერსიტეტი)

*გამოცემულია ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
საუნივერსიტეტო საგამომცემლო საბჭოს გადაწყვეტილებით*

© ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის  
გამომცემლობა, 2019

ISSN 1987-7668

## დეცენტრალიზაციის დილემა

### (ძირითადი კონცეფციები, პრაქტიკა და საქართველოს რეალობა)

დეცენტრალიზაციის კონცეფციის თაობაზე მსჯელობა დღემდე არ წყდება. დეცენტრალიზაციის პროცესი კი მსოფლიო ტენდენციად იქცა. მიუხედავად ამისა, დეცენტრალიზაციის შედეგები არაერთგვაროვანია და წარმატებულ შემთხვევებთან ერთად, ბევრი წარუმატებელი მაგალითიც დაგროვდა. წარმოდგენილი სტატია აანალიზებს დეცენტრალიზაციის ძირითად კონცეფციას, მის დადებით და უარყოფით მხარეებს, აგრეთვე, განიხილავს დეცენტრალიზაციის რეფორმის გამოწვევებსა და შედეგებს.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმა ყველა ხელისუფლების რეფორმების დღისწესრიგში აღმოჩნდა, თუმცა ქვეყნის დეცენტრალიზაციის ხარისხი კვლავ სუსტია. დღესაც დეცენტრალიზაციის რეფორმის საჭიროება პოლიტიკური და საზოგადოებრივი წრეების აქტიური განხილვის საგანია, მაგრამ წარსული გამოცდილების გათვალისწინებით, რეფორმის წარმატების ნაკლებად თუ სჯერა ვინმეს. ნაშრომი აანალიზებს, თუ რა შეიძლება იყოს ამ სკეპტიციზმის ძირითადი მიზეზები და რა უნდა ვისწავლოთ წარსული გამოცდილებიდან, რომ მორიგი დეცენტრალიზაციის რეფორმა უკვე კარგად ნაცნობი შედეგით, ანუ „არაფრით“ არ დამთავრდეს.

**საკვანძო სიტყვები:** დეცენტრალიზაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობა, დეკლუცია, დეკონცენტრაცია, დელეგირება, დეცენტრალიზაციის რეფორმა.

## 1. შესავალი

2008 წელს მსოფლიო ბანკის შეფასების ჯგუფმა აღნიშნა, რომ დეცენტრალიზაცია გლობალურ ტენდენციად იქცა და რომ „ყველა მას ახორციელებს“.<sup>1</sup> დეცენტრალიზაციის რეფორმის ტალღა მსოფლიოს ყველა კუთხეში წარმოიშვა, თუმცა რეფორმის შედეგები განსხვავებული აღმოჩნდა. როგორც ჩანს, დეცენტრალიზაციის პროცესი დაბრკოლებების გარეშე არ მიმდინარეობდა. შესაბამისად, მალე დეცენტრალიზაციის უპირატესობებთან ერთად, მისი საფრთხეების შესახებაც მოწოდებებიც გამოჩნდა.<sup>2</sup> აღნიშნულმა რეალობამ კი ფენომენის ღირებულების თაობაზე ბევრი კითხვა წარმოშვა, რამაც მისი ხელახალი გააზრების ინტერესი გააღვივა.

\* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის ასისტენტ-პროფესორი.

<sup>1</sup> *The World Bank*, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

<sup>2</sup> იხ. *Treisman D.*, The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, 2007; *Prudhomme R.*, The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10, № 2, 1995; *Tanzi V.*, Pitfalls on the Road of Fiscal Decentralization, Working Papers Economic Reform Project, Global Policy Program (Carnegie Endowment for International Peace), 2001.

ნაშრომის მიზანია თავი მოუყაროს დეცენტრალიზაციის უპირატესობებისა და საფრთხეების შესახებ გამოთქმულ სხვადასხვა მოსაზრებას თუ გაანალიზოს ის მიზეზები და პირობები, რომელმაც შესაძლოა, დეცენტრალიზაციის რეფორმის სხვადასხვა შედეგი განაპირობოს.

საქართველოში დეცენტრალიზაციის ხარისხი საკმაოდ დაბალია, რაც სხვადასხვა ადგილობრივი და უცხოელი ექსპერტების კვლევებით დასტურდება. უკანასკნელ პერიოდში ევროპელი მეცნიერების მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად, საქართველო ევროპაში იმ ქვეყნების ჯგუფში აღმოჩნდა, სადაც ადგილობრივი ავტონომიის ხარისხი ყველაზე დაბალია. კერძოდ, საქართველომ 39 ქვეყანას შორის 36-ე ადგილი დაიკავა.<sup>3</sup> ამდენად, ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პოტენციური სიკეთეები მკვეთრად შესამჩნევი არ არის, თუმცა არც მისი უარყოფითი შედეგები შეიგძნობა. სწორედ ამიტომ, ნაშრომის მიზანს ქვეყანაში მიმდინარე თავად დეცენტრალიზაციის პროცესის ანალიზი წარმოადგენს.

ნაშრომს შემდეგი სტრუქტურა გააჩნია: პირველი ნაწილი დეცენტრალიზაციის კონცეფციის და მისგან გამომდინარე სხვა ძირითად კონცეფციების მიმოხილვას ეთმობა; მეორე ნაწილი დეცენტრალიზაციის უპირატესობებისა და საფრთხეების შესახებ სხვადასხვა შეხედულებებს განიხილავს; მესამე ნაწილი დეცენტრალიზაციის პროცესის გამოწვევებს ანალიზებს, ხოლო ნაშრომის ბოლო ნაწილი საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმების მიმდინარეობას აჯამებს.

## 2. ძირითადი კონცეფციები

დეცენტრალიზაცია ფართო კონცეფციას წარმოადგენს, შესაბამისად დეცენტრალიზაციის ბევრი განმარტება არსებობს, რომელიც სხვადასხვა თეორიულ მსოფლმხედველობას ეფუძნება. როგორც არაერთი მკვლევარი მიუთითებს „ხშირად დეცენტრალიზაციას იმ მნიშვნელობას ანიჭებენ რაც სურთ“.<sup>4</sup> „სხვადასხვა სახეებსა და ხარისხებს შორის არსებული სხვაობების ჭიდილში, დეცენტრალიზაციამ სრული კონცეფტუალური „დომხალი“ წარმოშვა“.<sup>5</sup> ამ სტატიის ფარგლებში დეცენტრალიზაციის ყველა განმარტების დეტალური განხილვა შეუძლებელია. ეს ცალკე კვლევის საგანია, თუმცა აქ წარმოდგენილია ის განმარტებები, რომელიც ნაშრომში განსახილველ საკითხებზე სასაუბროდ არის მნიშვნელოვანი.

დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ ყველაზე სრულყოფილ და ადრეულ დეფინიციას პროფესორი როდინელი გვთავაზობს. „დეცენტრალიზაცია შეიძლება განიმარტოს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლებისა და მისი სააგენტოების მიერ დაგეგმარების, გადანყვეტილების მიღების და საჯარო ფუნქციების მართვის პოლიტიკური და სამართლებრივი უფლებამო-

<sup>3</sup> იხ. *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, № 3, 2016, 321-357.*

<sup>4</sup> *Bird R. M., Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, National Tax Journal, Vol. 46, № 2, 1993, 208.*

<sup>5</sup> *Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, № 3, 2003, 34.*

სიღებების გადაცემა: მათ ტერიტორიულ ორგანოებზე, ხელისუფლებაზე დაქვემდებარებულ ორგანიზაციებზე, ნახევრად ავტონომიურ საჯარო კორპორაციებზე, ტერიტორიული ან რეგიონული განვითარების ხელისუფლების ორგანოებზე, დარგობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე, ავტონომიურ ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ან არასამთავრობო<sup>6</sup> ორგანიზაციებზე“.<sup>7</sup> გაეროს ექსპერტთა მიერ შემუშავებულ განმარტების თანახმად: „მმართველობასა და საჯარო ადმინისტრირებაში დეცენტრალიზაციად ითვლება პროცესი რა დროსაც უფლებამოსილებების, ფუნქციების, პასუხისმგებლობის და რესურსების ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებისთვის გადაცემა ან/და სხვა დეცენტრალიზებულ ერთეულებზე გადაცემა ხდება. პრაქტიკული თვალსაზრისით, დეცენტრალიზაცია არის პერიფერიების პრეტენზიებსა და ცენტრის მოთხოვნებს შორის ბალანსის დამყარების პროცესი. ის გულისხმობს პოლიტიკური, ფინანსური, ადმინისტრაციული და სამართლებრივი უფლებამოსილებების ცენტრალური ხელისუფლებიდან რეგიონულ/სუბ-ნაციონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებაზე გადაცემას“.<sup>8</sup> მსოფლიო ბანკის განმარტებით კი: „დეცენტრალიზაცია არის, მართვის და საჯარო სერვისების მიწოდების მიზნით, ადმინისტრაციული და ფინანსური უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების ზემდგომი ხელისუფლებიდან ქვემდგომი ხელისუფლებისთვის გადაცემა“.<sup>9</sup>

აღნიშნული განმარტებების თანახმად, დეცენტრალიზაციის კონცეფცია ორ ძირითად ელემენტს აერთიანებს: ფუნქციონალურს – ფუნქციის გადაცემა და სივრცითს – ფუნქციის ცენტრიდან (როგორც წესი, დედაქალაქიდან) პერიფერიისთვის გადაცემა. თუმცა, ზოგჯერ, დეცენტრალიზაცია შეიძლება მხოლოდ ფუნქციონალურ ელემენტს მოიცავდეს.<sup>10</sup> მაგალითად, ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციის ნახევრად ავტონომიური საჯარო დაწესებულებისთვის (სააგენტოსთვის) გადაცემა.<sup>11</sup> აღნიშნული სპეციფიკის გათვალისწინებით, პირველ შემთხვევაში შეიძლება ვისაუბროთ ვერტიკალური (ფუნქციონალური და ტერიტორიული) დეცენტრალიზაციის, ხოლო მეორე შემთხვევაში – ჰორიზონტალური (ფუნქციონალური) დეცენტრალიზაციის სახეებზე.

დეცენტრალიზაციის კონცეფციის ფართო ბუნება მისი ფორმების (სახეების) მრავალფეროვნებას წარმოშობს. ყველაზე გავრცელებული შეხედულებით დეცენტრალიზაციის შემ-

<sup>6</sup> აქ ტერმინი — არასამთავრობო ორგანიზაციები, ფართო მნიშვნელობით გამოიყენება და ააიპ-ები, მათ შორის, კერძო საწარმოებიც იგულისხმება.

<sup>7</sup> Rondinelli D., Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47, № 2, 1981, 137.

<sup>8</sup> UN, Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration, Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration, UN Secretariat E/C, 2006, 8, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>>, [20.09.2018].

<sup>9</sup> The World Bank, Decentralization in Client Countries, An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 3.

<sup>10</sup> იხ. Conyers D., Decentralisation and Development: A Framework for Analysis, Community Development Journal, Vol. 21, № 2, 1986, 88; Rondinelli D., Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47, № 2, 1981, 137.

<sup>11</sup> საქართველოში ეს შეიძლება იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

დეგ ფორმებს გამოყოფენ: დეკონცენტრაცია, დელეგირება და დევიოლუცია, თუმცა ზოგიერთი ავტორი ცალკე სახედ გამოყოფს კიდევ ერთ ფორმას – პრივატიზაციას.<sup>12</sup>

მსოფლიო ბანკის განმარტებით, „დეკონცენტრაცია დეცენტრალიზაციის ყველაზე მსუბუქი ფორმაა, რა დროსაც პასუხისმგებლობა ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურულ ერთეულებს გადაეცემა, კერძოდ, მის ტერიტორიულ, რეგიონულ ან მუნიციპალურ ოფისს“.<sup>13</sup> „დეკონცენტრაცია არის სამუშაოს სიმძიმის ცენტრალური ხელისუფლების სამინისტროების ოფისებიდან დედაქალაქის გარეთ არსებული ოფისების პერსონალზე გადანაწილება“.<sup>14</sup> პრაქტიკული თვალსაზრისით დეკონცენტრაცია ცენტრის ფუნქციებიდან განტვირთვას და მართვის ოპერატიულობის გაზრდას ემსახურება. ამ დროს ტერიტორიული ორგანო ცენტრის სტრუქტურაში რჩება და მის მკაცრ იერარქიულ კონტროლს (სამსახურებრივ ზედამხედველობას) ექვემდებარება, ხოლო გადაცემული ფუნქცია კვლავ ცენტრის უფლებამოსილებას მიეკუთვნება. ამასთან, ტერიტორიულ ორგანოს არ აქვს უფლება თავად გადანყვიტოს, თუ როგორ უნდა მოხდეს მისი აღსრულება ან ეს უფლება მნიშვნელოვნად შეზღუდულია. აღნიშნული კრიტერიუმის შესაბამისად დეკონცენტრაციის ხარისხიც განსხვავდება.<sup>15</sup> საქართველოს შემთხვევაში დეკონცენტრაციის მაგალითია სამინისტროს ტერიტორიული ორგანო, რომელსაც მინიმალური ავტონომია აქვს, აგრეთვე, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი, რომელსაც გარკვეული ხარისხის ავტონომია გააჩნია (საკადრო საკითხებში ან კომპეტენციაში შემავალი სხვა საკითხებზე გადანყვიტილებების მიღების პროცესში), თუმცა ის საქართველოს მთავრობის ტერიტორიულ წარმომადგენელად მიიჩნევა.

დელეგირება ეს არის „კონკრეტული ფუნქციების მართვის და მასზე გადანყვიტილების მიღების უფლებამოსილების გადაცემა იმ ორგანიზაციებზე, რომელიც ცენტრალური სამინისტროების პირდაპირი კონტროლს არ ექვემდებარება“.<sup>16</sup> დელეგირების დროს ორგანიზაცია გადანყვიტილების მიღების პროცესში მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობით სარგებლობს. ამ შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლება შესაბამის ერთეულზე მხოლოდ არაპირდაპირ კონტროლს ახორციელებს. ასეთი ორგანიზაცია შეიძლება მთავრობის ან/და საჯარო სტრუქტურის გარეთაც არსებობდეს. თუმცა დელეგირების შემთხვევაშიც ფუნქცია კვლავ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციად რჩება. დელეგირების მიზანი შეიძლება იყოს ფუნქციის აღსრულებისას ბიუროკრატიული მექანიზმების შემცირება, ადგილობრივ პირობებთან გადანყვიტილებების ადაპტირება ან/და აღსრულების პროცესში კერძო სექტორისთვის დამახასია-

<sup>12</sup> იხ. *Randinelli D., Nellis J., Cheema S.*, Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers № 581, Management and Development Series, № 8, 1983, 13-32; *The World Bank*, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4; *Schneider A.*, Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, № 3, 2003, 32-56.

<sup>13</sup> *The World Bank*, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.

<sup>14</sup> *Randinelli D.*, Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47, № 2, 1981, 137.

<sup>15</sup> იქვე, 137; *Randinelli D., Nellis J., Cheema S.*, Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers № 581, Management and Development Series, № 8, 1983, 14-19.

<sup>16</sup> *Randinelli D.*, Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, International Review of Administrative Sciences, Vol. 47, № 2, 1981, 138.

თებელი მოგებაზე ორიენტირებული მართვის მეთოდების შემოღება, კერძოდ, საჯარო სერვისის მისაღებად საფასურის დანესება, მოგების განაწილება, პერსონალისთვის საჯარო მოხელის სტატუსის გაუქმება და ა. შ.<sup>17</sup> დელეგირება შეიძლება როგორც ჰორიზონტალურ დონეზე, აგრეთვე ვერტიკალურ – რეგიონულ ან სხვა ტერიტორიულ დონეზე განხორციელდეს.<sup>18</sup>

საქართველოში ფუნქციების დელეგირება ხდება, მაგალითად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე. დელეგირებას განეკუთვნება, აგრეთვე, საჯარო სერვისების მიწოდების უფლებამოსილების კერძო სამართლის იურიდიული პირებისთვის (მაგ.: საქართველოს წყალმომარაგების გაერთიანებული კომპანია) გადაცემაც. ვერტიკალურ დონეზე დელეგირების მაგალითია ფუნქციების მუნიციპალიტეტისთვის ან მხოლოდ კონკრეტული ტერიტორიის ფარგლებში მოქმედი სააგენტოსთვის გადაცემა, მაგალითად, ასეთია რეგიონის განვითარების სააგენტოები პოლონეთში, ლიეტუვაში და ა. შ.

ზოგიერთი მეცნიერი დეცენტრალიზაციის ცალკე სახედ პრივატიზაციას გამოყოფს. ამ შემთხვევაში ტერმინი გულისხმობს არა ქონების განკერძოებას (თუმცა შეიძლება პროცესი მასაც მოიცავდეს), არამედ საჯარო ფუნქციათა კერძო სექტორისთვის გადაცემას ან მათთან გაზიარებას. პრივატიზაციას ადგილი აქვს, როდესაც ხელისუფლება კერძო სექტორის სასარგებლოდ, სრულად ან ნაწილობრივ იხსნის უფლებამოსილებას. ამ დროს ფუნქციაზე პასუხისმგებლობა საჯარო ხელისუფლებას აღარ ეკუთვნის (ფუნქცია მისი აღარაა) ან ეკუთვნის, თუმცა ის ერთადერთი პასუხისმგებელი სუბიექტი აღარ არის (ზიარი უფლებამოსილება), ანუ პრივატიზაციისას შესაბამისი ფუნქციის განხორციელება მთლიანად კერძო სექტორის ინიციატივის ქვეშ გადადის ან საჯარო ხელისუფლება სახელმწიფო აქტივობების პარალელურად კერძო ინიციატივების არსებობასაც უშვებს (მაგალითად, საჯარო და კერძო მოხუცთა თავშესაფრების და სკოლების არსებობა).<sup>19</sup>

„დევოლუცია დეცენტრალიზაციის ყველაზე ძლიერი ფორმა, რა დროსაც ხელისუფლება პასუხისმგებლობას, უფლებამოსილებას და ანგარიშვალდებულებას ქვემდგომ ტერიტორიულ დონეს გადასცემს, რომელსაც გარკვეული ხარისხის პოლიტიკური ავტონომია გააჩნია.“<sup>20</sup> დევოლუცია არის გადანყვებილების მიღების, ფინანსური და მმართველობითი ფუნქციების სუბნაციონალურ ორგანოებზე გადაცემა, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურულ ერთეულს არ წარმოადგენს. ეს შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობა, რეგიონული ავტონომიები. აღნიშნული ერთეულები ქვეყნის პოლიტიკურ სისტემაში ავტონომიურ საჯარო ხელისუფლებებად გვევლინებიან. დევოლუციისას ფუნქცია ცენტრალური ხელისუფლების მმართველობისა და პასუხისმგებლობის სფეროდან გამოდის და

<sup>17</sup> იხ. *Randinelli D., Nellis J., Cheema S.*, Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers № 581, Management and Development Series, № 8, 1983, 19-24; *The World Bank*, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.

<sup>18</sup> გასათვალისწინებელია, რომ აქ საუბარია კონცეფტუალურ ცნებებზე. საქართველოს კანონმდებლობაში გამოყენებული ტერმინების მნიშვნელობა კი ამ ცნებებს შეიძლება არ ემთხვეოდეს.

<sup>19</sup> *Randinelli D., Nellis J., Cheema S.*, Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers № 581, Management and Development Series, № 8, 1983, 28-32.

<sup>20</sup> *The World Bank*, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.

ქვემოთ ტერიტორიულ ხელისუფლებას გადაეცემა. ეს ნიშნავს, რომ უფლებამოსილების აღსრულების თავისუფლება და მასზე სრული პოლიტიკური პასუხისმელობა უკვე ადგილობრივ ხელისუფლებას ეკისრება.<sup>21</sup> ამ დროს ცენტრს ადგილობრივ ხელისუფლებაზე ზედამხედველობის მნიშვნელოვნად შეზღუდული უფლებამოსილებები გააჩნია.<sup>22</sup> ამ განსაკუთრებული თავისებურების გამო ზოგიერთი ავტორი მიიჩნევს, რომ დეცენტრალიზაციის ფორმას არ წარმოადგენს. მათი აზრით, დეცენტრალიზაცია უფლებამოსილების არა გადაცემის, არამედ მათი განხორციელების სრულიად განსხვავებული და დამოუკიდებელი ფორმაა.<sup>23</sup>

წარმოდგენილი ნაშრომის ძირითადი ინტერესის საგანი სწორედ დეცენტრალიზაციის დეცენტრალიზაციის ფორმაა. თუმცა აღნიშნულ საკითხზე საუბრის დაწყებამდე, საჭიროა, კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი თეორიული საკითხის დაზუსტება.

მეცნიერები – *პარკერი* და *შნიდერი* მიიჩნევენ, რომ დეცენტრალიზაციის სხვადასხვა კონცეფციების და მისი ცალკეული სახეების სამეცნიერო ანალიზი, როგორც წესი, სამ სხვადასხვა განზომილებაში ხდება, ესენია: პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული. შესაბამისად, მათ შემოაქვთ პოლიტიკური, ფისკალური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ცნებები.<sup>24</sup> აღსანიშნავია, რომ მსგავს მიდგომას იზიარებს მსოფლიო ბანკიც. ჩვენი აზრითაც, ასეთი მიდგომა დეცენტრალიზაციის პროცესის კვლევას მნიშვნელოვნად ამარტივებს, ამიტომ განზომილებით მიდგომას ნაშრომშიც ხშირად გამოვიყენებთ.

„ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია გულისხმობს, თუ როგორაა გადანაწილებული პოლიტიკის განსაზღვრისა და გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებები და პასუხისმელობა სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებებს შორის და როგორია მისი შედეგი». <sup>25</sup> შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის ადმინისტრაციულ განზომილებას აინტერესებს უფლებამოსილებების, ფუნქციების ტერიტორიული გადანაწილებისა და აღსრულების ავტონომიურობის ხარისხთან დაკავშირებული საკითხები. „ადმინისტრაციული განზომილება ფოკუსირდება ადგილობრივი ტერიტორიებისთვის ცენტრალური კონტროლისგან ავტონომიის მინიჭების ადმინისტრაციულ ეფექტზე. ეს ავტონომია შედგება პოლიტიკის შემუშავების, პერსონალის კონტროლის და საჯარო ფინანსებზე კონტროლისგან.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> *Rondinelli D., Nellis J., Cheema S., Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers № 581, Management and Development Series, № 8, 1983, 28-32.*

<sup>22</sup> იხ. *კახიძე ი.*, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბ., 2012, 31-44.

<sup>23</sup> იხ. *Sherwood P. F., Devolution as a Problem of Organization Strategy, Comparative Urban Research, Daland R. T. (ed.), Beverly Hill, 1969, 60-87.*

<sup>24</sup> იხ. *Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, № 3, 2003, 32-56; Parker N. A., Decentralization The Way Forward for Rural Development, Policy Research Working Paper 1475, The World Bank Agriculture and Natural Resources Department Sector Policy and Water Resources Division, 1995; The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.*

<sup>25</sup> *The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.*

<sup>26</sup> *Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, № 3, 2003, 37.*



პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია „გულისხმობს თუ როგორ ხდება პოლიტიკის საკითხებზე გადანყვეტილების მიღებისას მოქალაქეთა აზრის გათვალისწინება და რამდენად შეუძლია სამოქალაქო საზოგადოებას სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლება და თანამდებობის პირები მათ მიმართ ანგარიშვალდებული გახადონ“.<sup>27</sup> „პოლიტიკურად დეცენტრალიზებულ სისტემებში მოქალაქეები საკუთარ ინტერესებს განსაზღვრავენ და თავიანთ ინდენტიფიკაციას აყალიბებენ ადგილობრივი მოთხოვნების შესაბამისად, ამ დროს ისეთი ორგანიზაციები როგორცაა პარტიები და სოციალური მოძრაობები ადგილზე ოპერირებენ და ადგილობრივ საკითხების თაობაზე ადგილობრივ არჩევნებში ერთმანეთს ეჯიბრებიან“.<sup>28</sup> პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია არსებობს, როდესაც ადგილობრივი პოლიტიკა ნაწილობრივ მაინც გამიჯნულია ცენტრისგან და ადგილობრივ პოლიტიკურ აქტორებს, გარკვეულ ფარგლებში, დამოუკიდებლად მოქმედება შეუძლიათ. აქ, ყველაზე მნიშვნელოვანია ანგარიშვალდებულების რეალური ცენტრის მდებარეობა, კერძოდ, ის ადგილზე მდებარეობს, ანუ ადგილობრივი მოსახლეობისკენ არის გადახრილი, თუ ზემდგომ ტერიტორიული დონეზე (სახელმწიფო ხელისუფლება, ფედერაციის სუბიექტი, რეგიონი) იმყოფება, ანუ ზემდგომი საჯარო ხელისუფლების მიმართულებით იხრება. როგორც წესი, პოლიტიკური ავტონომიის ყველაზე კარგი ინდიკატორი არჩევითი ადგილობრივი ორგანოების არსებობაა.<sup>29</sup>

ფისკალური დეცენტრალიზაცია ნიშნავს „ხარჯების, შემოსავლების (ტრანსფერები ან/და შემოსავლების ამოღების უფლებამოსილებები) და სესხის აღების უფლებამოსილებების სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებისთვის გადაცემას“.<sup>30</sup> ფისკალური დეცენტრალიზაციის „მნიშვნელოვანი გამონკვევია გადაანაწილოს რესურსები იმ ტერიტორიულ დონეზე, რომელიც საზოგადოებრივ კეთილდღეობას საუკეთესოდ უზრუნველყოფს. ფისკალურად დეცენტრალიზებული სისტემები ახდენენ ფისკალური რესურსების უფრო მეტი პროპორციის ქვედა დონეზე გადაანაწილებას ვიდრე ზედა დონეზე“.<sup>31</sup> ამდენად, დეცენტრალიზაციის ფისკალური განზომილება გულისხმობს საჯარო ფინანსების, თუ რა მოცულობის განკარგვა შეუძლია ადგილობრივ ხელისუფლებას და მასზე რა სახის კონტროლი და ზეგავლენა გააჩნია.

<sup>27</sup> *The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4.*

<sup>28</sup> *Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, № 3, 2003, 14.*

<sup>29</sup> იქვე, 39-40.

<sup>30</sup> *The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4*

<sup>31</sup> *Schneider A., Decentralization: Conceptualization and Measurement, Studies in Comparative International Developments, Vol. 38, № 3, 2003, 36.*

### 3. დეცენტრალიზაციის უპირატესობები და საფრთხეები

#### 3.1. დეცენტრალიზაციის უპირატესობები

დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობისა და უპირატესობების შესახებ დღეს ფართო დისკუსია მიმდინარეობს. დეცენტრალიზაციის იდეამ აკადემიურ წრეებში ბევრი მომხრეები შეიძინა. მან მხარდაჭერა საერთაშორისო დონეზეც მოიპოვა. ისეთი ძლიერი საერთაშორისო აქტორები, როგორებიცაა: მსოფლიო ბანკი, ამერიკის დახმარების პროგრამა, გაერო დეცენტრალიზაციის ძლიერ ლობისტებად ჩამოყალიბდა.

ყველაზე მნიშვნელოვანი იდეა, რომელიც დეცენტრალიზაციის უკან დგას, ეს სუბსიდიარობის იდეაა. სუბსიდიარობის პრინციპის არსი კარგად არის გადმოცემული ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიაში. „როგორც წესი, საჯარო უფლება-მოვალეობები უპირატესად უნდა განხრციელდეს ხელისუფლების იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს არის. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე ეკონომიურობისა და ეფექტიანობის გათვალისწინებით“.<sup>32</sup> ამ პრინციპის ძირითადი აზრი ეფუძნება რწმენას, რომ მოსახლეობასთან ახლოს მყოფმა ხელისუფლებამ უკეთესად იცის ადგილობრივი საჭიროებებისა და პირობების შესახებ, ის უკეთესად ექვემდებარება სამოქალაქო კონტროლსა და მოსახლეობისთვის ეფექტიანი და მაღალი ხარისხის საჯარო სერვისების მიწოდების მეტი შესაძლებლობა გააჩნია.<sup>33</sup> „აშკარად უდავოა და მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო პროდუქტების და სერვისების მიწოდება უზრუნველყოფილ იქნეს ყველაზე დაბალი ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ორგანოების მიერ, რომელსაც სრულად შეუძლია მინიმალური დანახარჯით მაქსიმალური სარგებლის მიღება“.<sup>34</sup> – წერს პოტსდამის უნივერსიტეტის პროფესორი ფური.

დეცენტრალიზაციის უპირატესობებზე საუბრისას, არგუმენტების ორი ჯგუფი შეიძლება გამოიყოს: პოლიტიკური და ეკონომიკური. ისტორიულად, დეცენტრალიზაციის მიზანშეწონილობის დასაბუთება, ძირითადად, პოლიტიკურ არგუმენტებს ეფუძნებოდა, თუმცა მოგვიანებით ეკონომიკური არგუმენტებიც გამოჩნდა.

დეცენტრალიზაციის პოლიტიკური არგუმენტაცია დეცენტრალიზაციის, როგორც დემოკრატიული მმართველობის მექანიზმის უპირატესობაზე ამახვილებს ყურადღებას. კერძოდ, აქცენტი კეთდება, რომ დეცენტრალიზაცია ზრდის მონაწილეობას, ანგარიშვალდებულებასა და აწონასწორებს ცენტრალურ ძალაუფლებას.

<sup>32</sup> Council of Europe, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>, [15.04.2018].

<sup>33</sup> Nemeč J., Decentralization Reforms and their Relations to Local Democracy and Efficiency: CEE Lessons, Uprava, Vol. 5, 2007, 8-9; The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 3.

<sup>34</sup> Fuhr H., Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Governance Help?, Welt Trends, № 25, 1999, 28.

მსოფლიო ბანკი მიუთითებს, რომ დეცენტრალიზაციას შეუძლია, უზრუნველყოს პოლიტიკური სტაბილურობა, გაზარდოს ეფექტიანობა და ხელისუფლების ანგარიშვალდებულება, აგრეთვე, ხელი შეუწყოს თანასწორ ტერიტორიულ განვითარებას.<sup>35</sup> USAID-ის დემოკრატიისა და მმართველობის სახელმძღვანელოში აღნიშნულია, რომ: „ხელისუფლების უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაცია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანიზების გადატვირთულობას ამცირებს, რითაც იზრდება საჯარო უწყებების კომპეტენტურობა და პასუხისმგებლობა, ამასთან, საკითხის გადანყვევის შესაძლებლობა ეძლევათ მათ ვისაც ეს პრობლემები ყველაზე მეტად ეხებათ“.<sup>36</sup>

პროფესორი *ილენერის* აზრით, დეცენტრალიზაციას ქვეყნის დემოკრატიული ტრანსფორმაციასთვის ხელშეწყობა შეუძლია, კერძოდ, დეცენტრალიზაცია: ზრდის ადგილობრივ მმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობას; სტიმულს აძლევს ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის ჩამოყალიბებას; ქმნის ცენტრალური ხელისუფლების ძალაუფლების ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შეკავებისა და განონასწორების მექანიზმს; აუმჯობესებს ეკონომიკური და სოციალური განვითარების საკითხების გადანყვეტაში სხვადასხვა ადგილობრივი არასამთავრობო და ბიზნეს ნრეების ეფექტიანი ჩართვის შესაძლებლობას და უზრუნველყოფს ცენტრალური ხელისუფლების ზედმეტი პასუხისმგებლობებისგან განტვირთვას.<sup>37</sup>

მეცნიერები – *ქრუჩი* და *მენორი* კი დეცენტრალიზაციის სასარგებლო 14 მიზეზს განმაცხადებენ. ისინი მიიჩნევენ, რომ დეცენტრალიზაცია აუმჯობესებს მართვის პროცესს. საჯარო ხელისუფლებას აქვს მეტი ინფორმაცია და შესაბამისად, უფრო ეფექტიანი მოქმედების საშუალება; ზრდის საჯარო პროექტებში მოქალაქეთა ჩართულობის ხარისხს და ქმნის ამ პროექტებზე საკუთრების განცდას; ხელს უწყობს სამინისტროების პოლიტიკების და მასში ჩართული პირების მეტ ტერიტორიულ კოორდინაციას (ეს, ძირითადად, ეხება შედარებით მსხვილ ტერიტორიულ დონეზე თანამშრომლობას); ამცირებს ბიუროკრატიზმს და გადანყვეტილების მიღების დროს; ზრდის პოლიტიკურ ჩართულობას და ახალისებს ადგილობრივი ასოციაციების აქტივობას; აუმჯობესებს სახელმწიფო უწყებებსა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობას; უზრუნველყოფს მართვის პროცესის მეტ ლიაობას; ქმნის სახელმწიფო ხელისუფლების გადანყვეტილებებზე ადგილობრივი ხელისუფლების დადებითი ზეგავლენის შესაძლებლობას; ზრდის ანგარიშვალდებულებას; ამცირებს კორუფციას; ამალღებს მოქალაქეთა გათვითცნობიერებულობას სხვადასხვა საჯარო პროგრამებთან დაკავშირებით (ჯანდაცვის, განათლების და სანიტარულ და ა. შ.); უზრუნველყოფს საჯარო პროგრამების ადგილობრივ პირობებთან და მოთხოვნებთან ადეკვატურობას; ზრდის საჯარო ხელისუფლების ლეგიტიმურობის ხარისხს და ნდობას; ხელს უწყობს საუკეთესო პრაქტიკის ჩამოყალიბებას და გავრცელებას.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> *The World Bank, Entering the 21<sup>st</sup> Century, The World Bank Development Report 1999/2000, Oxford, 1999, 107-111.*

<sup>36</sup> *USAID, Handbook of Democracy and Governance Program Indicators, Technical Publication Series (Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support and Research, U.S. Agency for International Development, 1998, 153, <[http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/handbook\\_of\\_democracy\\_and\\_governance\\_program\\_indicators.pdf](http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource/handbook_of_democracy_and_governance_program_indicators.pdf)>, [20.09.2018].*

<sup>37</sup> *Illner M., Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries, Informationen zur Raumentwicklung, Vol. 7, 2000, 391.*

<sup>38</sup> *Crook R., Manor J., Democratic Decentralization, OECD Working Paper Series, The World Bank, Washington, 2000, 23-24.*

აღნიშნულ არგუმენტებთან ერთად, დეცენტრალიზაციას კონფლიქტების პრევენციის მექანიზმადაც განიხილავენ. კერძოდ, სხვადასხვა კვლევით დასტურდება, რომ დეცენტრალიზაცია შეიძლება რეგიონული და ეთნიკური კონფლიქტების განმუხტვის ეფექტურ ინსტრუმენტად იქცეს.<sup>39</sup>

როგორც ზემოთ აღინიშნა, დემოკრატიული არგუმენტების გარდა, დეცენტრალიზაციის სასარგებლოდ ეკონომიკური არგუმენტებიც არსებობს. ეკონომიკური არგუმენტები საჯარო სერვისების გაუმჯობესებაზე, ეფექტიანობის გაზრდასა და ქვეყნის თანაბარი ტერიტორიული განვითარების უპირატესობებზე აკეთებს აქცენტს.

ამ თვალსაზრისით, სხვადასხვა მეცნიერის კვლევები დეცენტრალიზაციის შემდეგ დადებით მხარეებზე მიუთითებს: პროფესორი კლუგმანი ასაბუთებს, რომ „დეცენტრალიზაციას შეუძლია რამდენიმე გზით წახალისოს ეკონომიკური აქტივობა, კერძოდ: კაპიტალისა და სხვა რესურსების გაზრდილი შემოდინებით, ინფრასტრუქტურის უკეთესი განვითარებით და გარემოს ეფექტურობის გაზრდით“.<sup>40</sup> მარტინეზ-ვასკისი და მენაბი აცხადებენ, რომ დეცენტრალიზაცია ხელსუწყობს ეკონომიკურ ზრდას და აუმჯობესებს მაკროეკონომიკურ სტაბილურობას.<sup>41</sup> ეზკურას და პასკუალის კვლევის შედეგების მიხედვით დასტურდება, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია რესურსების დაბალანსებულ გადანაწილებას და არათანაბარი ტერიტორიული განვითარების შემცირებას უზრუნველყოფს;<sup>42</sup> ოუთი და თიბოთი კი გვარანმუნებს, რომ ფისკალური დეცენტრალიზაცია ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განვითარებას ახალისებს.<sup>43</sup>

### 3.2. დეცენტრალიზაციის საფრთხეები

მიუხედავად ზემოთ აღნიშნული დეცენტრალიზაციის შთამბეჭდავი უპირატესობებისა, მისი შესაძლებლობები მაინც ლიმიტირებულია. არსებობს კვლევები, რომელიც დეცენტრალიზაციის შესაძლო საფრთხეებზე მიუთითებენ, საფრთხე განსაკუთრებით მეტია განვითარების

<sup>39</sup> იხ. *Von Braun J., Grote U.*, Does Decentralization centralization Serve the Poor? Paper presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, November 20-21, Washington, 2000; *Smoke P.*, The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, Local Development International LLC, New York, 2013, 3; *Brosio G.*, An Evaluation of the World Bank Support for Decentralization in the Middle East and North Africa Countries of Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia, West Bank, Background Paper for Independent Evaluation Group, The World Bank, Washington, 2002; *The World Bank*, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5; *Grasa R., Camps A. G.*, Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some remarks about the State of the Art in Theory and Practice, 2<sup>nd</sup> ed., Barcelona, 2010.

<sup>40</sup> *Klugman J.*, Decentralisation: A survey of Literature from a Human Development Perspective, United Nations Development Programme Occasional, Human Development Report Office, Paper № 13, 1994, 3, <<https://ssrn.com/abstract=2294658>>, [20.09.2018].

<sup>41</sup> იხ. *Martinez-Vazquez J., McNab M. R.*, Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 179, 2006, 25-49.

<sup>42</sup> იხ. *Ezcurra R., Pascual P.*, The Link between Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries, *Environment and Planning*, Vol. A40, № 5, 2008, 1185-1201.

<sup>43</sup> იხ. *Oates W.*, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, № 3, 1999, 1120-1149; *Tiebout C.*, A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, № 5, 1956, 416-24.

რებად ქვეყნებში. ამდენად, დეცენტრალიზაციის პოზიტიური დაპირებები გადაჭარბებულად არ უნდა შეფასდეს და არც ზედმეტი მოლოდინები შეიქმნას. „მსოფლიოში დიდია დეცენტრალიზაციაზე მოთხოვნა. თუმცა დეცენტრალიზაციის დადებითი შედეგები არ არის აშკარა და არსებობს სერიოზული საფრთხეები, რომელიც დეცენტრალიზაციის რეფორმისას გასათვალისწინებელია“.<sup>44</sup> – აღნიშნავს მსოფლიო ბანკის ექსპერტი *ფრუდომი*.

პოლიტიკურ მეცნიერებათა ამერიკელმა პროფესორმა *თრეიზმანმა* თავის წიგნში „ხელისუფლების არქიტექტურა: პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის გადაფასება“ დეცენტრალიზაციის შესახებ სკეპტიკური შეხედულებები ჩამოაყალიბა. ავტორმა განიხილა დეცენტრალიზაციის ყველაზე „რეკლამირებული“ უპირატესობები და დაასკვნა, რომ არცერთი მათგანი აბსოლუტურ სიმართლეს არ წარმოადგენდა და მათ სასარგებლოდ დამაჯერებელი არგუმენტები არ არსებობდა. მან განავითარა შეხედულება, რომ დეცენტრალიზაციისთვის გადაჭარბებული მნიშვნელობის მინიჭება ცენტრალიზაციის „ცუდი“ „კლიშეს“ დამსახურებაა, ვინაიდან ცენტრალიზაცია ისტორიულად დიქტატურასთან ანდა ფაშისტურ რეჟიმებთან ასოცირდება. მისი მოსაზრებით, დეცენტრალიზაცია ნეიტალურ მოვლენად უნდა იქნეს განხილული და არა როგორც ყველა პრობლემის „განკურნების“ საშუალებად. მან, აგრეთვე, დეცენტრალიზაციის ორ „ცუდ“ მხარეზეც მიუთითა: ესენია ფისკალური წნეხის გაზრდა (მაგ.: მეტი ადმინისტრაციული ხარჯი) და ფისკალური კოორდინაციის შესუსტება (მაგ.: ცალკეულ სექტორში რესურსების მობილიზების პრობლემა).<sup>45</sup>

*ქრუქმა* და *მენორმა* დეცენტრალიზაციის შემდეგი შესაძლო სუსტი მხარეები დაასახელებს: დეცენტრალიზაცია ვერ უზრუნველყოფს გრძელვადიანი განვითარების ნახალისებას და არ აუმჯობესებს ეკონომიკური ზრდის ტემპს (თუმცა არც აფერხებს). ამასთან, დეცენტრალიზაცია მოიცავს კორუმპირებული პოლიტიკური ელიტის მიერ ძალაუფლების დაპატრონების საფრთხეს.<sup>46</sup> დეცენტრალიზაციასა და ეკონომიკურ ზრდას შორის კავშირს არ ადასტურებს *ეზკურას* და *როდრიგეს-პოუზის* კვლევა.<sup>47</sup> *ფრუდომი* დეცენტრალიზაციის ოთხი ძირითადი „საფრთხის“ შესახებ გვაფრთხილებს: „დეცენტრალიზაციამ შეიძლება გაზარდოს უთანასწორობა; დაარღვიოს სტაბილურობა“; „შეამციროს ხარჯეფექტიანობა“ და შექმნას კორუფციისთვის ნოყიერი ნიადაგი.<sup>48</sup> *უსთაში* და *სინჰა* კი მიიჩნევენ, რომ დეცენტრალიზაციამ შეიძლება სახელმწიფოს და ადგილობრივი ხელისუფლების ინფრასტრუქტურული ხარჯები გაზარდოს.<sup>49</sup>

ზოგადად, ყველაზე მეტი კრიტიკა დეცენტრალიზაციის ფისკალურ განზომილებას ეხება. განვითარებად ქვეყნებში ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემებზე სხვადასხვა

<sup>44</sup> Prudhomme R., The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10, № 2, 1995, 201.

<sup>45</sup> Treisman D., The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, 2007, 11-21.

<sup>46</sup> Crook R., Manor J., Democratic Decentralization, OECD Working Paper Series, The World Bank, Washington, 2000, 24.

<sup>47</sup> იხ. Ezcurra R., Rodriguez-Pose A., Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD, Regional Studies, Vol. 47, № 3, 2013, 388-401.

<sup>48</sup> იხ. Prudhomme R., The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10, № 2, 1995, 202-220.

<sup>49</sup> იხ. Estache A., Sinha S., Does Decentralization Increase Public Expenditure in Infrastructure?, Policy Research Working Paper 1457, The World Bank, Washington, 1995.

სტატიები მიუთითებს. მათი ძირითადი აქცენტი ფისკალური დეცენტრალიზაციის შემდეგ რისკებზე კეთდება: ფისკალური დისბალანსი და ჭარბვალიანობა;<sup>50</sup> ტერიტორიული უთანაბრობა;<sup>51</sup> ადგილობრივი ელიტების მიერ ინსტიტუციების დაპატრონება და კორუფცია;<sup>52</sup> ხარჯეფექტიანობის შემცირება და ეკონომიკური ზრდის შეფერხება.<sup>53</sup>

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის პოზიტიური დაპირებები და საფრთხეები, ხშირად, ურთიერთსაინანაღდეგო და ურთიერთგამომრიცხველია. განსაკუთრებით კი საკითხი დეცენტრალიზაციის ფისკალურ და ეკონომიკურ გარემოზე ზეგავლენას ეხება (იხ. ცხრილი № 1). „დეცენტრალიზაციის შედეგები არაეთგვაროვანია. ბევრი პრობლემის საფუძველი კი პრაქტიკულია. ვერ გავექცევით რეალობას, რომ დეცენტრალიზაცია როგორც კონცეფტუალურად, აგრეთვე პრაქტიკულადაც ძალიან კომპლექსური და არაერთგვაროვანი მოვლენაა“.<sup>54</sup> – აღნიშნავს ამერიკელი მეცნიერი *სმოუქი*.

ამდენად, დეცენტრალიზაციის „ავკარგიანობაზე“ აზრის შესაქმნელად მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციის კონკრეტული მაგალითების განხილვა. ამასთან, საინტერესოა იმ ფაქტორების იდენტიფიცირებაც, რომელმაც სხვადასხვა ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის რეფორმის წარმატება ან წარუმატებლობა განაპირობა. ნაშრომის მომდევნო ნაწილიც სწორედ ამ საკითხების განხილვას დაეთმობა.

**ცხრილი № 1. დეცენტრალიზაციის უპირატესობებისა და საფრთხეების შედარება**

უპირატესობები	საფრთხეები
○ ცენტრალური ხელისუფლების შეკავება და განონასწორება	○ ფისკალური კოორდინაციის შემცირება
○ ადგილობრივი პოლიტიკური ელიტის ჩამოყალიბება	○ ფისკალური დისბალანსის და ჭარბვალიანობის ზრდა
○ გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართულობის გაზრდა	○ ეკონომიკური ზრდის შემცირება

<sup>50</sup> იხ. *Tanzi V.*, Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, *Bruno M., Pleskovic B.* (eds.), Washington, 1996, 295-316.

<sup>51</sup> იხ. *Rodriguez-Pose A., Ezcurra R.*, Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-country Analysis, *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, № 5, 2010, 619-644; *Jorge M., McNab R.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth, *World Development*, Vol. 31, № 9, 2003, 1597-1616.

<sup>52</sup> იხ. *Prudhomme R.*, The Dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, № 2, 1995, 201-220; *Treisman D.*, The Causes of Corruption: A Cross National Study, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, № 3, 2000, 399-457.

<sup>53</sup> იხ. *O'dwyer C., Zibblatt D.*, Is Decentralised Government More Efficient and Effective?, *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 44, № 3, 2006, 326-343; *Tobin I.*, Does Decentralization Reform Always Increase Economic Growth?: A Cross Country Comparison of the Performance, *International Journal of Public Administration*, Vol. 10, № 33, 2010, 508-520; *Davoodi H., Zou H. F.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-country Study, *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, № 2, 1998, 244-257.

<sup>54</sup> *Smoke P.*, The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, *Local Development International LLC*, New York, 2013, 2.

○ სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ხელშეწყობა	○ ხარვეფექტიანობის შემცირება
○ გამჭვირვალობის ამაღლება	○ კორუფციის ზრდის ხელშეწყობა
○ საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულების გაძლიერება	○ ტერიტორიული უთანასწორობის გაღრმავება
○ ცენტრალური ხელისუფლების განტვირთვა	
○ ბიუროკრატის შემცირება	
○ ადგილობრივ საჭიროებებთან და პირობებთან ადაპტირება	
○ ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა	
○ რეგიონული და ეთნიკური კონფლიქტების პრევენცია	
○ საჯარო სერვისების ხარისხის ამაღლება	
○ ტერიტორიული უთანასწორობების შემცირება	

#### 4. დეცენტრალიზაციის პროცესის გამონვევები

2008 წელს მსოფლიო ბანკმა ბანკის მიერ ხელშეწყობილი დეცენტრალიზაციის რეფორმების შედეგების შესახებ ანგარიში გამოაქვეყნა. ანგარიშში გაანალიზებული იყო 1990 წლიდან 2007 წლამდე პერიოდში განხორციელებული რეფორმები. მიღებული დასკვნით ქვეყნების 2/3-ში დეცენტრალიზაციის რეფორმა წარმატებული შედეგით დასრულდა. რეფორმები „წარმატებული იყო სამართლებრივი ბაზის, ხელისუფლებათაშორისი ურთიერთობების გაძლიერების, ადგილობრივი საჯარო ფინანსების მართვის გაუმჯობესების და გამჭვირვალე ფისკალური ტრანსფერების სისტემის ჩამოყალიბების მიმართულებით. რეფორმა ნაკლებად წარმატებული იყო ადგილობრივი შემოსავლების გაზრდის, ხელისუფლებებს შორის უფლებამოსილებათა დაზუსტების და სამოქალაქო კონტროლის გაზრდის თვალსაზრისით“.<sup>55</sup>

არაერთგვაროვანი შედეგები აჩვენა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ექსპერტების კვლევამ, რომელმაც 19 განვითარებად ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესი გაანალიზა. დეცენტრალიზაციის რეფორმამ წარმატებით ჩაიარა ქვეყნების მხოლოდ 1/3-ში, უმრავლეს შემთხვევაში კი, იგი ნეიტრალური შედეგით დასრულდა, ხოლო ქვეყნების მცირე ნაწილში – ნეგატიური შედეგით. რეფორმა წარუმატებელი იმ ქვეყნებში აღმოჩნდა, სადაც სუსტი საჯარო ინსტიტუტები ანდა პოსტ-საომარი მდგომარეობა არსებობდა.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, ix.

<sup>56</sup> Johannes J., Kauffman C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L., Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, Working Paper, Development Center, № 236, 2004, 22.

დეცენტრალიზაციის რეფორმის თაობაზე საინტერესო შედეგები ჰქონდა ამერიკელი პროფესორის *ბოქსის* კვლევას, რომელიც განვითარებად ქვეყნებში ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმას სწავლობდა. მისი დასკვნის თანახმად, მიუხედავად განვითარებად ქვეყნებს შორის არსებული წარმატებული შემთხვევებისა (პოლონეთი, სამხრეთ აფრიკა და ინდონეზია) ძალიან რთულია მაგალითის მოყვანა, სადაც „ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმა უდავოდ წარმატებულ რეფორმად ითვლება“.<sup>57</sup>

აღნიშნული შედეგების სრულიად საპირისპირო დასკვნები დადო ერთ-ერთმა უახლესმა, 2017 წლის კვლევამ. კვლევა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის 23 ქვეყანას მოიცავდა. კვლევის თანახმად დადგინდა, რომ ფისკალურ დეცენტრალიზაციას ხელისუფლების ხარისხზე პოზიტიური გავლენა ჰქონდა. პოზიტიური ტენდენცია კი უკეთესად ინფორმირებული თვითმმართველობის ორგანოების გაზრდილი ეფექტიანობისა და ტერიტორიებს შორის გაძლიერებული კონკურენციის შედეგი იყო. ამასთან, აღმოჩნდა, რომ ფისკალური ცენტრალიზაცია დამახასიათებელი იყო ქვეყნებისთვის, რომლებსაც ნაკლებად ხარისხიანი (კორუმპირებული, არასტაბილური სახელმწიფო ინსტიტუტები და ა. შ.) ხელისუფლება ჰყავდათ. არაეფექტიან და კორუმპირებულ მთავრობებს არ სურდათ დეცენტრალიზაციის შედეგად საჯარო რესურსების კონტროლიდან გაშვება. კვლევამ აგრეთვე დაადასტურა, რომ ფისკალურ დეცენტრალიზაციას ტერიტორიების თანაბარი განვითარების ხელშეწყობაც შეუძლია.<sup>58</sup>

მსოფლიოში დეცენტრალიზაციის რეფორმების არაერთგვაროვანი შედეგების მიუხედავად, მათ განვითარებადი ქვეყნების რეფორმათა დღისწესრიგში კვლავ წამყვან პოზიციები უკავიათ. დეცენტრალიზაციის რეფორმებს „აქვს განუზომელი პოტენცია და თუ სწორად დაიგეგმება და განხორციელდება შეუძლია მნიშვნელოვნად გააუმჯობესოს საჯარო სექტორის ეფექტიანობა. დეცენტრალიზაციის ღონისძიებები ძლიერმოქმედ წამალს ჰგავს, თუ ის შესაბამისი ავადმყოფობისთვის, ზუსტ დროს და სწორი დოზირებით არის გამოწერილი. ამ შემთხვევაში მას შეუძლია შთამბეჭდავი სასურველი შედეგების მიღწევა, თუმცა ცუდ პირობებში, მას ზიანის მოტანა უფრო ძალუძს ვიდრე განკურნება“.<sup>59</sup> – განმარტავს *ფრუდომი*. პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში დეცენტრალიზაციის რეფორმების ანალიზის შედეგად, ჩეხი მკვლევარი *ნემეცი* შემდეგ დასკვნამდე მივიდა: დეცენტრალიზაციის რეფორმას, თუ ის არასწორად დაიგეგმა და განხორციელდა, შეუძლია არსებული პრობლემის გადაწყვეტის ნაცლვად უფრო მეტი პრობლემების მოტანა, ვინაიდან, „ის სამთავრობო შეცდომებისთვის მეტ ცარიელ სივრცეს ტოვებს“.<sup>60</sup>

ამდენად, დეცენტრალიზაციის პროცესის ანალიზისას უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა იმ მიზეზების ზუსტი იდენტიფიცირება და კარგად გააზრება, რომელიც რეფორმის წარმატება-

<sup>57</sup> *Boex J., Martinez-Vazquez J., Schaeffer M., An Assessment of Fiscal Decentralization in Georgia, Problems of Economic Transition, Vol. 49, № 1, 2006, 3.*

<sup>58</sup> *იხ. Kyriacou A., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O., Regional Inequalities, Fiscal Decentralization and Government Quality, Regional Studies, Vol. 7, № 6, 2017, 945-957.*

<sup>59</sup> *Prudhomme R., The Dangers of Decentralization, The World Bank Research Observer, Vol. 10, № 2, 1995, 201.*

<sup>60</sup> *Nemec J., Decentralization Reforms and their Relations to Local Democracy and Efficiency: CEE Lessons, Uprava, Vol. 5, 2007, 33.*



სა და წარუმატებლობას განსაზღვრავს. სხვადასხვა მეცნიერი და საერთაშორისო ორგანიზაციები განვითარებად ქვეყნებში დეცენტრალიზაციის პროცესის შემდეგ გამოწვევებს ასახელებენ: ლიმიტირებული ფინანსური და ადმინისტრაციული რესურსები (როგორც ცენტრალურ, აგრეთვე ადგილობრივ დონეზე), სუსტი სამოქალაქო საზოგადოება, ძლიერი და მერკანტილური ინტერესების მქონე ადგილობრივი ელიტა, დემოკრატიის მოკლევადიანი ისტორია, რეფორმაზე საკუთრების ნაკლებობა<sup>61</sup> და სუსტი პოლიტიკური ნება. ლოგიკურია, რომ აღნიშნული სისუსტეები დეცენტრალიზაციის საფრთხეების წინაშე უფრო მონყვლადს განვითარებად ქვეყნებს აქცევს. მსგავსი პრობლემები განვითარებულ ქვეყნებში გაცილებით მცირეა.<sup>62</sup>

ხშირად, დეცენტრალიზაციის რეფორმას განვითარებადი ქვეყნების ხელისუფლება დი ენთუზიაზმით არ ხვდება. ის საერთაშორისო ორგანიზაციებისადმი გადასახდელ ერთგვარ „ხარკად“ განიხილება, რომელიც სხვადასხვა სახის მხარდაჭერის მისაღებადაა აუცილებელი. არსებობს შემთხვევებიც, როდესაც მიუხედავად ფორმალურად გაცხადებული მზადყოფნისა და პოლიტიკური ნებისა, რეფორმის მიმართ ძლიერი წინააღმდეგობა თავად ხელისუფლების შიგნით აღმოცენდება. აგრეთვე პრობლემურია შემთხვევები, როდესაც ცენტრალურ და სუბნაციონალურ დონეებს შორის თანამშრომლობისა და კოორდინაციის სურვილის ნაკლებობაა.<sup>63</sup>

სხვადასხვა ექსპერტები წარმატებული დეცენტრალიზაციის რეფორმის დასაგეგმად და განსახორციელებლად ქვეყნების მთავრობებს შემდეგ ზოგად რჩევებს აძლევენ (იხ. ცხრილი № 2)<sup>64</sup>: პირველი, ქვეყნის თავისებურების გათვალისწინება. ის, რაც შეიძლება მუშაობდეს ერთ ქვეყანაში და კონკრეტულ სიტუაციაში შეიძლება წარუმატებელი იყოს სხვაგან. ამდენად, სხვა ქვეყნების წარმატებული პრაქტიკით სარგებლობისას საჭიროა ადგილობრივ პირობებთან მათი ადაპტირება. „შესაბამისად, კითხვაზე სად და როგორ მოხდეს დეცენტრალიზაცია, პასუხი შეიძლება მხოლოდ ქვეყნისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური კონტექსტისა და ინსტიტუციური რეალობის გათვალისწინებით მოხდეს“.<sup>65</sup> „ფართო განზოგადოება შეუძლებელია - ვინაიდან დეცენტრალიზაციის პროცესის შესახებ კვლევების უმრავლესობაში, მისი შედეგი დამოკიდებულია პოლიტიკურ, ინსტიტუციურ და სოციალურ-ეკონომიკურ კონტექსტზე, რომელიც ყველგან სხვადასხვაა და ზოგჯერ ერთმანეთთანაც სხვადასხვაგვარად

<sup>61</sup> რეფორმაზე საკუთრების ნაკლებობაში (ინგლისურად — *reform's ownership*), იგულისხმება შემთხვევები, როცა რეფორმა არ ითვალისწინებს შესაბამისი სუბიექტის/სუბიექტების (ამ შემთხვევაში მართველი პოლიტიკური ძალის) ნებას ან/და რეფორმა მესამე მხარის მიერ არის თავსმოხვეულია.

<sup>62</sup> იხ. *The World Bank, Entering the 21<sup>st</sup> Century, The World Bank Development Report 1999/2000, Oxford, 1999, 121-22; The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 4-5; Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007, 9; Crook R., Manor J., Democratic Decentralization, OECD Working Paper Series, The World Bank, Washington, 2000, vii, 3-5; Smoke P., Implementing Decentralization: Meeting Neglected Challenges, In Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security, Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security, Eaton E., Smoke P., Connerley K. (eds.), London, 2010, 198-205.*

<sup>63</sup> იქვე.

<sup>64</sup> ცხრილი №2 აჯამებს ქვემოთ მოცემული განხილვების შედეგებს და თვალსაჩინოდ გამოყოფს დეცენტრალიზაციის პროცესის წარმატებულად დაგეგმვა-განხორციელებისთვის აუცილებელ, ძირითად „ინგრედიენტებს“.

<sup>65</sup> *The World Bank, Decentralization in Client Countries an Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.*

ურთიერთქმედებს“.<sup>66</sup> მეორე, დეცენტრალიზაციის პროცესი ინკრემენტალიზმს<sup>67</sup> მოითხოვს, განსაკუთრებით ეს განვითარებად ქვეყნებს ეხებათ, სადაც შესაბამისი შესაძლებლობები (ადამიანური, ფინანსური და ა. შ.), საწყის ეტაპზე არ არსებობს და თანდათან განვითარებას საჭიროებს. ამდენად, რადიკალური და სწრაფი დეცენტრალიზაციის რეფორმა ნაკლებად შესაძლებელია, რომ წარმატებული იყოს. მესამე, დეცენტრალიზაცია ქვეყნის ცვლილებას გულისხმობს, რაც შესაბამის ადაპტაციას არამხოლოდ საჯარო ხელისუფლებისგან, არამედ საზოგადოებისგანაც მოითხოვს. „დეცენტრალიზაცია ერთჯერადი აქტი არ არის, პირიქით, ის კომპლექსური და გრძელვადიანი პროცესია, რომელიც ხშირად მოიცავს როგორც ცენტრალური და ადგილობრივი აქტორების, აგრეთვე მოქალაქეების მიერ დამოკიდებულებებისა და ქვეყნის ცვლილებას“.<sup>68</sup>

არსებობს მრავალი შეთავაზება, თუ როგორ შეიძლება დეცენტრალიზაციის პროცესის ეფექტიანი მართვა. აქ განვიხილავთ რამდენიმე მათგანს. *ნემეცმა* ჩამოაყალიბა ოთხი პრინციპი, რომელიც დეცენტრალიზაციის დაწყებამდეა გასათვალისწინებელი: „პირველი, დეცენტრალიზაცია უნდა განიხილებოდეს როგორც ინსტრუმენტი და არა როგორც თვითმიზანი; მეორე, დეცენტრალიზაცია არ არის მარტივი და ერთგანზომილებიანი სტრატეგია და მისი შედეგები და გავლენა კონკრეტული დროისა და გარემოს გათვალისწინებით შეიძლება განსხვავებული იყოს; მესამე, დეცენტრალიზაციას სათანადო დროის (იგულისხმება პოლიტიკურად სწორი დროის შერჩევა) შერჩევა, შესაბამისი შესაძლებლობების არსებობა და მზადყოფნა ესაჭიროება; მეოთხე, დეცენტრალიზაციის სტრატეგიამ ყველა საჭირო ელემენტი უნდა გაითვალისწინოს – განსაკუთრებით, სამართლებრივი, ფინანსური, ტერიტორიული და რეფორმის საკუთრებითი ასპექტები“.<sup>69</sup>

მსოფლიო ბანკი წარმატებული დეცენტრალიზაციისთვის სამ ელემენტს განსაზღვრავს: ადეკვატურ ფინანსურ რესურსები, რესურსების გამოყენებაზე ანგარიშვალდებულება და ხელისუფლების ნება. „თუ დეცენტრალიზაცია აღნიშნული სამი პირობის გარეშე მიმდინარეობს, მისი შედეგი აღრეული ანგარიშვალდებულება და ცუდი საჯარო სერვისები იქნება“.<sup>70</sup> როდინელიმ წარმოადგინა მოსაზრება, რომ „ხელისუფლების შესაძლებლობა განხორციელოს დეცენტრალიზაციის პროგრამები დამოკიდებულია სხვადასხვა პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული, ორგანიზაციული და ჩვეულებითი პირობების არსებობაზე ან მათი შექმნის შესაძლებლობაზე, აგრეთვე დეცენტრალიზებული ფუნქციების განხორციელების უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის საკმარისი რესურსების გადაცემაზე“.<sup>71</sup> სხვა

<sup>66</sup> *Smoke P.*, The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, Local Development International LLC, New York, 2013, 19.

<sup>67</sup> ინკრემენტალიზმი — თანდათანობითი, ეტაპობრივი ცვლილება.

<sup>68</sup> *Smoke P.*, Implementing Decentralization: Meeting Neglected Challenges, In *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security, *Eaton E., Smoke P., Connerley K.* (eds.), London, 2010, 213.

<sup>69</sup> *Nemec J.*, Decentralization Reforms and their Relations to Local Democracy and Efficiency: CEE Lessons, *Uprava*, Vol. 5, 2007, 34.

<sup>70</sup> *The World Bank*, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

<sup>71</sup> *Rondinelli D.*, Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, № 2, 1981, 142.

მკვლევარების მოსაზრებით, „დეცენტრალიზაციის პროცესის პოზიტიური შედეგით დასრულების უფრო მეტი ალბათობა არსებობს, თუ ცენტრალურ ხელისუფლებას დეცენტრალიზაციის ამოცანების სჯერა, შესაბამის აქტორებს გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე ზემოქმედების შესაძლებლობა (ფინანსური და ადამიანური) აქვთ, ადგილობრივ დონეზე უკანონო საქმიანობისა და კორუფციის შეკავების ეფექტიანი სისტემა არსებობს და ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკები დეცენტრალიზაციის პოლიტიკასთან თანხვედრაშია“.<sup>72</sup>

შეჯამებისთვის შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის რეფორმების შესახებ არაერთგვაროვანი სურათი გვაქვს და კონსენსუსი დეცენტრალიზაციის დადებითი და უარყოფითი მხარეების თაობაზე არ არსებობს. „დებატები არის თუ არა დეცენტრალიზაცია ცუდი ან კარგი არაპროდუქტიულია, ვინაიდან დეცენტრალიზაცია მსოფლიოში უკვე პოლიტიკური რეალობაა“.<sup>73</sup> შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის რეფორმების მიმართ შემდეგი პოზიციები შეიძლება გავიზიაროთ: „ექსპერტების უმრავლესობა თუ ყველა არა დაეთანხმებოდა მოსაზრებას, რომ დეცენტრალიზაცია მნიშვნელოვანია... თუმცა ის ყველა დაავადების „ნამალს“ არ წარმოადგენს. დეცენტრალიზაციის რეფორმას იგივე თვისებები აქვს, რაც ყველა სხვა რეფორმას. მას შეუძლია, როგორც პოზიტიური, აგრეთვე ნეგატიური შედეგების მოტანა, რომელიც ადგილობრივ პირობებზე, გარემოზე და სხვა ურთიერთდაკავშირებულ მოვლენებზეა დამოკიდებული“.<sup>74</sup> „დეცენტრალიზაციის როგორც პოზიტიური, აგრეთვე ნეგატიური შედეგების შესახებ სხვადასხვა მტკიცებულებები არსებობს როგორც ქვეყნებს შორის, აგრეთვე ერთი ქვეყნის შიგნითაც, თუმცა შეიძლება ითქვას, რომ დეცენტრალიზაციის ბევრი წარუმატებლობა გამომწვეულია არა თავად კონცეფციის სისუსტით, არამედ ხელისუფლების მიერ მისი არაეფექტური იმპლემენტაციით“.<sup>75</sup> ლოგიკურია, რომ სახელმწიფოს, რომელსაც არასათანადო მართვის სისტემა აქვს და სუსტად განვითარებული სახელმწიფო ინსტიტუტები გააჩნია, ნებისმიერი სახის რეფორმის წარმატებით დაგეგმვის და განხორციელების შეზღუდული შესაძლებლობები აქვს.

*ცხრილი № 2. დეცენტრალიზაციის პროცესის წარმატებით დაგეგმვა-განხორციელების ძირითადი „ინგრედიენტები“.*

<b>დეცენტრალიზაციის პროცესი</b>	
<b>დაგეგმვა</b>	<b>განხორციელება</b>
○ ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინება	○ პოლიტიკური ნება
○ ზუსტი ამოცანების განსაზღვრა	○ თანმიმდევრულობა
○ ინკრემენტალიზმი	○ ადამიანური რესურსები

<sup>72</sup> Johannes J., Kauffman C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L., Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, Working Paper, Development Center, № 236, 2004, 22.

<sup>73</sup> Litvack J., Ahmad J., Bird R., Rethinking Decentralization in Developing Countries, Washington DC, 1998, 3.

<sup>74</sup> Nemeč J., Decentralization Reforms and their Relations to Local Democracy and Efficiency: CEE Lessons, Uprava, Vol. 5, 2007, 33.

<sup>75</sup> Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007, 9.

o რეფორმაზე საკუთრების არსებობა	o ფინანსური რესურსები
o სწორი დროის შერჩევა	o ქცევითი ცვლილების ხელშეწყობა
o ყველა დაინტერესებული პირის ჩართულობა	

### 5. დეცენტრალიზაციის პროცესი საქართველოში (პრობლემები და გამოწვევები)

როგორც შესავალში აღინიშნა, საქართველოში დეცენტრალიზაციის ხარისხი საკმაოდ დაბალია. შესაბამისად, ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პოტენციური სიკეთეები, მკვეთრად შესამჩნევი არ არის და არც მისი უარყოფითი შედეგები შეიგრძნობა. სწორედ ამიტომ, ნაშრომის ამ ნაწილში ძირითადი ყურადღება დეცენტრალიზაციის პროცესის განვითარების მიმოხილვასა და მის შეფასებას დაეთმობა.

საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესი, პირობითად, სამ დამოუკიდებელ პერიოდად შეიძლება დაიყოს. თითოეულ პერიოდში დეცენტრალიზაციის რეფორმები განსაკუთრებული თავისებურებებით ხასიათდებოდა და ისინი რეფორმების სამ თაობადაც შეიძლება იქნეს მოხსენებული. პირველი თაობის დეცენტრალიზაციის რეფორმები 1995 წლიდან იწყება და 2003 წლამდე გრძელდება.<sup>76</sup> ეს პერიოდი ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითადი ინსტიტუციური საფუძველების შექმნის პერიოდია. მეორე თაობის დეცენტრალიზაციის რეფორმები 2003 წელს „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ აღმოცენდა. აღნიშნულ პერიოდში საქართველო, ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთაშორისო სტანდარტის დამდგენ ძირითად დოკუმენტს, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას მიუერთდა. მესამე თაობის რეფორმები კი 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ დაიბადა, როდესაც ხელისუფლებაში ახალი კოალიციური მთავრობა მოვიდა, რომლის ერთ-ერთ პროგრამულ დაპირებას ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება წარმოადგენდა.

ამ ფორმატში, საკითხის მოცულობის გამო, განვლილი პერიოდის დეტალური და სრული განხილვა შეუძლებელია, ამდენად ნაშრომში, ძირითადად, უკვე არსებული ხვადასხვა უცხოელი და ადგილობრივი ექსპერტების შეფასებების და საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნების სისტემატიზაცია და ანალიზი განხორციელდა. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი შე-

<sup>76</sup> დეცენტრალიზაციის რეფორმების მიმოხილვის საწყის წერტილად 1995 წელი იქნა აღებული. 1991 წლიდან 1995 წლამდე პერიოდში ქვეყნის მიერ გადატანილი სამოქალაქო ომისა და რუსეთის ფედერაციის მიერ პროვოცირებულ ტერიტორიული კონფლიქტების გამო დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ნაკლებ ინტერესს იწვევდა და მოკლევადიანი მიზნებს ემსახურებოდა. მწირია თავად დეცენტრალიზაციის პროცესის შეფასების მასალებიც. 1995 წლიდან ვითარება შედარებით დასტაბილურდა, რასაც საქართველოს კონსტიტუციის მიღება მოჰყვა. საქართველოს კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის შესახებ პირველი ჩანაწერიც გაჩნდა. 1997 წელს კი საქართველოს პარლამენტმა პირველი, მეტნაკლებად კოდიფიცირებული, სამართლებრივი აქტი – „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი მიიღო.

ფასება და დასკვნა 10 წელზე მეტი ხნისაა, თუმცა მას აქტუალურობა დღესაც არ დაუკარგავს. მოპოვებული მასალების ანალიზის და სისტემატიზაციის შედეგად, საქართველოში დეცენტრალიზაციის პროცესის 11 ძირითადი გამონვევის/პრობლემის იდენტიფიცირება მოხდა. სიმარტივისთვის თითოეულ მათგანს საერთო ზოგადი სახელი მიენიჭა. ქვემოთ წარმოდგენილი ანალიზიც სწორედ ამ ჯგუფების მიხედვითა ხორციელდება:

პირველი, პოსტ-კომუნისტური სახელმწიფოს გამოწვევა. საბჭოთა კავშირიდან მემკვიდრეობით მიღებული ჰიპერ ცენტრალიზებული მართვის მოდელი საქართველოში კვლავ მძლავრად იგრძნობა. ზოგადად, ადგილობრივი ხელისუფლება ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილად აღიქმება. უფრო მეტიც, ამ დამოკიდებულებას იზიარებს, როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლება. აღმოსავლეთ ევროპაში დეცენტრალიზაციის პროცესების შესწავლისას, პროფესორი ილნერი აღნიშნავდა, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში ადგილობრივი ხელისუფლება „მიჰყვება პრაქტიკას, რომელიც საბჭოთა რეჟიმიდან მემკვიდრეობით აქვს მიღებული, კერძოდ, ის უშუალოდ თუ არ ეძებს, უპრობლემოდ იღებს მაინც ზემდგომი ხელისუფლების დირექტივებსა და ინსტრუქციებს“.<sup>77</sup> როგორც ჩანს, ეს გამოწვევა საქართველოში კვლავ აქტუალურობას არ კარგავს. „ადგილობრივი პოლიტიკა კვლავ საბჭოთა ეპოქის პოლიტიკური ტრადიციების ზეგავლენის ქვეშაა. ადგილობრივი პოლიტიკური ავტორიტეტები ხშირად დიდი ძალაუფლებით სარგებლობენ და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები ცენტრალური ხელისუფლების მითითების ზეგავლენის ქვეშ ექცევიან“.<sup>78</sup> – აღნიშნულია თავისუფლების სახლის 2015 წლის ანგარიშში.

ადგილობრივ ხელისუფლებას არ გააჩნია ინციატივები და არ არის ჩართული ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ გადანყვეტილებების მიღების პროცესში. სწორედ ამ პრობლემაზე მიუთითებს ევროპის საბჭოს ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიის კონგრესი 2015 წლის რეკომენდაციებში, როდესაც ყურადღებას ამახვილებს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებზე გადანყვეტილების მიღების პროცესში ადგილობრივი ხელისუფლების ჩართვის მიზნით უფრო აქტიური და ეფექტიანი მექანიზმების შექმნის საჭიროებაზე.<sup>79</sup>

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ცენტრალიზებული მართვის მოდელი თავისთავად „ბოროტება“ არ არის და ის დემოკრატიული სახელმწიფოს მართვის პროცესშიც გამოდგება. თუმცა, გასათვალისწინებელია ამერიკელი მეცნიერის ტრეიზმანის შეხედულება: „ცენტრალიზებული მართვა თავისთავად „ცუდი“ არ არის, განსაკუთრებით კი, როდესაც მას საჯარო სერვისების მიწოდების პროცესში მართვის შედეგეფექტიანობისა და ხარჯთეფექტიანობის გაზრდის მიზნით იყენებენ. თუმცა მისი პოზიტიური ეფექტები არც თუ ისე აშკარაა, როდესაც ის

<sup>77</sup> Illner M., *Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks, Local Democracy in Post Communist Europe*, Illner M., Wollmann H., Baldersheim H. (eds.), Opladen, 2003, 327.

<sup>78</sup> Mitchel L., *Nations in Transit, Georgia*, Freedom House Report, 2015, 258-259, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Georgia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Georgia.pdf)>, [20.09.2018].

<sup>79</sup> CLRA, *Congress of Local and Regional Authorities, Post-monitoring Georgia, Final Roadmap Chamber of Local Authorities*, Rapporteurs: Nigel Mermagen, United Kingdom and Helena Pihlajasaari, Finland, CG/MON/2015(27)15, 2015, <[https://rm.coe.int/16807195fd#\\_ftn1](https://rm.coe.int/16807195fd#_ftn1)>, [20.09.2018].

მმართველი პოლიტიკური ელიტის პოლიტიკური ბატონობის მექანიზმად იქცევა“.<sup>80</sup> სამწუხაროდ, „აღმოსავლეთ ევროპაში, კვლავ სინამდვილეს წარმოადგენს რეალობა, როდესაც ყველაზე მეტი ზეგავლენის მქონე მმართველობითი მოდელი არის არა დასავლეთ ევროპული მოდელი, არამედ „რუსული/საბჭოთა მოდელი“.<sup>81</sup>

მეორე, პოსტ კომუნისტური საზოგადოების სინდრომი. ქართულ საზოგადოებაში ძალიან მცირე ცოდნა ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობისა და როლის შესახებ. ხშირად, ხალხი ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას ერთმანეთისგან არც კი ასხვავებს. „ადგილობრივი თვითმმართველობა ქართული რეალობისთვის არ არის ტრადიციული მოვლენა. შესაბამისად, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივ თვითმმართველობას დიდ მნიშვნელობას არ ანიჭებენ და ადგილობრივ ხელისუფლებას ცენტრალური ხელისუფლებისგან არ არჩევენ“.<sup>82</sup>

2015 წლის ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტის (შემდგომში – *NDI*) კვლევის შედეგების თანახმად, ადგილობრივი მოსახლეობის 60%-მა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების შესახებ არ იცის, ხოლო 83% მისი მუნიციპალიტეტის საკრებულოს წევრებს არ იცნობს. ამასთან, მხოლოდ 5%-ს ჰქონია საკრებულოს აპარატთან შეხება, ხოლო – 3%-ს მერიასთან.<sup>83</sup> უფრო მეტიც, კვლევის შედეგებით მოსახლეობის უმრავლესობას ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ერთმანეთისგან გამიჯნის პრობლემა აქვს. აღსანიშნავია, რომ მსგავს დასკვნებს გვთავაზობს სხვა დამოუკიდებელი კვლევებიც.<sup>84</sup> როგორც ერთმა ქართველმა ექსპერტმა 2010 წელს აღნიშნა: „ხალხს კვლავ სჯერა, რომ ყველაფერი ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ უნდა გაკეთდეს, მაღალმთიან პატარა სოფლებშიც კი, თუ არ აქვთ დენი, წყალი ან ადგილობრივი მაღაზია არ მუშაობს მოსახლეობა მზად არის პირდაპირ ქვეყნის პრეზიდენტს მისწეროს, ამბობენ, რომ „მათზე ზრუნვა მისი მოვალეობაა“.<sup>85</sup>

მესამე, პოსტკონფლიქტური საზოგადოების სინდრომი. ზოგადად, ტერმინი დეცენტრალიზაცია მოსახლეობასა და პოლიტიკოსებს შორის ნეგატიურ ასოციაციებს იწვევს, ვინაიდან ის ქვეყნის დანაწევრებასთან ასოცირდება. „ქართული საზოგადოება ისტორიულად ყოველთვის იდგა ტერიტორიული დეზინტეგრაციის საფრთხის ქვეშ, და შესაბამისად მთელი ქარ-

<sup>80</sup> *Treisman D.*, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization* (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, 2007, 40-41.

<sup>81</sup> *Pollitt C.*, *An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)*, NISPACEE Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, Vol. 1, № 1, 2008, 10.

<sup>82</sup> *Melua D.*, *Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, *Swianiewicz P.* (ed.), Budapest, 2010, 182.

<sup>83</sup> *NDI*, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი, *NDI-ის კვლევა: ცხოვრების პირობები ადგილობრივ დონეზე არ გაუმჯობესებულა; მოსახლეობას ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მინიმალური კონტაქტი აქვს, თუმცა მიმართვის შემთხვევაში კომპეტენტურ და თავაზიან მომსახურებას იღებენ, თბ.*, 2015, <<https://www.ndi.org/August-2015-Public-Opinion-PressRelease-Georgia>>, [20.09.2018].

<sup>84</sup> *Salamadze V.*, *Citizen Participation in Self-Governance, Civil Society Institute*, Tbilisi, 2009; *Swianiewicz P.*, *Public Opinion about Local Government in Georgia*, Tbilisi, 2011.

<sup>85</sup> *Swianiewicz P.*, *Public Opinion about Local Government in Georgia*, Tbilisi, 2011, 20.

თული იდეოლოგია და კულტურა ეფუძნება ერთიანი და ძლიერი ცენტრალური ხელისუფლების იდეას<sup>86</sup>.

საზოგადოებაში არსებობს გაბატონებული შეხედულება, რომ დეცენტრალიზაციას სეპარატიზმის ნახალისება შეუძლია. 90-იანი წლების დასაწყისში ქვეყანამ ორი რეგიონი დაკარგა. ასე რომ, დეცენტრალიზაციის შიში ქართულ საზოგადოებაში ერთგვარ „ფობიად“ ჩამოყალიბდა.<sup>87</sup> მიუხედავად ამისა, ეს სიფრთხილე, როგორც წესი, გადაჭარბებულია და რეალობისგან შორსაა, არსებულ ვითარებას კი, ხშირად, პოლიტიკოსებიც ამძიმებენ. როგორც პოლონელი ექსპერტები აღნიშნავენ: „ეს საფუძველი უფრო გამოგონილი მიზეზია, რათა მათ ძალაუფლების დევოლუციას ხელი შეუშალონ, და მას პოლიტიკური ელიტა საკუთარი პოლიტიკური მიზნების მისაღწევად საკმაოდ კარგად იყენებს“.<sup>88</sup>

ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობისა და მისიის შესახებ შესაბამისი განათლების და ცოდნის არ არსებობა, ხშირად, უკიდურესად არასწორ ინტერპრეტაციებს იწვევს. 2013 წელს დეცენტრალიზაციის რეფორმის მიმდინარეობისას რეფორმის წინააღმდეგ თავად საქართველოს მართლმადიდებლურმა ეკლესიამაც კი გაილაშქრა, რომელიც საზოგადოებაში დიდი ნდობით და გავლენით სარგებლობს. „საზოგადოებაში გამართული დისკუსიის კულმინაციას წარმოადგენდა 2013 წლის 4 დეკემბერს საქართველოს კათალიკოს-პატრიარქის განცხადება, რომ „თუ თვითმმართველობის კანონი განხორციელდა, ეს საქართველოს დაშლა იქნება“.<sup>89</sup> ამ განცხადებას დიდი საზოგადოებრივი რეზონანსი მოჰყვა. საბოლოო ჯამში, კი მმართველი პოლიტიკური ძალის შიგნით რეფორმის მოწინააღმდეგეებმა კანონპროექტის თავდაპირველი რედაქციის არსებითად შეცვლა მოახერხა, რითაც დეცენტრალიზაციის რეფორმა, ფაქტიურად, ფასადურ რეფორმად იქცა. ეს ხდება მაშინ, როდესაც დეცენტრალიზაცია ბევრ ქვეყანაში სწორედ ეთნიკური კონფლიქტების წარმოშობის შემაკავებელ მექანიზმად განიხილება.<sup>90</sup>

<sup>86</sup> Melua D., Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Swianiewicz P. (ed.), Budapest, 2010, 182.

<sup>87</sup> იხ. Swianiewicz P., Lielczarek A., Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 292; Kandelaki K., Losaberidze D., Orvelashvili N., Local Government in Georgia Developing New Rules in the Old Environment, Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia, Local Government and Public Service Reform Initiative, Popa V., Munteanu I. (eds.), Budapest, 2001, 309-10; Bolashvili P., Fiscal Autonomy Problems of Local Government in Georgia, Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union, Davey K. (ed.), Budapest, 2002, 61-64.

<sup>88</sup> Swianiewicz P., Lielczarek A., Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 293.

<sup>89</sup> ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ. (რედ.), ადგილობრივი სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015, 190; Rimple P., Report Georgia, Annual, Freedom House, 2014, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia>>, [20.09.2018]; Skorupska A., Zasztowt K., Georgia's Local Government Reform: How to Escape from the Soviet Past, Policy Paper, Polish Institute of International Affairs, Vol. 4, № 87, 2014.

<sup>90</sup> იხ. ნაშრომის ნაწილი 3.1.

მეოთხე, კონტროლის დაკარგვის ფობია. დეცენტრალიზაციისთვის ხელის შემშლელ ერთ-ერთ ყველაზე ძლიერ ფაქტორს პოლიტიკური ძალაუფლების დაკარგვის შიში წარმოადგენს. ეს მიდგომა, ნაწილობრივ, პოსტ-კომუნისტური სახელმწიფოს სინდრომიდან მომდინარეობს. აღსანიშნავია, რომ მეორე თაობის რეფორმების შედეგად ბევრი რეგულაცია გაუქმდა, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის პირდაპირი კონტროლის საშუალებას იძლეოდა, თუმცა ამან, საბოლოოდ, არაფორმალური კონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბება წაახალისა. აქვე ისიც უნდა ითქვას, რომ 2003 წლიდან მოყოლებული ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების (საკრებულოს და მერის) ყველა არჩევნებში თითქმის ყველა მუნიციპალიტეტში გამარჯვებული მართველი პარტიის წარმომადგენლები ხდებოდნენ.<sup>91</sup>

ბევრი ადგილობრივი მეცნიერი და საერთაშორისო ორგანიზაცია მეორე თაობის რეფორმების შემდეგ აღნიშნავდა, რომ არაფორმალური კონტროლი, ძირითადად, დარგობრივი სამინისტროებისა და გუბერნატორების საშუალებით ხორციელდებოდა. ისინი აგრეთვე მიუთითებდნენ, რომ 2006 წელს განხორციელებული მუნიციპალიტეტების გამსხვილების რეფორმის შედეგად,<sup>92</sup> მიღებულ იქნა რეალობა, როდესაც დიდი და ცოტა მუნიციპალიტეტების კონტროლი გაცილებით უფრო იოლ ამოცანად იქცა.<sup>93</sup>

მესამე თაობის რეფორმების შემდეგაც არაფორმალური პოლიტიკური კონტროლი კვლავ პრობლემად რჩება.<sup>94</sup> ეს დასტურდება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის მოადგილის ოფიციალური განცხადებითაც, როდესაც მან აღნიშნა, რომ „საჭიროა დაიძლიოს პრაქტიკა, როდესაც გუბერნატორი ან მინისტრი საკუთარ თავს მუნიციპალიტეტების უფროსად აღიქვამს“.<sup>95</sup>

მეხუთე, ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი დაბალი ნდობა. ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი ნდობა ძალიან დაბალია და ამ პოზიციას იზიარებს როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, აგრეთვე ადგილობრივი საზოგადოება. არსებობს საყოველთაოდ აღიარებული

<sup>91</sup> გამონაკლისი იყო 2017 წელს, ბორჯომის საკრებულოს არჩევნები და თიანეთის მერის არჩევნები.

<sup>92</sup> 2006 წელს გაუქმდა 1004 მუნიციპალიტეტი და მათ ნაცვლად 64 მსხვილი მუნიციპალიტეტი შეიქმნა. რეფორმის შედეგად თვითმმართველი ერთეულების სიდიდით (მოსახლეობის საშუალო რაოდენობით) საქართველოს ევროპაში ერთ-ერთი პირველი ადგილი უკავია, დანიის, ლიეტუვის და დიდი ბრიტანეთის გაერთიანებულ სამეფოსთან ერთად.

<sup>93</sup> *Swianiewicz P., Lielczarek A., Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 297-98; Melua D., Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Swianiewicz P. (ed.), Budapest, 2010, 184; ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ. (რედ.), ადგილობრივი სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015, 12-13; Freedom House, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2010, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/georgia>>, [20.09.2018]; Freedom House, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2009, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/georgia>>, [20.09.2018].*

<sup>94</sup> *Mitchel L., Nations in Transit, Georgia, Freedom House Report, 2015, 258-259, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Georgia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Georgia.pdf)>, [20.09.2018]; Rimple P., Report Georgia, Annual, Freedom House, 2014, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia>>, [20.09.2018].*

<sup>95</sup> *შერგელაშვილი თ., ინტევიუს ავტორი მორგოშია თ., თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი №8, თბ., 2015, <<http://www.ivote.ge/images/doc/merve.pdf>>, [20.09.2018].*



ლი შეხედულება, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობას საკმარისი ადამიანური რესურსები არ გააჩნია, რათა მან რაიმე მნიშვნელოვანზე პასუხისმგებლობის აღება შესძლოს.<sup>96</sup> ადამიანური რესურსები ნამდვილად არის ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემა, თუმცა აღსანიშნავია, რომ ამ მიმართულებით საკითხის სრულყოფილი კვლევა ქვეყანაში არ განხორციელებულა. 2017 წელს *NDI*-ის მიერ ჩატარებული სოციოლოგიური გამოკვლევის შედეგების შესაბამისად კი: „უმრავლესობას სჯერა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებაში არსებობს პროფესიონალიზმის ნაკლებობა... მიუხედავად ამისა მოსახლეობის ის მცირე ნაწილი, რომლებსაც კონტაქტი ჰქონდა ადგილობრივ ხელისუფლებასთან, მიუთითებს, რომ მათ ყურადღებით მოემსახურენ და ოფიციალური პირები კომპეტენტურები იყვნენ“.<sup>97</sup> ამდენად, გარკვეულ დონეზე, ადგილობრივი ხელისუფლებისადმი უნდობლობას „კლიშეს“ სახე აქვს და შეფასებების სიმძიმე ზოგჯერ ობიექტურ რეალობას არ შეესაბამება. აღნიშნული კვლევის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში ადგილობრივი საზოგადოების ჩართულობის დაბალი ხარისხი, ადგილობრივი თვითმმართველობისადმი უნდობლობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მცირე როლი კვლავ გადაუნყვეტელ გამონკვევად რჩება.<sup>98</sup>

მეექვსე, გადაუნყვეტელი პრობლემა – ადმინისტრაციულ ტერიტორიული რეფორმა. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული რეფორმის საკითხები სამივე თაობის რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი ნაწილი იყო. მიუხედავად, ამისა საკითხი კვლავ არ კარგავს აქტუალურობას. როგორც პროფესორმა *სვიანვეჩმა* თავის კვლევაში აღნიშნა მუნიციპალიტეტების თანამედროვე საზღვრები არ შეესაბამება ქვეყნის სოციალურ და გეოგრაფიულ რეალობას. ამდენად, საჭიროა გამოინახოს გონივრული ბალანსი ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტიანობას, ადგილობრივ რეალობასა და ადგილობრივი საზოგადოების ინტერესებს შორის. ფაქტია, რომ მსხვილი მუნიციპალიტეტების ჩამოყალიბებამ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის ეფექტიანობა და ეკონომიურობა არსებითად არ გაზარდა.<sup>99</sup>

მეშვიდე, ტერიტორიული უთანასწორობა. აღსანიშნავია, რომ საქართველოში, ტერიტორიული უთანასწორობის წარმოშობის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზს ფისკალური ცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხი წარმოადგენს. სახელმწიფო გრანტების მუნიციპალიტეტებზე გადანაწილების სისტემა ხელსუწყობს უთანაბრობის გაღმავებას და ცენტრალურ ხელისუფლებას ფინანსური სახსრებით მანიპულირების ფართო შესაძლებლობებს აძლევს. დედაქალაქ თბილისის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ადინისტრაციულ ცენტრს – ბათუმს ერთ სულ

<sup>96</sup> *ლოსაბერიძე დ.*, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, *ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ.* (რედ.), ადგილობრივი სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015, 92-94, 116; *Salamadze V.*, Citizen Participation in Self-Governance, Civil Society Institute, Tbilisi, 2009, 58-68.

<sup>97</sup> *NDI*, *ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი*, *NDI*-ის კვლევა: საკანონმდებლო და საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობა და მხარდაჭერა დაბალია; ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას მოსახლეობა საშუალოდ აფასებს, თბ., 2017, <[https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release\\_June%202017\\_Issues\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release_June%202017_Issues_ENG.pdf)>, [20.09.2018].

<sup>98</sup> იქვე.

<sup>99</sup> *Swianiewicz P., Lielczarek A.*, Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 298, 309.

მოსახლეზე გაცილებით უფრო მეტი სახელმწიფო საბიუჯეტო დაფინანსება აქვს, ვიდრე სხვა მუნიციპალიტეტებს. მუხედავად იმისა, რომ ექსპერტები და საერთაშორისო ორგანიზაციები პრობლემის შესახებ გამუდმებით მიუთითებენ, ხელისუფლება მისი ეფექტიანად გადაწყვეტის გზებს ვერ პოულობს.<sup>100</sup>

მერვე, უკეთესად მუშაობის დაბალი მოტივაცია. ცენტრალურ დაფინანსებაზე დამოკიდებულობის მაღალი ხარისხი ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობას ამცირებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკის ზრდით დაინტერესებული არ არის, ვინაიდან მას ამით შემოსავლები არ ეზრდება. ქვეყნაში კვლავ ერთი ადგილობრივი გადასახადი არსებობს – ქონების გადასახადი. როგორც მსოფლიო ბანკი თავის ანგარიშში მიუთითებს, არსებული გარემო ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობის ეფექტიანობას ხელს უშლის და მის დემოტივაციას ახდენს.<sup>101</sup>

მეცხრე, უმნიშვნელო ფუნქციები. ადგილობრივი თვითმმართველობა არ ფლობს საკმარისი რაოდენობის ისეთ ფუნქციებს, რომელიც მას ადგილობრივი საზოგადოების განვითარებაზე მნიშვნელოვანი ზეგავლენის შესაძლებლობას მისცემდა.<sup>102</sup> ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის თანახმად, ადგილობრივ თვითმმართველობას უნდა ჰქონდეს უფლება და შესაძლებლობა „დაარეგულიროს და მართოს მნიშვნელოვანი რაოდენობის საჯარო საქმეები“.<sup>103</sup> როდესაც ადგილობრივი ხელისუფლებას არ აქვს უფლება მაგალითად, ქალაქის წყალმომარაგების პრობლემა გადაწყვიტოს ან სოფლის სკოლის შენობა შეაკეთოს, მაშინ გასაკვირი არ არის, რომ ადგილობრივმა მოსახლეობამ ადგილობრივი ხელისუფლების შესახებ ბევრი არ იცის და მას ცენტრალური ხელისუფლებისგან ვერ ანსხვავებს.

მეათე, „გემი იალქნების გარეშე“ – ეფექტიანი დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის არარსებობა. დეცენტრალიზაციის რეფორმების პირველი თაობიდან უკვე 20 წელი გავიდა, თუმცა ქვეყანამ ეფექტიანი დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის გრძელვადიანი ხედვის შემუშავება ვერ შესძლო. სამივე თაობის რეფორმების ანალიზი აჩვენებს, რომ ხელისუფლებას რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების პოლიტიკური ნება არასდროს ჰქონია. უფრო მეტიც, ზუსტი პასუხი კითხვაზე, თუ რას ემსახურება დეცენტრალიზაციის სახელმწიფო პოლიტიკა? – არ არსებობს.

დეცენტრალიზაციის პირველი თაობის რეფორმების იმპლემენტაციის პროცესში ხელისუფლების წინაშე ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო ამოცანა იდგა, კერძოდ: ერთი მხრივ, დემოკრატიული სისტემების მშენებლობით ძალაუფლების ლეგიტიმაციის უზრუნველყოფა და

<sup>100</sup> *The World Bank, Georgia Public Expenditures Review, Strategic Issues and Reform Agenda, Vol. 1, Washington, 2014, 63-66; Murgulia S., Toklikishvili G., Gvelesiani G., Fiscal Decentralization in Georgia, Project - Strengthening Local Authorities – The Way Towards Decentralization, Project Founded By EU, The Center for Strategic Research and Development of Georgia, Tbilisi, 2011, 20-21, 55, <<http://www.alda-europe.eu/newSite/public/eap/6-georgia-Fiscal-Decentralization-in-Georgia-study-eng.pdf>>, [20.09.2018].*

<sup>101</sup> *The World Bank, Georgia Public Expenditures Review, Strategic Issues and Reform Agenda, Vol. 1, Washington, 2014, 63-64.*

<sup>102</sup> იხ. *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, № 3, 2016, 321-357.*

<sup>103</sup> Article 3.1., *Council of Europe, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 1985, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>, [15.09.2018].*

ევროპულ საერთაშორისო სტრუქტურებში ინტეგრაცია, ხოლო მეორე მხრივ – მმართველი პოლიტიკური ძალის დომინანტური პოზიციის შენარჩუნება. ამდენად, დეცენტრალიზაციის რეფორმას ფასადური რეფორმის სახე ჰქონდა და ადგილებზე ეფექტიანი მმართველობითი სისტემის ჩამოყალიბების ამოცანას არ პასუხობდა.<sup>104</sup>

ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის პრეზიდენტი მეორე თაობის დეცენტრალიზაციის რეფორმის შედეგებზე წერს: „არსებული სიტუაციის ანალიზი აჩვენებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის იმპლემენტაცია კონტროლიდან გავიდა და შედეგები საწყისი მიზნების საწინააღმდეგოა. რეფორმის დასაწყისში ძირითადი მიზანი იყო ძლიერი, თვითკმარი, ეფექტიანი და შესაბამისი ზომის თვითმმართველი ერთეულების ფორმირება, თუმცა დღის ბოლოს საქართველომ მიიღო მსხვილი მუნიციპალიტეტები შეზღუდული ავტონომიით, რესურსებით და მცირე ეფექტიანობით“.<sup>105</sup> მიუხედავად ოფიციალურად დეკლარირებული მზაობისა და პოლიტიკური ნებისა, მეორე თაობის რეფორმის საბოლოო შედეგი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობა უმნიშვნელო ფუნქციებით, რომელიც არაფორმალური კონტროლის ქვეშ მოექცა. აღნიშნული დასკვნები სხვადასხვა კვლევებსა და ანგარიშებში იკითხება.<sup>106</sup>

ამ დასკვნებისგან ბევრად უკეთესი შეფასებები არც დეცენტრალიზაციის მესამე თაობის რეფორმებს მიუღია. მესამე თაობის რეფორმას ამბიციური მიზნების დიდი ჩამონათვალი ჰქონდა. თავდაპირველად შემუშავებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგია არა უბრალოდ არსებული სისტემის მოდიფიკაციის, არამედ რევილუციური ცვლილებებით იყო მოტივირებული, თუმცა საბოლოოდ, მონმე გავხდით ზომიერი და ძირითადად, კოსმეტიკური ცვლილებებისა. აღნიშნული რეფორმის შედეგი იყო შეზღუდული შესაძლებლობების ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება.<sup>107</sup>

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ სამივე თაობის რეფორმები ზემოდან ქვემოთ წამოსული ინიციატივით ხასიათდებოდა. ადგილობრივი თვითმმართველობის, საზოგადოების,

<sup>104</sup> Kandelaki K., Losaberidze D., Orvelashvili N., Local Government in Georgia Developing New Rules in the Old Environment, Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia, Local Government and Public Service Reform Initiative, Popa V., Munteanu I. (eds.), Budapest, 2001, 291.

<sup>105</sup> Melua D., Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Swianiewicz P. (ed.), Budapest, 2010, 184.

<sup>106</sup> იხ. Bolkvadze T., Kandelaki K., Chikovani T., Losaberidze D. eds., Local Self-Government in Georgia 1991-2014, The International Centre for Civic Culture, Tbilisi, 2015; Freedom House, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2010, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/georgia>>, [20.09.2018]; Freedom House, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2009, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/georgia>>, [20.09.2018]; Swianiewicz P., Lielczarek A., Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 395. Melua D., Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Swianiewicz P. (ed.), Budapest, 2010, 184.

<sup>107</sup> Cecire H. M., Freedom House Report, Georgia, Annual Freedom House, 2016, 8-9, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2016\\_Georgia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2016_Georgia.pdf)>, [20.09.2018]; Skorupska A., Zasztowt K., Georgia's Local Government Reform: How to Escape from the Soviet Past, Policy Paper, Polish Institute of International Affairs, Vol. 4, № 87, 2014; Transparency International, Georgia, Local Integrity Systems Assessment, Transparency International Georgia, Tbilisi, 2015, <[http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/lis\\_report\\_2015\\_eng.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/lis_report_2015_eng.pdf)>, [20.09.2018]; ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, თვითმმართველობა საქართველოში, 1991–2014, ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ. (რედ.), ადგილობრივი სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015, 133, 171-178.

არასამთავრობო სექტორის პროცესში ჩართულობა შეზღუდული იყო. რეფორმები და მასზე „საკუთრების უფლება“ მხოლოდ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ასოცირდებოდა, უფრო სწორედ კი – მმართველ პოლიტიკურ ძალასთან. ამდენად, ფართო პოლიტიკური კონსენსუსის არარსებობა მთავრდებოდა შედეგით, როდესაც ყველა ახალი ხელისუფლება რეფორმას, ფაქტობრივად, თავიდან იწყებდა.<sup>108</sup>

მეთერთმეტე, ორი მსოფლმხედველობის ბრძოლა. როგორც ერთ-ერთმა ქართველმა მეცნიერმა, რომელიც დეცენტრალიზაციის პროცესის მიმდინარეობას 1991 წლიდან სწავლობს, აღნიშნა: ქვეყანაში მიმდინარეობს ორ ძირითად ფილოსოფიას შორის დაპირისპირება. „პირველი ხედვის მომხრენი მიიჩნევენ, რომ დემოკრატიული პროცესების დამკვიდრება აუცილებელია ქვეყნის შემდგომი განვითარებისთვის. მათი აზრით მოქალაქეთა მართვის პროცესებში ჩართულობის გაზრდას და საზოგადოებისათვის რეალური უფლებების გადაცემას ალტერნატივა არ გააჩნია. ამასთან, მხოლოდ ამ გზით შეიძლება დასავლეთის დემოკრატიულ სამყაროსთან ინტეგრაციის პროცესის წარმატებით დაგვირგვინება“. „მეორე ხედვის მომხრენი მიიჩნევენ, რომ ქართული საზოგადოება ჯერ მზად არ არის ხელში აიღოს ქვეყნის მართვა. აუცილებელია ხანგრძლივი მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარება, რომელიც ქვეყნის ელიტამ (ამ უკანასკნელში, როგორც წესი, ამ ხედვის მიმდევარნი საკუთარ თავს მოიაზრებენ) უნდა აიღოს თავზე. რაც შეეხება დასავლეთთან ინტეგრაციას, ეს ხანგრძლივი პროცესი იქნება და მაინცდამაინც საჭიროც არ არის, ვინაიდან უფრო მნიშვნელოვანი საკუთარი ძალაუფლების შენარჩუნებაა (თუნდაც კარგი ხელისუფლების არსებობის მიზნით).“<sup>109</sup>

განხილული საკითხების საბოლოო შეჯამებისთვის შეიძლება დავამატოთ, რომ მიუხედავად იმისა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომია საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებულია, ის კვლავ ცენტრზე მნიშვნელოვნად დამოკიდებულ ინსტიტუტად რჩება. ეს მდგომარეობა როგორც სახელმწიფო ხელისუფლებისთვის, აგრეთვე თავად ადგილობრივი ხელისუფლებისთვისაც მისაღებია, კერძოდ, ადგილზე არსებული პრობლემების მოუგვარებლობის შემთხვევაში ადგილობრივ პოლიტიკურ ელიტას პასუხისმგებლობის ტვირთის ცენტრალურ ხელისუფლებაზე გადატანა მარტივად შეუძლია. ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, გასაკვირი არაა, რომ ადგილობრივი მოსახლეობა ადგილობრივ და ცენტრალურ ხელისუფლებას ერთმანეთისგან ვერ ასხვავებს და ყველა ადგილობრივ პრობლემაზე საბოლოო პასუხისმგებელად ან ქვეყნის მთავრობა, ან პრემიერ-მინისტრი ანდა პრეზიდენტი რჩება. ეს პრობლემა თავად მართველი ძალისთვისაც დამაფიქრებელი უნდა იყოს.

ამასთან, საქართველოში დეცენტრალიზაციის თაობაზე პოლიტიკურ დებატებში, ძირითადად, პოლიტიკური არგუმენტაცია პრეველირებს. დეცენტრალიზაციის ეკონომიკურ არ-

<sup>108</sup> იხ. *Melua D., Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, Swianiewicz P. (ed.), Budapest, 2010, 169, 183. Swianiewicz P., Lielczarek A., Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 295. ლოსაბერიძე დ., ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ. (რედ.), ადგილობრივი სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015.*

<sup>109</sup> იქვე, 167-68.

გუმენტაციას, რომელიც დეცენტრალიზაციას ადგილობრივი განვითარების და ადგილობრივი სერვისების ხარისხის გაუმჯობესების ინსტრუმენტად ხედავს ნაკლები ყურადღება ეთმობა. არ არის გააზრებული დეცენტრალიზაციის, როგორც კონფლიქტების პრევენციის მექანიზმის რეალური შესაძლებლობაც. ამდენად, პოლიტიკურის გარდა სხვა არგუმენტაციაზე მეტი ყურადღების გამახვილებამ, ზემოთ აღნიშნულ დაპირისპირებულ შეხედულებებს შორის კონსენსუსის დამატებითი შესაძლებლობები შეიძლება შექმნას.

## 6. დასკვნა

დეცენტრალიზაციის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ შეხედულებები ზოგჯერ ურთიერთსაწინააღმდეგო და ურთიერთგამომრიცხავია. დეცენტრალიზაცია განვითარებად ქვეყნებში ბევრ გამონწევას აწყდება და დღეს მისი პოზიტიური ეფექტის შესახებ გადამეტებული მოლოდინი აღარ იქმნება. განვითარებადი ქვეყნების კარგი გამოცდილება მიუთითებს, რომ დეცენტრალიზაცია თვითმიზანი არ შეიძლება იყოს, ის მხოლოდ კონკრეტული ამოცანების მიღწევის საშუალებაა. ამ თვალსაზრისით კი დეცენტრალიზაცია მრავალ დაპირებას იძლევა, დაწყებული სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებით და ძალაუფლების ვერტიკალური ბალანსის უზრუნველყოფით, დამთავრებული ადგილობრივი სერვისებით გაუმჯობესებით, კონფლიქტების პრევენციით და თანაბარი ტერიტორიული განვითარებით.

დეცენტრალიზაციის პროცესში ყველაზე რთული საკითხი სწორი პოლიტიკის შერჩევაა. „დეცენტრალიზაცია... კომპლექსური პროცესია, რომლის განზომილებები და წინაპირობები არამხოლოდ სამართლებრივი, პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ხასიათისაა, არამედ კულტურული და ეკონომიკურიც... დეცენტრალიზაციისადმი პრაქტიკული მიდგომები, გარკვეული დოზით, ქვეყნის სპეციფიკიდან გამომდინარეობს და შედეგი შერჩეულ დროსა და კონტექსტზეა დამოკიდებული“.<sup>110</sup>

წარმოდგენილი სტატია მიგვითითებს, რომ ისტორიულ წარსულს ქვეყნის მომავალ განვითარებაზე უდიდესი გავლენა გააჩნია. მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა კავშირის დაშლიდან თითქმის 30 წელი გავიდა, მისი აჩრდილი კვლავ ძლიერად შეიგრძნობა და ჰიპერ ცენტრალიზებული მართვის მოდელისადმი ერთგულება ისევ ქართული სახელმწიფოსა და საზოგადოების მწვავე გამონწევად რჩება.

დეცენტრალიზაციის რეფორმა, ისევე როგორც ყველა სხვა სახის საჯარო რეფორმა დაუმთავრებელი პროცესია. 2018 წელს საქართველოს მთავრობამ დეცენტრალიზაციის ახალი რეფორმა დააანონსა. ამდენად, დეცენტრალიზაციის რეფორმის წარმატებით განხორციელებისათვის წარსული გამოცდილების გაზიარება და დაშვებული შედომებისგან სწავლა აუცილებელია.

საბოლოოდ, ნაშრომი შემდეგი ციტატით უნდა დავასრულოთ. მსოფლიო ბანკის ექსპერტმა *ენდრიუ პარკერმა* ერთხელ წარმატებული დეცენტრალიზაციის რეფორმა სუფლეს მომზადებას შეადარა და დეცენტრალიზაციის „სუფლეს თეორია“ შემოგვთავაზა. „ისევე რო-

<sup>110</sup> Illner M., Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries, Informationen zur Raumentwicklung, Vol. 7, 2000, 391.

გორც სუფლეს მომზადება საჭიროებს ზუსტი რაოდენობის რძის, კვერცხის და ტემპერატურის კომბინაციას, რათა საბოლოო პროდუქტი კარგად გაფუჭდეს, აგრეთვე წარმატებული დეცენტრალიზაციის პროგრამაც ზუსტი კომბინაციის პოლიტიკური, ფისკალური და ინსტიტუციური ელემენტების შერჩევას მოითხოვს“. დეცენტრალიზაცია სწავლის პროცესია და წარმატება მცდელობებისა და შეცდომების შედეგია.<sup>111</sup>

### ბიბლიოგრაფია:

1. *კახიძე ი.*, ადმინისტრაციული ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე, შედარებით ანალიზი, თბ., 2012, 31-44.
2. *ლოსაბერიძე დ.*, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოში 2013–2014, თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, *ლოსაბერიძე დ.*, *ბოლქვაძე თ.*, *კანდელაკი კ.* (რედ.), ადგილობრივი სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015, 12-13, 92-94, 116, 133, 167-168, 171-178, 190.
3. *შერგელაშვილი თ.*, ინტევიუს ავტორი *მორგოშია თ.*, თვითმმართველობის დროა, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, ბიულეტენი №8, თბ., 2015, <<http://www.ivote.ge/images/doc/merve.pdf>>.
4. *NDI, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი*, NDI-ის კვლევა: ცხოვრების პირობები ადგილობრივ დონეზე არ გაუმჯობესებულა; მოსახლეობას ადგილობრივ თვითმმართველობასთან მინიმალური კონტაქტი აქვს, თუმცა მიმართვის შემთხვევაში კომპეტენტურ და თავაზიან მომსახურებას იღებენ, თბ., 2015, <<https://www.ndi.org/August-2015-Public-Opinion-PressRelease-Georgia>>.
5. *NDI, ეროვნულ დემოკრატიული ინსტიტუტი*, NDI-ის კვლევა: საკანონმდებლო და საკონსტიტუციო ცვლილებების შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირებულობა და მხარდაჭერა დაბალია; ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას მოსახლეობა საშუალოდ აფასებს, თბ., 2017, <[https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release\\_June%202017\\_Issues\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20poll%20press%20release_June%202017_Issues_ENG.pdf)>.
6. *Council of Europe*, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, European Treaty Series, № 122, Strasbourg, 15/10/1985, <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>>.
7. *Bird R. M.*, Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, *National Tax Journal*, Vol. 46, № 2, 1993, 208.
8. *Boex J., Martinez-Vazquez J., Schaeffer M.*, An Assessment of Fiscal Decentralization in Georgia, *Problems of Economic Transition*, Vol. 49, № 1, 2006, 3.
9. *Bolashvili P.*, Fiscal Autonomy Problems of Local Government in Georgia, *Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union*, *Davey K.* (ed.), Budapest, 2002, 61-64.
10. *Brosio G.*, An Evaluation of the World Bank Support for Decentralization in the Middle East and North Africa Countries of Algeria, Egypt, Morocco, Tunisia, West Bank, Background Paper for Independent Evaluation Group, The World Bank, Washington, 2002.
11. *Cecire H. M.*, Freedom House Report, Georgia, Annual Freedom House, 2016, 8-9, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016\\_Georgia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2016_Georgia.pdf)>.
12. *Cheema S., Rondinelli D.*, Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Washington, 2007, 9.

<sup>111</sup> *Parker N. A.*, Decentralization the Way Forward for Rural Development, Policy Research Working Paper 1475, The World Bank Agriculture and Natural Resources Department Sector Policy and Water Resources Division, 1995, 44.

13. CLRA, Congress of Local and Regional Authorities, Post-monitoring Georgia, Final Roadmap Chamber of Local Authorities, Rapporteurs: Nigel Mermagen, United Kingdom and Helena Pihlajasaari, Finland, CG/MON/2015(27)15, 2015, <[https://rm.coe.int/16807195fd#\\_ftn1](https://rm.coe.int/16807195fd#_ftn1)>.
14. *Conyers D.*, Decentralisation and Development: A Framework for Analysis, Community Development Journal, Vol. 21, № 2, 1986, 88.
15. *Crook R., Manor J.*, Democratic Decentralization, OECD Working Paper Series, The World Bank, Washington, 2000, 23-24.
16. *Davoodi H., Zou H. F.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-country Study, Journal of Urban Economics, Vol. 43, № 2, 1998, 244-257.
17. *Estache A., Sinha S.*, Does Decentralization Increase Public Expenditure in Infrastructure?, Policy Research Working Paper 1457, The World Bank, Washington, 1995.
18. *Ezcurra R., Pascual P.*, The Link between Fiscal Decentralization and Regional Disparities: Evidence from Several European Union Countries, Environment and Planning, Vol. A40, № 5, 2008, 1185-1201.
19. *Ezcurra R., Rodriguez-Pose A.*, Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD, Regional Studies, Vol. 47, № 3, 2013, 388-401.
20. *Freedom House*, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2010, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2010/georgia>>.
21. *Freedom House*, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2009, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2009/georgia>>.
22. *Fuhr H.*, Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Governance Help?, Welt Trends, № 25, 1999, 28.
23. *Grasa R., Camps A. G.*, Conflict Prevention and Decentralized Governance: Some remarks about the State of the Art in Theory and Practice, 2<sup>nd</sup> ed., Barcelona, 2010.
24. *Illner M.*, Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks, Local Democracy in Post Communist Europe, *Illner M., Wollmann H., Baldersheim H.* (eds.), Opladen, 2003, 327.
25. *Illner M.*, Issues of the Decentralization Reforms in Former Communist Countries, Informationen zur Raumentwicklung, Vol. 7, 2000, 391.
26. *Johannes J., Kauffman C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L.*, Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact, Working Paper, Development Center, № 236, 2004, 22.
27. *Jorge M., McNab R.*, Fiscal Decentralization and Economic Growth, World Development, Vol. 31, № 9, 2003, 1597-1616.
28. *Kandelaki K., Losaberidze D., Orvelashvili N.*, Local Government in Georgia Developing New Rules in the Old Environment, Developing New Rules in the Old Environment, Local governments in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia, Local Government and Public Service Reform Initiative, *Popa V., Munteanu I.* (eds.), Budapest, 2001, 291, 309-310.
29. *Klugman J.*, Decentralisation: A survey of Literature from a Human Development Perspective, United Nations Development Programme Occasional, Human Development Report Office, Paper № 13, 1994, 3, <<https://ssrn.com/abstract=2294658>>.
30. *Kyriacou A., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O.*, Regional Inequalities, Fiscal Decentralization and Government Quality, Regional Studies, Vol. 7, № 6, 2017, 945-957.
31. *Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H.*, Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, № 3, 2016, 321-357, 321-357.

32. *Litvack J., Ahmad J., Bird R.*, Rethinking Decentralization in Developing Countries, Washington DC, 1998, 3.
33. *Martínez-Vazquez J., McNab M. R.*, Fiscal Decentralization, Macrostability, and Growth, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 179, 2006, 25-49.
34. *Melua D.*, Local Government Reform in Georgia, Territorial Consolidation Reforms in Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative, *Swianiewicz P.* (ed.), Budapest, 2010, 169, 182-184.
35. *Mitchel L.*, Nations in Transit, Georgia, Freedom House Report, 2015, 258-259, <[https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Georgia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Georgia.pdf)>.
36. *Murgulia S., Toklikishvili G., Gvelesiani G.*, Fiscal Decentralization In Georgia, Project - Strengthening Local Authorities – The Way Towards Decentralization, Project Founded By EU, The Center for Strategic Research and Development of Georgia, Tbilisi, 2011, <<http://www.alda-europe.eu/newSite/public/eap/6-georgia-Fiscal-Decentralization-in-Georgia-study-eng.pdf>>.
37. *Nemec J.*, Decentralization Reforms and their Relations to Local Democracy and Efficiency: CEE Lessons, *Uprava*, Vol. 5, 2007, 8-9, 33-34.
38. *Oates W.*, An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, № 3, 1999, 1120-1149.
39. *O'dwyer C., Ziblatt D.*, Is Decentralised Government More Efficient and Effective?, *Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 44, № 3, 2006, 326-343.
40. *Parker N. A.*, Decentralization the Way Forward for Rural Development, Policy Research Working Paper 1475, The World Bank Agriculture and Natural Resources Department Sector Policy and Water Resources Division, 1995, 44.
41. *Pollitt C.*, An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1), *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, Vol. 1, № 1, 2008, 10.
42. *Prudhomme R.*, The Dangers of Decentralization, *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, № 2, 1995, 201-220.
43. *Rimple P.*, Report Georgia, Annual, Freedom House, 2014, <<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2014/georgia>>.
44. *Rodriguez-Pose A., Ezcurra R.*, Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-country Analysis, *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, № 5, 2010, 619-644.
45. *Rondinelli D.*, Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 47, № 2, 1981, 133-145.
46. *Rondinelli D., Nellis J., Cheema S.*, Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience, *World Bank Staff Working Papers № 581, Management and Development Series, № 8*, 1983, 13-32.
47. *Salamadze V.*, Citizen Participation in Self-Governance, *Civil Society Institute*, Tbilisi, 2009, 58-68 .
48. *Schneider A.*, Decentralization: Conceptualization and Measurement, *Studies in Comparative International Developments*, Vol. 38, № 3, 2003, 14, 34, 36, 37, 39-40.
49. *Sherwood P. F.*, Devolution as a Problem of Organization Strategy, *Comparative Urban Research*, *Daland R. T.* (ed.), Beverly Hill, 1969, 60-87.
50. *Skorupska A., Zasztowt K.*, Georgia's Local Government Reform: How to Escape from the Soviet Past, Policy Paper, *Polish Institute of International Affairs*, Vol. 4, № 87, 2014.
51. *Smoke P.*, Implementing Decentralization: Meeting Neglected Challenges, In *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, *Making Decentralization Work: Democracy, Development, and Security*, *Eaton E., Smoke P., Connerley K.* (eds.), London, 2010, 198-205, 213.



52. *Smoke P.*, The Role of Decentralisation/Devolution in Improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, Local Development International LLC, New York, 2013, 2-3, 19.
53. *Swianiewicz P.*, Public Opinion about Local Government in Georgia, Tbilisi, 2011, 20.
54. *Swianiewicz P., Lielczarek A.*, Georgian Local Government Reform: State Leviathan Redraws Boundaries? Local Government Studies, Vol. 36, № 2, 2010, 292-293, 295, 297-98, 309.
55. *Tanzi V.*, Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, *Bruno M., Pleskovic B.* (eds.), Washington, 1996, 295-316.
56. *Tanzi V.*, Pitfalls on the Road of Fiscal Decentralization, Working Papers Economic Reform Project, Global Policy Program (Carnegie Endowment for International Peace), 2001.
57. *Tiebout C.*, A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, № 5, 1956, 416-24.
58. *Tobin I.*, Does Decentralization Reform Always Increase Economic Growth?: A Cross Country Comparison of the Performance, International Journal of Public Administration, Vol. 10, № 33, 2010, 508-520.
59. *Transparency International*, Georgia, Local Integrity Systems Assessment, Transparency International Georgia, Tbilisi, 2015, <[http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/lis\\_report\\_2015\\_eng.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/lis_report_2015_eng.pdf)>.
60. *Treisman D.*, The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo, Delhi, 2007, 11-21, 40-41.
61. *Treisman, D.*, The Causes of Corruption: A Cross National Study, Journal of Public Economics, Vol. 76, № 3, 2000, 399-457.
62. *UN*, Economic and Social Council, Committee of Experts on Public Administration, Definition of Basic Concepts and Terminologies in Governance and Public Administration, UN Secretariat E/C, 2006, 8, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022332.pdf>>.
63. *USAID*, Handbook of Democracy and Governance Program Indicators, Technical Publication Series (Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, Field Support and Research, U.S. Agency for International Development, 1998, 153, <[http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource-/handbook\\_of\\_democracy\\_and\\_governance\\_program\\_indicators.pdf](http://www.managingforimpact.org/sites/default/files/resource-/handbook_of_democracy_and_governance_program_indicators.pdf)>.
64. *Von Braun J., Grote U.*, Does Decentralization centralization Serve the Poor? Paper presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization, November 20-21, Washington, 2000.
65. *The World Bank*, Decentralization in Client Countries, An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, vii, ix, 3-5.
66. *The World Bank*, Entering the 21<sup>st</sup> Century, The World Bank Development Report 1999/2000, Oxford, 1999, 107-111, 121-122.
67. *The World Bank*, Georgia Public Expenditures Review, Strategic Issues and Reform Agenda, Vol. 1, The World Bank, Washington, 2014, 63-66.