დეცენტრალიზაცია ავტონომიის გარეშე: ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური ეკონომია საქართველოში (2014-2024)

ანდრია პროსტოსერდოვი

სამაგისტრო ნაშრომი წარმოდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მეცნიერებათა და ხელოვნების ფაკულტეტზე პოლიტიკის მეცნიერება და საერთაშორისო ურთიერთობები

პოლიტიკის მეცნიერება და საერთაშორისო ურთიერთობები

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: მამია კომახია, მოწვეული პედაგოგი

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი, 2026

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის მეცნიერებათა და

ხელოვნების ფაკულტეტის დეკანს, ბატონ გიორგი გვალიას

ამავე ფაკულტეტის პოლიტიკის მეცნიერება და საერთაშორისო ურთიერთობების

მაგისტრანტის ანდრია პროსტოსერდოვის

განაცხადი

ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

ანდრია პროსტოსერდოვი

2026

სარჩევი

შესავალი 1
1. საკვლევი თემის აქტუალობა, კვლევის მიზანი და ამოცანები 1
2. ნაშრომის სტრუქტურა 3
3. ლიტერატურის მიმოხილვა 4
მეთოდოლოგია 6
თავი I - თეორიული ჩარჩო და ლიტერატურის მიმოხილვა 7
1.1 დეცენტრალიზაციის თეორიული საფუძვლები 8
1.2 ნეოინსტიტუციონალიზმი და ინსტიტუციური გათიშვის საკითხი 14
1.3 პოსტსაბჭოთა მმართველობა და ცენტრალიზაციის მდგრადობა 20
თავი II - დეცენტრალიზაციის ინსტიტუციური ტრანსფორმაცია საქართველოში: რეფორმები და პრაქტიკა (2014-2024) 24
2.1 2014 წლის თვითმმართველობის რეფორმა: ინსტიტუციური დიზაინი და დეცენტრალიზაციის ლოგიკა 24
2.2 ინსტიტუციური ავტონომია და ცენტრალური კონტროლის მექანიზმები (2014-2024) .. 29
2.3 დეცენტრალიზაციის სექტორული შეზღუდვები საქართველოში: ფორმალური უფლებამოსილებები და პრაქტიკული გამოწვევები 34
თავი III - დეცენტრალიზაციის ემპირიული შეფასება საქართველოში - მუნიციპალიტეტთა ფისკალური ავტონომიის დინამიკა რეფორმის შემდგომ (2016-2024) 40
3.1 ტრანსფერთა წილი მუნიციპალურ ბიუჯეტში - მთლიანი საქართველოს მასშტაბით (2016-2024) 41
3.2 თვითმმართველი ქალაქებისა და რეგიონების შედარება - მედიანური % 42
3.3 - თბილისისა და რეგიონების შედარება 43
3.4 თვითმმართველი ქალაქების შედარება 44
3.4 საბიუჯეტო დინამიკა საკუთარი შემოსავლების მიხედვით 45
3.5 ქონების გადასახადის წილის დინამიკა საქართველოს მუნიციპალიტეტების საკუთარ შემოსავლებში 47
3.5.1 ქონების გადასახადის მნიშვნელობა და გამოთვლის ფორმულა 47
3.5.2 ქვეყნის მასშტაბის ტენდენცია 48
3.5.3 განაწილება კატეგორიათა მიხედვით 49
3.5.4 რეგიონული ანალიზი და ფისკალური ასიმეტრია 50
3.5.5 მოწინავე და მოწყვლადი მუნიციპალიტეტები 51
3.5.6 შედეგების ინტერპრეტაცია 52
მეთოდოლოგია 54
კვლევის დიზაინი და მეთოდოლოგიური მიდგომა 54

დოკუმენტური ანალიზი 55
რაოდენობრივი კომპონენტი 56
კვლევის ჰიპოთეზები 57
კვლევითი შეზღუდვები 57
დასკვნა 58
ბიბლიოგრაფია 62

აბსტრაქტი

სამაგისტრო ნაშრომი შეისწავლის ფორმალურ დეცენტრალიზაციის რეფორმებსა და რეალურ მმართველობით პრაქტიკებს შორის არსებულ ურთიერთობას საქართველოში 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის შემდგომ პერიოდში. კვლევის მიზანია დაადგინოს, თუ რამდენად იქცა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუციური გაფართოება მუნიციპალიტეტების რეალურ პოლიტიკურ და ფინანსურ ავტონომიად. ნაშრომი ეფუძნება ნეოინსტიტუციონალურ თეორიულ ჩარჩოს და განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს ფორმალურ და არაფორმალურ ინსტიტუტებს შორის განსხვავებაზე, აგრეთვე ცენტრალიზაციის პრაქტიკულ ასპექტებსა თუ მექანიზმებზე.

მეთოდოლოგიურად, კვლევა ეფუძნება ხარისხობრივი შემთხვევის დიზაინს და აერთიანებს პროცესზე რეტროსპექტიულ დაკვირვებას, საკანონმდებლო და პოლიტიკურ დონეზე დოკუმენტების ანალიზს, ასევე მუნიციპალური ბიუჯეტებისა და ფინანსური დანახარჯების რაოდენობრივ შეფასებას. კვლევა აანალიზებს ადგილობრივი ბიუჯეტების სტრუქტურას, საკუთარი შემოსავლების წილსა და ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიებზე დამოკიდებულების დინამიკას 2014-2024 წლებში.

კვლევის შედეგები რომ მიუხედავად ფორმალური ინსტიტუციური რეფორმებისა, მუნიციპალიტეტები კვლავ მნიშვნელოვნად დამოკიდებულნი არიან ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსურ რესურსებზე და შესაბამისად, ისინი შეზღუდულნი რჩებიან გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესშიც. ნაშრომი ამტკიცებს, რომ დეცენტრალიზაციის პოლიტიკა ატარებს ე.წ „ინსტიტუციური გათიშვის“ ნიშნებს (Institutional Decoupling), როდესაც არსებობს ნაპრალი ორგანიზაციის ფორმალურ მუშაობასა და ყოველდღიური ცხოვრების პრაქტიკას შორის, რაც შემდგომში პრაქტიკული ცენტრალიზაციის მდგრად ფორმებში აისახება. კვლევა წარმოადგენს კრიტიკულ ინსტიტუციურ ანალიზს.

Abstract

Master's thesis examines the relationship between formal decentralization reforms and actual governance practices in Georgia. Following the 2014 local self-government reform. Its primary objective is to assess whether the institutional expansion of local self-government has translated into genuine political and financial autonomy for municipalities. The study is grounded neo-institutionalist theoretical framework, with particular attention given to the distinction between formal and informal institutions, as well as the practical mechanisms through which centralization continues to operate.

Methodologically, the research employs a qualitative case study design and combines retrospective process tracing with an analysis of legislative and policy documents. In addition, it incorporates a quantitative assessment of municipal budgets and expenditure patterns. The study examines the structure of local budgets, the share of municipalities own-source revenues and dynamics of their dependence on transfers from the central government between 2014-2024.

The findings suggest that, despite a series of formal institutional reforms, municipalities remain heavily dependent on financial resources controlled by the central government. As a result, their capacity to exercise independent decision-making remains limited. The thesis argues that Georgia's decentralization policy exhibits characteristics of institutional decoupling, whereby a gap emerges between formally established arrangements and the realities of day-to-day governance. The discrepancy has contributed to the persistence of practical forms of centralization despite the existence decentralized institutional framework.

The study offers a critical institutional analysis of decentralization in Georgia and demonstrates that formal reforms alone are insufficient to produce impactful local autonomy in the absence corresponding changes in political and administrative practice.