

## რეგიონული ეკონომიკა REGIONAL EKONOMY

### დეცენტრალიზაცია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის

**ქრისტინე უგლავა**

დოქტორანტი

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის  
სახელმწიფო უნივერსიტეტი  
k.uglava@mrdi.gov.ge

მდგრადი განვითარების მიზნების უფრო სწრაფად მიღწევის მნიშვნელოვან სტრატეგიულ მიდგომას წახმადგენს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფციის დანერგვა, ჩისთვისაც ქვეყანაში უნდა ახსებობდეს დეცენტრალიზაციის შედეგად უზრუნველყოფილი წინაპირობები. სტატიაში გადმოცემულია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიდგომის საქართველოში წახმატებულად დანერგვის პროცესებში დეცენტრალიზაციის როლის ანალიზი, ამ მხრივ საქართველოში არსებული მდგომარეობის, პრობლემების და გამოწვევების ზოგადი მიმოხილვა, ექვეყნური განხორციელებული ღონისძიებების შეფასება და პრობლემების გადაჭრის გზები.

აღნიშნულია, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით ახ ახის ნათლად გამიჯნული და მუნიციპალიტეტების ახც საკუთარ და ახც ექვეყნურ უფლებამოსილებებში ახ ახის გაწევილი ადგილობრივ დონეზე მეწარმეობის მხარდაჭერის და ეკონომიკური განვითარების სტიმულირების საკითხებში მუნიციპალიტეტების როლი. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებასთან დაკავშირებული ფუნქციების შესრულება არსებითად ადგილობრივი ხელისუფლების ნებასა და ინიციატივაზეა დამოკიდებული, მუნიციპალიტეტების მწიხი ქონებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებში არსათანადო საკუთარი შემოსულობების შედეგად, დღესდღეობით საქართველოს მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივ სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაში უმნიშვნელოა.

მუნიციპალიტეტების ინსტიტუციური შესაძლებლობების ახასათანადო დონესა და კვალიფიციური ადამიანური რესურსების სიმწიხე-

სთან დაკავშირებული პირობები, ხაც დეცენტრალიზაციის საფიხთხედ აღიქმება, ასევე უმნიშვნელოვანესი დაბიკოდებაა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითაიების კონცეფციის გამოყენებისა და აღნიშნული ჰოდისტუი-სტიატეგიული მიდგომის დანეიგვისთვის. შესაბამისად, დეცენტრალიზაციის საფიხთხეების შეიბილებით და ადგილობრივი თვითმმართველობების შესადებლობების მხაიდაჭეის პოლიტიკის გატაიებით, მნიშვნელოვნად გაიბიდება ადგილობრივი ეკონომიკური განვითაიების პოლიტიკის და სტიატეგიის ეფექტიანობა.

**საკვანძო სიგყვები:** ადგილობრივი ეკონომიკური განვითაიება, დეცენტრალიზაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიეება, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი, იეფოიხმები, ფისკალური დეცენტრალიზაცია, ჰოდისტუი-სტიატეგიული მიდგომა.

## **დეცენტრალიზაცია - ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი წინაპირობა**

განვითარების ექსპერტების აბრით, რეალური განვითარება სწორედ ადგილობრივი დონიდან იწყება ადგილობრივი პრობლემების ეფექტურად და ეფექტიანად გადაჭრით, რისთვისაც მნიშვნელოვანია ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობების არსებობა, რაც უბრუნველყოფს ხელისუფლების ხალხთან დაახლოებას, ეფექტიანი საჯარო სერვისების მიწოდებას და განვითარებისთვის შესაბამისი გარემოს შექმნას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის პროცესების გაძლიერებისა და განვითარების თანამედროვე ისეთი გამოწვევების საპასუხოდ, როგორიცაა ტერიტორიათაშორისი და ადამიანთაშორისი უთანაბრობები, ექსპერტებმა შეიმუშავეს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (შემდგომში - აეგ) კონცეფცია, რომელიც XX საუკუნის 80-90-იანი წლებიდან მოყოლებული თანდათანობით იხვეწებოდა. დღესდღეობით მსოფლიოში მნიშვნელოვნად გაბრდილი ტენდენციით მთავრობები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები იყენებენ მას, როგორც განვითარების ტრადიციული სტრატეგიებისგან განსხვავებულ, ალტერნატიულ და ჰოდისტურ-სტრატეგიულ მიდგომას მდგრადი განვითარების მიზნების უფრო სწრაფად მიღწევისათვის.

აეგ გულისხმობს ადგილობრივ დონეზე ადგილობრივი აქტორების მონაწილეობაზე, პროაქტიულ თანამშრომლობასა და ინფორმაციის გაზიარებაზე დაფუძნებულ დაგეგმვის, გადანყვეტილების მიღების და განხორციელების პროცესს, რომელიც მიზნად ისახავს ადგილობრივ დონეზე

სიღარიბის შემცირებას და კეთილდღეობის უზრუნველყოფას. აეგ კონცეფცია, აგრეთვე, მოიაზრებს ადგილობრივ დონეზე არსებული, ტერიტორიის აბსოლუტური და კონკურენტული უპირატესობების და მდგომარეობის კონტექსტის კვლევას, ადგილობრივი აქტორების ჩართულობით განვითარების საერთო ხედვის იდენტიფიცირებას და ამ ხედვის მიღწევას სტრატეგიული დაგეგმვით და სინეგიულად განხორციელებით პასუხისმგებლობების განაწილების და თანამშრომლობის საფუძველზე (ILO 2004; WB 2006).

აეგ-ის მიდგომის დანერგვისთვის მნიშვნელოვანია ქვეყანაში არსებობდეს ისეთი წინაპირობები, რაც დაკავშირებულია დეცენტრალიზაციის ხარისხთან. ასეთი წინაპირობებია: აეგ-ის სფეროში მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების არსებობა; მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური აქტიურობისთვის წახალისების მექანიზმების არსებობა; მუნიციპალიტეტებში აეგ-ის სტრატეგიული დაგეგმვისათვის საჭირო ადამიანური და ინსტიტუციური რესურსების არსებობა; ადგილობრივ დონეზე მოქალაქეების, კერძო სექტორის, სამოქალაქო სექტორის და სხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის მექანიზმების არსებობა თანამშრომლობის პლატფორმების შექმნისთვის და აეგ-ის სტრატეგიული პროექტების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსებით მუნიციპალიტეტების უზრუნველყოფა.

მსოფლიოს ცენტრალიზებულად მართული ქვეყნების გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ადგილზე წარმოშობილი ყველა პრობლემის გადაჭრა ცენტრალურ დონეზე მეტად რთულია, რაც განსაკუთრებით არაეფექტური და ხშირად მიუღწეველიც კი არის, როდესაც ასეთ ქვეყნებში თავს იჩენს სხვადასხვა სახის კრიზისები (ლოსაბერიძე 2006). შესაბამისად, ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება და აეგ მიდგომის წარმატებულად დენერგვა, რომელიც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობების არსებობაზე, ძნელად წარმოსადგენია დეცენტრალიზაციის პირობების გარეშე.

„დეცენტრალიზაცია ნიშნავს საჯარო ფუნქციების განხორციელებასთან დაკავშირებული უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების არსებითად გადაცემას ცენტრალური ხელისუფლებიდან მის დაქვემდებარებულ უწყებებზე ან კვაზი-დამოუკიდებელ სახელისუფლებო ორგანიზაციებზე ან კერძო სექტორზე“ (Litvak, World Bank).

დეცენტრალიზაცია ზოგადად გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობების გაძლიერებით ხალხის მხარდაჭერისკენ მიმართულ პოლიტიკურ პროცესს, რომლის მთავარი შემადგენელი ნაწილია დემოკრატიის და კარგი მმართველობის უზრუნველყოფისა და ეკონომიკური განვითარებისკენ მიმართული ღონისძიებების განხორციელება. დეცენტრა-

ლიზაცია ასევე სახელმწიფოს პროგრესულად მართვის მახასიათებელიც არის, რომელიც ორიენტირებულია საზოგადოების და საჯარო სერვისების დემოკრატიულად ორგანიზებაზე.

მსოფლიო ბანკის აღიარებით ძირითადად არსებობს დეცენტრალიზაციის შემდეგი სახეები: 1.პოლიტიკური; 2.ადმინისტრაციული; 3.ფისკალური და 4.ეკონომიკური.

**1. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია** გულისხმობს ადგილობრივი მოსახლეობისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების არჩევის უფლების მიცემას, რომლებიც ანგარიშვალდებულნი არიან მოსახლეობის წინაშე. აგრეთვე, პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია მოიაზრებს მოქალაქეების წარმომადგენლებისთვის უფლებამოსილების მინიჭებით პოლიტიკის ფორმულირებისა და იმპლემენტაციის პროცესებზე მათი ზეგავლენის გაზრდას. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის არსია ის, რომ ადგილობრივ დონეზე არჩეული მოსახლეობის პოლიტიკური წარმომადგენლები უფრო მეტად ფლობენ ინფორმაციას ადგილობრივი საჭიროებების შესახებ და მათი და ასევე ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობით შემუშავებული პოლიტიკა უფრო მეტად პასუხობს ადგილობრივ საჭიროებებს, ვიდრე ცენტრალურ დონეზე სხვადასხვა უფლებამოსილი პირების მიერ დაგეგმილი პოლიტიკა.

**2. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია** გულისხმობს სახელმწიფო საქმეების მართვისა და საჯარო სერვისების განხორციელების სფეროში უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობების გადაცემას ხელისუფლების სხვადასხვა დონისთვის, მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოებისთვის. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია ასევე გულისხმობს ადგილობრივი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში მოქალაქეების ჩართულობის მექანიზმების მხარდაჭერასაც. ძირითადად არსებობს ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის სამი ფორმა: დეკონცენტრაცია, დელეგირება და დევიოლუცია.

**დეკონცენტრაცია** ითვლება დეცენტრალიზაციის ყველაზე სუსტ ფორმად, რაც ხშირად გამოიყენება უნიტარულ სახელმწიფოებში და გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის მექანიზმების გადანაწილებას ტერიტორიულ ერთეულებში ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლებზე და ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებზე ადგილზე წარმოშობილი პრობლემების და საკითხების გადაწყვეტის მიზნით. დეკონცენტრირებული სტრუქტურული ქვედანაყოფები არ არიან დამოუკიდებელი ორგანოები და უფლებამოსილებებს ახორციელებენ ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოს სახელითა და პასუხისმგებლობით, ცენტრალური ხელისუფლების დარგობრივი სამინისტროების ზედამხედველობით.

**დელეგირება** დეცენტრალიზაციის ყველაზე მეტად გავრცელებული ფორმაა, რომელიც გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლებიდან საჯარო ფუნქციების ადმინისტრირების და ამ საკითხებზე გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილებების გადაცემას ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დარგობრივი სამინისტროების ზედამხედველობის პირობებში. ცენტრალური ხელისუფლება ახდენს იმ უფლებამოსილებების დელეგირებას, რომელთა განხორციელებაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტურია. ცენტრალური ხელისუფლება ვალდებულია დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის ადგილობრივი ხელისუფლება უზრუნველყოს ამ უფლებამოსილებების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსებით.

**დევოლუცია** ნიშნავს ცენტრალური მთავრობისგან ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის ისეთი ძალაუფლების გადაცემას, რომელიც გულისხმობს სხვადასხვა საკითხზე პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების უფლების მინიჭებას თანამშრომლობის ფარგლებში, რაც არ ნიშნავს ავტონომიური სუვერენულობის წარმოშობას ფედერალიზმისგან განსხვავებით. დევოლუციის დროს ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს აქვთ უფლება შემოიღონ ადგილობრივი გადასახადები და ჰქონდეთ გადაწყვეტილებების დამოუკიდებელად მიღების უფლებამოსილებები ინვესტიციებთან დაკავშირებულ საკითხებზე. დევოლუცია არის ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ტიპი, რომელიც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული პოლიტიკურ დეცენტრალიზაციაზე.

**3. ფისკალური დეცენტრალიზაცია** გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსებისა და აქტივების განკარგვის უფლების გადაცემას. ფისკალური დეცენტრალიზაცია დეცენტრალიზაციის მთავარ კომპონენტს წარმოადგენს, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობები საჯარო ფუნქციების განხორციელებას და ადგილობრივი პრობლემების ეფექტურად მოგვარებას ვერ უზრუნველყოფენ თუ მათ არ ექნებათ უფლებამოსილებებთან ადეკვატურად შესაბამისი საბიუჯეტო შემოსულობები, რაც შეიძლება მოხდეს ადგილობრივი შემოსავლებით, ადგილობრივი ქონების მართვით და განკარგვით, ცენტრალური ხელისუფლებიდან ტრანსფერების სახით და სხვა შემოსავლებით (მუნიციპალური სესხები, გრანტები).

**4. ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია** გულისხმობს კერძო და საჯარო თანამშრომლობის ფორმების განვითარებას, კერძო/საჯარო პარტნიორობის საფუძველზე სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობას სხვადასხვა სერვისისა და ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფის სფეროში. ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია მოიაზრებს ორ ფორმას: პრივატიზაციას და დერეგულაციას.

**პრივატიზაცია** კერძო მენარმეებისთვის ისეთი ფუნქციების შესრულების უფლების გადაცემაა, რაც ადრე მონოპოლიზებული იყო ხელისუფლების დონეზე; ის გულისხმობს კაპიტალური ბაზრების მიერ საჯარო სექტორის პროგრამების დაფინანსებას რისკებისა და პასუხისმგებლობების გაზიარების პირობებში; საჯარო ფუნქციების განხორციელებას საწარმოების მიერ.

**დერეგულაცია** გულისხმობს სერვისების მიწოდების სფეროში კერძო სექტორის ჩართულობის უზრუნველყოფას საკანონმდებლო რეგულაციების გაადვილებით, კონკურენციის გაზრდის ხელშეწყობას და ბაზრების გათავისუფლებას ზედმეტი ბიუროკრატიული სახელმწიფო რეგულაციებისაგან.

დეცენტრალიზაციას შეუძლია გაზარდოს ხელისუფლების წარმომადგენლების მგრძობელობა ადგილობრივი საჭიროებების მიმართ, აგრეთვე, შეამციროს ბიუროკრატიული პროცესები და ცენტრალური სამინისტროების მენეჯერები გაანთავისუფლოს რუტინული ყოველდღიური ამოცანების შესრულებისგან, რაც ადგილობრივ დონეზე უფრო ეფექტიანია და მათი ყურადღება მიმართოს უფრო მნიშვნელოვანი ზოგადი პოლიტიკური საკითხების და უფრო მასშტაბური პრობლემების მოგვარებაზე (Litvak, World Bank).

ალსანიშნავია, რომ „დეცენტრალიზაცია არ არის პანაცეა და მას გააჩნია შესაძლო უარყოფითი მხარეები“ (Litvak, World Bank), რაც გულისხმობს იმას, რომ არ შეიძლება იმ მიმართულებებით დეცენტრალიზაცია, რომელიც გამოიწვევს ფინანსური რესურსების დანაკარგებს და სერვისების არაეფექტურ მიწოდებას.

დეცენტრალიზაციის პროცესები წარუმატებელი იქნება იმ შემთხვევაში, თუ ცენტრალური ხელისუფლება უფლებამოსილებებს და პასუხისმგებლობებს გადასცემს ისეთ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, რომლებსაც არ გააჩნიათ შესაბამისი ადმინისტრაციული, ტექნიკური და ფინანსური შესაძლებლობები ადგილობრივ დონეზე სერვისების ეფექტურად მიწოდების უზრუნველყოფისთვის.

შესაბამისად, ცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაცია უნდა იყოს ისე დაბალანსებული, რომ უზრუნველყოფილი იქნეს ხელისუფლების ფუნქციების ეფექტურად და ეფექტიანად განხორციელება ადგილობრივ და ცენტრალურ დონეზე (Litvak, World Bank).

ალსანიშნავია, რომ ცენტრალური ხელისუფლება უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის წარმატებაში ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების ინსტიტუციური შესაძლებლობების მხარდაჭერით, ადგილობრივი საჯარო მოხელეების დატრენინგებით, მათი უნარ-ჩვევებისა და შესაძლებლობების გაძლიერებით და ადგილო-

ბრივი თვითმმართველი ერთეულების ტექნიკური და მეთოდური მხარდაჭერით, რათა მათ შეძლონ ადგილობრივი საჭიროებების უკეთ დანახვა, სტრატეგიული აზროვნების განვითარება და ადგილობრივი პროექტებისა და პროგრამების ეფექტიანად დაგეგმვა და განხორციელება. დეცენტრალიზაციის წარმატებულად განხორციელებისთვის აგრეთვე უმნიშვნელოვანესია ანგარიშვალდებულობის ისეთი სისტემის შექმნა და ზედამხედველობის და მონიტორინგის სისტემის ეფექტური მექანიზმების დანერგვა, რაც უზრუნველყოფს ინფორმაციის გამჭვირვალობას და საჯაროობას ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის რესურსების და ადგილობრივი ქონების ხარჯვისა და მართვის საკითხებზე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ადგილობრივი ელიტების მიერ ადგილობრივი რესურსებით არასამართლიანად სარგებლობის ფაქტები და კორუფციის სხვა გამოვლინებები. აღსანიშნავია, რომ დეცენტრალიზაციის წარმატებას მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ადგილობრივი პროექტების დაგეგმვის და განხორციელების პროცესებში მოქალაქეების ჩართულობის მექანიზმების დანერგვა და გაძლიერება.

### **ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის დეცენტრალიზაციის შესაძლებლობები საქართველოში**

დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარების მიმართულებით საქართველოში ბოლო 10 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა, კერძოდ:

- 2010 წელს საქართველოს კონსტიტუციას დაემატა ახალი თავი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (საქართველოს კონსტიტუცია, თავი მეცხრე);
- თვითმმართველ ერთეულებს საკონსტიტუციო სასამართლოში საკანონმდებლო აქტების გასაჩივრების უფლება მიეცათ, რომლებიც არღვევენ თვითმმართველი ერთეულის კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებებს (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 60, პუნქტი 4, „ი“ ქვეპუნქტი);
- 2014 წლის 5 თებერვალს მიიღეს „საქართველოს ორგანული კანონი- ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- 2014 წლიდან მოქალაქეებს უფლება მიეცათ აირჩიონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები (პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით აღნიშნული რეფორმა უმნიშვნელოვანესი მიღწევა იყო);
- 2017 წელს საქართველოს კონსტიტუციაში შევიდა ცვლილება და აღიარებული იქნა სახელმწიფო ხელისუფლებისა და თვითმმა-

- რთველი ერთეულის უფლებამოსილებათა გამიჯვნა სუბსიდიარობის პრინციპზე დაფუძნებით, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ვალებულების აღებას უზრუნველყოს ფინანსური სახსრების შესაბამისობა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი თვითმმართველი ერთეულების უფლებამოსილებებთან (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 75, პუნქტი 4);
- 2018 წლის 4 აპრილს მიღებულიქნა „საქართველოს კანონი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“;
  - 2018 წლის დეკემბერში გაუქმდა გათანაბრებითი ტრანსფერი, ასევე მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს გამოაკლდათ საშემოსავლო გადასახადის გარკვეული ტიპებიდან მიღებული შემოსავლები (საშემოსავლო გადასახადი მენარმე ფიზიკურ პირთა საქმიანობით მიღებული შემოსავლებიდან; არარეზიდენტი პირების საშემოსავლო გადასახადი (ქონების რეალიზაციიდან მიღებული შემოსავლებიდან); ასევე საშემოსავლო გადასახადი ფიზიკური პირის მიერ მატერიალური აქტივების რეალიზაციით მიღებული ნამეტიდან, ფიზიკური პირისათვის ქონების ჩუქებიდან, ფიზიკური პირის მიერ ქონების მემკვიდრეობით მიღებიდან, ფიზიკური პირის მიერ ქონების იჯარით გაცემის შედეგად მიღებული შემოსავლებიდან), დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ) გახდა ზიარი გადასახადი (19% მიემართება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში).
  - 2019 წლის 31 დეკემბერს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით მიიღეს „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“ და სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა 2020-2021 წლებისთვის.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად თვითმმართველ ერთეულებს, ანუ მუნიციპალიტეტებს გააჩნიათ საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები და დელეგირებული უფლებამოსილებები, რასაც ახორციელებენ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების საკუთარი და არასაკუთარი შემოსულობებით.

აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს მუნიციპალიტეტების დელეგირებულ უფლებამოსილებებს დაემატა სასკოლო ინფრასტრუქტურის განვითარების მიმართულებით პროექტების განხორციელება, რაც ასევე წინგადადგმული ნაბიჯია ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მხრივ.

მუნიციპალიტეტებს დამოუკიდებლად და საკუთარი შეხედულებისამებრ შეუძლიათ გამოიყენონ მხოლოდ საკუთარი შემოსულობები, რომელიც დღესდღეობით გენერირდება ადგილობრივი გადასახადის (ქონების გადასახადის 100%), ზიარი გადასახადის (დამატებული ღირებულების გადასახადის 19%), ადგილობრივი მოსაკრებლების, ადგილობრივი ქონების მართვითა და განკარგვით, საურავებით, ჯარიმებით და მომსახურებების



განვით მიღებული სხვა შემოსავლების საფუძველზე. საკუთარ შემოსულობებს მუნიციპალიტეტები იყენებენ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისთვის, საკუთარი პასუხისმგებლობით.

აგრეთვე, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს აქვთ არასაკუთარი შემოსულობები, რომლებსაც განეკუთვნება კაპიტალური, სპეციალური და მიზნობრივი ტრანსფერები, სესხები და გრანტები. კაპიტალური ტრანსფერი გამოიყოფა კაპიტალური პროექტების განსახორციელებლად, რაც დაკავშირებულია ტრანსფერის მიმღების არაფინანსური აქტივების ზრდასთან. მიზნობრივი ტრანსფერი გადაეცემა დელეგირებული უფლებამოსილების ფინანსური უზრუნველყოფისთვის, ხოლო სპეციალური ტრანსფერი გამოიყოფა სტიქიური მოვლენების, ეკოლოგიური და სხვა კატასტროფების, ეპიდემიების, საომარი მოქმედებების და სხვა საგანგებო სიტუაციების შედეგების ლიკვიდაციისათვის.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული საქართველოს კანონმდებლობით, მათ შორის ისეთი ღონისძიებების განხორციელება, რაც გულისხმობს დასაქმების ხელშეწყობას, ტურიზმის განვითარებას, სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერას, სოციალური დახმარების განწესებას, ინვესტიციების მოზიდვას, ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერას და სხვა საკითხებს.

კანონმდებლობით არ არის ნათლად გამიჯნული და მუნიციპალიტეტების არც საკუთარ და არც დელეგირებულ უფლებამოსილებებში არ არის განერილი ადგილობრივ დონეზე მენარმეობის მხარდაჭერის და ეკონომიკური განვითარების სტიმულირების საკითხებში მუნიციპალიტეტების როლი და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებული ფუნქციების შესრულება მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების ნებასა და ინიციატივაზე არის დამოკიდებული. შესაბამისად დღესდღეობით მუნიციპალიტეტების როლი ამ სფეროებში უმნიშვნელოა. ასევე უმნიშვნელოა მუნიციპალიტეტების როლი მენარმეობის მხარდაჭერის მიმართულებით მომუშავე მენარმეობის განვითარების სააგენტოსა და საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს მიერ განხორციელებულ პროექტებში.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ქონების, განსაკუთრებით კი მიწის, ტყის, წყლის და სხვა ბუნებრივი რესურსების გამიჯვნის პროცესები ნელი ტემპებით მიმდინარეობს (NALAG 2018).

აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ ქონების გადასახადისგან მიღებული შემოსავლები ადგილობრივ ბიუჯეტებში უმნიშვნელოა, რადგან მოქმედი საგადასახადო კოდექსის 206-ე მუხლის თანახმად ფიზიკური პირის სა-

კუთრებაში არსებული 5 ჰა-მდე ფართობის სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები გათავისუფლებულია ქონების გადასახადისგან, რაც აღნიშნული გადასახადის გადამხდელთა რაოდენობას მკვეთრად ამცირებს, თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ შეღავათის მთლიანად გაუქმება არ იქნება მიზანშეწონილი, რადგან მიწის მფლობელთა ღარიბ წარმომადგენლებს შეიძლება მძიმე ტვირთად დააწვეს ეს საგადასახადო ტვირთი. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი ანალიტიკური სამუშაოა ჩასატარებელი, რათა უკეთ შეფასდეს დიფერენციული მიდგომების გამოყენების შესაძლებლობები და საფრთხეები ამ მიმართულებით.

აღსანიშნავია, რომ 2018 წელს გაუქმდა გათანაბრებითი ტრანსფერი, რომელიც ვერ უზრუნველყოფდა რეალური სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გათანაბრების შედეგების მიღწევას და მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტების შემოსულობების გათანაბრებას ემსახურებოდა, რათა მათ შესაძლებლობა ჰქონოდათ განეხორციელებინათ საკუთარი უფლებამოსილებები. აგრეთვე, გათანაბრებითი ტრანსფერი მისი შინაარსიდან გამომდინარე საკუთარი შემოსულობების გენერირების მხრივ მუნიციპალიტეტების დემოტივაციასაც კი ახდენდა განეხორციელებინათ ადგილობრივი ეკონომიკის მხარდაჭერი ღონისძიებები და ყოფილიყვნენ უფრო აქტიურები, თანაც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეკონომიკის მხარდაჭერის მხრივ უფლებამოსილებები იყო და დღესაც არის ნებაყოფლობითი და არ შედის მუნიციპალიტეტების ვალდებულებებში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. 2018 წელს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებს აგრეთვე გამოაკლდა ზოგიერთი საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლები. აღნიშნული ცვლილებების გამო მუნიციპალიტეტებმა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისთვის საჭირო ხარჯების გაწვევისთვის ფინანსური რესურსების დანაკლისის შესავსებად მიიღეს გადაწყვეტილება, რომ დღგ გამხდარიყო ზიარი გადასახადი. ზოგადად, დღგ თავისი შინაარსიდან გამომდინარე საერთო სახელმწიფოებრივი ტიპის გადასახადია და არ არის ადგილობრივი ან ზიარი ტიპის გადასახადი და შესაბამისად უმჯობესი იქნებოდა ადგილობრივ გადასახადებში შესულიყო საშემოსავლო გადასახადები, თუმცა აღსანიშნავია, რომ გატარებული რეფორმა ფისკალური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით მაინც წინგადადგმულ ნაბიჯად ითვლება. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დღგ-სგან მიღებული საერთო ფინანსური რესურსები სახელმწიფო ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლებში ყველაზე დიდია (დაახლოებით 40%).

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად დღგ-სგან მიღებული საერთო ფინანსური რესურსის 19% მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებზე შემდეგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით ნაწილდება:

- 60% - მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით;
- 15% - მუნიციპალიტეტში რეგისტრირებული 6 წლამდე ბავშვთა რაოდენობის მიხედვით;
- 10% - 6 დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობის მიხედვით;
- 5% - მუნიციპალიტეტის ფართობის მიხედვით;
- 10% - მაღალმთიან დასახლებაში მუდმივად მცხოვრები პირის სტატუსის მქონე პირთა რაოდენობის მიხედვით.

აღნიშნული რეფორმის შედეგად მუნიციპალიტეტებისათვის გაჩნდა მოტივაცია, გააქტიურდნენ, გამოიჩინონ ინიციატივა და ხელი შეუწყონ ადგილობრივ დონეზე პროდუქტის წარმოებას, ასევე იზრუნონ მოსახლეობის რაოდენობის შენარჩუნებასა და გაზრდაზე და შესაბამისად მიიღონ მეტი წილი ფინანსური რესურსი დღგ-ს გადასახადისგან. შესაბამისად, ეს რეფორმა მნიშვნელოვანი წამახალისებელი ფაქტორი იქნება მუნიციპალიტეტებისთვის, რათა დანერგონ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიულად დაგეგმვის მიდგომა, რისთვისაც საჭირო იქნება გამოიყენონ ადგილობრივი აქტორების თანამშრომლობის მექანიზმები, რაც საბოლოოდ მუნიციპალიტეტში ხელს შეუწყობს ახალი ეკონომიკური ინიციატივების იდენტიფიცირებას და განხორციელებას ადგილობრივი კეთილდღეობის უზრუნველყოფისათვის. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეფექტური და სწრაფი შედეგების მიღწევისთვის უფრო მეტი რეფორმა გასატარებელი და ზემოთ აღნიშნული რეფორმით მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლების დაახლოებით 900 მლნ ლარით გაზრდა საკმარისი არ არის.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2018 წლის შემოსულობებმა ჯამურად 2,349.3 მლნ ლარი შეადგინა, წლის ბოლოს განხორციელებულმა რეფორმამ კი 2019 წელს ამ მაჩვენებლის ზრდა გამოიწვია და შემოსულობების საერთო რაოდენობამ 2,758.0 მლნ ლარს მიაღწია, თუმცა კოვიდ-19 ვირუსთან დაკავშირებული პანდემიის დაწყების გამო ეს მაჩვენებელი 2020 წელს 228.5 მლნ ლარით, ანუ 8.3%-ით შემცირდა და 2,529.4 მლნ ლარი შეადგინა. საქართველოს მუნიციპალიტეტების შემოსულობების ფარდობა მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) 2018 წელს 5.3% -ს შეადგენდა, 2019 წელს გაიზარდა და 5.6 % მიაღწია, ხოლო 2020 წელს 5.1 % შეადგინა.

უნდა აღინიშნოს, რომ ყოველ წელს საქართველოს მუნიციპალიტეტების შემოსულობებიდან ყველაზე დიდი წილი მოდის ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტზე და მთლიანის დაახლოებით მესამედ წილს აღემატება.

ასევე აღსანიშნავია, რომ განხორციელებული ცვლილებების შედეგად 2019 წელს (1,469.7 მლნ ლარი) 2018 წელთან (557.6 მლნ ლარი) შედარებით მუნიციპალიტეტების საგადასახადო შემოსავლები დაახლოებით 912

მლნ ლარით გაიზარდა, რაც ძალიან დადებითი ფაქტია ფისკალური დეცენ-ტრალიზაციის თვალსაზრისით. 2020 წელს ეს მაჩვენებელიც შემცირდა პანდემიის გამო და 1,352.7 მლნ ლარი შეადგინა.

**საქართველოს მუნიციპალიტეტების შემოსავლები კომპონენტების მიხედვით 2015-2020 წლებში (მლნ. ლარი)**

დიაგრამა 1

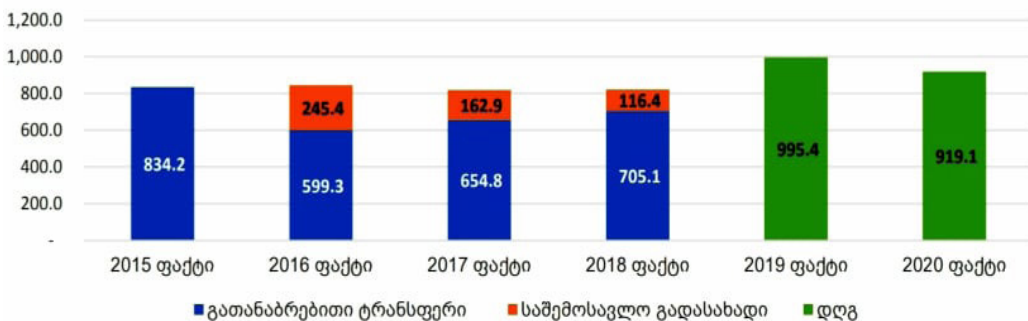


წყარო: საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

2019 წელს, გათანაბრებითი ტრანსფერიდან და საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსავლის ნაცვლად, დღგ-დან მიღებულმა შემოსავალმა 995.4 მლნ ლარი შეადგინა, ხოლო 2020 წელს - 919.1 მლნ ლარი, რაც 2015-2018 წლებში გათანაბრებითი ტრანსფერიდან და საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებულ ყოველწლიურ საშუალო შემოსავალს (822 მლნ ლარს) 89.6 მლნ ლარით აღემატება (საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი, 2021).

**საქართველოს მუნიციპალიტეტების გათანაბრებითი ტრანსფერი, საშემოსავლო გადასახადი და დღგ 2015-2020 წლებში (მლნ ლარი)**

დიაგრამა 2



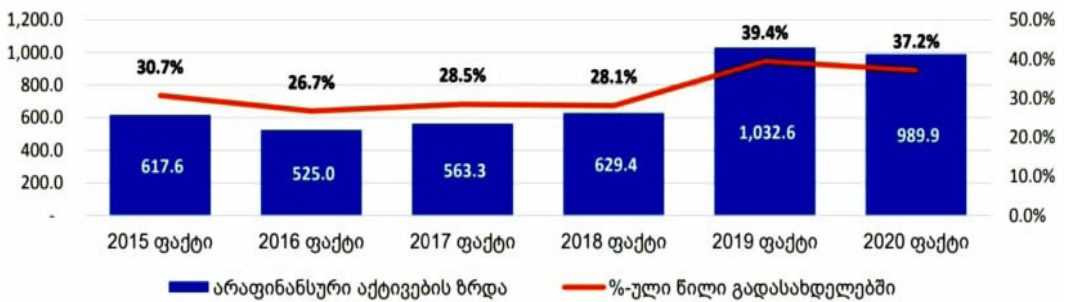
წყარო: საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი

აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების ფინანსური მდგომარეობა გაუმჯობესდა, თუმცა ისინი კვლავაც მოკლებულნი არიან შესაძლებლობას უზრუნველყონ მსხვილბიუჯეტიანი კაპიტალური პროექტების დაფინანსება და კვლავ საჭიროებენ სახელმწიფოს მხრიდან დახმარებას გრანტის და ტრანსფერების სახით (მაგ: რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის, სოფლის მხარდაჭერის ფონდის, კაპიტალური და სპეციალური ტრანსფერების ფარგლებში).

აღსანიშნავია, რომ 2019 წელს, 2018 წელთან შედარებით, 11.3 % -ით გაიზარდა მუნიციპალიტეტების არაფინანსური აქტივები, რაც მუნიციპალიტეტებში მსხვილბიუჯეტიანმა, განსაკუთრებით კი კაპიტალური ტრანსფერის ფარგლებში განხორციელებულმა ინფრასტრუქტურულმა პროექტებმა განსაზღვრა.

**საქართველოს მუნიციპალიტეტების არაფინანსური აქტივების ზრდა და მისი წილი გადასახდელებში 2015-2020 წლებში (მლნ ლარი %)**

დიაგრამა 3



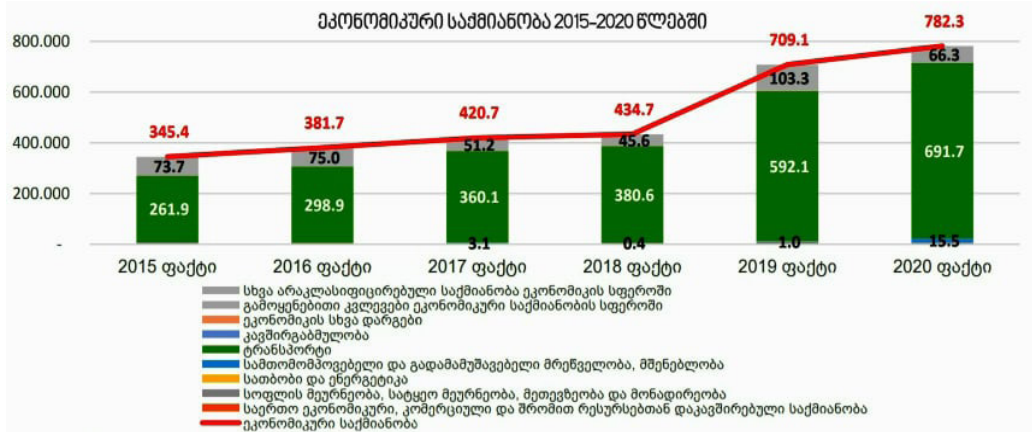
წყარო: საქართველოს პაჩდამენგის საბიუჯეტო ოფისი

მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში პროგრამები ძირითადად ემსახურება მუნიციპალური მომსახურებების და ადგილობრივი მნიშვნელობის მცირე ბიუჯეტიანი ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებას და მრავალი პრობლემის გამო არ არიან ორიენტირებულნი მდგრადი ეკონომიკური განვითარების მიზნებისა და ადგილობრივ დონეზე ეკონომიკური ზრდის მიღწევაზე.

ერთი მხრივ, ბიუჯეტების სახსრების სიმწირის და მეორე მხრივ, ადამიანური რესურსების ნაკლებობის გამო, ეკონომიკური განვითარების პროცესებზე მუნიციპალიტეტების როლი ძალზე შეზღუდულია და არ შეუძლიათ მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინონ მდგრად ეკონომიკურ განვითარებასა და ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდაზე.

**ეკონომიკური საქმიანობა 2015-2020 წლებში საქართველოს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსურ აქტივებზე ოპერაციების ფუნქციონალური კლასიფიკაციის მიხედვით**

დიაგრამა 4



წყარო: საქართველოს პაჩიამენტის საბიუჯეტო ოფისი

მე-4 დიაგრამიდან ჩანს, რომ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების ხარჯების წილი ეკონომიკურ საქმიანობაზე მწირია და ამ ხარჯების თითქმის 90% ტრასპორტის სფეროზე მოდის.

შესამჩნევია, რომ დეცენტრალიზაციის პროცესები საქართველოში ნელი ტემპებით მიმდინარეობს, რომლის მიზეზადაც ადრე კონფლიქტები და პოლიტიკური ნების არარსებობა სახელდებოდა, ხოლო დღესდღეობით დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის შესაბამისად დეცენტრალიზაციის განვითარების პოლიტიკური ნება გამოხატულია, თუმცა, ცენტრალური ხელისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველი ორგანოების არასათანადო შესაძლებლობების გამო, დეცენტრალიზაციის პირობებში ადგილობრივ დონეზე შესაძლო განსახორციელებელი სერვისების არაჯეროვნად მიწოდებისა და არაეფექტიანობის რისკებს ხედავს.

უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტებში საგრძნობია ადამიანური რესურსების მკვეთრი სიმწირე და ინსტიტუციური შესაძლებლობების დაბალი დონე, რაზეც მეტყველებს მუნიციპალიტეტებში განვითარების სტრატეგიული ხედვის, კრიტიკული აზროვნების სტილის და ანალიტიკური უნარ-ჩვევების არარსებობა ადგილობრივი საჭიროებების და შესაძლებლობების უკეთ დანახვისთვის, რის გამოც მუნიციპალიტეტებში არსებული სტრატეგიული დოკუმენტების ხარისხი არასათანადოა (რომელთა შემუშავების პროცესებშიც მოქალაქეების, კერძო სექტორის და სამოქალაქო სექტორის ჩართულობის დონე არასათანადო იყო) და ასევე მნიშ-

ვნელოვანი პრობლემები არსებობს მუნიციპალიტეტების შედარებითი უპირატესობების იდენტიფიცირებასთან და ადგილობრივი რესურსების ეფექტიანად გამოყენებასთან დაკავშირებით.

პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ მუნიციპალიტეტები არ არიან ორიენტირებული ინოვაციებზე, სიახლეების დანერგვაზე, ცოდნის ტრანსფერზე და ამ მხრივ ისევ ცენტრალური ხელისუფლების და დონორი ორგანიზაციების მხრიდან მეთოდური და ტექნიკური დახმარების მიღების მოლოდინში არიან. უფრო მეტიც, ისინი არ ფლობენ შესაბამის ცოდნას იმისათვის, რომ ეფექტურად გამოიყენონ უკვე არსებული რეგულაციები ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობასა და კერძო-საჯარო პარტნიორობასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტები იმ შესაძლებლობებსაც კი ვერ იყენებენ ბოლომდე რა შესაძლებლობებიც და უფლებამოსილებებიც მათ აქვთ დღესდღეობით არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების ფარგლებში, თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ არსებული რეგულაციებიც საჭიროებენ დახვეწას, რომ უფრო აღქმადი, გაგებადი და გამოყენებადი იყოს მუნიციპალიტეტების მიერ.

დეცენტრალიზაციის სფეროში ქვეყნის მთავარი დოკუმენტია 2019 წლის 31 დეკემბერს მიღებული „დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020-2025“, რითაც განისაზღვრა სტრატეგიული ხედვა, რაც გულისხმობს 2025 წლისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობების საერთო წილის მშპ-ში არანაკლებ 7%-მდე გაზრდას. აღნიშნული ხედვა ასევე გულისხმობს მოქალაქეთა მაღალი ნდობით აღჭურვილი ადგილობრივი თვითმმართველობების მიღწევას, რომლებიც რაც შეიძლება სრულად უპასუხებენ მოსახლეობის საჭიროებათა ფართო სპექტრის მოთხოვნებს და ამისათვის ექნებათ შესაბამისი ქონება და გაზრდილი ფინანსური რესურსები და აგრეთვე უზრუნველყოფენ მოქალაქეთა ჩართულობას გადანყვეტილებების მიღებისა და აღსრულების პროცესში კარგი მმართველობის და მონაწილეობითი დემოკრატიის პრინციპებზე დაყრდნობით.

დეცენტრალიზაციის მოქმედ სტრატეგიას აქვს სამი ძირითადი მიზანი, რომელიც ეხება 1.თვითმმართველი ერთეულის როლის გაზრდას საჯარო საქმეების მნიშვნელოვანი ნაწილის გადანყვეტაში, 2. ადგილობრივი თვითმმართველობის უზრუნველყოფას შესაბამისი ფინანსური და მატერიალური რესურსებით და 3. ადგილობრივ დონეზე მართვისა და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდების ეფექტიანი და ინოვაციური სისტემების დანერგვას.

უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია მოიცავს დეცენტრალიზაციის განვითარებასთან დაკავშირებულ ყველა მიმართულებით აქტივობას, თუმცა, ამოცანები და აქტივობა არის ზოგადი ხასიათის

და არ იძლევა ინფორმაციას კონკრეტული გადასადგმელი ნაბიჯების შესახებ. აგრეთვე სტრატეგიის 2 წლიანი, კერძოდ 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმაც ზოგადი ხასიათის აქტივობას მოიცავს, რომელთა ძირითადი ნაწილი შეეხება კანონმდებლობის რევიზიას, მუნიციპალიტეტების მომსახურებების და ზოგადად საჯარო სერვისების გადახედვას, დიაგნოსტიკური და შეფასებითი დოკუმენტების მომზადებას, მუნიციპალიტეტებისთვის სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით მეთოდური სახელმძღვანელოების მომზადებას, ადგილობრივი საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლებისთვის ტრენინგების მოწყობას, რამდენიმე ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის პროექტის და საინვესტიციო პროფილების შექმნას და სხვა საკითხებს.

აღსანიშნავია, რომ დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიღება ნამდვილად წარმოადგენს სახელმწიფოსთვის მნიშვნელოვან წინ გადადგმულ ნაბიჯს, თუმცა მასში ზოგადი ხასიათის ჩანაწერებიდან გამომდინარე, ჯერჯერობით რთულია მის წარმატებაზე მსჯელობა და შეგვიძლია ვთქვათ, რომ მისი წარმატება დამოკიდებული იქნება შემდგომ სამოქმედო გეგმებში ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით გაწერილი კონკრეტული ღონისძიებების ეფექტიანობაზე.

## დასკვნა

2010 წლიდან საქართველოში დეცენტრალიზაციის ყველა მიმართულებით განხორციელდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები. პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების არჩევნების შემოღება, ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის მხრივ მუნიციპალიტეტების დელეგირებული უფლებამოსილებების გაზრდა, ფისკალური დეცენტრალიზაციის მხრივ – დამატებული ღირებულების გადასახადით მიღებული შემოსავლების განაწილება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებისთვის, ხოლო ეკონომიკური დეცენტრალიზაციისთვის მნიშვნელოვანი წინგადადგმული ნაბიჯი იყო კერძო-საჯარო თანამშრომლობასთან დაკავშირებით კანონის მიღება. თუმცა, მიუხედავად განხორციელებული წინსვლებისა, მდგომარეობა გვიჩვენებს, რომ კიდევ ბევრი რეფორმაა გასატარებელი, რათა ადგილობრივი თითმმართველობები აქტიურად ჩაერთონ ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროცესებში და უფრო მეტიც, თვითონ გახდნენ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესების ინიციატორები.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით არ არის ნათლად გამიჯნული და მუნიციპალიტეტების არც საკუთარ და არც



დელეგირებულ უფლებამოსილებებში არ არის განერილი ადგილობრივ დონეზე მენარმეობის მხარდაჭერის და ეკონომიკური განვითარების სტიმულირების საკითხებში მუნიციპალიტეტების როლი. შესაბამისად, სოციალურ - ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებული ფუნქციების შესრულება მხოლოდ ადგილობრივი ხელისუფლების ნებასა და ინიციატივაზე დამოკიდებული, თანაც გამომდინარე იქედან, რომ მუნიციპალური ქონება ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტურად განხორციელებისთვის ყველაზე მნიშვნელოვანი ეკონომიკური საფუძველია და დღეს მუნიციპალიტეტებს მწირი ქონება და ადგილობრივ ბიუჯეტებში არასათანადო ოდენობის საკუთარი შემოსულობები აქვთ, გასაკვირი არ არის, რომ ამ პირობებში საქართველოს მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივ სოციალურ და ეკონომიკურ განვითარებაში უმნიშვნელოა.

ასევე აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების ინსტიტუციური შესაძლებლობების არასათანადო დონესა და კვალიფიციური ადამიანური რესურსების სიმწირესთან დაკავშირებული პრობლემები, რაც დეცენტრალიზაციის საფრთხედ აღიქმება, ასევე უმნიშვნელოვანესი დაბრკოლებაა მუნიციპალიტეტებში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფციის გამოყენებისა და აღნიშნული ჰოლისტური სტრატეგიული მიდგომის დანერგვისთვის. შესაბამისად, შეგვიძლია დავასკვანათ, რომ დეცენტრალიზაციის საფრთხეების შერბილებით და ადგილობრივი თვითმმართველობების შესაძლებლობების მხარდაჭერის პოლიტიკის გატარებით მნიშვნელოვნად გაიზრდება ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის და პოლიტიკის ეფექტიანობა.

ნიშანდობლივია, რომ მუნიციპალიტეტების არასათანადო შესაძლებლობებთან დაკავშირებით, რაც დეცენტრალიზაციის პროცესებს საფრთხეს უქმნის, საქართველო უმნიშვნელოვანესი გამოწვევების წინაშე დგას და ამ მხრივ გონივრული რეფორმებია გასატარებელი, რაც გულისხმობს იმას, რომ დეცენტრალიზაციის წარმატება რეალურად შესაძლებელია მხოლოდ კომპლექსური მიდგომით, რაც გულისხმობს ერთდროულად სამი მიმართულებით მუშაობას: 1.უფლებამოსილებების და ფინანსური რესურსების გადაცემას 2.თვითმმართველობების ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერებაზე ზრუნვასა და მხარდაჭერას და 3.ადგილობრივ დონეზე ბიუჯეტის ხარჯვის მონიტორინგისა და კორუფციასთან ბრძოლის მექანიზმების დახვეწას.

დეცენტრალიზაცია წარმატებული ვერ იქნება თუ აღნიშნული მიმართულებებით მუშაობა ერთმანეთის პარალელურად არ წარიმართა, რის გარეშეც კრახი გარდაუალი იქნება. მაგალითად იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტებს გაეზრდებათ უფლებამოსილებები, რომელთა განხორციელებისათვის არ ექნებათ შესაბამისი ფინანსური ან ადამიანური რე-

სურსები; ან კიდევ იმ შემთხვევაში, თუ მუნიციპალიტეტებს გავზრდით ფინანსურ რესურსებს და არ მოხდება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვის სამართლიანობის და ეფექტიანობის შესაბამისი აუდიტი და მონიტორინგი, რაც გაზრდის კორუფციას ადგილობრივ დონეზე და საბოლოოდ ადგილობრივი კეთილდღეობით ისარგებლებენ მცირე, მაგრამ დაწინაურებული ჯგუფები. შესაბამისად, სახელმწიფოს მართებს გონივრულობა, სწორი შეფასებების გაკეთება, ხისტი მიდგომების თავიდან აცილება და თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარება დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის წარმატებით განხორციელებისთვის.

უფლებამოსილებებისა და ფინანსური რესურსების გაზრდის მიმართულებით მუშაობისას მიზანშეწონილი იქნებოდა დიფერენციაციული მიდგომების გამოყენება სხვადასხვა შესაძლებლობის მქონე მუნიციპალიტეტების მიმართ. არ არის აუცილებელი რეფორმა გატარდეს ერთდროულად ყველა მუნიციპალიტეტისთვის. თავდაპირველ ეტაპზე შესაძლებელია მოხდეს საპილოტე მუნიციპალიტეტების იდენტიფიცირება, რეფორმების გატარება და დაკვირვება, რაც მნიშვნელოვნად დაეხმარება ცენტრალურ ხელისუფლებას დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის სწორად განსაზღვრასა და წარმატებულად განხორციელებაში.

### ლიტერატურა:

- Local Economic Development in Post-Crisis Situations (Operational Guide) International Labour Organization (ILO), 2004. [https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_112267/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_112267/lang--en/index.htm) /last seen 12 November, 2021
- World Bank, GWEN SWINBURN, SORAYA GOGA & FERGUS MURPHY (2006). LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT: A PRIMER DEVELOPING AND IMPLEMENTING LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES AND ACTION PLANS
- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/763491468313739403/pdf/337690REVISED0ENGLISH0led1primer.pdf> / last seen 12 November, 2021/
- ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარიაო. (2016). “ადგილობრივი თვითმმართველობა” (დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისთვის), მწვანე კავკასია, თბილისი.
- საქართველოს პარლამენტის ბიუჯეტის ანალიზის განყოფილება (2021). ავტონომიური რესპუბლიკების 2020 წლის რესპუბლიკური ბიუჯეტების შესრულებისა და საქართველოს მუნიციპალიტეტების 2020 წლის ბიუჯეტების შესრულების მიმოხილვა,
- [http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/2020\\_avtonom.pdf?fbclid=IwAR3lBg5mVrn78bhEFrWoWkURkgRZ\\_2bDvEGW\\_YRctD4luijg2P9hhj72fck](http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/2020_avtonom.pdf?fbclid=IwAR3lBg5mVrn78bhEFrWoWkURkgRZ_2bDvEGW_YRctD4luijg2P9hhj72fck) /last seen 12 November, 2021/

- საქართველოს კონსტიტუცია [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /ბოლო ნახვა 2021 წელი/
- საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
- საქართველოს კანონი - საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება N678 (2019, 31. 12). დეცენტრალიზაციის 2020-2025 წლების სტრატეგიისა და დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელების 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ. [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
- ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის - საჭიროებათა კვლევა. (2018). საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია (NALAG).
- <http://nala.ge/uploaded/nala/2018-12/20181227085949348677678.pdf> /last seen 12 November, 2021/
- Triyowati H. (2011). The Mapping of Local Economic Development in Decentralized Governance Era, <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/index.php/ber/article/view/5> /last seen 12 November, 2021/
- Nasser W., Donsimoni M. (2014). Local Governance, Decentralization and Local Economic Development.
- [https://www.researchgate.net/publication/281567153\\_Local\\_governance\\_decen-tralization\\_and\\_local\\_economic\\_development](https://www.researchgate.net/publication/281567153_Local_governance_decen-tralization_and_local_economic_development) /last seen 12 November, 2021/
- Litvack J. –World Bank, Decentralization Thematic Team, The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development; general Information - What is Decentralization?
- [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html) /last seen 12 November, 2021/
- <https://www.mof.ge/5261> /last seen 12 November, 2021/

## References:

- Local Economic Development in Post-Crises Situations (Operational Guide) International Labour Organization (ILO), 2004. [https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS\\_112267/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_112267/lang--en/index.htm) /last seen 12 November, 2021/
- World Bank, GWEN SWINBURN, SORAYA GOGA & FERGUS MURPHY (2006). LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT: A PRIMER DEVELOPING AND IMPLEMENTING LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES AND ACTION PLANS
- <https://documents1.worldbank.org/curated/en/763491468313739403/pdf/337690REVISED0ENGLISH0led1primer.pdf> /last seen 12 November, 2021/
- Losaberidze D., Kandelaki K., Abuladze M., Konjaria O. (2016). “adgilobrivi tvitm-

- martveloba” [“Local Self-Governance” (GuideBook for Students), Green Caucasus, Tbilisi.] in Georgian
- sakartvelos parlamentis biujetis analizis ganqopileba (2021). (2021). avtonomiuri respublikebis 2020 tslis respublikuri biujetebis shesrulebisa da sakartvelos munitsipalitetebis 2020 tslis biujetebis shesrulebis mimokhilva [Parliamentary Budget Office of Georgia, Budget Analysis Division, Overview of the Execution of the 2020 Republican Budgets of the Autonomous Republics and the Execution of the 2020 Budgets of the Municipalities of Georgia.] in Georgian
  - [http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/2020\\_avtonom.pdf?fbclid=I-wAR3lBg5mVrn78bhEFrWoWkURkgRZ\\_2bDvEGW\\_YRCtD4luijg2P9hhj72fck](http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/2020_avtonom.pdf?fbclid=I-wAR3lBg5mVrn78bhEFrWoWkURkgRZ_2bDvEGW_YRCtD4luijg2P9hhj72fck) /last seen 12 November, 2021/
  - sakartvelos konstitutsia [Constitution of Georgia] in Georgian
  - [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
  - sakartvelos organuli kanoni - adgilobrivi tvitmmartvelobis kodeksi [Organic Law of Georgia - Local Self-Government Code.] in Georgian [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
  - sakartvelos kanoni - sakartvelos sabiujet'o kodeksi [Law of Georgia - Budget Code of Georgia.] in Georgian [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
  - sakartvelos sagadasakhado kodeksi [Tax Code of Georgia] in Georgian [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
  - sakartvelos mtavrobis dadgenileba N678 (2019, 31. 12). detsentralizatsiis 2020-2025 tslebis strategiisa da detsentralizatsiis strategiis gankhortsielebis 2020-2021 tslebis samokmedo gegmis damtkitsebis shesakheb. [Resolution of the Government of Georgia N678 (2019, 31. 12) on approval of the Decentralization Strategy 2020-2025 and the Action Plan for the Implementation of the Decentralization Strategy 2020-2021.] in Georgian
  - [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) /last seen 2021/
  - adgilobrivi tvitmmartveloba adgilobrivi ekonomikuri ganvitarebistvis - sachiroebata kvleva. (2018). sakartvelos adgilobrivi tvitmmartvelobata erovnuli asotsiatsia (NALAG). [Local Governance for Local Economic Development - Needs Assessment. (2018). National Association for Local Authorities of Georgia (NALAG).]in Georgian
  - <http://nala.ge/uploaded/nala/2018-12/20181227085949348677678.pdf> /last seen 12 November, 2021/
  - Triyowati H. (2011). The Mapping of Local Economic Development in Decentralized Governance Era, <https://www.trijurnal.lemlit.trisakti.ac.id/index.php/ber/article/view/5> /last seen 12 November, 2021/
  - Nasser W., Donsimoni M. (2014). Local Governance, Decentralization and Local Economic Development;
  - [https://www.researchgate.net/publication/281567153\\_Local\\_governance\\_decen-tralization\\_and\\_local\\_economic\\_development](https://www.researchgate.net/publication/281567153_Local_governance_decen-tralization_and_local_economic_development) /last seen 12 November, 2021/

- Litvack J. - World Bank, Decentralization Thematic Team, The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development; general Information - What is Decentralization?
- [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html) / last seen 12 November, 2021/
- <https://www.mof.ge/5261/> / last seen 12 November, 2021/

## **Decentralization for Local Economic Development**

**Kristine Uglava**

*Doctoral Student*

*Iv. Javakishvili Tbilisi State University*

*k.uglava@mrdi.gov.ge*

*An important strategic method to achieve Sustainable Development Goals faster in the country is the applying Local Economic Development approach (LED approach), for which it is necessary to have the preconditions in the country provided through decentralization processes.*

*This paper presents: an analysis of the role of decentralization for successful implementation of the Local Economic Development approach in Georgia; a general overview of the current situation, problems and challenges in Georgia; an assessment of relevant implemented reforms and problem solving ways.*

*Since 2010, changes have been made in all directions of decentralization in Georgia ( for political, administrative, economic and fiscal decentralization). However, despite the progress, the situation shows that many more reforms is needed to be carried out in order to involve local self-governments in the processes of local social and economic development and, moreover, to make them becoming initiators of Local Economic Development processes.*

*It is noted that the current legislation of Georgia does not clearly separate the role of municipalities in supporting entrepreneurship and stimulating economic development at the local level, neither in their own, exclusive nor in the delegated powers of municipalities. Performing functions related to socio-economic development depends only on the willingness, desire and initiative of the local governments. In addition, municipalities have poor property and own revenues in local budgets, and consequently, as a result of such conditions, the role of Georgian municipalities in local social and economic development is not important.*

*Problems related to low level of institutional capacity of municipalities and low qualified human resources, which are considered as a threat of*

decentralization, are also a major obstacle for the applying of this holistic-strategic approach - Local Economic Development in municipalities of Georgia.

Therefore, mitigating the threats of decentralization and implementing policies to strengthen and support the capacity of local governments will significantly increase the effectiveness of Local Economic Development policies and strategies in Georgia.

**Keywords:** Local Economic Development (LED), Decentralization, Strengthening Local Governments, Municipal Budget, Reforms, Fiscal Decentralization, Holistic-strategic approach.

**JEL Codes:** O10, O11, O12