

# ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ინსტიტუციური გამონვევები საქართველოში და მათი დაძლევის გზები

მელუა დავითი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

თანამედროვე მსოფლიოში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება დაბალანსებულ ტერიტორიულ განვითარებას, რომლის მთავარი ინსტრუმენტი ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელია. იგი ფართოდ გამოიყენება ევროკავშირში, როგორც ტერიტორიული უთანაბრობის შემცირების ერთ-ერთი ინსტრუმენტი. საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოციაციის ხელშეკრულება განსაზღვრავს საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებას ასეთი უთანაბრობის შემცირებისთვის. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფცია ემყარება მუნიციპალიტეტების წამყვან როლს განვითარების დაგეგმვის პროცესის წარმართვასა და მონაწილეობის უზრუნველყოფაში. ხორვატიის, პოლონეთის და ლიეტუას გამოცდილება მოწმობს, რომ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის უმნიშვნელოვანესია: ძლიერი მუნიციპალიტეტები, კოორდინაციის გამართული სისტემა და თანამშრომლობა ადგილობრივ ბიზნესსა და სამოქალაქო საზოგადოებასთან. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გამოცდილება საქართველოში მოკრძალებულია და ძირითადად საერთაშორისო პროექტებით შემოიფარგლება. მთავარი გამონვევაა სუსტი ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელსაც არ გააჩნია შესაბამისი უფლებამოსილებანი და ფინანსები. სუსტია კოორდინაცია ხელისუფლების რგოლებს შორის და მოქალაქეთა მონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავებაში. გამონვევების დასაძლევად აუცილებელია მუნიციპალიტეტების ფინანსური უფლებამოსილებების გაზრდა, ისევე, როგორც სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოების გარდაქმნა ადგილობრივი განვითარების კოორდინაციის ეფექტიან რგოლად.

**საკვანძო სიტყვები:** ეკონომიკა, ეკონომიკური განვითარება, ადგილობრივი თვითმმართველობა.

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

პოლიტიკის ინსტრუმენტების ჩავარდნა მწვავედ გამოიხატება ტერიტორიული განვითარების უთანაბრობაში სახელმწიფოთა შიგნით და ეს შეინიშნება, როგორც განვითარებად, ისევე მდიდარი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებშიც. ტერიტორიული განვითარების უთანაბრობის საკითხი ევროკავშირის გაზრდილი ყურადღების საგანია. აქ ტერიტორიული პოლიტიკა ორიენტირებულია წევრ სახელმწიფოთა რეგიონებს შორის უთანაბრობის შემცირებაზე. ერთ-ერთი ინსტრუმენტი, რასაც ევროკავშირი იყენებს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელია.

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

### **ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფცია**

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფციის განვითარება უშუალოდაა დაკავშირებული მსოფლიო ეკონომიკური წესრიგის ცვლილებებთან და უწინარესად გლობალიზაციის ტენდენციის გაძლიერებასთან (Rogerson, 2015). შესაბამისად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება განისაზღვრება როგორც პროცესი, რომელიც ეკონომიკურ ზრდას და განვითარებას აკავშირებს ადგილობრივ თავისებურებებთან და შესაძლებლობათა მასშტაბთან (Conti & Giaccaria, 2009). იგი არ აღმოცენებულა აკადემიურ წრეებში, როგორც ახალი თეორია, არამედ წარმოიშვა მრავალი აქტორის პრაქტიკული საქმიანობიდან ადგილობრივ დონეზე (Brikholzer, 2005). ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების კონცეფცია გამოიხატება ფრაზით „ადგილობრივი მუშახელისთვის სამუშაო საცხოვრებელ ადგილზე და ადგილობრივი რესურსების გამოყენებით“ (Robertson, 1985).

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესის შედეგიანობისთვის აუცილებელია შემდეგი პირობები: ა) ძლიერი და ქმედითი ადგილობრივი ხელისუფლების არსებობა; ბ) აქტიური ადგილობრივი საზოგადოება, რომელსაც აქვს ძლიერი თვითიდენტიფიკაცია ადგილობრივ თემთან და მზაობა საერთო საქმეში მონაწილეობისთვის (Brikholzer, 2005); გ) ისეთი რესურსების არსებობა, რაც შეიძლება გამოყენებული იქნას როგორც კონკურენტული უპირატესობა; დ) მობილიზებული ადგილობრივი ბიზნესი, რომელსაც შეუძლია გაერთიანდეს საერთო სარგებლის მიღებისა და საკუთარი ინტერესების დასაცავად.

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

### **ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ევროპული გამოცდილება**

ევროკავშირში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გამოცდილების გაცნობისთვის სამი ქვეყანა შევარჩიეთ. ესენია: 1. ხორვატია, სადაც რეგიონები ომის შედეგად დაზარალდნენ და ევროკავშირში გაწევრიანებამდე არსებული ეკონომიკის სტრუქტურა ნააგავს საქართველოს რეალობას; 2. პოლონეთი, როგორც ტერიტორიული განვითარების საუკეთესო მაგალითი აღმოსავ-

ლეთ ევროპაში და 3. ლიეტუა, რომლის ადგილობრივი ხელისუფლების სისტემა საქართველოს სისტემის მსგავსია.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელი ხორვატიის რესპუბლიკაში – აქ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემაა. პირველ დონეზე ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება 123 ქალაქსა და 428 სასოფლო თემში, სადაც აირჩევა მუნიციპალური საბჭო და მერი. მეორე დონეს განეკუთვნება 21 რაიონი (*Zupanije*), რომელსაც ჰყავს საკუთარი არჩეული საბჭო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური.

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

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

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესი ხორვატიის რესპუბლიკაში ორგანიზებულია ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობის ფორმით. მუნიციპალიტეტები ქმნიან ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სააგენტოებს, რომელთა მმართველ საბჭოებში შედიან ორივე დონის მერები. ამ სააგენტოს აპარატი შერჩეულია პროფესიული ნიშნით და მათ აქვთ მუნიციპალური მოხელის სტატუსი. სააგენტოს მუშაობაში მონაწილეობენ ცენტრალური სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების წარმომადგენლები. სააგენტოს საქმიანობა მოიცავს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავებას, სამუშაო ძალის და ბიზნესის კვლევას, ადგილობრივი ბიზნესის ხელშეწყობი პროგრამების განხორციელებას, მცირე საწარმოების მხარდაჭერას საკრედიტო რესურსებზე წვდომისთვის და სხვა. სააგენტო კოორდინაციის უნევს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მონაწილეობითი დაგეგმვის პროცესს. ამ პროცესის შედეგად მიღებული გეგმები მტკიცდება მმართველი საბჭოს მიერ, სხდომაში სათათბირო ხმით მონაწილეობენ დარგობრივი სამინისტროს წარმომადგენლები, სააგენტო ადგილობრივი და სახელმწიფო ბი-

ცხრილი 1. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით ხორვატიის რესპუბლიკაში

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

წყარო: CG31(2016)11final, Coe

უჯეტებიდან ფინანსდება. ცენტრალურ დონეზე შექმნილია ადგილობრივი განვითარების სააგენტოების ეროვნული საბჭო, რომლის მიზანია მოახდინოს სააგენტოების მიერ მიღებული გეგმების ჰარმონიზაცია ქვეყნის ეკონომიკურ პოლიტიკასთან და კოორდინაცია ხელისუფლების დონეებს შორის.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პოლონური მოდელი – აქ გადამწყვეტი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეკუთვნით და მუნიციპალიტეტები თავად წარმართავენ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავების და განხორციელების პროცესს. პოლონეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორდონიანი სისტემაა, პირველი დონე მოიცავს 2,

478 ქალაქს და სასოფლო თემს (Gminy). მეორე დონეს წარმოადგენს 388 რაიონი (Powiaty). ორივე დონეზე არის არჩეული საბჭო და მერი. პოლონეთში მუნიციპალიტეტებს ფართო მანდატი აქვთ, რომელიც საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებებიდან შედგება. პირველი დონის უფლებამოსილებანი ფართოა და მოიცავს როგორც კომუნალურ სფეროს, ასევე ენერგოეფექტურობის, გარემოს დაცვის, სოციალური და ჯანმრთელობის დაცვის, ურბანულ განვითარებას და სხვა ადგილობრივ საკითხებს. მუნიციპალიტეტებს დელეგირებული აქვთ სამოქალაქო რეგისტრაცია და საჯარო რეესტრის წარმოება. ადგილობრივი ეკონომიკის საკითხები მეორე დონის თვითმმართველობის გამგებლობას განეკუთვნება. რაიონის უფლებამოსილებათა შორისაა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა, დასაქმების ხელშეწყობა და შრომითი რესურსების გაძლიერება, პროფესიული განათლება და ადგილობრივი ეკონომიკის ყველა ის საკითხი რომელთა გადამწყვეტა ცალკეული მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობას აღემატება. საშემოსავლო გადასახადის 38% რჩება მუნიციპალიტეტის, ხოლო 10% რაიონის ბიუჯეტში, მოგების გადასახადის 7% მუნიციპალიტეტის, ხოლო 1.5% რაიონის ბიუჯეტში მიემართება. ცხრილი 2 აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის 50% ადგილობრივი შემოსავლებია და დანარჩენი ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული სახსრები.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროცესს ქალაქის და სასოფლო თემის დონეზე წარმართავს პირველი დონის თვითმმართველი ერთეული, რაიონის დონეზე კი რაიონული თვითმმართველობა. კანონის „განვითარების

დაგეგმვის შესახებ“ ძალით მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია უნდა შეესაბამებოდეს რაიონის სტრატეგიას, ეს უკანასკნელი კი რეგიონის განვითარების სტრატეგიას. თავის მხრივ რეგიონების სტრატეგიები ცენტრალური ხელისუფლების რეგიონული

ცხრილი 2. პირველი დონის ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით პოლონეთის რესპუბლიკაში

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

წყარო: CG36(2019). COE

ცხრილი 3. ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობათა პროცენტული განაწილება წყაროების მიხედვით ლიეტუაში

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

წყარო: CPL35(2018), Coe

განვითარების სტრატეგიის ნაწილია. ყველა დონის გეგმა მტკიცდება წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ და აქვთ ნორმატიული აქტის სტატუსი.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელი ლიეტუაში – ქვეყანა დაყოფილია 60 დიდ მუნიციპალიტეტად, 40 ათასი მოსახლით საშუალოდ ერთ მუნიციპალიტეტზე. მუნიციპალიტეტები ქმნიან განვითარების რეგიონს, რომლის ამოცანაა მუნიციპალიტეტების კონკრეტული ჯგუფისთვის საერთო ადგილობრივი განვითარების გეგმების შემუშავება. რეგიონს ჰყავს რეგიონული განვითარების საბჭო რომელიც შედიან მუნიციპალიტეტების მერები, მუნიციპალური საბჭოების დელეგაცია, ცენტრალური მთავრობის წარმომადგენლები. საბჭოს შემადგენლობის 1/3 დაკომპლექტებულია ადგილობრივი ბიზნესის და სოციალური პარტნიორების წარმომადგენლებით. ლიეტუაში მუნიციპალიტეტთა 10 ასეთი გაერთიანებაა.

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

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

## **ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელის გამოყენება საქართველოში**

2013 წლიდან მუნიციპალიტეტებში აქტიურად დაიწყო ადგილობრივი განვითარების გეგმების შემუშავების პროცესი, 2014 წლიდან შეიქმნა სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები, რეგიონის განვითარების სტრატეგიები დამტკიცებული იქნა საქართველოს მთავრობის მიერ. შეიქმნა რეგიონული განვითარების პროგრამა და საქართველოს საპილოტე რეგიონების ინტეგრირებული განვითარების პროგრამა, შეიცვალა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონებში დასაფინანსებელი პროექტების ფონდის ათვისების პროცედურები მუნიციპალიტეტების როლის გაძლიერების მიმართულებით, შეიქმნა მუნიციპალიტეტების საინვესტიციო პროფილები. საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან შექმნილია „ადგილობრივი განვითარების კონცეფციის შემუშავების ეროვნული ჯგუფი“. ამრიგად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარე-

ბის მიმართულებით მრავალი ნაბიჯი იქნა გადადგმული, მაგრამ საქართველოში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მოდელის გამოყენება მაინც ფრაგმენტულია და იგი ვერ გახდა ეკონომიკური მმართველობის ინსტრუმენტი. მთავარი მიზეზი, რაც ამ შედეგს განაპირობებს, არის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ინსტიტუციური გამონვევები კერძოდ: ა) განვითარების პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ჩაკეტილობა ბ) სუსტი კოორდინაცია ხელისუფლების რგოლებს შორის და გ) სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობა.

განვითარების პოლიტიკის შემუშავების პროცესის ჩაკეტილი და ერთჯერადი ხასიათი – პოლიტიკის შემუშავების პროცესი არ არის განხილული როგორც დემოკრატიული მმართველობის კომპონენტი. 2014 წელს შექმნილ სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოებში არ არის ადგილობრივი ბიზნესის და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენლობა. არც ეროვნულ დონეზეა რაიმე ქმედითი მონაწილეობის ინსტრუმენტი. შედეგად, პოლიტიკის დოკუმენტები ემსახურება მოკლევანიან მიზნებს და არ არის შექმნილი აღსრულებისთვის. ამის მაგალითია რეგიონული განვითარების სტრატეგიები რომელთა განახლებაც კი არ მომხდარა.

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

ცხრილი 4. დ.ღ.გ და სახელმწიფო ბიუჯეტის გრანტების წილი ადგილობრივი ბიჯეტების მთლიან შემოსავლებში 6 მუნიციპალიტეტის მაგალითზე

მუნიციპალიტეტი	მლანი შემოსავლები (ათასი ლარი)	მათ შორის საგადასახდო (ათასი ლარი)	საგადასახდო შემოსავლები ს წილი მთლიან შემოსავლებში %	დ.ღ.გ (ათასი ლარი)	დ.ღ.გ წილი საგადასახდო შემოსავლებში %	დ.ღ.გ წილი მთლიან შემოსავლებში %	ტრანსფერე ბი ცენტრ. ბიჯეტიდან (ათასი ლარი)	დ.ღ.გ. და გრანტების წილი მთლიან შემოსავლებში %
თბილისი	1 230 318.2	757 869.4	61.5	547 869.4	72	44.5	269 005	66
ბათუმი	225 417.0	76 162.6	34	47 162.6	62	20	111 000	70
მარნეული	36 409.8	26 969.8	74	21 169.8	78	58	280	59
ჩოხატაური	11 761.8	7 700.5	65	5 500.5	71	46	1 813	62
ლენტეხი	5 349.7	4 879.7	91	4 839.7	99	90	120	92
ადიგენი	12 558,9	8 778.5	70	7 828	89	62	3 180	88

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

სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობა – დეცენტრალიზაციის მრავალი ტალღის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტები რჩებიან საჯარო მმართველობის სუსტ რგოლად. საქართველოში მუნიციპალიტეტებს არა აქვთ განვითარების პოლიტიკის ლოკალიზაციის უფლებამოსილება. ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ (მე-16-ე მუხლი პარაგრაფი 4) მუნიციპალიტეტებს მხოლოდ ეკონომიკური ხასიათის ღინისძიებების ხელშეწყობის მანდატს აძლევს. ტე-

რიტორიით და მოსახლეობით საქართველოს მუნიციპალიტეტები შეესაბამებიან ხორვატიის და პოლონეთის მეორე დონის თვითმმართველობას, თუმცა, უფლებრივად ამ ქვეყნების სოფლების თვითმმართველობასაც კი ვერ უტოლდებიან. უფრო მძიმე საკითხია ფინანსური დამოუკიდებლობა და თვითკმარობა, მხოლოდ ქონების გადასახადი ვერ უზრუნველყოფდა ფინანსურ მდგრადობას. 2019 წელს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ინიციატივით დამატებული ღირებულების გადასახადი (დ.ღ.გ) გამოცხადდა ზიარ გადასახადად, გაანგარიშებით, რომ დ.ღ.გ-დან მიღებული თანხის 19% გადაეცემოდა მუნიციპალიტეტებს. რეფორმის არგუმენტი იყო, რომ დ.ღ.გ მიბმულია ეკონომიკურ ზრდასთან და მუნიციპალიტეტები მიიღებენ დამატებით შემოსავალს. ამ რეფორმის განხორციელების პროცესში აღმოჩნდა, რომ საუბარია არა ზიარ გადასახადზე, არამედ დ.ღ.გ-დან მიღებული თანხის 19 %-ის განაწილებაზე მუნიციპალიტეტებს შორის და ამ ფონდის თითქმის ნახევარი (46%) თბილისს მიაქვს.

რეფორმის ხარვეზები რომ ვაჩვენოთ ჩვენ შევარჩიეთ 6 მუნიციპალიტეტი, 3 ყველაზე მდიდარი და 3 ყველაზე ღარიბი და ვნახეთ თუ როგორ აისახა დ.ღ.გ-ს განაწილება მათ ფინანსურ მდგრადობაზე. ცხრილი 4-ს მიხედვით გამოდის, რომ ფინანსურად ყველაზე მდგრადი და განვითარებადი ეკონომიკის მქონეა ლენტეხის მუნიციპალიტეტი, დეპოპულაციის წინაშე მდგარი მაღალმთიანი დასახლება, ხოლო ყველაზე სუსტია ქალაქი ბათუმი, სიდიდით მეორე ქალაქი და დასავლეთ საქართველოს ურბანული ცენტრი. ცხადია, რომ ეს აბსურდია და მას ერთი ახსნა აქვს, არანაირი ზიარი გადასახადი საქართველოში არ გვაქვს, ეს არის დ.ღ.გ-დან მიღებული თანხების 19%-ის გამოყენება ადგილობრივი ბიუჯეტების დეფიციტის შესავსებად და თავისი არსით ეს არის ტრანსფერი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. დ.ღ.გ-ს განაწილების ეს მოდელი უზრუნველყოფს მხოლოდ იმას, რომ ეკონომიკური კრიზისის პირობებში ავტომატურად ხდება ადგილობრივი ბიუჯეტის კორექტირება და ფინანსთა სამინისტროს ზედმეტი ჩარევები აღარ სჭირდება. ეს დადასტურდა კიდევ COVID 19 პანდემიის დროს, როცა პერმანენტულად ხდებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტების კორექტირება (ჯიბუტი, 2020).

## **ქართული დილემა – დღევანდელი კვერცხი თუ ხვალინდელი ქათამი?**

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

რატომ არის ეს მიმზიდველობა ტოქსიკური? იმიტომ, რომ ცენტრალიზებული და არამონაწილობითი პროცესები კლავენ განვითარების შესაძლებლობას. მონაწილობითი პროცესის არარსებობა მთავრობას ადექვატურობას აკარგვინებს, კოორდინაციის არარსებობა დროის და ფულის ფლანგვას იწვევს, სუსტი ადგილობრივი თვითმმართველობის არსებობა ცენტრალურ მთავრობაზე ზენოლას გაზრდას იწვევს, რასაც, ადრე თუ გვიან, პოლიტიკურ კრიზისში შევყავართ. შედეგად მცირდება რესურსები და იზრდება ცენტრალიზაციის ინერცია. ანუ იქმნება მოჯადოებული

წრე, რომლის გარღვევა პოლიტიკურ ნებას და სისტემურ რეფორმებს საჭიროებს. ყველა მთავრობისთვის ცხადია, რომ ეს ძნელ და შორეულ ამოცანებზე კონცენტრირებას საჭიროებს. ანუ მათთვის დგას დილემა – დღევანდელი კვერცხი ამჯობინონ თუ ხვალინდელი ქათამი, როგორც წესი, ბაზარზე კვერცხი უფრო მოთხოვნადია.

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

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

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

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

### ლიტერატურა:

1. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის
2. ჯიბუტი, მ. (2020) COVID 19 პანდემიის გავლენა მუნიციპალურ ბიუჯეტებსა და შემოსავლებზე საქართველოში. UNDP
3. Christian M. Rogerson, in International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition), 2015
4. S. Conti, P. Giaccaria, in International Encyclopedia of Human Geography, 2009
5. Sylvain Guguere (2007). Local Innovations for Growth in Central and Eastern Europe. Retrieved from [https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/local-innovations-for-growth-in-central-and-eastern-europe/local-innovations-for-growth-in-central-and-eastern-europe\\_9789264038523-3-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/local-innovations-for-growth-in-central-and-eastern-europe/local-innovations-for-growth-in-central-and-eastern-europe_9789264038523-3-en#page1)
6. Birkhölzer, K, (2006) Local Economic Development and its potential: Technologie-Netzwerk Berlin e.V
7. Robertson, J, (2005) The new economics of sustainable development a briefing for policy makers: Kogan page publishing
8. CG31(2016)11final Local and regional democracy in Croatia: CoE. Retrieved from <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680718dbe>
9. Rodriguez-Pose, A (2001) Local economic development in the war-torn areas of Croatia, Supporting the transition towards a participatory and decentralized market economy: The Landon School of Economics.
10. CG36(2019)13final Local democracy in Poland, Coe retrieved from <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>
11. Sienkiewicz, M.W. (2014) Citation: Local economic development policy in Poland: Determinants and outcomes. Journal Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka. University of Rijeka. vol. 32( 2). 405-427



12. Zrobek, S. et all (2016). Some Aspects of Local Real Estate Taxes as an Instrument of Land Use Management. Real Estate Management and Valuation. 24. 10.1515/remav-2016-0024.
13. The Government of Lithuania (2017). Lithuanian regional policy white paper – for harmonious and sustainable development 2017–2030
14. CPL35(2018) Local democracy in Lithuania, Coe. retrieved from [https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT\\_versija/Naujienos/Local%20democracy%20in%20Lithuania%20\(2018\).pdf](https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Naujienos/Local%20democracy%20in%20Lithuania%20(2018).pdf)

## **Institutional Challenges of Local Economic Development in Georgia and Ways of Mitigation**

**David Melua**

*Ivane Javakhishvili Tbilisi State University*

*PhD student*

### **SUMMARY**

In the recent world balanced territorial development is on the top of the political agenda, that is based on the model of the local economic development (LED). This Method is used in the European Union within its development programs as one of the instruments for reduction of territorial disparities, the Georgia – EU Association agreement stipulate specific commitments taken by the government of Georgia in the field of regional development. The concept of LED is based on citizen participation and multilevel governance and projects municipalities an

driving force of local economic development. LED concept was not developed within the academic circles but from the practitioners who worked at the community level on the development planning. there are three basic preconditions to any successful LED projects: a) existence of strong and capable local authorities, b) mobilized local civil society that has strong self-identification with the community and c) capable local business that can unite for protection of local interests and d) existence of competitive advantages and unique resource that can be used for local development. Experience of Croatia, Poland and Lithuania show that LED process is a complex and varies from country to country, it is based on intermunicipal cooperation in Croatia while municipalities play more active role in LED planning and implementation, Regional Development Councils play critical role in local development in Lithuania and there are well institutionalized consultations between central government and local authorities. LED is relatively new concept for Georgia, some LED activities have already been organized by international organizations however these activities are fragmented and less efficient as there are no strong and financially viable local authorities in Georgia, mechanisms for coordination among the levels of public administration are simply missing and citizen participation is extremely low especially in remote settlements. Recent initiatives of the government of Georgia on sharing of the Value Added Tax with municipalities does not provide financial sustainability to municipalities and Political decision makers face a dilemma to be concentrated on solving of ongoing issues or work for achievement of long-term development objectives.