

რეგიონების ეკონომიკური განვითარების გამოწვევები საქართველოში

მარიამ ჯიბუტი

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
დოქტორანტი

ნაშრომში განხილულია საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობისა და რეგიონების განვითარების საკითხები. გაანალიზებულია რეგიონების არათანაბარი განვითარების პრობლემა და გაკეთებულია დასკვნა, რომ საქართველო ერთ-ერთი ყველაზე მეტად მონოცენტრული და რეგიონებს შორის ტერიტორიული, ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობით გამოირჩეული ქვეყანაა.

ნაშრომში გამოვლენილია გამოწვევები, რომელთა წინაშეც დგანან რეგიონული პოლიტიკის გამტარებლები. წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინება ხელს შეუწყობს რეგიონების განვითარების სტრატეგიის გაუმჯობესებას.

საკვანძო სიტყვები: რეგიონული უთანასწორობა; ეკონომიკური განვითარება; სტრატეგიული დაგეგმვა.

რეგიონების ეკონომიკური განვითარების თემა უკანასკნელი ათეულობით წლის მანძილზე უამრავი მეცნიერის შესწავლის საგანს წარმოადგენს, თუმცა კვლავ აქტუალურ და ხშირ შემთხვევაში სადავო საკითხად რჩება თუ როგორ დადგინდეს რეგიონის საზღვრები და როგორ შეფასდეს რეგიონული განვითარება, რაც რეგიონების ეკონომიკურ ზრდაზე ორიენტირებული პოლიტიკის ეფექტიანობის ორი საკმაოდ მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

რატომ ვითარდება ზოგი რეგიონი უფრო სწრაფად ზოგი კი უფრო ნელა? რა იწვევს რეგიონებს შორის სოციო-ეკონომიკური უთანასწორობის მაღალ და მუდმივ დონეს? რა უწყობს რეგიონების განვითარებას ხელს და ზოგადად რა ფაქტორების ზეგავლენით ვითარდებიან რეგიონები?

აღნიშნული საკითხების შესწავლამდე ლოგიკური კითხვა უნდა დაისვას: რა არის რეგიონი? შემდეგი კითხვა კი აუცილებლად უნდა ეხებოდეს რეგიონულ განვითარებას. როდესაც განვიხილავთ თუ რამდენად უწყობს ხელს რეგიონების განვითარებას რეგიონული პოლიტიკის გამტარებლების მიერ გაცხადებული მიზნები, გარდა სუბიექტური შეფასებისა კონკრეტული რაოდენობრივი ინდიკატორებით თუ ვხელმძღვანელობთ?

საქართველოში მუნიციპალიტეტი თვითმმართველობის ერთადერთი დონეა, ისტორიულ-გეოგრაფიული თავისებურებებიდან გამომდინარე გამოყოფენ 9 რეგიონს, რომლებიც განსაზღვრულია როგორც მუნიციპალური ტერიტორიების ერთობლიობა. მმართველობის რეგიონული დონე და რეგიონის ცნება კანონით არ არის განსაზღვრული. ამრიგად, რეგიონს არ ყავს მმართველი რგოლი, არ აქვს ყოველწლიური სტაბილური ბიუჯეტი, თუმცა, შემუშავებულია რეგიონების განვითარების სტრატეგიები, მათში გაცხადებული მიზნების მიღწევის ბუნდოვანი გზებითა და პასუხისმგებელი პირების/უწყებების კონკრეტიზაციის ნაკლებობით.

რეგიონული უთანასწორობა და „დაახლოების“ პოლიტიკა

წლებია განხილვის საგანს წარმოადგენს, თუ რამდენად უწყობს ხელს ეფექტიანობაზე ორიენტირებული რეგიონული პოლიტიკა რეგიონებს შორის სიმდიდრის თანაბარ განაწილებას და პირიქით, შეიძლება თუ არა რომ თანასწორობაზე ორიენტაცია იყოს არაეფექტიანობის მიზეზი [2, გვ. 149]. მაშინ როდესაც, ეფექტიანობის მიზანი გულისხმობს ეროვნული ეკონომიკის ზრდის მაქსიმიზაციას და რესურსების ოპტიმალურ განაწილებას დროში, თანასწორობის მიზანი ორიენტირებულია რეგიონებს შორის შემოსავლების, სიმდიდრისა და ეკონომიკური ზრდის არათანაბარი დონის შემცირებაზე [3, გვ. 177].

აღნიშნული მიზნები გარკვეულ შემთხვევებში შესაძლოა თავსებადი იყოს, თუმცა რეგიონების არათანაბარი განვითარების პრობლემის სიმწვავე, რაც ქვეყნების განვითარების პროცესის ადრეულ ეტაპზე იჩენს თავს, პოლიტიკის გამტარებლებისგან ერთ მიზანზე ორიენტირებულობას ითხოვს.

საქართველოში რეგიონების ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა რეგიონული უთანასწორობისა და განსხვავებულობის მაღალი დონე. ტერიტორიის მხრივ ყველაზე დიდია კახეთის რეგიონი (11,375 კმ²), ხოლო ყველაზე მცირე - გურიის რეგიონი (2,033.2 კმ²), ამრიგად, ყველაზე დიდი რეგიონის ტერიტორია ყველაზე მცირე რეგიონის ტერიტორიას 5.6-ჯერ აღემატება. გასათვალისწინებელია მოსახლეობის რაოდენობის მხრივ რეგიონებს შორის არსებული განსხვავებაც: მოსახლეობის რიცხოვნობა ყველაზე დასახლებულ რეგიონში (იმერეთი - 529,700 ადამიანი) 17-ჯერ აღემატება მოსახლეობის რაოდენობას ყველაზე ნაკლებად დასახლებულ რეგიონში (რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი - 31,000 ადამიანი); ყველაზე

დასახლებულ ქალაქში მოსახლეობის რაოდენობა (ქ. თბილისი -1,114.6 ათასი ადამიანი) 7-ჯერ მეტია რიგით მეორე ყველაზე დასახლებულ ქალაქში მოსახლეობის რაოდენობაზე (ქ. ბათუმი - 155.6 ათასი ადამიანი). მოსახლეობის სიმჭიდროვე საქართველოში არის 65.2 კაცი/კმ²-ზე. დედაქალაქში მოსახლეობის სიმჭიდროვის მაჩვენებელი (2,210.6 კაცი/კმ²-ზე) ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს 34-ჯერ აღემატება, ხოლო სიმჭიდროვის მიხედვით რიგით მეორე რეგიონს (აჭარის ა/რ) 19-ჯერ. სიმჭიდროვის მაჩვენებელი რეგიონების მიხედვით მკვეთრად განსხვავებულია: იმერეთი - 83 კაცი/კმ²-ზე, შიდა ქართლი - 76.9 კაცი/კმ²-ზე, გურია - 55.4 კაცი/კმ²-ზე, სამცხე-ჯავახეთი - 25 კაცი/კმ²-ზე, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი - 6.7 კაცი/კმ²-ზე.

საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების არათანაბარი განვითარების დონე ნათლად აისახება შემდეგ ეკონომიკურ მაჩვენებლებში:

- მთლიანი დამატებული ღირებულების მნიშვნელოვანი ნაწილი (49%) დედაქალაქში იქმნება, მეორე ადგილზეა იმერეთი, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონები ჯამური 11%-ით, ხოლო ყველაზე დაბალი მაჩვენებლის (2%) მქონეა გურიის რეგიონი.
- ბიზნეს საწარმოების ბრუნვის 70% დედაქალაქზე მოდის, მაშინ როდესაც აჭარის ა/რ-თვის ეს მაჩვენებელი მხოლოდ 8%-ს, ქვემო ქართლისთვის - 6%-ს, მცხეთა-მთიანეთისთვის - 1.4%-ს, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის რეგიონისთვის კი - 0.12%-ს შეადგენს. ქ.თბილისში არსებული კომპანიების ბრუნვა დაახლოებით 3-ჯერ აღემატება სხვა რეგიონებში არსებული კომპანიების ბრუნვას.
- ბიზნეს სექტორში დაქირავებულთა 66% ქ. თბილისშია დასაქმებული, 9% - აჭარის ა/რ-ში, ხოლო რიგით მესამე ადგილზე მყოფ სამეგრელო-ზემო სვანეთის რეგიონში მხოლოდ 3.6%.
- პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების 77% დედაქალაქზე მოდის, 12% აჭარის ა/რ-ზე, დარჩენილი 11%-იგ არათანაბრად არის განაწილებული რეგიონებზე.

ზემოთ წარმოდგენილ მონაცემებთან ერთად აღსანიშნავია რეგიონებში განსხვავებული ხელმისაწვდომობა სატრანსპორტო, კომუნალურ, ჯანდაცვის, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სპორტულ ინფრასტრუქტურაზე. მეტად არასახარბიელოა მრეწველობის რეგიონული სტრუქტურაც [1, გვ. 118].

რეგიონების შედარებით თანაბარზომიერი განვითარებისათვის განსაკუთრებული როლი ენიჭება შეღავათიანი აგროკრედიტების განაწილების შესწავლას რეგიონულ ჭრილში. სესხების ყველაზე დიდი წილი გაცემულია კახეთის რეგიონზე - 45.7%. სესხების მიღების მაღალი მაჩვენებელი აქვს ქვემო ქართლის რეგიონსაც - 22.2%, შიდა ქართლში ეს მაჩვენებელი 13.8%-ია. დანარჩენ რეგიონებში გაცემული სესხების წილი უმნიშვნელოა და ვერ ასრულებს ამ რეგიონებში სოფლის მეურნეობის განვითარების მასტიმულირებელ როლს [4, გვ. 5].

ქ. თბილისისა და აჭარის ა/რ-ის გარდა რეგიონებში მოსახლეობის ძირითადი ნაწილი სოფლებში ცხოვრობს, საქართველოში თითქმის ვერ ვხვდებით საშუალო ზომის ქალაქის ტიპის დასახლებებს, რაც სივრცით-ტერიტორიული მოწყობისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.

რეგიონული პოლიტიკა ევროკავშირის „დაახლოების“ პოლიტიკის ნაწილია, რომლის ფარგლებშიც უამრავი პროექტი ხორციელდება ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდის (ERDF), ევროპის სოციალური ფონდის (ESF) და „დაახლოების“ ფონდის ფინანსური მხარდაჭერით. 1986 წლის ერთიანი ევროპული აქტით განისაზღვრა, რომ ეკონომიკური და სოციალური დაახლოება გულისხმობს პროცესს, რომლის შედეგადაც რეგიონებს შორის უთანასწორობა და ნაკლებად კონკურენტუნარიანი რეგიონების ჩამორჩენის დონე მცირდება. ლისაბონის შეთანხმებით „დაახლოების“ ცნება მოიცავს ეკონომიკურ, სოციალურ და ტერიტორიულ „დაახლოებას“. ამ უკანასკნელზე ორიენტაციით განისაზღვრა, რომ „დაახლოების“ პოლიტიკამ ხელი უნდა შეუწყოს დაბალანსებულ და მდგრად ტერიტორიულ განვითარებას, რაც რეგიონული განვითარების საკითხს უფრო აფართოებს.

ევროკავშირის წვერი თითოეული ქვეყანა განსხვავებულად გეგმავს საკუთარი რეგიონების განვითარების პოლიტიკას, თუმცა ევროკავშირის პოლიტიკის გავლენა მკაფიოა, განსაკუთრებით ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში, რომლებიც მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებულები „დაახლოების“ პოლიტიკის ფარგლებში ევროკავშირის ფინანსურ მხარდაჭერაზე.

ევროკავშირის „დაახლოების“ პოლიტიკა უფრო მეტად ორიენტირებულია „თანასწორობის“ მიზნის მიღწევაზე, შესაბამისად იმ ქვეყნების, რომლებიც მნიშვნელოვნად არიან დამოკიდებულები ევროკავშირის ფონდებიდან მიღებულ დაფინანსებაზე, სტრატეგიულ მიზნებში მოსალოდნელია რეგიონებს შორის უთანასწორობის შემცირება პრიორიტეტს წარმოადგენდეს.

თუმცა აღსანიშნავია, მიუხედავად იმისა, რომ პოლონეთი სხვა ნაკლებად განვითარებული ქვეყნების მსგავსად რეგიონული უთანასწორობის გაღრმავების პრობლემის წინაშე იდგა, ქვეყანამ შეძლო რომ რეგიონული პოლიტიკის მიზნებში პრიორიტეტი „ეფექტიანობაზე“ ორიენტირებულ მიზნებს მიანიჭა და ეკონომიკურ ზრდაზე მაღალი ზეგავლენის მქონე ტერიტორიული ერთეულების განვითარებაზე გააკეთა აქცენტი. ქვეყნის განვითარების ტემპზე დაკვირვება პოლონური არჩევანის შედეგანობას ნათლად გვიჩვენებს.

რეგიონული განვითარების პრობლემები მმართველობის დონეზე

ნათელია, რომ საქართველოში რეგიონების ეკონომიკური განვითარების მიდგომები ვერ პასუხობს ქვეყნის წინაშე მდგარ გამოწვევებს და ვერ უზრუნველყოფს რეგიონების კონკურენტუნარიანობის ზრდას.

რეგიონული პოლიტიკის გამტარებლები ისეთი გამოწვევების წინაშე დგანან, როგორცაა:

- კანონის არ არსებობა, რომელშიც განსაზღვრული იქნება თუ რა იგულისხმება „რეგიონული განვითარების“ მიზანში. სახელმწიფო პოლიტიკის მიზანი ხელი შეუწყოს „ქ—“□, განვითარებას ბუნდოვანია და არ იძლევა შესაძლებლობას შეფასდეს და გაიზომოს რაოდენობრივი ინდიკატორებით;
- სახელმწიფო მმართველობის სხვადასხვა დონეზე ამოცანების იერარქიულობა და ერთმანეთთან ლოგიკური კავშირი/შესაბამისობა დარღვეულია;
- რეგიონული განვითარების ხელშეწყობის მიზნით სტრატეგიები და პოლიტიკის სხვა დოკუმენტები იქმნება რეგიონულ დონეზე, თუმცა რეგიონული მმართველობის დონე და რეგიონების განვითარების სტრატეგიებისთვის ცალკე ბიუჯეტი არ არსებობს, შესაბამისად დასახული მიზნების მიღწევის შესაძლებლობა და გზები ბუნდოვანია;
- რეგიონული პოლიტიკის დოკუმენტებში ძირითადად შეფასებულია არსებული მდგომარეობა და განვითარების შესაძლებლობები სექტორულ ჭრილში. ისინი ზედაპირულად მოიცავს თითქმის ყველა შესაძლო სექტორს და პრიორიტეტს. განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება სოფლის მეურნეობის განვითარების ხელშეწყობაზე.
- ხშირ შემთხვევაში სხვადასხვა სტრატეგიის დოკუმენტები ერთმანეთთან თანხვედრაში არ მოდის;
- საქართველოს სოფლის განვითარების სტრატეგიითაც კი ვერ ირკვევა სოფლის განვითარებისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკას შორის განსხვავება და ცალკე სოფლის განვითარების სტრატეგიის არსებობის საჭიროება;
- გამოკვეთილი არ არის რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების როლი სასურსათო უზრუნველყოფის პოლიტიკის გატარებაში [5, გვ. 6].
- ზოგიერთ სტრატეგიაში ვხვდებით ცნებებს - „რეგიონი“ გამოყენების შემთხვევებს სხვადასხვა კონცეფციით, მაგალითად, „ისტორიული რეგიონი“, „დაგეგმვის რეგიონი“, „ტრადიციული რეგიონი“, „სპეციალური რეგიონი“, „პრობლემური რეგიონი“, „ფუნქციური რეგიონი“ და ა.შ. [6, გვ. 23].

ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები

რეგიონების ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის დაგეგმვამდე, მნიშვნელოვანია პოლიტიკის გამტარებლებმა შესაბამის ანალიზსა და საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით განსაზღვრონ „თანასწორობის“ თუ „ეფექტიანობის“ მიზანს ანიჭებენ უპირატესობას.

საერთაშორისო გამოცდილებისა და ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით საქართველოში განხორციელებული პროექტების მნიშვნელობის გათვალისწინებით მოსალოდნელია, რომ რეგიონებს შორის უთანაბრობის შემცირება საქართველოს მთავრობის ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტად გამოცხადდეს.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველო ამ ეტაპზე არ არის ვალდებული თანხვედრაში მოდიოდეს ევროკავშირის რეგიონულ პოლიტიკასა და იმ მოთხოვნებთან, რომელსაც წევრ ქვეყნებს უწესებს, თუმცა ევროკავშირის და მისი წევრი ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის გამოცდილება უდავოდ გასათვალისწინებელი პრაქტიკაა.

რეგიონების ეკონომიკური განვითარების ეფექტიანად დასაგეგმად და რეგიონული პოლიტიკის გაუმჯობესების მიზნით რეკომენდირებულია:

- სახელმწიფო პოლიტიკამ მოიცვას ტერიტორიული განვითარების საკითხები, რომლებიც უნდა აისახოს მთავრობის სტრატეგიულ დოკუმენტებში;
- რეგიონული უთანაბრობის ანალიზთან ერთად ყურადღება გამახვილდეს რეგიონებს შორის არსებული კავშირების, ურთიერთდამოკიდებულებისა და სივრცითი ურთიერთგავლენის ეფექტის შესწავლაზე;
- კონკრეტული კრიტერიუმების საფუძველზე გამოიყოს მსგავსი ტერიტორიული ერთეულები და განხორციელდეს მათ სპეციფიკაზე მორგებული პროგრამები;
- სტრატეგიულ დოკუმენტებში მკაფიოდ განისაზღვროს რაოდენობრივი ინდიკატორები, რომელთა გამოყენებითაც შეფასდება თუ რამდენად იქნა მიღწეული დაგეგმილი შედეგი და რა ფაქტორებმა მოახდინა გავლენა ფაქტობრივი შედეგის სასურველიდან გადახრაზე;
- თითოეულ ტერიტორიულ ერთეულში გამოვლინდეს პერსპექტიული სექტორები და აქცენტი გაკეთდეს მათი კონკურენტუნარიანობის ზრდის ხელშეწყობაზე. ამ ეტაპზე რეგიონების ეკონომიკური

განვითარების პოლიტიკა სოფლის მეურნეობის დარგის განვითარებაზე, შეიძლება ითქვას ზედმეტადაც კი არის ორიენტირებული.

რეგიონულ დონეზე სტრატეგიული ეფექტიანი დაგეგმვა და მოსალოდნელი შედეგის განჭვრეტა, მმართველობის რეგიონული დონის არ არსებობის გამო ბუნდოვანია. რეგიონული პროექტების ძირითადი ნაწილი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ფინანსდება. მუნიციპალიტეტების მმართველი რგოლების თანამშრომლობისა და ინტერმუნიციპალური პროექტების განხორციელების შემთხვევა საკმაოდ იშვიათია.

უდავოა, რომ რეგიონული განვითარების ეფექტიანი პოლიტიკის წინაპირობაა საკანონმდებლო დონეზე ისეთი ტერმინების განმარტება, როგორცაა: „რეგიონი“, „რეგიონული განვითარება“, „რეგიონული პოლიტიკის გამტარებლები“ და სხვა.

ლიტერატურა:

1. თვალჭრელიძე ა., სილაგაძე, ქეშელაშვილი გ., გეგია დ., საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამა, თბილისი, გამომცემლობა „ნეკერი“, 2011, 312.
2. Dawkins Casey J., Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, Journal of Planning Literature, November 1, 2013, 131-171
3. Richardson, Harry W., Aggregate Efficiency and Interregional Equity, Spatial Inequalities and Regional Development, Springer Science Business Media, 1977, 161 – 179
4. Kharashvili, E. , The Impact of Preferential Agro Credit on the Development of Agribusiness in Georgia, ECOFORUM. Volume 7, Issue 1(14), 2018, 1-9.
5. Kharashvili E., Challenges for sustainable food security in Georgia, XV EAAE Congress in Parma: Towards Sustainable Agri-Food Systems: Balancing between Markets and Society, Parma, Italy, 29 August – 1 September 2017, 1-7.
6. Sartorius, W. Kakabadze, N. (2017) Analysis of Coherence, Gaps and Overlaps between Strategies and Plans Important from Regional Development Policy Perspectives, August 10, 2017, 1-39.

Challenges of Regional Economic Development in Georgia

Mariam Jibuti
PhD Student
Tbilisi state university

S u m m a r y

The paper provides discussion about the administration arrangement of Georgia and regional development approaches. The study reveals the problem of regional divergence and concludes that Georgia is strongly monocentric country with territorial, social and economic disparities.

Challenges which regional policy makers face in Georgia are discussed in the article. The paper presents recommendations that will facilitate the improvement of regional development strategy.

Key words: Regional disparity; Economic development; Strategic planning.