

საქართველოს რეგიონული
განვითარების კომისია



საქართველოს რეგიონული განვითარება

დიაგნოსტიკური მოხსენება

თბილისი

2009



ს ა რ ჩ ე ვ ი

შესავალი.....	6
I. რეგიონული განვითარების დაფინანსება.....	11
1.1 . დასკვნები.....	11
1.2. კვლევის შედეგები	13
1.2.1. რეგიონის ცნება და მასთან დაკავშირებული ეკონომიკური კატეგორიები	13
1.2.2. რეგიონის განსაზღვრებასთან დაკავშირებული "რეგიონის ბიუჯეტის", „რეგიონის ფინანსების“, "რეგიონული განვითარების" და "რეგიონული განვითარების დაფინანსების" კატეგორიები.....	13
1.2.3. საქართველოს ეკონომიკის მართვის ზოგადი სტრუქტურა განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით	14
1.2.4. სესხის, შესყიდვების და გამოთანაბრების საკითხები	14
1.2.5. ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასება	16
1.2.6. ტრანსფერები.....	18
1.2.7. პირდაპირი პროგრამული ინვესტიციები, უცხოური დახმარებები, "იაფი კრედიტი", კომერციული სესხები	18
1.2.9. საბიუჯეტო პროცესი.....	21
1.2.10. საბიუჯეტო სისტემა.....	21
1.2.11. რეგიონების შემოსულობების დამოკიდებულება ცენტრალური ბიუჯეტების ტრანსფერებზე.....	22
1.2.12. რეგიონული ბიუჯეტის ხარჯები.....	26
1.3. უცხოური გამოცდილება	28
2.1. დასკვნები.....	30
2.2. რეგიონული მართვა, ინსტიტუციური მოწყობა	31
2.2.1. კვლევის შედეგები.....	31
2.2.2. არსებული პრაქტიკა.....	32
2.2.3. საერთაშორისო პრაქტიკა.....	35
2.3. ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში.....	36
2.3.1. კვლევის შედეგები.....	36
2.3.2. არსებული პრაქტიკა.....	41

2.3.3. საერთაშორისო პრაქტიკა.....	46
III. სიღარიბის დაძლევა და დასაქმება	48
3.1. დასკვნები.....	49
3.2. კვლევის შედეგები	51
3.2.1. შინამეურნეობების შემოსავლები და ხარჯები	52
3.2.2. სიღარიბე საქართველოში	54
3.2.3. სამუშაო ძალის ბაზარი და სიღარიბე.....	58
3.2.4. სიღარიბის შემცირების ღონისძიებები.....	62
3.2.5. სიღარიბისა და დასაქმების ახალი გამოწვევები	66
IV. მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა.....	67
4.1 დასკვნები.....	67
4.2. კვლევის შედეგები	69
4.2.1. ადამიანური რესურსების მართვა	70
4.2.2. საზოგადოების ინფორმირებულობა და სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა ადგილობრივი მართვისა და განვითარების პროცესებში.....	71
4.2.3. საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემები და ელექტრონული მმართველობა	72
4.2.4. სივრცითი დაგეგმარება	74
4.2.5. მუნიციპალური განვითარების გეგმები.....	75
4.2.6. ინფრასტრუქტურის სექტორის ზოგადი მიმოხილვა	76
4.2.7. წყალმომარაგების და საკანალიზაციო სისტემა.....	77
4.2.8. ნარჩენების მართვა	78
4.2.9. გზები და სატრანსპორტო სისტემა.....	81
4.2.10. ტელეკომუნიკაციები.....	82
V. ინოვაციები, ახალი ტექნოლოგიები და მეწარმეობა	83
5.1. დასკვნები	84
5.2. ძირითადი დასკვნა	89
5.3. საქართველოში ინოვაციების სფეროში არსებული სიტუაციის და გამოწვევების მიმოხილვა - პრობლემის დასაბუთება.....	91
5.4. საქართველოს საინოვაციო და სამეწარმეო გარემოს სტრუქტურული ანალიზი.....	93
5.4.1. საინოვაციო სისტემის ინსტიტუციური შემადგენლების და საჭიროებების მიმოხილვა.....	93

5.4.2. საქართველოს საინოვაციო პოტენციალის შეფასება საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ.....	100
5.4.3. მცირე და საშუალო ბიზნესი საქართველოში	100
5.4.4. კვლევა-განვითარების ინფრასტრუქტურა, სამეცნიერო-ტექნიკური პოტენციალი და ტენდენციები	102
5.5. რეგიონული საინოვაციო სისტემა - თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები	103
5.5.1. კონცეპტუალური საფუძვლები და ძირითადი ელემენტები	103
5.5.2. ახალი ტექნოლოგიების ტრანსფერი და დანერგვა	104
5.5.3. უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების როლი	105
5.5.4. სახელმწიფოს როლი კვლევა-განვითარებაში	105
5.5.5. საინოვაციო განვითარების სპეციფიკა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში... ..	105
5.6. საინოვაციო სისტემების შეფასების თანამედროვე მეთოდოლოგიები	106
5.7. საერთაშორისო პრაქტიკა.....	107
VI. გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა.....	109
6.1. დასკვნები.....	109
6.2. კვლევის შედეგები	111
6.2.1. გარემოს დაცვა.....	111
6.2.2. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა	120
VII. საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები ეფექტური რეგიონული განვითარებისათვის.....	131
7.1. დასკვნები.....	132
7.2. კვლევის შედეგები	133
7.2.1. რეგიონის ცნება და რეგიონი როგორც სამართლის სუბიექტი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.....	133
7.2.2. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხები	135
7.2.3. დეკონცენტრირებული მმართველობის სამართლებრივი ასპექტები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად	136
7.2.4. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის პრობლემები.....	137
7.2.5. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთთანამშრომლობისა და ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესაძლებლობების სამართლებრივი ასპექტები	140
7.2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი რეგიონული განვითარების პროცესში.	141

7.2.7. უფლებამოსილებათა გამიჯვნასთან დაკავშირებული პრობლემები.....	143
7.3. რეგიონული განვითარების ინსტიტუციურ-სამართლებრივი ასპექტები აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში	145

შესავალი

ქვეყნის რეგიონული განვითარების პოლიტიკა, ფართო გაგებით, უნდა განიხილებოდეს როგორც განვითარების პოლიტიკის განუყოფელი ნაწილი. შესაბამისად, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა უნდა შეესაბამებოდეს სახელმწიფო ორგანოების პოლიტიკური დოკუმენტებით განსაზღვრულ სტრატეგიული განვითარების მიზნებს და ემსახურებოდეს მათ განხორციელებას. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შემუშავების უპირატესობებზე განიხილება: ამა თუ იმ რეგიონის სტრუქტურული სპეციფიკის ცოდნა, გარდაქმნის შესაძლებლობები, აგრეთვე რეგიონების დიფერენცირება რესურსებისა და განვითარების შესაძლებლობების მიხედვით. ცალკეული რეგიონის სპეციფიკის ეფექტიანი გამოყენება არა მხოლოდ რეგიონის მცხოვრებთა, არამედ საერთო ეროვნულ ინტერესს და ეროვნულ დონეზე განხორციელებელი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის უმნიშვნელოვანეს მიზანს წარმოადგენს.

მხოლოდ საქართველოში წარმოებული საქონლის და მომსახურების, ასევე საქართველოს საინვესტიციო სივრცის კონკურენტუნარიანობის ზრდას ძალუძს შექმნას ცხოვრების პირობების და სტანდარტების მდგრადი გაუმჯობესების საფუძველი. გრძელვადიან პერსპექტივაში კონკურენტუნარიანობის ზრდაზე ორიენტირებული რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განხორციელება მთელი საზოგადოებისთვის სასარგებლო და მნიშვნელოვანი დადებითი შედეგების მომტანია. იგი იძლევა შესაძლებლობას, დაკმაყოფილდეს მოქალაქეთა მისწრაფებები არა “სიღარიბის თანაბარი განაწილების”, არამედ ეფექტიანი ეკონომიკური განვითარების საფუძველზე. ამგვარად, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა არის ტრადიციული გამოთანაბრებითი პოლიტიკის ალტერნატივა, რომლის განხორციელების შემთხვევაში მცირდება ფინანსური რესურსების გადანაწილების საჭიროება ეფექტიანი რეგიონებიდან სუსტი ტრადიციული ეკონომიკური ბაზის და განვითარებისათვის არახელსაყრელი ბუნებრივი პირობების მქონე, ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებზე.

წლების განმავლობაში, საქართველოში სტრუქტურული რეფორმების განხორციელებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა. 2003 წელს მთავრობამ თამამად დაიწყო რეფორმების განხორციელება, რომლებიც მიზნად ისახავდა თავისუფალი ბაზრის დამკვიდრებას და სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობას. ეკონომიკის გადაჭარბებული რეგულირების ტვირთისაგან გათავისუფლებამ, ასევე ლიბერალური საგადასახადო განაკვეთების შემოღებამ და საგადასახადო და საბაჟო პროცედურების გამარტივებამ შექმნა ბიზნესისათვის ხელსაყრელი გარემო, რამაც გამოიწვია რეალური მშპ-ის მაღალი ტემპით ზრდა.

წინამდებარე დიაგნოსტიკურ მოხსენებაში რეგიონული განვითარების არსებული მოდელის რამდენიმე ძირითადი მახასიათებელი გამოიკვეთა:

- არ არის შემუშავებული და დანერგილი გრძელვადიანი პროგნოზირებისა და პროგრამირების მექანიზმები თანმიმდევრული გრძელვადიანი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განსახორციელებლად. შედეგად, მთავრობის მოკლევადიან პროგრამებში ასახული მიზნები ძირითადად არსებული გადაუდებელი საჭიროებებიდან გამომდინარეობს;
- რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ეფექტიან განხორციელებას ხელს უშლის მწირი ფინანსური რესურსები და არასრულყოფილი სამართლებრივი ბაზა. ნაკლები ყურადღება ეთმობა რეგიონებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური უთანაბრობის აღმოფხვრას, ხოლო მისი აღმოფხვრის მცდელობები რეგიონის

კონკურენტუნარიანობის ამაღლების გზით არათანმიმდევრულია და ცალკეული დარგების მიხედვით ხორციელდება;

- რეგიონული განვითარების საკითხის კომპლექსურობიდან გამომდინარე, მასთან დაკავშირებულია დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრი, რომელთა კომპეტენციებიც რეგიონული განვითარების სფეროში მკვეთრად არ არის გამოიჯნული. ამიტომ პოლიტიკა, რომელიც უზრუნველყოფდა რეგიონების მდგრად განვითარებას და ამასთანავე გაითვალისწინებდა დაინტერესებული მხარეების პოზიციებს ფორმირების პროცესშია და საჭიროებს მნიშვნელოვან ცვლილებებს და გაუმჯობესებას.

რეგიონული განვითარების მიმართულებით მიმდინარე ღონისძიებებს საფუძველი დაუდო ცვლილებებმა, რომლებიც საქართველოში უკანასკნელ წლებში განხორციელდა. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი იყო მთავრობის მიერ 2004 წელს ინიცირებული დეცენტრალიზაციის რეფორმა. იგი მიზნად ისახავდა რესურსების განთავსებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების აქტიურ ჩართვას და ადგილობრივი საჯარო მომსახურების ეფექტიანობის ზრდას. მიიჩნეოდა, რომ რეფორმის ერთ-ერთი მიზნის მიღწევა, თვითკმარი თვითმმართველობების შექმნა, შესაძლებელი იქნებოდა არსებული მცირე ზომის თვითმმართველობების შერწყმით. ამიტომ, 2005 წელს მიღებული¹ “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე 1000-ზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის რაოდენობა 69-მდე (5 თვითმმართველი ქალაქი და 64 მუნიციპალიტეტი) შემცირდა და დადგინდა თვითმმართველობების როგორც კომპეტენციები, ისე ინსტიტუციური მოწყობის ჩარჩოები.

ორგანული კანონი ითვალისწინებს წარმომადგენლობითი (საკრებულო) და აღმასრულებელი (გამგეობა, მერია) ორგანოების არსებობას. კანონი არსებითად შესაბამისობაშია “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან” და განასხვავებს თვითმმართველობის დელეგირებულ, ნებაყოფლობით და ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს. ეს უკანასკნელი მოიცავს ადგილობრივი საჯარო მომსახურების განხორციელების და ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის უფლებამოსილებებს. თვითმმართველობები სარგებლობენ სრული დისკრეციით ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განხორციელების ხარჯების განსაზღვრისას. ამასთან, მათ მინიჭებული აქვთ განსაზღვრული ფისკალური ავტონომია². დეცენტრალიზაციამ გარკვეული წვლილი შეიტანა განვითარების საქმეში ადგილობრივ დონეზე, თუმცა, სხვადასხვა დარგებში და შესაბამის სამინისტროებში მიმდინარე რეფორმების არასაკმარისმა კოორდინაციამ შეაფერხა ადგილობრივი ხელისუფლებების შესაძლებლობების ზრდა და შეუძლებელი გახადა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სრულფასოვნად განხორციელება. აღნიშნული განსაკუთრებით ეხება ქონების, ასევე პოლიტიკის განხორციელების ინსტრუმენტების თვითმმართველობებისათვის გადაცემის პროცესს.

დაბრკოლებებმა, რომლებიც წარმოიქმნა კვლევაში, უარყოფითი გავლენა იქონია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონული განვითარების მიზნით განხორციელებული პირდაპირი და არაპირდაპირი ღონისძიებების ეფექტიანობაზე.

პოლიტიკურ დოკუმენტებში ჩამოყალიბებული რეგიონული განვითარების ზოგადი ხედვა არაერთგვაროვანია. ხშირად, ერთმანეთთან გაიგივებულია რეგიონული

¹ ძალაშია 2006 წლიდან

² კანონმდებლობით გასაზღვრულია საგადასახადო ბაზა და ზღვრული განაკეთები

განვითარების პოლიტიკის და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის ცნებები. არ არის განსაზღვრული რეგიონის ცნება, ასევე სახელმწიფო მოწყობაში რეგიონის როლი და მისი ფუნქციები.

ყველა რეგიონის მიმართ ერთგვაროვანი პოლიტიკის მექანიკური გამოყენება ზღუდავს რეგიონული განვითარების შესაძლებლობებს. დარგობრივი მიდგომა ვერ პასუხობს საქართველოს წინაშე მდგარ გამოწვევებს რეგიონების კონკურენტუნარიანობის გასაუმჯობესებლად. განვითარებაზე მიმართული დაფინანსება, რომელიც გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, ნაწილდება ადგილობრივ თვითმმართველობებზე გრანტების სახით იმ მიზნობრივი პროექტების განსახორციელებლად, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში პირდაპირ კავშირშია მთავრობის პრიორიტეტებთან. დასაქმება, ინფრასტრუქტურის და სოფლის განვითარება მთავრობის უმთავრეს პრიორიტეტებს წარმოადგენს, რომლებზეც ხელისუფლება მნიშვნელოვან ფინანსურ რესურსებს მიმართავს. ამასთან, მეტი მხარდაჭერა სჭირდება სამეწარმეო საქმიანობას, რაც, როგორც წესი, სწორად ფორმულირებული რეგიონული განვითარების პოლიტიკის აუცილებელი შემადგენელი ნაწილია.

გარდა ამისა, საქართველოს ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებულმა საფრთხემ მნიშვნელოვნად შეუშალა ხელი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ფორმირებას და განხორციელებას. მზარდმა დაძაბულობამ აფხაზეთისა და ცხინვალის სეპარატისტულ რეგიონებთან, რომლებიც ვერ კონტროლდებიან საქართველოს ხელისუფლების მიერ, ქვეყანა მიიყვანა რუსეთ-საქართველოს აგვისტოს ომამდე. ეს გამოცდილება ცენტრალურ ხელისუფლებას უბიძგებს გარკვეული სიფრთხილე გამოიჩინოს სუბნაციონალურ დონეზე თუნდაც განვითარებაზე მიმართული ფინანსური რესურსების და უფლებამოსილებების აკუმულირების საკითხის მიმართ. შესაბამისად, ხორციელდება განვითარების პროექტები, რომლებიც იგეგმება და ფინანსდება ცენტრიდან. ხშირად ამგვარი პროექტების დაფინანსებაში მიზნობრივი სესხების და გრანტების ფორმით მონაწილეობენ საერთაშორისო დონორები.

2006 წელს საქართველოს უშიშროების საბჭომ ევროკავშირთან თანამშრომლობით დაიწყო პროექტის “რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მხარდაჭერა” განხორციელება, რომელიც მიზნად ისახავდა რეგიონული განვითარების კონცეფციის შემუშავებას. კონცეფცია შემუშავდა ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მიერ და იგი განხილულ იქნა ყველა დაინტერესებული მხარის, მათ შორის, საქართველოს მთავრობის, პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, ადგილობრივი თვითმმართველობის და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის, ევროკავშირის მისიის და ევროსაბჭოს ექსპერტების მონაწილეობით. კონცეფცია განსახილველად გაეგზავნა სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებს (ევროპის საბჭო, მსოფლიო ბანკი და ა. შ.). კონცეფციის საფუძველზე მომზადდა რეგიონული განვითარების შესახებ კანონის პროექტი. თუმცა, სავარაუდოდ უშიშროების საბჭოსთან პროექტის ინსტიტუციური შეუსაბამობის გამო, პროცესმა განვითარება ვერ პოვა. გარდა ამისა, რეგიონულ განვითარებასთან დაკავშირებული კომპეტენციები გადანაწილებული იყო სხვადასხვა სახელმწიფო ორგანოებზე და არ იყო შექმნილი სამინისტრო, რომელიც აიღებდა პატრონაჟს აღნიშნულ საკითხზე.

2008 წლის გაზაფხულზე განხორციელდა რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალიზაციის მეორე მცდელობა. მთავრობის რესტრუქტურის შედეგად შეიქმნა რეგიონული მართვის საკითხებში მინისტრის პოსტი შესაბამის აპარატთან ერთად, რომელიც 2009 წელს გარდაიქმნა რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდ, რომლის მმართველობის ერთ-ერთ სფეროდ, განისაზღვრა რეგიონული განვითარების პოლიტიკა. სამინისტრო წარმოადგენს

რეგიონული განვითარების საკითხებში ევროკავშირის და სხვა დონორი ორგანიზაციების მთავარ პარტნიორს.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფო კომისია

ევროკავშირის დელეგაციამ, პოლონეთის და გერმანიის მთავრობებთან თანამშრომლობით, საქართველოს მთავრობას შესთავაზა ინიციატივა “საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია”, რომელიც ითვალისწინებდა რეგიონული განვითარების კომისიის შექმნას. კომისიის ძირითადი მიზანია “დაინტერესებულ მხარეებს შორის კონსენსუსის მიღწევა და რეგიონული განვითარების სტრატეგიის პროექტის შემუშავება, ასევე რეკომენდაციების მომზადება საქართველოს მთავრობისათვის, რომელთა რეალიზაციაც ევროპული გამოცდილების გამოყენებით აამაღლებს ქვეყნის რეგიონების კონკურენტუნარიანობას და შეამცირებს მათი განვითარების დონეებს შორის უთანაბრობას”³.

ინიციატივას მიესალმა საქართველოს მთავრობა. სპეციალური კომისიის შექმნის სურვილი გამყარებული იყო რწმენით, რომ რეგიონული განვითარება არის საქართველოს დემოკრატიული და საბაზრო ურთიერთობებზე ორიენტირებული გარდაქმნის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტი და ეკონომიკის ზრდის მაღალი ტემპის შენარჩუნების წინაპირობა. ამასთან, მხარეები შეთანხმდნენ, რომ რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შემუშავებას და განხორციელებას მნიშვნელოვანი დადებითი გავლენა ექნება საქართველო-ევროკავშირის ურთიერთობებზე. დოკუმენტის არსებობამ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა 2008 წლის აგვისტოს მოვლენების შემდეგ, რამდენადაც გაიზარდა რეგიონული განვითარების კომისიის წინაშე მდგარი ამოცანები და რეგიონული განვითარების დაფინანსების პერსპექტივები ევროკავშირისა და მისი წევრი ქვეყნების მხრიდან.

რეგიონული განვითარების კომისია ოფიციალურად დაფუძნდა კომისიის საინაუგურაციო სხდომაზე, რომელიც გაიმართა 2008 წლის 18 დეკემბერს პირველი ვიცე-პრემიერის, ბატონი დავით ტყეშელაშვილის თავმჯდომარეობით. კომისია მუშაობდა საქართველოს პრეზიდენტის ოფიციალური პატრონაჟის ქვეშ და იგი მოიცავს დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრს. მათ შორის: ადგილობრივი ხელისუფლებების და რეგიონული ადმინისტრაციების, დარგობრივი სამინისტროების, ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საფინანსო ინსტიტუტების წარმომადგენლებს.

კომისიის თავმჯდომარეობდა საქართველოს მთავრობის პირველი ვიცე-პრემიერი, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრი, ბატონი დავით ტყეშელაშვილი.

რეგიონული განვითარების კომისიის დაფინანსება განხორციელდა საქართველოს მთავრობის, ასევე ევროკავშირის, პოლონეთის და გერმანიის მთავრობების მონაწილეობით⁴.

რეგიონული განვითარების სტრატეგიის შესამუშავებლად შეიქმნა კომისიის სამდივნო, რომელიც განთავსდა სსიპ “ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრში”. ცენტრს მინისტრის ბრძანებით დაევალა კომისიის მუშაობის ორგანიზაციულ-ტექნიკური უზრუნველყოფა. ჩამოყალიბდა შვიდი

³ დოკუმენტი რეგიონული განვითარების კომისიის სამუშაო კომპეტენციების შესახებ

⁴ პოლონური დახმარება (Polish Aid) და გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება (GTZ)

თემატური ჯგუფი, რომლებიც აერთიანებდა დაქირავებულ, ასევე სხვადასხვა ინსტიტუტებიდან მოწვეულ ექსპერტებს და საჯარო მოსამსახურეებს. კომისიის სამდივნო პასუხისმგებელი იყო ექსპერტების და კომისიის სამუშაო ჯგუფების მუშაობის კოორდინაციაზე, რომლებსაც უნდა მოემზადებინათ რეგიონული განვითარების შესახებ დიაგნოსტიკური და საბოლოო მოხსენებები. ჯგუფები ჩამოყალიბდა შემდეგი სფეროების მიხედვით:

- რეგიონული განვითარების დაფინანსება;
- რეგიონული მენეჯმენტი, ინსტიტუციური მოწყობა და ადამიანური რესურსების მართვა;
- სიღარიბის დაძლევა და დასაქმება;
- მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა;
- ინოვაციები, ახალი ტექნოლოგიები და მეწარმეობა;
- გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა;
- საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები ეფექტიანი რეგიონული განვითარებისათვის.

სამუშაო ჯგუფებს დაევალებათ მოხსენებების მომზადება დაქირავებული ექსპერტების მიერ განხორციელებული კვლევების და სამუშაო შეხვედრების და სემინარების შედეგების საფუძველზე.

წინამდებარე დიაგნოსტიკურ მოხსენებაში წარმოდგენილია სამუშაო ჯგუფების მიერ განხორციელებული კვლევის შედეგები და დასკვნები. შესწავლილ იქნა ინფორმაციის პირველადი და მეორადი წყაროები, შესაბამისი კანონმდებლობა და სტატისტიკური მონაცემები. ცალკეული ჯგუფების საჭიროებებიდან გამომდინარე გამოყენებულ იქნა ანალიზის სხვადასხვა მეთოდები და მეთოდოლოგიები (მრავალფაქტორული, ბენჩმარკინგული, სტატისტიკური, ლოგიკური და ა.შ.).

მოხსენების ქვემოთ წარმოდგენილ თავებში მოცემულია მნიშვნელოვანი დასკვნები და დეტალური ინფორმაცია იმის შესახებ, თუ რა სამუშაოებია განხორციელებული რეგიონული განვითარების ჭრილში და დასმულია ის საკითხები, რომელთა გადაჭრის გზები უნდა დაისახოს კომისიის მიერ მიღებულ საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის დოკუმენტში.

საქართველოს რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკური მოხსენება მიღებულ იქნა საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის მიერ 2009 წლის 6 მაისს გამართულ სხდომაზე და იგი განახლებულ იქნა 2010 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით.

I. რეგიონული განვითარების დაფინანსება

სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებული დიაგნოსტიკური კვლევის მიზანს წარმოადგენს რეგიონული განვითარების დაფინანსების არსებული პრაქტიკის მიმოხილვა და ანალიზი და იმ პრობლემების გამოკვეთა, რომლებიც არსებობს რეგიონული განვითარების დაფინანსების სფეროში. კვლევის დროს გამოყენებულ იქნა სტატისტიკური, ლოგიკური და შედარებითი ანალიზის მეთოდები.

განაალიზებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო პროცესის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ბაზა და ამ პროცესის განხორციელების პრაქტიკა - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების (შემდგომში, ადგილობრივი ბიუჯეტების) ადგილობრივი თვითმმართველობების ახალი მოდელის დანერგვიდან სამი წლის შესრულება, პირდაპირი სახელმწიფო ინვესტიციები, რომლებიც გარკვეული ფორმით განსაზღვრავენ რეგიონული განვითარების დაფინანსების საკითხებს.

შესწავლილ იქნა რეგიონული განვითარების დაფინანსების უცხოური პრაქტიკა.

1.1 . დასკვნები

1. საქართველოში მოქმედ არც ერთ ოფიციალურ დოკუმენტში არ არის განმარტებული „რეგიონის“ ცნება, თუმცა, ფაქტობრივად, საქართველოს დღევანდელ სინამდვილეში „რეგიონი“ წარმოდგენილია, როგორც თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიების ერთობლიობა, რომელზეც ვრცელდება გუბერნატორის იურისდიქცია.
2. „რეგიონის“ ჩვენეული განმარტებიდან გამომდინარეობს მასთან დაკავშირებული კატეგორიების: „რეგიონის ბიუჯეტის“, „რეგიონის ფინანსების“, „რეგიონული განვითარების“ და „რეგიონული განვითარების დაფინანსების“ განსაზღვრება.
3. დღეისათვის საქართველოში თვითმმართველობის ფინანსების შესახებ საკანონმდებლო-ნორმატიული ბაზა ჩამოყალიბებულია. ის ძირითადად შესაბამისობაშია საერთაშორისო ნორმებთან (მათ შორის, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან“). თუმცა, თვითმმართველობის შესახებ კანონმდებლობის შექმნის პროცესი ჯერ კიდევ არ არის დასრულებული, გადასაჭრელია საკანონმდებლო ვაკუუმის, კანონებს შორის კოლიზიის, კანონების ჰარმონიზაციის პრობლემები.
4. საქართველოში ეკონომიკური და ფინანსური დეცენტრალიზაციის კანონმდებლობა და რეალური პრაქტიკა ხშირად წინააღმდეგობაშია. დაბალია კანონების განხორციელების, მათში მოცემული მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვის ეფექტიანობა.
5. საქართველოში ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული ხელისუფლების დონეებს შორის ისეთი დამოკიდებულება, როდესაც ხელისუფლების მოცემული დონის შესასრულებელ ფუნქციებს შეესაბამება იმავე დონეზე ფინანსური წყაროები, შემოსავლები.
6. რეგიონული განვითარების დაფინანსებაში წამყვანი როლს ასრულებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ფინანსური დახმარებები. უკანასკნელ წლებში რეგიონების მიმართ ფინანსური დახმარების მოცულობა ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, რაც

- გამოწვეულია საშემოსავლო გადასახადის (რომელიც 2008 წლამდე ადგილობრივ ბიუჯეტებში ჩაირიცხებოდა) მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვით. შესაბამისად, შემცირდა ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსულობები.
7. რეგიონული ფინანსების ფორმირებაში თანდათანობით იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პროგრამული ფინანსური დახმარებების მოცულობა. რეგიონებზე პირდაპირი სახელმწიფო ინვესტიციები გაიცემა სამინისტროებიდან, უწყებებიდან, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდიდან, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, აგრეთვე, უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებიდან (კრედიტები, გრანტები), მათ შორის, მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან, „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (მილენიუმის) პროგრამიდან. რეგიონში ბიზნესის ხელშეწყობის მიზნით, კერძო სექტორზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაიცემა ”იაფი სესხები”, რომელთა ათვისება რეგიონებს მიხედვით არათანაბარია. გარდა ამისა, რეგიონულ განვითარებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს რეგიონებში გაცემული კომერციული საბანკო სესხები, რომლებიც, ასევე, ხასიათდება რეგიონების მიხედვით არათანაბარი მოხმარებით.
 8. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სისტემის ყველა დონეზე საბიუჯეტო პროცესის ერთიანობას. ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე საბიუჯეტო პროცესის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობების აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოები რიგ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფენ კანონით დადგენილი საბიუჯეტო პროცესის გამჭვირვალობასა და საჯაროობას. ადგილობრივი ბიუჯეტების აუდიტის და კონტროლის ეფექტიანობა დაბალია. მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად 2008 წლის 26 დეკემბერს მიღებულ საქართველოს კანონში ”საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ” გაფართოვდა კონტროლის პალატის უფლებამოსილებები ადგილობრივი ბიუჯეტის აუდიტის ჩატარების ნაწილში.
 9. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მიღებამდე (კოდექსი მიღებულ იქნა 2009 წლის 18 დეკემბერს) მოქმედი საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ბიუჯეტის შესახებ“ ითვალისწინებდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ 2009 წლის 18 დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისადაც, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისგან, ისე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისგან, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებისგან. ამასთან, პრაქტიკამ ცხადყო, რომ გაიზარდა ადგილობრივი ბიუჯეტების სახელმწიფო ბიუჯეტზე დამოკიდებულება საშემოსავლო გადასახადის მთლიანად ცენტრალურ ბიუჯეტში მიმართვის გამო. ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირება ძირითადად ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლებიდან მიღებული ტრანსფერებით. ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადის - ქონების გადასახადის და ადგილობრივი მოსაკრებლების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებში უმნიშვნელოა.
 10. საბიუჯეტო შემოსულობები და ხარჯები რეგიონების მიხედვით, მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით, არათანაბარია. სახელმწიფო ორგანოები არ ასრულებენ ”ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის

მე-4 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში მათთვის განსაზღვრულ უფლებამოსილებას, კერძოდ, მინიმალური სოციალური სტანდარტის დადგენასა და უზრუნველყოფას. დღემდე, არც ერთი სოციალური სტანდარტი არ შემუშავებულა. სტანდარტების არარსებობა ხელს უწყობს რეგიონებს შორის უთანაბრობის ზრდას.

1.2. კვლევის შედეგები

1.2.1. რეგიონის ცნება და მასთან დაკავშირებული ეკონომიკური კატეგორიები

რეგიონთან დაკავშირებული ნებისმიერი საკითხის კვლევისას აუცილებელია წინასწარ განისაზღვროს თუ რა ეტიმოლოგიური მნიშვნელობით გამოიყენება ცნება „რეგიონი“ და მასთან დაკავშირებული სხვა ეკონომიკური კატეგორიები. ფაქტობრივად, რეგიონად განიხილება საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული.

თვითმმართველობის დონეზე „რეგიონის“ ქვეშ იგულისხმება მუნიციპალიტეტები და თვითმმართველი ქალაქები (სულ 69 თვითმმართველი ერთეული, აქედან, 64 მუნიციპალიტეტი და 5 თვითმმართველი ქალაქი).

მმართველობის დონეზე „რეგიონად“ განიხილება სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორების კომპეტენციების გავრცელების ტერიტორიული არეალი.

1.2.2. რეგიონის განსაზღვრებასთან დაკავშირებული „რეგიონის ბიუჯეტის“, „რეგიონის ფინანსების“, „რეგიონული განვითარების“ და „რეგიონული განვითარების დაფინანსების“ კატეგორიები

- „რეგიონის ბიუჯეტი“ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც სახელმწიფო რწმუნებულების განსაზღვრულ ტერიტორიაზე არსებული საჯარო ფინანსური ნაკადების ერთობლიობა. მისი მთავარი შემადგენელი ნაწილებია: აღნიშნულ ტერიტორიაზე არსებული თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები და ამ ერთეულებში რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამებისათვის განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები;
- „რეგიონის ფინანსები“ არის სახელმწიფო რწმუნებულებისათვის განსაზღვრულ ტერიტორიაზე არსებული იურიდიული პირებისა და შინამეურნეობების ფინანსები;
- „რეგიონული განვითარება“ ნიშნავს ისეთ სოციალურ-ეკონომიკურ ცვლილებებს რეგიონში, რომელიც უზრუნველყოფს განვითარების ახალი, გამოუყენებელი პოტენციალის რეალიზებას, ეროვნული ეკონომიკური განვითარების მდგრადობას და დაჩქარებას, რეგიონის კონკურენტუნარიანობის ზრდას, რეგიონებს შორის განვითარების დონეების გამოთანაბრებას;
- „რეგიონული განვითარების დაფინანსებაში“ იგულისხმება ყველა ის ფინანსური ნაკადი, რაც მიმართება რეგიონულ განვითარებაზე. რეგიონული განვითარების დაფინანსების წყაროებია: სახელმწიფო ბიუჯეტი, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საერთაშორისო საფინანსო და დონორი ორგანიზაციების სახსრები, კერძო სექტორის ფინანსები, გრანტები, შემოწირულობები და სხვა ფინანსური წყაროები, რაც კანონით არ არის აკრძალული.

1.2.3. საქართველოს ეკონომიკის მართვის ზოგადი სტრუქტურა განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით

საქართველო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიას“ მიუერთდა 2004 წელს, რითაც აღებულ იქნა რეალურ თვითმმართველობაზე გადასვლის საერთაშორისო ვალდებულება და დაიწყო ქარტიის პრინციპების რეალიზება საქართველოს კანონმდებლობაში. ამ პერიოდიდან დღემდე მიმდინარეობს თვითმმართველობის კანონმდებლობის ჩამოყალიბება-სრულყოფის პროცესი.

მიღებული იქნა საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ (2005 წ.) და საქართველოს კანონი «ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ» (2006 წ.), რომელიც ძალადაკარგულია 2009 წლის 28 დეკემბრის „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“. უმნიშვნელოვანესი იყო საქართველოს ორგანული კანონის «ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ» მიღება (2005 წ.), რომელმაც შეცვალა 1997 წლიდან მოქმედი «ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონი.

«ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ» საქართველოს ორგანული კანონის საფუძველზე მრავალ საკანონმდებლო აქტში და რეალურ პრაქტიკაშიც წარმოიშვა მმართველობისა და თვითმმართველობის სიმბიოზი. ახალი ნორმების დამკვიდრების შემდეგ, კერძოდ მას შემდეგ, რაც ადგილობრივი მმართველობა გაუქმდა, კანონებში დარჩა ნორმები, რომლებიც ადგილობრივი მმართველობის უფლება-მოვალეობებს განსაზღვრავენ, მაგრამ შესაბამისი ინსტიტუტი არ არსებობს; არ არის დაძლეული კოლიზია ახალ ორგანულ კანონსა და დარგობრივ კანონებს შორის ექსკლუზიური და დელეგირებული უფლებამოსილებების გამიჯვნის საკითხებში. მაგალითად: „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-8 მუხლი და მე-14 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი თვითმმართველობის ორგანოებს აკისრებს ვალდებულებებს, მაგრამ არ მიუთითებს, რომ ეს შეიძლება იყოს მხოლოდ დელეგირებული უფლებამოსილება, მხოლოდ ორგანული კანონით განისაზღვრება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებები; „წყლის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის 1-ლი პუნქტი ადგენს, რომ საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული წყალი სახელმწიფო საკუთრებაა, ხოლო „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 47-ე მუხლის „დ“ პუნქტის მიხედვით, ადგილობრივი მნიშვნელობის წყალი თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაა; „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის აღნიშნული მუხლის შესაბამისად, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეც თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებას წარმოადგენს, ხოლო საქართველოს კანონის - „საქართველოს ტყის კოდექსის“ მე-9 მუხლის 1-ლი პუნქტის შესაბამისად, საქართველოში ტყის მესაკუთრე შეიძლება იყოს სახელმწიფო, საქართველოს საპატრიარქო, ფიზიკური ან კერძო სამართლის იურიდიული პირი. ათეულობით კანონში, ასევე, მოცემულია თვითმმართველობისა და მმართველობის გაუმიჯნავი კომპეტენციები.

1.2.4. სესხის, შესყიდვების და გამოთანაბრების საკითხები

კანონის პრაქტიკაში აღსრულების პრობლემა მწვავედ დგას სესხის აღების, შესყიდვებისა და გამოთანაბრების ტრანსფერთან დაკავშირებით:

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“ (მუხლი 9, პუნქტი 8) ითვალისწინებს ეროვნული კანონმდებლობით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით კაპიტალის ბაზარზე ფუნქციონირების წესის დარეგულირებას. საქართველოს კანონმდებლობაც ითვალისწინებს ამ ნორმას და არ ეწინააღმდეგება მას. თუმცა, სესხის აღების უფლება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისთვის ისეა მოცემული, რომ მისი პრაქტიკული რეალიზება შეუძლებელია, ვინაიდან არ არის დაკონკრეტებული მისი რეალიზების მექანიზმები. შეზღუდულია სესხის აღების არეალი. თვითმმართველ ერთეულებს, ფაქტობრივად, არ შეუძლიათ კაპიტალის ბაზრის ინსტრუმენტების გამოშვება. 2009 წლის 18 დეკემბრამდე მოქმედი „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის 39-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, „ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს უფლება ჰქონდათ, სესხი აეღოთ მხოლოდ საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახით ან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ნებართვით, კანონმდებლობით დადგენილი წესით“. იმის გამო, რომ აღნიშნული წესი არ შემუშავებულა, საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის მიერ ფასიანი ქაღალდის გამოშვების არც ერთი პრეცედენტი არ დაფიქსირებულა. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ 21-ე მუხლის შესაბამისად, „ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივ ხელისუფლებებს უფლება აქვთ, სესხი აიღონ საქართველოს მთავრობისაგან ან/და სხვა წყაროებიდან მხოლოდ საქართველოს მთავრობის ნებართვით“. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში (თავი IX – „სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სესხის გაცემა) მოცემულია სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სესხის გაცემის პირობები და წესები, მაგრამ კანონის შესაბამისი ნორმები (59-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად) არ ვრცელდება „სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკურ ან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტზე გასაცემ სესხებზე“;
- 2007 წლიდან გამოიყენება გამოთანაბრებითი ტრანსფერი („საბიუჯეტო კოდექსის შესაბამისად - გათანაბრებითი ტრანსფერი), რომლის ოდენობა განისაზღვრება სპეციალური ფორმულის მეშვეობით. 2007 წელს გამოყენებულმა ფორმულამ, რომელიც „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად (მუხლი 18, პუნქტი 4 - გაუქმდა 28.12.2007 წ.) მიზნად ისახავდა მოსახლეობის ერთ სულზე დაბალი საბიუჯეტო შემოსულობების მქონე თვითმმართველი ერთეულების გამოთანაბრებას ქვეყნისათვის საშუალო ანალოგიურ მაჩვენებლამდე, პრაქტიკული გამოყენება ვერ პოვა. 2008 წლიდან ის შეიცვალა ახალი ფორმულით. ამასთან, „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან ამოღებულ იქნა მითითებული კონკრეტული ნორმა (მუხლი 18, პუნქტი 4) გამოთანაბრების ფორმულის გამოყენებით მისაღწევი მიზნის თაობაზე. კანონში დარჩა ზოგადი ნორმა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის, როგორც სხვადასხვა ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისათვის ფინანსური რესურსების გამოთანაბრების, მიზნის შესახებ (მუხლი 18, პუნქტი 2). ძველი გამოთანაბრების ფორმულის მიხედვით არ არსებობდა ოფიციალური პასუხი კითხვაზე, თუ რისი გამოთანაბრება ხდებოდა. ფორმულით ხორციელდებოდა ფინანსური დახმარებების თანხების ისეთი

განაწილება თვითმმართველობებს შორის, რომელიც უთანაბრობის პრობლემის გადაჭრის არც ერთ კონკრეტულ მიზანს არ ემსახურებოდა. 2008 წელს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეების გამოთანაბრების არც ერთი კონკრეტული ამოცანა არ დასმულა და არ გადაწყვეტილა გამოთანაბრებითი ტრანსფერების მეშვეობით. არ იყო დადგენილი წესი, თუ როგორ უნდა განსაზღვრულიყო გამოთანაბრებითი ტრანსფერისათვის აუცილებელი ფონდის ოდენობა. რეალურად, გამოთანაბრებითი ფორმულა წარმოადგენდა საშუალებას, როგორც ამის შესახებ ნათქვამი იყო საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2008 წლის 22 დეკემბრის №936 ბრძანებით დამტკიცებულ „გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ინსტრუქციაში“, რომლის მეშვეობითაც გაიანგარიშებოდა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერი (მუხლი 2, პუნქტი „ა“). არსებული ფორმულა ეყრდნობოდა თვითმმართველ ერთეულებში შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობის (დეფიციტის) გამოთანაბრების სწორ პრინციპს, თუმცა, რეალურად მისი მეშვეობით ხორციელდებოდა თვითმმართველობებს შორის ფინანსური დახმარებების განაწილება გამოთანაბრების კონკრეტული მიზნების გარეშე. 2009 წელს მიღებული „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ ძალადაკარგულ იქნა საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“, ამასთან, კოდექსით დაამტკიცებულ იქნა გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ახალი, უფრო სრულყოფილი ფორმულა. ფორმულის გაანგარიშების პირველ ეტაპზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, რომელიც არ უნდა იყოს დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4%-ზე ნაკლები. შესაბამისად, კანონმა დაარეგულირა მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი გათანაბრებითი ტრანსფერის სიდიდე. ამასთან, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის №904 ბრძანებით დამტკიცებული გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების წესი არ ითვალისწინებს მოსახლეობის ერთ სულზე ადგილობრივი საბიუჯეტო სახსრების გათანაბრებას. ადგილობრივი მომსახურების ეროვნული სტანდარტების არარსებობა არ იძლევა არც ხარჯვითი საჭიროებების, არც შემოსავლების განსხვავებულობის, და საბოლოო ჯამში, არც დეფიციტის გათანაბრების საშუალებას;

- დღემდე არც ერთი თვითმმართველობის (თვითმმართველი ქალაქი, მუნიციპალიტეტი) ორგანოს მიერ, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 48-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მოთხოვნის შესაბამისად, არ არის შემუშავებული „საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის წესი“.

1.2.5. ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასება

კვლევისას ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასებისათვის გამოვიყენეთ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD)

მეთოდოლოგია⁵, რომლის თანახმად ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასება ხორციელდება იმისდა მიხედვით, თუ რამდენად ავტონომიური, დამოუკიდებელია ადგილობრივი თვითმმართველობა, მუნიციპალიტეტები ადგილობრივი საგადასახადო-საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღებაში. ფისკალური დეცენტრალიზაციის შეფასებისათვის აღნიშნულ ორგანიზაციას შემუშავებული აქვს საბიუჯეტო ავტონომიის შეფასების კრიტერიუმების სისტემა სამი ჯგუფის მიხედვით, ესენია: 1) საბიუჯეტო შემოსავლები, 2) საბიუჯეტო ხარჯები, 3) ვალების პოლიტიკა. ამ ჯგუფების მიხედვით მდგომარეობა შემდეგნაირად გამოიყურება:

საბიუჯეტო შემოსავლების კუთხით

- ყველა გადასახადი და მოსაკრებელი მხოლოდ კანონით განისაზღვრება და ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების უფლებამოსილებანი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების ნაწილში კანონის ჩარჩოებშია შესაძლებელი. გადასახადის სახე, ოდენობა, მისი შემოღება, საგადასახადო შეღავათები დგინდება კანონით (საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 94). საქართველოს საგადასახადო კოდექსით თვითმმართველობებს აქვთ უფლება მხოლოდ "შემოიღონ" საგადასახადო კოდექსით დადგენილი ადგილობრივი გადასახადები (საქართველოს საგადასახადო კოდექსი მუხლი 8, პუნქტი 4). დღეისათვის ასეთია მხოლოდ ქონების გადასახადი;
- თვითმმართველობის მდგრადი ფინანსური შემოსავლების წყაროს შექმნისათვის არასაკმარისია ქონების გადასახადი და მოსაკრებლები, რომლებიც მიიმართება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში;
- მოქმედი საგადასახადო კოდექსის ზოგიერთი ნორმის გამო ვერ ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში საკუთარი გადასახადების მიხედვით შემოსავლების მაქსიმალური მობილიზება. საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 276-ე მუხლის, მე-4 პუნქტის, „ა“ და „ყ“ ქვეპუნქტების მიხედვით, ქონების გადასახადისაგან განთავისუფლება წლიურ 40 000 ლარამდე საოჯახო შემოსავლისა და 2004 წლის 1 მარტამდე ფიზიკური პირების საკუთრებაში 5 ჰექტრამდე არსებული სასოფლო-სამეურნეო მიწის შემთხვევაში მნიშვნელოვნად ამცირებს თვითმმართველობათა ბიუჯეტების საკუთარ საგადასახადო შემოსავალს;
- ცენტრალური ხელისუფლება განსაზღვრავს არა მარტო გადასახადებისა და მოსაკრებლების ოდენობას, არამედ საგადასახადო ბაზასაც;
- თვითმმართველი ერთეულების შემოსულობებში ძირითადი ნაწილი უკავიათ ტრანსფერებს;
- თვითმმართველობების ფინანსური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის დიდი მნიშვნელობის მიუხედავად, თვითმმართველი ერთეულებისათვის ექსკლუზიური უფლებამოსილების მინიმალური სტანდარტების არ არსებობის გამო დღეს დაუდგენელია მისი ოპტიმალური ოდენობა და მისი ეფექტიანობა არაგაზომვადია;
- თვითმმართველი ერთეულებისათვის ქონების გადაცემის პროცესის გაჭიანურების გამო ისეთი რესურსები, როგორცაა მიწა, წყალი, ბუნებრივი სიმდიდრეები რეალურად არ გახდა მუნიციპალიტეტის საკუთრება და მისი შემოსავლების წყარო.

⁵ ob. Organization for Economic Cooperation and Development. Fiscal Design across Levels of Government Framework and Survey Findings. – OECD Tax Policy Series, 2001, N6.

საბიუჯეტო ხარჯების კუთხით

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის, მე-4 პუნქტის ”დ“ ქვეპუნქტის მოთხოვნის შესაბამისად, ჯერ კიდევ დაუდგენელია მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტები.

ვალების პოლიტიკის კუთხით

- არ არის დადგენილი თვითმმართველი ერთეულების მიერ ფასიანი ქაღალდების გამოშვებისა და კაპიტალის ბაზარზე გასვლის წესი.

1.2.6. ტრანსფერები

რეგიონული ბიუჯეტების შემოსულობების ნახევარზე მეტს შეადგენს ფინანსური დახმარებები სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმად (ამას ითვალისწინებდა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ ძალადაკარგული „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონი) სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ადგილობრივ ბიუჯეტებს გამოეყოფა სამი სახის ტრანსფერი: გამოთანაბრებითი ტრანსფერი – ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველსაყოფად, მიზნობრივი ტრანსფერი – დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, სპეციალური ტრანსფერი – გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების გარდა ერთი ბიუჯეტიდან სხვა ბიუჯეტისათვის ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები.

მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერი შეიძლება გაცემულ იქნეს აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან ფინანსური დახმარების სახით. მას შემდეგ, რაც კანონში შეტანილი ცვლილებების გამო საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსულობები მთლიანად იქნა მიმართული სახელმწიფო ბიუჯეტში, გაიზარდა ფინანსური დახმარებების მოცულობა.

1.2.7. პირდაპირი პროგრამული ინვესტიციები, უცხოური დახმარებები, ”იაფი კრედიტი“, კომერციული სესხები

რეგიონების დაფინანსების სისტემაში თანდათანობით იზრდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პროგრამული სახელმწიფო ფინანსური დახმარებების მოცულობები:

პირდაპირი პროგრამული ინვესტიციები

რეგიონებზე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან პირდაპირი ინვესტიციები გამოიყოფა ძირითადად რეგიონების ინფრასტრუქტურის აღორძინება-განვითარებისათვის (გზები, ენერგეტიკა, წყალი, მელიორაცია, ირიგაცია), აგრეთვე სტიქიური უბედურებით გამოწვეული ზარალის ასანაზღაურებლად. პირდაპირი ინვესტიციების სისტემა საჭიროებს შემდგომ დახვეწას. ასიგნებები სახელმწიფო ბიუჯეტში არ არის გაწერილი

ცალკეული რეგიონებისა და ღონისძიებების ჭრილში, რის გამოც რეგიონულმა ხელისუფლებამ წინასწარ არ იცის იმ თანხის მოცულობა, რომელიც მისთვის გამოიყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რაც რეგიონული პროექტების ეფექტიანად განხორციელებაში გარკვეულ პრობლემებს ქმნის.

უცხოური დახმარებები

- ყოველწლიურად იზრდება უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებითა და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტების მოცულობა. 2009 წელს იგი წინა წელთან შედარებით სამჯერ გაიზარდა და 334,5 მლნ ლარი შეადგინა. უცხოური დახმარებებით მიმდინარეობდა თბილისის გზებისა და ბათუმის კომუნალური ინფრასტრუქტურის დაწესებულებათა რეაბილიტაცია, ბათუმის ურბანული ტრანსპორტის განვითარება, ხელვაჩაურის მუნიციპალიტეტის კომუნალური ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია;
- „მუნიციპალური განვითარების პროექტების ფონდიდან“ რეგიონებზე გამოყოფილი ასიგნებების მოცულობა ყოველწლიურად იზრდება და მან 2009 წლისათვის 166,0 მლნ ლარს მიაღწია. სახსრები გამოიყოფა რეგიონული განვითარების ისეთ პროექტებზე, როგორცაა: ქობულეთის წყალარინების რეაბილიტაცია, განახლებადი ენერჯის განვითარება, ქუთაისის და ბორჯომის წყალმომარაგების სისტემების რეაბილიტაცია, დევნილთა სახლების მშენებლობა და სხვა რეგიონების ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ (მილენიუმის) პროგრამის ფარგლებში რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტის დაფინანსების მოცულობა უკანასკნელ წლებში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება და მან 2009 წლისათვის 74.2 მლნ ლარი შეადგინა. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში მიმდინარეობს სამცხე-ჯავახეთის გზებისა და რეგიონების ენერგოინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია, აგრობიზნესის განვითარება. ამ პროგრამის ფარგლებში ხდება გრძელვადიანი ინვესტირება რეგიონების მცირე და საშუალო საწარმოებში, აგრობიზნესში, ტურიზმისა და სხვა სექტორების საწარმოებში.

”იაფი კრედიტი”

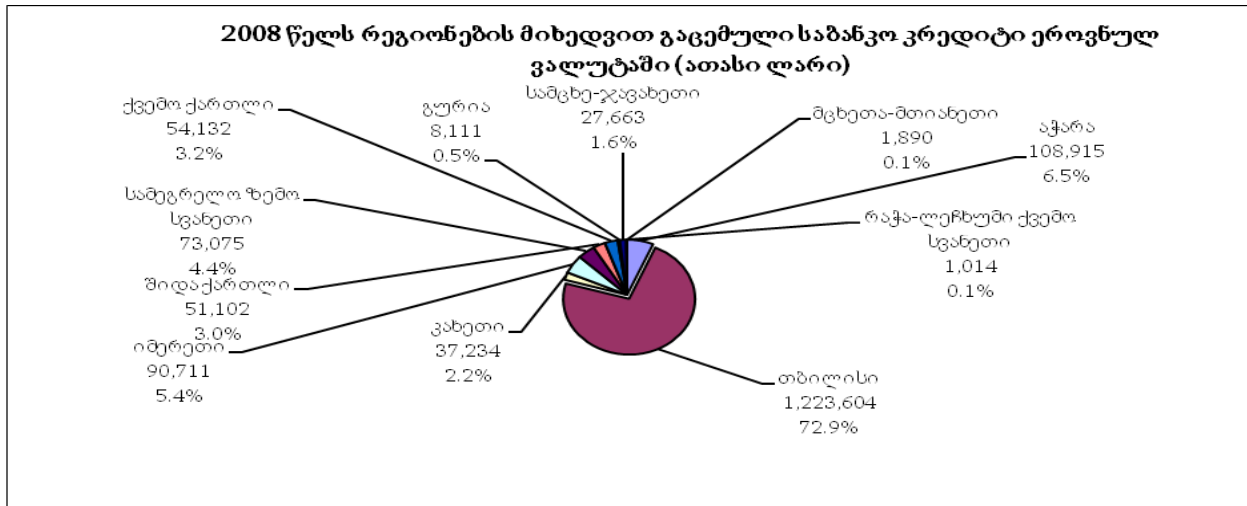
უკანასკნელ წლებში ფართოდ იწერება საბიუჯეტო შეღავათების სისტემა. კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონებში განთავსებული სამეურნეო სუბიექტებისათვის გამოიყოფა ”იაფი კრედიტი”, რომელიც ძირითადად ორიენტირებულია სოფლის მეურნეობის, ტურიზმის, ექსპორტისა და ხალხური რეწვის განვითარების სტიმულირებაზე. 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის შესაბამისად, ”იაფი კრედიტის” პროგრამის ფარგლებში დაფინანსდა 116 პროექტი 43.5 მლნ ლარის ოდენობით, რომელიც რეგიონულ ჭრილში არათანაბრად იქნა ათვისებული. ამ თანხის 70% გაიცა ოთხ რეგიონზე (აქედან, კახეთის რეგიონზე გაიცა მთელი თანხის 36%).

კომერციული სესხები

რეგიონულ განვითარებაზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს რეგიონებში გაცემული კომერციული საბანკო სესხები, რომელთა მოხმარება რეგიონების მიხედვით

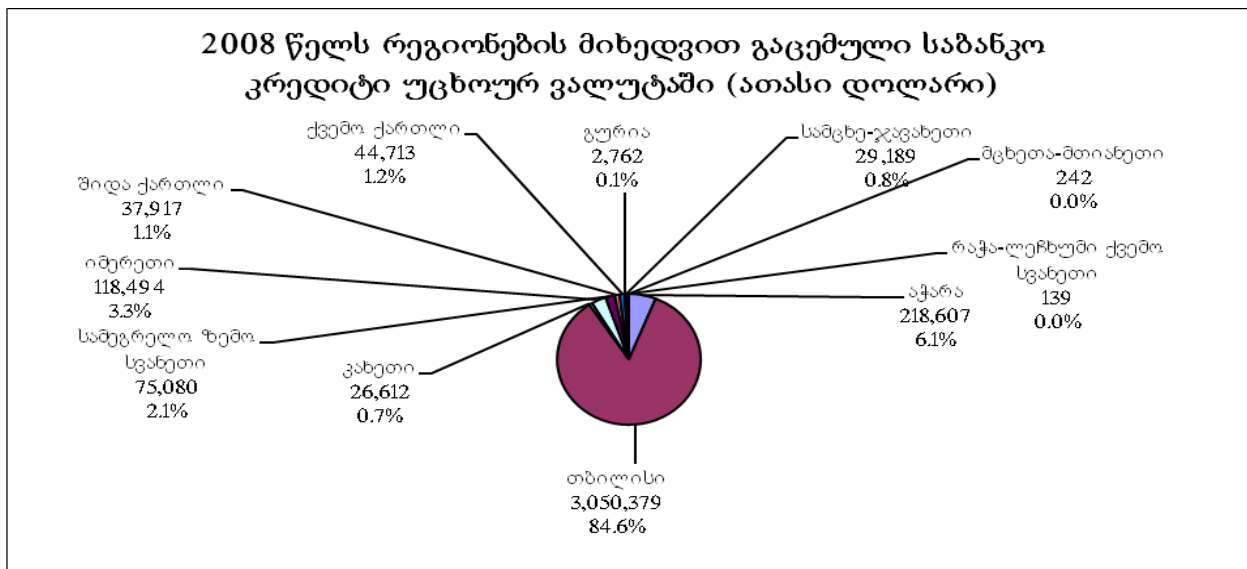
არათანაბარია. საბანკო სესხების უდიდესი წილი მოდის ქ. თბილისზე - ეროვნულ ვალუტაში 74% (გრაფიკი 1) და უცხოურ ვალუტაში - 85 % (გრაფიკი 2)

გრაფიკი 1. 2008 წელს რეგიონების მიხედვით გაცემული საბანკო კრედიტი ეროვნულ ვალუტაში (ათასი ლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

გრაფიკი 2. 2008 წელს რეგიონების მიხედვით გაცემული საბანკო კრედიტი უცხოურ ვალუტაში (ათასი აშშ დოლარი)



წყარო: საქართველოს ეროვნული ბანკი

1.2.8. საბიუჯეტო პროცესი.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისას, რიგ შემთხვევებში, არ არის დაცული ”ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” საქართველოს კანონით დადგენილი მოთხოვნები:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოკლებული არიან დროულ, გამჭვირვალე ინფორმაციას სხვადასხვა ფონდებიდან, სამინისტროებიდან და უწყებებიდან. სახელმწიფო ბიუჯეტის წლიურ კანონში მონაცემები რეგიონულ პროექტებზე მოცემულია აგრეგირებული სახით და არ არის დიფერენცირებული რეგიონულ ჭრილში;
- ადგილობრივი ბიუჯეტების პროექტის საჯარო განხილვა, რიგ შემთხვევებში, ფორმალური ხასიათისაა, მის შედეგენასა და განხილვაში მოქალაქეთა მონაწილეობა ძალზე დაბალია. არის შემთხვევები, როცა ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოები დროულად არ ადგენენ საქონლისა და მომსახურების წლიურ გეგმებს.

1.2.9. საბიუჯეტო სისტემა

საქართველოს კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში ადგილობრივი ბიუჯეტების წილი დეცენტრალიზაციის მთავარი ინდიკატორია. 2009 წელს ამ მაჩვენებელმა საქართველოში შეადგინა 16 პროცენტი (1 128,0 მლნ ლარი), რაც როგორც პროცენტული, ისე აბსოლუტური მაჩვენებლით ნაკლებია გასული წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე (იხ. ცხრილი 1).

ცხრილი 1. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში

წელი	2007		2008		2009	
	მლნ ლარი	%	მლნ ლარი	%	მლნ ლარი	%
კონსოლიდირებული ბიუჯეტი	6,421	100%	6,846	100%	7,502	100%
სახელმწიფო ბიუჯეტი	5,237	82%	5,463	80%	6,274	84%
ადგილობრივი ბიუჯეტი	1,184	18%	1,383	20%	1,228	16%

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

ადგილობრივ ბიუჯეტების თანაფარდობამ მთლიან შიდა პროდუქტთან (მშპ) მიმართებაში 2007 წელს და 2008 წელს შესაბამისად შეადგინა 7 პროცენტი. მიუხედავად

იმისა, რომ კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 2008 წელს მშპ-სთან მიმართებაში 2 პროცენტით შემცირდა, ადგილი ჰქონდა ადგილობრივი ბიუჯეტების ხვედრითი წილის შენარჩუნებას მშპ-სთან მიმართებაში 2007 წლის დონეზე. 2009 წელს მშპ-ის სიდიდეზე გავლენა იქონია 2008 წლის მსოფლიო საფინანსო კრიზისმა, რამაც გამოიწვია მშპ-ის მოცულობის მკვეთრი შემცირება. აღნიშნულის ფონზე, ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯების პროცენტული თანაფარდობა მშპ-თან მიმართებაში შენარჩუნებულ იქნა.

ცხრილი 2. ბიუჯეტების ურთიერთობა მშპ-სთან

	2007		2008		2009	
მშპ (მიმდინარე ფასებში, მლნ ლარი))	16,999		19069		17949 ⁶	
კონსოლიდირებული ბიუჯეტი	6,421	38%	6,846	36%	7,502	41%
სახელმწიფო ბიუჯეტი	5,237	31%	5,463	29%	6,274	34%
ადგილობრივი ბიუჯეტი	1,184	7%	1,383	7%	1,228	7%

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს (www.mof.ge) და სტატისტიკის დეპარტამენტის (www.statistics.ge) მონაცემები

1.2.10. რეგიონების შემოსულობების დამოკიდებულება ცენტრალური ბიუჯეტების ტრანსფერებზე

„შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად⁷ საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების მნიშვნელოვან წყაროს შეადგენდა, 2008 წლიდან განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისად მთლიანად მიიმართება სახელმწიფო ბიუჯეტში, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის ხარისხი. 2007 წელს ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო გადასახადი შეადგენდა 526,2 მლნ ლარს, ხოლო 2008 წელს ტრანსფერის სახით მიღებული გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სიდიდემ შეადგინა 326,7 მლნ ლარი, რაც 2007 წლის საშემოსავლო გადასახადთან შედარებით 200 მლნ ლარით ნაკლებია. 2008 წელს კიდევ უფრო გაიზარდა ვერტიკალური დაუბალანსებლობა. ტრანსფერების წილი ადგილობრივ შემოსულობებში 2007 წელს 6 პროცენტთან 2008 წელს 36 პროცენტამდე გაიზარდა. 2009 წელს ტრანსფერების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებში დაფიქსირდა 843,0 მლნ ლარით, რაც პროცენტულად 68.7%-ს შეადგენს. ასეთი ზრდა კიდევ ერთხელ მიუთითებს

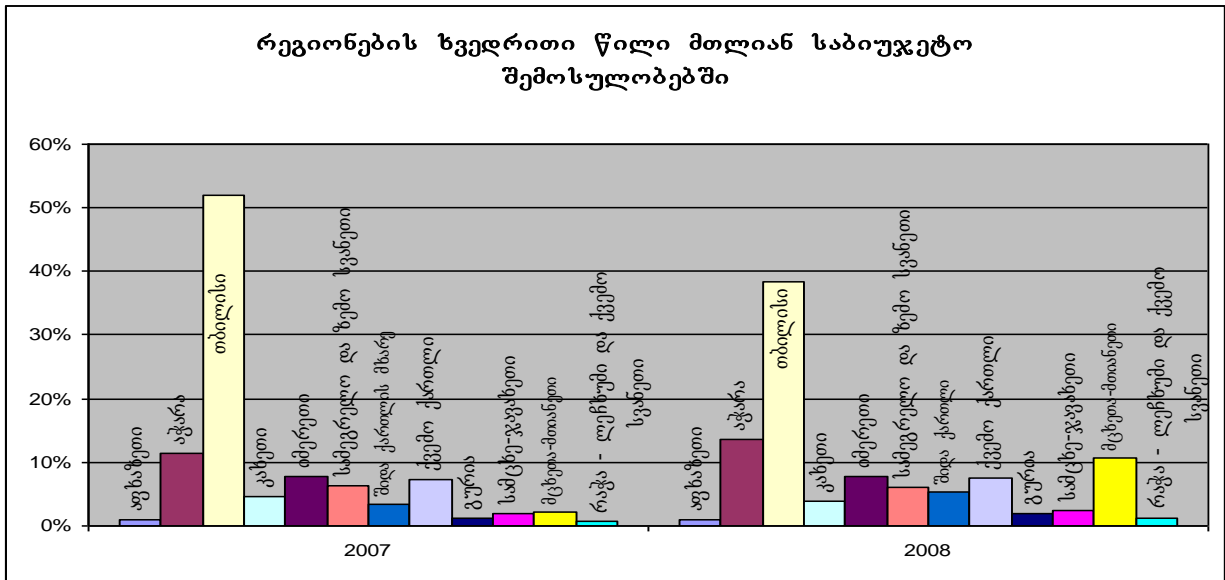
⁶ საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ცნობით 2009 წლის მშპ-ის საბოლოო მონაცემი განისაზღვრება 2010 წლის ნოემბერში.

⁷ კანონი ძალადაკარგულია 2009 წლის 18 დეკემბრის „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“.

ადგილობრივი ბიუჯეტის ვერტიკალურ, კერძოდ, ბიუჯეტიდან გადასაცემ ტრანსფერებზე დამოკიდებულებაზე.

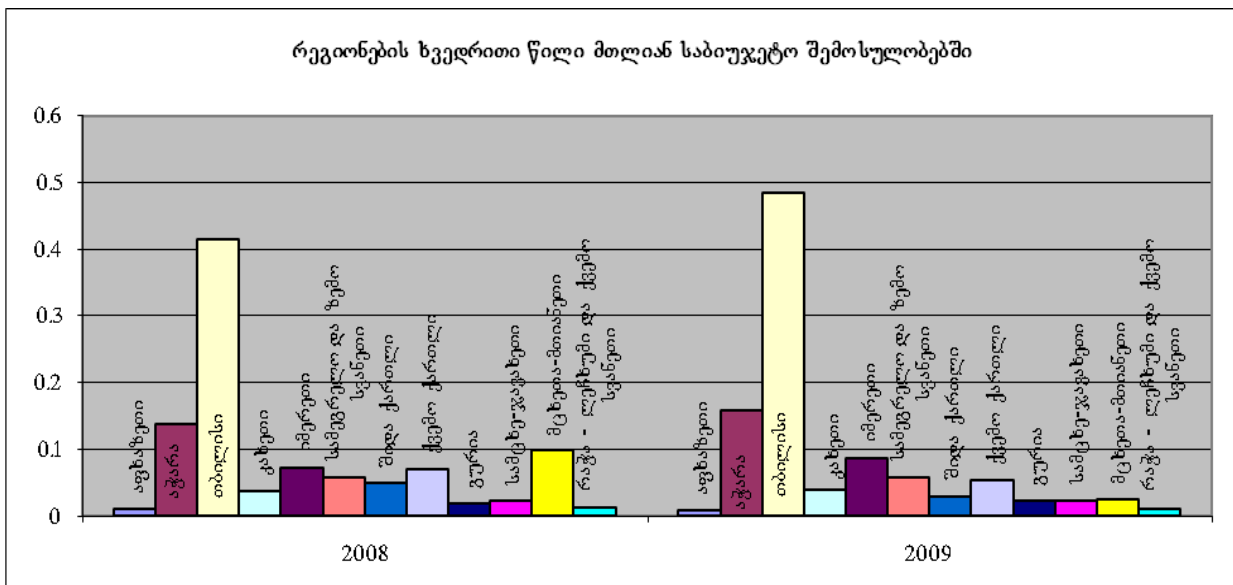
რეგიონების ხვედრითი წილი მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში არათანაბარია. ბიუჯეტების შემოსულობებში ქ. თბილისს და აჭარას უკავიათ მნიშვნელოვანი წილი (გრაფიკი 3 და 4).

გრაფიკი 3. რეგიონების ხვედრითი წილი მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში (2007 – 2008 წწ.)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

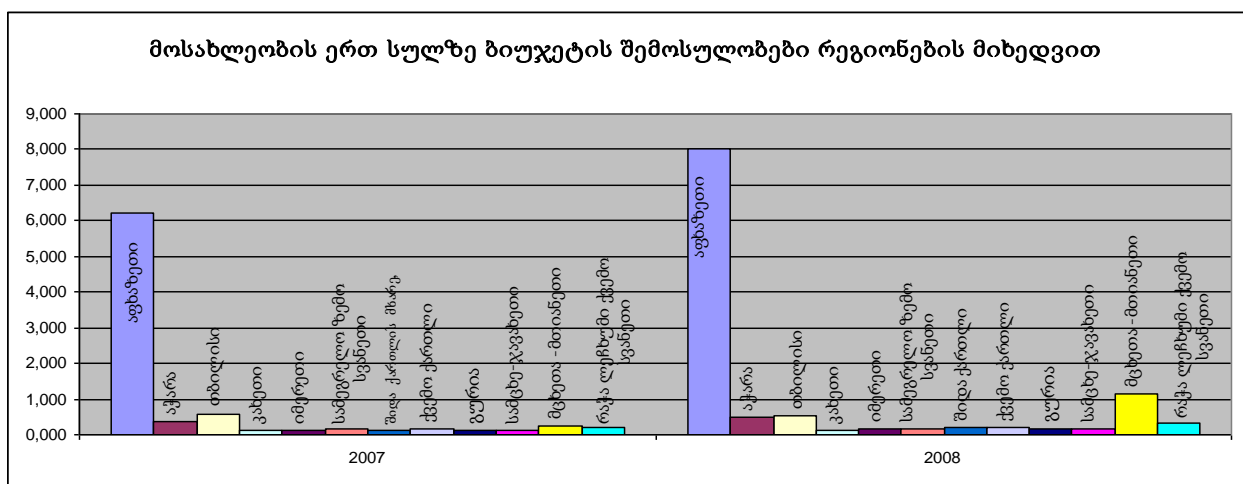
გრაფიკი 4. რეგიონების ხვედრითი წილი მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში (2008 – 2009 წწ.)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

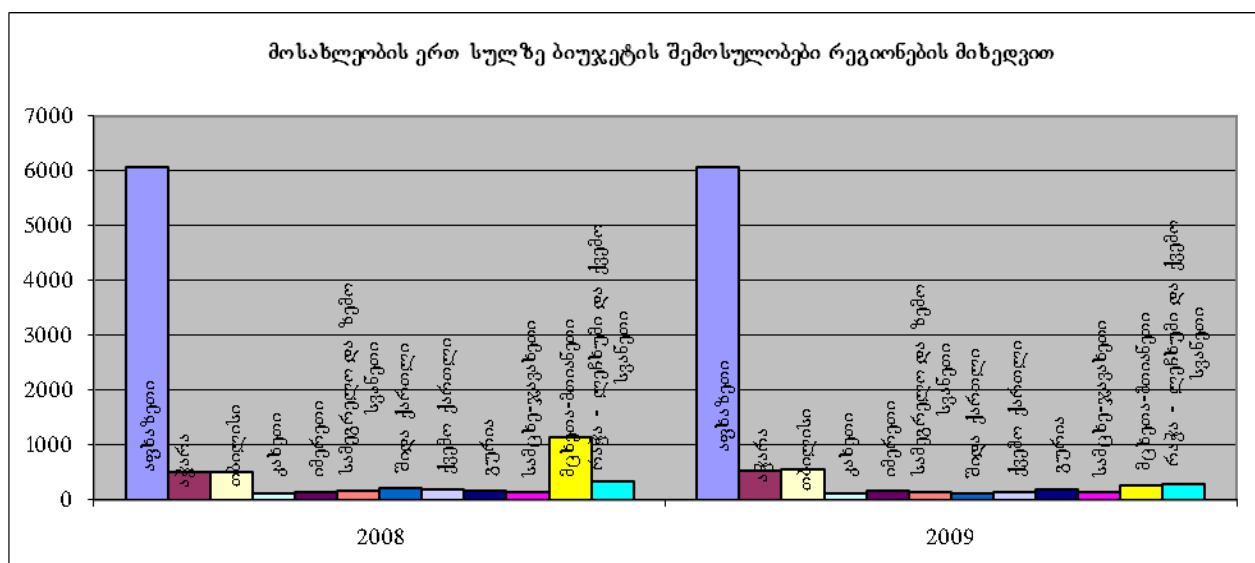
ადგილი აქვს ჰორიზონტალურ დაუბალანსებლობას. რეგიონების მიხედვით შემოსულობები მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით არათანაბარია. 2008 წელს 2007 წელთან შედარებით ადგილი ჰქონდა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების გამოთანაბრებას რეგიონების მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით. მიუხედავად ამისა, 2008 წელს რეგიონების მიხედვით (აფხაზეთის, კერძოდ კი კოდორის ხეობის გარეშე) მაქსიმალური შემოსავალი 4-ჯერ აღემატება მინიმალურს, ხოლო საშუალო მინიმალურს - 2,5-ჯერ (გრაფიკი 5). 2009 წელს მდგომარეობა არ შეცვლილა: ყველაზე დიდი შემოსავლები დაფიქსირდა თბილისში და აჭარაში, რომელთა შემოსავლები მოსახლეობის ერთ სულზე 4-ჯერ აღემატება კახეთის, სამცხე-ჯავახეთის და შიდა და ქვემო ქართლის შემოსავლებს მოსახლეობის ერთ სულზე (გრაფიკი 6).

გრაფიკი 5. მოსახლეობის ერთ სულზე ბიუჯეტების შემოსულობები რეგიონების მიხედვით (2007 – 2008 წწ.)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

გრაფიკი 6. მოსახლეობის ერთ სულზე ბიუჯეტების შემოსულობები რეგიონების მიხედვით (2008 – 2009 წწ.)



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, ადგილობრივი გადასახადი მხოლოდ ქონების გადასახადია. 2008 წელს საგადასახადო შემოსავლებში ქონების გადასახადმა შეადგინა 133 მლნ ლარი - მთელი საბიუჯეტო შემოსულობების 9 პროცენტი. 2009 წელს ქონების გადასახადმა ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებში შეადგინა შეადგინა 159,6 ლარი, რაც მთელი შემოსულობების 12,5 %-ია. ქონების გადასახადის აკუმულირება ხდება თბილისში და აჭარაში, შესაბამისად, 48% და 6%. რაც შეეხება ადგილობრივ მოსაკრებლებს, 2008 წელს რეგიონულ ბიუჯეტებში მათგან მიღებულმა შემოსულობებმა შეადგინა 86.6 მლნ ლარი, რაც მთელი შემოსულობების 6 პროცენტი. 2009 წელს ადგილი ჰქონდა ადგილობრივი მოსაკრებლების როგორც ხვედრითი წილის, ისე მოცულობის შემცირებას ადგილობრივი ბიუჯეტების მთლიან მოცულობებში. 2009 წელს ადგილობრივი მოსაკრებლები ადგილობრივი ბიუჯეტების მთლიან შემოსულობებში დაფიქსირდა 61 მლნ ლარის მოცულობით, რაც მთელი შემოსულობების 5%-ია. 2008 და 2009 წლებში მოსაკრებლების უდიდესი წილი მოდის ქ. თბილისზე: 2008 წელს მან შეადგინა 50 მლნ ლარი (58 %), ხოლო 2009 წელს - 45 მლნ ლარი (77%). ადგილობრივი ბიუჯეტები არ არის საკმარისი ადგილობრივი თვითმმართველობების ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. პრაქტიკულად, ადგილობრივი ბიუჯეტის ფორმირების პროცესი არის ცენტრალიზებული და, ძირითადად, ეფუძნება ცენტრიდან მიღებულ ტრანსფერებს (ცხრილი 3).

საკანონმდებლო ბაზის და არსებული პრაქტიკის შეუსაბამობის ნათელ გამოხატულებას წარმოადგენს შემოსავლები მიღებული ე.წ. ურთიერთანგარიშსწორებით. ასეთი კატეგორიის შემოსავლები "ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" საქართველოს კანონის მიხედვით, არ არის კლასიფიცირებული. 2007 წელს აღნიშნულმა მიზნობრივმა არაკლასიფიცირებულმა შემოსავლებმა შეადგინა 108.6 მლნ ლარი, ხოლო 2008 წელს - 341 მლნ ლარი, რაც 2008 წელს ადგილობრივი ბიუჯეტების მთელი შემოსულობების 25 პროცენტი.

ცხრილი 3. ტრანსფერების სტრუქტურა

სულ ტრანსფერები	2007		2008		2009	
	მლნ ლარი	%	მლნ ლარი	%	მლნ ლარი	%
	68,586	100%	501,385	100%	843,0	100%
გამოთანაბრებითი ტრანსფერი	21,068	31%	326,749	65%	281,5	33,4
მიზნობრივი ტრანსფერი	1,694	2%	10,785	2%	14,5	1,7
სპეციალური ტრანსფერი	45,824	67%	163,851	33%	547,0	64,9

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

2008 წელს 2007 წელთან შედარებით ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან შემოსულობები შემცირდა 40 პროცენტით. 2009 წელს არაფინანსური აქტივების კლებამ შეადგინა 51,5 მლნ ლარი, რაც ასევე მთელი შემოსულობების 40 პროცენტი. მომავალში ამ

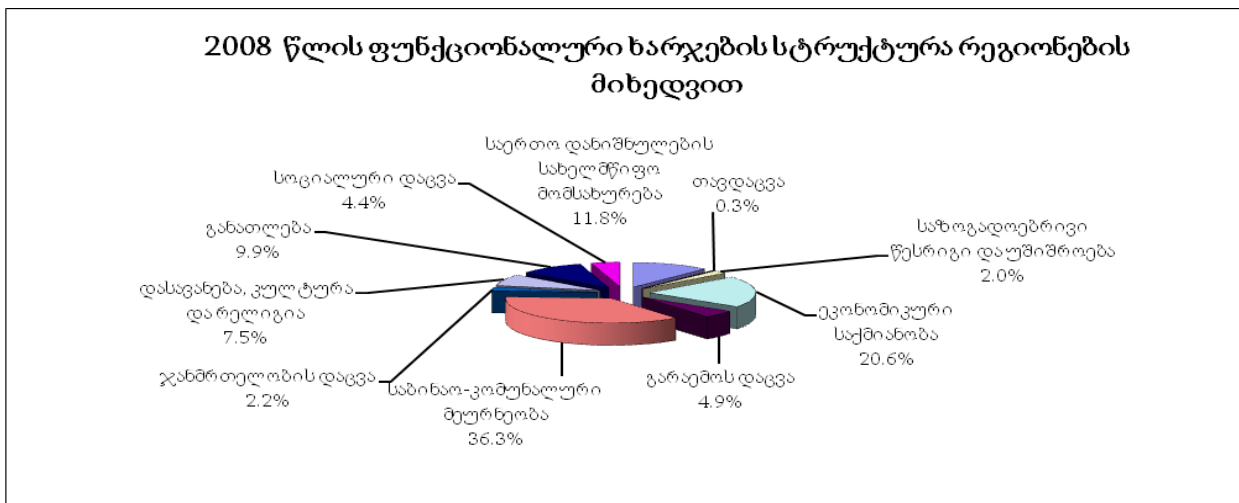
ტიპის შემოსულობებს სულ უფრო ნაკლები მნიშვნელობა ექნება, ვინაიდან ის გასულ წლებში ძირითადად ფორმირდებოდა რეგიონების ძირითადი აქტივების გაყიდვიდან. მომავალში ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების წილის ზრდა მნიშვნელოვნად დამოკიდებული იქნება იმ ფაქტორებზე, რომლებიც არ შედის ადგილობრივი ხელისუფლების რეგულირების სფეროში, კერძოდ, ისეთებზე როგორცაა: ქვეყნის ეკონომიკური ზრდა და საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადების განაწილების პოლიტიკა.

1.2.11. რეგიონული ბიუჯეტის ხარჯები

შემოსულობების მსგავსად, რეგიონებს შორის ხარჯები (გადასახდელები) არათანაბარია, როგორც ფუნქციონალურ, ისე ეკონომიკურ ჭრილში. რეგიონებს შორის უთანაბრობის ერთ-ერთი მთავარი მიზეზი არის მინიმალური საზოგადოებრივი პროდუქტისა და მომსახურების სტანდარტების არარსებობა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი ავალდებულებს სახელმწიფო ორგანოებს მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების დადგენას და უზრუნველყოფას. დღემდე არც ერთი სოციალური სტანდარტი არ შემუშავებულა. სოციალური სტანდარტების არარსებობა და შემოსავლების გაანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით ვერ უზრუნველყოფს რეგიონებისათვის თანაბარი საზოგადოებრივი პროდუქტის მიწოდებას.

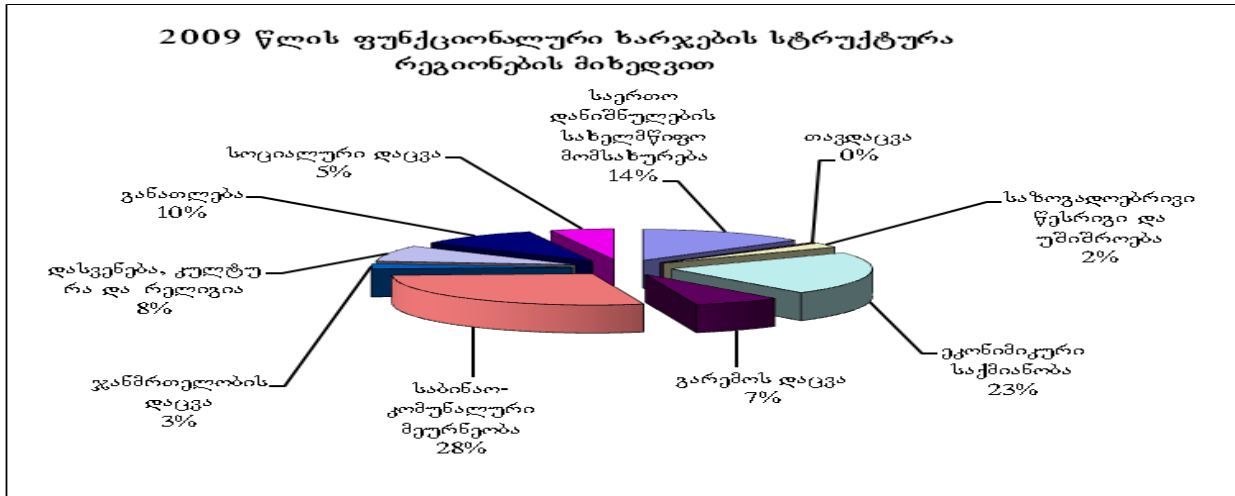
რეგიონული ბიუჯეტების ფუნქციონალური ხარჯების სტრუქტურაში უდიდესი წილი მოდის საბინაო კომუნალურ მეურნეობაზე (2008 წელს 36% და 2009 წელს 28%) და ეკონომიკურ საქმიანობაზე (2008 წელს 21% და 2009 წელს 23%), რომელიც, თავის მხრივ, მოიცავს ბინათმშენებლობას, კომუნალური მეურნეობის განვითარებას, წყალმომარაგებას, მათ შორის, სასმელი წყლით მომარაგებას, გარე განათებას, ურბანული ტერიტორიის კეთილმოწყობას, კვლევებს და განვითარებას საბინაო-კომუნალურ მეურნეობაში და სხვა არაკლასიფიცირებულ საქმიანობას (იხ. გრაფიკი 7 და 8).

გრაფიკი 7. 2008 წლის ფუნქციონალური ხარჯების სტრუქტურა რეგიონების მიხედვით



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

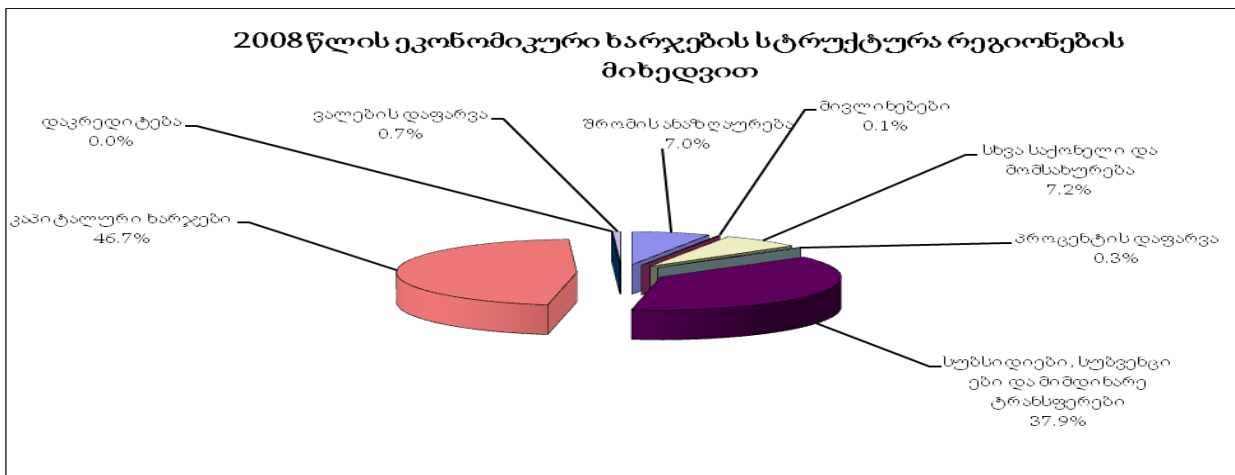
გრაფიკი 8. 2009 წლის ფუნქციონალური ხარჯების სტრუქტურა რეგიონების მიხედვით



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

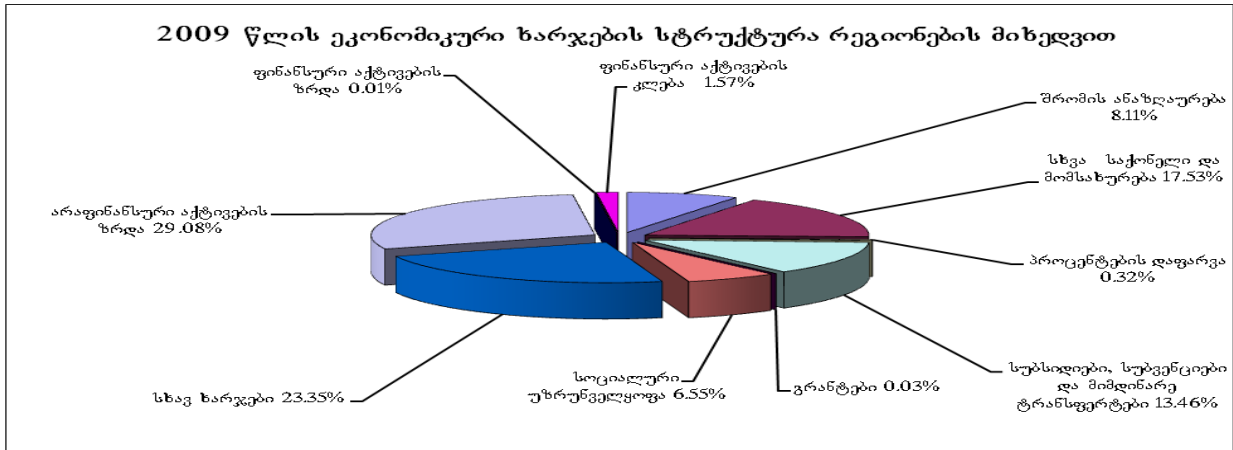
2008 წელს სუბსიდიების ხვედრითი წილი წინა წელთან შედარებით გაიზარდა 9 პროცენტით და შეადგინა 506 მლნ ლარი. სუბსიდიები ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო ხარჯების მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს, შემდეგი მიზეზის გამო: კომუნალური ხარჯები და ტრანსპორტი არის სუბსიდირებული და მომსახურების ტარიფი ვერ ფარავს საოპერაციო ხარჯებს. გარდა ამისა, ზოგიერთი საყოფაცხოვრებო მომსახურების ტარიფის ამოღება საერთოდ ვერ ხერხდება, ან ამოღება უმნიშვნელოა (გრაფიკი 9). 2009 წელს სუბსიდიების ხვედრითი წილი 37,9%-დან შემცირდა 13,4%-მდე, მაშინ როცა საქონლისა და მომსახურების ხარჯები 2008 წელთან შედარებით 2-ჯერ და მეტჯერ გაიზარდა და შეადგინა 17,5% (გრაფიკი 10).

გრაფიკი 9. 2008 წლის ეკონომიკური ხარჯების სტრუქტურა რეგიონების მიხედვით



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

გრაფიკი 10. 2009 წლის ეკონომიკური ხარჯების სტრუქტურა რეგიონების მიხედვით



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

1.3. უცხოური გამოცდილება

რეგიონული განვითარების დაფინანსების უცხოური პრაქტიკის ანალიზიდან ჩანს, რომ ამ მხრივ თითქმის ყველა ქვეყა ნას ახასიათებს გარკვეული თავისებურებები. **ანგლოსაქსური მოდელით** ტერიტორიული მოწყობის ქვეყნებში (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, კანადა, შვედეთი და სხვა) მაღალია რეგიონების ფისკალური ავტონომია, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში დომინირებს ადგილობრივი გადასახადები. **კონტინენტური მოდელით** მოწყობის ქვეყნებში (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია და სხვ.) რეგიონების ფისკალური ავტონომიურობა შედარებით შეზღუდულია და წინა პლანზეა წამოწეული ფინანსური გამოთანაბრების პრინციპი (დოტაციებისა და სუბვენციების გაცემა). პოსტსოციალისტური ქვეყნებიდან რეგიონული დაფინანსების სფეროში შედარებით წარმატებული პრაქტიკა დაგროვდა პოლონეთში, ჩეხეთში, ხოლო პოსტსაბჭოური ქვეყნებიდან – ლატვიაში, ლიტვაში და ესტონეთში. ეს გამოცდილება გამოყენებულ იქნა საქართველოს რეგიონული განვითარების დაფინანსების არსებული მდგომარეობის გაანალიზებისას.

II. რეგიონული მართვა, ინსტიტუციური მოწყობა და ადამიანური რესურსების მართვა

საქართველოში რეგიონული მართვის ინსტიტუციური მოწყობა ჯერ კიდევ ფორმირების პროცესშია. რეგიონული დონე ჯერ არც საკანონმდებლო თვალსაზრისით არ არის განმტკიცებული. 2007 წელს სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღებით და ამ ინსტიტუტის არსებობის საკანონმდებლო უზრუნველყოფით დაიწყო რეგიონული დონის ინსტიტუციური ფორმირება. მაგრამ ეს არის მხოლოდ პირველი ნაბიჯი. სამთავრობო დაწესებულებების და უწყებების რეგიონული ორგანოები სრულიად უსისტემოდ არიან ფორმირებულნი (მათი საზღვრები უმეტესად არ ემთხვევა როგორც სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის, ისე სხვა სამთავრობო დაწესებულების რეგიონული ორგანოების უფლებამოსილების საზღვრებს) და, რაც მთავარია, პრაქტიკულად არ არის დაწყებული დეკონცენტრაციის პროცესი. გადაწყვეტილებათა მიღება ძირითადად მკაცრად ცენტრალიზებულია და რეგიონულ დონეზე არსებული მართვის ორგანოები როგორც სამართლებრივად, ისე პრაქტიკულად მოკლებულნი არიან უფლებას, გადაწყვიტონ რეგიონის დონეზე მათ სფეროში არსებული პრობლემები. რეგიონულ დონეზე არ არის ჩამოყალიბებული სახელმწიფო მართვის ორგანოების მაკოორდინირებელი რგოლი, რის გამოც ინსტიტუციურად შეუძლებელია რეგიონული მართვის განხორციელება. გარდა ამისა, აღსანიშნავია, რომ მმართველობითი სისტემის ფუნქციონირების ხარისხი დამოკიდებულია არა მხოლოდ ისეთ ფაქტორებზე, როგორცაა სწორი ორგანიზაცია, ქვესისტემებს შორის ურთიერთკავშირი, უშუალო ხელმძღვანელობისა და სხვადასხვა დონის ერთეულთა მართვის ხარისხი, არამედ ორგანიზაციის საკადრო შემადგენლობაზეც. დაბალი კვალიფიკაციის კადრების შემთხვევაში, ყველა დანარჩენი ფაქტორის არსებობის დროსაც კი, შეუძლებელი ხდება მართვის სისტემის ეფექტიანი საქმიანობა, ძლიერ საკადრო შემადგენლობას კი შეუძლია გაანეიტრალოს ცალკეულ ფაქტორთა უკმარისობა. ამდენად, რეგიონული მართვა დაკავშირებულია არა მხოლოდ სწორ ინსტიტუციურ მოწყობასთან, არამედ ამ ინსტიტუტებში დასაქმებულ პირთა კვალიფიკაციასა და უნარ-ჩვევებთან.

რეგიონული მართვის, ინსტიტუციური მოწყობის და ადამიანური რესურსების მართვის სამუშაო ჯგუფის ამოცანა იყო რეგიონული მართვის, ინსტიტუციური მოწყობის და ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში არსებული პრობლემების ანალიზის განახორციელება, ამ პრობლემების გადაჭრის გზების დასახვა და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება. ამ ამოცანიდან გამომდინარე, ჯგუფის მიერ მომზადებულ იქნა დიაგნოსტიკური მოხსენება⁸. მოცემული დიაგნოსტიკური მოხსენება განიხილავს რეგიონული მართვის, ინსტიტუციური მოწყობის და ამ ინსტიტუტების ფუნქციონირებისათვის საჭირო ადამიანური რესურსების მართვის (საჯარო სამსახურის)

⁸ მოხსენების მომზადების პროცესი გულისხმობდა სამუშაო ჯგუფის შექმნას, რომელშიც შევიდნენ დაინტერესებული მხარეები ცენტრალური (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, საჯარო სამსახურის ბიურო, საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტი, იუსტიციის სამინისტრო), რეგიონული (სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია), საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციების (გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება, გაეროს პროგრამა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია, ასოციაცია „სი-აი-ემ-ეს კონსალტინგი“) და სასწავლო-კვლევითი დაწესებულებებიდან (ივ. ჯავახიშვილის სახელობის უნივერსიტეტი, საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი და საქართველოს პოლიტოლოგიის ინსტიტუტი). გაიმართა სამუშაო ჯგუფის ოთხი შეხვედრა, რომელზეც შეთანხმებული იქნა ანგარიშის სტრუქტურა, წარმოდგენილ და განხილულ იქნა ანგარიშის ცალკეული თავები.

სტრუქტურაში არსებულ მდგომარეობას, პრობლემებს და ამ სფეროში საერთაშორისო გამოცდილებას. დოკუმენტში ასახულია რეგიონულ დონეზე არსებული ინსტიტუციური მოწყობა: სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტის სტრუქტურა, უფლებამოსილების ტერიტორიული ფარგლები და უფლებამოსილება; რეგიონულ დონეზე სამთავრობო დაწესებულებების (სამინისტროების, საქვეუწყებო დაწესებულებების) არსებული ტერიტორიული ორგანოების უფლებამოსილებები და მათი ტერიტორიული საზღვრები. მოხსენებაში ასევე წარმოდგენილია საჯარო სამსახურის მოქმედი სტრუქტურა და საკადრო პოლიტიკა. დამუშავებულია სტატისტიკური მონაცემები საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის, შემადგენლობის, განათლების, სამუშაო სტაჟისა და დენადობის შესახებ. იდენტიფიცირებულია და გაანალიზებულია ის ძირითადი პრობლემები და გამოწვევები, რომელიც უკავშირდება მოქმედი საჯარო სამსახურის მოდელის ფუნქციონირებას.

2.1. დასკვნები

1. **რეგიონულ დონეზე მოქმედი მმართველობითი ინსტიტუციების არაერთგვაროვანი ტერიტორიული საზღვრები.** სამინისტროების/უწყებების ტერიტორიული ორგანოების უფლებამოსილების ტერიტორიული საზღვრები არაერთგვაროვანია და ხშირ შემთხვევაში არ ემთხვევა სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილების ტერიტორიულ ფარგლებს. აქედან გამომდინარე, ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელი ხდება რეგიონულ დონეზე მართვის ორგანოების კოორდინაცია.
2. **უფლებამოსილებათა დეკონცენტრაციის დაბალი ხარისხი.** რეგიონულ დონეზე მოქმედ ინსტიტუციებს (სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოები) დებულებით უმთავრესად (მცირედენი გამონაკლისის გარდა) დაკისრებული აქვთ მხოლოდ ინფორმაციის შეგროვების, ზედამხედველობისა და კონტროლის ფუნქციები. არ ხდება ფუნქციების რეალური გადატანა ცენტრალური უწყებიდან რეგიონულ დონეზე.
3. **რეგიონულ დონეზე მართვის პროცესის კოორდინირების სირთულე.** საქართველოში რეგიონული მართვის ინსტიტუციური მოწყობა ჯერ კიდევ ფორმირების პროცესშია. რეგიონულ დონეზე არ არის შექმნილი სახელმწიფო მართვის ორგანოების მაკოორდინირებელი რგოლი, რის გამოც ინსტიტუციურად შეუძლებელი ხდება რეგიონული მართვის განხორციელება.
4. **საჯარო სამსახურის ძირეული რეფორმირების აუცილებლობა.** რეგიონული მართვის ეფექტიანობა დამოკიდებულია არა მხოლოდ სწორ ინსტიტუციურ მოწყობაზე, არამედ ამ ინსტიტუტებში დასაქმებულ პირთა კვალიფიკაციასა და უნარ-ჩვევებზე. საჯარო სამსახურის რეფორმირების აუცილებლობის შესახებ მითითებულია საქართველოს მთავრობის დოკუმენტში „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“. ამ დოკუმენტის მიხედვით საჭიროა რეფორმის გატარება, რომლის შედეგად „საჯარო სექტორი ღირსებაზე დამყარებულ სისტემას დაეფუძნება და შედეგად მივიღებთ მცირე, მოქნილ, გამჭვირვალე, ეფექტიან საჯარო სამსახურს“. „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2010-2013 წლებისათვის“ საქართველოს მთავრობის დოკუმენტის შესაბამისადაც, „საჯარო სექტორში დაფუძნდება ღირსებაზე დამყარებული პრინციპები, რაც

გულისხმობს საჯარო სექტორის მართვის პრინციპების მიახლოებას კერძო სექტორთან, საჯარო სამსახურში დაინერგება საკონტრაქტო სისტემის ელემენტები, ასევე, საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის შეფასების გაზომვადი მექანიზმები და მონიტორინგის მკაფიო კრიტერიუმები“.

საჯარო სამსახურის არსებული, საკმაოდ წინააღმდეგობრივი სისტემა პრაქტიკულად უძლური აღმოჩნდა დაედგინა საბჭოური მემკვიდრეობით მიღებული რეციდივები. საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და მიღების, კარიერის გავლის, წახალისების, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების პრაქტიკა და მთლიანობაში არსებული საკადრო პოლიტიკა არ პასუხობს დღევანდელ მოთხოვნებს და არ იძლევა სტაბილური და მაღალკვალიფიციური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების შესაძლებლობას.

2.2. რეგიონული მართვა, ინსტიტუციური მოწყობა

2.2.1. კვლევის შედეგები

1. სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღება. რეგიონული მართვის ინსტიტუციური მოწყობის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტის შემოღება. ეს ინსტიტუტი უკვე წარმოადგენს კონსტიტუციურ ორგანოს. საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი უზრუნველყოფს საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. ასევე, კონსტიტუციითაა დადგენილი ამ ინსტიტუტის რეგულარული ფუნქცია, განახორციელოს სახელმწიფო ზედამხედველობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე. სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის სტატუსის განსაზღვრა, როგორც საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლისა, მიუთითებს ამ ინსტიტუტის მაღალ რანგზე, რომლის საფუძველზეც და რომელზე დაყრდნობით შეიძლება აიგოს რეგიონული მართვის ინსტიტუციური სტრუქტურები.

2. კანონმდებლობაში გუბერნატორის ინსტიტუტის ასახვის მიუხედავად, კვლავ ბუნდოვანი რჩება რეგიონის ცნება - მისი სტატუსი. გუბერნატორის ინსტიტუტი მოქმედებს შესაბამის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში და არა რეგიონებში. შესაბამისად, დასარეგულირებელია რეგიონის განსაზღვრის და მისი სამართლებრივი სტატუსის საკითხი.

3. მმართველობის ორგანოებში გადაწყვეტილებების მიღების პროცესი უაღრესად ცენტრალიზებულია. რეგიონულ დონეზე მოქმედ ინსტიტუციებს (სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სამთავრობო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოები) დებულებით უმთავრესად დაკისრებული აქვთ მხოლოდ ინფორმაციის შეგროვების, ზედამხედველობისა და კონტროლის ფუნქციები. არ ხდება ფუნქციების რეალური გადატანა ცენტრალური უწყებიდან რეგიონულ დონეზე. ფუნქციებისა და გადაწყვეტილების მიღების ასეთი ცენტრალიზებული ხასიათი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ბარიერს დეკონცენტრაციის და დეცენტრალიზაციის პროცესისათვის. ადგილობრივ ხელისუფლებასთან მიმართებით, მიუხედავად იმისა, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონი განსაზღვრავს

თვითმმართველი ერთეულების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს, ხშირ შემთხვევაში ბუნდოვნად არის ჩამოყალიბებული დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელების საკითხი.

4. არ არსებობს დეცენტრალიზაციის, დეკონცენტრაციის და რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია. მიუხედავად დეცენტრალიზაციისკენ გადადგმული გარკვეული ნაბიჯებისა, დღემდე არ არსებობს მთავრობის მიერ დამტკიცებული დეცენტრალიზაციის, დეკონცენტრაციის ან რეგიონული განვითარების სახელმწიფო ხედვა ან სტრატეგია, რაც ხელს უშლის პროცესების გრძელვადიან დაგეგმვას და მათ თანმიმდევრულ განხორციელებას.

5. არაერთგვაროვანია სამინისტროების და უწყებების ტერიტორიული ორგანოების ტერიტორიული საზღვრები. სამინისტროების/უწყებების ტერიტორიული ორგანოების უფლებამოსილების ტერიტორიული საზღვრები არაერთგვაროვანია და ხშირ შემთხვევაში არ ემთხვევა სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილების ტერიტორიულ საზღვრებს. აქედან გამომდინარე, ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელი ხდება რეგიონულ დონეზე მართვის ორგანოების ერთიანი კოორდინაცია.

6. რეგიონის დონეზე სუსტადაა განვითარებული მონაცემების და ინფორმაციის შეგროვების, ანალიზის და შენახვის სისტემა. პრაქტიკულად არ ხორციელდება მონაცემების შეგროვება და ანალიზი რეგიონულ ან მუნიციპალურ დონეზე. მონაცემების შეგროვების გამართულ სისტემასთან ერთად, არ არსებობს რეგიონის დონეზე ინფორმაციის და მონაცემების გაცვლის სისტემატიზებული პრაქტიკა. დაბალია რეგიონულ დონეზე კომუნიკაციის და კოორდინაციის სისტემა.

7. არ არსებობს ფორმალიზებული ინსტრუქციები და სახელმძღვანელო გზამკვლევები. სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სამინისტროების/უწყებების ტერიტორიული ორგანოები რეგიონებში, ისევე როგორც მუნიციპალიტეტები მოკლებული არიან ინსტრუქციებს და სახელმძღვანელო გზამკვლევებს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმარების, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავების, რეგიონული და მუნიციპალური დაგეგმვის, პროგრამირების თუ მონიტორინგის საკითხებთან დაკავშირებით.

8. დაბალია ინიციატივების, ინივაციების დანერგვისა და განხორციელების ინსტიტუციური შესაძლებლობა. რეგიონულ დონეზე არ არსებობს ინსტიტუცია, რომელიც ორიენტირებული იქნება ინივაციების დანერგვასა და განხორციელებაზე. გამომდინარე იქედან, რომ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ მხოლოდ კანონით დადგენილი უფლებამოსილებები, ხოლო ასეთი უფლებამოსილება რეგიონულ ადმინისტრაციას არ გააჩნია, იზღუდება რეგიონული განვითარების ინიციატივების და ინივაციების წარმოშობა და განვითარება.

2.2.2. არსებული პრაქტიკა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. 1993 წლიდან, საქართველოს რეგიონებში მოქმედებდა საქართველოს პრეზიდენტის (სახელმწიფო მეთაურის) რწმუნებულის ინსტიტუტი, რომელიც ახორციელებდა

ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა რეგიონული წარმომადგენლობების ფორმალურ და არაფორმალურ კოორდინაციას.

ამ ინსტიტუტის რეორგანიზება სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტად და მისი სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა მოხდა მხოლოდ 2007 წლის 8 ივლისს, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღების შემდგომ. ამავე დროს იქნა შეტანილი ცვლილებები „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში. კანონს დაემატა 27¹ მუხლი, რომელიც არეგულირებს გუბერნატორის უფლებამოსილების ფარგლებს. კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებები მოგვიანებით, 2008 წლის მარტში, ასახულ იქნა საქართველოს კონსტიტუციაში.

საქართველოს კონსტიტუციის 84³ მუხლის შესაბამისად, სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი წარმოადგენს საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის წარმომადგენლობას საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში. იგი, კანონით დადგენილ სხვა უფლებამოსილებებთან ერთად, ახორციელებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობას. სახელმწიფო რწმუნებულს - გუბერნატორს საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის საფუძველზე თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.

სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი წარმოდგენილია შემდეგ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში: ა) ახმეტის, გურჯაანის, დედოფლისწყაროს, თელავის, ლაგოდეხის, საგარეჯოს, სიღნაღის და ყვარლის მუნიციპალიტეტები; ბ) ბოლნისის, გარდაბნის, დმანისის, თეთრიწყაროს, მარნეულის, წალკის მუნიციპალიტეტები და ქალაქი რუსთავი; გ) ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, წყალტუბოს, ჭიათურის, ხარაგაულის, ხონის მუნიციპალიტეტები და ქალაქი ქუთაისი; დ) ლანჩხუთის, ოზურგეთისა და ჩოხატაურის მუნიციპალიტეტები; ე) აბაშის, ზუგდიდის, მარტვილის, მესტიის, სენაკის, ჩხოროწყუს, წალენჯიხის, ხობის მუნიციპალიტეტები და ქალაქი ფოთი; ვ) ამბროლაურის, ლენტეხის, ონისა და ცაგერის მუნიციპალიტეტები; ზ) გორის, კასპის, ქარელისა და ხაშურის მუნიციპალიტეტები; თ) დუშეთის, თიანეთის, მცხეთისა და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტები; ი) ადიგენის, ასპინძის, ახალციხის, ახალქალაქის, ბორჯომისა და ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტები.

გუბერნატორი:

- კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს კანონების, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ნორმატიული აქტების აღსრულებას;
- მთავრობის დავალებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონალურ პროგრამებს
- კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე;
- საქართველოს კონსტიტუციის 73-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს წინადადებებს საკრებულოს საქმიანობის შეჩერების ან დათხოვნის თაობაზე, თუ მისი მოქმედებით საფრთხე შეექმნა ქვეყნის სუვერენიტეტს, ტერიტორიულ

მთლიანობას, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა კონსტიტუციური უფლებამოსილებების განხორციელებას;

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 63-ე მუხლის პირველი პუნქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში საქართველოს პრეზიდენტს წარუდგენს წინადადებებს საკრებულოს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე;
- მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას.

პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის გარდა საქართველოს რეგიონებში წარმოდგენილი არიან სამინისტროების და უწყებების ტერიტორიული ორგანოები. უნდა აღინიშნოს, რომ 1994 წლიდან მოყოლებული, საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურა (სამინისტროების და უწყებების დასახელება, ფუნქციები და დაქვემდებარება) ხშირად იცვლებოდა, იცვლებოდა მათი ტერიტორიული/რეგიონული წარმომადგენლობებიც. 2004 წლის შემდგომ, რეფორმების ახალი ტალღის ერთ-ერთი დამახასიათებელი მიდგომა იყო სახელმწიფო აპარატის მინიმიზაცია. შესაბამისად, სამინისტროების და უწყებების ნაწილს ფუნქციები და აპარატი შეეკვეცა. შესაბამისად შეიკვეცა, ხოლო ზოგ შემთხვევაში გაუქმდა ტერიტორიული/რეგიონული წარმომადგენლობები.

არსებული თხუთმეტი სამინისტროდან მხოლოდ ექვს სამინისტროს გააჩნია ტერიტორიული ორგანოები:

	სამინისტროს დასახელება	ტერიტორიულ ორგანოთა რაოდენობა
1	განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	64
2	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	6
3	ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო	7
4	შინაგან საქმეთა სამინისტრო	10
5	სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	10
6	იუსტიციის სამინისტრო	10

სამინისტროების საქვეუწყებო დაწესებულებების ტერიტორიული ორგანოები

სამინისტროს დასახელება	საქვეუწყებო დაწესებულების დასახელება	საქვეუწყებო დაწესებულებების ტერიტორიულ ორგანოთა რაოდენობა
გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	ა) დაცული ტერიტორიების დეპარტამენტი,	15
	ბ) გარემოს დაცვის ინსპექცია,	8

	გ) სატყეო დეპარტამენტი;	9
ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	ა) სახელმწიფო ქონების აღრიცხვისა და პრივატიზების დეპარტამენტი;	7
ფინანსთა სამინისტრო	ა) შემოსავლების სამსახური, ბ) სახაზინო სამსახური;	10 12
შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	ა) ვეტერანთა საქმეების დეპარტამენტი,	10
	ბ) ჯანმრთელობისა და სოციალური პროგრამების სააგენტო.	11

2.2.3. საერთაშორისო პრაქტიკა

რეგიონული მართვის და ინსტიტუციური მოწყობის სფეროში, როგორც საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რეგიონული ხელისუფლების როლი მნიშვნელოვანია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით. მისი ინსტიტუციური გაძლიერება განსაკუთრებით გამოიკვეთა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ევროსტრუქტურებში გაწევრიანების შემდეგ.

რეგიონულ ხელისუფლებას, უმრავლეს შემთხვევაში, მინიჭებული აქვს ექსკლუზიური უფლებამოსილებანი. ეს უფლებამოსილებანი ძირითადად უკავშირდება ისეთი მომსახურების მიწოდებას, რომელიც უფრო ეფექტურია რეგიონულ, ვიდრე მუნიციპალურ ან ცენტრალურ დონეზე. ეს უკავშირდება პროფესიულ-ტექნიკური განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, გარემოს დაცვის, სივრცითი დაგეგმარების, სამოქალაქო თავდაცვის, გზების და ტექნიკური ინფრასტრუქტურის მოვლა განახლების სფეროებს. რეგიონული ხელისუფლების კომპეტენციას წარმოადგენს, ასევე, მუნიციპალური ხელისუფლებისათვის კოორდინაციის და ზოგადი ხელმძღვანელობის გაწევა მდგრადი და დაბალანსებული რეგიონული განვითარების უზრუნველსაყოფად.

მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონული ხელისუფლების დაფინანსების წყაროებს ძირითადად წარმოადგენს ევროკავშირის განვითარების ფონდები, ცალკეულ შემთხვევებში, ადგილი აქვს საკუთარი შემოსავლებით (გადასახადებით) უზრუნველყოფასაც.

რეგიონის დონეზე მოქმედებს გუბერნატორის ინსტიტუტი. გუბერნატორის თანამდებობაზე დანიშნვის ან არჩევის განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს. რეგიონის დონეზე არსებობს წარმომადგენლობითი ორგანოც, რომელთა წევრები პირდაპირი ან არაპირდაპირი წესით აირჩევა რეგიონის მოსახლეობის მიერ.

ფართოდაა გავრცელებული რეგიონული განვითარების საბჭოებიც, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საშუალო და გრძელვადიანი სტრატეგიების ჩამოყალიბების საქმეში და წარმოადგენენ დაინტერესებული მხარეების და სამოქალაქო საზოგადოების პოლიტიკის ჩამოყალიბების პროცესში მონაწილეობის საშუალებას.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ უფლებამოსილების დელეგირება ხდება არა ადგილობრივი თვითმმართველობის, არამედ რეგიონულ დონეზე. ცენტრალური ხელისუფლება, ისევე როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობა, ახდენს სახსრების და უფლებამოსილების დელეგირებას რეგიონის დონეზე მომსახურების მიწოდების გაუმჯობესების მიზნით.

ქვეყანა / ფუნქციები	პროფესიული განათლება	სივრცითი დაგეგმარება	სამოქალაქო თავდაცვა	განვითარების გეგმების შემუშავება	მუნიციპალიტეტების საქმიანობის ზედამხედველობა	სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების კოორდინაცია	სოციალური სფერო	ისტორიული მემკვიდრეობა
ჩეხეთი	+			+	+			
ესტონეთი		+		+		+		
უნგრეთი				+				
ლატვია	+		+	+			+	
ლიტვა	+	+	+	+				
სლოვაკეთი	+		+	+			+	+
სლოვენია		+		+			+	+
პოლონეთი	+	+		+			+	+
ხორვატია		+		+			+	+
რუმინეთი				+	+	+		
ბულგარეთი			+	+	+	+		

2.3. ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში

2.3.1. კვლევის შედეგები

1. საჯარო სამსახურის რეფორმირება საქართველოს მთავრობის მიერ ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად განისაზღვრა. 2004 წლიდან საჯარო სამსახურის სფერო მთავრობის ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად იქცა. საკადრო პოლიტიკის სფეროში რეფორმის ძირითადი მიმართულებები მოიცავდა შემდეგ ღონისძიებებს:

- საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობის ოპტიმიზაცია
- მოტივაციის გაზრდა
- ანტიკორუფციული ღონისძიებები

საჯარო სამსახურის რეფორმის სფეროში მთავრობის მიერ გადადგმული პირველი ნაბიჯები ზედმეტი უწყებების გაუქმებასა და შტატების მნიშვნელოვან რეორგანიზაციას მოიცავდა. საწყის ეტაპზე, რეფორმის მიზნებიდან გამომდინარე, დაისახა შემდეგი ამოცანა: საჯარო სექტორის მოქნილობისა და ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით კონსოლიდირებული ინსტიტუციების და კონსოლიდირებული გადაწყვეტილებების

მიღება. ამ თვალსაზრისით, რიგ შემთხვევებში, რეფორმები ეხებოდა ცენტრალური ხელისუფლების ინსტიტუციური რესტრუქტურის საკითხებს და, რიგ შემთხვევებში, მასობრივ საკადრო ცვლილებებს ხელისუფლების ყველა დონეზე.

2004 - 2005 წლებში საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში სამინისტროების თანამშრომელთა რაოდენობა 35%-ით (102571-იდან 66615-მდე), ხოლო თანამშრომელთა რაოდენობა საქვეუწყებო დაწესებულებებში 65%-ით (23769-იდან 8237-მდე) შემცირდა. საჯარო სამსახურის ბიუროს 2007 წლის მონაცემებით საჯარო მოხელეთა საერთო რაოდენობა 88 916 ადამიანს შეადგენს. ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში (სამინისტროებში) 70 408 საჯარო მოხელეა. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე - 6734 (2006 წელს იყო 8340 საჯარო მოხელე). რეგიონულ დონეზე, სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის აპარატში მუშაობს 216 საჯარო მოსამსახურე (2006 წელს მუშაობდა 237 საჯარო მოხელე).⁹

საქართველოს მთავრობის დოკუმენტში „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“ დაფიქსირებულია, რომ საჯარო სექტორი ღირსებაზე დამყარებულ სისტემას დაეფუძნება და შედეგად მივიღებთ მცირე, მოქნილ, გამჭვირვალე, ეფექტიან საჯარო სამსახურს. ამ მიზნის მისაღწევად შემდეგი ღონისძიებები გატარდება:¹⁰

- საჯარო სექტორის ეფექტიანობის გაზრდის მიზნით, მისი მართვის პრინციპები მიუახლოვდება კერძო სექტორისას. საჯარო სამსახურში დაინერგება საკონტრაქტო სისტემის ელემენტები, საჯარო ინსტიტუტების საქმიანობის შეფასების გაზომვადი მექანიზმები და მონიტორინგის მკაფიო კრიტერიუმები
- ანტიკორუფციული რეფორმების შენარჩუნება და გააქტიურება – საჯარო სამსახურში ქონებრივი და ფინანსური მდგომარეობის დეკლარირების სისტემის გაუმჯობესება. ეთიკის კოდექსის ნორმების დანერგვა. დაქირავებისა და დაწინაურების სისტემის გამჭვირვალობა. საჯარო და კერძო სექტორებს შორის მობილურობის გაზრდა
- ელექტრონული ხელმოწერისა და ერთიანი სამთავრობო ელექტრონული ქსელის დანერგვა - ელექტრონული ხელმოწერების და დოკუმენტების გამოყენების დანერგვა როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო სექტორში

2. „საჯარო სამსახურის კოდექსის“ პროექტის მომზადება. საჯარო სამსახურის კოდექსის პროექტი მიზნად ისახავს, მოახდინოს საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ნორმების სისტემატიზაცია და უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის საკანონმდებლო ბაზის შექმნა.

3. საჯარო მოხელეთა ატესტაციის და საჯარო თანამდებობათა დასაკავებელი კონკურსის ჩატარების წესების დამტკიცება. საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წ. 5 თებერვლის №47 და №48 ბრძანებულებებით დამტკიცებულ იქნა საჯარო მოხელეთა ატესტაციის და საჯარო თანამდებობათა დასაკავებელი კონკურსის ჩატარების წესები. ამ წესების დამტკიცებით უკვე შესაძლებელი ხდება როგორც ატესტაციის, ისე კონკურსების ჩატარება.

4. საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის დამტკიცება. 2005 წლის 24 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტის №534 ბრძანებულებით დამტკიცებულ იქნა საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადების და კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნობრივი სახელმწიფო

⁹ იხ. http://psb.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=15&info_id=51.

¹⁰ იხ. საქართველოს მთავრობა „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“, თბილისი, 2008, გვ.9.

პროგრამა. მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამის მიზანია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთათვის ტრენინგისა და სასწავლო პროგრამების განხორციელება, ქვეყანაში მიმდინარე ცვლილებებისა და საჭიროებების შესაბამისად მათი კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის დონის ამაღლების უზრუნველყოფა. პროგრამის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია სახელმწიფო ადმინისტრირების სკოლის დაარსება, რომელიც მიზნად ისახავს საქართველოს სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე საჯარო მოხელეთა პროფესიული დონის ამაღლებას, აგრეთვე პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი საგანმანათლებლო პროგრამებისა და ღონისძიებების განხორციელებას. სკოლის მიზანია საქართველოში სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისა და დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების ხელშეწყობისათვის შესაბამისი საგანმანათლებლო სასწავლო/ტრენინგის პროგრამების და საინფორმაციო საქმიანობის განხორციელება.

5. „საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის შექმნის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 10 თებერვლის №95 განკარგულების გამოცემა. საჯარო სამსახურში ადამიანურის რესურსების მართვის სისტემის შესაქმნელად საჯარო სამსახურის ბიურომ მუშაობა ჯერ კიდევ 2006 წელს დაიწყო. საქართველოს პრეზიდენტის დავალებით შემუშავდა საჯარო სამსახურში დასაქმებულ მოსამსახურეთა მონაცემთა საინფორმაციო ბაზა. იგი შეივსო დაწესებულებების საკადრო სამსახურებიდან წარმოდგენილი ინფორმაციის საფუძველზე, მაგრამ გარკვეული ხარვეზების გამო ბაზამ სრულად ვერ შეასრულა მასზე დაკისრებული ფუნქციები. საჭირო გახდა ახალი, სრულყოფილი სისტემის შექმნა. ბიუროს მიერ ჩატარდა საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურული და მათში დასაქმებული მოსამსახურეების რაოდენობრივი კვლევა, განისაზღვრა თითოეული დაწესებულების სპეციფიკა და მათი მოთხოვნები. საქართველოს პრეზიდენტის ზემოაღნიშნული განკარგულებიდან გამომდინარე, საჯარო სამსახურის ბიურომ მოამზადა წინადადებები უნიფიცირებული ავტომატიზებული სისტემის შემუშავებისა და დანერგვის შესახებ. ამავე განკარგულების შესაბამისად დაიწყო სისტემის პირველი ეტაპის განხორციელება – იქმნება საჯარო სამსახურის სისტემაში დასაქმებულ მოსამსახურეთა ერთიანი მონაცემთა ბაზა, რომელიც ყოველკვარტალურად უნდა იქნეს განახლებული.

6. საკადრო პოლიტიკის და საერთოდ საჯარო სამსახურის რეფორმირებისა და განვითარების სახელმწიფო კონცეფციის არარსებობა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში შეტანილ ცვლილებებს გააჩნია ფრაგმენტული ხასიათი და არ არიან აგებული ერთიან თანმიმდევრულ კონცეფციაზე.

7. საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების სამართლებრივი ბაზის არასისტემური ხასიათი. საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ნორმები გაფანტულია სხვადასხვა კანონსა და კანონქვემდებარე აქტში. არ ხდება ამ ნორმათა ერთიან სისტემაში მოყვანა და ცალკეულ შემთხვევებში ადგილი აქვს წინააღმდეგობასაც სხვადასხვა ნორმატიულ აქტებს შორის. მართალია, შემუშავებულ იქნა „საჯარო სამსახურის კოდექსის“ პროექტი, რომელსაც უნდა აღმოეფხვრა აღნიშნული პრობლემა, მაგრამ მისი განხილვისა და მიღების პროცესი გაჭიანურდა და გადაწყვეტილება კოდექსთან დაკავშირებით ჯერ კიდევ არ არის მიღებული.

8. არ არის სინქრონიზებული სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო სამსახურის საქმიანობის პრინციპები და წესები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ცალკეული მუხლები შეეხება მხოლოდ სახელმწიფო მოსამსახურეებს. გაურკვეველი რჩება თვითმმართველობის მოსამსახურეთათვის შესაბამისი სფეროს რეგულირების საკითხი.

9. კანონმდებლობაში არის „თეთრი ლაქები“, რომელთა შევსება ერთიანი წესით არ ხდება არც საკანონმდებლო და არც კანონქვემდებარე აქტებით. მაგალითად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 87-ე მუხლის თანახმად საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის საქმიანობის წესი, აგრეთვე კომისიის წევრთა შრომის ანაზღაურების პირობები და ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს კანონმდებლობით. მართალია, საქართველოს პრეზიდენტის №47 და №48 ბრძანებულებებით დადგენილ იქნა შესაბამისად კონკურსისა და ატესტაციების ჩატარების წესები, მაგრამ რაც შეეხება საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის საქმიანობის საერთო წესს, კომისიის წევრის შრომის ანაზღაურების პირობებსა და ოდენობას, მათი მარეგულირებელი ერთიანი წესი ჯერ კიდევ არ არის დადგენილი. ეს საკითხი შესაძლებელია დარეგულირდეს მინისტრის ბრძანებით შესაბამის სამინისტროში, რადგან მინისტრის ბრძანება შედის საქართველოს კანონმდებლობაში. მაგრამ თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიული აქტი „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად არ განეკუთვნება საქართველოს კანონმდებლობას. ამიტომ თვითმმართველობისათვის საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის საქმიანობის წესი, შრომის ანაზღაურების პირობები და ოდენობა დღემდე დაუდგენელია.

10. გაუმართავი და არასრულყოფილია კანონით დადგენილი საჯარო (სახაზინო) დაწესებულების ცნება. კანონით დადგენილი საჯარო (სახაზინო) დაწესებულების განმარტება იმდენად ზოგადია, რომ მხოლოდ ცნებიდან გამომდინარე შეუძლებელია დადგინდეს ის დაწესებულებები, სადაც მუშაობა ითვლება საჯარო სამსახურად;

11. დაუხვეწავია საჯარო მოსამსახურეთა კატეგორიები. კანონით არ არის დადგენილი მოხელეთა კატეგორიების ერთიანი სისტემა. პოლიტიკური თანამდებობის პირთა, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა ურთიერთგადაფარვის, ან საერთო სისტემიდან ამოვარდნის გამო შეუძლებელი ხდება მათი კანონთან მიმართების ზუსტი დადგენა;

12. გაუმართავი და არასაკმარისია საჯარო სამსახურში მიღების მოთხოვნები. მოხელის შერჩევის ეფექტიანობის თვალსაზრისით, კანონით მოცემული ძირითადი მოთხოვნები არასრულყოფილია, რადგან სახელმწიფო მოხელისათვის დადგენილი პირობა «სათანადო ცოდნა და გამოცდილება» ბუნდოვანია. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებში არსად არის დაკონკრეტებული, თუ რა იგულისხმება «სათანადო ცოდნასა და გამოცდილებაში». რაც შეეხება თვითმმართველობის მოხელისათვის წაყენებულ ერთ-ერთ ძირითად მოთხოვნას - «საშუალო განათლებას», ეს სრულიად არასაკმარისია იმისათვის, რომ თვითმმართველობის მოხელემ არა თუ ეფექტიანად, არამედ მინიმალურად მაინც შეასრულოს დაკისრებული მოვალეობა. აღსანიშნავია, რომ სამსახურში მიღების ძირითად მოთხოვნებში არც სახელმწიფო მოხელისათვის არის გაკეთებული ჩანაწერი, რომელიც პირთა ამ წრისათვის უმაღლესი განათლების ვალდებულებას დააწესებდა. ამასთან, კანონი ვერ იძლევა სამსახურში მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტების ამომწურავ ჩამონათვალს. 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის «კ» ქვეპუნქტი ითვალისწინებს, რომ საჯარო სამსახურში მიღების მსურველმა ამ თანამდებობაზე დანიშვნის უფლების მქონე პირს, ზემოაღნიშნულ დოკუმენტებთან ერთად, უნდა წარუდგინოს «კანონმდებლობით გათვალისწინებული სხვა დოკუმენტები», რაც ქმნის ბიუროკრატიული ბარიერის შექმნის საფუძველს.

13. საჯარო სამსახურში მიღება კონკურსის საფუძველზე კანონით მიჩნეულია ერთ-ერთ და არა უმთავრეს ფორმად. საჯარო დაწესებულებაში პირის მიღება კონკურსის საფუძველზე არის ამ დაწესებულების ხელმძღვანელის შესაძლებლობა და არა ვალდებულება;

14. კანონმდებლობით პრაქტიკულად არ არის ჩამოყალიბებული მოხელის მიერ კარიერის გავლის მწყობრი სისტემა. კანონით დადგენილი ატესტაციის წესით, შედეგი ძირითადად დამოკიდებულია დაწესებულების ხელმძღვანელზე (საატესტაციო-საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეზე) და არა პირის მომზადებაზე. კანონით არ არის დადგენილი როგორც წახალისების, ისე დისციპლინურ პასუხისმგებლობათა დაკისრების წესები. როგორც წახალისება, ისე დისციპლინური პასუხისმგებლობა პირდაპირაა დამოკიდებული ხელმძღვანელის ნებაზე. გარკვეულ შემთხვევებში წახალისებათა გამოყენება საერთოდ არ ხდება არც ერთი მოსამსახურის მიმართ, ზოგ შემთხვევაში კი თითქმის ყველა საჯარო მოსამსახურის მიმართ. მაგალითად, მცხეთა-მთიანეთის რეგიონში 2006 – 2008 წლების განმავლობაში საჯარო მოსამსახურეთა 51% იქნა წახალისებული, ხოლო დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა 8%-ის მიმართ იქნა წაყენებული. რაც შეეხება წახალისების ფორმებს, საჯარო მოსამსახურეთა წახალისება ძირითადად ფულადი ჯილდოთი ხდება.¹¹ არ არსებობს სააპელაციო და სამსახურებრივი ეთიკის კომისიები.

15. ვერ მოქმედებს მოხელეთა რეზერვის ინსტიტუტი. რეზერვში მოხვედრილი პირი არაფრით არის გარანტირებული, რომ ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად პირველ რიგში განიხილება მისი კანდიდატურა. არ არსებობს საჯარო მოხელეთა რეზერვის ერთიანი ბანკი. შესაბამისად, საჯარო მოხელეთა რეზერვის ინსტიტუტი პრაქტიკულად არ მოქმედებს, რაც არ იძლევა საკადრო რესურსების მართვის რეალურ შესაძლებლობას.

16. ყველა საჯარო მოსამსახურისათვის არ არსებობს სამსახურებრივი ეთიკის კოდექსი და შესაბამისი კომისიები. ეს ხელს უწყობს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ საკუთარ უფლება-მოვალეობათა უგულვებელყოფას და სამუშაოთა არაჯეროვან შესრულებას, აყალიბებს კორპორატიულ ინტერესებს და ხელს უშლის სამართლებრივი მექანიზმების თანაბარზომიერად ამოქმედებას.

17. მნიშვნელოვანი უთანაბრობაა მოხელეთა შრომის ანაზღაურების სისტემაში. საქართველოს პრეზიდენტის 2005 წლის 29 აგვისტოს N 726 ბრძანებულების მიხედვით, განისაზღვრა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შრომის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობები. ამ ბრძანებულებით დადგინდა ავტონომიური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა მინიმალური თანამდებობრივი სარგო და თანამდებობრივი სარგოს ზედა ზღვარი. ამასთანავე, აღსანიშნავია რომ სამინისტროებში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგო განისაზღვრება არა პრეზიდენტის N 726 ბრძანებულების შესაბამისად, არამედ საქართველოს ბიუჯეტის შესახებ კანონის მიხედვით, სადაც დადგენილია, რომ სამინისტროებს თავად აქვთ უფლება დაადგინონ თანამდებობრივი სარგო. აღნიშნული გარემოება იწვევს მნიშვნელოვან უთანაბრობას საჯარო მოხელეთა შრომის ანაზღაურების სისტემაში.

18. არ არის შემუშავებული კადრების ფორმირების საკონტრაქტო სისტემა; „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ადგენს საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა კონტრაქტით მიღების საფუძვლებს. კანონის თანახმად მხოლოდ დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურე შეიძლება იქნეს მიღებული შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე. მაგრამ არც მათთან კონტრაქტის გაფორმება არ არის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით რეგლამენტირებული და ხდება

¹¹ მონაცემები მოწოდებულია სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციიდან დუშეთის, თიანეთის, მცხეთის, და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში.

„შრომის კოდექსის“ ნორმების გავრცელება საჯარო მოსამსახურეებთან დადებულ შრომით ხელშეკრულებაზე.

19. დაბალია მოხელეთა მომზადების დონე; არ არსებობს საჯარო მოხელეთა მომზადების, კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების ერთიანი სისტემა. არ არსებობს საჯარო მოხელეთა სწავლების სპეციალური სასწავლო პროგრამები, არ არის დადგენილი საჯარო მოსამსახურის სხვადასხვა თანამდებობისა და რანგისათვის საჭირო საკვალიფიკაციო მოთხოვნები; მოსამსახურეთა სწავლება არ არის კოორდინირებული და შესაბამისად არასისტემური ხასიათისაა. სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ ტრენინგების ჩატარება დამყარებულია არა საჯარო მოხელეთა რეალურ საჭიროებებზე, არამედ სხვადასხვა ფონდების მიერ შემუშავებულ პროგრამებზე; ხშირია ასეთი საქმიანობების დუბლირება; არ არსებობს ერთიანი სტანდარტები, რაც უზრუნველყოფდა გადაცემული ცოდნის ხარისხსა და ადეკვატურობას.

20. დიდია კადრების დენადობა და მათი არასტაბილურობა. მაგალითად, მცხეთა-მთიანეთის რეგიონში 2006 – 2008 წლების განმავლობაში საშუალოდ დენადობა 30% იყო. საჯარო მოსამსახურეთა საერთო რაოდენობიდან 25%-მა პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვა საჯარო სამსახური, 4%-მა შემცირების შედეგად, 18%-მა სხვაგან გადაყვანის საფუძველზე, 37%-მა კი სხვა მიზეზის გამო.¹²

2.3.2. არსებული პრაქტიკა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც მიღებულ იქნა 1997 წლის 31 ოქტომბერს, საჯარო სამსახურს განსაზღვრავს როგორც საქმიანობას სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებში - საჯარო ხელისუფლების ორგანოებში. კანონით მოცემულია საჯარო დაწესებულების განსაზღვრის სამი ძირითადი ნიშანი:

- ეს დაწესებულებები იქმნება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის სახსრებით
- ეს დაწესებულებები ფინანსდება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტიდან
- ამ დაწესებულებათა ძირითადი ამოცანაა საჯარო ხელისუფლების განხორციელება საჯარო მოსამსახურის ცნების განმარტებისას კანონით დადგენილია სამი ძირითადი პირობა:

- საჯარო მოსამსახურე უნდა იყოს საქართველოს მოქალაქე
- საჯარო მოსამსახურე უნდა ეწეოდეს საქმიანობას სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო დაწესებულებაში
- საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა უნდა იყოს ანაზღაურებადი

კანონით დადგენილია საჯარო მოსამსახურის სახეები:

- სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები - წარმოადგენენ საჯარო მოსამსახურეთა განსაკუთრებულ კატეგორიას, რომელთა არჩევა (დანიშვნა) განისაზღვრება კონსტიტუციით და მათზე ძირითადად არ ვრცელდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები)

¹² მონაცემები მოწოდებულია სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციიდან დუშეთის, თიანეთის, მცხეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტებში.

- მოხელე - წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ძირითად ფიგურას. იმის მიხედვით, თუ რომელ დაწესებულებაში მუშაობს მოხელე, კანონი მათ ყოფს ორ კატეგორიად - სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად
- დამხმარე მოსამსახურე - წარმოადგენს ტექნიკურ მუშაკს, რომელიც შრომითი ხელშეკრულებით მიიღება დაწესებულების შტატით გათვალისწინებულ დამხმარე მოსამსახურის თანამდებობაზე. მოხელისაგან განსხვავებით, დამხმარე მოსამსახურე ემსახურება უშუალოდ შესაბამის უწყებას. მისი ფუნქციაა შესაბამისი სამსახურისა და მოხელეთა საქმიანობის ტექნიკური უზრუნველყოფა
- შტატგარეშე მოსამსახურე - წარმოადგენს პირს, რომელიც დანიშნით ან შრომითი ხელშეკრულებით გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად. შტატგარეშე მოსამსახურე შეიძლება ასრულებდეს როგორც მოხელის, ისე დამხმარე მოსამსახურისათვის განსაზღვრულ ფუნქციებს

«საჯარო სამსახურის შესახებ» საქართველოს კანონის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურის ცნების ქვეშ მოხდა მოსამსახურეთა ყველა კატეგორიის გაერთიანება, რის შედეგადაც ერთი ცნების ქვეშ მოექცნენ როგორც მოხელეები, ისე ის თანამდებობის პირები, რომელთა დანიშნისა და გათავისუფლების წესი ძირეულად განსხვავდება საჯარო მოხელეთა დანიშნისა და გათავისუფლების საერთო წესისაგან. ისინი ინიშნებიან კონკურსის გარეშე და მათი უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება დამნიშნავი პირის უფლებამოსილების ვადით. შესაბამისად, მათზე არ ვრცელდება საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ფუნდამენტური პრინციპი – სამსახურის სტაბილურობა და დამოუკიდებლობა პოლიტიკური კონიუნქტურისაგან.

ცალკე გამოსაყოფია წარმომადგენლობითი ორგანოების (საქართველოს პარლამენტის, ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოების, საკრებულოების) წევრების საკითხი. «საჯარო სამსახურის შესახებ» კანონმა ამ თანამდებობის პირთა წრეც მოაქცია საჯარო მოსამსახურის ცნებაში. მაგრამ იმდენად დიდია მათი სტატუსის განსხვავება საჯარო მოსამსახურის სტატუსისაგან, რომ მათზე «საჯარო სამსახურის შესახებ» საქართველოს კანონის მხოლოდ რვა მუხლი ვრცელდება, რომლებიც ვერ შეეხებიან მათ უფლება-მოვალეობებსა თუ სტატუსის განმსაზღვრელ სხვა უმნიშვნელოვანეს საკითხებს.

აქვე აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ გარკვეულ პირთა წრე, რომელიც კანონის განმარტებით სრულად შეესაბამება საჯარო მოსამსახურეთა კატეგორიას, რეალურად მათ წრეში არ ხვდება. კერძოდ, ეს ეხება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. «საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ» საქართველოს კანონის შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არის ორგანიზაცია, რომელიც პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას ახორციელებს. იურიდიული პირი იქმნება სახელმწიფოს მიერ, სახელმწიფო ქონებით და, როგორც წესი, ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. ზემოხსენებული ნიშნები სრულად შეესაბამება კანონით დადგენილ საჯარო დაწესებულების განმსაზღვრელ სამივე ნიშანს, თუმცა კანონით დადგენილ საჯარო დაწესებულებათა ჩამონათვალში საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არ ხვდებიან. პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ კანონით იმ დაწესებულების დეფინიცია, სადაც მუშაობა ითვლება საჯარო სამსახურად, არასრულყოფილია და ამ დეფინიციით მასში შეიძლება მოხვდნენ ისეთი დაწესებულებებიც, რომლებიც თავისი არსით არ წარმოადგენენ საჯარო დაწესებულებებს. ამდენად, სწორედ საჯარო დაწესებულების დეფინიცია უნდა იქნეს სწორად განსაზღვრული და ამ ხარვეზის შევსება მხოლოდ დაწესებულებების ჩამონათვალით არ არის მიზანშეწონილი.

საჯარო სამსახურში თანამდებობათა რანგირება და მოხელის საკლასო ჩინი

კომპეტენციის განვრცობადობისა და უფლებამოსილების დონის მიხედვით საჯარო სამსახურში თანამდებობები იყოფა შემდეგ რანგებად:

- მთავარი საჯარო თანამდებობა;
- წამყვანი საჯარო თანამდებობა;
- უფროსი საჯარო თანამდებობა;
- უმცროსი საჯარო თანამდებობა.

მოხელეებს საჯარო სამსახურში დაკავებული თანამდებობის შესაბამისად შეიძლება მიენიჭოთ შემდეგი საკლასო ჩინი:

- მთავარ საჯარო თანამდებობაზე - ნამდვილი სახელმწიფო მრჩეველი, პირველი კლასის სახელმწიფო მრჩეველი, სახელმწიფო მრჩეველი;
- წამყვან საჯარო თანამდებობაზე - პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველი;
- უფროს საჯარო თანამდებობაზე - საჯარო სამსახურის პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველი;
- უმცროს საჯარო თანამდებობაზე - საჯარო სამსახურის პირველი, მეორე, მესამე კლასის რეფერენტი;

საკლასო ჩინის მინიჭება ან ჩამორთმევა ხდება მოხელის მიერ ატესტაციის გავლის შედეგების მიხედვით.

საკლასო ჩინს ანიჭებს:

- სახელმწიფო მრჩეველებს - საქართველოს პრეზიდენტი;
- პირველი, მეორე, მესამე კლასის მრჩეველებს, საჯარო სამსახურის მრჩეველებს, საჯარო სამსახურის რეფერენტებს - შესაბამის თანამდებობაზე არჩევის (დანიშვნის) უფლების მქონე ორგანო (თანამდებობის პირი).

საჯარო მოსამსახურის უფლებება-მოვალეობები

საჯარო მოსამსახურის უფლება-მოვალეობები მოიცავს:

- შრომით გასამრჯელოს;
- დასვენებას და შვებულებას;
- მივლინების ხარჯების ანაზღაურებას;
- სამსახურეობრივი პირობების დროებით შემსუბუქებას;
- კვალიფიკაციის ამაღლებას;
- დახმარებას საჯარო მოსამსახურის დაღუპვის ან დაინვალიდებისას.

კანონი საჯარო მოსამსახურეს უწესებს განსაკუთრებულ შეზღუდვებს, როგორცაა:

- სამეწარმეო საქმიანობის შეზღუდვა;
- პარტიული საქმიანობის შეზღუდვა;
- სამსახურებრივ ზედამხედველობასთან დაკავშირებული და სამსახურში შესვლის შეზღუდვა;

ასევე კანონითაა განსაზღვრული სახელმწიფო მოსამსახურისათვის სამსახურეობრივი შეუთავსებლობა, კერძოდ:

- სხვა ანაზღაურებადი საქმიანობის შეთავსების შეზღუდვა;
- წარმომადგენლობითი ან საკანონმდებლო ორგანოს წევრობის შეზღუდვა;
- გარიგების დადების შეზღუდვა;
- მასობრივ აქციებში მონაწილეობის შეზღუდვა.

საჯარო სამსახურში მიღების წესი და პრინციპები

საჯარო სამსახურში მიღებისას კანონით დადგენილია ძირითადი, სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნები.

ძირითადი მოთხოვნების განსაზღვრისას კანონი აწესებს განსხვავებულ წესებს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეებისათვის. კერძოდ, სამსახურში მიღებისას სახელმწიფო მოხელისათვის დადგენილია შემდეგი ძირითადი მოთხოვნები:

- ქმედუნარიანობა;
- არანაკლებ 21 წლის ასაკი;
- საქართველოს სახელმწიფო ენის ცოდნა;
- სათანადო ცოდნა და გამოცდილება.

ხოლო თვითმმართველობის მოხელისათვის დადგენილია შემდეგი ძირითადი მოთხოვნები:

- ქმედუნარიანობა;
- არანაკლებ 18 წლის ასაკი;
- საქართველოს სახელმწიფო ენის ცოდნა;
- საშუალო განათლება.

საჯარო სამსახურში მიღებისას კანონი ძირითად მოთხოვნებს უყენებს მხოლოდ მოხელეებს, რაც შეეხება სპეციალურ მოთხოვნებს, იგი წაეყენება ყველა საჯარო მოსამსახურეს, როგორც მოხელეს, ისე დამხმარე და თვით შტატგარეშე მოსამსახურესაც კი. ეს სპეციალური მოთხოვნებია:

- სამსახურში შესვლისას და აგრეთვე შემდეგ ყოველწლიურად მოსამსახურის მიერ თავისი და ოჯახის წევრების შემოსავლისა და ქონებრივი მდგომარეობის ამსახველი დეკლარაციის წარდგენა;

სამსახურში მიღებისას სამედიცინო-ნარკოლოგიური შემოწმების ცნობის წარდგენა საჯარო სამსახურში მიღების დამატებითი მოთხოვნები უკავშირდება პირის მიერ. საჯარო სამსახურში შესასრულებელი საქმიანობის სპეციფიკას. ამასთან, „დამატებითი მოთხოვნები დგინდება კანონით ან მის საფუძველზე“ (მუხლი 19). დაწესებულების ხელმძღვანელს უფლება აქვს შემოიღოს მხოლოდ დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ნორმატიული აქტის საფუძველზე. ამასთან, შესაძლებელია ასევე, დაწესებულების ხელმძღვანელმა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები შემოიღოს არა მხოლოდ საჯარო სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებით, არამედ იმ შემთხვევაშიც თუ დაწესებულების რეორგანიზაციას აქვს ადგილი, რომელსაც თან სდევს შტატების შემცირება.

საჯარო სამსახურში მიღების ფორმებია:

- დანიშვნა (მოხელე, ცალკეულ შემთხვევაში შტატგარეშე მოსამსახურე);
- არჩევა (წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი და არჩევითი თანამდებობის პირი);
- შრომითი ხელშეკრულება (დამხმარე მოსამსახურე, შტატგარეშე მოსამსახურე).

მოხელეთა კონკურსი და ატესტაცია

კანონით განსაზღვრულია კონკურსის და ატესტაციის საკითხი. კონკურსი წარმოადგენს მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კანდიდატთა შერჩევის წესს, გამოცხადებულ მოთხოვნებთან კანდიდატების შესაბამისობის დადგენის და, მათ შორის, საუკეთესოს გამოვლენის მიზნით. ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსი უნდა გამოცხადდეს სახელმწიფო მოხელისათვის ცენტრალურ ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო თვითმმართველობის ორგანოს მოხელისათვის - ადგილობრივ ბეჭდვით ორგანოში. კონკურსი უნდა ჩატარდეს განცხადების გამოქვეყნებიდან არა უადრეს სამი კვირისა. კონკურსს ატარებს სპეციალური საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. სახელმწიფო მოხელის მისაღები საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარეს ნიშნავს საჯარო სამსახურის ბიურო შესაბამისი

დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის მისაღები საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარეს ნიშნავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. კანონის თანახმად კომისიის თავმჯდომარედ, როგორც წესი, ინიშნება ამავე დაწესებულების ხელმძღვანელი ან მისი მოადგილე. კომისიის წევრთა რაოდენობასა და შემადგენლობას ერთპიროვნულად განსაზღვრავს კომისიის თავმჯდომარე. კონკურსის ჩატარების წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.

მოხელის ატესტაცია არის მოხელის პროფესიული ჩვევების, კვალიფიკაციის, შესაძლებლობისა და პირადი თვისების დაკავებული (ან დასაკავებელი) თანამდებობისადმი წაყენებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის შეფასება. კანონის თანახმად ატესტაცია უნდა ჩატარდეს 3 წელიწადში ერთხელ მაინც. ატესტაციას ატარებს საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 81-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ატესტაციის წესი განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.

როგორც კონკურსის, ისე ატესტაციის წესები მიღებულ იქნა ახლახანს, კერძოდ 2009 წლის 5 თებერვალს საქართველოს პრეზიდენტის №46 და №47 ბრძანებულებით. ამ წესების მიღების შედეგად უკვე შესაძლებელი ხდება როგორც კონკურსის, ისე ატესტაციის ჩატარება.

საჯარო მოსამსახურის წახალისებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ფორმები

კანონით დადგენილი საჯარო მოსამსახურის წახალისების ფორმები შეიძლება დაიყოს სამ ჯგუფად: ა) მორალური; ბ) მატერიალური; გ) ორგანიზაციული (სამსახურებრივი დაწინაურება).

მორალური და მატერიალური წახალისების ფორმებია:

- მადლობის გამოცხადება;
- ერთჯერადი ფულადი ჯილდო;
- ფასიანი საჩუქრით დაჯილდოება;
- თანამდებობრივი სარგოს თანრიგის ამაღლება.

მოხელის დისციპლინური გადაცდომისათვის კანონით დადგენილია პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები: ა) შენიშვნა; ბ) გაფრთხილება; გ) არაუმეტეს 10 სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება; დ) სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისაგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით (არა უმეტეს 10 სამუშაო დღისა); ე) უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობრივ სარგოზე გადაყვანა არა უმეტეს ერთი წლით; ვ) სამსახურიდან გათავისუფლება.

მოსამსახურის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებია:

- სამსახურის ვადის გასვლა;
- საკუთარი ინიციატივა;
- დაწესებულების ლიკვიდაცია;
- შტატების შემცირება;
- დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობა;
- დისციპლინური გადაცდომა;
- ხანგრძლივი შრომისუუნარობა;
- საპენსიო ასაკის მიღწევა;
- სამხედრო ან ალტერნატიულ სამსახურში გაწვევა;
- მოსამსახურის მიმართ სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის ძალაში შესვლა;
- სამსახურში მიღებისას დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა;

- სხვა დაწესებულებაში გადასვლა;
- მოქალაქეობის შეცვლა;
- გარდაცვალება.

მოხელეთა რეზერვი

მოხელეთა რეზერვის მიზანს წარმოადგენს:

- სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებებისათვის მოხელეთა კანდიდატების შერჩევა;
 - საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის წინაშე გამოცდის წარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში მოხელისათვის სამსახურის ადგილის გამოძებნა სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის დაწესებულებაში;
 - სამსახურიდან განთავისუფლებული პირებისათვის სამსახურის ახალი ადგილის გამოძებნა.
- რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეთა აღრიცხვას აწარმოებს შესაბამისი საკონკურსო საატესტაციო კომისია.

სახელმწიფო პოლიტიკა საჯარო სამსახურის სფეროში

სახელმწიფო პოლიტიკას საჯარო სამსახურის სფეროში განსაზღვრავს საქართველოს პარლამენტი. საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების, საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციისა და საჯარო სამსახურის სფეროში კანონით განსაზღვრულ სხვა საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მომზადების მიზნით საქართველოს პრეზიდენტთან იქმნება საჯარო სამსახურის საბჭო, რომელიც არის საქართველოს პრეზიდენტის სათათბირო ორგანო. საჯარო სამსახურის საბჭოს თავმჯდომარე არის საქართველოს პრეზიდენტი. საჯარო სამსახურის საბჭო შედგება საბჭოს თავმჯდომარის, მისი მოადგილის, საბჭოს მდივნის, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი, სასამართლო ხელისუფლებებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სამ-სამი წარმომადგენლისაგან. საბჭოს მდივანს და საბჭოს სხვა წევრებს ნიშნავს საქართველოს პრეზიდენტი.

საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებასა და შესაბამისი საქმიანობის კოორდინაციის ხელშეწყობას, საჯარო სამსახურის საბჭოსა და მისი წევრების საქმიანობის ორგანიზაციულ, ტექნიკურ, საინფორმაციო და საექსპერტო უზრუნველყოფას ახორციელებს საჯარო სამსახურის ბიურო. რეალურად საჯარო სამსახურის ბიუროში არ არის სრულყოფილი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა შესახებ ერთიანი საინფორმაციო სისტემის არსებობას. სადაც შესაძლებელი იქნებოდა ისეთი ინფორმაციის მოპოვება, როგორცაა: საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობრივი შემადგენლობა სახეების მიხედვით, საჯარო სამსახურიდან მოხელეთა დენადობა, მოსამსახურეთა კვალიფიკაცია, სტაჟი და ა.შ.

2.3.3. საერთაშორისო პრაქტიკა

საჯარო სამსახურის შესახებ სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობა ასახავს ამა თუ იმ ქვეყნის ისტორიული განვითარების უნიკალურ გზას, პოლიტიკური წყობისა და სამართლებრივი სისტემის სხვადასხვა ფორმას. მიუხედავად ფორმების მრავალგვარობისა ძირითადად შეიძლება გამოიყოს საჯარო სამსახურის ორი უმთავრესი

მოდელი: კარიერული და ე.წ. პოზიციური (საკონტრაქტო). ორივე ამ მოდელს გააჩნია როგორც დადებითი ისე უარყოფითი მხარეები.

კარიერული მოდელის დამახასიათებელი ნიშნებია:

- საჯარო სამსახურში კონკურსის საფუძველზე მიღება მხოლოდ საწყის, ყველაზე დაბალი რანგის თანამდებობაზე;
- სამსახურებრივი კარიერის, ანუ ერთი პროფესიული მიმართულების საჯარო თანამდებობათა კანონმდებლობით მოწესრიგებული იერარქიის თანამიმდევრული, ეტაპობრივი გავლა;
- სამსახურებრივი დაწინაურების მკაფიოდ რეგლამენტირებული წესი და პროცედურები;
- პროფესიონალიზმის მაღალი დონე;
- თანამდებობაზე (გარდა პოლიტიკური თანამდებობისა) მუდმივი დანიშვნა;
- მოსამსახურეთა მიზანმიმართული სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება უშუალოდ სამსახურებრივ მოვალეობათა შესრულების პროცესში და სამუშაო ადგილზე;
- კონსერვატიზმი და მკაცრი ბიუროკრატიული იერარქია.

საჯარო სამსახურის პოზიციური (საკონტრაქტო) მოდელის დამახასიათებელი ნიშნებია:

- სამსახურში მიღებისას და დაწინაურებისას ნებისმიერ თანამდებობაზე (გარდა პოლიტიკური თანამდებობისა) საჯარო მოსამსახურეთა კონკურსის წესით შერჩევა;
- სამსახურში მიღების საკონტრაქტო ფორმა (კერძო სექტორის ანალოგიურად);
- საჯარო სამსახურში არსებული მომსახურების მაღალი დონე;
- მნიშვნელოვანი მობილურობა, ცვლილებებზე სწრაფი რეაგირების უნარი;
- მოსამსახურეთა კარიერის გარკვეული არასტაბილურობა;
- დიდი ყურადღების დათმობა ადამიანური რესურსების მართვის შესწავლისათვის.

საჯარო სამსახურის წარმატებული ფუნქციონირება დაკავშირებულია ქვეყნის მიერ განვლილი ისტორიულ გზისა და არსებული ტრადიციების გათვალისწინებასთან. ამ მხრივ, განსაკუთრებით საყურადღებოა ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნების გამოცდილება, რომლებმაც შეძლეს, წარმატებით დაეძლიათ საბჭოთა რეციდივები. თუმცა, ამ გამოცდილების შესწავლა აჩვენებს, რომ კონკრეტული მოდელის არჩევა სულაც არ წარმოადგენს პრობლემის თავისთავად გადაწყვეტას. რუმინეთმა ნომენკლატურული ბიუროკრატიისა და კორუფციის დასაძლევად აირჩია კარიერული მოდელი, ხოლო ესტონეთი იგივე პრობლემებს წარმატებით ძლევს საჯარო სამსახურის საკონტრაქტო სისტემაზე გადასვლით. ამავე დროს, აღსანიშნავია ამ ორი მოდელის დაახლოების ტენდენციაც. ტრადიციულ-კარიერული მოდელის ქვეყნებში აქტიურად ინერგება მოსამსახურეთა გარკვეული კატეგორიის კონტრაქტის საფუძველზე აყვანა, ხოლო პოზიციური საჯარო სამსახურის მოდელის ქვეყნებში გატარებული ცვლილებების შედეგად შეტანილ იქნა კარიერული მოდელისათვის დამახასიათებელი ნიშნები.

III. სიღარიბის დაძლევა და დასაქმება ¹³

დიაგნოსტიკური მოხსენების მოცემულ თავში განხილულია საქართველოსა და მის რეგიონებში სიღარიბისა და დასაქმების თვალსაზრისით არსებული მდგომარეობა. სიღარიბის გასაანალიზებლად წარმოდგენილია სიღარიბის დონეები და მათი დინამიკა სამი ალტერნატიული სიღარიბის ზღვრის გამოყენებით, მოყვანილია სიღარიბის ძირითადი დეტერმინანტები. განხილულია სამუშაო ძალის ბაზარი, როგორც სიღარიბის დონეზე მოქმედი ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი, წარმოდგენილია დასაქმების განაწილება დასაქმების ფორმებისა და ეკონომიკის სექტორების მიხედვით, გაანალიზებულია უმუშევრობა, გამოკვლეულია დასაქმებისა და უმუშევრობის სტატუსი სიღარიბესთან მიმართებაში, გაანალიზებულია სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმებაზე მიმართული ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო დანახარჯები, სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების ხელშეწყობის თვალსაზრისით საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და არასამთავრობო სექტორის როლი. შეფასებულია რუსეთ-საქართველოს ომითა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისით გამოწვეული საფრთხეები სიღარიბისა და დასაქმების თვალსაზრისით.

მოცემულ თავში სიღარიბისა და დასაქმების მიხედვით წარმოდგენილი რაოდენობრივი შეფასებები ძირითადად ეფუძნება ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სტატისტიკის დეპარტამენტის შინამეურნეობების გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზს. აღნიშნული გამოკვლევა კვარტალურია და ტარდება 1996 წლიდან¹⁴. ვინაიდან ანგარიშის მომზადების დროს, 2008 წლის მხოლოდ სამი კვარტლის მონაცემები იყო ხელმისაწვდომი, შესადარებლად, სეზონური ცვლილებების გათვალისწინებით 2005 წლის აგრეთვე სამი კვარტლის მონაცემია აღებული¹⁵. სტატისტიკის დეპარტამენტის შეფასებით, აღნიშნული გამოკვლევის შედეგად მიღებული ინფორმაცია, რეგიონების დონეზე შესაძლოა, ნაკლებად სანდო იყოს, ვინაიდან სახსრების სიმწირის გამო ვერ ხერხდება სავსე სამუშაოების სათანადო დონეზე შესრულება და გაკონტროლება. სიღარიბის და შრომის ბაზრის მდგომარეობაზე რეგიონალურ ჭრილში ალტერნატიული წყაროების უქონლობის პირობებში, ამ თავში ძირითადად ასახულია ზემოთ ხსენებული გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზი. წარმოდგენილი დასკვნები, ასევე, ეფუძნება სტატისტიკის დეპარტამენტის წელიწადეულებს და სხვა თემატურ პუბლიკაციებს, სახელმწიფო სტრატეგიული დოკუმენტების, ნორმატიული აქტების, სამთავრობო გეგმების, სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების, საერთაშორისო და

¹³ მოხსენების მომზადების პროცესი გულისხმობდა სამუშაო ჯგუფის შექმნას, რომელშიც შევიდნენ დაინტერესებული მხარეები ცენტრალური და ადგილობრივი საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებიდან, ადგილობრივი და საერთაშორისო დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციებიდან, კერძო ბიზნესისა და პროფკავშირების გაერთიანებიდან. გაიმართა სამუშაო ჯგუფის ოთხი შეხვედრა, რომელზეც შეთანხმებული იქნა ანგარიში სტრუქტურა, წარმოდგენილ და განხილულ იქნა ანგარიშის ცალკეული თავები. სამუშაო ჯგუფის წევრების მიერ მოწოდებულ იქნა სიღარიბისა და დასაქმების თემასთან დაკავშირებული მოხსენებები და სტატისტიკური მასალები.

¹⁴ შინამეურნეობების შერჩევის ბაზა მოიცავს არაინსტიტუციურ მოსახლეობას და ეყრდნობა 2002 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის მონაცემებს. შერჩევის სიდიდის და განაწილების შემუშავებისას გათვალისწინებული იყო, რომ აღნიშნული გამოკვლევა წარმომადგენლობითი ყოფილიყო როგორც მთლიანად ქვეყნის, ისე აგრეგირებული ინდიკატორებისთვის რეგიონების ჭრილში (როგორცაა, მთლიანი ხარჯები, სიღარიბის დონე და ა.შ.).

¹⁵ 2008 წლის აპრილამდე ყოველკვარტალური შერჩევის ზომა იყო 3351 შინამეურნეობა. 2008 წლის აპრილიდან შერჩევის ზომა გაორმაგდა და 6750 შინამეურნეობა მოიცვა.

არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ ცალკეული სფეროების და დარგების მიხედვით მომზადებული მოხსენებების ანალიზს.

სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების სამუშაო ჯგუფის მიერ ჩატარებული კვლევის მთავარი დასკვნა შემდეგში მდგომარეობს: ეკონომიკაში მიმდინარე სტრუქტურული გარდაქმნების შედეგად გაუარესებულმა დასაქმების მაჩვენებლებმა სავარაუდოდ გამოიწვია სიღარიბის ზრდა სამუშაო ადგილების გარეშე დარჩენილ მოსახლეობას შორის მთლიანად ქვეყანასა და მის რეგიონებში. თუმცა, სახელმწიფოს მიერ გატარებულმა სოციალურმა პოლიტიკამ, პენსიების ზრდის, მიზნობრივი სოციალური დახმარების შემოღების და ღარიბთა ჯანმრთელობის დაზღვევის მიმართულებით, სავარაუდოდ განაპირობა სიღარიბის შემცირება, განსაკუთრებით დაბალი შემოსავლების მქონე მოსახლეობის ჯგუფებში. ამ ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო ეფექტის გავლენით სიღარიბის საერთო დონე ოფიციალური საარსებო მინიმუმის მიმართ 2005-2008 წლებში პრაქტიკულად არ შეცვლილა.

3.1. დასკვნები

1. ეკონომიკური ზრდის მაღალი მაჩვენებლების მიუხედავად საქართველოში სიღარიბის შემცირების ტენდენციები არ იკვეთება. 2005–2007 წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტის საშუალო რეალური ზრდის ტემპი 10.5%-ს შეადგენდა. მიუხედავად ამისა, სიღარიბის დონე პრაქტიკულად უცვლელია.
2. სიღარიბის გაზომვის რამდენიმე მეთოდოლოგიის გამოყენების შედეგად, შესაბამისად, არსებობს რამდენიმე დასკვნა სიღარიბის ცვლილების შესახებ. 2005 წლიდან 2008 წლამდე სიღარიბის დონე, სიღარიბის სიღრმე და სიღარიბის სიმწვავე ოფიციალური საარსებო მინიმუმის მიმართ ქვეყნის მასშტაბით პრაქტიკულად უცვლელია, თუმცა, სიღარიბის იგივე მაჩვენებლები გამოთვლილი ორი ალტერნატიული მეთოდოლოგიის მიხედვით შემცირდა.
3. ოჯახის რიცხოვნობა და ოჯახის უფროსის განათლების დონე სიღარიბის რისკის განმსაზღვრელი მნიშვნელოვანი ფაქტორებია. სიღარიბეში მოხვედრის რისკი იზრდება ოჯახის რიცხოვნობის ზრდასთან ერთად. უმაღლესი განათლების მქონე ოჯახის უფროსის ყოლა მნიშვნელოვნად ამცირებს სიღარიბის რისკს.
4. ბავშვები, მთლიან მოსახლეობასთან შედარებით, სიღარიბის უფრო მაღალი რისკის წინაშე არიან. ბავშვთა შორის სიღარიბე 4 პროცენტული პუნქტით უფრო მაღალია მთლიანად მოსახლეობაში არსებულ სიღარიბის დონესთან შედარებით.
5. სიღარიბის დონე არათანაბრად არის განაწილებული რეგიონების მიხედვით. სიღარიბის ყველა ზღვრის მიმართ თბილისი, იმერეთი და სამცხე-ჯავახეთი ნაკლებად ღარიბი რეგიონებია; ქვემო ქართლი, აჭარა, მცხეთა–მთიანეთი და კახეთი კი - შედარებით ღარიბი რეგიონები.
6. სიღარიბის ყველა ზღვრისა და ინდექსის გათვალისწინებით სიღარიბის პრობლემა გაცილებით მწვავეა სოფლად, სადაც ცხოვრობს ღარიბი მოსახლეობის 55%-ზე მეტი. სიღარიბის ყველა ინდექსის მნიშვნელობა უფრო მაღალია სოფლად ვიდრე ქალაქად, გარდა ამისა, სოფლად სიღარიბეს მზარდი ტენდენცია აქვს ქალაქისგან განსხვავებით.

7. სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის საჭირო სამეურნეო რესურსების დეფიციტი სიღარიბის მნიშვნელოვანი დეტერმინანტია. შინამეურნეობებში მიწის შეზღუდული რესურსები უკავშირდება სოფლად სიღარიბეში მოხვედრის რისკს, ხოლო სოციალურ ტრანსფერებზე მოდის საერთო შემოსავლების 55.2% და 35.4% ყველაზე მცირე შემოსავლების მქონე პირველ და მეორე კვანტილებში.
8. სიღარიბეში მოხვედრის რისკი ყველაზე მაღალია უმუშევრებსა და ეკონომიკურად არააქტიურ მოსახლეობას შორის, ხოლო ყველაზე დაბალია დამქირავებლებსა და დამქირავებით მომუშავეებში. ეს ურთიერთკავშირი გვიჩვენებს, რომ მოსახლეობის დაუსაქმებლობა სიღარიბის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზია.
9. რეგიონების მიხედვით ცვლილებები დასაქმებულთა რაოდენობაში განპირობებულია შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის შემცირებისა და ეკონომიკის სტრუქტურული გარდაქმნების ურთიერთქმედებით.
10. არსებული სამუშაო ადგილების შემცირების სამი მეხუთედი გამოწვეულია უშუალოდ ეკონომიკური კონიუნქტურის ცვლილებით, რამაც განსაკუთრებით შეამცირა დასაქმებულთა რიცხვი კახეთის სოფლის მეურნეობისა და მშენებლობის დარგში და თბილისის სახელმწიფო მმართველობისა და სამთომომპოვებითი მრეწველობის სექტორში.
11. ქალაქად, სოფელთან შედარებით, სიღარიბის უფრო დაბალი დონე მნიშვნელოვნად არის განპირობებული მაღალი შემოსავლების მქონე დაქირავებისა და არასასოფლო თვითდასაქმების ფორმის უპირატესი გავრცელებით, განსაკუთრებით თბილისის და იმერეთის რეგიონებში, ამასთან მათი შემცირების მიმართულებით გამოკვეთილი ტენდენცია ქმნის რისკებს ქალაქად სიღარიბის დონის სოფლის დონემდე გაზრდის თვალსაზრისით.
12. ეკონომიკის არსებული სექტორული სტრუქტურა არ აძლევს საშუალებას დასაქმებულთა უმრავლესობას სტაბილურად მიიღოს ოფიციალურ საარსებო მინიმუმზე მაღალი შემოსავლები. ორი მთავარი დამსაქმებელი დარგი ხასიათდება საშუალოდ ეკონომიკაში არსებულზე 2-ჯერ ნაკლები შემოსავლებით (სოფლის მეურნეობა) და საგარეო რყევებისადმი ძლიერი დამოკიდებულებით (მშენებლობა). ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის ტენდენციის მქონე დარგები უზრუნველყოფენ საერთო დასაქმების მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილს.
13. ცალკეული რეგიონების უმუშევრობის მაჩვენებლები განპირობებულია სოფლის მეურნეობაში თვითდასაქმების შესაძლებლობების არსებობით. უმუშევართა რაოდენობის ორი მეხუთედი მოდის თბილისზე, ხოლო უმუშევრობის ყველაზე დაბალი დონე აღინიშნება სამცხე-ჯავახეთში, გურიასა და სამეგრელოში.
14. სიღარიბის დაძლევა და დასაქმების უზრუნველყოფა მთავრობის მიერ მომზადებული სხვადასხვა რანგის სტრატეგიულ დოკუმენტში პრიორიტეტულ მიმართულებად არის მოხსენიებული. ფისკალური წესრიგის დამყარებამ მთავრობას სოციალურ სფეროზე ხარჯების გაზრდის საშუალება მისცა, მაგრამ მიღწეული შედეგები ჯერ კიდევ არასაკმარისია.
15. არსებული დასაქმების პოლიტიკა სათანადოდ ვერ არეგულირებს დაინტერესებული სუბიექტების ფუნქციებსა და როლებს, თუმცა, აღსანიშნავია ბოლო პერიოდში დასაქმების კონკრეტული სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება.
16. მიზნობრივი სოციალური დახმარება ხელს უწყობს სიღარიბის შემცირებას, ამასთან მისი ეფექტი, პროგრამის მცირე მოცულობის გამო, პენსიის გავლენასთან

შედარებით მნიშვნელოვნად მცირეა. ამასთან, პენსიებთან შედარებით სოციალური დახმარების ბიუჯეტის სიმცირეს თუ გავითვალისწინებთ, მისი წვლილი სიღარიბის დაძლევაში უფრო ეფექტურია.

17. “სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების პროგრამა” ემსახურება ღარიბი ოჯახების მცირე ბიუჯეტის დაზოგვას ჯანმრთელობის დაცვაზე ხარჯების გაწევის შემთხვევაში, მაგრამ პროგრამის დადებითი გავლენა სიღარიბის დონეზე არ არის მაღალი. სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზის ანალიზმა ცხადყო, რომ ოჯახების უმრავლესობა ისედაც მწირი შემოსავლის ყველაზე დიდ ნაწილს სწორედ ჯანმრთელობის დაცვაზე ხარჯავს.
18. რეგიონებში სკოლების ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა 2004-2005 წლებთან შედარებით მკეთრად გაუმჯობესდა მაგრამ პრობლემა კვლავ რჩება. ამავე დროს, ერთ სულ მოსწავლეზე დაფინანსების ახალ სისტემაზე გადასვლა გარკვეულწილად განაპირობებს სოფლად არსებული მცირეკონტინგენტის სკოლების არასაკმარის დაფინანსებას.
19. სახელმწიფოს მხრიდან სოფლის მეურნეობის დარგის განვითარების კუთხით არსებული პოლიტიკა არ ემსახურება სასათბურე პირობების შექმნას და პირდაპირი სუბსიდიების განხორციელებას. ამავე დროს, მთავრობის მხრიდან ხორციელდება სახელმწიფო პროგრამები, რომლებიც მიმართულია ცალკეული დარგებისა და/ან ფერმერების უშუალო დახმარებაზე.
20. ადგილობრივ დონეზე გატარებული სოციალური პოლიტიკის გავლენა სიღარიბის დაძლევაზე და დასაქმებაზე უმნიშვნელოა. რეგიონულ დონეზე სოციალური დანიშნულების ხარჯები ზრდის ტენდენციით ხასიათდება, ამავე დროს ასეთი ასიგნებები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით უმნიშვნელო და არასისტემურია.
21. მთავრობასა და დონორებს შორის, აგრეთვე დონორებს შორის კოორდინაცია და ურთიერთშეთანხმებული მუშაობა ერთობლივი პროექტების წარმატებული განხორციელების მნიშვნელოვან გარანტს წარმოადგენს. ასეთი შეთანხმებული მუშაობის კარგი მაგალითია რუსეთის აგრესიის უარყოფითი ზეგავლენის შემცირებაზე მიმართული საქმიანობის დაგეგმვა და განხორციელება.
22. რუსეთ-საქართველოს ომისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის შედეგად ეკონომიკური აქტიურობის შენელება გამოიწვევს დასაქმების, უმუშევრობისა და სიღარიბის მაჩვენებლების გაუარესებას, რომლის აღმოფხვრას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში დიდი ძალისხმევა დასჭირდება, ამასთან, კრიზისის გავლენა სოფლად უფრო უმნიშვნელო იქნება, ვიდრე ქალაქად.

3.2. კვლევის შედეგები

ბოლო წლებში საქართველომ ეკონომიკური ზრდის თვალსაზრისით შთამბეჭდავ შედეგებს მიაღწია. 2005–2007 წლებში მთლიანი შიდა პროდუქტის საშუალო რეალური ზრდის ტემპი 10.5%-ს შეადგენდა. ქვეყანაში შემოსავლების ზრდა სიღარიბის შემცირების უმნიშვნელოვანესი ბერკეტია საშუალო და გრძელვადიან პერიოდებში, თუმცა აღნიშნული ტენდენციები საქართველოში ჯერჯერობით არ იკვეთება. აღსანიშნავია, რომ მხოლოდ სახელმწიფო მმართველობასა და სოფლის მეურნეობაზე მოდის ქვეყანაში

წარმოებული პროდუქციის ერთ მეოთხედზე და საერთო დასაქმების სამ მეხუთედზე მეტი, თუმცა მოცემული სექტორები ვერ განაპირობებენ ეკონომიკურ ზრდას. ეკონომიკური ზრდის წყარო ძირითადად კონცენტრირებულია რამდენიმე სექტორში, სადაც ქვეყნის მოსახლეობის არცთუ დიდი ნაწილია დასაქმებული და უპირატესად ქალაქებში.

ინფლაციის რეალური მაჩვენებლები დარიბებისთვის შეიძლება უფრო მნიშვნელოვანი იყოს, ვიდრე ამას ინფლაციის საერთო დონე მიგვანიშნებს. საფიქრებელია, რომ სიღარიბის მაჩვენებლებზე უწინარეს ყოვლისა გავლენას ახდენს სასურსათო საქონელზე ფასების ცვლილება, რამდენადაც დაბალი შემოსავლების მქონე მოსახლეობაში კვებაზე მოდის დანახარჯების უდიდესი წილი. 2007 წელს სასურსათო ფასების 12.0%-იან ზრდას თან ახლდა არასასურსათო საქონლის ინფლაციის დაახლოებით ორჯერ უფრო დაბალი ტემპი (7.2%). მიუხედავად იმისა, რომ არ არსებობს სრულყოფილი სტატისტიკა რეგიონების მიხედვით არსებული ინფლაციური პროცესების შესახებ, ხუთი რეგიონის უმთავრეს ქალაქებში დაფიქსირებული განსხვავებული ინფლაციური მაჩვენებლები მიგვანიშნებს, რომ ფასების ცვლილება შესაძლოა განსხვავებულ გავლენას ახდენდეს ცალკეულ რეგიონებში მოსახლეობის სიღარიბის დონეებზე.

3.2.1. შინამეურნეობების შემოსავლები და ხარჯები

2005 წლიდან 2008 წლამდე შინამეურნეობების რეალური საშუალოთვიური ხარჯები ქვეყნის მასშტაბით 10.8%-ით გაიზარდა და 179 ლარი შეადგინა. ამავე დროს, ქალაქად გაცილებით მაღალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა ვიდრე სოფლად; შესაბამისად, განსხვავება ქალაქის და სოფლის მოსახლეობის საშუალოთვიურ ხარჯებს შორის კიდევ უფრო გაიზარდა (13%-დან 19%-მდე).

რეგიონებს შორის ყველაზე დაბალი შინამეურნეობების საშუალოთვიური ხარჯები, ორივე გამოსაკვლევ პერიოდში, ქვემო ქართლში დაფიქსირდა. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ 2005 წელთან შედარებით, აღნიშნული მაჩვენებელი ამ რეგიონში 38%-ით არის გაზრდილი, ანუ რეგიონებს შორის ყველაზე მაღალი ზრდის ტემპი აგრეთვე ქვემო ქართლშია.

გურია ერთადერთი რეგიონია სადაც რეალური ხარჯები შემცირებულია წინა პერიოდთან შედარებით (10%-იანი კლება). ქვემო ქართლის შემდეგ, ყველაზე დაბალი საშუალოთვიური ხარჯები სწორედ გურიაში დაფიქსირდა. შემდეგი რეგიონი დაბალი საშუალო თვიური ხარჯებით კახეთია.

ცხრილი 1. რეალური საშუალოთვიური ხარჯები ერთ ექვივალენტურ მოზრდილზე,

თანაცხოვრების მასშტაბის ეფექტის გათვალისწინებით

	2005	2008	% ცვლილება
ქალაქი	171.42	194.98	13.74
სოფელი	152.07	163.38	7.43
კახეთი	146.64	151.83	3.54
თბილისი	199.04	212.94	6.99
შიდა ქართლი	151.20	160.58	6.20
ქვემო ქართლი	102.57	141.83	38.28
სამცხე	141.91	185.66	30.83
აჭარა	134.89	161.06	19.40
გურია	165.55	149.14	-9.91
სამეგრელო	145.55	168.22	15.58
იმერეთი	185.97	191.14	2.78
მცხეთა-მთიანეთი	137.49	155.85	13.36
სულ	161.52	178.92	10.77

წყარო: სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების სამუშაო ჯგუფის შეფასებები 2005 და 2008 წლის შინამეურნეობების გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზის საფუძველზე.

თბილისი, იმერეთი და სამცხე-ჯავახეთი ის რეგიონებია, სადაც საშუალოთვიური ხარჯები სხვა რეგიონებზე მაღალია. ამავე დროს, სამცხე-ჯავახეთში ზრდის ტემპიც საკმაოდ მაღალი იყო (31%). 2005 წელს ყველაზე დაბალი საშუალოთვიური ხარჯები ქვემო ქართლში, აჭარასა და მცხეთა-მთიანეთში დაფიქსირდა.

საანალიზო პერიოდის განმავლობაში შინამეურნეობების ფულადი შემოსავლები რეალურ მაჩვენებლებში 41.6%-ით გაიზარდა და 101 ლარი შეადგინა. აქედან, ისევე როგორც ხარჯების შემთხვევაში, ქალაქად ზრდის ტემპი საგრძნობლად მაღალი იყო და 49.2% შეადგინა, მაშინ როდესაც სოფლად 28.7% იყო. შესაბამისად, განსხვავება ქალაქის და სოფლის მოსახლეობის საშუალო ფულად შემოსავლებს შორის 64%-დან 91%-მდე გაიზარდა.

გაზრდილია პენსიების და დახმარებების წილი მთლიან შემოსავალში. ეს ზრდა სოფლის მოსახლეობისთვის უფრო გამოკვეთილი იყო. პენსიების და დახმარებების წილი მთლიან შემოსავალში ქალაქად 3%-ით არის გაზრდილი და 2008 წელს მთლიანი შემოსავლების 11% შეადგენდა, ხოლო სოფლად – 8%-ით გაიზარდა და მთლიანი შემოსავლების 16% შეადგინა.

ფულადი შემოსავლების ყველაზე დაბალი მაჩვენებელი, როგორც აბსოლუტურ გამოსახულებაში, ისე ზრდის ტემპის მიხედვით, გურიაში დაფიქსირდა. შემდეგ მოდიან სამცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი, რაც განსხვავდება ხარჯების განაწილების შედეგებისგან.

ყველაზე მაღალი ფულადი შემოსავლის მქონე რეგიონები, ისევე როგორც ხარჯების შემთხვევაში, თბილისი და იმერეთია. ყველაზე მაღალი ზრდის ტემპი დაფიქსირდა სამეგრელოსა და შიდა ქართლში. 2005 წელს ყველაზე დაბალშემოსავლიანი რეგიონები იყო სამეგრელო, ქვემო ქართლი და მცხეთა-მთიანეთი. 2008 წლისთვის ყველაზე მდიდარი რეგიონის (თბილისი) ფულადი შემოსავალი ყველაზე ღარიბი (გურია) რეგიონის ფულად შემოსავალს 2.5-ჯერ აღემატებოდა.

3.2.2. სიღარიბე საქართველოში

მეთოდოლოგია

მოცემულ ანგარიშში განხილულია სიღარიბის სამი ზღვარი, კერძოდ: ოფიციალური საარსებო მინიმუმი, მსოფლიო ბანკის მიერ შეფასებული სიღარიბის ზღვარი, რომელიც განისაზღვრა როგორც 71.6 ლარი თვეში და გაეროს ბავშვთა ფონდის მიერ შეფასებული სიღარიბის ზღვარი – 94.2 ლარი თვეში შრომისუნარიანი მამაკაცისთვის. ოფიციალური საარსებო მინიმუმის საშუალო მაჩვენებელი 2005 წლის სამი კვარტლის მონაცემების მიხედვით 92.3 ლარს შეადგენდა, ხოლო 2008 წლის სამი კვარტლის მონაცემებით – 127.3 ლარს, ანუ აღნიშნული პერიოდის განმავლობაში საარსებო მინიმუმი საშუალოდ 38%-ით გაიზარდა. დანარჩენი ორი ზღვარი შეფასებულია 2007 წლისთვის და შესაბამისად ხარჯებიც გადაყვანილ იქნა 2007 წლის ფასებში. სიღარიბის შეფასებისთვის, საყოველთაოდ მიღებული მეთოდოლოგიის თანახმად, გამოყენებულია ერთ შრომისუნარიან მამაკაცზე გაანგარიშებული სამომხმარებლო ხარჯები, თანაცხოვრების მასშტაბის ეფექტის გათვალისწინებით.¹⁶

სიღარიბის პროფილი

2005 წელთან შედარებით, სიღარიბის დონე, ოფიციალური სიღარიბის ზღვრის მიმართ, ქვეყნის მასშტაბით თითქმის არ შეცვლილა, მიუხედავად იმისა, რომ საშუალო რეალური მოხმარება ერთ შრომისუნარიან მამაკაცზე 10.8%-ით არის გაზრდილი. 2008 წლის პირველი სამი კვარტლის მონაცემებით, საქართველოს მოსახლეობის 40%-ის სამომხმარებლო ხარჯები ოფიციალური სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ იყო. 2008 წელს ღარიბების საშუალო მოხმარება 14%-ით ნაკლები იყო სიღარიბის ზღვარზე.

საანალიზო პერიოდის განმავლობაში ქვეყნის მასშტაბით სიღარიბის სამივე მაჩვენებელს (სიღარიბის დონე¹⁷, სიღარიბის სიღრმე¹⁸, სიღარიბის სიმწვავე¹⁹) კლების ტენდენცია ჰქონდა მსოფლიო ბანკისა და გაეროს ბავშვთა ფონდის სიღარიბის ზღვრების მიმართ. ამ შემთხვევაშიც სიღარიბის მაჩვენებლების შემცირება უპირატესად ქალაქის ხარჯზე მოხდა. სოფლად სიღარიბის დონე აღნიშნულ პერიოდში პრაქტიკულად უცვლელი იყო, ხოლო სიღარიბის სიღრმე და სიღარიბის სიმწვავე შემცირდა როგორც ქალაქად, ისე სოფლად, თუმცა სოფლად ცვლილება ძალზე მცირეა.

ის ფაქტორი, რომ ოჯახის უფროსი ქალია დიდად არ ზრდის სიღარიბის რისკს, იმ ოჯახებთან შედარებით სადაც ოჯახის უფროსი მამაკაცია. კერძოდ, სიღარიბის დონე ამ ტიპის შინამეურნეობებში, ოფიციალური მინიმუმის მიმართ, 2008 წელს 40.5%-ს შეადგენდა, ხოლო შინამეურნეობებში, სადაც ოჯახის უფროსი მამაკაცია – 39.7%-ს. შინამეურნეობების წილი, სადაც ოჯახის უფროსი ქალია დაახლოებით 30%-ს შეადგენს. მსგავსი ტენდენცია იკვეთება სიღარიბის სხვა ორი ზღვრის შემთხვევაშიც.

¹⁶ თანაცხოვრების მასშტაბის ეფექტი არის 0.8.

¹⁷ სიღარიბის დონე ასახავს სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მოხვედრილ მოსახლეობის წილს.

¹⁸ სიღარიბის სიღრმე გვიჩვენებს შემოსავლის საშუალო ოდენობას ერთ ღარიბზე, გამოსახულს სიღარიბის ზღვართან მიმართებაში, რომელიც საჭიროა სიღარიბის აღმოსაფხვრელად.

¹⁹ სიღარიბის სიმწვავე წარმოადგენს კვადრატში აყვანილ სიღარიბის სიღრმეს და მხედველობაში იღებს ღარიბებს შორის უთანაბრობას.

სიღარიბის რისკი იზრდება ოჯახის სიდიდესთან ერთად. რაც უფრო მრავალრიცხოვანია ოჯახი, მით მაღალია სიღარიბის დონე. ხუთ და მეტსულიანი ოჯახის სიღარიბის დონე ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს აღემატება.

რაც უფრო განათლებულია ოჯახის უფროსი, მით უფრო ნაკლებია სიღარიბის რისკი მოცემული შინამეურნეობისთვის. ოჯახის უფროსის განათლების დონე სიღარიბის რისკის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ყველაზე მაღალი სიღარიბის დონე (52.2%) ისეთ ოჯახებში დაფიქსირდა, სადაც ოჯახის უფროსს არასრული საშუალო განათლება ჰქონდა. ოჯახის უფროსის სრული საშუალო განათლებაც დიდად არ ამცირებს შინამეურნეობის სიღარიბის რისკს. შინამეურნეობები, სადაც ოჯახის უფროსს დაწყებითი ან საშუალო პროფესიული განათლება აქვს, შედარებით დაბალი სიღარიბის დონით ხასიათდება. განსაკუთრებით ამცირებს სიღარიბის რისკს უმაღლესი განათლების მქონე ოჯახის უფროსი (26%).

ბავშვთა შორის სიღარიბე 4 პროცენტული პუნქტით უფრო მაღალია მთლიანად მოსახლეობაში არსებულ სიღარიბის დონესთან შედარებით²⁰. ანალიზის ერთეულად ბავშვის განხილვა იძლევა სიღარიბის ოდნავ უფრო მაღალ მაჩვენებლებს, ვიდრე ანალიზის ერთეულად ბავშვიანი შინამეურნეობის აღება. აღნიშნული ასახავს დიდი ოჯახების სიღარიბის უფრო მაღალ რისკს. ოჯახში ბავშვთა ყოლა მნიშვნელოვნად ზრდის სიღარიბის რისკს. უშვილო ოჯახების 18 პროცენტის ფონზე, ბავშვიანი ოჯახების 26 პროცენტი არის ღარიბი. შინამეურნეობაში ერთი დასაქმებული პირის ყოფნა მყისიერად ამცირებს ბავშვის სიღარიბის რისკს 19 პროცენტული პუნქტით.

სიღარიბე რეგიონებში

სიღარიბე ოფიციალური საარსებო მინიმუმის მიმართ

ქვემო ქართლი (52.5%), აჭარა (52.5%), მცხეთა-მთიანეთი (52.2%) და კახეთი (50.2%) 2008 წლის მონაცემებით ყველაზე ღარიბი რეგიონებია, სიღარიბის დონის 50 პროცენტზე მაღალი მაჩვენებლით. ამ რეგიონების მოსახლეობის ნახევარზე მეტი ოფიციალურ საარსებო მინიმუმსაც ვერ მოიხმარს. საქართველოს ღარიბი მოსახლეობის 40% აღნიშნულ რეგიონებში ცხოვრობს. მკაცრი ბუნებრივი კლიმატი, ირიგაციის განუვითარებლობა და ფიზიკური იზოლაცია სავარაუდოდ განაპირობებს ცხოვრების მძიმე პირობებს აღნიშნულ რეგიონებში.

შედარებით დაბალი სიღარიბის დონის მქონე რეგიონებია თბილისი (30.2%), იმერეთი (31.4%) და სამცხე-ჯავახეთი (32.6%). ამასთან, ღარიბი მოსახლეობის ყველაზე დიდი ნაწილი (20%) ცხოვრობს საქართველოს დედაქალაქში. მთავარ ბაზრებთან და სატრანსპორტო კვანძებთან სიახლოვე სავარაუდოდ განაპირობებს მოცემულ რეგიონებში შედარებით დაბალ სიღარიბის მაჩვენებლებს.

²⁰ გაეროს ბავშვთა ფონდის (UNICEF) 2008 წლის, ბავშვთა სიღარიბე საქართველოში დასკვნითი ანგარიშის საფუძველზე

ცხრილი 2. სიღარიბის დონის და ღარიბების განაწილება რეგიონების მიხედვით (ოფიციალური მინიმუმის მიმართ)

	სიღარიბის დონე			ღარიბთა განაწილება			მოსახლეობის განაწილება		
	2005	2008	ცვლილება	2005	2008	ცვლილება	2005	2008	ცვლილება
კახეთი	45.0	50.2	5.2	10.5	11.9	1.4	9.2	9.5	0.3
თბილისი	29.8	30.2	0.4	18.8	20.1	1.4	24.9	26.7	1.8
შიდა ქართლი	40.6	47.2	6.5	7.4	7.6	0.3	7.1	6.5	-0.7
ქვემო ქართლი	66.0	52.5	-13.5	18.4	13.1	-5.3	11.0	9.9	-1.0
სამცხე-ჯავახეთი	47.1	32.6	-14.5	5.4	3.5	-1.9	4.5	4.3	-0.2
აჭარა	48.1	52.5	4.4	11.2	11.9	0.7	9.2	9.1	-0.1
გურია	34.7	47.8	13.1	2.8	4.0	1.1	3.2	3.3	0.1
სამეგრელო	41.7	41.1	-0.5	9.8	10.1	0.3	9.2	9.8	0.6
იმერეთი	26.1	31.4	5.3	12.5	14.7	2.2	18.8	18.6	-0.2
მცხეთა-მთიანეთი	46.9	52.2	5.3	3.3	3.0	-0.3	2.8	2.3	-0.5
სულ	39.5	39.9	0.5	100.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0

წყარო: სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების სამუშაო ჯგუფის შეფასებები, 2005 და 2008 წლის შინამეურნეობების გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზის საფუძველზე

სიღარიბის დონის ყველაზე დიდი შემცირება სამცხე-ჯავახეთში დაფიქსირდა (14.5%), შემდეგ მოდის ყველაზე ღარიბი რეგიონი – ქვემო ქართლი (13.5%). სამეგრელო (41.1%), შიდა ქართლი (47.2%) და გურია (47.8%) არის რეგიონები საშუალო სიღარიბის დონის მაჩვენებლით (41-47%).

სიღარიბე გაეროს ბავშვთა ფონდის ზღვრის მიმართ

კახეთი (37.2%), აჭარა (36.9%), ქვემო ქართლი (36.8%), მცხეთა-მთიანეთი (36.6%) და გურია (36.2%) არის რეგიონები სიღარიბის დონის ყველაზე მაღალი მაჩვენებლებით. თუმცა, სტატისტიკური ცდომილების გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნულ რეგიონებში სიღარიბის დონე დაახლოებით თანაბარია.

აღნიშნული ზღვრის მიხედვით თბილისი (17.3%), იმერეთი (19.4%) და სამცხე-ჯავახეთი (20.2%) არის რეგიონები სიღარიბის ყველაზე დაბალი მაჩვენებლებით, ისევე როგორც ეს აღინიშნა ოფიციალური საარსებო მინიმუმის მიხედვით შეფასებულ სიღარიბის მაჩვენებლებში.

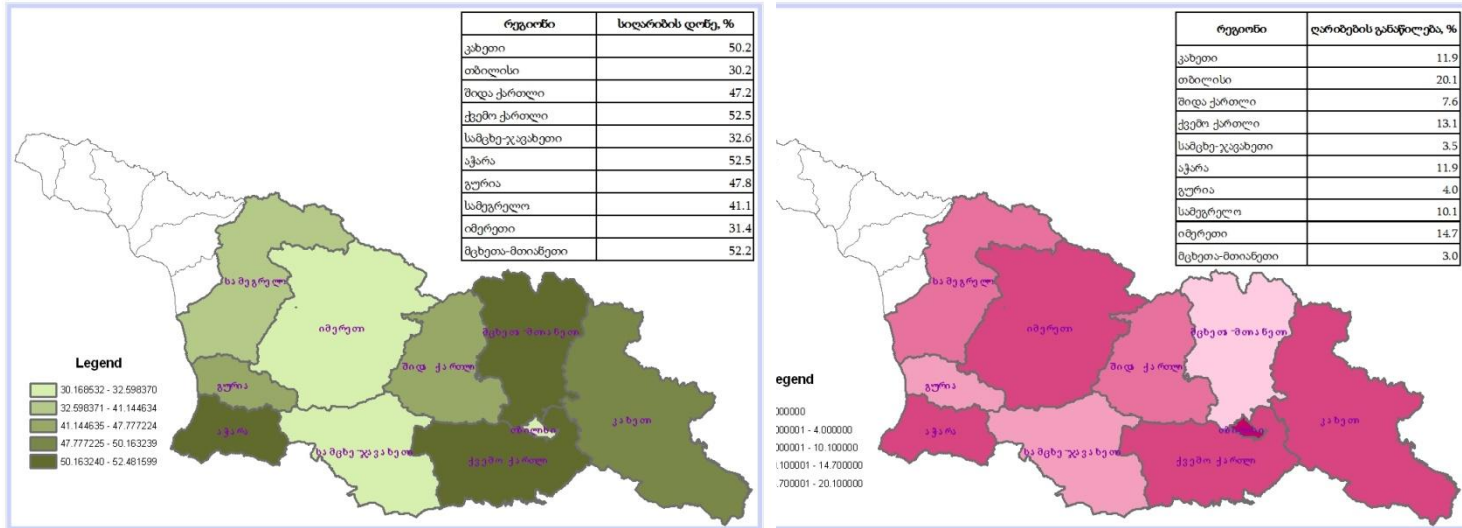
სიღარიბე მსოფლიო ბანკის ზღვრის მიმართ

სიღარიბის მოცემული ზღვრის მიმართ შიდა ქართლი (24.9 პროცენტი), კახეთი (23.7 პროცენტი), მცხეთა-მთიანეთი (22.9 პროცენტი) ყველაზე ღარიბი რეგიონებია. აღსანიშნავია, რომ უშუალოდ მსოფლიო ბანკის შეფასებითაც ანალოგიური შედეგი დაფიქსირდა, თუმცა, მსოფლიო ბანკის მიერ შეფასებული სიღარიბის დონის მაჩვენებლები განსხვავებულია, რაც მეთოდოლოგიური სხვაობით შეიძლება აიხსნას.

ამრიგად, სხვადასხვა ზღვრების შემთხვევაში განსხვავებულია სიღარიბის რეგიონული განაწილების მაჩვენებლები. ეს შედეგი აიხსნება იმით, რომ სიღარიბის დონის მაჩვენებელი არამდგრადი და ფარდობითი მახასიათებელია და მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული თუ რა მეთოდოლოგიით ხდება მისი შეფასება.

ორი ალტერნატიული სიღარიბის ზღვრის შემთხვევაში, სიღარიბის შემცირება უპირატესად გამოწვეული იყო შიდა რეგიონული სიღარიბის შემცირებით. რეგიონებს შორის მოსახლეობის მოძრაობას უმნიშვნელო გავლენა ჰქონდა სიღარიბის ცვლილებაზე.

დიაგრამა 1. სიღარიბის დონე და ღარიბების განაწილება რეგიონების მიხედვით (ოფიციალური მინიმუმის მიმართ)



წყარო: სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების სამუშაო ჯგუფის შეფასებები, 2005 და 2008 წლების შინამეურნეობების გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზის საფუძველზე

უთანაბრობა რეგიონებში

2005 წლიდან 2008 წლამდე ხარჯების უთანაბრობა გაიზარდა როგორც ქალაქად ისე სოფლად. ჯინის ინდექსი ქალაქად 36.39–დან 37.67–მდე გაიზარდა, ხოლო სოფლად – 33.78–დან 36.23–მდე. უთანაბრობის ზრდა სოფლად უფრო გამოკვეთილია ვიდრე ქალაქად.

უთანაბრობის რეგიონული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ უთანაბრობის ზრდაში უდიდესი წვლილი რეგიონების შიგნით უთანაბრობის ზრდამ შეიტანა. რეგიონებს შორის უთანაბრობა მნიშვნელოვნად არ გაზრდილა. რეგიონები, სადაც ყველაზე მაღალი უთანაბრობა დაფიქსირდა, ძირითადად ღარიბი რეგიონებია.

სიღარიბე სოფლად

სიღარიბის ყველა ინდექსის მნიშვნელობა უფრო მაღალია სოფლად ვიდრე ქალაქად, გარდა ამისა, სოფლად სიღარიბეს ზრდის ტენდენცია აქვს ქალაქისგან განსხვავებით. 2005–2008 წლებში სიღარიბის დონე ქალაქად 1.6%-ით შემცირდა და 36.3% შეადგინა, ხოლო სოფლად სიღარიბის დონე 2.5%-ით გაიზარდა და 43.4% შეადგინა. ღარიბი მოსახლეობის 55%-ზე მეტი სოფლად ცხოვრობს, მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობის განაწილება ქალაქებსა და სოფლებში თითქმის თანაბარია. სოფლის მოსახლეობის ღარიბების წილი 7%-ით აღემატება ქალაქის მოსახლეობის ღარიბების წილს.

სიღარიბის ერთიანი ზღვრის გამოყენება როგორც ქალაქის, ისე სოფლის მოსახლეობისთვის, სავარაუდოდ, იწვევს სოფლად სიღარიბის მაჩვენებლების გადაჭარბებულად შეფასებას. სიღარიბის ზღვრის შეფასებისას მხედველობაში არ არის მიღებული ფასთა სხვაობა ქალაქის, სოფლის ან რეგიონების მიხედვით, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს რეალური სურათის დამახინჯება, ვინაიდან სოფლად ფასების დონე უფრო დაბალია ვიდრე ქალაქად. იმ პირების შეფასებით, ვინც საკუთარ თავს ღარიბად ან უკიდურესად ღარიბად მიიჩნევს, საარსებო მინიმუმი სოფელში 30-40 პროცენტით ნაკლებია ვიდრე ქალაქად.

სოფლის მეურნეობაში ქვეყნის მშპ-ის დაახლოებით 15% იწარმოება, მაშინ როცა მასზე მოდის დასაქმებულთა მთელი რაოდენობის ნახევარზე მეტი. ცალკეული ღონისძიებების შედეგების მიუხედავად ბოლო წლების განმავლობაში სასოფლო-სამეურნეო სექტორში წარმოებული პროდუქციის წილი მშპ-ში არ შეცვლილა, ხოლო რეალური სასოფლო-სამეურნეო მშპ 2003-2007 წლებში შემცირდა 1%-ით. აღნიშნული ტენდენცია ძირითადად განპირობებულია იმპორტირებული პროდუქციის მიერ ადგილობრივი წარმოების ჩანაცვლებით, 2004 და 2006 წლებში ძლიერი გვალვებით და ქართული სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებისთვის რუსული ბაზრის დახურვით.

სიღარიბე სოფლად მნიშვნელოვნად არის განპირობებული რესურსების დეფიციტით. შინამეურნეობებში მიწის შეზღუდული რესურსები მჭიდროდ უკავშირდება სოფლად სიღარიბეში მოხვედრის რისკს. სოფლად მცხოვრები ღარიბების 36% ვერ ამუშავენ სასოფლო-სამეურნეო ნაკვეთებს, ხოლო 52%-ს არ გააჩნია პირუტყვი, რაც მათი შემოსავლების დივერსიფიცირებას უქმნის საფრთხეს. ასეთ პირობებში, სოციალური ტრანსფერები, ძირითადად პენსიების სახით, არის შემოსავლის მთავარი წყარო სოფლად მცხოვრები ღარიბი შინამეურნეობებისთვის. მათზე მოდის საერთო შემოსავლების 55.2% და 35.4% - ყველაზე მცირე შემოსავლების მქონე პირველ და მეორე კვანტილებში.

3.2.3. სამუშაო ძალის ბაზარი და სიღარიბე

სიღარიბე დასაქმებისა და უმუშევრობის სტატუსის მიხედვით

მოსახლეობის დასაქმებისა და უმუშევრობის სტატუსი მჭიდროდ არის დაკავშირებული სიღარიბის მაჩვენებლებთან. 2008 წელს უმუშევრებსა და მათში ვინც არ აქტიურობდა შრომის ბაზარზე სიღარიბის დონემ შეადგინა 49.6% და 41.1%, მაშინ როდესაც დასაქმებულთა შორის სიღარიბის მასშტაბები გაცილებით ნაკლები იყო. ეს ურთიერთკავშირი მიგვანიშნებს, რომ მოსახლეობის დაუსაქმებლობა სიღარიბის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზია.

სიღარიბის რისკი ყველაზე დაბალია დამქირავებლებსა (11.8%) და დაქირავებით მომუშავეებს (29.2%) შორის. არასასოფლო და სასოფლო თვითდასაქმების ფორმით დასაქმებულთა შორის სიღარიბის დონე მთლიანად მოსახლეობაში არსებულ მაჩვენებელზე დაბალია, თუმცა სასოფლო თვითდასაქმების შემთხვევაში ეს სხვაობა უმნიშვნელოა.

დასაქმების სტატუსის მიხედვით სიღარიბეში მოხვედრის რისკი ყველაზე მაღალია უმუშევრებში. მიუხედავად იმისა, რომ უმუშევრები შეადგენენ შრომისუნარიანი ასაკის აქტიური მოსახლეობის 12.0%-ს, მათზე მოდის ქვეყანაში არსებული ღარიბების 15.2%,

ხოლო ღარიბთა საერთო რაოდენობის დაახლოებით ორი მეხუთედი მოდის მათზე ვინც ეკონომიკურად არ აქტიურობს²¹ შრომის ბაზარზე.

დასაქმების ანალიზი

2005-2008 წლებში მკვეთრი ცვლილებები აღინიშნა დასაქმებულთა რაოდენობაში, როგორც მთლიანად ქვეყნის ისე რეგიონების მიხედვით. აღნიშნული ცვლილებები ძირითადად აიხსნება შრომისუნარიანი ასაკის და აქტიური მოსახლეობის ცვლილებითა და ეკონომიკაში მიმდინარე სტრუქტურული გარდაქმნების ერთობლიობით.

დასაქმების შემცირების ორი მეხუთედი (41.2%) განპირობებულია შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის შემცირებით.²² შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის შემცირება მეტწილად განპირობებულია იმერეთში, ქვემო ქართლსა და შიდა ქართლში შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის 112.7 ათასი ადამიანით შემცირებით, მაშინ როდესაც პროცენტულად ყველაზე მკვეთრი შემცირება დაფიქსირდა მცხეთა-მთიანეთის (-17.3%), შიდა ქართლისა (-15.1%) და ქვემო ქართლის (-11.3%) რეგიონებში.

დაკარგული სამუშაო ადგილების სამი მეხუთედი (58.8%) განპირობებული უშუალოდ ეკონომიკური მიზეზებით. ეკონომიკურმა გარდაქმნებმა 74.4 ათასი სამუშაო ადგილის დაკარგვა გამოიწვია. ქალაქად სტრუქტურულ ცვლილებებს უფრო მნიშვნელოვანი გავლენა ჰქონდა დასაქმების შემცირებაზე (-4.4%), ვიდრე სოფლად (-3.8). ეკონომიკური მიზეზებით სამუშაო ადგილების ყველაზე მკვეთრი შემცირება აღინიშნა კახეთში (-8.5%), თბილისსა (-5.1%) და გურიაში (-5.0%). ეკონომიკურ ფაქტორებს დადებითი გავლენა ჰქონდათ დასაქმების ზრდაზე აჭარასა (4.0%) და სამეგრელოში (0.6%). დაუსაქმებლად დარჩენილთა მხოლოდ მცირე ნაწილმა განაგრძო აქტიურობა შრომის ბაზარზე, ხოლო ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის რიცხვი 2008 წელს ჩამოშორდა 2 მილიონიან ნიშნულს²³.

დასაქმებულთა განაწილება დასაქმების სახეობებისა და ეკონომიკის სექტორების მიხედვით

მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით ათიდან ცხრა დასაქმებული მოდის დაქირავებულებზე, უსასყიდლოდ მომუშავეებსა და სასოფლო სექტორში თვითდასაქმებულებზე. განსხვავებული ტენდენცია შეიმჩნევა სოფლად და ქალაქად, კერძოდ, ქალაქად დასაქმების ძირითადი სახეობებია დაქირავებით დასაქმება (69.7%-ით) და თვითდასაქმება არასასოფლო სექტორში (19.4%), ხოლო სოფლად დასაქმების ძირითადი ფორმებია უსასყიდლო დასაქმება (43.1%) და სასოფლო თვითდასაქმება (36.0%). თბილისისა და აჭარის გარდა, სადაც მაღალია დაქირავებით მომუშავეთა და დაბალია სასოფლო თვითდასაქმების წილი, სამუშაო ადგილების განაწილება დასაქმების სახეობების მიხედვით ერთგვაროვან ხასიათს ატარებს ყველა რეგიონში.

²¹ შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობაში იგულისხმება 15 და მეტი წლის ასაკის მოსახლეობა, ხოლო ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა მოიცავს 15 და მეტი წლის ასაკის მოსახლეობას, რომელიც დასაქმებულია ეკონომიკური საქმიანობით და უმუშევრებს.

²² მოცემულ საკითხზე მუშაობის დროს გაკეთდა დაშვება, რომ შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის შემცირება მსგავსი პროპორციით შეეხებოდა როგორც დასაქმებულს, ისე დაუსაქმებელ მოსახლეობას. შესაბამისად, თითოეულ ტერიტორიულ ერთეულისთვის მოხდა დასაქმების შემცირების გადათვლა პროცენტულად შრომისუნარიანი ასაკის მოსახლეობის შემცირების ტემპის გამორიცხვით.

²³ ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა 1997 წლის შემდეგ არ ყოფილა 2 მილიონიან ნიშნულზე ნაკლები. (საქართველოს სტატისტიკური წელიწდეული, 2003, 2008).

ცხრილი 3. დასაქმებული მოსახლეობის განაწილება დასაქმების სახეობების მიხედვით 2008 წელს, საერთო დასაქმების %

	დაქირავებით მომუშავეები პროცენტული წილი	დამქირავებელი ბი პროცენტული წილი	არასასოფლო თვითდასაქმება პროცენტული წილი	სასოფლო თვითდასაქმება პროცენტული წილი	უსასყიდლო მომუშავეები პროცენტული წილი	დამხმარეები და სხვა პროცენტული წილი
ქალაქი	69.7	2.1	19.4	4.6	4.0	0.1
სოფელი	15.2	0.3	5.0	36.0	43.1	0.3
კახეთი	23.5	0.4	7.7	31.5	36.2	0.8
თბილისი	76.8	1.7	18.5	1.7	1.2	0.2
შიდა ქართლი	21.5	1.0	9.0	31.6	36.3	0.5
ქვემო ქართლი	30.1	0.3	7.1	29.6	32.6	0.2
სამცხე-ჯავახეთი	18.2	0.4	3.4	30.5	47.4	0.1
აჭარა	35.7	1.5	12.3	3.3	47.0	0.1
გურია	13.7	0.2	6.3	40.1	39.8	0.0
სამეგრელო	21.6	1.0	8.5	36.3	32.3	0.2
იმერეთი	25.1	1.0	9.4	32.5	32.0	0.0
მცხეთა-მთიანეთი	41.5	0.7	6.6	38.7	12.1	0.4
სულ	34.9	1.0	10.2	24.7	29.0	0.2

წყარო: სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების სამუშაო ჯგუფის შეფასებები, 2005 და 2008 წლის შინამეურნეობების გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზის საფუძველზე

დასაქმების პროდუქტიული სახეობების მიხედვით სამუშაო ადგილების შემცირება ართულებს სიღარიბის დაძლევის საკითხს. დაქირავებით მომუშავეთა და დამქირავებელთა რაოდენობამ 2008 წელს შეადგინა 577.7 ათასი ადამიანი, რაც 6.4%-ით ნაკლებია 2005 წლის დონესთან შედარებით. დაქირავებით მომუშავეთა რაოდენობის შემცირებით განსაკუთრებით გამოირჩევა თბილისი და იმერეთი, რომლებზეც მოდის დაქირავებით დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირების 85.2%. 2005-2008 წლებში, ასევე აღინიშნა არასასოფლო თვითდასაქმების სახით დასაქმებულთა რაოდენობის დაახლოებით ერთი მეხუთედით შემცირება. სასოფლო თვითდასაქმებისა და უსასყიდლოდ მომუშავეების კატეგორია კვლავ რჩება რეგიონებში დასაქმების ყველაზე მნიშვნელოვან ფორმად. გურიასა და მცხეთა-მთიანეთში მათი წვლილი დასაქმების საერთო სტრუქტურაში 80%-ს უახლოვდება.

დასაქმების არსებული არაეფექტური სტრუქტურა მნიშვნელოვნად ართულებს სიღარიბის დაძლევის საკითხს. ეკონომიკის უმსხვილეს დამსაქმებელ დარგად გვევლინება დაბალი შემოსავლების უზრუნველყოფი სოფლის მეურნეობისა²⁴ და გლობალურ საფინანსო ბაზრების რყევაზე დამოკიდებული მშენებლობის სექტორები. სოფლის მეურნეობის სექტორში დასაქმებულთა და თვითდასაქმებულთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი შემცირების მიუხედავად (53.1 ათასით), სხვა დარგებში სამუშაო ადგილების დაკარგვის წინმსწრები ტემპის გამო, სოფლის მეურნეობის სექტორის წილი საერთო დასაქმებაში ბოლო პერიოდის განმავლობაში კიდევ უფრო გაიზარდა 54.1%-დან 55.1%-მდე.

ერთდროულად ახალი სამუშაო ადგილების შექმნისა და მაღალი შემოსავლების მქონე დარგები უზრუნველყოფენ საერთო დასაქმების უმნიშვნელო ნაწილს. დასაქმების

²⁴ სტატისტიკის დეპარტამენტის კლასიფიკაციის მიხედვით ეკონომიკის მოცემული სექტორი აერთიანებს სოფლის მეურნეობას, ნადირობასა და სატყეო მეურნეობას და შესაბამისად, ამ ქვედარგებში დასაქმებულებს. მიუხედავად ამისა, მოცემული დარგში წარმოებული პროდუქციისა და დასაქმებულების აბსოლუტური უმრავლესობა მოდის სოფლის მეურნეობაზე.

ზრდა აღინიშნა ჯანმრთელობის დაცვის და სოციალური დახმარების (1.2%) და კომუნალური, სოციალური და პერსონალური მომსახურების გაწევის (17.9%) სექტორებში. ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის (30.1%) და სასტუმროებისა და რესტორნების (10.4%) დარგში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა შეიძლება აიხსნას საჯარო სექტორში მუნიციპალური ტრანსპორტის, ხოლო კერძო სექტორში ტელეკომუნიკაციებისა და ტურიზმის ინდუსტრიის განვითარებით.

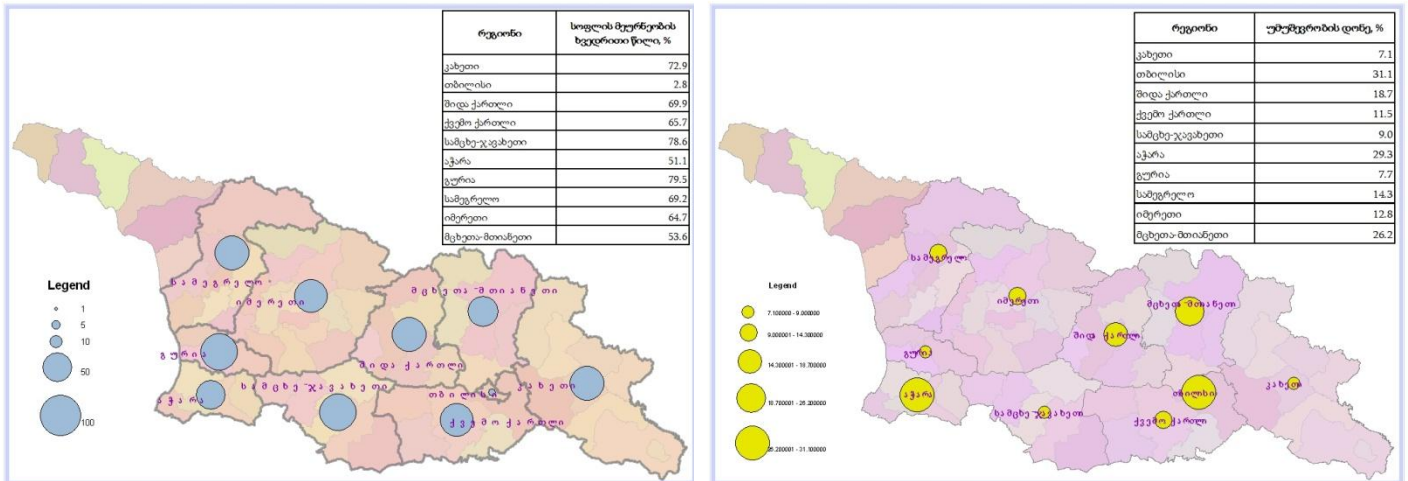
თბილისის, აჭარის და მცხეთა-მთიანეთის გარდა ყველა დანარჩენი რეგიონი ხასიათდება დასაქმების განაწილების დაახლოებით მსგავსი სექტორული სტრუქტურით, რომლითაც სოფლის მეურნეობა უზრუნველყოფს საერთო დასაქმების სულ მცირე 65%-ს, მეორე დამსაქმებლად გვევლინება მშენებლობის ან სახელმწიფო მმართველობის სექტორი. დაახლოებით თანაბარ დასაქმებას ქმნიან სამთომოპოვებითი მრეწველობა, ელექტროენერჯის, აირისა და წყლის წარმოება და განაწილება, სასტუმროებისა და რესტორნების დარგი. აღსანიშნავია, რომ 2005-2008 წლებში ქვეყნის ათი რეგიონისა და ეკონომიკის თხუთმეტი სექტორის მიხედვით არსებულ 150 რეგიონულ დარგში დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირება აღინიშნა 89-ში, დასაქმების ზრდა 57-ში, ხოლო ცვლილებას ადგილი არ ჰქონია 4 სექტორში.

უმუშევრობა

უმუშევართა რაოდენობამ 2008 წელს შეადგინა 297.6 ათასი ადამიანი,. ქალაქებში არსებული უმუშევრობა შეადგენს მთლიანად ქვეყნის უმუშევრობის 75.3%-ს. უმუშევართა რაოდენობის ზრდის ტემპით განსაკუთრებით გამოირჩევა სამეგრელო, კახეთი და სამცხე-ჯავახეთი. უმუშევართა რაოდენობის 40.8% მოდის თბილისზე; რომელსაც მოსდევს აჭარა (14.2%) და იმერეთის რეგიონი (12.8%). 2005-2008 წლების პერიოდში უმუშევართა რაოდენობის პროცენტულად შესამჩნევი შემცირება აღინიშნა მხოლოდ ქვემო ქართლსა და გურიაში.

უმუშევრობის დონის ზრდა, უმუშევართა რაოდენობის ზრდასთან ერთად, განაპირობა აქტიური მოსახლეობის ცვლილებამ. აქტიური მოსახლეობის შემცირების გარეშე უმუშევრობის დონე ქვეყანაში 2008 წელს უცვლელი იქნებოდა. უმუშევრობის განსაკუთრებული მაღალი დონით გამოირჩევიან თბილისი (28.3%) და აჭარა (26.1%). ამასთან საქართველოს დედაქალაქი არის ერთადერთი რეგიონი სადაც აღინიშნა უმუშევრობის შემცირება, თუმცა უმნიშვნელო დოზით, უმუშევრობის ორივე მკაცრი და შერბილებული კრიტერიუმით.

დიაგრამა 2. უმუშევრობის დონე და სოფლის მეურნეობის ხვედრითი წილი საერთო დასაქმებაში რეგიონების მიხედვით



წყარო: სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმების სამუშაო ჯგუფის შეფასებები, 2005 და 2008 წლების შინამეურნეობების გამოკვლევის მონაცემთა ბაზის ანალიზის საფუძველზე

გეოგრაფიული ფაქტორი წარმოადგენს უმუშევრობის მნიშვნელოვან დეტერმინანტს. უმუშევრობა ხუთჯერ უფრო მაღალია ქალაქად ვიდრე სასოფლო ტიპის დასახლებებში - 27.8% და 6.7%, შესაბამისად. უმუშევრობის დაბალი რისკი სოფლად განპირობებულია სოფლის მოსახლეობის ინტენსიური ჩართულობით სასოფლო თვითდასაქმებისა და უსასყიდლოდ დასაქმების ფორმაში. უმუშევრობის ყველაზე დაბალი დონე აღინიშნება სამცხე-ჯავახეთში, გურიასა და სამეგრელოში. დიდი სხვაობა რეგიონების უმუშევრობის დონეებს შორის სამუშაო ძალის მცირე მობილურობის მაჩვენებელი შეიძლება იყოს.

3.2.4. სიღარიბის შემცირების ღონისძიებები

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმებაზე

სიღარიბის დაძლევისა და სიღარიბის შემცირების გზების ძიებამ ასახვა პოვა ბოლო წლების არაერთ სტრატეგიულ დოკუმენტსა და სამოქმედო გეგმაში. მთავრობის სამოქმედო პროგრამა 2008-2012 წლებისათვის "საქართველო სიღარიბის გარეშე" ითვალისწინებს ბიუჯეტის 1/3-ის სოციალურ პროგრამებზე მიმართვას. საქართველოს მთავრობის დოკუმენტი „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“ ეფუძნება ზემოხსენებულ სამთავრობო პროგრამას. მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისისგან დაცვის სტრატეგია, ასევე, ითვალისწინებს მსოფლიო კრიზისის პირობებში სოციალური დაცვის გაძლიერების აუცილებლობას.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში ფისკალური წესრიგის დამყარებამ საშუალება მისცა ხელისუფლებას გაეზარდა ხარჯები სოციალურ დაცვაზე, ჯანდაცვასა და განათლებაზე. ხსენებულ სფეროებში 2008 წელს 2006 წელთან შედარებით გაწეული ხარჯები, შესაბამისად, გაიზარდა 84%-ით, 43%-ით და 28%-ით.

სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული სოციალური დახმარება

საქართველოს სოციალური დახმარების ტრანსფერებით მოცულია ქვეყნის მოსახლეობის 57.7%. 2007 წლის ბიუჯეტის შესრულების პარამეტრებით, სოციალურ

ტრანსფერებზე მიმართული იყო მშპ-ის 4.1%, რამაც შეადგინა ბიუჯეტის მთლიანი ხარჯების 13.2%. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებთან და განსაკუთრებით ევროპულ ქვეყნებთან შედარებით, საქართველოს ამ მხრივ გაწეული ხარჯები ძალიან მნიშვნელოვნად არ განიხილება²⁵.

2005 წლიდან განხორციელდა "სოციალურად დაუცველი ოჯახების ერთიანი მონაცემთა ბაზის" ფორმირება, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი გახდა სოციალურად დაუცველი ოჯახებისთვის მიზნობრივი დახმარების გაწევა. დღეისათვის, ფულად სოციალურ დახმარებას – საარსებო შემწეობას იღებენ ოჯახები, რომლებიც დარეგისტრირებული არიან "სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზაში" და სარეიტინგო ქულა არ აღემატება 57 001-ს. რეგიონების მიხედვით საარსებო შემწეობის მიმღები ოჯახების რაოდენობას ძირითადად რეგიონში მაცხოვრებელი მოსახლეობის რაოდენობა განაპირობებს. ამასთან, მოსახლეობის მოცვა არ შეესაბამება სიღარიბის მაჩვენებლების განაწილებას რეგიონების მიხედვით.

მიზნობრივი სოციალური დახმარება ხელს უწყობს სიღარიბის შემცირებას, თუმცა მისი ეფექტი, პროგრამის მოცულობის გამო (მშპ-ს 0.4%), პენსიის გავლენასთან შედარებით მნიშვნელოვნად მცირეა. ამასთან, პენსიებთან შედარებით სოციალური დახმარების ბიუჯეტის სიმცირეს თუ გავითვალისწინებთ, მისი წვლილი სიღარიბის დაძლევაში უფრო ეფექტურია.

პენსიები უზრუნველყოფს ბავშვთა უკიდურესი სიღარიბის დონის (47,1 ლარი თვეში) 6 პროცენტული პუნქტით, ხოლო საერთო სიღარიბის დონის (71.6 ლარი) 5 პროცენტული პუნქტით შემცირებას. გაეროს ბავშვთა ფონდის (Unicef) მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, ბავშვების თითქმის ნახევარი (47%) ცხოვრობს ოჯახებში, სადაც ერთი პირი მაინც არის პენსიის მიმღები. ასეთ ოჯახებში პენსიის საშუალო ოდენობამ თვეში 63 ლარი შეადგინა. შესაბამისად, ანგარიშები ცხადყოფს, რომ პენსია საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფაქტორია ბავშვების სიღარიბიდან ამოსაყვანად.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები მიმართული დასაქმებაზე ქალაქად და სოფლად მოქმედი "შრომის კოდექსის" ძირითად პრინციპს წარმოადგენს შრომითი ურთიერთობების სახელმწიფო რეგულირების მაქსიმალური მინიმუზაცია. მთავრობის ლიბერალური პოზიციიდან გამომდინარე, ქვეყანაში არ არსებობს მკაფიოდ განსაზღვრული დასაქმების პოლიტიკა, რომელიც არეგულირებს დაინტერესებული სუბიექტების ფუნქციებსა და როლებს, ამასთან, აღსანიშნავია ბოლო პერიოდში დასაქმების კონკრეტული სახელმწიფო პროგრამების განხორციელება.

2006 წლიდან მოყოლებული სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელდა დასაქმების რამდენიმე პროგრამა. პროგრამების ნაწილი მიმართული იყო სამუშაო ადგილზე კვალიფიკაციის ამაღლებაზე, რაც ემსახურებოდა სტრუქტურული უმუშევრობის შემცირებას. ასევე, განხორციელდა და მიმდინარეობს მცირე და საშუალო ბიზნესის იაფი ფინანსური რესურსის უზრუნველყოფის გზით დასაქმების ხელშეწყობა და აქცენტი განსაკუთრებით რეგიონებზეა მიმართული.

სახელმწიფოს მხრიდან სოფლის მეურნეობის დარგის განვითარების კუთხით არსებული პოლიტიკა არ ემსახურება სასათბურე პირობების შექმნას და პირდაპირი სუბსიდიების განხორციელებას. ისევე როგორც სხვა დარგებში, სოფლის მეურნეობაში

²⁵ რეგიონში საქართველოს მიერ გაწეული ხარჯები შესადარია სომხეთთან, რომელმაც 2007 წელს მშპ-ის 4.8% მიმართა სოციალური დახმარების პროგრამებზე.

მთავარ პრიორიტეტს ბიზნესისა და ინვესტიციებისათვის ხელსაყრელი კლიმატის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. ამავე დროს, მთავრობის მხრიდან ხორციელდება ცალკეული სახელმწიფო პროგრამები, რომლებიც მიმართულია სოფლის მეურნეობის ცალკეული დარგებისა და/ან ფერმერების უშუალო დახმარებაზე: "იაფი კრედიტის" სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც 2008 წელს დაიწყო და წელსაც გრძელდება; სახელმწიფო პროგრამა "სოფლის მეურნეობის მექანიზაცია"; "100 ახალი აგროსაწარმო"; გარდა ამისა, სახელმწიფოს მხრიდან ხორციელდება მევენახეობა-მეღვინეობის დარგის მხარდაჭერის პროგრამა და სხვ.

სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯები ჯანმრთელობის დაცვასა და განათლებაზე

2006 წლიდან მნიშვნელოვნად გაიზარდა და პიკს მიაღწია ჯანდაცვის დანახარჯებმა მშპ-სთან მიმართებაში - 1.8% და შემდგომ ეტაპზე ეს მაჩვენებელი 1.6-1.8%-ის დონეზე დარჩა. ასევე, 2006 წლიდან შემუშავდა ჯანდაცვის რეფორმის სტრატეგია, რომელიც მიმართული იყო ჯანდაცვის სისტემის დაფინანსების სადაზღვევო პრინციპებზე გადასვლასა და საავადმყოფოების პრივატიზაციაზე. რეფორმა, ასევე, მიზნად ისახავს ჯანდაცვის მომსახურების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდას.

რეფორმების კურსი მიმართული იყო ჯანდაცვის სექტორის ოპერირებისა და მართვის საბაზრო სისტემაზე მოსარგებად. რეფორმის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს მიმართულებას ინფრასტრუქტურის განვითარება წარმოადგენს. ჯანდაცვის რეფორმის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიმართულება იყო ოჯახის ექიმის ინსტიტუტის შემოღება.

2006 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედებული "სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფი მოსახლეობის სამედიცინო დახმარების პროგრამა" ემსახურება ღარიბი ოჯახების მხრიდან ჯანმრთელობის დაცვაზე გაწეული ხარჯების უარყოფითი შედეგების განეიტრალებას. სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიანი ბაზის ანალიზმა ცხადყო, რომ ოჯახების უმრავლესობა ისედაც მწირი შემოსავლის ყველაზე დიდ ნაწილს სწორედ ჯანმრთელობის დაცვაზე ხარჯავს. პროგრამის შეზღუდული მოცვის გამო, მისი დადებითი გავლენა ღარიბებზე არ არის მაღალი.

აღსანიშნავია 2009 წლის 1 მარტიდან დაწყებული ე.წ. „იაფი დაზღვევის“ სახელმწიფო პროგრამა, რომელიც სავარაუდოდ დადებით გავლენას მოახდენს სიღარიბის მაჩვენებლებზე. პროგრამის თანახმად 3-დან 60 წლამდე ასაკის ნებისმიერი მოქალაქე (გარდა სახელმწიფო სახსრებით უკვე დაზღვეული პირებისა) შესაძლოა დარეგისტრირდეს მ.წ. 30 ივნისის ჩათვლით და 19 ლარისა და 80 თეთრის ოდენობის ერთჯერადი გადასახდელის შეტანის შემთხვევაში გახდეს იაფი სადაზღვევო პაკეტის მფლობელი 1 წლის განმავლობაში.

2003 წლიდან მოყოლებული განათლებაზე გაწეული ხარჯების მნიშვნელოვანი ზრდა შეიმჩნევა. 2007 წელს განათლების კონსოლიდირებული ბიუჯეტი თითქმის 3-ჯერ აღემატებოდა 2003 წლის დანახარჯებს, მაგრამ მაჩვენებელს მშპ-სთან მიმართებაში დიდი ცვლილება არ განუცდია.

ზოგადი და უმაღლესი განათლების სფეროში განხორციელებული რეფორმები ორიენტირებული იყო სტრუქტურულ, მმართველობის, ფინანსურ და ხარისხთან დაკავშირებულ საკითხებზე. კანონი ითვალისწინებდა საგანმანათლებლო დაწესებულებების საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად ჩამოყალიბებას. დაიწყო და კვლავაც ხორციელდება ისეთი მნიშვნელოვანი პროგრამები, როგორცაა სკოლის

მშენებლობისა და რეაბილიტაციის, სრულ კომპიუტერიზაციაზე და ინტერნეტით უზრუნველყოფაზე მიმართული პროგრამები. უმაღლესი განათლების სასწავლებლებში ჩარიცხვის ობიექტური სისტემის შექმნა, უმაღლესი განათლების სამივე საფეხურზე აკრედიტაციის სისტემის დანერგვა, აგრეთვე მნიშვნელოვანი საკითხებია. პრიორიტეტად განისაზღვრა პროფესიული განათლების სისტემის რეფორმა.

სკოლების ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა, 2008 წლის მდგომარეობით 2005 წელთან შედარებით გაუმჯობესდა, მაგრამ ამ მხრივ პრობლემები კვლავ რჩება. ამავე დროს, ერთ სულ მოსწავლეზე დაფინანსების ახალ სისტემაზე გადასვლა გარკვეულწილად განაპირობებს სოფლად არსებული მცირეკონტინგენტიანი სკოლების არასაკმარის დაფინანსებას. ამ პრობლემის მოსაგვარებლად მიმდინარეობს ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებების რეაბილიტაციაზე მიმართული პროგრამა. ამავე კონტექსტში აღსანიშნავია სკოლების კომპიუტერიზაციასა და ინტერნეტით უზრუნველყოფაზე მიმართული პროგრამა „ირმის ნახტომი“.

ადგილობრივი ხელისუფლების საბიუჯეტო ხარჯები სიღარიბის დაძლევაზე

რეგიონებში შემავალი მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ სოციალურ, ჯანდაცვისა და განათლების პროგრამებს.

სოციალურ დახმარებაზე გაწეული ხარჯები, როგორც მთლიანად, ასევე, მისი ცალკეული კომპონენტების მიხედვით მნიშვნელოვნად მერყეობს რეგიონებს შორის. ერთ სულ მოსახლეზე გათვლით სოციალურ დაცვაზე თანაბარი მოცულობის ხარჯებს ახორციელებენ თბილისი (24.3 ლარი) და მცხეთა-მთიანეთის რეგიონი (24.4 ლარი), ხოლო ყველაზე უმნიშვნელო ხარჯები აღინიშნება რაჭა-ლეჩუმში (7.9 ლარი), კახეთსა (4.6 ლარი) და სამეგრელო-ზემო სვანეთში (3.8 ლარი). განსაკუთრებით არათანაბრად არის განაწილებული ავადმყოფთა და შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა და ხანდაზმულთა სოციალური დაცვის ხარჯები.

ჯანმრთელობასა და განათლებაზე გაწეული ხარჯების ზრდა რეგიონებს შორის არასისტემურ ხასიათს ატარებს. იმერეთში 2008 წელს ჯანმრთელობის დაცვაზე გამოყოფილი ასიგნებები ნომინალური მაჩვენებლებით 198.3%-ით გაიზარდა, ხოლო გურიაში - მხოლოდ 2.9%-ით. განათლების ხარჯები, ძირითადად, სკოლამდელი განათლების მიმართულებით, ადგილობრივ ხარჯებში 2008 წელს წინა წელთან შედარებით ოთხი მეხუთედით გაიზარდა. ამასთან არათანმიმდევრული ზრდის შედეგად ერთ სულ მოსახლეზე განათლების ხარჯებით მხოლოდ თბილისი, აჭარა და მცხეთა-მთიანეთი ხარჯავდნენ საერთო ეროვნულ მაჩვენებელზე (30.2 ლარი) მეტს.

სხვა დაინტერესებული მხარეების (დონორები, არასამთავრობო ორგანიზაციები) ღონისძიებები სიღარიბის დაძლევისა და დასაქმებაზე

ქვეყანაში სიღარიბის დაძლევისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კუთხით მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ საერთაშორისო ორგანიზაციებს. აღსანიშნავია როგორც ეკონომიკის ყველა სექტორში რეფორმებისა და პროგრამების მხარდაჭერა, ისე ცალკეული რეგიონის განვითარებაზე მიმართული ინტერვენციები. რეგიონულ ჭრილში აღსანიშნავია საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან ადგილობრივი ხელისუფლების მხარდაჭერა რეგიონის თუ ცალკეული მუნიციპალიტეტის განვითარების გეგმების მომზადებაში.

ადგილობრივ ხელისუფლებასთან და სხვა პარტნიორებთან კოორდინაციაში განხორციელებული პროექტები დახმარების თანაბარი განაწილებისა და მაქსიმალურად

დადებითი შედეგების მიღების ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორია. მიუხედავად ამისა, არსებობს შემთხვევები, როდესაც კოორდინაციის ნაკლებობა და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან არათუ თანამშრომლობა, არამედ ინფორმაციის არგაცვლა, დუბლირებისა და უარეს შემთხვევაში პროექტის წარუმატებლობის საფუძველი გამხდარა.

არანაკლებ მნიშვნელოვანია არასამთავრობო სექტორის კონტრიბუცია რეგიონების განვითარების საქმეში, თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ თავად მესამე სექტორი ნაკლებად არის განვითარებული რეგიონებში. შეფერხებების მიუხედავად, ეს პროცესი მიმდინარეობს და მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებას. განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია ადგილობრივი მოსახლეობის გააქტიურებაზე, მათი უნარ-ჩვევების განვითარებაზე და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვაზე მიმართული პროექტების განხორციელება.

3.2.5. სიღარიბისა და დასაქმების ახალი გამოწვევები

საქართველოს რეგიონებში სიღარიბისა და დასაქმების კუთხით ახალი უმნიშვნელოვანესი გამოწვევები გულისხმობს ომისშემდგომი პერიოდის ეკონომიკური და სოციალური შედეგების აღმოფხვრასა და გლობალური ეკონომიკური კრიზისის საფრთხეების განეიტრალებას.

ამ ეტაპზე რთულია აგვისტოს ომითა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისით გამოწვეული შედეგების სრულყოფილად შეფასება, ამასთან საფიქრებელია, რომ კრიზისის ეკონომიკური და სოციალური შედეგების მთლიანად აღმოფხვრას ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში დიდი ძალისხმევა დასჭირდება. უპირველეს ყოვლისა, გაიზრდება სიღარიბის ზღვარს ქვემოთ მყოფთა და უმუშევართა რიცხვი იმ ადამიანებში ვინც აგვისტოს ომის შედეგად დაკარგა ქონება, საწარმოო ფასეულობები, საარსებო წყაროები ან გახდა იძულებით გადაადგილებული პირი.

სიღარიბის პრობლემა გამწვავდება კრიზისის გამო შემცირებული ეკონომიკური აქტიურობით და შესაბამისად სამუშაო ადგილებისა და შემოსავლის წყაროების დაკარგვით. კრიზისის გავლენა სოფლად უფრო უმნიშვნელო იქნება ვიდრე ქალაქად, ვინაიდან სასოფლო დასახლებები ნაკლებად არიან დამოკიდებულნი ხელფასის, არასასოფლო თვითდასაქმებისა და საერთაშორისო გზაწინააღმდეგობის სახით შემოსავლების მიღებაზე. პრობლემების გაღრმავება და უმუშევრობის ზრდა განსაკუთრებით მოსალოდნელია ურბანულ სამშენებლო სექტორში, რომელიც წარმოადგენს სოფლის მეურნეობის შემდეგ უმსხვილეს დამსაქმებელ დარგს.

IV. მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა

წინამდებარე მოხსენების მიზანია, ანალიტიკური კვლევის მეშვეობით, მუნიციპალური განვითარების²⁶ და ინფრასტრუქტურის²⁷ დღევანდელი მდგომარეობის შესწავლა საქართველოს რეგიონების განვითარების ჭრილში, არსებული სირთულეების გამოვლენა და აქედან გამომდინარე, შესაბამის სტრატეგიის დოკუმენტში მათი დაძლევის ყველაზე ოპტიმალური, ეფექტიანი საშუალებების დასახვა. დიაგნოსტიკურ მოხსენებაში განხილულია ინფრასტრუქტურის ცალკეული დარგები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ჩვენი ქვეყნის რეგიონებში მოსახლეობისათვის საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებას.

მოხსენება მომზადდა კვლევის **სტატისტიკური და შედარებითი ანალიზის მეთოდების** საშუალებით. ამისათვის გამოყენებულ იქნა როგორც მოპოვებული მასალები, ისე სხვადასხვა უწყებების წარმომადგენლებთან შეხვედრების, კონსულტაციების და სამუშაო ჯგუფის სხდომებზე გამართული დისკუსიების შედეგად გამოთქმული მოსაზრებები და გაკეთებული დასკვნები.

მოხსენებაში აგრეთვე ასახულია რეგიონების მოსახლეობის სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგები²⁸ ადგილებზე არსებული მომსახურების ინფრასტრუქტურის ხარისხთან და რეაბილიტაციის საჭიროებებთან დაკავშირებით.

4.1 დასკვნები

1. **ადამიანური რესურსების პროფესიული განვითარების დაბალი დონე და კადრების მართვაში არსებული ნაკლოვანებები.** რეგიონებში მუნიციპალური განვითარების და ინფრასტრუქტურის სფეროში არსებული პრობლემების დიდი ნაწილის მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორი არის სწორედ ადამიანური რესურსების სფეროში არსებული ნაკლოვანებები, ვინაიდან მაღალკვალიფიციური ადამიანური

²⁶ **მუნიციპალური განვითარების ცნება** გულისხმობს ადგილობრივ დონეზე საზოგადოებრივი მომსახურებისა და ადმინისტრაციულ ფუნქციათა განხორციელების ეფექტიანობის ზრდას ადგილობრივი და საერთო-სახელმწიფო ინტერესების ერთიანობის უზრუნველყოფის, მოქალაქეთა თვითმმართველობის უფლების რეალიზაციისა და ადგილობრივი საზოგადოების თვითორგანიზების საფუძველზე.

²⁷ **ინფრასტრუქტურა ზოგადად** - გულისხმობს დამხმარე სტრუქტურების, საინჟინრო პროექტების ერთობლიობას, რომლებსაც ქმნის სახელმწიფო საზოგადოების სახელით. ეს არის ფიზიკური და ორგანიზაციული სტრუქტურები, რომლებიც საჭიროა საზოგადოების ან საწარმოს ფუნქციონირებისათვის. ტერმინი „ინფრასტრუქტურა“ გულისხმობს იმ ტექნიკურ სტრუქტურებს, რომლებიც საზოგადოებას უწყვეტ დახმარებას მომსახურების გაწევის გზით (ესენია - გზები, წყალმომარაგება, საკანალიზაციო და სანიაღვრე სისტემები, ელექტროსადგურები, ტელეკომუნიკაციები და ა.შ.). **საქალაქო (ურბანული), ანუ მუნიციპალური ინფრასტრუქტურა** საზღვარგარეთის სამეცნიერო ლიტერატურაში განიხილება, როგორც ერთობლიობა იმ დამხმარე სტრუქტურებისა, რომელიც ხელს უწყობს რეგიონის/მუნიციპალიტეტის სწრაფვას მდგრადი განვითარებისა და ცხოვრების მაღალი სტანდარტების მიღწევისკენ.

²⁸ ეს სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგები ფართოდაა ასახული მოხსენებაში.

- რესურსები და მართვის ოპტიმალური ორგანიზაცია ეფექტიანი მმართველობის ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს.
2. **მართვის პროცესის არაადეკვატური ინსტიტუციური მოწყობა.** თვითმმართველ ერთეულებში სამსახურების ფუნქციები, მოხელეების სამუშაო დავალებები არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და გაწერილი. არ არსებობს სამსახურში აყვანის, დაწინაურებისა და სამუშაოს შესრულების შეფასების ფორმალიზებული სისტემა. გადაწყვეტილებების მიღება და მართვა არ ხდება წინასწარ შემუშავებული კრიტერიუმების მიხედვით.
 3. **სისტემური სტატისტიკური ინფორმაციის მოპოვების, შენახვის, გადამუშავებისა და გამოყენების ჩამოყალიბებული სტანდარტული მექანიზმის არარსებობა²⁹.** თვითმმართველ ერთეულებში არ არსებობს ერთიანი, მწყობრი სისტემა სტატისტიკური მონაცემების მოპოვების, დამუშავების, შენახვისა და გამოყენების (მცირედენი გამონაკლისების გარდა; ამის ერთ-ერთი მაგალითია ქვემო ქართლის რეგიონში გეოგრაფიული საინფორმაციო სისტემების გამოყენებით შემუშავებული მონაცემთა ბაზა ადგილზე არსებული რესურსების შესახებ). აქედან გამომდინარე, რეალურად არ არსებობს ზუსტი ინფორმაცია ამა თუ იმ კონკრეტულ სფეროში არსებული მდგომარეობის შესახებ.
 4. **სათანადო სტატისტიკის და ინვენტარიზაციის სიმწირე განვითარების შემაფერხებელი ერთ-ერთი მიზეზია.** ამ მონაცემთა არასრულყოფილი ბაზა აფერხებს თვითმმართველ ერთეულებში არსებული შესაძლებლობებისა და პოტენციალის შესახებ მკაფიო სურათის შექმნის შესაძლებლობას. აღნიშნული ინფორმაციის სიმწირე ართულებს ამ დარგების საერთო განვითარების ეფექტიანი გეგმების შემუშავებას.
 5. **გრძელვადიანი განვითარების სტრატეგიის და მუნიციპალური განვითარების გეგმების უქონლობა ან მათი შემუშავებისა და განხორციელების დაბალეფექტიანობა.** თვითმმართველ ერთეულებში არ არსებობს ერთიანი ხედვა თვითმმართველი ერთეულის მდგრად განვითარებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, მთელ რიგ თვითმმართველ ერთეულებში არ არის შემუშავებული მუნიციპალური განვითარების გეგმები. უმეტეს შემთხვევაში, მათი უქონლობა უკავშირდება ადგილობრივი მოხელეების არასათანადო კვალიფიკაციას, აგრეთვე, მუნიციპალური განვითარების გეგმებით გათვალისწინებული პროგრამების მნიშვნელობის სათანადოდ ვერ გაცნობიერებას, თუ რა დადებითი შედეგები შეიძლება ჰქონდეს ასეთ პროგრამებს. თუმცა, ცალკეულ თვითმმართველ ერთეულებში შემუშავებულია ამგვარი გეგმები, მაგრამ ამ პროცესს ხშირად სპონტანური ხასიათი აქვს.
 6. **სუსტი სამოქალაქო ცნობიერება³⁰.** სამოქალაქო ცნობიერების დაბალი დონე პირდაპირ უკავშირდება მართვის და განვითარების პროცესში დღეისათვის ადგილობრივი საზოგადოების დაინტერესების და ჩართულობის ძალიან დაბალ მაჩვენებელს. მოსახლეობა, თითოეული მოქალაქე სათანადოდ ვერ აცნობიერებს საკუთარ ვალდებულებას და მნიშვნელობას, მონაწილეობდეს გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში და მათ დასახლებებში არსებული პრობლემების მოგვარებაში.

²⁹ იხ. მუნიციპალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამუშაო გეგმის მე-4 სხდომის ოქმი http://www.cegstar.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=523.

³⁰ გერმანიის ტექნიკური დახმარების ორგანიზაციის ხელშეწყობით თერჯოლის მუნიციპალიტეტში განხორციელებული მოქალაქეთა თანამონაწილეობის პროექტი.

7. **საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემები და ელექტრონული მმართველობა.** ერთიანი გრძელვადიანი ხედვის და შესაბამისი პროგრამების უქონლობა აფერხებს მმართველობის სფეროში საინფორმაციო სისტემებისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვასა და განვითარებას. რეგიონებში საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები, ინფრასტრუქტურის განვითარების ხარისხი არაა დამაკმაყოფილებელია. თვითმმართველი ერთეულების ელექტრონული მზადყოფნის, ანუ მმართველობაში საინფორმაციო ტექნოლოგიების აქტიურად გამოყენების დონე დაბალია.
8. **ურბანული დაგეგმარება.** ამ პრობლემის მოუგვარებლობა ხელს უწყობს ურბანული დასახლებების სპონტანურ განვითარებას. მასიურმა დაუგეგმავმა მშენებლობებმა შეიძლება გამოიწვიოს უნიკალური და დიდი ფასეულობის მქონე ურბანული გარემოს დეგრადირება.
9. **წყალმომარაგების სისტემა.** საქართველოში წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის მომსახურებაზე უარყოფით ზეგავლენას ახდენს ამ სფეროში არათანმიმდევრული დარგობრივი პოლიტიკის განხორციელება.
10. **ნარჩენების მართვა.** ნარჩენების მართვის სტრატეგიის უქონლობა და ამ სფეროს მართვის საკანონმდებლო საფუძვლების მოუწესრიგებლობა აფერხებს მომხარებლისათვის ამ მომსახურების ჯეროვან მიწოდებას. ნარჩენების განთავსება, გაუვნებელყოფა უსაფრთხოდ განთავსების მეთოდების სრული უგულვებელყოფით მიმდინარეობს. როგორც წესი, არ ხდება სახიფათო ფრაქციის გამოცალკევება საყოფაცხოვრებო და სამრეწველო ნარჩენებიდან, არ წარმოებს მათი გადამუშავება და არ არის უზრუნველყოფილი ნარჩენების იზოლირება მიწისა და მიწისქვეშა წყლებისაგან. ნარჩენები გარემოს დაბინძურების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს და ამ თვალსაზრისით, ლეგალური და არალეგალური ნაგავსაყრელები თანაბარ საფრთხეს უქმნიან გარემოს და ადამიანის ჯანმრთელობას.
11. **საგზაო და სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა.** თვითმმართველი ერთეულების უმეტესობაში შიდა საგზაო ინფრასტრუქტურა მოუწესრიგებელია. ასევე, არ მუშავდება (მცირე გამონაკლისების გარდა) ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების რეაბილიტაციის მოკლევადიანი და გრძელვადიანი გეგმები. გარდა ამისა, მჭირია თვითმმართველი ერთეულების ფინანსური რესურსები, რომელიც უზრუნველყოფდა მათ გამგებლობაში მყოფი გზების მოვლა-პატრონობას. ამასთან, განსხვავებულია საზოგადოებრივ ტრანსპორტზე სოფლების ხელმისაწვდომობა. ტრანსპორტის მოძრაობა თვითმმართველი ერთეულების დასახლებულ პუნქტებში ხშირად არარეგულარულია. ბევრ შემთხვევაში სატრანსპორტო საშუალებები მოძველებულია, მათი დიდი ნაწილი ტექნიკურად გაუმართავია. კარგი ხარისხის გზის და საზოგადოებრივი ტრანსპორტის მისაწვდომობის სიმცირე სოფლის მეურნეობაში დასაქმებული მოსახლეობისთვის შემოსავლების მიღების პერსპექტივების გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორია.
12. **კავშირგაბმულობის ინფრასტრუქტურა.** რეგიონებში, განსაკუთრებით სოფლად, დაბალია საკაბელო ტელეფონების ხელმისაწვდომობა, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს მოსახლეობის მაღალ სიჩქარიანი, ხარისხიანი და ხელმისაწვდომი ინტერნეტით სარგებლობის შესაძლებლობას.

4.2. კვლევის შედეგები

4.2.1. ადამიანური რესურსების მართვა

კადრების მართვისა და მართვის ინსტიტუციური მოწყობის საკითხები გადაწყვეტია მუნიციპალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სფეროში არსებული პრობლემების როგორც წარმოშობის, ისე მოგვარების მხრივ.

რეგიონებში მუნიციპალური მართვისა და ინფრასტრუქტურის სფეროს მთლიანობაში და მისი ცალკეული დარგების შესწავლისა და გაანალიზების შედეგად შეიძლება შემდეგი ერთმნიშვნელოვანი დასკვნის გაკეთება: ამ სფეროში **დღეს არსებული პრობლემების ერთ-ერთი უმთავრესი მიზეზი არის ადამიანური რესურსების პროფესიული მომზადების დაბალი დონე და კადრების მართვაში არსებული ნაკლოვანებები.**

კვალიფიციური კადრების ნაკლებობა წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს პრობლემას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეების დიდ ნაწილს არ აქვს შესაბამის სფეროში საქმიანობის გამოცდილება და მოხელეები სათანადოდ არ იცნობენ შესაბამის კანონმდებლობას.

დღეს, მთელი ქვეყნის მასშტაბით ტარდება ურიცხვი რაოდენობის სხვადასხვა თემატიკის ტრენინგ-სემინარები, რომლებსაც ქოტური ხასიათი აქვთ; სწავლებები არ ტარდება ერთიანი კოორდინირებული პოლიტიკის ფარგლებში. **ქვეყანაში არ არსებობს საჯარო მოხელეთა მომზადების, კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების ერთიანი სტანდარტი და მასზე დაფუძნებული სისტემა**, რაც განაპირობებს მოხელეთა მომზადების დაბალ დონეს. ამიტომ, ხშირად ეჭვქვეშ დგება ამ სწავლებების ეფექტიანობის საკითხი, განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ იმ დიდი მოცულობის დროს, ენერჯიას და ფინანსურ რესურსებს, რომლებიც ამ მიმართულებით იხარჯება.

საჯარო სამსახურში **ადგილი აქვს კადრების არასტაბილურობას, მის დენადობას და არამემკვიდრეობითობას**, რაც სხვადასხვა მიზეზებითაა გამოწვეული, მათ შორის, ბოლო წლებში განხორციელებული ხშირი საკადრო და ინსტიტუციური ცვლილებებით, რასაც მოსდევდა კადრების სისტემატური ცვლა.

საჯარო სამსახურის არსებული სისტემა ვერ უზრუნველყოფს კვალიფიციური კადრების მომზადებას, სამუშაო ადგილებზე მათ შენარჩუნებას და საქმიანობის მაქსიმალურ ეფექტიანობას.

უმეტესწილად, რთულია სწავლებებზე მიღებული ცოდნის და უნარ-ჩვევების პრაქტიკაში, ყოველდღიური მუშაობის პროცესში შემდგომი ეფექტიანი გამოყენების შეფასება და შესაბამისად, ჩატარებული ტრენინგ-სემინარების ეფექტის ხარისხის დადგენის შესაძლებლობა პრაქტიკულად ნულს უტოლდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის თითქმის ათწლიანი პრაქტიკის მიუხედავად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში შიდა ორგანიზაციული კულტურა დაბალია - არ არის მკაფიოდ გაწერილი შიდა ორგანიზაციული პროცედურები, მუნიციპალური სამსახურების ფუნქციები და მოხელეთა სამუშაო აღწერილობები, რაც ხელს შეუწყობდა შედარებით დაბალი კვალიფიკაციის მოხელეთა პირობებშიც კი, გარკვეული ინსტიტუციური ეფექტიანობის მიღწევას.

4.2.2. საზოგადოების ინფორმირებულობა და სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა ადგილობრივი მართვისა და განვითარების პროცესებში

დღეს ჩვენს ქვეყანაში მოქალაქეთა თანამონაწილეობა ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული განვითარების პროცესებში მხოლოდ საწყის ეტაპზეა. სამოქალაქო სექტორის თანამონაწილეობის ხარისხი ჯერ ძალზე შორს არის ჩართულობის ისეთი ხარისხისგან, როგორც ამას ადგილი აქვს დასავლეთის მოწინავე ქვეყნებში. ადგილობრივი მართვისა და განვითარების პროცესებში მოსახლეობის, სამოქალაქო სექტორის ჩართულობა დაბალია და შესაბამისად, გადაწყვეტილების მიღებისა და მართვის პროცესის გამჭვირვალობაც არაადამაკმაყოფილებელია.

საჯარო ინფორმაციაზე მოსახლეობის ფართო ფენებისთვის ხელმისაწვდომობა შეზღუდულია.

მოსახლეობის ჩართულობის გაზრდის მიზნით, ცალკეული მცდელობები კონკრეტული პროექტების სახით, ძირითადად, ხორციელდება არასამთავრობო ორგანიზაციების და დონორი ორგანიზაციების მიერ. თვითმმართველ ერთეულებში სამოქალაქო საზოგადოების პასიურობა, სამოქალაქო კონტროლის სიმწირე ადგილობრივი თვითმმართველობის ჯეროვანი განხორციელების შეფერხების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიზეზია.

მეტად დაბალია საზოგადოების ინფორმირებულობის ხარისხი თვითმმართველობის კომპეტენციებსა და ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით, მართვის პროცესებში მონაწილეობაზე თავიანთი უფლებების და პასუხისმგებლობის და შესაძლო დადებითი როლის შესახებ.

საზოგადოების ინდიფერენტულობა ხელს არ უწყობს თანამშრომლობას ადგილობრივ თვითმმართველობასთან. მოქალაქეები არ იყენებენ მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებულ უფლებებს, მაგალითად, არ მონაწილეობენ ბიუჯეტის განხილვის პროცესში. შეხვედრები საინიციატივო ჯგუფებთან ხშირად ფორმალურ ხასიათს ატარებს. სიტუაციას ართულებს ის გარემოება, რომ საზოგადოებას არ გააჩნია თვითმმართველობის პრობლემებში გარკვევის სურვილი, ვინაიდან მიიჩნევენ, რომ მუნიციპალიტეტებს რეალურად საკმაოდ შეზღუდული უფლებები აქვთ მათი პრობლემების მოსაგვარებლად³¹.

შეიძლება ითქვას, რომ პრობლემა ორმხრივია და როგორც ერთგვარ უნდობლობას, ისე დაუინტერესებლობასა და შესაბამისი გამოცდილების არქონას უკავშირდება. საზოგადოების ინერტულობა მეტ-ნაკლებად მარტივი ასახსნელია. ამის ერთ-ერთი მიზეზი მოსახლეობაში შესაბამისი ტრადიციის უქონლობაა.

მნიშვნელოვანია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის შესახებ“ 2009 წლის 28

³¹ იხ. საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2007 წ., მომზადებულია ფონდის „ღია საზოგადოება-საქართველოს“ კანონის უზენაესობისა და საჯარო ადმინისტრირების შიდა პროექტის ფარგლებში).

დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონის მიღება. აღნიშნული კანონით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფი ეფექტური სამართლებრივი მექანიზმები, კერძოდ დადგინდა:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, ადგილობრივი სამსახურებისა და თანამდებობის პირების ვალდებულებები, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადაწყვეტილებათა კონტროლის გამჭვირვალობისათვის;
- საკრებულოს დადგენილების პროექტის ინიცირების მექანიზმი პეტიციის წესით;
- საკრებულოს დებულებით (რეგლამენტით) დადგენილი წესით საკრებულოს და საკრებულოს კომისიის სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლება;
- თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული ამომრჩევლის უფლება, შეუზღუდავად დაესწროს ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის საჯარო ანგარიშების მოსმენას;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირისა და საკრებულოს წევრის ვალდებულება, წელიწადში ერთხელ მაინც მოაწიონ საჯარო შეხვედრა ამომრჩევლებთან და წარდგინენ მათ წინაშე გაწეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშით, უპასუხონ ანგარიშის მოსმენისას ამომრჩეველთა მიერ დასმულ შეკითხვებს“.

4.2.3. საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემები და ელექტრონული მმართველობა

განვითარებული საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიური ინფრასტრუქტურა ქვეყნის შემდგომი წინსვლის მყარი საფუძველია. ელექტრონული მმართველობა მართვის პროცესში თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემების დანერგვას გულისხმობს. გარდა იმისა, რომ ინფორმაციის მიწოდების ამაღლების რეალიზების ქმედითი მექანიზმია, ის მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს საჯარო გადაწყვეტილებების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობასა და თანამონაწილეობას, აძლიერებს სამოქალაქო კონტროლის სისტემას და ამარტივებს მოქალაქეებისათვის მომსახურების მიწოდებას.³²

არც ცენტრალურ და არც რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეზე არ არსებობს საინფორმაციო სისტემებისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარების ერთიანი ხედვა, თუმცა 2007 წლის 17 დეკემბრის საქართველოს მთავრობის N 280 დადგენილებით ფუნქციონირებს ელექტრონული მმართველობის განვითარების ხელშემწყობი სამთავრობო კომისია, რომლის ერთ-ერთი ამოცანაა საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების დარგში წინადადებების მომზადება საქართველოს მთავრობის ერთიანი პოლიტიკის შემუშავებისათვის.

³² იხ. „ელექტრონული მთავრობა საქართველოში“, თეიმურაზ ყანჩელი, თბილისი, 2007.

საქართველოს პარლამენტმა 2008 წელს მიიღო საქართველოს კანონი „ელექტრონული ხელმოწერისა და ელექტრონული დოკუმენტის შესახებ“, რომლის პრაქტიკაში რეალიზაციას ჯერჯერობით რეალური მსვლელობა არ მისცემია. გარდა ამისა, 2009 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს შექმნის შესახებ“. კანონის შესაბამისად სააგენტოს საქმიანობის სფეროა ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) განვითარების ხელშეწყობისა და კოორდინაციისათვის შესაბამისი სტანდარტების შემუშავება და ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება.

მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს საქმიანობის საგანს წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებისას ელექტრონული მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული ერთიანი სისტემის შექმნა, ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) და ინფორმაციული უსაფრთხოების პოლიტიკის შემუშავება და მისი განხორციელების ხელშეწყობა. სააგენტოს მიზანია ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) გამოყენებით ახალი სახის მომსახურების დაწესება, მონაცემთა შენახვისა და მიწოდების სტანდარტის დადგენა, ელექტრონული დოკუმენტების გაცვლის ერთიანი სისტემის შექმნა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების (სისტემების) საშუალებით მმართველობის ეფექტიანობის გაზრდა.

კანონის თანახმად მონაცემთა გაცვლის სააგენტოს ერთ-ერთ უფლებამოსილებად განისაზღვრა ინფორმაციული ტექნოლოგიებისა (სისტემების) და ელექტრონული მმართველობის განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება. მნიშვნელოვანია, ასევე, სააგენტოსათვის კანონით განმტკიცებული უფლებამოსილება, უზრუნველყოს ინფორმაციული უსაფრთხოება, მათ შორის, განახორციელოს საგანმანათლებლო საქმიანობა როგორც საჯარო, ისე სამოქალაქო სექტორში, ვინაიდან საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების ერთ-ერთი მთავარი შემაფერხებელი ფაქტორი საჯარო, კერძო და სამოქალაქო სექტორებში (ისევე, როგორც ცალკეული მოქალაქეების) სათანადო უნარ-ჩვევების მქონე კადრების ნაკლებობაა.³³

დღეს ქვეყანაში ინფორმატიზაციის განვითარების დაბალი დონე მნიშვნელოვანწილად გამოწვეულია ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ თანამედროვე საინფორმაციო ტექნოლოგიებისა და ელექტრონული მმართველობის მიდგომების და მექანიზმების მნიშვნელობისა და საჭიროების სათანადოდ ვერ გაცნობიერებით.

ქვეყნის თვითმმართველი ერთეულების ელექტრონული მზადყოფნის („ელექტრონული მზადყოფნის“ საერთაშორისო ინდექსის თანახმად) დონე დღეისათვის დაბალია. კომპიუტერული სისტემები თვითმმართველ ერთეულებში უაღრესად არათანაბრად არის განვითარებული. ამგვარი განსხვავებები, ზოგ შემთხვევაში, განპირობებულია განსაზღვრული ობიექტური მიზეზებით (როგორცაა თვითმმართველი ერთეულის მწირი საბიუჯეტო რესურსები, გეოგრაფიული მდებარეობა და სხვ.), ხოლო არცთუ იშვიათად – გარკვეული სუბიექტური ფაქტორებით (ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ხელმძღვანელ თანამდებობის პირებს ხშირად სათანადოდ არ აქვთ გაცნობიერებული საინფორმაციო სისტემებისა და ტექნოლოგიების განვითარების მნიშვნელობა ადგილობრივი სამსახურების ეფექტური ფუნქციონირების უზრუნველყოფისათვის). გარდა ამისა, თვითმმართველი ერთეულები

³³ იხ. „საქართველოში ინფორმაციის გამჭვირვალობის სამართლებრივი ბაზის მიმოხილვა“, გია კიკნაძე, 2006.

ფლობენ ძალზე მწირ კომპიუტერულ აღჭურვილობას. საქართველოში მოქმედი თვითმმართველი ერთეულების აბსოლუტური უმრავლესობა დღეისათვის არ არის მზად მუნიციპალურ სამსახურებში თანამედროვე საინფორმაციო ტექნოლოგიების დასანერგად³⁴.

4.2.4. სივრცითი დაგეგმარება

საქართველოსათვის თანდათან უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს ურბანული პროცესის მართვის დეტალური სტრატეგიის შემუშავება. საბჭოთა პერიოდში არსებული დაგეგმვისა და მართვის მკვეთრად ცენტრალიზებული, იერარქიული და ჯაჭვური სისტემა მოიშალა, თუმცა, არ ჩანაცვლებულა სხვა სისტემით, სტრატეგიით, ან თუნდაც რაიმე მიდგომით.

საქართველოში სივრცითი დაგეგმარება ეფუძნება საქართველოს კანონს “სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობის საფუძვლების შესახებ”, რომლის მეორე თავის მეცხრე მუხლის, პირველი პუნქტის ბ) ქვეპუნქტის თანახმად, ადგილობრივ დონეზე დაგეგმვაზე უფლებამოსილია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი ორგანო. ამავე კანონის მეათე მუხლით საქართველოში ხორციელდება სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა - ქვეყნის ტერიტორიის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიებისა და მუნიციპალური სივრცითი მოწყობის ტერიტორიული განვითარების გეგმის ფარგლებში.

ამავე კანონის თანახმად, საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2008 წლის N1-1/1254 ბრძანებით მიღებულია “დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებები”, რომელიც წარმოადგენს ქალაქმშენებლობითი რეგულირების ნაწილს და აწესრიგებს ტერიტორიებისათვის ქალაქმშენებლობის რეგულირების სამართლებრივ ურთიერთობებს. აღნიშნული დებულება აწესრიგებს აგრეთვე ე.წ. “ზონირების” პრობლემასაც, რომელიც ადრე გადაუჭრელი იყო.

ამავე კანონის 26-ე მუხლის მესამე პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ევალებათ „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების წესების“ შემუშავება. ასეთი წესების არქონის შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი ვალდებულია იხელმძღვანელოს “დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებებით”. ზემოხსენებული პრობლემების მოუგვარებლობა ხელს უწყობს ურბანული დასახლებების სპონტანურ განვითარებას. დაუგეგმავმა მშენებლობებმა შეიძლება გამოიწვიოს უნიკალური და დიდი ფასეულობის მქონე ურბანული გარემოს დეგრადირება.

³⁴ რეგიონების მიხედვით მმართველობის სისტემაში საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყენებასთან დაკავშირებული მდგომარეობის ვრცელი მიმოხილვა შეგიძლიათ იხილოთ სამუშაო ჯგუფის მომზადებულ დიაგნოსტიკური ანგარიშის ვრცელ ვერსიაში.

დღეისათვის, არც ქვეყნის მასშტაბით და არც მუნიციპალურ დონეზე არ არსებობს სივრცითი მოწყობის სქემები; არც ერთ დამოუკიდებელ თვითმმართველ ქალაქსა და მუნიციპალიტეტს (გარდა თბილისისა და ბათუმისა) არ აქვს დამტკიცებული განაშენიანების გეგმა; ის მუნიციპალიტეტები, რომლებსაც არ აქვთ შემუშავებული ე.წ. “განაშენიანების რეგულირების წესები”, ვალდებულნი არიან იხელმძღვანელონ “დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებებით”.

უკანასკნელი წლების მანძილზე გაიზარდა ადგილობრივი და უცხოელი ინვესტორების დაინტერესება ქვეყნის ტურისტული და სამშენებლო ბიზნესის განვითარების პოტენციალით. ამ ფაქტმა წარმოაჩინა განაშენიანების გეგმების მნიშვნელობა.

4.2.5. მუნიციპალური განვითარების გეგმები

თვითმმართველ ერთეულებში არ არსებობს ერთიანი ხედვა თვითმმართველი ერთეულის მდგრად განვითარებასთან დაკავშირებით. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტების მხოლოდ მცირე რიცხვს აქვს შემუშავებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები, თუმცა, უმეტესწილად ისინი წარმოადგენენ არსებული მდგომარეობის რიცხოვრივ და, ნაწილობრივ, ხარისხობრივ აღწერილობას და ნაკლებად წარმოადგენენ საშუალო თუ გრძელვადიანი თანმიმდევრული ღონისძიებების საფუძველზე მისაღებ შედეგს. მუნიციპალიტეტებში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები მუშავდება ცალკეული საჭიროების მიხედვით და მას ხშირად სპონტანური ხასიათი აქვს. გეგმების შემუშავება არ ეფუძნება კონკრეტულ პრიორიტეტებს და სანდო სტატისტიკურ მონაცემებს.

ხშირ შემთხვევაში არასრულყოფილი განვითარების გეგმები უკავშირდება ადგილობრივი მოხელეების არა მხოლოდ საკმარისი კვალიფიკაციის და უნარ-ჩვევების სიმწირეს, არამედ საჭირო გამოცდილების არქონას. აგრეთვე, სათანადოდ იმის ვერ გაცნობიერებას, თუ რა დადებითი შედეგები შეიძლება ჰქონდეს ასეთ პროგრამებს. იმ შემთხვევაში, თუ ამგვარი, შემუშავებული განვითარების გეგმები მეტ-ნაკლებად ასახავს არსებულ საჭიროებებს, მაშინ არ ხდება მისი ეფექტიანი რეალიზაცია, რასაც ისევ და ისევ მიყვავართ ადამიანური რესურსების სფეროს პრობლემატიკასთან.

თვითმმართველობების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების შემუშავება უმნიშვნელოვანესია ადგილობრივი და უცხოელი პოტენციური ინვესტორების მოზიდვისათვის.

დადებით ტენდენციად შეიძლება ჩაითვალოს ის გარემოება რომ მუნიციპალიტეტები უფრო და უფრო აცნობიერებენ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების მნიშვნელობას. მუნიციპალიტეტები პრობლემათა შორის ერთ-ერთი მთავარ ადგილს მიაკუთვნებენ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების არქონას. მუნიციპალიტეტების 30%-ზე მეტს აქვს შემუშავებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები. შეიმჩნევა დონორების გააქტიურებაც ამ კუთხით.

4.2.6. ინფრასტრუქტურის სექტორის ზოგადი მიმოხილვა³⁵

ინფრასტრუქტურის სექტორის რეაბილიტაცია-განვითარება ხელისუფლების ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა. 2008 წელს ქვეყნის მაშტაბით ამ მიზნით გაწეული ხარჯების მოცულობა 587,380,685 ლარს შეადგენდა, ხოლო მიმდინარე წელს აღნიშნული მაჩვენებელი გაზრდილია ორჯერ და ის 1,072,031,715 ლარს შეადგენს, რაც, უდაოდ, კარგი ტენდენციაა.

მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურა არასახარბიელო მდგომარეობაშია და რიგ თვითმმართველ ერთეულებში გამოუსადეგარია სათანადო მომსახურების ორგანიზებისათვის.

ელექტროენერჯის, გზების, ბუნებრივი გაზის ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციისათვის მნიშვნელოვანი რესურსებია საჭირო, რომელთა მობილიზაცია ადგილობრივ დონეზე შეუძლებელია.

რეგიონებში არსებული ინფრასტრუქტურის არაადეკვატურობა საქართველოს სოფლის მოსახლეობის სიღარიბის დამამძიმებელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. ნაკლებად ეფექტიანი ინსტიტუციური მოწყობის და დონორებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობის შედეგად, საქართველოს მუნიციპალიტეტების უმრავლესობის სხვადასხვა ინფრასტრუქტურის ტექნიკური მდგომარეობა მეტად მძიმეა და მას ფუნქციონირება აღარ შეუძლია. რეგიონებში სიღარიბის დამღევისა და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების გასაუმჯობესებლად, გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ამ ამორტიზირებული ქსელების აღდგენას. მიუხედავად დონორებისაგან მიღებული მნიშვნელოვანი დაფინანსებისა, ადრე განხორციელებული პროექტების დადებითი შედეგები მთლიანობაში დიდი არ არის.

სოფლად არსებული ინფრასტრუქტურის ცუდი მდგომარეობა სოფლის მოსახლეობის ეკონომიკურ და სოციალურ პრობლემებს იწვევს. მაგ.: სოფლის გზების 55%-ს საფარი არ აქვს, ხოლო საფარიანი გზების დაახლოებით 50% ცუდ ან ძალიან ცუდ მდგომარეობაშია, რის გამოც ამ გზებით მოსარგებლე მოსახლეობის ხარჯები იზრდება მაშინაც კი, თუ ამ გზებით სარგებლობა შეიძლება.

სოციოლოგიური გამოკითხვის შედეგად, სხვადასხვა რეგიონების თემების უმრავლესობა ყველაზე უფრო პრიორიტეტულ სფეროებად ელექტრომომარაგებას, წყალმომარაგებას და გზებს/ტრანსპორტს მიიჩნევს. საყურადღებოა ის ფაქტი, რომ მოსახლეობა მისთვის პრიორიტეტული ინფრასტრუქტურის გასაუმჯობესებლად გარკვეული თანხების გადახდის დიდ სურვილს გამოხატავს.

ამ სფეროში არსებული პრობლემებიდან ერთ-ერთ ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემას წარმოადგენს ინფრასტრუქტურის მოვლა-შენახვის მდგრადი სისტემების განუვითარებლობა, რაც განაპირობებს იმას, რომ არსებული ინფრასტრუქტურის მუშაობა ხშირად არაეფექტიანია და მალე ხდება მისი ამორტიზება, მწყობრიდან გამოსვლა. სარეაბილიტაციო ობიექტების შერჩევა არ ხდება ინსტიტუციურად ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების და სქემის მიხედვით და ხშირად სუბიექტურ მოსაზრებებს ეფუძნება.

რეგიონების ინფრასტრუქტურის მოწესრიგება ერთ-ერთ მთავარ ფაქტორს წარმოადგენს სოფლად სიღარიბის დამღევაში, რადგან იგი თანაბარი განვითარების ერთ-ერთი საფუძველია. გამოკვლევების შედეგად დადგინდა, რომ ინფრასტრუქტურას დადებითი ზეგავლენა აქვს სოფლის ეკონომიკის ზრდაზე შემდეგი მექანიზმების მეშვეობით: ის იზიდავს სექტორში კერძო ინვესტიციებს; აფართოებს გასაღების ბაზრებს; ხელს უწყობს ტრადიციული სექტორის (ფერმერული საქმიანობა) პროდუქტიულობის

³⁵ იხ. „სასოფლო ინფრასტრუქტურა საქართველოში - მომსახურების გაუმჯობესება“ (სსოფლიო ბანკის კვლევა, 2006).

ზრდას, გადაჰყავს ის არსებობისთვის აუცილებელი სოფლის მეურნეობიდან მაღალ პროდუქტიულ ფერმერულ საქმიანობაზე.

4.2.7. წყალმომარაგების და საკანალიზაციო სისტემა

წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სექტორში მომსახურების გაწევისას იკვეთება სამი ძირითადი პრობლემა: ა) მომსახურება არ მიეწოდება ყველა მომხმარებელს; ბ) მიწოდებული მომსახურება არ არის ეფექტური, ვინაიდან იგი ვერ აკმაყოფილებს მომხმარებელთა მოთხოვნებს და გ) მიწოდებული მომსახურება არ არის მდგრადი.

წყალი მიეწოდება დასახლებული პუნქტების 85%-ს, ხოლო ჩამდინარე წყლის გატარების შემთხვევაში - 70%-ს. მომსახურების მიწოდება ხშირად წყდება, რაც დაბინძურების სერიოზულ საფრთხეს ქმნის ჩამდინარე წყლის გაჟონვის გამო. ჩამდინარე წყლის არასათანადო გაწმენდა აზიანებს გარემოს და სახიფათოა მოსახლეობის ჯანმრთელობისათვის.

მომსახურების ეფექტიანობა დაბალია, რაც განაპირობებს მომხმარებელთა ხარჯების ზრდას და მოითხოვს სუბსიდიებს. გამრიცხველიანების არარსებობის გამო მოსახლეობას არ აქვს სტიმული, შეამციროს წყლის დანაკარგები. თუმცა, გაჟონვის დონის დადგენა ვერ ხერხდება იმ მიზეზით, რომ წყალწარმოება და მოხმარება არ იზომება. წყლის მიწოდების დაბალი ეფექტიანობა ელექტროენერჯის დიდ და მზარდ ხარჯებს განაპირობებს ისეთ ურბანულ დასახლებებში, სადაც წყლის მიწოდება ხორციელდება ტუმბოების საშუალებით; კანალიზაციის მომსახურების უზრუნველყოფა კი კიდევ უფრო მეტ ხარჯს მოითხოვს.

არ არის უზრუნველყოფილი მიწოდებული მომსახურების მდგრადობა, რადგან წყალმომარაგების საწარმოთა უმეტესობაში (თბილისისა და რამდენიმე სხვა ქალაქის გამოკლებით) აღინიშნება ნაღდი ფულის მიმოქცევის უარყოფითი ბალანსი. საოპერაციო მოგების არარსებობა საწარმოებს არ აძლევს პრევენციული სარემონტო სამუშაოების ჩატარების საშუალებას. ამ მიზეზით უფრო სწრაფად უარესდება ინფრასტრუქტურა, რომელიც ისედაც ცუდ მდგომარეობაშია. აღნიშნული ვითარების შედეგების საილუსტრაციოდ გამოდგება ის ფაქტი, რომ ჩამდინარე წყლის გამწმენდი არც ერთი საწარმო არ ფუნქციონირებს, გარდა გარდაბნის გამწმენდი ნაგებობისა, რომელიც ახორციელებს თბილისიდან, რუსთავიდან და მცხეთიდან ჩამდინარე წყლის მექანიკურ გაწმენდას.

ბოლო წლებში შეიმჩნევა დონორი ორგანიზაციების გააქტიურება საქართველოს წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის სექტორის რეაბილიტაციის თვალსაზრისით. ქვეყნის წყალმომარაგება და საკანალიზაციო სისტემების განვითარება ყველა დონის ხელისუფლების ერთ-ერთ ძირითად პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს. საერთო ჯამში 2009 წელს სასმელი წყლის სისტემების რეაბილიტაცია-განვითარებისათვის გამოყოფილია 197,381,640 ლარი³⁶, ხოლო საკანალიზაციო სისტემებისათვის 54,857,032 ლარი.

³⁶ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო

4.2.8. ნარჩენების მართვა

ნარჩენების მართვა ერთ-ერთ ყველაზე ნაკლებად რეგულირებულ სექტორს წარმოადგენს საქართველოში. **დღემდე არ შექმნილა ნარჩენების მართვის სტრატეგია და ამ სფეროს მართვის საკანონმდებლო საფუძვლები.** ნარჩენების განთავსება უმეტესად გაუწეველყოფისა და უსაფრთხოდ განთავსების მეთოდების სრული უგულვებელყოფით მიმდინარეობს. როგორც წესი, არ ხდება სახიფათო ფრაქციის გამოცალკევება საყოფაცხოვრებო და სამრეწველო ნარჩენებიდან, არ წარმოებს მათი გადამუშავება და არ არის უზრუნველყოფილი ნარჩენების იზოლირება მიწისა და მიწისქვეშა წყლებისაგან. ნარჩენები გარემოს დაბინძურების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენენ და ამ თვალსაზრისით, ოფიციალური და არაოფიციალური ნაგავსაყრელები თანაბარ საფრთხეს უქმნიან გარემოსა და ადამიანის ჯანმრთელობას. კანონმდებლობის არარსებობა იწვევს მრავალ პრობლემას. მაგალითად, როცა დასახლებული პუნქტის საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის კომპეტენცია ერთმნიშვნელოვნად ადგილობრივ თვითმმართველობას აქვს მინიჭებული, ინდუსტრიული, სახიფათო და სამედიცინო ნარჩენების მართვის საკითხი დღემდე მოუწესრიგებელია. არ არსებობს ინფორმაცია ამ სფეროში დაგროვებული ნარჩენების რაოდენობისა და მათი გატანის შესახებ.

ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობა დასუფთავების სფეროში ამჟამად შემოიფარგლება ნარჩენების შეგროვებით და ეს პროცესი სრულდება ნარჩენების არაკონტროლირებად ნაგავსაყრელებზე დეპონირებით. თითქმის არც ერთ თვითმმართველ ერთეულში არ ხორციელდება სახიფათო თუ სამედიცინო ნარჩენების გატანა-განცალკევება. თვითმმართველ ერთეულებს არ გააჩნიათ სრული ინფორმაცია მათ ტერიტორიაზე წარმოქმნილი ნარჩენების შესახებ, არ ხორციელდება ინფორმაციის სისტემატური განახლება ნარჩენების გატანის მდგომარეობასთან დაკავშირებით. ამჟამად საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა ხორციელდება იმგვარად, რომ ის იწვევს გარემოს დაბინძურებას და საფრთხეს უქმნის მოსახლეობის ჯანმრთელობას.

მუნიციპალიტეტებში სათანადოდ არ ხორციელდება ნარჩენების გადამუშავება. მაგალითად, არ ხორციელდება ხარჯების გაანგარიშება და მოსაკრებლების ოდენობის დადგენა შესაბამისი ხარჯების გათვალისწინებით. ამჟამად უმეტეს თვითმმართველ ერთეულებში ნარჩენების გატანის ხარჯები მხოლოდ ნაწილობრივ იფარება ამოღებული მოსაკრებლებით (დაახლოებით 10%-დან 20%-მდე). ყველა მუნიციპალიტეტში არ არის განსაზღვრული საჯარიმო სანქციები მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის დაბინძურებისათვის, გარდა მცირე გამონაკლისისა. ზოგიერთ მუნიციპალიტეტში კი დღემდე საერთოდ არ არის შემოღებული მოსაკრებელი.

საქართველოში, გარდა თვითმმართველი ქალაქებისა, არ არსებობს ისეთი მუნიციპალიტეტი, რომელიც თავის მთელ ტერიტორიაზე ახორციელებს ნარჩენების ორგანიზებულ გატანას. ეს, როგორც წესი, ხორციელდება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრებში, ქალაქებსა და დაბებში და არა სოფლებში. მოსაკრებლის შემოღების შემთხვევაში კი ეს უკანასკნელი გავრცელდება მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე, ესე იგი იმ დასახლებულ პუნქტებშიც, სადაც არ ხორციელდება ნარჩენების გატანა.

მუნიციპალიტეტებს ნარჩენების მართვის ახლებური ორგანიზაციისათვის არ აქვთ შემუშავებული მომსახურების გაუმჯობესების გეგმა. დღეისათვის არ არსებობს კომუნალური ნარჩენების მართვის ისეთი არსებითი საფუძველი, როგორცაა ხარჯების გაანგარიშება. არარსებული სტანდარტების გამო რთულია ნარჩენების

დეკონირებისათვის საჭირო თანხების გაანგარიშება, რადგან, რაც მეტია მოთხოვნა ხარისხზე, მით უფრო ძვირად იქნება შეფასებული ნარჩენების გადამუშავება.

არ არსებობს ზედამხედველობა საშიშ ნარჩენებზე. არ ხდება სამედიცინო ნარჩენების განცალკევებულად შეგროვება. სამედიცინო ნარჩენები საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან ერთად მიაქვთ ნაგავსაყრელებზე. სამშენებლო ნარჩენების დეკონირებისათვის, მუნიციპალიტეტებს შემოგარენში გამოყოფილი აქვთ რამდენიმე ადგილი, მაგრამ უცნობია, რამდენად ვარგისია ეს ადგილები საამისოდ. ხშირად გვხვდება ქუჩების პირას და თავისუფალ ტერიტორიებზე დაყრილი სამშენებლო ნარჩენები, რაც საზოგადოების გადაადგილებასა და ტრანსპორტის პარკირებას აფერხებს და სხვადასხვა სახის ნეგატიურ პროცესებს იწვევს.

ნარჩენების გამტანი საწარმოების დიდი ნაწილი შექმნილია ადრე არსებული შესაბამისი სახელმწიფო სამსახურების ბაზაზე და ბევრ მუნიციპალიტეტში გამოიყენება ჯერ კიდევ მაშინდელი ტექნიკური აღჭურვილობა, გარდა რამდენიმე მუნიციპალიტეტისა და თვითმმართველი ქალაქისა, რომლებმაც შეძლეს შეემინათ საჭირო მანქანები, ნაწილს კი გადაეცა დონორი ორგანიზაციებიდან. იმ შემთხვევაში, თუ კი არ მოხდება სატრანსპორტო პარკის განახლება, არსებობს საშიშროება, რომ მომდევნო წლებში არსებული სიტუაციის შენარჩუნებაც ვერ მოხერხდება. ნაგავსაყრელამდე მიმავალი გზები ძალიან ცუდ მდგომარეობაშია, რაც სპეციალური ტრანსპორტის ხშირ დაზიანებას იწვევს. ტექნიკურად გაუმართავი და მოძველებული ნარჩენების გამტანი სპეციალური ტრანსპორტი, ასევე მათი მცირე ტევადობა, ნაგავსაყრელამდე მიმავალ გრძელ მანძილზე საკმაოდ აძვირებს მომსახურებას.

ნარჩენების დეკონირება მუნიციპალიტეტებში და თვითმმართველ ქალაქებში ძირითადად არაკონტროლირებად ნაგავსაყრელებზე ხდება, რომელთა ექსპლოატაცია (გარდა თბილისისა) არსად არ ხორციელდება.

მყარი ნარჩენების მართვის საკანონმდებლო საფუძვლების არარსებობა. ნარჩენების მართვის სფეროში საკანონმდებლო რეგულირების საკითხი სრულიად მოუგვარებელია. ამჟამად, სფერო რეგულირდება სხვადასხვა სამინისტროების და უწყებების მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტებით.

მყარი ნარჩენების მართვის სტრატეგიის არარსებობა. ქვეყანაში არ არსებობს ნარჩენების მართვის სტრატეგია. მუნიციპალიტეტებს არა აქვთ შემუშავებული მომსახურების გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმა, თუნდაც, ნარჩენების შეგროვებისა და ტრანსპორტირებისათვის.

არ ხორციელდება ეფექტური ზედამხედველობა საშიშ ნარჩენებზე. არ არსებობს სპეციალური ნაგებობები ასეთი ნარჩენების დეკონირებისათვის (თუ არ გავითვალისწინებთ თბილისთან არსებულ სახიფათო ნარჩენების სამარხს, რომელიც ამჟამად არ ფუნქციონირებს). არ ხდება არც სამედიცინო ინფექციური ნარჩენების განცალკევებული შეგროვება. არსებულ სიტუაციაში სამედიცინო ნარჩენები საყოფაცხოვრებო ნარჩენებთან ერთად მიაქვთ ნაგავსაყრელებზე.

ნაგავსაყრელების პრობლემა. მოსაგვარებელია ნაგავსაყრელების პრობლემა, რომელიც განსაკუთრებით თავს იჩენს ზაფხულის პერიოდში. ნაგავსაყრელებთან გაჩენილი მღრღნელების და პარაზიტების კუთხით, რაც საფრთხეს უქმნის მოსახლეობის ჯანმრთელობას. უმეტეს ქალაქებს არა აქვთ ნარჩენების განთავსების სისტემა. არსებული ნაგავსაყრელები ამორტიზებულია. ამასთანავე ისინი არ არის გარშემორტყმული სანიტარული ღობით, ცხოველები დაუბრკოლებლად აღწევენ ნაგავსაყრელების ტერიტორიაზე საკვების მოსაპოვებლად, რაც ყველა სანიტარული ნორმის დარღვევაა. ნაგავსაყრელებზე არ ხორციელდება წვიმის წყლების დრენაჟირება და გაწმენდა, რის

გამოც ხდება ნარჩენებით დაბინძურებული ჩარეცხვა მდინარეებში და შემდეგ შავ ზღვაში.

მუნიციპალიტეტებში სათანადოდ არ ხორციელდება მუნიციპალური ნარჩენების მენეჯმენტი. საქართველოში, გარდა თვითმმართველი ქალაქებისა, არ არსებობს ისეთი მუნიციპალიტეტი, რომელიც თავის მთელ ტერიტორიაზე ახორციელებდეს ნარჩენების ორგანიზებულ გატანას. იგი, როგორც წესი, ხორციელდება მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ცენტრებში, ქალაქებსა და დაბებში და არა სოფლებში.

ტექნიკური ბაზის უზრუნველყოფა. დასუფთავების სამსახურის კუთვნილი ამორტიზებული ტექნიკის მწყობრიდან ხშირი გამოსვლა, გარკვეული უბნების მომსახურების პარალიზების საფუძველი ხდება. არასაკმარისი რაოდენობის ნაგვის ურნები იწვევს ქუჩებში სპონტანური ნაგავსაყრელების აღმოცენებას.

მომხმარებელთა აღრიცხვიანობის პრობლემა. მომხმარებელთა (როგორც მოსახლეობისა და კერძო სექტორის, ისე საბიუჯეტო ორგანიზაციების) აღრიცხვიანობის პრობლემა დაკავშირებულია მომსახურებისათვის შესაბამისი თანხის დარიცხვისა და მისი ამოღების პროცესებთან. ამ საკითხის მოწესრიგება ხელს შეუწყობს შემოსავლების ზრდას.

მოსახლეობის ინფორმაციული უზრუნველყოფა. საგანმანათლებლო კამპანიის არქონის გამო დაბალია თვითშეგნება საზოგადოების გარკვეულ ნაწილში, რაც იწვევს მათ მიერ საყოფაცხოვრებო ნარჩენებით ქალაქის უბნების დანაგვიანებას.

საჭიროა მოხდეს ადგილობრივი მოსახლეობის პროპაგანდა გადასახადის გადახდის აუცილებლობის შესახებ ადგილობრივ ტელევიზიასა თუ გაზეთებში სარეკლამო რგოლების განთავსების გზით.

მიუხედავად ზემოთ ჩამოთვლილი მრავალი პრობლემისა სექტორში მაინც შეიმჩნევა დადებითი ტენდენციები. საკანონმდებლო ვაკუუმის შევსების კუთხით საქართველოს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროში დაწყებულია ნარჩენების მართვის კანონზე მუშაობა. მიმდინარეობს მუშაობა ნარჩენების მართვის ეროვნული და რეგიონული სტრატეგიის შემუშავებაზე.

სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციების დახმარებით ცალკეულ მუნიციპალიტეტებში (ბათუმი, ქობულეთი, ქუთაისი) შემუშავებულია სამოქმედო გეგმები ნარჩენების მართვის გაუმჯობესების მიზნით. ფოთის, გურჯაანის, ბორჯომის, გორის, ოზურგეთის, ზესტაფონის, ყვარლის, ლაგოდეხის, ახალციხის მუნიციპალიტეტებში შემუშავდა მომსახურების გაუმჯობესების სამოქმედო გეგმები.

შეიმჩნევა ნარჩენების დახარისხების და გადამუშავების ნიშნები. ქ. ქუთაისის ცალკეულ უბნებში განთავსდა სხვადასხვა სახის კონტეინერები, სადაც ხდება პოლიეთილენის, ქაღალდის გამოყოფა სხვა ნარჩენებისაგან და შემდეგ მისი ნედლეულად გამოყენება, ხოლო ქ. ბათუმში დონორების დახმარებით შექმნილ იქნა ნარჩენების გადამამუშავებელი მინი-ქარხანა.

ბოლო წლებში, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე ქალაქ თბილისის მთავრობის მიერ არაერთხელ გამართულა მოლაპარაკებები როგორც დონორ ორგანიზაციებთან, ისე სხვადასხვა კერძო კომპანიებთან ნაგვის დასაწვავი ან ნაგვის მექანიკურ-ბიოლოგიური გადამამუშავების თანამედროვე სისტემის დანერგვაზე, მაგრამ მათი სიძვირის გამო ეს განზრახვა ბოლომდე ვერ იქნა მიყვანილი.

საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანის სფეროში მდგომარეობის გასაუმჯობესებლად ინვესტიციები თითქმის ყველა თვითმმართველმა ქალაქმა (ბათუმი, თბილისი, ქუთაისი) და რამდენიმე მუნიციპალიტეტმა (სიღნაღი, გორი, თელავი, ქობულეთი) განახორციელა.

განახლდა ტექნიკა და დაინერგა კონტინენტური სისტემა. ინვესტიციებმა შედეგი გამოიღო და გაცილებით გაუმჯობესდა მოსახლეობიდან ნარჩენების გატანა.

ქალაქ თბილისის მერიამ დონორების ხელშეწყობით ჩაატარა ქალაქ თბილისის ნარჩენების მართვის სექტორში მდგომარეობის ანალიზი და მიიღო მისი გაუმჯობესების სამოქმედო რეკომენდაციები.

საქართველოს რამდენიმე თვითმმართველ ქალაქში შემოღებულ იქნა თანხების დარიცხვის და ამოღების ახალი სისტემა, კერძოდ, დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდის თაობაზე შეტყობინება ელექტროენერჯისა და წყლის გადასახადის ქვითართან ერთად ეგზავნება მოსახლეობას. ანგარიშსწორების ასეთი სისტემის შემოღებით საგრძნობლად გაიზარდა მოსაკრებლის ამოღების კოეფიციენტი. გარდა ამისა, ამოღების მაჩვენებლების გაზრდას ხელი შეუწყო დაჯარიმების სისტემის დანერგვამაც.

4.2.9. გზები და სატრანსპორტო სისტემა³⁷

ცენტრალური ხელისუფლებისათვის ბოლო წლებში საგზაო ინფრასტრუქტურის განვითარება პრიორიტეტულია. მიმდინარე წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებულია საგზაო ინფრასტრუქტურის 521 350 900 ლარით დაფინანსება საიდანაც: 33% მოხმარდება გზების მშენებლობას, 60% - გზების რეაბილიტაციას, 5% - გზების მოვლა-შენახვას, 1% - ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად გამოწვეული ზარალის ლიკვიდაციას. აღნიშნულის შედეგად, განხორციელდება დაახლოებით 700 კილომეტრი სიგრძის მაგისტრალური გზებისა და 40 ხიდის რეაბილიტაცია.

მიუხედავად ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების რეაბილიტაციისა თვითმმართველ ერთეულებში, არასახარბიელო მდგომარეობაშია სოფლის გზები, რადგან წლების მანძილზე მათი მოვლა-შენახვის ხარჯები მწირი იყო. ამასთან, შესამჩნევია გზების ხარისხის გაუმჯობესება წინა წლებთან შედარებით, როგორც თვითმმართველ ქალაქებში, ისე მუნიციპალიტეტების დიდ ნაწილში. ისეთ მუნიციპალიტეტებში (ახალქალაქი, ახალციხე, მარნეული, მარტვილი, ჩოხატაური და სხვ.), სადაც წლების მანძილზე ასფალტის საფარი ძალიან ცუდ მდგომარეობაში იყო, განხორციელდა გზების რეაბილიტაციის პროგრამები. ასევე, გაცილებით უკეთესი მდგომარეობაა წინა წლებთან შედარებით საკურორტო მუნიციპალიტეტებშიც (მაგალითად, ბორჯომი და ქობულეთი); თუმცა, სირთულეებია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე სოფლებთან დამაკავშირებელი გზების მოწესრიგების თვალსაზრისით.

ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების ერთ-ერთ პრობლემად, ასევე, შეიძლება მივიჩნიოთ ამ გზებზე ფეხით სავალი ბილიკების არარსებობა ან მათი ცუდი მდგომარეობა.

ბევრ შემთხვევაში, გზების არასახარბიელო მდგომარეობა საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ამა თუ იმ სახის მომსახურების გაუქმების განმსაზღვრელ ფაქტორად იქცა, რადგან სატრანსპორტო ოპერატორები სულ უფრო ნაკლებად ემსახურებიან იმ გზებზე, რომლებზეც მანქანების დაზიანების დიდი ალბათობაა.

გზის საპროექტო სამუშაოების შედგენა თვითმმართველ ერთეულებში ყოველთვის არ ხდება მათი განვითარების გეგმის მიხედვით.

³⁷ მოხსენებაში მოყვანილი სტატისტიკური მონაცემები აღებულია მსოფლიო ბანკის კვლევიდან „სასოფლო ინფრასტრუქტურა საქართველოში - მომსახურების გაუმჯობესება“.

ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებისათვის პრობლემას წარმოადგენს აგრეთვე გამოყენებული გეომეტრიული სტანდარტები და ტექნიკური სპეციფიკაციები, რაც ძველი საბჭოთა გადმონაშთია და მათში არ არის ასახული ეკონომიკური შეფასებისა და ეფექტიანობის პრინციპები. აღნიშნულის შედეგად, ზოგ შემთხვევაში, გზები ასეთი სტანდარტების შესაბამისად იგებოდა, რის გამოც მათი მოვლა-შენახვა დღეისათვის თვითმმართველობის შესაძლებლობებს აღემატება.

ადგილობრივი გზების მოვლა-პატრონობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა. მაგრამ პრობლემაა ის გარემოება, რომ თვითმმართველობებს ამ უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსები არ გააჩნიათ.

ყველა სოფელს არ ემსახურება საზოგადოებრივი ტრანსპორტი. სოფლის მოსახლეობის დაახლოებით 10% ტრანსპორტისათვის იძულებულია გადავიდეს უახლოეს სოფელში ან უფრო შორს.

ტრანსპორტის მოძრაობა ბევრ რეგიონსა და სოფელში არარეგულარულია. ტრანსპორტი არ მოძრაობს განრიგის მიხედვით, ხშირად იცვლება დადგენილი მარშრუტი. სოფლის მოსახლეობის 7%-ის მომსახურება ტრანსპორტით ხდება კვირაში ერთხელ. გამოკითხული მოსახლეობის დიდი ნაწილის აზრით, კარგი ხარისხის გზა მუნიციპალურ ცენტრამდე ხელს შეუწყობდა მათი შემოსავლების მნიშვნელოვან ზრდას, რადგან უგზოობის გამო ისინი ვერ ახერხებენ პროდუქციის რეალიზებას შესაბამის ფასად.

4.2.10. ტელეკომუნიკაციები

რეგიონების მოსახლეობის გამოკითხვამ აჩვენა, რომ საკაბელო სატელეფონო ქსელი მუშა მდგომარეობაშია მხოლოდ გამოკითხულ თემთა 26%-ში. სახლში სატელეფონო გაყვანილობა აქვს მომუშავე საკაბელო სატელეფონო ქსელის მქონე თემების ოჯახების 20%-ს. ფიჭური სატელეფონო კავშირების მდგომარეობა განსხვავებულია, იგი ხელმისაწვდომია თითქმის ყველა თემისათვის (94%), გარდა ამისა, **საკაბელო ტელეფონების ხელმისაწვდომობა დაბალია**, ამ ტიპის კავშირგაბმულობა თემების მხოლოდ 42%-ს აქვს.

საქართველოს სოფლებში არსებული სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის მდგომარეობის დადებითად შეფასება არ შეიძლება. თემების მხოლოდ 3%-ს აქვს კარგი მდგომარეობაში მყოფი სატელეფონო ინფრასტრუქტურა, 24%-ში ინფრასტრუქტურას რეაბილიტაცია და შეკეთება სჭირდება, ხოლო 73%-ში ინფრასტრუქტურას დაუყოვნებლივ ესაჭიროება შეკეთება და მნიშვნელოვანი ინვესტიციები.

სატელეკომუნიკაციო ინფრასტრუქტურის მდგომარეობის სტატუსი მთელ საქართველოში არადამაკმაყოფილებელია. მიუხედავად იმისა, აქვს ოჯახს მობილური ტელეფონი თუ არა, მათ უმეტესობას სურვილი აქვს ჰქონდეს საკაბელო ტელეფონი, რადგან ამ სისტემის არსებობა გარდა სატელეფონო კომუნიკაციისა უზრუნველყოფს ხელმისაწვდომი და მაღალხარისხიანი ინტერნეტით სარგებლობას.

V. ინოვაციები, ახალი ტექნოლოგიები და მეწარმეობა

ყოველმომცველი გლობალიზაციის, მზარდი ტექნოლოგიური პროგრესისა და კონკურენციის პირობებში სულ უფრო ცხადი ხდება რომ ე.წ. "ღია სივრცეები", რომლებიც არ შეიცავს თავის თავში ნოვაციებსა და ტექნოლოგიურ პროგრესს, გარდაუვლად ტრანსფორმირდებიან უფუნქციო და დამოკიდებულ სივრცედ როგორც ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური გაგებით. საქართველოს ეკონომიკური განვითარებისა და უსაფრთხოების უზრუნველყოფად, აუცილებელი ხდება ცოდნის ეკონომიკაზე, ინოვაციებსა და ახალ ტექნოლოგიებზე ორიენტირებული რეგიონული ეკონომიკური სტრატეგიის შემუშავება, რაც ქვეყანას შესაძლებლობას მისცემს გამოიყენოს მისი შედარებითი უპირატესობები, განავითაროს პრიორიტეტული დარგები და აამაღლოს მისი კონკურენტუნარიანობა.

ქვეყნის რეგიონების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა, რამდენადაც იგი ეკონომიკური ზრდის, სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესების, მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებისა და ეროვნულ-ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს. აღნიშნული გულისხმობს რეგიონების შესაძლებლობას მოიზიდონ კაპიტალი და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციები, კვალიფიციური სამუშაო ძალა, - მიაღწიონ ზრდისა და დასაქმების მაჩვენებლების გაუმჯობესებას მათი კონკურენტული უპირატესობების ეფექტური გამოყენების და სუსტი მხარეების მინიმიზაციის ხარჯზე. ვინაიდან ინოვაციები და ახალ ტექნოლოგიები ამცირებენ ტრანზაქციის ხარჯებს და მატებენ დამატებით ღირებულებას საქონელსა და მომსახურებას, ისინი განიხილებიან როგორც უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტები საერთო ეროვნული წარმატების მისაღწევად.

ამდენად, საქართველოს მსგავსი განვითარებადი ეკონომიკების დინამიური ზრდისთვის, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია წარმოების ტრადიციული ფაქტორების კვალდაკვალ, ინოვაციებზე და ახალი ტექნოლოგიების დანერგვაზე ორიენტირებული ეკონომიკური ინიციატივების წახალისება და ამისათვის ქვეყნის შედარებითი უპირატესობების ოპტიმალური გამოყენება. ეს თავის მხრივ, გულისხმობს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე სუბსიდიარობის პრინციპებზე დაფუძნებული ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების სათანადო პოლიტიკას, შესაბამისად გაწერილი სტრატეგიის თანმიმდევრულ და კოორდინირებულ განხორციელებას. აღნიშნული ამოცანების განხორციელების საშუალებად განიხილება ქვეყანაში რეგიონული საინოვაციო სისტემის და მისი შემადგენელი კომპონენტების შემდგომი განვითარება.

2008 წლის დეკემბერში შექმნილი სპეციალური სამუშაო ჯგუფის³⁸ კვლევის მიზანს წარმოადგენდა საქართველოში რეგიონული საინოვაციო სისტემის შექმნისათვის აუცილებელი წინაპირობების და მახასიათებლების დადგენა, აგრეთვე აღნიშნული სისტემის წარმატებული მუშაობისათვის საჭირო ინსტიტუციური სუბიექტებისა (აქტორები) და ფაქტორების შესაძლებლობების შესწავლა, შესაბამისად, არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების განსაზღვრა.

5.1. დასკვნები

კვლევის შედეგებმა საშუალება მოგვცა წარმოგვედგინა ის ძირითადი პოზიტიური და ნეგატიური ფაქტორები, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ რეგიონული კონკურენტულობის მაჩვენებლებზე, აგრეთვე სამეწარმეო ბიზნესის განვითარებაზე, ახალი ტექნოლოგიების ათვისებასა და ინოვაციების განვითარებაზე.

ამჟამინდელი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის და არსებული რეალიების ანალიზიდან გამოიკვეთა თუ რა პრობლემებთან, გამოწვევებთან და ნაკლოვანებებთან გვაქვს საქმე. მათ შორის, ზოგადად აღსანიშნავია შემდეგი:

- რეგიონული მმართველობის ინსტიტუციური სისუსტე;
- რეგიონული პოლიტიკების (სტრატეგიების), მიზნების, ინსტრუმენტების და ამოცანების ბუნდოვანი ხედვა;
- რეგიონული და ეროვნული განვითარების სტრატეგიების უქონლობა და შესაბამისი ინიციატივების არათანმიმდევრულობა;
- ინოვაციებზე ორიენტირებული საჯარო ინიციატივებისა და პოლიტიკის, მათ შორის, ინოვაციური სისტემის სტრატეგიული დაგეგმვის არქონა;
- სტიმულებზე დაფუძნებული ინოვაციური პროგრამებისა და ადგილობრივი სამეწარმეო გარემოს ხელშემწყობი პროექტების/ინიციატივების ნაკლებობა;

³⁸ წინამდებარე მოხსენების მომზადების პროცესი გულისხმობდა სამუშაო ჯგუფის შექმნას, რომელშიც შევიდნენ სხვადასხვა საჯარო ინსტიტუციების, სამინისტროების, უწყებების, სააგენტოების წარმომადგენლები, ასევე, ექსპერტები, აკადემიური წრეებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების, მათ შორის, რეგიონული განვითარების სააგენტოს წარმომადგენლები. გაიმართა სამუშაო ჯგუფის ხუთი შეხვედრა, რომელზეც შეთანხმებული იქნა ანგარიშის სტრუქტურა, წარმოდგენილ და განხილულ იქნა ანგარიშის ცალკეული თავები. ექსპერტების და სამუშაო ჯგუფის წევრების მიერ მოწოდებულ იქნა ინოვაციების, ტექნოლოგიებისა და მეწარმეობის თემასთან დაკავშირებული მოხსენებები და სხვადასხვა მასალები. საქართველოში არსებული სიტუაციის (საინოვაციო გარემოს ინსტიტუციური, საკანონმდებლო, ეკონომიკური საფუძვლების) შეფასების პარალელურად, განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა საუკეთესო პრაქტიკების მიმოხილვას, იმ ინსტრუმენტებისა და ინსტიტუციონალური სისტემების განხილვას, რომლებიც ინდუსტრიალიზაციის პროცესში წარმატებულმა ქვეყნებმა გამოიყენეს. კვლევისას გამოყენებულ იქნა შედარებითი ანალიზისა და ხარისხობრივი კვლევის მეთოდები კვლევის ობიექტის ფართო კონტექსტში გაანალიზების მიზნით, რათა შემდგომ ეტაპზე წარმოადგენილმა რეკომენდაციებმა საფუძველი ჩაუყაროს საქართველოში რეგიონულ ეკონომიკურ კონკურენტუნარიანობაზე ორიენტირებული პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და განხორციელების პროცესს.

- რეგიონული და ეროვნული კვლევა-განვითარების ინფრასტრუქტურის მოშლილობა; შესაბამისი ხარჯების დაუფინანსებლობა;
- ცოდნის კომერციალიზაციის მინიმალური დონე;
- უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში, ასევე ადგილობრივ სამეწარმეო სუბიექტთა და შემოსულ ინვესტორთა შორის კავშირების წახალისებაში რეგიონული (ადგილობრივი) ადმინისტრაციების უმნიშვნელო აქტიურობა.

კვლევის მომზადების საწყის სტადიაზე გამოიკვეთა:

- უმეტეს შემთხვევაში, მიზნობრივი ჯგუფების გათვითცნობიერებულობის არცთუ მაღალი დონე, ცოდნის და ინტერესის დეფიციტი რეგიონული მართვის, სტრატეგიული დაგეგმვის, კონკურენტუნარიანობის, ინოვაციებისა და ცოდნის მართვის საკითხებში;
- კომუნიკაციის შეზღუდულობა მთავრობას, ბიზნეს-სექტორსა და უნივერსიტეტებს შორის³⁹;
- ხშირ შემთხვევაში, მონაცემთა არარსებობა და ინფორმაციის ცუდი ან ნაწილობრივი ხელმისაწვდომობა.

კვლევის მიმდინარეობისას და მისი საბოლოო შედეგების ანალიზის შედეგად, საშუალება მოგვეცა შეგვეჯამებინა ძირითადი მიგნებები და შესაბამისი დასკვნები:

1. **რეგიონული საინოვაციო სისტემის, როგორც რეგიონული განვითარების ახალი მოდელის გაუთვალისწინებლობა.** რეგიონული საინოვაციო სისტემების თემა საქართველოში მხოლოდ უკანასკნელ წლებში გახდა აქტუალური; ჯერჯერობით ის მხოლოდ ცალკეული არასამთავრობო ორგანიზაციების დონეზე განიხილება და აქამდე, რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისას და განხორციელებისას, ინოვაციურობის კომპონენტი და მისი როლი არ ყოფილა შესაბამის პროცესში გათვალისწინებული.
2. **საინოვაციო პოლიტიკის განმახორციელებელი მაკოორდინირებელი უწყების და შესაბამისი სისტემური ხედვის არარსებობა.** დღეისთვის, არ არსებობს სპეციალური უწყება, რომელიც უზრუნველყოფდა ერთიანი საინოვაციო პოლიტიკის შემუშავებისა და გატარებისთვის აუცილებელ კოორდინირებას. შედეგად, საქართველოს არა აქვს ნათლად გაწერილი, თანმიმდევრული, მწყობრი და ერთიანი საინოვაციო პოლიტიკა, რომელიც საჯარო პოლიტიკის ხარისხში იქნებოდა აყვანილი და განხორციელებული იქნებოდა შესაბამისი საჯარო ინსტიტუტის მიერ, სხვადასხვა ინსტიტუციებთან თანამოქმედების და სტრატეგიის საფუძველზე.
3. **რეგიონული საინოვაციო პოლიტიკის ბენჩმარკინგის⁴⁰ და სტატისტიკის არარსებობა.** საქართველოში არ წარმოებს რეგიონული საინოვაციო პოლიტიკის სპეციალური ბენჩმარკინგი. ამავე დროს, ცენტრალური ხელისუფლება არ ფლობს და შესაბამისად, ვერც იყენებს სათანადოდ დამუშავებულ ინფორმაციას რეგიონებში

³⁹ აღნიშნული სექტორების ურთიერთკავშირის მაღალი დონე განიხილება როგორც უმნიშვნელოვანესი წინაპირობა ინოვაციური ცოდნის გენერირებისა და კომერციალიზაციის პროცესში.

⁴⁰ ბენჩმარკინგი არის სხვა ქვეყნებში ან ორგანიზაციებში არსებული საუკეთესო პრაქტიკების შესწავლისა და ადაპტირების პროცესი

საინოვაციო საქმიანობისა და ინიციატივების შესახებ. ამ დროისათვის არ არსებობს ზუსტი სტატისტიკა საქართველოს რეგიონებში შესული უცხოური ინვესტიციების შესახებ, მათ შორის, საინოვაციო განვითარების შეფასების ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტის, როგორცაა კვლევა-განვითარებისთვის გათვალისწინებული ხარჯები შესაბამის სამეწარმეო სუბიექტებში, როგორც ზოგადად ქვეყნის მასშტაბით, ისე ცალკეული რეგიონების მიხედვით.

4. **ჭარბი ვერტიკალური მმართველობის შემზღუდავი ეფექტები.** რეგიონული განვითარების დღეს არსებული მოდელი სათანადოდ არ ითვალისწინებს ქვემოდან ზემოთ განვითარების (სოციალური კაპიტალი, ადამიანური კაპიტალი, ინოვაცია, ქსელები, ინფრასტრუქტურა, ფინანსები) შესაძლებლობას. დეცენტრალიზაციის დეფიციტი და არსებული ვერტიკალური მართვის სტილი ხელს არ უწყობს რეგიონებში ეკონომიკური პროცესების გაძლიერებას და რესურსების, მათ შორის, ინვესტიციების სტიმულირებას;
5. **კლასტერული⁴¹ განვითარების ინიციატივების არარსებობა.** ამ ეტაპზე, ძირითადად მხოლოდ ცალკეული კერძო ორგანიზაციების დონეზე განიხილება საქართველოში კლასტერული განვითარების შესაძლებლობები, როგორც საინოვაციო სისტემის წარმატებით დანერგვისა და რეგიონების კონკურენტული უპირატესობების გამოყენების ეფექტური ინსტრუმენტი. ამ მხრივ, გამონაკლისს წარმოადგენს ქ. თბილისის მერიის ცალკეული ინიციატივები, რომლებიც ჯერ კიდევ ხედვის სახით არის ჩამოყალიბებული და არ მიუღია კონკრეტულად გაწერილი სტრატეგიის ფორმა.⁴²
6. **რეგიონებში საინოვაციო სისტემების დანერგვის სუსტი წინაპირობები.** რეგიონებში სამეწარმეო სუბიექტების, კვლევითი ინსტიტუტების, ბაზრების, თვითმმართველობის ორგანოების, ტრენინგის განმახორციელებელი დაწესებულებების, სოციალური პარტნიორების განვითარების, ისევე როგორც მათი ურთიერთდაკავშირებულობის დაბალი დონე ეჭვქვეშ აყენებს რეგიონული საინოვაციო სისტემის შექმნის შესაძლებლობას;
7. **კვლევა-განვითარების ინფრასტრუქტურის სახელმწიფოს მიერ მინიმალური მხარდაჭერა.** სახელმწიფოს მიერ კვლევა-განვითარების⁴³ დაფინანსება ვერ აღწევს მთლიანი შიდა პროდუქტის 1%-საც კი⁴⁴. "მსოფლიო ინოვაციის მონაცემთა ცხრილის" ანგარიშში⁴⁵ საქართველოს 149-ე ადგილი უკავია; ერთ სულ მოსახლეზე გაწეული ხარჯების ოდენობით დაახლოებით 500-ჯერ ჩამორჩება საქართველოს ზომის ფინეთს, 140-ჯერ საქართველოზე 5-ჯერ პატარა სლოვენას, 40-ჯერ ჩვენზე 10-ჯერ პატარა კვიპროსს და ბოლოდან მეორე ათეულშია მოქცეული ნეპალთან და სეიშელის კუნძულებთან ერთად.

⁴¹ კლასტერები წარმოადგენს ერთმანეთთან დაკავშირებული კომპანიების, დარგობრივი მიმწოდებლების, მომსახურების სფეროების, მონათესავე ბიზნეს კომპანიებისა და მათთან ასოცირებული ინსტიტუტების (მაგ. უნივერსიტეტები, სტანდარტიზაციის სააგენტოები, სავაჭრო ასოციაციები) გეოგრაფიულ კონცენტრაციას, რომლებიც ერთმანეთთან ურთიერთქმედებენ, როგორც კონკურენციის, ისე პატნიორული ურთიერთობის პირობებში

⁴² დეტალური მიმოხილვა იხილეთ სამუშაო ჯგუფის მომზადებულ დიაგნოსტიკური მოხსენების ვრცელ ვერსიაში.

⁴³ კვლევისა და განვითარების დანახარჯები ბოლო წლებში ინოვაციის ყველაზე მნიშვნელოვან ინდიკატორად განიხილება.

⁴⁴ 2005 წელს სამეცნიერო კვლევების და დამუშავების დაფინანსება საქართველოში მხოლოდ 23,2 მილიონი ლარი იყო, რაც შეადგენს 0,2% ქვეყნის მთლიანი ეროვნული შემოსავლიდან.

⁴⁵ იხ. "გლობალური საინოვაციო ინდექსი", 2006 - ადარებს ევროკავშირის 25 სახელმწიფოს ინოვაციურ საქმიანობას კვლევისა და განვითარების მწარმოებელ სხვა მთავარ ქვეყნებს.

8. **სამეცნიერო პოტენციალის კლების დინამიკა.** 2003 წლიდან სამეცნიერო დაწესებულებების რაოდენობა შემცირდა 17%-ით, ხოლო სამეცნიერო კადრების რაოდენობა - 43%-ით, მთლიანობაში, შესრულებული სამეცნიერო კვლევითი პროექტების რაოდენობა შემცირდა 14,5%-ით⁴⁶, რაც ხელს არ უწყობს ქვეყანაში ცოდნის გენერირების შესაძლებლობის ზრდას. თუმცა, კვლევების რაოდენობა არ არის პირდაპირ კავშირში მათ ხარისხთან, მაგრამ ნაკლებად სავარაუდოა რომ აღნიშნული ტენდენცია ხელს უწყობდეს ქვეყანაში და რეგიონებში ინოვაციების, პროდუქტიულობისა და კონკურენტუნარიანობის ხარისხის ზრდას.
9. **ინოვაციური საქმიანობის მხარდამჭერი საჯარო პოლიტიკის (სამართლებრივი ნორმების) არათანმიმდევრულობა და სუსტი სტიმულები.** ინოვაციური საქმიანობის მხარდამჭერი კანონმდებლობა ხშირ შემთხვევაში არათანმიმდევრული და წინააღმდეგობრივია. მაგალითად, “მეცნიერების, ტექნოლოგიების და მათი განვითარების შესახებ” საქართველოს კანონის ცვლილებებში (2005)⁴⁷ ასახვას პოვებს სახელმწიფო მხარდაჭერა სამეცნიერო და საინოვაციო საქმიანობისთვის და სახელმწიფოს მიერ აკრედიტებულ უნივერსიტეტებში, მათი სამართლებრივი მდგომარეობის მიუხედავად. ამისგან განსხვავებით, “საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის წესები” (2004), არ იძლევა საშუალებას, აკრედიტებულმა კერძო უმაღლესმა სასწავლებლებმა მონაწილეობა მიიღონ მათ მიერ გამოცხადებულ რაიმე სახის პროექტებში, კონკურსებში და საგრანტო დაფინანსებაში. განსაკუთრებულ ყურადღებას იპყრობს ის ფაქტი, რომ 2004 წელს გაუქმდა საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით 2002 წელს შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი **საინოვაციო ეროვნული სამსახური (საქინოვაცია)**, რისი მოტივაციაც, ასევე, ბუნდოვანია. გარდა ამისა, მნიშვნელოვან პრობლემებს ქმნის საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული დაბრკოლებები კვლევა-განვითარების და ინვესტიციების ადგილობრივი წახალისების პოლიტიკის განხორციელებაში. კერძოდ, ბოლო დრომდე ეს აქტუალური იყო საბაჟო მოსაკრებლების გაუქმებასთან ან შემცირებასთან მიმართებაში კერძო უმაღლესი სასწავლებლებისთვის, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც აღნიშნული უკავშირდებოდა ტექნო პარკების, სამეცნიერო პარკებისა და ტექნოპოლისებისთვის თანამედროვე ტექნოლოგიების იმპორტს⁴⁸. იგივე ეხება საგადასახადო შეღავათების დაწესებას იმ ორგანიზაციებზე და კერძო პირებზე, რომლებიც ინვესტიციებს დებენ საინოვაციო საქმიანობაში.
10. **უცხოური პირდაპირი ინვესტიციებით სტიმულირებული ტექნოლოგიების ტრანსფერის სუსტი პრაქტიკა.** საქართველოში ისევე, როგორც უმეტეს გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, ლიცენზიების გზით ტექნოლოგიების ტრანსფერი ამ ეტაპზე საკმაოდ დაბალი პოტენციალისაა. შესაბამისად, განუზომლად იზრდება ამ ტიპის ქვეყნებში უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების და მათი მოზიდვა-წახალისებისათვის მოქნილი სამთავრობო (მათ შორის, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების) პოლიტიკის როლი.
11. **ადგილობრივი და რეგიონული ადმინისტრაციების უმნიშვნელო აქტიურობა უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში.** ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების ნულოვანი როლი/აქტიურობა საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში და ადგილებზე უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში შეუძლებელს

⁴⁶ იხ. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

⁴⁷ კანონში “მეცნიერების, ტექნოლოგიების და განვითარების შესახებ” (2005) შესული ცვლილებების ვრცელი ანალიზი იხილეთ სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებული დიაგნოსტიკური მოხსენების სრულ ვერსიაში.

⁴⁸ იხ. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

ხდის ეკონომიკური პროცესების სათანადო სტიმულირებას რეგიონებში; ისინი არ ფლობენ აღნიშნული საქმიანობის განსახორციელებლად როგორც სათანადო რესურსებს, ისე კარგად ფორმულირებულ და არაორაზროვან სამართლებრივ უფლებამოსილებებს. ამ მხრივ, გამონაკლისს წარმოადგენს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლება, რომელიც ცალკე განხილვის საგანია.

12. **სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის სუსტი როლი და ორაზროვანი სამართლებრივი მანდატი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმების შედგენაში.** მოქმედი საკანონმდებლო ბაზა ბუნდოვანს ხდის რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ზოგადი პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განმსაზღვრელი გეგმების შემუშავებასა და განხორციელებას. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის 271-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გუბერნატორების ერთ-ერთ უფლებამოსილებას “მთავრობის დავალებით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების განხორციელება” წარმოადგენს. თუმცა, აღნიშნული ნორმის განმარტების საფუძველზე, ირკვევა, რომ კანონმდებელი, ამ შემთხვევაში, არ გულისხმობს გუბერნატორის პრეროგატივას, მკაფიოდ გაწერილი სამართლებრივი მექანიზმის მიხედვით, გეგმაზომიერად და დამოუკიდებლად შეიმუშაოს და განახორციელოს განსაზღვრულ დროზე გაწერილი, სისტემური სახის მქონე, რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განმსაზღვრელი კონკრეტული გრძელვადიანი ან საშუალოვადიანი გეგმა.
13. **საკანონმდებლო ბაზის არასრულყოფილება და სუსტი იმპლემენტაცია.** მიუხედავად ცალკეული კანონების და კანონქვემდებარე აქტების არსებობისა, ქართული საკანონმდებლო სივრცე მოკლებულია ისეთი ერთიანი საინოვაციო პოლიტიკის წარმოების საკანონმდებლო ინსტრუმენტების არსებობას, რომელიც დააკმაყოფილებდა მსოფლიოში დღეს შექმნილ გლობალური კონკურენტუნარიანობის მოთხოვნებსა და სტანდარტებს⁴⁹. გარდა ამისა, ექსპერტების შეფასებით, მოქმედი კანონმდებლობა ხასიათდება სუსტი იმპლემენტაციით.
14. **იმპორტზე დამოკიდებულების მაღალი ხარისხი (მზარდი სავაჭრო დეფიციტი).** საქართველოს ეკონომიკა უმეტესწილად დამოკიდებულია იმპორტზე, რაც ასახავს ეროვნული ეკონომიკის არაკონკურენტუნარიანობას და შეზღუდულ ადგილობრივ წარმოებას. ინოვაციური და ექსპორტზე ორიენტირებული ადგილობრივი წარმოება არ არის სამართლებრივად მხარდაჭერილი და წახალისებული.
15. **საფინანსო ინსტიტუტების სუსტი როლი მცირე ბიზნესის და საინოვაციო საქმიანობის მხარდაჭერაში.** ინოვაციური განვითარების ერთ-ერთ ძირითად წინააღმდეგობად რჩება მრეწველობის მხრივ ინოვაციებზე და ახალ ტექნოლოგიებზე მოთხოვნის არსებობა და ამ მოთხოვნის დაფინანსების არარსებობა. ამ ეტაპზე არც ქართული საბანკო სექტორია მზად იმისათვის, რომ ქვეყანაში ინოვაციებზე ორიენტირებული მეწარმეობის და მცირე ბიზნესის განვითარებაში თავისი წვლილი შეიტანოს; დღეს შექმნილ კრიზისულ პერიოდში, ჩვენი საბანკო სისტემის ძირითადი მიზანი მოკლევადიანი ეფექტების მიღებაა. მაშინაც კი, როცა აგვისტოს საქართველო-რუსეთის ომამდე, საქართველოს საბანკო სექტორში ბევრად უკეთესი მდგომარეობა იყო, ამ სექტორის და სხვა ბიზნეს

⁴⁹ საქართველოში საინოვაციო საქმიანობის ხელშეწყობი სამართლებრივი ბაზის ვრცელი ანალიზი იხილეთ სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებული დიაგნოსტიკური მოხსენების სრულ ვერსიაში.

ორგანიზაციების (სპეციალური ეკონომიკური ზონები, ბიზნეს-ინკუბატორები და ა.შ.) საქმიანობა, ძირითადად, მიმართული იყო ზოგადად საწარმოების დახმარებაზე და არ იყო ორიენტირებული ინოვაციების მხარდაჭერაზე⁵⁰.

16. ცოდნის გენერირების სუსტი შესაძლებლობები. ინტასის პროექტის ფარგლებში ჩატარებული კომპლექსური კვლევა⁵¹ საფუძველს იძლევა საბოლოო დასკვნისთვის, რომ ამ ეტაპზე, საქართველოს თუმცა გააჩნია ცოდნის ათვისების კარგი პოტენციალი, მაგრამ აქვს ცოდნის გენერირების სუსტი შესაძლებლობანი.
17. საქართველო მსოფლიო ბანკის ცოდნის პარამეტრების გაზომვის (KAM) ინდექსის მიხედვით⁵², - ეკონომიკური სტიმულირებით და ინსტიტუციური რეჟიმით, ინოვაციურობით და საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარებით, ჩამორჩება არა თუ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, არამედ თავის უახლოეს მეზობელ ქვეყნებსაც კი.

გარდა ზემოთ აღნიშნულისა, გამოვლინდა მთელი რიგი **ინსტიტუციური პრობლემები**, რომლებიც მოითხოვენ განსაკუთრებულ ყურადღებას:

- ინოვაციური პოლიტიკის გატარებაზე პასუხისმგებელი საჯარო ინსტიტუციების ერთი ნაწილი (ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, განათლების და მეცნიერების სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრო) ბოლო დრომდე მხოლოდ ნაწილობრივ იყენებდა კანონმდებლობით მათთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს შესაბამისი პოლიტიკის განხორციელებისთვის; ხოლო, მეორე ნაწილი (ეროვნული ინოვაციების სააგენტო) არ ფლობს საკმარის ბერკეტებს და რესურსებს იგივე ამოცანების გადასაჭრელად⁵³;
- საინოვაციო სისტემის არასაჯარო სუბიექტები ასეთივე მეტ-ნაკლები ეფექტურობით ართმევენ თავს სისტემის უკეთეს მუშაობაში საკუთარი წვლილის შეტანას. ხშირ შემთხვევაში, საინოვაციო სისტემის ცალკეული ელემენტები (კვლევითი ინსტიტუტების მნიშვნელოვანი ნაწილი) არ გამოირჩევიან საუკეთესო მენეჯმენტის სისტემით და ამ მხრივ, სამართლებრივი მდგომარეობის და სიახლეების მიუხედავად, პრაქტიკულად ჯერაც არ არიან სათანადოდ რეფორმირებული;
- საქართველოს უნივერსიტეტების პოტენციალი ტექნოპოლისების ჩამოყალიბებაში მხოლოდ მცირედი მოცულობითაა გამოყენებული. პირველი ინიციატივები (კავკასიის ბიზნეს სკოლა, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი) ამ მხრივ შეინიშნება, მაგრამ მთლიანობაში, არასაკმარისი რესურსების და მცირე სახსრების გამო, ამ მიმართულებით მუშაობა ჯერჯერობით ვერ იძლევა სასურველ შედეგებს;
- საქართველოში მცირე და საშუალო ბიზნეს-ინკუბატორების განვითარების დონე შორს არის სასურველისგან და შეიძლება ითქვას უკეთეს შემთხვევაში ჩანასახოვან ან უარეს შემთხვევაში, იდეის დონეზეა.

5.2. ძირითადი დასკვნა

⁵⁰ იხ. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

⁵¹ იხ. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

⁵² იხ. მსოფლიო ბანკის ცოდნის პარამეტრების გაზომვის (KAM) ინდექსი, 2006.

⁵³ დეტალური კომენტარებისთვის იხილეთ მე-6 თავი.

ყოველი ზემოაღნიშნული პრობლემა და გამოწვევა ცალ-ცალკე და ერთობლიობაში, უქმნის დაბრკოლებებს საინოვაციო სისტემებისა და რეგიონების კონკურენტული უპირატესობების გამოყენებით სტიმულირებულ ეკონომიკურ ზრდას, - სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესებას, - უფრო მაღალი უკუგების, მდგრადი და გრძელვადიანი ეფექტების გენერირებას ადგილობრივ ეკონომიკაში.

არსებული გამოწვევების ფონზე, განსაკუთრებით აქტუალურია იმის გაცნობიერება, რომ რეგიონული საინოვაციო სისტემა შესაძლოა იქცეს ქვეყნის დაბალანსებული და დაჩქარებული ეკონომიკური განვითარების ახალ ინსტრუმენტად. საქართველოს ეკონომიკის დინამიური ზრდისათვის, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია წარმოების ტრადიციული ფაქტორების კვალდაკვალ, ინოვაციებზე ორიენტირებული ეკონომიკური ინიციატივების წახალისება და ამისათვის ქვეყნის შედარებითი უპირატესობების ოპტიმალური გამოყენება.

აღნიშნული გულისხმობს როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ისე სუბსიდიარობის პრინციპებზე დაფუძნებული ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების სათანადო პოლიტიკის შემუშავებას, შესაბამისად გაწერილი სტრატეგიის თანმიმდევრულ და კოორდინირებულ განხორციელებას.

საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის და სხვადასხვა წარმატებული ქვეყნების გამოცდილების (ფინეთი, გერმანია, სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზია, დიდი ბრიტანეთი) შესწავლამ, ასევე, მოგვცა საშუალება გაგვეკეთებინა შემდეგი დასკვნები:

- მთავრობის აქტიური როლი დამხმარე ორგანიზაციული ღონისძიებების განხორციელებაში, ასევე კვლევისა და განვითარების დაფინანსებაში, გადამწყვეტ ფაქტორად იქცა საწარმოთა ინოვაციური ძალისხმევის სტიმულირებასა და გაძლიერებაში;
- მთავრობამ თავის თავზე აიღო ინოვაციურ საქმიანობაში ჩართული საწარმოებისა და საჯარო დაწესებულებების ანგარიშვალდებულების მექანიზმების შემუშავების და განხორციელების ვალდებულება;
- პირდაპირმა უცხოურმა ინვესტიციებმა, ხშირ შემთხვევაში, მანამდე ვერ უზრუნველყვეს ტექნოლოგიური ცოდნის გაღრმავება, სანამ ადგილობრივმა საწარმოებმა მთავრობის ხელშემწყობი ღონისძიებების პირობებში მის მინიმალურ ღონეს არ მიაღწიეს;
- იმისთვის, რომ რეგიონები სამეწარმეო სუბიექტებისთვის, მსხვილი კომპანიებისა და ფირმებისათვის მიმზიდველნი გამხდარიყვნენ, ამ ქვეყნებში შეიქმნა სპეციფიკური ინსტიტუციები, რომლებიც მხარს უჭერენ შესაბამისი ინოვაციური სტრატეგიების შემუშავებასა და შემდგომ განხორციელებას;
- ბოლო პერიოდში დამკვიდრებული ტენდენციების შესაბამისად, რეგიონი, როგორც წესი, განიხილება როგორც ბუნებრივი ეკონომიკური ზონა. განსაკუთრებით მაშინ, თუ მათ უკვე განავითარეს კლასტერები და შესაბამისი ადმინისტრაციული მოწყობა ინოვაციური პროექტების მხარდასაჭერად;

- ბიზნეს-სექტორში ჩადებულმა კვლევამ და განვითარებამ სახელმწიფოს მხრიდან სოლიდური მხარდაჭერა მიიღო მასტიმულირებელი ზომებისა და გადასახადების შემცირების სახით.

5.3. საქართველოში ინოვაციების სფეროში არსებული სიტუაციის და გამოწვევების მიმოხილვა - პრობლემის დასაბუთება

2004-2008 წლების საქართველოს ეკონომიკური განვითარების დინამიკამ თავლსაჩინო გახადა როგორც მისი ძლიერი, ისე სუსტი მხარეები.

ერთი მხრივ, - სტაბილური მაკროეკონომიკური და ლიბერალური საინვესტიციო გარემოს ჩამოყალიბება, დაჩქარებული და ფართომასშტაბიანი პრივატიზაციის პროცესი, უცხოელი ინვესტორებისათვის დაცული ბაზრის სეგმენტების გახსნა, ფოთის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის შექმნის ინიციატივა, ლიბერალური საგადასახადო კოდექსის მიღება, სხვადასხვა ბიზნესებისთვის გართულელებული სალიცენზიო პროცედურების გაუქმება, - ყველა ამ ფაქტორმა შექმნა დადებითი წინაპირობა ეკონომიკური განვითარებისა და ზრდისთვის.

მეორე მხრივ, - აღნიშნულ პროცესს მნიშვნელოვანწილად აკლდა კომპლექსურობა და თანმიმდევრულობა, ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტებისა და ფაქტორების ნაკლებობა, როგორცაა: **სრულფასოვანი დეცენტრალიზაცია, სუბსიდიარობა, ჩართულობა, რეგიონული და ადგილობრივი ადმინისტრაციების მკაფიოდ განსაზღვრული როლები სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში, - კოორდინირებული ძალისხმევის უქონლობა, ტექნოლოგიური ჩამორჩენილობა, ინოვაციების წახალისებაზე ორიენტირებული მიდგომების დეფიციტი, - ყველა ეს ფაქტორი ცალ-ცალკე და ერთობლიობაში აფერხებდა უფრო ფართო, მაღალი უკუგების, მდგრადი და გრძელვადიანი ეფექტების გენერირებას ადგილობრივ ეკონომიკაში⁵⁴.**

არსებითად, აღნიშნული რეფორმების მთელ პროცესს წითელ ხაზად გასდევდა ჭარბად ცენტრალიზებული, ვერტიკალური მართვის ფორმები და ის მოკლებული იყო ეროვნულ სტრატეგიებთან კოორდინირებულ ავტონომიურობისა და ჰორიზონტალური მართვის ელემენტებს, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ რეგიონული საინოვაციო სისტემების შექმნასა და კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში. შედეგად, სახეზეა ის ფაქტი, რომ რეგიონების ეკონომიკური განვითარება საქართველოში ხასიათდება პროდუქტიულობისა და შემოსავლების დაბალი დონით, სუსტი სამეწარმეო

⁵⁴ იხ. „საქართველოში ადგილობრივი და რეგიონული დემოკრატიისა და ეკონომიკური პოტენციალის გაძლიერებისთვის - ანალიტიკური კრებული“. რ. კაკულია. შპს „არადანი“, თბილისი, 2008.

საქმიანობით, ადგილობრივი და პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოკრძალებული მაჩვენებლებით.

თუკი დავუბრუნდებით პრობლემის დასაბუთებას უფრო ფართო ჭრილში, გლობალური ეკონომიკის უახლესი ტენდენციები და მაღალი მოთხოვნები აბსოლუტურ აუცილებლობად ხდის, რომ რეგიონები გადაიქცნენ წამყვან მოთამაშეებად საერთო ეროვნული წარმატების განსაზღვრაში; ამას განაპირობებს ის ფაქტი რომ ექსტერნალიები და მზარდი უკუგება - როგორც ძირითადი მამოძრავებლები ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების - წარმოიშობა რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე⁵⁵. ამ მხრივ, რეგიონული ინოვაციური სისტემების, - საწარმოო და სხვა რეგიონული კლასტერების, ტექნოლოგიური ნოუ-ჰაუების, არატრადიციული ახალი დარგების, ნოვატორულ ცოდნაზე დაფუძნებული ინიციატივების თუ რესურსების და ძლიერი სამეწარმეო გარემოს წახალისება და დანერგვა წარმოადგენს უმნიშვნელოვანეს ფაქტორს, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელია საქართველოს რეგიონების შედარებითი ეკონომიკური სტაგნაციის დაძლევა და განვითარებულ ქვეყნებში არსებულ სტანდარტებთან დაახლოება.

ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე პარადიგმები ცხადყოფს, რომ არა მარტო ბუნებრივი რესურსები და/ან კაპიტალი, თავისთავად როგორც ასეთი, წარმოადგენენ გადამწყვეტ ფაქტორებს ქვეყნის და მისი რეგიონების ეკონომიკური განვითარებისთვის, არამედ იმ ტიპის ინოვაციური მიდგომების შექმნა და ათვისება, რაც შესაძლებელს ხდის კონკურენტული უპირატესობების ეფექტურ გამოყენებას და მდგრადი განვითარების სტიმულირებას. ეს არის უდიდესი გამოწვევა ქართული საზოგადოების და ეკონომიკის ახალი საუკუნის წინაშე, განსაკუთრებით, პოსტკონფლიქტური რეალიების ფონზე. ამ გამოწვევაზე სუსტი პასუხი და მიზნის ვერ მიღწევა არის მაღალი რისკის მატარებელი, ვინაიდან საქართველო დარჩებოდა პერიფერიულ ქვეყანად მაღალი ტექნოლოგიების და ინოვაციებზე დაფუძნებული ეკონომიკების ეპოქაში.

რეგიონული საინოვაციო სისტემის კონცეფცია ამგვარად იძენს უზარმაზარ მნიშვნელობას, რასაც ზურგს უმაგრებს ეკონომიკურ ზრდაზე ინოვაციების უაღრესად დადებითი ეფექტების ფართოდ აპრობირებული და წარმატებული პრაქტიკა. რეგიონული საინოვაციო სისტემის უმნიშვნელოვანეს კომპონენტებს შორის, პირველ რიგში, მოიაზრება შემდეგი ელემენტები: სამეწარმეო სუბიექტების და კვლევითი ინსტიტუტების სივრცითი კონცენტრაცია რეგიონში (ე.წ. "კლასტერული" განვითარება რეგიონის შედარებით უპირატესობებზე დაყრდნობით), ცოდნის ინსტიტუციების (უნივერსიტეტები, ტრენინგ ცენტრები და ორგანიზაციები და ა.შ.) მხარდაჭერა და ქსელური პრინციპის დანერგვა, რეგიონული კვლევა-განვითარების ინფრასტრუქტურის (მაგალითად, კვლევითი ინსტიტუტები), ასევე, იმ ორგანიზაციების არსებობა და მხარდაჭერა, რომლებიც ამცირებენ სხვაობას მიწოდებასა და მოთხოვნას შორის (მაგალითად, ტექნოლოგიების ბროკერები, სარისკო კაპიტალის ფირმები). გარდა ამისა,

⁵⁵ ob. Porter, Michael L., The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, New York, 1990.

გადამწყვეტ როლს ასრულებენ ამ მიმართულებით შესაბამისი სამთავრობო უწყებები, სპეციალური სააგენტოები და მარეგულირებელი ინსტიტუციები, საინოვაციო სისტემის სხვა (პოტენციური) სუბიექტები⁵⁶.

რეგიონული საინოვაციო სისტემის ზემოთ ჩამოთვლილი ელემენტები ურთიერთქმედებენ განსაკუთრებული ქსელური პროცესების საშუალებით, ეყრდნობიან რა საამისოდ თანამშრომლობისა და კოორდინაციის ძალისხმევას და გეოგრაფიული სიახლოვის უპირატესობას, რამაც შედეგად უნდა მოიტანოს ნოვატორული ცოდნის გენერირება და წარმოების პროცესში მისი ნაყოფიერი გამოყენება, ახალი და კონკურენტუნარიანი პროდუქციის შექმნა, უკეთესი მომსახურების მიწოდება და, საბოლოო ჯამში, ეკონომიკური ზრდისთვის ხელშეწყობა.

5.4. საქართველოს საინოვაციო და სამეწარმეო გარემოს სტრუქტურული ანალიზი

5.4.1. საინოვაციო სისტემის ინსტიტუციური შემადგენლების და საჭიროებების მიმოხილვა

ვინაიდან ეროვნული და რეგიონული საინოვაციო სისტემების დანერგვა მჭიდრო კავშირშია ერთმანეთთან და მოიაზრებს ურთიერთდამოკიდებულების მაღალ ხარისხს, ამ ქვეთავში მოცემულია მათი ინსტიტუციური შემადგენლების და საჭიროებების ანალიზი და შესაბამისად, იდენტიფიცირებულია ის გამოწვევები და პრობლემები, რომლებიც ამ ეტაპზე ხელს უშლიან საინოვაციო სისტემის ფუნქციონირებას ორივე დონეზე.

საინოვაციო სისტემის წამყვანი სუბიექტები და ფუნქციები

ეროვნული და რეგიონული საინოვაციო სისტემის ძირითად ელემენტებად მოიაზრებიან საჯარო ინსტიტუციები (ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი), საწარმოები, უნივერსიტეტები, კვლევითი ინსტიტუტები, სპეციალური ფონდები და ბიზნეს-ინკუბატორები, საინოვაციო პოლიტიკის წამახალისებელი სხვადასხვა მხარდამჭერი სტრუქტურები და უცხოელი ინვესტორები.

საინოვაციო და კვლევა-განვითარების პოლიტიკას სახელმწიფო ბიუჯეტის განხილვისას განსაზღვრავს **საქართველოს პარლამენტი**. იგი ამტკიცებს მეცნიერებისა და

⁵⁶ მათ შორის, რეგიონული ადმინისტრაციები, თვითმმართველობის (მუნიციპალური) ორგანოები, რეგიონული განვითარების სააგენტოები, საკონსულტაციო ცენტრები და ფორმები, პროფესიული ასოციაციები, ფინანსური ინსტიტუტები, მწარმოებლები და მომსახურების მიწოდებლები შესაბამისი კვლევა-განვითარების ერთეულებით, და სხვ. ჩამოთვლილი სუბიექტები ქმნიან სტრუქტურას, რომელიც ფუნქციონირებს როგორც ქსელი რომელიც აკავშირებს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების ტრანსფერის სფეროში მოქმედ ყველა აგენტს და ამგვარად აყალიბებს რეგიონულ საინოვაციო სისტემას.

ტექნოლოგიების განვითარებისთვის დაფინანსების ოდენობას, განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკას აღნიშნულ სფეროებში და უწევს კონტროლს მის განხორციელებას. შესაბამის წინადადებებსა და პროექტებს პარლამენტს წარუდგენს **საქართველოს პრეზიდენტი**, რომელიც თავის მხრივ, ეყრდნობა საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის მიერ მომზადებულ რეკომენდაციებს.

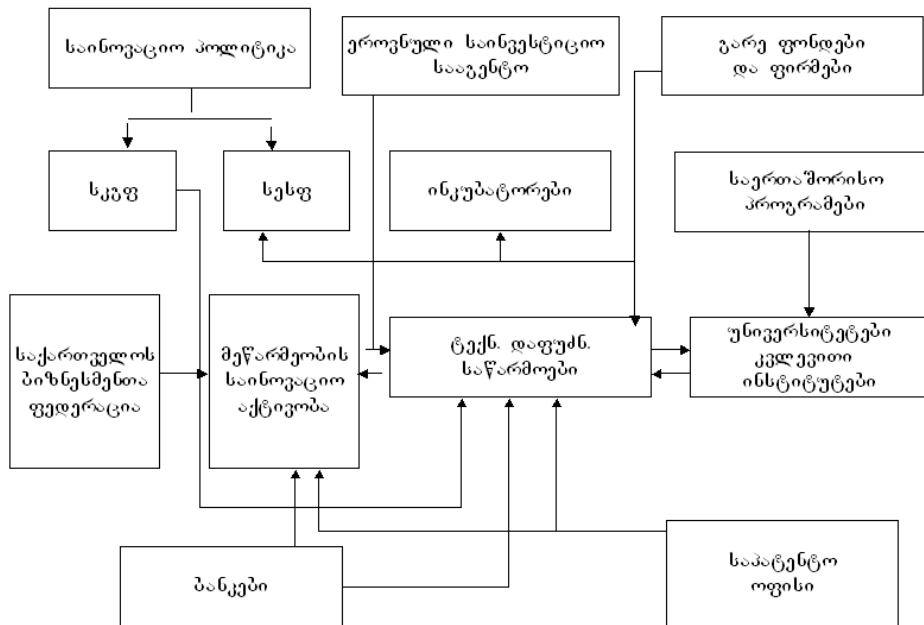
მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებაში უმნიშვნელოვანესი როლი აკისრია, ასევე, საქართველოს **მთავრობას**. წამყვან როლს ამ მიმართულებით ასრულებენ შემდეგი სამინისტროები და უწყებები:

1. **საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო** - საინოვაციო პროცესში (როგორც ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი უმთავრესი ფაქტორის) მისი ჩართულობით, პასუხისმგებელია ინოვაციებისა და ცოდნის ტრანსფერის ხელშემწყობ ღონისძიებებზე. სამინისტროში არსებული ეკონომიკური პოლიტიკის დეპარტამენტი განიხილება როგორც ყველაზე რელევანტური სტრუქტურა საინოვაციო პოლიტიკის წარმოებაში.
2. **საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო** - პასუხისმგებელია კვლევა-განვითარების სისტემის და სხვადასხვა საინოვაციო და კომპლექსური საგანმანათლებლო ღონისძიებების რეგულირებაზე; ინოვაციებზე ორიენტირებულ პოლიტიკას სამინისტრო ახორციელებს სხვადასხვა პროგრამების, გრანტების და სესხების გზით, რისი ადმინისტრირებაც ხდება სპეციალურად შექმნილი ფონდების გზით.
3. **ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო** - პასუხისმგებელია სამეწარმეო-საინვესტიციო პროგრამების დაფინანსებისთვის აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელებაზე, კოორდინირებაზე და მონიტორინგზე, ასევე, ამავე სფეროში არსებული სიტუაციის სისტემატურ შესწავლასა და ანალიზზე, საქართველოს პრეზიდენტისთვის შესაბამისი გადაწყვეტილებების მისაღებად აუცილებელი წინადადებების მომზადებაზე.
4. **საქართველოს საპატენტო ოფისი** - პასუხისმგებელია ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის სისტემაზე, რაც მოიცავს ამ სისტემის ფუნქციონირებისათვის აუცილებელ სხვადასხვა ელემენტებს.
5. **საქართველოს მეცნიერებათა აკადემია** - პასუხისმგებელია საინოვაციო ღონისძიებებისა და ინიციატივების განვითარებისთვის შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადებაზე, საინოვაციო პროექტების განხილვასა და შეფასებაზე.

შემდგომი ანალიზის მიზნებისთვის, ამთავითვე, უნდა აღინიშნოს, რომ ერთი საკითხია ზემოაღნიშნული ინსტიტუციების ფორმალური ფუნქციონალური დატვირთვა და პრაქტიკაში ამ ფუნქციების რეალური და ეფექტური განხორციელება. ასევე, საინოვაციო სისტემის შესაძლებლობების შეფასებისთვის უაღრესად მნიშვნელოვანია, აღნიშნული ინსტიტუციების ურთიერთკავშირის და სხვა ინსტიტუციურ შემადგენლებთან კოორდინირებული საქმიანობის ეფექტურობის დადგენა.

საქართველოს საინოვაციო სისტემის ინსტიტუციური შემადგენლების კრიტიკული ანალიზი

საინოვაციო სისტემისა და მისი შემადგენლების ანალიზის აღნიშნულ კონტექსტში, საინტერესოა ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული ინტასის პროგრამის ფარგლებში მომზადებული მოხსენება; საქართველოში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში, 2008 წელს დასრულებული შეფასებითი კვლევა⁵⁷ - “პოლიტიკის ტენდენციები და შეფასებითი მოხსენება“. მასში აღწერილია საქართველოს ეროვნული საინოვაციო სისტემის მოქმედი სუბიექტების მართვისა და ურთიერთკავშირის სქემა.



მოცემულ სქემაზეც და რეალობაშიც გვაქვს გარკვეული ვითარება, როდესაც არაკოორდინირებული და, ამდენად, არაპროდუქტიული ქსელი, შედეგზე ორიენტირებული სისტემის არარსებობის პირობებში, კონტექსტიდან ამოგლეჯილ, ქაოსურ, არაეფექტურ, უმართავ წარმონაქმნს ემსგავსება.

პირველადი შეფასებისთანავე თვალსაჩინო ხდება, რომ არ არსებობს მაკოორდინირებელი უწყება, რომელიც უზრუნველყოფდა ერთიანი საინოვაციო პოლიტიკის შემუშავებისა და გატარებისთვის აუცილებელ კოორდინირებას (როგორც, მაგალითად, საინოვაციო საბჭო ან ეროვნული საინოვაციო სააგენტო სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკაში). შედეგად, გვაქვს სიტუაცია, როდესაც საქართველოს არ აქვს ნათლად გაწერილი, თანმიმდევრული, მწყობრი და ერთიანი საინოვაციო პოლიტიკა, რომელიც ფორმალიზებული და განხორციელებული იქნებოდა შესაბამისი საჯარო ინსტიტუციის, სხვადასხვა ინსტიტუციების თანამოქმედების და სტრატეგიის საფუძველზე.

ვინაიდან სქემაში მოცემული ინსტიტუციები წარმოადგენენ საინოვაციო სისტემის შემადგენელი პოტენციური სუბიექტების ცალკეულ ნაწილს, აუცილებელია თუნდაც მათი დღევანდელი სტატუსისა და შესაბამის ჭრილში განხორციელებული საქმიანობის კრიტიკული ანალიზი. ამასთანავე, მხედველობაში უნდა მივიღოთ, რომ სქემაში არ არის

⁵⁷ ob. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

ასახული მთელი რიგი საჯარო და სხვა ინსტიტუციები, რომლებიც ცენტრალურ როლს უნდა ასრულებდნენ საინოვაციო სისტემის დანერგვასა და კოორდინირებულ განვითარებაში და შესაბამისად, ასევე, საჭიროებენ მსგავსი ტიპის ანალიზს.

არსებული სიტუაციის, შესაბამისი სამინისტროების მიერ განხორციელებული საქმიანობის და მათი დებულებების ანალიზი იძლევა საფუძველს მოგახსენოთ:

1. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროში ბოლო დრომდე არ არსებობდა პროგრამულად გაწერილი ხედვა ისეთ საკითხებთან დაკავშირებით, როგორც არის ქვეყნის საინოვაციო პოლიტიკა, ინოვაციებით განპირობებული ზრდა და კონკურენტუნარიანობა, მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკა. ანალოგიურად, დღემდე არ არსებობს მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების ერთიანი კომპლექსური ხედვა, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა ინოვაციების როლი ამ პროცესში, დღემდე არ არის გააზრებული ბიზნესის, სახელმწიფოს და აკადემიური სისტემის ურთიერთობის სტრატეგიული მნიშვნელობა ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის, არ ყოფილა ჩატარებული ფუნდამენტური სამუშაო ქვეყნის და რეგიონების კონკურენტული უპირატესობების საფუძველზე, სტრატეგიული განვითარების გეგმის შედგენის კუთხით. ეკონომიკური პოლიტიკის დეპარტამენტი, ისევე როგორც სამინისტრო მთლიანობაში, დიაგნოსტიკური მოხსენების მომზადების პერიოდში განიცდიდა ცვლილებებს, რამაც მომავალში შეიძლება არსებითად შეცვალოს არსებული სიტუაცია უკეთესობისკენ, რისი პირველი ნიშნებიც (საექსპორტო წარმოების და მცირე ბიზნესის წახალისების ინიციატივები) უკვე თვალსაჩინოა.

ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო, რომელიც ქართულ ესს-ის შემადგენელი ნაწილია, ინსტიტუციურად ექვემდებარება ეკონომიკის სამინისტროს. მიუხედავად მისი კადრების კვალიფიციურობისა, მოქმედი დებულება და მეტად შეზღუდული რაოდენობის შტატი, სააგენტოს, დღეისათვის, არ აძლევს საშუალებას შეასრულოს არათუ მნიშვნელოვანი როლი საინოვაციო პოლიტიკის განხორციელებაში, არამედ არსებობს გარკვეული სირთულეები უშუალოდ მასთან დაკავშირებული ინვესტიციების მოზიდვის უფრო სპეციფიკური ამოცანების გადაწყვეტაში. სააგენტოს არ გააჩნია საკმარისი ფუნქციები, მოქმედების არეალი, საჭირო რესურსები და შტატი, რომელიც თავს გაართმევდა ზემოთ ჩამოთვლილ ამოცანებს როგორც ეროვნულ, ისე რეგიონების დონეზე, სააგენტო, ფაქტობრივად, არ შეიმუშავებს ინოვაციებზე ორიენტირებულ, კონკურენტუნარიან საინვესტიციო პროექტებს. ხშირ შემთხვევაში, იგი შემოიფარგლება ძირითადად საშუამავლო ფუნქციით მთავრობასა და უცხოელ ინვესტორს შორის. მისი ნაწილობრივი არაეფექტურობის მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ თუნდაც ის ფაქტი, რომ სააგენტოში არ არსებობს ამ დროისათვის დამუშავებული სტატისტიკა საქართველოს რეგიონებში შესული უცხოური ინვესტიციების შესახებ, მათ შორის ისეთი მნიშვნელოვანი კომპონენტისა როგორცაა კვლევა-განვითარებისთვის გათვალისწინებული ხარჯები/ვალდებულებები (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) შესაბამის სამეწარმეო სუბიექტებში როგორც ქვეყნის მასშტაბით, ისე რეგიონების მიხედვით.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დღემდე არ ხერხდება რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებებთან თანამშრომლობა-კოორდინირება და აქტიური პროექტირება. შესაბამისად, შეუსწავლელია და გამოუყენებელი რეგიონების შედარებითი უპირატესობები, რაც ხელს არ უწყობს რეგიონებში მწირი საწარმოო სიმძლავრეების, მოძველებული ტექნოლოგიების, გამოუყენებელი ადამიანური კაპიტალის პრობლემების გადაწყვეტას.

2. საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტრო ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ინსტიტუციაა ეროვნული და რეგიონული საინოვაციო პოლიტიკის წარმატებული განხორციელებისათვის. მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელ წლებში სერიოზული დადებითი ცვლილებები განხორციელდა განათლების სისტემაში, დრო ასეთი რადიკალური ცვლილებებისთვის საკმაოდ მოკლე იყო. ამდენად, რეორგანიზაციის გარკვეული უარყოფითი მხარეები მნიშვნელოვანწილად აისახა ისეთ პრობლემებში, როგორცაა: უმაღლესი განათლების და კვლევისა და განვითარების სისტემიდან კვალიფიციური კადრების გადინება, ასევე, ნეგატიური საზოგადოებრივი აზრის ფორმირება კვლევების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით. ბოლო დრომდე, სამინისტრო, მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო საფუძვლები საშუალებას აძლევდა მას აქტიური ღონისძიებები განხორციელებინა საინოვაციო პოლიტიკის წარმოებისთვის და გარკვეული სტრატეგიული ხედვა შეემუშავებინა ამ მიმართულებით, იფარგლებოდა კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებების ნაწილობრივი შესრულებით და ბოლო დროს შექმნილი საქართველოს კვლევის და განვითარების ფონდის (სკგფ), საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის (სესფ) შეზღუდული სახსრებით დაფინანსებული პროექტების ამოქმედებით. აღნიშნული ფონდების მიერ დაფინანსებული პროექტების ეფექტურობის და მიზნობრიობის საკითხი ცალკე შესწავლის და მსჯელობის საკითხია. თუმცა, მნიშვნელოვანია რომ საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდი მეორე წელია ატარებს სამეცნიერო სამუშაოთა თემატურ კონკურსს „კვლევა-დამუშავება-წარმოების“ პროცესის დაფინანსების უზრუნველყოფისათვის. ასევე, უსათუოდ, აღნიშნის ღირსია სკგფ-ის მიერ 2008 წელს განხორციელებული სემინარების ციკლი ცოდნის კომერციალიზაციის მექანიზმებზე და სისტემებზე და ინოვაციებთან დაკავშირებულ თემებზე. ქართული უნივერსიტეტების და კვლევითი ორგანიზაციების მიერ ბოლო დროს გადადგმული პირველი ნაბიჯები ცოდნის კომერციალიზაციის სისტემის დასამკვიდრებლად იმედს იძლევა. მაგრამ ჯერ კიდევ შორს არის თანამედროვე სტანდარტებისგან.

3. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო კიდევ ერთი, ძირითადი (პოტენციური) მონაწილეა ინოვაციების დანერგვის პროცესში. სამწუხაროდ, სამინისტროს მიერ 2008 წელს შექმნილი სტრატეგიული განვითარების გეგმა საინოვაციო პოლიტიკის გატარებისთვის აუცილებელ მნიშვნელოვან კომპონენტებს არ შეიცავს. სოფლის მეურნეობა, როგორც ყველაზე უფრო პერსპექტიული კონკურენტუნარიანი სფერო ქართულ ეკონომიკაში, სწორედ ახლა საჭიროებს თანამედროვე კლასტერული განვითარების ინსტრუმენტის და ინოვაციური ეკონომიკის ბერკეტის გამოყენებას სტრატეგიულ დაგეგმვაში.

4. რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ მხოლოდ 2009 წლის თებერვალში დაიწყო ფუნქციონირება და შესაბამისად, აღნიშნული გარემოების გამო, ამ ეტაპზე, ეს ახალი ინსტიტუცია რამდენადმე არსებითი ანალიზის საფუძველს არ იძლევა. თავის მხრივ, უმნიშვნელოვანესია ის ინიციატივა, რომელიც ეკუთვნის სამინისტროს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის მოსამზადებლად, რომლის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს წინამდებარე დიაგნოსტიკური მოხსენების მომზადების პროცესიც.

5. ბიზნესმენტა ფედერაციის საქმიანობა უკანასკნელი წლების განმავლობაში მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და შორსაა ისეთი პრობლემების განხილვისგან, როგორც არის ინოვაციები ბიზნესში, ბიზნესისა და აკადემიური სისტემის ურთიერთობა და სხვ.

6. საპატენტო ოფისს საკანონმდებლო ბაზა საშუალებას აძლევს გამართულად იფუნქციონიროს, მაგრამ ის ფაქტი, რომ საქართველოში მიღებული პატენტი არ არის აღიარებული საერთაშორისო მასშტაბით, აფერხებს საქართველოში ინოვაციური პოლიტიკის და რეალური ინოვაციური წინადადების წახალისებას და ამით აკნინებს საპატენტო საქმიანობის მნიშვნელობას.

7. სახელმწიფო კვლევითი ინსტიტუტები, როგორც კვლევა-განვითარების ინფრასტრუქტურის ერთეულები (რომელსაც სხვა სამინისტროებთან ერთად, ძირითადად, ზედამხედველობას უწევს საქართველოს განათლების და მეცნიერების სამინისტრო) სარგებლობენ მინიმალური სახელმწიფო მხარდაჭერით და, ძირითადად, მუშაობენ უცხოელ მომხმარებლებთან და უკრაინულ ინდუსტრიულ საწარმოებთან შეზღუდული კონტრაქტების საფუძველზე (ინტასი, 2007). ხშირ შემთხვევაში, საინოვაციო სისტემის ეს ელემენტები არ გამოირჩევიან საუკეთესო მენეჯმენტის სისტემით და ამ მხრივ, სამართლებრივი მდგომარეობის და სიახლეების მიუხედავად, პრაქტიკულად არ არიან სათანადოდ რეფორმირებული.

8. საქართველოს უნივერსიტეტების პოტენციური ტექნოპოლისების ჩამოყალიბებაში მხოლოდ მცირედი მოცულობითაა გამოყენებული. ამ მხრივ გამოირჩევა კავკასიის ბიზნეს სკოლა, რომელიც მცირე და საშუალო ბიზნესების წახალისების მიზნით, ჩართულია ბიზნეს ინკუბატორების ამოქმედების პროექტში. ტექნოპოლისების ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელი მოსამზადებელი სამუშაოების პროცესში ჩაბმულია, ასევე, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი და საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი. თუმცა, მცირე სახსრების გამო ამ მიმართულებით მუშაობა ჯერჯერობით ვერ იძლევა სასურველ შედეგებს.

9. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მცირე და საშუალო ბიზნეს-ინკუბატორების განვითარების დონე საქართველოში შორს არის სასურველისგან და, შეიძლება ითქვას, უკეთეს შემთხვევაში ჩანასახოვან ან უარეს შემთხვევაში, მხოლოდ იდეის დონეზეა.

საინოვაციო სისტემის რეგიონული კომპონენტის კრიტიკული ანალიზი

განსხვავებით ეროვნული საინოვაციო სისტემისაგან, რეგიონული საინოვაციო სისტემის შესაძლებლობების დადგენა მოითხოვს დამატებითი ინსტიტუციური შემადგენლების განხილვას, რაც უკავშირდება რეგიონული და ადგილობრივი ადმინისტრაციების როლის და დღევანდელი შესაძლებლობების შეფასებას ადგილობრივი სამეწარმეო გარემოს გაუმჯობესების და ინოვაციების სტიმულირების პროცესში.

მართალია, საინოვაციო სისტემები საქართველოს რეგიონებში არ შექმნილა 2009 წლის თებერვლის მდგომარეობით, მაგრამ მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე, რეგიონულ ადმინისტრაციებს გააჩნიათ შეზღუდული, მაგრამ ინოვაციებთან დაკავშირებული გარკვეული კომპეტენციები, რაც მათ საშუალებას აძლევს:

- შეიმუშაონ რეგიონული ინოვაციური პროგრამები და მათ განკარგულებაში არსებული ბიუჯეტის ფარგლებში დააფინანსონ ამგვარი პროგრამები;
- შექმნან რეგიონული საფინანსო ორგანიზაციები, რომლებიც გასცემდნენ სესხებს საინოვაციო პროექტებისთვის და დააფინანსონ ამ ტიპის ორგანიზაციები;
- გაუწიონ კონტროლი და შეაფასონ ინოვაციური პროექტები, რომლებიც ფინანსდება რეგიონული ბიუჯეტებისგან.

ამავე დროს, მოქმედი კანონმდებლობის და რეგიონებში არსებული რეალიების უფრო დეტალური ანალიზისას, გამოიკვეთა შემდეგი გარემოებები:

ამჟამად, საქართველოში ისტორიულ-გეოგრაფიული მხარეების დონეზე მოქმედებს სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი. გუბერნატორები ახორციელებენ დეკონცენტრირებულ მმართველობას რეგიონებში და არსებითად, **მათ გააჩნიათ საკმაოდ შეზღუდული კომპეტენციები და არეალი უფრო ეფექტური და პროაქტიული საქმიანობის განხორციელებისათვის**. აღნიშნული ფაქტორი ხელს არ უწყობს რეგიონული მართვისა და განვითარების მიზნებს და გვევლინება როგორც კოორდინირებული და პროაქტიული სახელისუფლებო მუშაობის დამაბრკოლებელი ფაქტორი ამ მიმართულებით.

არსებული საკანონმდებლო ბაზა ბუნდოვანს ხდის რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ზოგადი პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განმსაზღვრელი გეგმების შემუშავებისა და განხორციელების პროცესს. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის 271-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, გუბერნატორების ერთ-ერთ უფლებამოსილებას “მთავრობის დავალებით სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების განხორციელება” წარმოადგენს. თუმცა, აღნიშნული ნორმის განმარტების საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ კანონმდებელი ამ შემთხვევაში არ გულისხმობს გუბერნატორის პრეროგატივას, შეიმუშაოს და განახორციელოს განსაზღვრულ დროზე გაწერილი, სისტემური სახის მქონე, რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განმსაზღვრელი კონკრეტული გრძელვადიანი ან საშუალოვადიანი გეგმა.

გარდა ამისა, დღეს, როცა საკამათო აღარ არის, რომ ქვეყნის ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფაქტორად მოიაზრება ადგილობრივთან ერთად, მზარდი პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების ინექცია ქვეყნის ეკონომიკაში, რეგიონების და ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტები აუცილებელია პასუხობდეს აღნიშნული მიზნის მიღწევის ამოცანებს და შეიცავდეს შესაბამისი მასტიმულირებელი მექანიზმების იდენტიფიკაციისა და გამოყენების მეთოდოლოგიას. ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების უმნიშვნელო როლი/აქტივობა საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაში და ადგილებზე უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში მნიშვნელოვნად აფერხებს ეკონომიკური პროცესების სათანადო სტიმულირებას რეგიონებში. ამჟამად, აღნიშნული სუბნაციონალური ხელისუფლებები არ ფლობენ აღნიშნული საქმიანობის განსახორციელებლად როგორც სათანადო რესურსებს, ისე კარგად ფორმულირებულ და არაორაზროვან სამართლებრივ მანდატს.

დასასრულ, საქართველოში არ ხორციელდება რეგიონული საინოვაციო პოლიტიკის სპეციალური ბენჩმარკინგი. ამავე დროს, ცენტრალური ხელისუფლება საკმარისად არ ფლობს და შესაბამისად, ვერც იყენებს სათანადოდ დამუშავებულ სტატისტიკურ ინფორმაციას რეგიონებში საინოვაციო საქმიანობის და ინიციატივების შესახებ, რაც ძალზედ მნიშვნელოვანია რეგიონული საინოვაციო პოლიტიკის შემუშავებისთვის.

5.4.2. საქართველოს საინოვაციო პოტენციალის შეფასება საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ

გლობალური კონკურენტუნარიანობის პრობლემა პროდუქტია მსოფლიო გლობალიზაციის პრობლემის, რომელიც დავოსის ყოველწლიური ფორუმის განხილვის საგანია, სადაც განიხილება და ფასდება ქვეყნის კონკურენტუნარიანობა და ინოვაციურობა. სამი წელია საქართველოს ინოვაციურობის და კონკურენტუნარიანობის პარამეტრები, მსოფლიოს სხვა 131 ქვეყანასთან ერთად, ამ ფორუმზე განიხილება. გასათვალისწინებელია, რომ ამ ინდექსის მიხედვით 2006-2007 წლებში საქართველო 83-ე ადგილზე იყო, ხოლო 2007-2008 წლების მონაცემებით მან 90-ე ადგილზე გადაინაცვლა, ცალკე აღებული ინოვაციურობის ინდექსით 110-ე ადგილზეა.

საინტერესო მონაცემებს მოიცავს მსოფლიო ბანკის ცოდნის პარამეტრების გაზომვის (KAM) ინდექსი, რის მიხედვითაც საქართველოს პოზიციები არც თუ ისე სახარბიელოდ გამოიყურება:

ცხრილი 1. KAM ინდექსების შედარებითი ანალიზი

ქვეყანა	ცოდნის ეკონომიკის ინდექსი		ეკონომიკური სტიმულები და ინსტიტუციური წყობა		ინოვაცია		განათლება		საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები	
	ახალი	1995	ახალი	1995	ახალი	1995	ახალი	1995	ახალი	1995
გერმანია	8.54	8.75	8.38	8.41	8.93	9.08	8.08	8.74	8.79	8.75
ესტონეთი	8.07	7.76	8.07	8.2	7.42	6.59	8.29	8.07	8.49	8.18
სომხეთი	5.36	4.61	5.71	2.25	6.06	5.63	6.03	5.98	3.64	4.58
საქართველო	4.4	4.5	2.46	1.25	5.27	5.38	6.4	7.17	3.45	4.19
აზერბაიჯანი	3.56	3.46	3.03	0.89	2.65	4.84	5.04	5.75	3.53	2.36

წყარო: KAM Index by the World Bank, 2006

საქართველო ცოდნის ეკონომიკის ინდექსით, ეკონომიკური სტიმულირებით და ინსტიტუციური რეჟიმით, ინოვაციურობით და საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარებით, ჩამორჩება არა თუ ევროკავშირის წევრ, არამედ თავის უახლოეს მეზობელ ქვეყნებსაც. საყურადღებოა ის გარემოება, რომ ცოდნის ეკონომიკაზე დაფუძნებული ქვეყნის კონკურენტუნარიანი უპირატესობის გრძელვადიანი განვითარების კლასტერული, ინოვაციური სტრატეგია შექმნილია და მუშაობს ჩვენს უშუალო მეზობლებთან სომხეთში, რუსეთში და ყაზახეთში, 2009 წლიდან უკრაინაში.

5.4.3. მცირე და საშუალო ბიზნესი საქართველოში

საქართველოს კანონმდებლობით,⁵⁸ მცირე საწარმოდ განიხილება საწარმოები რომელთაც აქვთ 500000 ლარზე ნაკლები ბრუნვა და ჰყავთ 20-მდე დასაქმებული ადამიანი; 2008 წელს სტატისტიკის დეპარტამენტმა დაარეგისტრირა 21358 ასეთი საწარმო. ამ სიაში არ იყო გათვალისწინებული ერთი პირის საწარმოები. მათგან 58.8% ითვლებოდა ინდივიდუალურ მფლობელობაში, 36.8% შეზღუდული პასუხისმგებლობის საწარმო იყო, ხოლო 2.3% სახელმწიფო საკუთრებას წარმოადგენდა; მცირე და საშუალო საწარმოთა (მსს) უმრავლესობა - 50.5% ვაჭრობაშია, გადამამუშავებელ მრეწველობაში - 12.5%, სასტუმროებისა და რესტორნების ქსელებში - 5.5%, უძრავი ქონების ბიზნესში - 12.8%, ტრანსპორტსა და ტელეკომუნიკაციებში - 6.1%⁵⁹. აღნიშვნას მოითხოვს ის გარემოება, რომ თუკი 2004 წელს ჩრდილოვანი ეკონომიკის დიაპაზონი უახლოვდებოდა 26-35%-ს, ეს მაჩვენებელი მინიმუმამდე შემცირდა შემდგომ წლებში, რაც თავის მხრივ, მნიშვნელოვანწილად იყო განპირობებული ლიბერალური საგადასახადო კოდექსის მიღებით.

ამჟამად, ქართული ეკონომიკის ამ სეგმენტში არსებობს გადასაჭრელი პრობლემების მთელი ნუსხა. კერძოდ, მარგინალიზებულია მიკროსაწარმოები, ქვეყანაში არ არის რეალური საშუალო საწარმოო სეგმენტი; მცირე საწარმოები იზრდებიან საშუალო საწარმოების დონეზე, ხოლო მიკროსაწარმოებს განვითარების ძალზე მცირე შანსი აქვთ. მიუხედავად ბიზნეს გარემოს ცვლილებაში მიღწეული მნიშვნელოვანი წარმატებებისა, ბიზნესი ზარალდება არაჯანსაღი კონკურენტული გარემოს გამო, რადგან მრავალი ექსპერტის აზრით, ხშირ შემთხვევაში, არაადეკვატური მიდგომებია რეგულირების, სახელმწიფო შესყიდვების და პრივატიზაციის პროცესებთან მიმართებაში. გარდა ამისა, ბევრი ექსპერტის შეფასებით, ბიზნესი ზარალდება ცალკეული სახელმწიფო ინსტიტუტების ქმედებებისაგან. ინტერვენციონიზმი ხორციელდება, ზოგ შემთხვევაში, საგადასახადო ინსპექციის თვითნებური ქმედების და სასამართლოს სადაო გადაწყვეტილებების ფორმით. ეკონომიკას უჭირს შიდა მოთხოვნებზე რეაგირება, იგი უმეტესწილად დამოკიდებულია იმპორტზე. მზარდი სავაჭრო დეფიციტი ასახავს ეროვნული ეკონომიკის არაკონკურენტუნარიანობას და ადგილობრივი წარმოების შეზღუდულობას, რაც თავის მხრივ განპირობებულია რიგი ფაქტორებით, მათ შორის, იმით, რომ ინოვაციური და ექსპორტზე ორიენტირებული ადგილობრივი წარმოება კანონმდებლობით არ არის მხარდაჭერილი და წახალისებული.

ამ ეტაპზე, როგორც ანალიზი გვიჩვენებს, ქართული საბანკო სექტორიც ჯერჯერობით მზად არ არის იმისათვის, რომ ქვეყანაში მცირე ბიზნესის განვითარებაზე იმუშაოს⁶⁰. დღეს შექმნილ კრიზისულ პერიოდში, ჩვენი საბანკო სისტემის მთავარი მიზანი მოკლევადიანი ეფექტებია და არა სოციალური შედეგები. ცალკე განხილვის საგანია თუ სახელმწიფომ საბანკო სექტორსა და მეწარმეებს შორის შუამავლის ფუნქცია რამდენად და როგორ შეიძლება იკისროს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მაშინაც კი როცა აგვისტოს საქართველო-რუსეთის ომამდე, საქართველოს საბანკო სექტორში ბევრად უკეთესი მდგომარეობა იყო, ამ სექტორის და სხვა ბიზნეს-ორგანიზაციების (სპეციალური

⁵⁸ 2006 წლის 24 მაისს გაუქმდა კანონი „მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის შესახებ, რომელიც აღნიშნულ განმარტებას იძლეოდა. ამის ნაცვლად, მცირე და საშუალო ბიზნესის განმარტება მოცემულია საქართველოს კანონში „საინვესტიციო სააგენტოს შესახებ“, რისი მოტივაციაც ბუნდოვანია. ექსპერტთა აზრით, უფრო ლოგიკური იქნებოდა ამ განმარტებების ასახვა საგადასახადო კოდექსში ან ცალკე კანონში მცირე და საშუალო ბიზნესის შესახებ.

⁵⁹ წყარო: სტატისტიკის დეპარტამენტი

⁶⁰ დაწვრილებითი მიმოხილვა მოცემულია სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებული დიაგნოსტიკური მოხსენების ვრცელ ვერსიაში.

ეკონომიკური ზონები, ბიზნეს- ინკუბატორები და ა.შ.) საქმიანობა მთლიანობაში მიმართული იყო ზოგადად საწარმოების დახმარებაზე და არ იყო ორიენტირებული ინოვაციების მხარდაჭერაზე. ფინანსური ინსტიტუტები ძირითადად ჩართული იყვნენ სხვა სახის სამეწარმეო საქმიანობაში, რომელიც უფრო მომგებიანი იყო მოცემულ ეკონომიკურ პირობებში⁶¹ (სავაჭრო ოპერაციები, მშენებლობა და დეველოპერული ბიზნესი) და ამას ხელს უწყობდა ისიც, რომ მათ არ ჰქონდათ წამახალისებელი სტიმულები საინოვაციო ინიციატივების მხარდასაჭერად.

5.4.4. კვლევა-განვითარების ინფრასტრუქტურა, სამეცნიერო-ტექნიკური პოტენციალი და ტენდენციები

საქართველოს დღეს არ აქვს ოფიციალური ეროვნული კვლევის და განვითარების და ინოვაციური სტრატეგია, გეგმა ან ფორმალიზებული ეროვნული საინოვაციო პოლიტიკა.

უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად შეიცვალა სამეცნიერო პოტენციალი, შემცირდა სამეცნიერო დაწესებულებების და მეცნიერების რაოდენობა. 2003 წლიდან სამეცნიერო დაწესებულებების რაოდენობა შემცირდა 17%-ით, ხოლო სამეცნიერო კადრების რაოდენობა - 43%-ით, მაშინ როცა სამეცნიერო ხარისხის მქონე პერსონალის რაოდენობა გაიზარდა 46,4%-დან 64,1%-მდე (ინტასი, 2007). სამეცნიერო სამუშაოების მოცულობასთან მიმართებაში, 2005 წელს 2004 წელთან შედარებით შეიმჩნევა შემდეგი ცვლილებები:

- სამეცნიერო-ტექნიკური სამუშაოების მოცულობა მკვეთრად შემცირდა 14,2%-ით, სამეცნიერო კვლევითი საქმიანობა შემცირდა 16,2%-ით;
- ტექნოლოგიური სამუშაოების რაოდენობა შემცირდა 58,7%-ით. ამავე დროს, ზოგიერთი საქმიანობის მოცულობა გაიზარდა, კერძოდ, ფუნდამენტური კვლევების მოცულობა გაიზარდა 52,8%-ით;
- წარმოებული პროდუქციის ტესტირება გაიზარდა 91,5%-ით;
- სამეცნიერო-ტექნიკური და საინოვაციო მომსახურება გაიზარდა 76, 2%-ით.

მთლიანობაში, შესრულებული სამეცნიერო კვლევითი პროექტების რაოდენობა შემცირდა 14,5%-ით. ამის ერთ-ერთ მიზეზად შეიძლება დასახელდეს მთავრობის მიერ კვლევა-განვითარების დაფინანსებაზე თავის შეკავება იმ მოტივით, რომ უფრო მეტი დაფინანსება შემოსულიყო ამ მიმართულებით კერძო სექტორიდან. ამ უკანასკნელის მიერ კვლევა-განვითარების ფინანსურ მხარდაჭერასთან დაკავშირებით, არ არსებობს არავითარი სტატისტიკური კვლევები, რაც შეუძლებელს ხდის კონკრეტული ციფრების დასახელებას.

2005 წელს სამეცნიერო კვლევების და დამუშავების დაფინანსება საქართველოში მხოლოდ 23,2 მილიონი ლარი იყო, რაც შეადგენს 0,2% ქვეყნის მთლიანი ეროვნული შემოსავლიდან. 2007 წელს ევროპული ინოვაციების გაზომვის მეთოდოლოგიის 26 პარამეტრიდან სტატისტიკურად მხოლოდ 10 პარამეტრი იზომებოდა, რის გამოც ინოვაციურობის ინდექსის გათვლა საქართველოსთვის ამ ეტაპზე შეუძლებელია.

⁶¹ ob. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

ინტასის პროექტის ფარგლებში⁶² (2007) ჩატარებული კომპლექსური ანალიზი საფუძველს იძლევა საბოლოო დასკვნისათვის, რომ ამჟამად, საქართველოს თუმცა გააჩნია ცოდნის ათვისების კარგი პოტენციალი, მაგრამ აქვს ცოდნის გენერირების ცუდი შესაძლებლობები.

5.5. რეგიონული საინოვაციო სისტემა - თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები

5.5.1. კონცეპტუალური საფუძვლები და ძირითადი ელემენტები

რეგიონული საინოვაციო სისტემა (რსს) რეგიონული განვითარების ახალი მოდელია, რომელიც შესაძლოა იქცეს ქვეყნის დაბალანსებული და დაჩქარებული ეკონომიკური განვითარების ახალ ინსტრუმენტად. განასხვავებენ ეროვნულ, რეგიონულ და გლობალურ საინოვაციო სისტემებს.

არსებითად, რეგიონული საინოვაციო სისტემა წარმოადგენს - რეგიონის შედარებითი უპირატესობების ნიშნით, სამეწარმეო სუბიექტებისა და სხვადასხვა ინსტიტუციების შეჯგუფების და თანამშრომლობის მოდელს, რომლის უმთავრესი მიზანია მოცემულ რეგიონში არსებული ფიზიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურის, ბუნებრივი და სხვა მატერიალური რესურსების ეფექტური გამოყენება-განვითარება და ამის საფუძველზე, ინოვაციებისა და მეწარმეობის სტიმულირება რეგიონის ეკონომიკური პოტენციალის და კონკურენტუნარიანობის ზრდისთვის.

ვინაიდან ინოვაციები⁶³ იძენენ სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას რეგიონებში და ზოგადად, ქვეყანაში კონკურენტუნარიანი წარმოების განვითარების პროცესში, უმნიშვნელოვანეს ფაქტორებად ყალიბდებიან ისეთი უპირატესობები, როგორიცაა სამეცნიერო-კვლევითი ინფრასტრუქტურა, მაღალი კვალიფიკაციის სამუშაო ძალა და ინოვაციური კულტურის განვითარება, საპირწონედ ისეთი (აქამდე წამყვანად მიჩნეული) ფაქტორებისა როგორიცაა მდიდარი ბუნებრივი რესურსები.

გასული საუკუნის 80-იანი წლების ბოლოს, სტრატეგიული მართვის თეორეტიკოსმა, ჰარვარდის უნივერსიტეტის პროფესორმა, მაიკლ პორტერმა⁶⁴ აჩვენა, რომ აშშ-ის კონკურენტული ლიდერობა ინოვაციებში დამოკიდებულია კლასტერებზე დაფუძნებულ რეგიონულ და ადგილობრივ ინოვაციურ სისტემებზე. ეს ნაჩვენები იქნა

⁶² იხ. INNO-Policy TrendChart - Policy Trends and Appraisal Report , Georgia, 2007.

⁶³ „ინოვაცია“ სპეციალურ ლიტერატურაში განიხილება ორმაგი გაგებით: როგორც პროდუქტი და როგორც პროცესი. პირველი მოიაზრებს ყველა სახის საქონელს, მომსაურებასა და იდეებს, რომლებსაც მისი მიმღებები აღიქვამენ როგორც სიახლეს (Kotler, F Marketing: Analysis, Planning, Implementation and Control. Warsaw: Gebethner & S-ka, 1994). მეორე გულისხმობს არა მარტო ამა თუ იმ ტექნოლოგიური გადაწყვეტის საბოლოო შედეგს, არამედ იმ ღონისძიებებს, რომლებიც წინ უსწრებდა ინოვაციის შექმნას. შესაბამისად, ინოვაცია შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც პროცესი, რომელიც მოიცავს იდეის ფორმირებას (გამოგონება), კვლევა-განვითარებას, დაგეგმვას, კონსტრუირებას, წარმოებას, მარკეტინგს და გავრცელებას.

⁶⁴ იხ. Porter, Michael L., The Competitive Advantage of Nations. The Free Press, New York, 1990

ეკონომიკის ახალი სექტორების მაგალითზე, როგორც არის ბიოტექნოლოგიები და საინფორმაციო საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები (სსტ). მანვე შექმნა რეგიონულ კლასტერებზე დაფუძნებული **ეროვნული კონკურენტუნარიანობის სტრატეგიის თეორია**, რომლის მიხედვითაც, ეროვნული მთავრობა, კერძო ბიზნესი, შესაძლებლობები, მოთხოვნა და კონკურენცია ქმნიან ერთიან ინტეგრირებულ სტრუქტურას, რომელიც მოქმედებს სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად. პორტერმა აღმოაჩინა, რომ მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნებში არსებობს კონკურენტუნარიან ინდუსტრიათა ისეთი ჯგუფები, რომლებიც მცირე ტერიტორიული განვრცობის მიუხედავად ლიდრობენ მსოფლიო ბაზარზე. კლასტერები შესაძლოა ჩამოყალიბდეს სხვადასხვა ქვეყნებში, მიუხედავად იმისა, არიან ისინი განვითარებადი თუ განვითარებული ქვეყნები.

თავისი პრაქტიკული მნიშვნელობით, არსებობს ქვეყნის, რეგიონული, ქალაქის და დარგობრივი მიმართულების განვითარების კლასტერული სტრატეგიები. კონკრეტული სერვისების მიწოდება (საბანკო მომსახურება, ტურიზმი და სხვ.) და პროდუქციის წარმოება (მიკროპროცესორები, სხვა სპეციფიკური პროდუქტი) ხდება ცალკეული ქვეყნებისა და რეგიონების პრიორიტეტები (კომპიუტერული ტექნოლოგიები - სკაიპი ესტონეთში, კბილის პროთეზების წარმოება ლიხტენშტეინში, საბანკო სექტორი და ელიტარული საათების წარმოება შვეიცარიაში და ა.შ.). ეს საშუალებას აძლევს ქვეყნებს, შექმნან ისეთი პროდუქტი, რომელიც კონკურენტუნარიანი იქნება სხვა ქვეყნების მიერ წარმოებულ პროდუქციასთან და სერვისებთან მიმართებაში.

5.5.2. ახალი ტექნოლოგიების ტრანსფერი და დანერგვა

საინოვაციო სისტემის, ცოდნის ეკონომიკისა და მდგრადი ინდუსტრიული განვითარების აუცილებელ კომპონენტს წარმოადგენს ახალი ტექნოლოგიები. ტექნოლოგიების ტრანსფერი, ანუ ბაზრისთვის ტექნოლოგიების მიწოდება, წარმოადგენს კომუნიკაციის სპეციფიკურ ფორმას, რომელიც ხშირად არის ინტერაქტიული ხასიათის და მოიცავს უკუკავშირის სხვადასხვა ფორმებს, რომლებიც აკავშირებს მიმწოდებლებსა და მიმღებებს. იგი არსებითად მოიცავს ინოვაციური დიფუზიის და ტექნიკური განათლების ყველა ფორმას. უმეტეს შემთხვევებში, ეს არის საბაზრო პროცესი, როდესაც ტექნოლოგიებს ყიდულობენ და ყიდიან, რაც თავის მხრივ ნიშნავს იმას, რომ როცა ახალი ტექნოლოგია შემოდის ბაზარზე, ის გულისხმობს შესაბამისი ნოუ-ჰაუს ათვისებას და დანერგვას ეკონომიკურ პრაქტიკაში. ამგვარი ტრანსფერები, როგორც წესი, ხორციელდება ერთი მხრივ, მეცნიერებასა და კვლევის სექტორს შორის და მეორე მხრივ, სამეწარმეო (ბიზნეს) სექტორს შორის. გარდა ამისა, ტექნოლოგიების ტრანსფერი შეიძლება განვიხილოთ სხვადასხვა ჭრილში, მათ შორის: **საერთაშორისო (იმპორტი/ექსპორტი), რეგიონთაშორისი, ფირმებს შორის (პერსონალისა და ინფორმაციის გაცვლა და სპეციფიკური ხასიათის ცოდნის გადაცემა მიმწოდებლებისა და მომხმარებლებისთვის), სათავო ოფისსა და ფილიალს შორის, საკუთრივ ფირმის შიგნით.**

ტრადიციულად, ტექნოლოგიებისა და ცოდნის ტრანსფერი ხორციელდება სხვადასხვა არხების გამოყენებით, თუმცა მათ შორის უმნიშვნელოვანესი პრაქტიკული მნიშვნელობისაა: ა) ტექნოლოგიების ტრანსფერი ლიცენზიების გზით და ბ) ტექნოლოგიების ტრანსფერი უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების გზით.

გამომდინარე იქიდან, რომ უმეტეს განვითარებად ქვეყნებში ლიცენზიების გზით ტექნოლოგიების ტრანსფერი საკმაოდ დაბალი პოტენციალისაა, შესაბამისად, განუზომლად იზრდება ამ ტიპის ქვეყნებში უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების და

მათი მოზიდვა-წახალისებისათვის მოქნილი სამთავრობო (როგორც ცენტრალური, ისე რეგიონული და ადგილობრივი) პოლიტიკის როლი.

5.5.3. უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების როლი

უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების (უპი) დადებითი ზეგავლენა ქვეყნისა და მისი რეგიონების პროდუქტიულობასა და საინოვაციო სისტემებზე განუზომელია, თუმცა ხშირ შემთხვევაში, მისი ეფექტი უფრო ძლიერია მოწინავე ქვეყნებისათვის, ვიდრე ნაკლებად განვითარებული ქვეყნებისათვის. ამგვარი ინვესტიციებისთვის დამახასიათებელი ექსტრა-ფინანსური სარგებელი და განვრცობითი ეფექტები, როგორცაა ტექნოლოგიური დიფუზია და უკუკავშირების სტიმულირება, შემოსულ და ადგილობრივ ფირმებს შორის ქმნის პოზიტიურ წანამდღვრებს ინოვაციური ძალისხმევის გაზრდაში ქვეყნის მასშტაბით⁶⁵.

ამავე დროს, მხოლოდ პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების არსებობა, რა თქმა უნდა, საგრძნობლად ვერ შეცვლის ტექნოლოგიური ცოდნის მდგომარეობას და მისგან გამომდინარე მოგებას, სანამ განვითარებადი ქვეყნები არ მიაღწევენ ტექნოლოგიის ათვისების, ადაპტირების, დაუფლების და გაუმჯობესების შესაბამის დონეს.

5.5.4. სახელმწიფოს როლი კვლევა-განვითარებაში

ბოლო წლების განმავლობაში ბიზნესში ჩადებული კვლევისა და განვითარების დანახარჯები ინოვაციის ყველაზე მნიშვნელოვან ინდიკატორად გვევლინება. ქვეყნები განსხვავდებიან კერძო სექტორში კვლევისა და განვითარების დანახარჯების მიხედვით, მაგრამ უმეტეს ქვეყნებში, ბიზნეს-სექტორში ჩადებულმა კვლევამ და განვითარებამ სახელმწიფოს მხრიდან სოლიდური მხარდაჭერა მიიღო მასტიმულირებელი ზომებისა და გადასახადების შემცირების სახით. დროთა განმავლობაში იცვლებოდა სახელმწიფოს ჩარევის ფორმები, რაც გამოიხატა პირდაპირი მონაწილეობიდან არაპირდაპირ მონაწილეობაზე გადასვლაში⁶⁶; თავის მხრივ, ეს გულისხმობს კომერციაზე ორიენტირებული კვლევების ხელშეწყობას საჯარო-კერძო სექტორების შეხიდება-მონაწილეობის გზით და ასევე, სუბსიდიებითა და საგადასახადო სტიმულებით უზრუნველყოფით.

5.5.5. საინოვაციო განვითარების სპეციფიკა გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში

განვითარების პროცესის ყველაზე არსებითი ასპექტი არის კურსი, რომლითაც მიმდევარს შეუძლია მიზამოს უცხოურ ტექნოლოგიას. მიზამვის საშუალებით ქვეყანა ავითარებს ინდუსტრიალიზაციის პროცესს. ტექნოლოგიური მიზამვა გულისხმობს უფრო მეტს, ვიდრე მხოლოდ განვითარების იმავე ხაზის გაყოლას, რომელსაც უფრო

⁶⁵ იხ. „პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების როლი გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში და ოპტიმალური სამთავრობო პოლიტიკა: რ. კაკულია. შპს „არადანი“, თბილისი, 2008.

⁶⁶ იხ. „საქართველოს ეროვნული საინოვაციო სისტემის კონცეფცია“, გიორგი ივანიაშვილი-ორბელიანი, კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, თბილისი, 2008.

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნები მიჰყვებიან. უფრო ზუსტად, ის მოიცავს გადამწყვეტ სტადიას ინდუსტრიალიზაციის განვითარების პროცესში და, ამრიგად, უნდა განვიხილოთ ამ ჭრილში. დარგის წამყვანი ექსპერტები ფიქრობენ, რომ უცხოური ტექნოლოგიის იაფად და ეფექტურად შეძენა და მათი ადგილობრივ პირობებთან მისადაგება გარდამავალი და განვითარებადი ქვეყნების ტექნოლოგიური სტრატეგიის საკვანძო ელემენტია⁶⁷. უცხოური ტექნოლოგიების იმპორტირება არა ეკონომიკური განვითარების შემცველ (ჩამნაცვლებელ), არამედ შემავსებელ ფაქტორად განიხილება. მიბაძვის დონეზე გავლენას ახდენს ტექნოლოგიური უნარი, პოლიტიკური მიდგომები, ორგანიზაციული ღონისძიებები, ტექნოლოგიური სისტემების ბუნება, ბაზრის სტრუქტურა და საერთაშორისო სავაჭრო წესები.

ტერმინი "ტექნოლოგიური შესაძლებლობები" მოიცავს ტექნოლოგიის შეძენის, ასიმილაციის, გამოყენების, მორგებისა და შექმნისათვის საჭირო ცოდნას და უნარს. რაც უფრო მეტ ზემოთ ჩამოთვლილ უნარს ფლობს კონკრეტული ქვეყანა და რაც უფრო უკეთ ახერხებს იგი მათ დაგროვებას, მით უფრო წარმატებული იქნება დაგეგმილი წინსვლის პროცესი. კერძო საწარმოები ტექნოლოგიური შესაძლებლობების კონცენტრირების ძირითადი ადგილია. შესაბამისად, ისინი ერის კონკურენტული უპირატესობის საკვანძო კომპონენტად განიხილება.

5.6. საინოვაციო სისტემების შეფასების თანამედროვე მეთოდოლოგიები

"მსოფლიო ინოვაციის მონაცემთა ცხრილის" ანგარიშში მოცემულია ევროკავშირის 25 წევრი სახელმწიფოსა და სხვა ქვეყნების ინოვაციური საქმიანობის შედარება კვლევისა და განვითარების დამფინანსებელ სხვა წამყვან ქვეყნებთან.

ცხრილი 2. კვლევისა და განვითარების ხარჯები მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართებაში (160 ქვეყანაში 2006 წლისათვის (ათ. აშშ \$))

აშშ	26655154	36.69	უკრაინა	41536	0.06%
ევროპა 25	16595544	22.85%	ლუქსემბურგი	33527	0.05%
იაპონია	14829645	20.41%	ტაილანდი	32167	0.04%
გერმანია	4777706	6.58%	სლოვენია	31001	0.04%
საფრანგეთი	3056595	4.21%	ისლანდია	26618	0.04%
გაერთიანებული სამეფო	2802347	3.86%	ხორვატია	22647	0.03%
ჩინეთი	1540417	2.12%	ეგვიპტე	19216	0.03%
სამხ. კორეა	1439710	1.98%	პაკისტანი	17138	0.02%

⁶⁷ იხ. „საქართველოს ეროვნული საინოვაციო სისტემის კონცეფცია“, გიორგი ივანიაშვილი-ორბელიანი, კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, თბილისი, 2008.

კანადა	1433170	1.97%	რუმინეთი	15456	0.02%
იტალია	1218205	1.68%	ტუნისი	13056	0.02%
შვედეთი	1032620	1.42%	სლოვაკეთი	12654	0.02%
ჰონგკონგი	102365	0.14%	საქართველო	969	0.00%

წყარო: „გლობალური საინოვაციო ინდექსი“, 2006

ზემოაღნიშნულ სიაში რომ მოხვედრილიყო, განვითარებად ქვეყანას შიდა პროდუქტის მინიმუმ 0.1% ინოვაციებზე უნდა დაეხარჯა. ამ სიაში საქართველოს 149-ე ადგილი უკავია, ერთ სულ მოსახლეზე გაწეული ხარჯების ოდენობით დაახლოებით 500-ჯერ ჩამორჩება საქართველოს ზომის ფინეთს, 140-ჯერ საქართველოზე 5-ჯერ პატარა სლოვენას, 40-ჯერ ჩვენზე 10-ჯერ პატარა კვიპროსს და ბოლოდან მეორე ათეულშია მოქცეული ნეპალთან და სეიშელის კუნძულებთან ერთად.

ინოვაციური პოლიტიკის ძირითადი ყურადღება გამახვილებულია ნოვატორობის უნარსა და წარმოების ისეთ ფაქტორებზე, როგორც არის ინვესტიცია კვლევასა და განვითარებაში, სამეცნიერო დაწესებულებები, პიროვნული რესურსები და სოციალური კაპიტალი. ასეთი ფაქტორები ხშირად გვევლინებიან ინოვაციურობის საფუძვლებად და ურთიერთდაკავშირებულნი არიან ისეთ შუალედურ შედეგებთან, როგორც არის მთლიანი შიდა პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე⁶⁸.

ინოვაციის გაზომვის ინდიკატორები

საინოვაციო სისტემის შეფასების შესაბამისი ევროპული ინდიკატორები მოიცავს 5 საკვანძო კატეგორიას⁶⁹, რომლებიც უკავშირდება საინოვაციო საქმიანობის სხვადასხვა ასპექტებს:

1. ინოვაციის მამოძრავებელი ძალები (მეცნიერთა და ინჟინერთა ოდენობა, უმაღლესი განათლების მქონე მოსახლეობა, ცოდნის დონე და ა.შ.) ზომავს ინოვაციური პოტენციალისათვის საჭირო სტრუქტურულ პირობებს;
2. ცოდნის მოპოვება ზომავს ინვესტიციებს კვლევასა და განვითარებაში ინოვაცია და მეწარმეობა ზომავს ინოვაციისათვის გაწეულ ძალისხმევას კორპორატიულ დონეზე;
3. ცოდნის გამოყენება ზომავს აქტიურობას შრომისა და ბიზნესის სფეროში და მათ დამატებით ღირებულებას ინოვაციურ სექტორებში;
4. ინტელექტუალური საკუთრება ზომავს მიღწეულ შედეგებს წარმატებული ნოუ-ჰაუს საკითხებში.

5.7. საერთაშორისო პრაქტიკა

⁶⁸ იხ. „საქართველოს ეროვნული საინოვაციო სისტემის კონცეფცია“, გიორგი ივანიაშვილი-ორბელიანი, კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, თბილისი, 2008

⁶⁹ ევროპის ინოვაციის მონაცემთა ინდიკატორები, წყარო: ევროსაბჭოს სტატისტიკური სამსახური (Eurostat), CIS, OECD, OHM

უკანასკნელი ათწლეულების და, განსაკუთრებით, ბოლო წლების საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის შესწავლა ცხადყოფს, რომ მოწინავე ეკონომიკის მქონე პრაქტიკულად ყველა სახელმწიფო ხელს უწყობდა ეროვნული კონკურენტულობის ზრდაზე ორიენტირებული რეგიონული საინოვაციო სისტემის განვითარებას და კლასტერების ჩამოყალიბების პოლიტიკას - როგორც მის საშუალებას. ამგვარი მიდგომის ერთ-ერთ ყველაზე თვალსაჩინო შემთხვევას, მაგალითად, ადგილი ჰქონდა გერმანიაში 1996 წელს, როდესაც მთავრობამ გამოაცხადა ბიორეგიონული კონკურსი⁷⁰, რომელიც მიზნად ისახავდა რეგიონული ორგანოებიდან განაცხადების მიღებას, რათა მათთვის ფინანსური მხარდაჭერა გაეწია ინოვაციური, რეგიონული ბიოტექნოლოგიური კლასტერების მშენებლობაში, რომლებიც დაეხმარებოდნენ გერმანიას ბიოტექნოლოგიის კომერციალიზაციაში არსებული სუსტი კონკურენტული პოზიციის გაუმჯობესებაში. გამარჯვებული რეგიონები გახდნენ მიუნხენი ბავარიაში, კიოლნი და დიუსელდორფი ჩრდილოეთ რაინ-ვესტფალიაში და ჰაიდელბერგი ბადენ-ვურტემბერგში.

გაერთიანებულ სამეფოში, მთავრობის სამეწარმეო პოლიტიკა 1998 წლიდან მიზანდასახულად ავითარებს ცოდნაზე დაფუძნებულ ეკონომიკას, იგი აძლიერებს რეგიონული განვითარების ინსტიტუციებს და ახდენს ინოვაციის ზრდის თანადაფინანსებას, უჭერს რა მხარს რეგიონული კლასტერების სტრატეგიას⁷¹.

1970 წლიდან, ზრდისა და გარდაქმნის სწრაფ პროცესს განიცდიდნენ აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნები. ახლად ინდუსტრიალიზებულმა ქვეყნებმა სამხრეთ აღმოსავლეთში თავიანთი ინოვაციური ძალისხმევის შედეგად უფრო მაღალ საფეხურზე გადაინაცვლეს და ახალი ტექნოლოგიების განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლის შემსრულებლებად მოგვევლინენ. ტექნოლოგიური პროგრესი და საერთაშორისო ვაჭრობის ლიბერალიზაცია სტრუქტურული გარდაქმნის საკითხში ორ ფუნდამენტურ ფაქტორს წარმოადგენს. მეცნიერებაზე დაფუძნებული მაღალტექნოლოგიური ექსპორტის წილი აღმოსავლეთ აზიისა და წყნარი ოკეანის აუზის ქვეყნების მთლიან სამრეწველო ექსპორტში 2000 წელს საშუალოდ 30%-ს შეადგენდა. ის წარმატება, რომელსაც ტაივანმა და კორეამ მიაღწიეს, ვითარდებოდა მიმბაძველობიდან ნოვატორობამდე და საგულისხმოა იმ ქვეყნებისათვის, რომელთაც სურთ ამ გამოცდილებიდან სასარგებლო გაკვეთილის მიღება⁷².

ძირითადი გაკვეთილები⁷³ და შესაბამისი დასკვნები აღნიშნული ქვეყნების გამოცდილებიდან შეჯამებულია წინამდებარე მოხსენების მე-2 თავში.

⁷⁰ იხ. „Quick Scan: Public Policies to support ‘Hot Spots’ in Europe“, 2005. http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/544_Volume_II_Hotspots.pdf

⁷¹ Quick Scan: Public Policies to support ‘Hot Spots’ in Europe“, 2005. http://www.technopolis-group.com/resources/downloads/reports/544_Volume_II_Hotspots.pdf

⁷² იხ. „საქართველოს ეროვნული საინოვაციო სისტემის კონცეფცია“, გიორგი ივანიაშვილი-ორბელიანი, კობა კიკაბიძე, დავით ლოსაბერიძე, თბილისი, 2008.

⁷³ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ფართო მიმოხილვა იხილეთ სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებულ დიაგნოსტიკური ვერსიის ვრცელ ვერსიაში.

VI. გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა⁷⁴

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო კომისიის სამდივნოს გარემოს დაცვისა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის სამუშაო ჯგუფის შუალედურ მოხსენებას. მოხსენება მოიცავს კვლევის შედეგად მიღებულ ძირითად მონაცემებსა და დასკვნებს საქართველოს რეგიონებში არსებული მდგომარეობის შესახებ გარემოს დაცვისა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის სფეროში. დასკვნები ეყრდნობა სამუშაო ჯგუფის ექსპერტების მიერ ჩატარებული კვლევის შედეგებს. კერძოდ, ექსპერტების მიერ შესწავლილ და გაანალიზებულ იქნა საქართველოში რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობისა და გარემოს დაცვის არსებული პრაქტიკა. ინფორმაციის მოძიება მოხდა კითხვარებისა და ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუების, ასევე, სხვადასხვა სახის ღონისძიებების (სემინარები, სამუშაო შეხვედრები) მეშვეობით. გამოკითხვაში მონაწილეობდა საქართველოს ყველა სამხარეო ადმინისტრაცია (გარდა აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა), ასევე, საქართველოში მოქმედი საერთაშორისო და არასამთავრობო ორგანიზაციები და საჯარო უწყებები. მოხსენებაში წარმოდგენილი დასკვნები ითვალისწინებს, ასევე, სამდივნოს სხვა ჯგუფებისა და მოწვეული ექსპერტების მოსაზრებებს.

მოხსენების პირველ ნაწილში წარმოდგენილია კვლევის საფუძველზე ექსპერტების მიერ გაკეთებული დასკვნები საქართველოს რეგიონებში არსებული მდგომარეობის შესახებ გარემოს დაცვისა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის სფეროში. მომდევნო თავში მოცემულია მოკლე აღწერა იმ ძირითადი შედეგებისა და მონაცემებისა, რომელთა საფუძველზეც ექსპერტებმა გამოიტანეს ზემოხსენებული დასკვნები.

6.1. დასკვნები

1. გარემოსდაცვითმა კანონმდებლობამ ბოლო წლების განმავლობაში განიცადა ცვლილებები. თუმცა, გარემოსდაცვითი რეგულირება და მართვა

⁷⁴ რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა გულისხმობს სხვადასხვა ქვეყნის რეგიონებს (ადმინისტრაციულ ერთეულებს) შორის თანამშრომლობას. განსხვავებით რეგიონული თანამშრომლობისგან, რაც, როგორც წესი გულისხმობს თანამშრომლობას ნაციონალურ დონეზე (მაგ. კავკასიის ქვეყნების თანამშრომლობა), რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა გულისხმობს თანამშრომლობას სუბ-ნაციონალურ დონეზე (მაგ. საქართველოს რეგიონების თანამშრომლობა სხვა, მეზობელი თუ არამეზობელი ქვეყნების რეგიონებთან). მოხსენებაში ასევე გამოყენებულია ტერმინი “ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა”, რაც წარმოადგენს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის ერთ-ერთ ფორმას და ხორციელდება ორი ან სამი საერთო საზღვრების მქონე ქვეყნის სამხარეო ადმინისტრაციებსა და ასევე ამ ქვეყნების ადგილობრივ მოსახლეობას შორის.

- ცენტრალიზებული რჩევა - ტერიტორიულ ადმინისტრაციებს მინიჭებული არ აქვთ თავიანთ რეგიონებში ბუნებრივი რესურსების მართვის უფლება.
2. არ ხდება გარემოსდაცვითი დაგეგმვა რეგიონულ თუ მუნიციპალურ დონეზე; ადგილობრივი გარემოსდაცვითი გეგმების შემუშავების ცალკეული მცდელობების ინიცირება ხდება არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო პროგრამების მიერ.
 3. საქართველო მონაწილეობას იღებს მთელ რიგ საერთაშორისო პროცესებში, თუმცა, აღებული ვალდებულებების შესრულება ნელი ტემპით, ან რიგ შემთხვევებში საერთოდ არ ხორციელდება.
 4. გარემოსდაცვით პროგრამებს, ადგილობრივი გარემოსდაცვითი მენეჯერების შესაძლებლობათა გაძლიერებისა და საზოგადოების ჩართულობის პროგრამების ჩათვლით, მხარს უჭერს როგორც მთავრობა, ისე დონორები და არასამთავრობო ორგანიზაციები.
 5. რეგიონულ ადმინისტრაციებს არ გააჩნიათ მკაფიოდ განსაზღვრული გარემოსდაცვითი ფუნქციები; რეგიონული და მუნიციპალური გარემოსდაცვითი სამსახურების შესაძლებლობები საკმაოდ სუსტია თანამედროვე გამოწვევების ფონზე.
 6. ადგილობრივი მოსახლეობის მონაწილეობა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღებაში შეზღუდულია.
 7. მიუხედავად ზემოხსენებული სირთულეებისა და ნაკლოვანებებისა, საქართველოში რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეებზე გარემოსდაცვითი პოლიტიკის გაუმჯობესების მაღალი პოტენციალი არსებობს.
 8. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა, განსაკუთრებით კი ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა მოიაზრება, როგორც რეგიონული განვითარების ერთ-ერთი მთავარი მამოძრავებელი ძალა. თუმცა, საქართველოს რეგიონების საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონებთან თანამშრომლობა, ძირითადად, შემოიფარგლება ცალკეული ღონისძიებების ორგანიზებით. თანამშრომლობის უფრო განვითარებული ფორმები, როგორებიცაა ერთობლივი პროექტების განხორციელება ან ერთობლივი ორგანოების შექმნის პრაქტიკა თითქმის არ არსებობს, ან ძალიან იშვიათია.
 9. საქართველოს რეგიონებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონების მიერ ერთობლივად ორგანიზებული ცალკეული ღონისძიებები ძირითადად მოიცავს განათლებისა და კულტურის სფეროებს.
 10. საქართველოს რეგიონებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონების მიერ ერთობლივად განხორციელებული სხვადასხვა ღონისძიებების დაფინანსება ძირითადად ხორციელდება საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების ან პარტნიორი რეგიონების ადმინისტრაციების მიერ. ამასთან, საქართველოს სამხარეო ადმინისტრაციები და მუნიციპალიტეტები გვევლინებიან თანადადამფინანსებლის როლში.
 11. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში მთავარ დამაბრკოლებელ ფაქტორებად გვევლინება სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობა, კვალიფიციური კადრების სიმწირე ადგილობრივ დონეზე, ასევე, რეგიონული და ადგილობრივ ადმინისტრაციებსა და ქვეყნის ხელისუფლებას შორის კოორდინაციის შედეგიანი მექანიზმების ნაკლებობა.
 12. საქართველოს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის მიმდინარე პრაქტიკა მიანიშნებს, რომ ის თავისი განვითარების საწყის ეტაპზე იმყოფება.

13. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობა დღესდღეობით არ წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტულ მიმართულებას.
14. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პრიორიტეტად ქცევა მიზანშეწონილია საქართველოს რეგიონების უმრავლესობისთვის. მათ შეუძლიათ ერთმანეთს მხარი დაუჭირონ საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში.
15. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დიდი პოტენციალი აქვს, ხელი შეუწყოს საქართველოს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებას.
16. საქართველოს რეგიონების უმეტესობას გააჩნია გარკვეული უპირატესობები, რაც შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობისათვის.
17. სტაბილურობისა და მშვიდობის განმტკიცება შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს ეკონომიკური განვითარების, ეფექტიანი მმართველობისა და გარემოს დაცვის სფეროებში საერთაშორისო თანამშრომლობის პროგრამების მეშვეობით, ეროვნული და საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერითა და ყველა ძირითადი დაინტერესებული მხარის, განსაკუთრებით კი კერძო სექტორის თანამონაწილეობით.

6.2. კვლევის შედეგები

6.2.1. გარემოს დაცვა

გარემოსდაცვითმა კანონმდებლობამ ბოლო წლების განმავლობაში განიცადა ცვლილებები. თანამედროვე გარემოსდაცვითი მართვის განვითარების პირველ მცდელობას XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში ჰქონდა ადგილი. 1996 წელს მიღებულმა საქართველოს კანონმა „გარემოს დაცვის შესახებ“ სათანადო სამართლებრივი ჩარჩოები შექმნა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების მოხმარებისთვის. ზოგადი პასუხისმგებლობა ამ ფუნქციის შესასრულებლად გადაეცა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, თუმცა, გარკვეულ ფუნქციებს ამ სფეროში ფლობდნენ სოფლის მეურნეობისა და ჯანდაცვის სამინისტროები.

საქართველოს საბაზისო კანონმდებლობა გარემოს დაცვის სფეროში შეიქმნა 1996-1999 წლებში. ზოგადად, საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობა გარკვეულწილად მიჰყვება წამყვან საერთაშორისო პრაქტიკას და საშუალებას იძლევა გამოყენებულ იქნეს ფართოდ გავრცელებული სამართლებრივი მექანიზმები და სტანდარტები გარემოზე ზემოქმედების შეფასების, ეკონომიკური ინსტრუმენტების, ინსპექტირების, მონიტორინგისა და ნებართვების გაცემის ჩათვლით. საქართველოს კანონმდებლობის ევროპის კავშირის კანონმდებლობასთან შემდგომი ჰარმონიზაცია განსაზღვრულია 2006 წლის 14 ნოემბერს საქართველო-ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში ხელმოწერილი სამოქმედო გეგმით „პარტნიორობის ახალი პერსპექტივები“, რომელიც განსაზღვრავს ჩარჩოებს საქართველოსთვის ევროკავშირის ნორმებთან და სტანდარტებთან დაახლოებისათვის, გაეროს ევროპის ეკონომიკური კომისიის კონვენციების რატიფიცირების ვალდებულებების ჩათვლით.

გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მარეგულირებელი კანონების შემუშავებაზე გავლენა იქონია 2003 წლის შემდგომმა რეფორმებმა და ეკონომიკურმა ლიბერალიზაციამ 2004 წლიდან, რამაც საგრძნობლად შეცვალა კანონით განსაზღვრული მარეგულირებელი ინსტრუმენტები.

ახალი საგადასახადო კოდექსით გადასახადების რაოდენობა 21-დან 6-მდე შემცირდა. შეიცვალა დაწესებული შეზღუდვები საშიში ნივთიერებების ემისიებზე, გაუქმდა გადასახადი ასეთი ნივთიერების გამოფრქვევისთვის (ჰაერსა და წყალში), ხოლო გადასახადი ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისთვის შეიცვალა მოსაკრებლით. საქართველოს კანონმა „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ რადიკალურად შეცვალა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის ლიცენზირების წესები. საქმიანობები, რომლებიც ექვემდებარებოდნენ გარემოს დაცვითი ნებართვის აღებას და რომელთათვისაც მოითხოვებოდა გარემოზე ზემოქმედების შეფასება იყოფოდა კატეგორიების მიხედვით. გარემოსდაცვითი ნებართვა შეიცვალა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვით და ნებართვის მაძიებლის მიერ სანებართვო დოკუმენტაციის ადმინისტრაციული წარმოების ვადა შემცირდა ოც დღემდე.

გარემოსდაცვითი რეგულირება და მართვა მნიშვნელოვანწილად ცენტრალიზებული რჩება. 2003 წლის შემდგომ სახელმწიფო მართვის სფეროში განხორციელებულმა ცვლილებებმა ასახვა პოვეს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ინსტიტუციურ რეფორმაში 2004 წლის პირველ ნახევარში. გარემოს დაცვის სხვადასხვა ნაწილზე პასუხისმგებელი მთელი რიგი სახელმწიფო უწყებებისა, როგორც იყო სახელმწიფო სატყეო დეპარტამენტი, დაცული ტერიტორიების სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოლოგიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, გეოდეზიისა და კარტოგრაფიის სახელმწიფო დეპარტამენტი, ჰიდრომეტეოროლოგიის დეპარტამენტი, გაუქმდა და შესაბამისი სამსახურების სახით დაექვემდებარა გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს. 2005 წელს შეიქმნა გარემოს დაცვის ინსპექცია გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის აღსრულების მიზნით. 2006 წლიდან რეგიონული სამმართველოები უკვე აღარ ასრულებენ მაკონტროლებელ ფუნქციებს. ამასთან, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონმა შესაბამისად გააუქმა ტერიტორიული ორგანოების ადრინდელი უფლებამოსილება, გაეცათ გარკვეული ტიპის ლიცენზიები ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსებით (გარდა ხე-ტყით სარგებლობისა) სარგებლობაზე. თუმცა, ტერიტორიული ორგანოები და ადგილობრივი თვითმმართველობები კვლავ ინარჩუნებენ მოსახლეობის მოთხოვნილების უზრუნველსაყოფად მერქნული რესურსის (სამასალე მერქანი და საშემე მერქანი) მოსახლეობაზე გაცემის უფლებამოსილებას. შედეგად, მოხდა უფლებამოსილების კონსოლიდაცია და ცენტრალიზაცია, რადგან ტერიტორიულმა ადმინისტრაციებმა დაკარგეს თავიანთ რეგიონებში ბუნებრივი რესურსების მართვის უფლება.

პრაქტიკულად არ არსებობს ადგილობრივი გარემოსდაცვითი დაგეგმვა რეგიონულ თუ მუნიციპალურ დონეზე; ადგილობრივი გარემოსდაცვითი გეგმების შემუშავების ცალკეული მცდელობების ინიცირება ხდება არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საერთაშორისო პროგრამების მიერ. 1998 წლის გარემოს მდგომარეობის მოხსენება შესაძლოა მიჩნეულ იქნეს ეროვნულ დონეზე გარემოსდაცვითი მოქმედებების დაგეგმვის პირველ მცდელობად. საქართველომ გარემოს დაცვის სამოქმედო პროგრამა 2000 წელს მიიღო. გეგმა ასახავს მოკლე, საშუალო და გრძელვადიან ამოცანებს გარემოსდაცვითი მართვისა და ბუნებრივი რესურსების მდგრადი გამოყენებისათვის. ის შედგება თავებისგან წყლის მომარაგებისა და ზედაპირული წყლების დაბინძურების, ჰაერის

დაბინძურების, რესურსების გამოყენების, ქიმიკატებისა და ნარჩენების მართვის, მიწის მოხმარების, შავი ზღვის დაცვის, ტყეებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის შესახებ. მომზადების პროცესშია გარემოს დაცვის მეორე ეროვნული პროგრამა, რომელიც ხუთწლიან პერიოდზე იქნება გათვლილი.

მიუხედავად იმისა, რომ რიო დე ჟანეიროში სამხრეთ კავკასიის სამივე სახელმწიფომ საქართველოს ჩათვლით მიიღო „დღის წესრიგი 21“, მისი 28-ე თავის განხორციელება, ანუ „ადგილობრივი დღის წესრიგი 21“-ის შემუშავება მხოლოდ 2004 წელს დაიწყო, კავკასიის რეგიონული გარემოსდაცვითი ცენტრისა და რუსეთის რეგიონული განვითარების ცენტრის ერთობლივი პროექტის „კავკასიის მთიანი რეგიონების მდგრადი განვითარება“ ფარგლებში, გერმანიისა და ლიხტენშტეინის მთავრობების მხარდაჭერით. საქართველოში „ადგილობრივი დღის წესრიგი 21“ შემუშავდა დუშეთის რაიონის სოფელ შატილისა და ონის რაიონის სოფელ ჭიორასათვის.

საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, განსაკუთრებით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში და ასევე გარემოსდაცვითი სამოქმედო გეგმის რეკომენდაციების გათვალისწინებით, 2003 წელს რგც კავკასიამ მოახდინა პირველი **ადგილობრივი გარემოსდაცვითი სამოქმედო გეგმების** (აგსგ) პროექტების ინიცირება სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების სამ მუნიციპალიტეტში (საქართველოდან - ქალაქი ქუთაისი)⁷⁵. პროექტი მიზნად ისახავს: აამაღლოს ცნობიერება გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის საუკეთესო პრაქტიკის თაობაზე, ხელი შეუწყოს აგსგ-ებისთვის ზოგადი სტრატეგიისა და მიდგომების შემუშავებას კავკასიის რეგიონში; დაეხმაროს სამხრეთ კავკასიის რეგიონში თანამშრომლობის განვითარებას გარემოსდაცვითი კუთხით. აგსგ პროექტი დაეხმარა გადაწყვეტილების მიმღებებს - ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებას, მწარმოებლებს და არასამთავრობო ორგანიზაციებს, რომ დაეხარისხებინათ გარემოსდაცვითი საჭიროებანი, შეემუშავებინათ სამოქმედო გეგმა და ეზრუნათ პრიორიტეტული პრობლემების მოგვარებაზე, წარმატებით მოეპოვებინათ დაფინანსება და განეხორციელებინათ ეფექტიანი ღონისძიებები დაბინძურების შესამცირებლად.

ეროვნულ დონეზე საქართველო მონაწილეობას იღებს საერთაშორისო პროცესებში. საქართველო არის რიგი მრავალმხრივი გარემოსდაცვითი შეთანხმების მხარე. საერთაშორისო კონვენციებთან მიერთება და მათი რატიფიკაცია განსაკუთრებით აქტიურად ბოლო წლების განმავლობაში მოხდა. მეორე მხრივ, მათი განხორციელება ნელი ტემპით მიმდინარეობს, განსაკუთრებით კი იმ კონვენციებისა, რომელთაც არ გააჩნიათ ფინანსური მექანიზმები მათი განხორციელების მხარდასაჭერად. საქართველოს ხელი არ მოუწერია გაეროს ეკონომიკური კომისიის კონვენციაზე „ტრანსსასაზღვრო წყლებისა და საერთაშორისო ტბების დაბინძურებისაგან დაცვის შესახებ“, ასევე, კონვენციაზე „ტრანსსასაზღვრო მნიშვნელობის სამრეწველო ავარიების შესახებ“ და კონვენციაზე „ტრანსსასაზღვრო გარემოზე ზემოქმედების შეფასების შესახებ“. თუმცა, საქართველო დამკვირვებელი ქვეყნის სტატუსით მონაწილეობს სამუშაო შეხვედრებში. კონვენციების ჩარჩოებში თანამშრომლობა საქართველოსთვის გარემოსდაცვითი თანამშრომლობის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს. საქართველოს გააჩნია მთელი რიგი ორმხრივი ხელშეკრულებებისა მეზობელ და ახლომდებარე სახელმწიფოებთან გარემოს დაცვის საკითხებზე თანამშრომლობის შესახებ, მათ შორის, სომხეთთან, აზერბაიჯანთან, საბერძნეთთან, ყაზახეთთან, თურქეთთან, უკრაინასთან და უზბეკეთთან. ამ შეთანხმებების ფარგლებში ყურადღება გამახვილებულია

⁷⁵ რგც კავკასია მსგავს პროექტს ახორციელებს ქალაქ ფოთში.

ტრანსსასაზღვრო ბუნებრივი რესურსების მართვის, დაბინძურების თავიდან აცილების, წყლის მართვის, ნარჩენების, ბიომრავალფეროვნებისა და ტყეების საკითხებზე. ეს შეთანხმებები ჩვეულებრივ მოიცავს პუნქტებს მონიტორინგის, ერთობლივი კვლევისა და ინფორმაციის გაცვლის, ასევე, კანონმდებლობის განვითარებისა და ჰარმონიზაციის შესახებ.

საქართველოს, ასევე, დადებული აქვს რეგიონული და ორმხრივი ხელშეკრულებები ზღვისა და სხვა საზიარო რესურსების დასაცავად. საქართველო მონაწილეობს შავი ზღვის დაბინძურებისაგან დაცვის საერთაშორისო კომისიაში. მტკვარ-არაქსის მდინარეთა აუზის რამდენიმე სამხრივი პროექტი იქნა ინიცირებული ტასისისა და აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს მიერ.

მთავრობა, დონორები და არასამთავრობო ორგანიზაციები მხარს უჭერენ გარემოსდაცვით პროგრამებს, მათ შორის, ადგილობრივი გარემოსდაცვითი მენეჯერების შესაძლებლობათა გაძლიერებისა და საზოგადოების მონაწილეობის პროგრამებს. ევროპის კომისიამ და საქართველომ გააძლიერეს თანამშრომლობა და ინფორმაციის გაცვლა, მათ შორის, კლიმატის ცვლილებაზე, წყალზე და მთების მდგრად განვითარებასა და დაცვაზე, ევრაზიული სტეპების მიწების მდგრად ინტეგრირებულ გამოყენებაზე, მოძველებულ პესტიციდებზე, ქიმიკატების კლასიფიკაციასა და მარკირებაზე, ასევე, შავი ზღვის გარემოსდაცვით თანამშრომლობაზე.

ევროკავშირი ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს რეგიონში, უპირველესად ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის მეშვეობით, რომელმაც ტასისის პროგრამა ჩაანაცვლა. 2008 წლის აგვისტოს რუსეთ-საქართველოს კონფლიქტმა დააჩქარა **ადმოსავლეთის პარტნიორობის ინიციატივის** დაწყება, რომელიც წინადადებულ ნაბიჯს წარმოადგენს ევროკავშირის მხრიდან აზერბაიჯანთან, სომხეთთან, ბელარუსთან, საქართველოსთან, მოლდოვასთან და უკრაინასთან ურთიერთობაში. ეს ინიციატივა რეფორმების უფრო ინტენსიურ მხარდაჭერას გულისხმობს ახალი **ყოვლისმომცველი ინსტიტუციური მშენებლობის პროგრამის** მეშვეობით და პარტნიორ ქვეყნებს აერთიანებს ერთობლივად გადაწყვიტონ საერთო გამოწვევები. ფინანსური დახმარება მნიშვნელოვნად გაიზარდა 450 მილიონი ევროდან (2008 წელს) 785 მილიონ ევრომდე (2013 წელს).

საქართველოში გარემოსდაცვით თანამშრომლობაში ჩართული მთავარი საერთაშორისო მხარეები არიან გაეროს სააგენტოები, ევროპის ეკონომიკური კომისია, გაეროს გარემოს დაცვის პროგრამა, გაეროს განვითარების პროგრამა, მსოფლიო ბანკი და სხვა საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტები, როგორცაა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი, ევროპის ინვესტიციების ბანკი, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (სსფ), შავი ზღვის ვაჭრობისა და განვითარების ბანკი და გლობალური გარემოსდაცვითი ფონდი (GEF).

GEF-მა ფინანსური მხარდაჭერა აღმოუჩინა პროექტებს საქართველოში ბიომრავალფეროვნების, კლიმატის ცვლილების, საერთაშორისო წყლების დეგრადაციის, ოზონის დაშლის, ნიადაგის დეგრადაციისა და მდგრადი ორგანული დამბინძურებლების პრობლემებთან დაკავშირებით.

საქართველოში მსოფლიო ბანკის პრიორიტეტებს წარმოადგენს რეგიონული გარემოსდაცვითი ინიციატივების წახალისება, ინსტიტუციური გაძლიერების მხარდაჭერა და ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია. გაეროს განვითარების პროგრამა აქტიურად უჭერს მხარს ბუნებრივი რესურსების მართვისა და შენარჩუნების

გაუმჯობესების ინიციატივებს ენერჯის დაზოგვის, განახლებადი ენერჯისა და ტრანსსასაზღვრო წყლების ჩათვლით.

საქართველოს დადებული აქვს ორმხრივი ხელშეკრულებები ტექნიკური თანამშრომლობის ხელშეწყობაზე დანიასთან, გერმანიასთან, იაპონიასთან, შვეიცარიასთან, ამერიკის შეერთებულ შტატებთან და ევროპის კომისიასთან, რომლებსგანაც ის ტექნიკურ და ფინანსურ დახმარებას იღებს გარემოს დაცვის სფეროში. საქართველო არის კავკასიის რეგიონული გარემოსდაცვითი ცენტრის (რგც კავკასია) თანადამფუძნებელი (სომხეთთან, აზერბაიჯანთან და ევროპის კომისიასთან ერთად) და ასევე, მასპინძელი სახელმწიფოც. რგც კავკასია, თავისი სათავო ოფისით თბილისში, ხელს უწყობს შესაძლებლობათა განვითარებას და თანამშრომლობას სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეთა შორის, მათ შორის, მეზობელ სახელმწიფოთა შორის.

რეგიონულ ადმინისტრაციებს არ გააჩნიათ მკაფიოდ განსაზღვრული გარემოსდაცვითი ფუნქციები; რეგიონული და მუნიციპალური გარემოსდაცვითი სამსახურების შესაძლებლობები საკმაოდ სუსტია თანამედროვე, ახალი გამოწვევების ფონზე. დეცენტრალიზაციის პროცესში ადგილობრივ ხელისუფლებას მიენიჭა უფლებამოსილება, ჩამოაყალიბოს და განახორციელოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკა ადგილობრივ დონეზე. მაგრამ, ადგილობრივი ხელისუფლებების დაინტერესება გარემოს დაცვის საკითხებით კვლავ სუსტი რჩება. ადგილობრივი თვითმმართველობები გარემოს დაცვის სამინისტროს ტერიტორიულ განყოფილებებს აღიქვამენ გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მთავარ შემსრულებლებად. შესაბამისად, ადგილობრივი ხელისუფლებები უფრო მეტად ახორციელებენ თავიანთ უფლებამოსილებებს ტერიტორიულ დაგეგმვაში, მუნიციპალურ ინფრასტრუქტურულ და კომუნალურ მომსახურებაში და არა გარემოს დაცვაში. გარემოსდაცვითი საკითხები, რომლებიც ცდება რეგიონის თუ ქალაქის ფარგლებს, მოიცავს რა წყლის აუზებს და საჭაერო სივრცეებს, ხშირად მოითხოვს რეგიონთაშორის თანამშრომლობას, თუმცა უნდა ითქვას, რომ საქართველოში თვითმმართველობების მიერ ინიცირებული ამგვარი თანამშრომლობის არც ერთი შემთხვევა არ დაფიქსირებულა.

ადგილობრივი მონაწილეობა გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილებების მიღებაში შეზღუდულია. არასამთავრობო ორგანიზაციები თვლიან, რომ გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების გამოხატვის მიზნით, ძირითადად, სამინისტროს ვებ-გვერდზე ახალი ამბების გამოქვეყნებით შემოიფარგლება. ეს სიახლეები, უმეტესად, ეხება უკვე განხორციელებულ ან დაგეგმილ სამთომოპოვებით ოპერაციებს და გარემოს დაცვის ინსპექციის მიერ გამოაშკარავებულ დარღვევებს. ამასთან, მიჩნეულია, რომ საზოგადოებისათვის ინფორმაციის მიწოდებისა და მოსახლეობის მონაწილეობის ხელშეწყობის მოთხოვნები (როგორც სამინისტროს, ისე ადგილობრივ დონეზე) ძალიან შეზღუდულია. დღეისათვის ინფორმაციის გავრცელება (სავალდებულო განცხადების გამოქვეყნება ცენტრალურ და ადგილობრივ გაზეთებში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების (გზშ) ანგარიშის საჯარო განხილვის შესახებ) და საჯარო განხილვის მოწყობა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვის მაძიებელი მეწარმის ვალდებულებაა.⁷⁶ საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემა გარემოს

⁷⁶ საჯარო განხილვის მოწყობა. მეწარმე ვალდებულია: გაზეთში გამოცხადებიდან ერთ კვირაში წარადგინოს გზშ-ის ანგარიში გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების (გდბრ) სამინისტროში; 45 დღის განმავლობაში წერილობითი ფორმით მიიღოს საზოგადოების მხრიდან შენიშვნები და მოსაზრებები, გაზეთში გამოცხადებიდან 45-60 დღეში მოაწყოს საჯარო განხილვა იმ რაიონის ადმინისტრაციულ ცენტრში, სადაც გეგმავს საქმის დაწყებას; საჯარო განხილვაზე წერილობით მოიწვიოს ადგილობრივი მმართველობის, გდბრ

დაცვის სფეროში უფრო მტკივნეულია, ვიდრე სხვა სექტორებში, რადგან გადაწყვეტილებები, რომლებსაც ცენტრალურ დონეზე იღებენ, ხშირად ზეგავლენას (უარყოფითი გარემოსდაცვითი შედეგებით) ადგილობრივ დონეზე ახდენს. ამდენად, არასამთავრობო ორგანიზაციების შემფოთებას იწვევს გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს ვალდებულების შემცირება, ინფორმაცია მიაწოდონ საზოგადოებას და ჩაატარონ საჯარო კონსულტაციები.

მიუხედავად ზემოხსენებული სირთულეებისა და ნაკლოვანებებისა, საქართველოში რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე გარემოსდაცვითი პოლიტიკის გაუმჯობესების სერიოზული პოტენციალი არსებობს.

რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე გარემოს დაცვის სფეროში მეტი უფლებამოსილების გადაცემის შემთხვევაში რეგიონებში შესაძლებელი გახდება:

- მნიშვნელოვანი საბიუჯეტო რესურსების ადგილობრივ დონეზე მობილიზება
- ადგილობრივი თვითმმართველობების ანგარიშვალდებულების გაზრდა მოქალაქეებისადმი
- ადგილობრივი გარემოსდაცვითი კადრების ახლო და მჭიდრო ურთიერთობის დამყარება მეწარმეებთან და მოსახლეობასთან
- ადგილობრივ დონეზე, განსაკუთრებით ადგილობრივ თვითმმართველობებში, გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის გაზრდა
- რეგიონული ადმინისტრაციების წვლილის გაზრდა ეფექტიანი გარემოსდაცვითი მართვის, ნარჩენებისა და წყლის გაუმჯობესებული მართვის, ეკოტურიზმისა და ბიოფერმერული საქმიანობის განვითარების უზრუნველსაყოფად.

1. ტყე (ბიომრავალფეროვნება)

სატყეო სექტორში იდენტიფიცირებული პრობლემები⁷⁷:

- **წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო ბაზა** - მოქმედ კანონმდებლობაში მრავალი კოლიზია და ურთიერთწინააღმდეგობრივი ნორმაა, რაც ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელს ხდის კანონმდებლობის მოთხოვნათა სრულყოფილად შესრულებას;
- **სუსტი ბიუროკრატიული აპარატი** - მიუხედავად 2007 წლის მარტში სატყეო დეპარტამენტში განხორციელებული სტრუქტურული რეორგანიზაციისა, რომელიც ორიენტირებული იყო ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმიზაციაზე, პასუხისმგებლობების სისტემის ნათლად ჩამოყალიბებასა და მოტივაციის გაზრდაზე, ჯერ კიდევ აუცილებელია ახლად ჩამოყალიბებული სისტემის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და ინტელექტუალური პოტენციალის განვითარება;
- **ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების გაუმიჯნავი ფუნქციები** - არ მომხდარა სახელმწიფო და ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყეების გამიჯვნა, როგორც იურიდიულად და ისე პრაქტიკულად; არ არის დადგენილი ამ ტყეების ფართობი და მდებარეობა, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული მათი მართვის სფეროში დაინტერესებული მხარეების უფლებები და პასუხისმგებლობები;

სამინისტროს და სხვა დაინტერესებული ადმინისტრაციული ორგანოების წარმომადგენლები; საჯარო განხილვიდან 5 დღეში უზრუნველყოს საჯარო განხილვის შედეგების შესახებ ოქმის გაფორმება, სადაც დეტალურად უნდა იყოს მოცემული განხილვის დროს გამოთქმული შენიშვნები და მოსაზრებები.

⁷⁷ პირველი ოთხი პრობლემა იდენტიფიცირებული და ფორმულირებულია საქართველოს სატყეო პოლიტიკის პროექტის დოკუმენტში, 2007 წელი. <http://www.forestry.ge>.

- **კერძო სექტორის სუსტი ჩართულობა** - მიუხედავად იმისა, რომ ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა სატყეო სექტორში გრძელვადიანი კერძო ინტერესების წახალისების მიზნით, ჯერ კიდევ სუსტი და არამდგრადია ბიზნესის აქტივობა ამ სფეროში;
- **ბუნებრივი და ანთროპოგენური პროცესები** - ადამიანის საქმიანობით გამოწვეული დეგრადაცია - არასწორად განხორციელებული კანონიერი, ასევე უკანონო ჭრები; ტყეების ბუნებრივი დეგრადაცია, ტყის მავნებლებით გამოწვეული ზიანი, ტყის ხანძრები; ტყის მასივების შემცირება და/ან ტყის მასივების ზრდა.

2. დაცული ტერიტორიები (ბიომრავალფეროვნება)

დაცულ ტერიტორიებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- ანთროპოგენური ფაქტორების, ასევე ბუნებრივი პირობების (კლიმატის ცვლილება) ცვლილების უარყოფითი გავლენა ფლორისა და ფაუნის ენდემურ სახეობებზე;
- მიმდებარე ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის შემოსავლის წყაროს, ასევე მათი სოციალური უფლებების შეზღუდვა;
- ადგილობრივი მოსახლეობისათვის შემოსავლის ალტერნატიული წყაროს არ არსებობა;
- ადგილობრივი მოსახლეობის დაბალი ცნობიერება და ჩართულობა⁷⁸

3. მდინარეები (წყლის რესურსები)

მდინარეებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- ჩამონადენის ცვლილება;
- დაბინძურება;
- ჩამონადენზე მუდმივი მონიტორინგის არარსებობა;
- მდინარეების დაბინძურების ხარისხზე მონიტორინგის არარსებობა.

4. მიწისქვეშა წყლები

მიწისქვეშა წყლებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- მიწისქვეშა წყლების რესურსების რაოდენობასა (დაშრეტა) და ხარისხზე (დაბინძურება) კონტროლის (მონიტორინგის) არ არსებობა;
- სასმელი წყლის (მტკნარი, მინერალური) მარაგის შემცირება არასწორი მენეჯმენტის, ანთროპოგენური ზემოქმედების თუ ბუნებრივი პირობების ცვლილების გამო;
- სასმელი წყლის (მტკნარი, მინერალური) ხარისხის გაუარესება;
- მოსავლიანობის შემცირება (შედგად, სიღარიბის და ეკომიგრანტების ზრდა);
- გეოთერმული რესურსის არაეფექტური გამოყენება;

⁷⁸ დაცულ ტერიტორიებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები უფრო დაწვრილებით ჩამოთვლილია დაცული ტერიტორიების სააგენტოს დოკუმენტში "საქართველოს დაცული ტერიტორიების განვითარების სტრატეგია და ეროვნული სამოქმედო გეგმა"

- უარყოფითი გავლენა ტურიზმსა და ჯანმრთელობის დაცვაზე.

5. მცინვარები

მცინვარებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- მდინარეთა ჩამონადენის ჯერ ზრდა (წყალმოვარდნები) და შემდგომ შემცირება;
- სედიმენტაციის გააქტიურება მდინარეებში;
- მცინვართა დნობის შედეგად წარმოქმნილი ტბების მიერ გზებისა და სოფლების ჩახერგვა;

6. ტბები

ტბებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- ტბებში წყლის ტემპერატურისა და სხვა ბუნებრივი პირობების (მლაშიანობის, ფლორის) ცვლილება;
- თევზის სახეობების ცვლილება;
- ტბების დაბინძურება მათი არასწორი ექსპლუატაციის შედეგად.

7. შავი ზღვის სანაპირო ზონა

შავ ზღვას სანაპირო ზონასთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- წყლის დაბინძურება (პორტები, დასახლებული პუნქტები);
- მდინარეების დელტებში ეკოსისტემების ბალანსის ხელოვნური შეცვლა;
- ზღვის დონის აწევა, ტალღების მოხდენის ალბათობის და ინტენსიურობის ზრდა, წყლის ტემპერატურის ცვლილება, წყლის ქიმიური შემადგენლობის ცვლილება, სედიმენტაციის გააქტიურება მდინარეთა დელტებში;
- ნაპირებისა და პლიაჟების აბრაზია/ნგრევა და ეროზია (ტურიზმი);
- მიმდებარე სასოფლო-სამეურნეო მიწებისა და საძოვრების ეროზია/დამლაშება (სოფლის მეურნეობა);
- წყალდიდობების შედეგად ინფექციური დაავადებების გავრცელება (ჯანმრთელობის დაცვა)
- ინფრასტრუქტურის დაზიანება;
- დაცულ ტერიტორიებზე ზემოქმედება (განსაკუთრებით პალიასტომის ტბაზე).

8. განახლებადი ენერგო რესურსი (ჰიდრო რესურსი, ქარი, შეშა, მზე, ბიომასა, ბიოგაზი, გეოთერმული რესურსი)

განახლებად ენერგო რესურსთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- განახლებადი ენერგეტიკული რესურსის ცვლილება (ჰიდრო რესურსი, ქარი, ბიომასა, გეოთერმია);
- ბიოგაზის რესურსის ცვლილება;
- წყალდიდობები;
- ძლიერი ქარები;
- ქარისმიერი და წყლისმიერი ეროზიები.

9. ნარჩენები (მყარი ნარჩენები, ჩამდინარე წყლები)

ნარჩენებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- ნარჩენებისა და ჩამდინარე წყლების არაეფექტური მართვა (გამწმენდი მოწყობილობების და ნარჩენების გადამუშავების პრაქტიკის არ არსებობა);
- უარყოფითი გავლენა ჯანმრთელობის დაცვის სექტორზე (ეპიდემიები, სანიტარული ნორმების დარღვევა)
- უარყოფითი გავლენა ეკოსისტემებზე (წყალი, ნიადაგი, ლოკალური ატმოსფერული ჰაერი)
- სათბურის გაზების (მეთანის-CH₄) უკონტროლო წარმოშობა, რომლებიც ხელს უწყობს გლობალური დათბობის პროცესს.

10. მიწის რესურსი

მიწის რესურსთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები

- სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების შემცირება;
- არასასოფლო-სამეურნეო ტერიტორიების შემცირება (დამეწყრილი ტერიტორიები, ზღვის შემოტევის შედეგად დამლაშებული პლაჟები);
- მოსახლეობის მიგრაცია (ეკომიგრანტები);
- სოფლის მეურნეობის მასშტაბების შემცირება;
- ეროზირებული პროცესებით გამოწვეული პრობლემების გამო ტურიზმის განვითარებისათვის ხელის შეშლა;
- ეკოსისტემების ბალანსის დარღვევა და დეგრადაცია (ტყეები, მთები, მდინარეებისა და ზღვის სანაპიროები).

11. ატმოსფერული ჰაერი (ლოკალური, გლობალური)

ატმოსფერულ ჰაერთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები:

- ატმოსფერული ჰაერის ლოკალური დაბინძურება და მისი უარყოფითი გავლენა ადამიანის ჯანმრთელობაზე, სოფლის მეურნეობასა და ეკოსისტემებზე;
- ატმოსფერული ჰაერის გლობალური დაბინძურება (ოზონდამწლელები, სათბურის გაზები, ტრანსსასაზღვრო დამაბინძურებლები);

12. კლიმატური ზონები და ლანდშაფტები

კლიმატური ზონებსა და ლანდშაფტებთან მიმართებაში იდენტიფიცირებული პრობლემები

- კლიმატური ზონის და/ან ლანდშაფტის ცვლილება (ტემპერატურის და ნალექების რეჟიმის ცვლილების გამო);
- მიკროკლიმატის ცვლილება;
- ლანდშაფტების ცვლილება (ბუნებრივი და ანთროპოგენური ზემოქმედების შედეგად);
- სასოფლო-სამეურნეო საქმიანობების და კულტურების მოსალოდნელი ცვლილებები, ასევე, ადამიანის საცხოვრებელი გარემოსა და კურორტების მნიშვნელოვნების შეცვლა/დაქვეითება;
- ეკოსისტემების (წყალი, ნიადაგი, ლოკალური ატმოსფერული ჰაერი) ცვლილებები.

6.2.2. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა

რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა, განსაკუთრებით კი ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა მოიაზრება, როგორც რეგიონული განვითარების ერთ-ერთი მთავარი მამოძრავებელი ძალა. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა განიხილება, როგორც რეგიონული განვითარებისათვის აუცილებელი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კომპონენტი. საყოველთაოდ მიჩნეულია, რომ ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის განვითარება წარმოადგენს მნიშვნელოვან წინაპირობას რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისათვის, ასევე, ერთ-ერთ მექანიზმს მოსაზღვრე რეგიონებს შორის კონფლიქტების პრევენციისა და ადგილობრივ დონეზე დემოკრატიის დამყარებისთვის.⁷⁹ ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის მნიშვნელობას ადასტურებს ევროპის საბჭოსა და ევროკავშირის განსაკუთრებული ყურადღება ამ საკითხისადმი. მეზობელი ქვეყნების რეგიონებს შორის თანამშრომლობის განვითარება სათავეს იღებს მეორე მსოფლიო ომის შემდგომი პერიოდიდან, როდესაც ევროპაში გაჩნდა პირველი ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის მაგალითები, ძირითადად, სხვადასხვა ევროპული ქვეყნის ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების ერთმანეთთან დამძობილების ფორმით. პირველი ე.წ. “ევრორეგიონი” შეიქმნა 1958 წელს გერმანია-ჰოლანდიის საზღვარზე (ეურეგიო გრონოს ირგვლივ), ხოლო ევროპის საბჭოს პირველი რეკომენდაცია ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ გამოქვეყნდა 1966 წელს, რამაც მოგვიანებით დასაბამი მისცა მადრიდის ჩარჩო კონვენციას ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ. ამ დროიდან მოყოლებული ევროპაში შეიქმნა ბევრი “ევრორეგიონი”, ასევე, რამდენიმე საერთაშორისო ორგანიზაცია, რომლებიც მიზნად ისახავენ ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პოპულარიზაციას. 1990 წელს ევროკავშირმა წამოიწყო ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პოპულარიზაციის პირველი სათემო ინიციატივა (INTERREG I), რომელსაც შემდგომში მოჰყვა იმავე ინიციატივის შემდგომი ეტაპები (INTERREG II, INTERREG III, INTERREG IV). გარდა ამისა, ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის ხელშეწყობა წარმოადგენს ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის (ENPI) მთავარ პრიორიტეტს და მიზნად ისახავს ევროკავშირის წევრ და მოსაზღვრე სახელმწიფოებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერებას. 2007-2013 წლებში ევროპის სამეზობლო და პარტნიორობის ინსტრუმენტის (ENPI) ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პროგრამის (CBC) ფარგლებში მიმდინარეობს თხუთმეტი პროგრამა,

⁷⁹ იხ. <http://www.ewi.info/ourwork/index.cfm?title=Regional%20and%20Transfrontier%20Cooperation&activityID=11>.

მათ შორის, სახმელეთო საზღვრების პროგრამები, საზღვაო საზღვრების პროგრამები და ზღვის აუზის პროგრამები.

ცოტა ხნის წინ ევროპის საბჭოს საპარლამენტო ასამბლეამ (PACE) შეიმუშავა კიდევ ერთი რეკომენდაცია, სადაც ხაზგასმულია ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის მნიშვნელობა და მისი წვლილი დემოკრატიული განვითარებისა და მეზობელი ქვეყნების მოსახლეობას შორის (განსაკუთრებით რეგიონებში მცხოვრებ ეთნიკურ უმცირესობებს შორის) კეთილმეგობრული ურთიერთობების დამყარების საქმეში.⁸⁰

სწორედ ამ ფაქტორების გათვალისწინებით, საქართველოში რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს, როგორც საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით, ისე უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად. გარდა ამისა, რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტს საქართველოს ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის თვალსაზრისით.

საქართველოს თითქმის ყველა რეგიონს (სამხარეო ადმინისტრაციას), დამყარებული აქვს კონკრეტული ტიპის თანამშრომლობა საზღვარგარეთის ქვეყნების მოსაზღვრე ან არამოსაზღვრე რეგიონებთან. საქართველოს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა დღეისათვის, ძირითადად, გამოხატულია ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების დამშობილების სახით. კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ თბილისი, ასევე საქართველოს თითქმის ყველა დიდი ქალაქი საქართველოს ცხრა რეგიონიდან (აჭარა, ქვემო ქართლი, კახეთი, იმერეთი, მცხეთა-მთიანეთი, სამეგრელო-ზემო სვანეთი, გურია, სამცხე-ჯავახეთი, რაჭა-ლეჩხუმი-ქვემო სვანეთი) დამშობილებულია რომელიმე ქვეყნის ქალაქთან ან მუნიციპალიტეტთან, ან გაფორმებული აქვს თანამშრომლობის მემორანდუმი. საქართველოს ხუთი რეგიონი გაწევრიანებულია ევროპის რეგიონთა ასამბლეაში⁸¹. ასამბლეაში გაწევრიანების სურვილი გამოხატა ასევე საქართველოს დედაქალაქმა, თბილისმა, თუმცა იმის გამო, რომ თბილისს ოფიციალურად არ გააჩნია რეგიონის სტატუსი, გაწევრიანების პროცესი დროებით შეჩერებულია.

საქართველოს რეგიონების საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონებთან თანამშრომლობა ძირითადად შემოიფარგლება ცალკეული ღონისძიებების ორგანიზებით, ხოლო თანამშრომლობის უფრო განვითარებული ფორმები, როგორებიცაა ერთობლივი პროექტების განხორციელება ან ერთობლივი ორგანოების შექმნა, თითქმის არ არსებობს, ან ძალიან იშვიათია. საქართველოში რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის ყველაზე გავრცელებულ ფორმას წარმოადგენს საქართველოს რეგიონებისა და სხვა ქვეყნების რეგიონების სამხარეო ადმინისტრაციების მიერ ცალკეული ღონისძიებების ერთობლივი ორგანიზება, რომელთა მიზანია ინფორმაციისა და გამოცდილების გაზიარება. მართალია, ბოლო წლების განმავლობაში იყო თანამშრომლობის უფრო განვითარებული ფორმების დამკვიდრების რამდენიმე მცდელობა, მაგრამ ასეთი წამოწყებები სხვადასხვა მიზეზის გამო აღარ განვითარებულა (მაგალითად, 2007 წელს ქვემო ქართლისა და სომხეთის რეგიონის, ტაუშის სამხარეო ადმინისტრაციებმა ერთობლივად წამოიწყეს ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი. პროექტს ფინანსურ მხარდაჭერას უწევდა ევროკომისია და პოლონეთის მთავრობა (Polish Aid).

⁸⁰ იხ. http://www.coe.int/t/dg4/majorhazards/ressources/APCAT/2008/apcat2008_12_REC1829_EN.pdf.

⁸¹ იხ. ევროპის უდიდესი ქსელი, რომელიც დაარსდა 1985 წელს და აერთიანებს 270 რეგიონს ევროპის 33 ქვეყნიდან, იხილეთ ასამბლეის ოფიციალური ვებ-გვერდი <http://www.aer.eu/>.

თუმცა, რამდენიმე გაცნობითი ხასიათის შეხვედრის შემდეგ პროექტი დროებით შეჩერდა, რის მიზეზადაც დასახელდა "პროექტის დეტალების შეუთავსებლობა". ჯერჯერობით პროექტი არ განახლებულა.

რაც შეეხება რეგიონების მიერ ერთობლივი ორგანოების შექმნას, რაც მიჩნეულია რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის ყველაზე განვითარებულ ფორმად, ამ მხრივაც არსებობს გარკვეული გეგმები. მაგალითად, თბილისსა და ატლანტას შორის ურთიერთობის გაღრმავებისა და გააქტიურების მიზნით დაგეგმილია თბილისი-ატლანტის კომიტეტის შექმნა, რომელიც მიმართული იქნება მჭიდრო და ეფექტური ურთიერთობების განვითარებისკენ ეკონომიკის, სამართლის, კულტურისა და სხვა სფეროებში.

საქართველოს რეგიონებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონების მიერ ერთობლივად ორგანიზებული ცალკეული ღონისძიებები ძირითადად მოიცავს განათლებისა და კულტურის სფეროებს. ცალკეული ღონისძიებები ძირითადად გულისხმობს სხვადასხვა სახის საგანმანათლებლო და კულტურული ღონისძიებების ორგანიზებას, როგორებიცაა საგანმანათლებლო გაცვლითი პროგრამები მოსწავლეებისა და სტუდენტებისათვის (მაგალითად, ლვოვისა და ქუთაისის უნივერსიტეტებს შორის სტუდენტთა და მასწავლებელთა გაცვლითი პროგრამები); სასწავლო პროგრამები საჯარო მოხელეებისთვის (მაგალითად, თბილისის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების რეგულირების კომიტეტის წარმომადგენლებმა 2000 და 2001 წლებში მონაწილეობა მიიღეს ქალაქ ბრისტოლში ჩატარებულ სასწავლო პროგრამაში; 2008 წელს რუმინეთის საელჩოს დაფინანსებით განხორციელდა კახეთის რეგიონის მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლების ტრენინგი ალბა იულიას მხარეში); კონფერენციები, სემინარები, კულტურული ღონისძიებები (მაგალითად, 2005 წლის სექტემბერში კიევში ჩატარდა თბილისის დღეები; გაიმართა თეატრალური წარმოდგენები; ქართველი ფოტოგრაფების გამოფენა; თანამედროვე და ფოლკლორული მუსიკოსების კონცერტები კიევის უნივერსიტეტებში; კონცერტი კიევის ცენტრში, დამოუკიდებლობის მოედანზე ქართველი მუსიკოსების მონაწილეობით და სხვ.) რიგი განხორციელებული ღონისძიებებისა მიზნად ისახავდა ეკონომიკური და ბიზნეს-ურთიერთობების მხარდაჭერასა და გაძლიერებას, თუმცა, ამ შემთხვევებშიც ღონისძიებებს საგანმანათლებლო ხასიათი ჰქონდა, რადგან ძირითადი აქცენტი გადატანილი იყო ინფორმაციის გავრცელებასა და გამოცდილების გაზიარებაზე (მაგალითად, 2008 წლის 12 დეკემბერს ატლანტაში გაიმართა ბიზნეს-ფორუმი, სადაც მონაწილეობა მიიღეს საქართველოსა და სხვა ქვეყნების წარმომადგენლებმა).

ამ ეტაპზე რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობა არ წარმოადგენს საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტულ მიმართულებას. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა, მათ შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა, არ არის მოხსენიებული ისეთ მნიშვნელოვან დოკუმენტებში, როგორებიცაა საქართველოს კანონი „საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ და საქართველოს მთავრობის დოკუმენტი „ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2009-2012 წლებისათვის“. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა არ ფიგურირებს არც საქართველოს რეგიონების შესახებ ოფიციალურ მოხსენებებში - პასპორტებში, რომლებიც მომზადდა 2007-2008 წლებში და წარმოადგენს რეგიონების შესახებ საქართველოს მთავრობის მიერ მომზადებულ ერთადერთ ოფიციალურ მოხსენებათა კრებულს.

საქართველოს რეგიონებისა და საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონების მიერ ერთობლივად განხორციელებული სხვადასხვა ღონისძიებების დაფინანსება, ძირითადად, ხორციელდება საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების ან პარტნიორი რეგიონების ადმინისტრაციების მიერ. თუმცა, საქართველოს სამხარეო ადმინისტრაციები და მუნიციპალიტეტები გვევლინებიან თანადადამფინანსებლის როლში. ღონისძიებების ორგანიზებისათვის საჭირო თანხის დიდ ნაწილს, როგორც წესი, ფარავენ უცხოელი დამმობილებული რეგიონული ადმინისტრაციები და დონორები, მაშინ როდესაც საქართველოს რეგიონები ფარავენ თანხების მხოლოდ მცირე ნაწილს. სამწუხაროდ, თანხების ზუსტი აღრიცხვა და თითოეული მხარის წვლილის წარმოდგენა პროცენტულად ვერ მოხერხდა ინფორმაციის სიმწირის გამო. ძირითად დონორებად რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში გვევლინებიან ევროკომისია, პოლონური დახმარება და ამერიკის საერთაშორისო დახმარების სააგენტო. ცალკეული ღონისძიებები დაფინანსებულია, ასევე, საქართველოში აკრედიტებული დიპლომატიური კორპუსის წარმომადგენლების მიერ.

რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში ერთ-ერთ მთავარ დამაბრკოლებელ ფაქტორად გვევლინება სათანადო სამართლებრივი ბაზის არარსებობა. მხოლოდ თბილისი და აჭარა გამოირჩევიან საერთაშორისო თანამშრომლობისათვის საჭირო მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბებული სამართლებრივი და სტრუქტურული უფლებამოსილებებით. ამასთან, მადრიდის ჩარჩო კონვენციის⁸² განხორციელებისთვის საჭირო სათანადო ეროვნული კანონმდებლობის არარსებობის გამო, რეგიონულ და ადგილობრივ ადმინისტრაციებს სირთულეები ექმნებათ შედეგიანი და მიზანშეწონილი საერთაშორისო თანამშრომლობის ინიციატივების განვითარებაში. სამართლებრივი და სტრუქტურული სირთულეები ხშირად იყო აღნიშნული რეგიონისა და ადგილობრივი ადმინისტრაციების წარმომადგენელთა მიერ, როგორც რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების მთავარი დამაბრკოლებელი ფაქტორი⁸³.

რეგიონებისა და თვითმმართველობების საერთაშორისო თანამშრომლობა, შესაძლოა განხორციელდეს სახელმწიფოთაშორისი (ორმხრივი ან მრავალმხრივი) შეთანხმებების საფუძველზე, რაც დღემდე არ არის გაფორმებული არც ერთ სახელმწიფოსთან, გარდა პოლონეთის რესპუბლიკისა⁸⁴. თუმცა, სახელმწიფოთაშორისი შეთანხმებები, რომლებიც ეფუძნება საქართველოს პარლამენტის მიერ 2006 წლის 28 აპრილის 2961-ლს დადგენილებით რატიფიცირებულ სახელმძღვანელო ევროპულ კონვენციას „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“⁸⁵ და ამავე კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე საქართველოს პარლამენტის დადგენილების მე-2 მუხლს, ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლებას ანიჭებს შევიდეს ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის ხელშეკრულებებში კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეზღუდვების გათვალისწინებით.

⁸² იხ. მადრიდის ჩარჩო კონვენცია ტერიტორიულ საზოგადოებებსა და ადმინისტრაციებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2006 წელს.

⁸³ იხ. 2009 წლის 4 თებერვლის მე-6 სამუშაო ჯგუფის ინიციატივით კომისიის სამდივნოს რეგიონების ადმინისტრაციების წარმომადგენლებთან გამართული მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ოქმი.

⁸⁴ საქართველოს პარლამენტის 1994 წლის 1 მაისის დადგენილება „საქართველოს რესპუბლიკის მთავრობასა და პოლონეთის რესპუბლიკის მთავრობას შორის რეგიონთაშორის ურთიერთობის შეთანხმების რატიფიკაციის თაობაზე“.

⁸⁵ საქართველოს პარლამენტის დადგენილება „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ“ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე“. 2006 წლის 28 აპრილი N 2961 - ლს.

რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განხორციელებისათვის რეგიონულ დონეზე შესაბამისი ინსტიტუტის არარსებობა, რომელიც საერთაშორისო თანამშრომლობის ეფექტურად განხორციელების მიზნით რეგიონში არსებული დაინტერესებული მხარეების (კერძო და სამოქალაქო სექტორი, მუნიციპალიტეტები და სხვა) მობილიზებას მოახდენს, რაც ზოგადად, რეგიონისათვის და კერძოდ კი ზემოთ ნახსენები დაინტერესებული მხარეებისათვის დადებითი შედეგის მომტანი იქნება, მოხდება რა, მათი მოთხოვნილებებისა და საჭიროებების გამოვლენა და გათვალისწინება საერთაშორისო თანამშრომლობის დაგეგმვისა და განხორციელების დროს.

რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების ერთ-ერთ დამაბრკოლებელ ფაქტორს წარმოადგენს კვალიფიციური კადრების სიმწირე ადგილობრივ დონეზე. რეგიონული და ადგილობრივი ადმინისტრაციები განიცდიან საერთაშორისო თანამშრომლობის პროექტების დაგეგმვისა და განვითარებისათვის სათანადო ცოდნის დეფიციტს. რეგიონის ხელისუფლების წარმომადგენლები ხშირად ასახელებენ კვალიფიციური კადრების ნაკლებობას, როგორც ერთ-ერთ ძირითად ბარიერს შეიმუშაონ საპროექტო წინადადებები და სათანადო წყაროებიდან მოიზიდონ დაფინანსება საერთაშორისო პროექტების განსახორციელებლად⁸⁶.

რეგიონული და ადგილობრივი ადმინისტრაციებისა და ქვეყნის ხელისუფლებას შორის კოორდინაციის ეფექტიანი მექანიზმების ნაკლებობა, ასევე, აფერხებს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებას. რეგიონულ და ადგილობრივ ადმინისტრაციებსა და ცენტრალურ მთავრობას შორის ეფექტიანი კოორდინაციის მექანიზმის დეფიციტი უცხოეთის სახელმწიფოებთან ურთიერთობის დასამყარებლად აფერხებს საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებას. ქართული სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციისთვის რუსეთის ბაზრის დახურვის შემდგომ, ამ პროდუქციის მწარმოებელმა რეგიონებმა თავიანთი უცხოური ბაზრის უდიდესი ნაწილი დაკარგეს. სწრაფი კოორდინაციის მექანიზმის არარსებობის გამო, სათანადო საერთაშორისო თანამშრომლობის ინიციატივების განხილვა ამ პროდუქციის სხვა ბაზრებზე რეორიენტაციისათვის არ მომხდარა⁸⁷. გარდა ამისა, როგორც ჩანს, კოორდინირება არ მომხდარა ისეთ საკითხებზეც, როგორც არის სასოფლო-სამეურნეო რეგიონების დაზარალება თურქეთიდან დაბალფასიანი პროდუქტების შემოტანით, რასაც შედეგად მოჰყვება ადგილობრივი პროდუქტის ბაზრიდან განდევნა⁸⁸.

საქართველოს რეგიონებს შეუძლიათ ერთმანეთს მხარი დაუჭირონ საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებაში. რეგიონებს შორის მსგავსი თანამშრომლობის ამჟამინდელი პრაქტიკა ინტენსიურობით არ გამოირჩევა, მაგრამ გააჩნია დიდი პოტენციალი, ხელი შეუწყოს უფრო სისტემური თანამშრომლობის განვითარებას უცხოელ პარტნიორებთან. უფრო განვითარებული რეგიონები ეხმარებიან შედარებით ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებს საერთაშორისო თანამშრომლობის დამყარებაში უცხო ქვეყნების შესაბამის რეგიონებთან. მაგალითად, თბილისი დაეხმარა მცხეთა-მთიანეთის რეგიონს პოლონეთის ვიელკოპოლსკას რეგიონთან დამეგობრებაში⁸⁹.

⁸⁶ იხ. 2009 წლის 4 თებერვლის მე-6 სამუშაო ჯგუფის ინიციატივით კომისიის სამდივნოს რეგიონების ადმინისტრაციების წარმომადგენლებთან გამართული მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ოქმი.

⁸⁷ იხ. 2009 წლის 4 თებერვლის მე-6 სამუშაო ჯგუფის ინიციატივით კომისიის სამდივნოს რეგიონების ადმინისტრაციების წარმომადგენლებთან გამართული მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ოქმი.

⁸⁸ იხ. 2009 წლის 4 თებერვლის მე-6 სამუშაო ჯგუფის ინიციატივით კომისიის სამდივნოს რეგიონების ადმინისტრაციების წარმომადგენლებთან გამართული მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ოქმი.

⁸⁹ იხ. მცხეთა-მთიანეთის რეგიონული ადმინისტრაციის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია; აგრეთვე, 2009 წლის 4 თებერვლის მე-6 სამუშაო ჯგუფის ინიციატივით კომისიის სამდივნოს რეგიონების ადმინისტრაციების წარმომადგენლებთან გამართული მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ოქმი.

თბილისმა, სხვებთან შედარებით უფრო განვითარებულ შესაძლებლობათა გამო, სხვა რეგიონებს შესთავაზა დახმარება, შესაბამისი საერთაშორისო პარტნიორების მოძებნაში, რითაც გამოხატა მზადყოფნა, ერთგვარი კოორდინატორის როლი ეკისრა. ასევე, გურიის რეგიონულმა ადმინისტრაციამ თხოვნით მიმართა აჭარის მთავრობას მსგავსი დახმარებისთვის, რადგან თავად შესაძლებლობისა და რესურსების პრობლემა აქვს, დაამყაროს მსგავსი თანამშრომლობა. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ უცხო ქვეყნების რეგიონები დაინტერესებულნი არიან ისეთი ინიციატივებით, რომლებიც რამდენიმე ქართულ რეგიონს აერთიანებს. ამიტომ, შესაძლოა არსებობდეს ძლიერი ხელშემწყობი ფაქტორები ორი ან მეტი ქართული რეგიონის დაკავშირებისათვის უცხოელ პარტნიორებთან უკეთესი თანამშრომლობის გასავითარებლად.

ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პრიორიტეტად ქვევა მიზანშეწონილია საქართველოს რეგიონების უმრავლესობისთვის. საქართველოს რეგიონების დაკავშირებამ სხვა ქვეყნების მოშორებულ, არამოსაზღვრე რეგიონებთან შესაძლოა მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები მოითხოვოს და შეზღუდული იყოს მონაწილე პირთა რაოდენობაში. ამიტომ, მეზობელი ქვეყნების რეგიონებთან ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობას უფრო დიდი პოტენციალი გააჩნია. ეს პოტენციალი შეიძლება დეტალურად იქნეს შესწავლილი და შემდეგ სრულიად იქნეს ათვისებული მომავალში. საქართველოს რეგიონებს აქვთ დიდი პოტენციალი საფუძველი ჩაუყარონ ევრორეგიონების შექმნის პრაქტიკას მოსაზღვრე სახელმწიფოების რეგიონებთან თანამშრომლობით. აჭარას გააჩნია უპირატესობა სხვა რეგიონებთან შედარებით, რადგან მას აქვს განვითარებული რეგიონული მართვის სტრუქტურა და დისკრეციის განსაზღვრული დონე თავისი ბიუჯეტის ადმინისტრირებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებისთვის.

საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დიდი პოტენციალი აქვს, ხელი შეუწყოს საქართველოს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარებას. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს დიდი პოტენციალი გააჩნია, დაეხმაროს რეგიონებს რჩევით თუ სხვა ქვეყნების რეგიონებთან თანამშრომლობის სამართლებრივი გადაწყვეტებით, ასევე, შესაბამისი საერთაშორისო კავშირების დამყარებით. ასეთი მხარდაჭერა გაზრდის ქართული რეგიონების კომუნიკაციას მათ უცხოელ პარტნიორებთან და ხელს შეუწყობს თანამშრომლობის სქემების⁹⁰ განვითარებას.

საქართველოს რეგიონების უმეტესობას გააჩნია გარკვეული უპირატესობები, რაც შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების ხელშეწყობისათვის. რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის პრაქტიკის არარსებობის გამო, არ ხდება თანამშრომლობის პრიორიტეტული სფეროების განსაზღვრა რეგიონების შედარებითი უპირატესობის გათვალისწინებით. დღემდე არსებული ქალაქების დამშობილების პრაქტიკა⁹¹ ცხადყოფს, რომ ამგვარი თანამშრომლობა შემოიფარგლება რეგიონული ადმინისტრაციების, მუნიციპალიტეტებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენელთა დელეგაციებისა და კულტურული გაცვლითი პროგრამებით. იგი არ არის მიმართული ერთობლივი რესურსების გამოყენებაზე, ერთობლივი პროექტებისა და პოტენციალის

⁹⁰ თანამშრომლობის სქემებში იგულისხმება ერთობლივი ფორმალური თუ არაფორმალური ტიპის სტრუქტურები თუ ორგანოები.

⁹¹ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრებისა და ეკონომიკის სამინისტროში შეხვედრის ოქმი; დიაგნოსტიკური ანგარიში. საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგია. საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, 2009.

იდენტიფიცირებასა და განხორციელებაზე.⁹² ზოგიერთი ფასეულობა გამორჩეულ იქნა სხვებისგან მათი მნიშვნელობის გამო.

ენა როგორც ფასეულობა. საქართველოს რეგიონების უმეტესობისათვის რუსული ენა კვლავ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს არა მხოლოდ ტრანსსასაზღვრო, არამედ ეთნოსშორის და თემთაშორის ურთიერთობებშიც. აჭარის ავტონომიურ რეგიონში უკვე მრავალი საუბრობს თურქულ ენაზე და თურქეთის მოსაზღვრე რეგიონებშიც იციან ქართული, რაც აქტიურად გამოიყენება ბიზნეს-ურთიერთობებში. ამასთან, აზერბაიჯანული და სომხური უმცირესობები საქართველოს ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში ფლობენ აზერბაიჯანულ და სომხურ ენებს. ტრანსსასაზღვრო თემების ენების ცოდნა დიდ ფასეულობას წარმოადგენს და ამალღებს მოსაზღვრე რეგიონებს შორის საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების პოტენციალს.

უცხოელი ინვესტორები, სავაჭრო პარტნიორები და საერთაშორისო დონორები. ქართული პროდუქციის მთავარი ექსპორტიორი ქვეყნების რეგიონებს, ასევე, ძირითად უცხოელ ინვესტორებს, აქვთ მაღალი პოტენციალი, მოტივაცია და საჭირო რესურსები რეგიონთაშორისი პარტნიორობის მშენებლობისთვის. ასეთ კავშირებს შეუძლია: დიდი წვლილი შეიტანოს ცოდნისა და გამოცდილების გაცვლაში ბიზნეს-სტანდარტებისა და პრაქტიკის შესახებ, დახვეწოს ადგილობრივი ბიზნესი და გააუმჯობესოს ბიზნეს და საინვესტიციო კლიმატი. საქართველოს, როგორც ნახშირწყალბადოვანი რესურსებისა და სხვა ტვირთების სატრანზიტო ქვეყნის, საერთაშორისო როლმა მნიშვნელოვნად განსაზღვრა ბრითიმ პეტროლიუმის მსგავსი უცხოური მულტინაციონალური კორპორაციებისა და ინვესტიციების მოზიდვა ქვემო ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში⁹³. ამასთან, ინფრასტრუქტურული განვითარების პროექტები მხარდაჭერილ იქნა სხვადასხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციების მიერ. კერძო ინვესტორები განიხილავენ შესაძლებლობას, წვლილი შეიტანონ ინტერნეტისა და კომუნიკაციების ინფრასტრუქტურის განვითარებაში თავისუფალი ინდუსტრიული ზონების პროექტების ფარგლებში⁹⁴. ასეთმა ვითარებამ შექმნა ახალი პერსპექტივა რეგიონებისთვის, მოახდინონ საქმიანობის ინიცირება, დაგეგმვა და განხორციელება თავიანთ უცხოელ პარტნიორებთან ერთად ძველი საბჭოთა მოდელისაგან სრულიად განსხვავებული გზით. ახალი მოდელი გვთავაზობს ფართო საზოგადოების მონაწილეობას, რასაც გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს საქართველოს რეგიონებში გარემოს დაცვისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის.

არასამთავრობო პოტენციალი. დღეისათვის საქართველოში არსებობს მხოლოდ ორი რეგიონული განვითარების სააგენტო: კახეთისა და სამცხე-ჯავახეთის. ამ ორ სააგენტოს

⁹² საქართველოს ტურიზმის დეპარტამენტის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით ამჟამად, რეგიონული ბრენდირების პროექტი ხორციელდება კახეთისა და იმერეთის რეგიონებისათვის, რომელთა ფარგლებში აქცენტი გაკეთებულია ტურიზმის განვითარებაზე (შეხვედრის ოქმი); აღსანიშნავია, რომ კახეთის ბრენდირების პროექტი კეთდება 2010 წელს დაგეგმილი ღვინის საერთაშორისო ფესტივალის ფარგლებში რეგიონის წარმოსაჩენად. შესაბამისად, რეგიონის ბრენდირების პროექტი არ ითვალისწინებს ის სრულ პოტენციალს, რომელიც ზოგადად რეგიონის ბრენდირებას გააჩნია, კერძოდ ინვესტიციების მოზიდვა, ექპორტის ხელშეწყობა, რეგიონის მოსახლეობის თვითიდენტიფიკაცია.

⁹³ ბაქო-თბილისი ჯეიჰანის ნავთობსადენის მშენებლობას თან ახლდა სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროექტები, რომელიც ბრითიმ პეტროლიუმის მხარდაჭერით განხორციელდა. იხ. <http://www.bpgeorgia.ge/go/doc/1339/245697/>.

⁹⁴ აი-სითი თბილისის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის პროექტი გათვალისწინებულია ელექტრონული ვაჭრობის მომსახურებისთვის ლილო 1-ის საბაჟო ტერმინალის მეშვეობით. მისი შემუშავება მოხდა ჰოლანდიური ნეთველიუსა და ბაგები სითი გრუპის მიერ. იხ. ბმული http://www.finchannel.com/index.php?option=com_content&task=view&id=23391&Itemid=18, ასევე, პრესრელიზი <http://www.liloerty.ge/en/pdf/offer/advertising.pdf>.

შეუძლია შეასრულოს მნიშვნელოვანი როლი საქართველოს საერთაშორისო თანამშრომლობის პროექტების განვითარებაში შესაბამის ადგილობრივ თუ საერთაშორისო ორგანიზაციებთან პარტნიორობით. ევრაზიის პარტნიორობის ფონდის მიერ განხორციელებული ინიციატივა საქართველოს, სომხეთისა და აზერბაიჯანის მეფუტკრეთა თანამშრომლობის შესაქმნელად ასეთი თანამშრომლობის კარგ მაგალითს წარმოადგენს⁹⁵.

ბიოფერმერთა ასოციაცია ელკანა კარგ შედეგებს აღწევს საქართველოს რეგიონების ადგილობრივი ფერმერების ევროკავშირის ქვეყნების ბიოფერმერებთან დაკავშირების პროგრამების მეშვეობით⁹⁶. გარემოსდაცვითი ორგანიზაციები, როგორცაა კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელი (CENN)⁹⁷ და ბიომრავალფეროვნების კონსერვაციის ფონდი - ნაკრესი (NACRES), ასევე, ახორციელებენ ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის პროექტებს სამხრეთ კავკასიის ადგილობრივი ორგანიზაციების ჩართვით. საქართველოს მწვანეთა მოძრაობამ განახორციელა რიგი ტრანსსასაზღვრო პროექტებისა ისეთ გარემოსდაცვით საკითხებზე, როგორცაა ტოქსიკური ნარჩენები, სასოფლო-სამეურნეო ნარჩენები და გენეტიკურად მოდიფიცირებული ორგანიზმები სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში ძირითადი დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით⁹⁸. ასევე, აღსანიშნავია საერთაშორისო არასამთავრობო ორგანიზაციების „ქეა საერთაშორისოსა“ და CHF-ის წვლილი ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის განვითარებაში მათი პროგრამების მეშვეობით.

სათემო კავშირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან როლს წარმოადგენს ადგილობრივი მოსახლეობის პრობლემების წამოწევა ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და რეგიონული ადმინისტრაციების დონეზე, რისი ასახვაც სამომავლო თანამშრომლობის პროექტებში შეიძლება მოხდეს. ამ ეტაპზე სათემო კავშირები უმეტესწილად დაკავებულნი არიან ეკონომიკური განვითარების საკითხებით⁹⁹.

გარემოს დაცვა. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა ამ სფეროში, როგორც ჩანს, ყველაზე მეტადაა განვითარებული, თუმცა, ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და რეგიონების ადმინისტრაციები ამ პროექტებში ხშირად არ მონაწილეობენ. ტრანსსასაზღვრო გარემოსდაცვითი თანამშრომლობის საკვანძო სფეროებიდან აღსანიშნავია კავკასიის არსებული თუ დაგეგმილი ტრანსსასაზღვრო დაცული ტერიტორიები. ასევე, მნიშვნელოვანია ნარჩენების მართვის პროექტები, თუმცა, ამ მხრივ, საერთაშორისო თანამშრომლობის მხოლოდ რამდენიმე მაგალითი დაფიქსირდა; მათ შორისაა, კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოსა და თელავის მუნიციპალიტეტის თანამშრომლობა შვედეთის ქალაქ საფლესთან ნარჩენების მართვის საკითხებზე¹⁰⁰. ტრანსსასაზღვრო წყლების მართვა საერთაშორისო თანამშრომლობის

⁹⁵ იხ. ევრაზიის პარტნიორობის ფონდის მიერ რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნოსათვის წარდგენილი საინფორმაციო ფურცელი და სამუშაო ჯგუფის მიერ შევსებული კითხვარი.

⁹⁶ იხ. ელკანას ვებ-გვერდი <http://www.elkana.org.ge/news.php>.

⁹⁷ იხ. კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის ვებ-გვერდი WWW.CENN.ORG.

⁹⁸ იხ. მე-6 სამუშაო ჯგუფის კითხვარის შესაბამისად, საქართველოს მწვანეთა მოძრაობის მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია; აგრეთვე მე-6 სამუშაო ჯგუფის 2008 წლის 25 დეკემბრის სხდომის ოქმი.

⁹⁹ იხ. Strategy of Strengthening CBO for Participation in the Economic Development and Poverty Reduction Program at <http://www.psigeorgia.org/undpsa/files/CBO%20Strategy%20-%20Eng.pdf>.

¹⁰⁰ იხ. 2009 წლის 4 თებერვლის მე-6 სამუშაო ჯგუფის ინიციატივით კომისიის სამდივნოს რეგიონების ადმინისტრაციების წარმომადგენლებთან გამართული მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ოქმი.

კიდევ ერთი პერსპექტიული სფეროა. მიუხედავად მცდელობებისა, წყლის მართვის საკითხებში ერთობლივი პროექტები ჯერჯერობით არ შემუშავებულა¹⁰¹.

ეროვნული და საერთაშორისო დონორების მხარდაჭერითა და ძირითადი დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით განხორციელებული, მიმდინარე ან დაგეგმილი საერთაშორისო თანამშრომლობის პროგრამების როლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სტაბილურობისა და მშვიდობის განმტკიცებისათვის.

საერთაშორისო თანამშრომლობის პროგრამებიდან იკვეთება შემდეგი სფეროები, რომელთაც მნიშვნელოვანი წვლილის შეტანა შეუძლიათ მშვიდობისა და სტაბილურობის განმტკიცებაში:

ტურიზმი. საქართველოს რეგიონებში ტურიზმის მაღალი პოტენციალის შესაბამისად, სამომავლო პროექტებს ამ სფეროში პერსპექტივა აქვთ¹⁰². ეს სფერო, ასევე, მნიშვნელოვანია უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად, განსაკუთრებით ეკოტურიზმის, სასტუმროებისა და მხარდამჭერი მეურნეობების ინფრასტრუქტურის განვითარების მიზნით, ნაციონალურ პარკებში და სხვა დაცულ ტერიტორიებზე. დაგეგმილი ბიოსფერული დაცული ტერიტორია სომხეთთან და თურქეთთან ერთად მრავალმხრივი წყაროებიდან (ეროვნული მთავრობების, საერთაშორისო დონორებისა და კერძო სექტორის ჩათვლით) დაფინანსების მოპოვების დიდი პოტენციალის მატარებელია¹⁰³;

სოფლის მეურნეობა. რეგიონულ ადმინისტრაციებს პირდაპირი კავშირი აქვთ ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და ამიტომაც შეუძლიათ სათანადო ინიციატივების სტიმულირება ისეთ შემთხვევებში, როცა საჭიროა სათანადო თანამშრომლობის სქემების განვითარება საყოველთაოდ მისაღები გადაწყვეტილების მისაღწევად. მაგალითად, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ბაზრის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა აგრარული რეგიონებისათვის, რომლებიც ჩვეულებრივ ზარალდებიან სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტებზე დაბალი ფასების თუ არაეფექტური სასაზღვრო და სავაჭრო რეჟიმების გამო. ამგვარი საკითხების მოგვარება შესაძლებელია თანამშრომლობის „ქვემოდან ზემოთ“ სქემების საშუალებით, ასევე, საზღვრის ორივე მხრიდან რეგიონული და ადგილობრივი მთავრობების მონაწილეობის გზით (განსაკუთრებით იმ ქვეყნებთან, რომლებიც საქართველოს მსგავსად ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის (ვმო) წევრები არიან).

წვრთნა და შესაძლებლობათა გაძლიერება. არსებობს ევროკავშირის ქვეყნებიდან სათანადო გამოცდილების მიღების საჭიროება რეგიონული მართვისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში. მნიშვნელოვანია საერთაშორისო ორგანიზაციების მხარდაჭერა საკრებულოს წევრებისათვის და მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციების თანამშრომელთა უნარ-ჩვევების გაძლიერებისათვის; ამიტომ, საჭიროა მათი ხელშეწყობა სხვა ქვეყნების რეგიონებთან ერთად შესაძლებლობათა გაძლიერების ერთობლივი პროგრამების შექმნისათვის. ასეთი პროგრამები საშუალებას მისცემს საერთაშორისო პარტნიორების მიერ დაგროვებული შესაბამისი ცოდნის შედეგიან და სწრაფ გადაცემას. რეგიონის ადმინისტრაციებს შეუძლიათ თავიანთი დაინტერესება დააფიქსირონ აღნიშნულის მიმართ. უფრო მეტიც, თანამშრომლობა ამ სფეროში საშუალებას აძლევს

¹⁰¹ იმერეთს ჰქონდა წარუმატებელი მცდელობა საფრანგეთის ქალაქ ლიონთან წყალმომარაგების სისტემის მშენებლობის პროექტთან დაკავშირებით. იხ. იმერეთის რეგიონული ადმინისტრაციის ბ-ნ ნიკო კაჭკაჭიშვილის მოხსენება, ასევე იხ ზემოთ: მრგვალი მაგიდის შეხვედრის ჩანაწერი.

¹⁰² იხ. Lost Potential in the South Caucasus: Aspects of Interstate Trade, Fridrich Ebert Stiftung, 2003, pp 80-81.

¹⁰³ იხ. ბუნების დაცვის მსოფლიო ფონდის მიერ კომისიის სამდივნოსათვის მე-6 სამუშაო ჯგუფის კითხვარის შესაბამისად წარმოდგენილი ინფორმაცია.

რეგიონის ადმინისტრაციებს უფრო ინტენსიური და კომპლექსური საერთაშორისო თანამშრომლობა განავითარონ, როგორცაა რეგულარული პარტნიორობის ერთობლივი სქემები.

საქართველოს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის მიმდინარე პრაქტიკა მიაჩნებს, რომ ის თავისი განვითარების საწყის ეტაპზე იმყოფება.

საქართველოს რეგიონების უკვე განხორციელებული საერთაშორისო თანამშრომლობა მოსაზღვრე თუ მათ მიღმა არსებულ ტერიტორიებთან ძნელია განხილულ იქნეს, როგორც საკმარისად შედეგიანი, რაც ასახვას პოვებდა რეგიონული და ადგილობრივი შესაძლებლობების ეტაპობრივ გაუმჯობესებაში. რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებები უმეტესწილად მხოლოდ პასიურად არიან ჩართულნი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებულ შესაბამის ტრანსსასაზღვრო პროექტებში. საქართველოს რეგიონების მონაწილეობა გარემოს დაცვის, სოციალურ და ეკონომიკურ საკითხებზე არსებულ თანამშრომლობის პროექტებში, ხშირ შემთხვევაში, საჩვენებელ ფუნქციას ასრულებს. მიუხედავად იმისა, რომ შეიმჩნევა ტენდენცია დონორი მთავრობებისა და ორგანიზაციებისაგან საჩვენებელი სქემების განვითარებაში, ამას იშვიათად თუ მოჰყვება უცხო ქვეყნების რეგიონებთან თანამშრომლობის ადგილობრივი ინიციატივები. ეს კი უცვლელს ტოვებს არსებულ „ზემოდან ქვემოთ“ მოდელს, რომელიც ხშირად განიცდის ადგილობრივი დაინტერესებული მხარეების ინიციატივისა და ჩართულობის სიმცირეს. ასევე, შეიმჩნევა ამ მხრივ სახელმწიფო მართვის სხვადასხვა დონეებს შორის კოორდინაციის ნაკლებობაც, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს საკვანძო სფეროებში რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარების შემდგომ ეტაპზე გადასვლას.

ცხრილი 1. საქართველოს რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობის საკვანძო სფეროები, მიზნები და რეგიონული და ადგილობრივი მონაწილეობის ხარისხი

თანამშრომლობის სფერო	თანამშრომლობის მიზნები	რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების მონაწილეობის ხარისხი
გარემოს დაცვა და მდგრადი განვითარება	ტრანსსასაზღვრო დაცული ტერიტორიების ფარგლებში ერთობლივი მექანიზმების შექმნა, რომელთა მეშვეობითაც მოხდება უნიკალური ეკოსისტემებისა და ბიომრავალფეროვნების დაცვა და შენარჩუნება (დონორთა მიერ მართული, საერთაშორისო დონეზე კოორდინირებული პროგრამები ეროვნული მთავრობების აქტიური მონაწილეობით)	რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების როლი ჯერჯერობით ბუნდოვანია

	შავი ზღვის პროექტების განხორციელება, მათ შორის, სანაპირო ზონის ინტეგრირებული მართვის (სზიმ) პროგრამები, რომლებიც მოიცავს ისეთ კომპლექსურ საკითხებს, როგორცაა ნარჩენების მართვისა და თევზჭერის ინფრასტრუქტურის განვითარება	რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლებების მონაწილეობა შეზღუდულია
	წყლის მართვის პროექტების განხორციელება ევროპის კავშირის წევრი სახელმწიფოების რეგიონებთან და ქალაქებთან (პოლონეთის, შვედეთის) თანამშრომლობით	საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებს კოორდინაციისა და განმახორციელებლის ფუნქცია გააჩნიათ
	ნარჩენების მართვის პროექტების განხორციელება, რომელთა დანიშნულებაა ნარჩენების განთავსებისათვის განკუთვნილი მოწყობილობების გაუმჯობესება	ადგილობრივ თვითმმართველობებს შედარებით მკაფიოდ განსაზღვრული როლი აქვთ; რეგიონული ადმინისტრაციების მონაწილეობა მცირეა
ეკონომიკური განვითარება (სოფლის მეურნეობა)	მეღვინეობის სპეციალისტების გაცვლები შესაბამის ქართულ რეგიონებში ღვინის წარმოების განვითარების მიზნით	რეგიონული ადმინისტრაცია აქტიურად მონაწილეობს განხორციელებაში
	მეფუტკრეობის ტრანსსასაზღვრო პროექტი გამიზნულია ქართველი, აზერბაიჯანელი და სომეხი მეფუტკრეების ქსელის დასაარსებლად	ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების როლი მინიმალურია
	ბიოპროდუქტების წარმოების ხელშეწყობის პროგრამები, რომლებიც აერთიანებს გარემოს დაცვასა და მდგრად განვითარებას სოფლის მეურნეობის საკითხებთან და მიზნად ისახავს ბიოფერმერული მეწარმეობის განვითარებას	ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების როლი შეზღუდულია
ეკონომიკური განვითარება (ტურიზმი)	ტურიზმის ინდუსტრიის განვითარებაში მოსაზღვრე ტერიტორიების ადგილობრივი და რეგიონული ადმინისტრაციების თანამშრომლობის მხარდაჭერა. ერთობლივი შეხვედრები ტურიზმის საკითხებზე, როგორც წესი, მოიცავს ტურიზმის დაგეგმვის, მართვისა და პოპულარიზაციის საკითხებზე გამოცდილების გაცვლას	ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების დაინტერესება დიდია, მაგრამ მონაწილეობა შესაბამის პროცესებში შეზღუდულია.
ეკონომიკური განვითარება (სხვა)	ეკონომიკური განვითარების სხვა პროგრამები ორიენტირებულია უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაზე (გადასახადების ოპტიმიზაციის მექანიზმების მეშვეობით, როგორცაა თავისუფალი ინდუსტრიული ზონები), ტრანსსასაზღვრო ვაჭრობის ზრდის სტიმულირებასა და მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობის სქემების	ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებების მონაწილეობის ფორმა არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული ან

	მხარდაჭერაზე	შეზღუდულია
ჯანდაცვა	ჯანდაცვის პროგრამები გამიზნულია ადგილობრივი სამედიცინო პერსონალის უნარების გაუმჯობესებისთვის (ავსტრიის რეგიონმა უმასპინძლა ტრენინგს კახეთის რეგიონის ექიმებისთვის) ან გამოცდილების გაცვლისათვის (ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინიციატივის ფარგლებში ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის განვითარების სასწავლო ვიზიტები და ტრენინგები მოსაზღვრე რეგიონების ჯანდაცვის დაწესებულებების ერთობლივი გამოყენების საკითხებზე)	ორივე შემთხვევაში მონაწილე საქართველოს რეგიონების ადმინისტრაციები ტექნიკური დახმარების მიმღებ მხარეს წარმოადგენდნენ
სახელმწიფო მართვა და ადმინისტრირება	ასეთი პროგრამების მიზანია გამოცდილების გაცვლა სახელმწიფო მართვის საკითხებში. ამ მხრივ აღსანიშნავია ართვინის რეგიონთან (თურქეთი) აჭარის თანამშრომლობა სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის საკითხებზე (ტყის მართვა) რეგიონების სტრუქტურებს შორის გამოცდილების გაცვლის მიზნით	რეგიონის მთავრობა აქტიურად არის ჩართული
განათლება	ეს პროგრამები მიზნად ისახავს პარტნიორი რეგიონის სტუდენტებისათვის განათლების შესაძლებლობების მიცემას. ამისთვის ხდება სტიპენდიების გამოყოფა დამმობილებული რეგიონებისა და ქალაქების მიერ (პოლონეთის, საფრანგეთის ქალაქების მაგალითები)	ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები აქტიურად არიან ჩართულნი
ხელოვნება და კულტურა	ეს ინიციატივები უმეტესწილად გამიზნულია რეგიონების პოპულარიზაციისთვის. საქართველოს რეგიონების ადმინისტრაციები თავიანთ უცხოელ პარტნიორებთან ერთად პერიოდულად აწყობენ ფოლკლორული ანსამბლების კონცერტებს	ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლებები აქტიურად არიან ჩართულნი

VII. საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები ეფექტური რეგიონული განვითარებისათვის

სამუშაო ჯგუფის მიერ მომზადებული დიაგნოსტიკური კვლევის მიზანს წარმოადგენს რეგიონული განვითარების მარეგულირებელი საქართველოს სამართლებრივი აქტების ანალიზი და იმ პრობლემების გამოკვეთა, რომლებიც ხელს უშლის ქვეყნის რეგიონული განვითარების პროცესს. დიაგნოსტიკური კვლევის დროს ჯგუფის მიერ გამოყენებულ იქნა კვლევის სტატისტიკური, ისტორიული, ლოგიკური და შედარებითი ანალიზის მეთოდები.

სამუშაო ჯგუფის მიერ კვლევის პროცესში სამართლებრივი ანალიზი ჩატარდა 900-მდე ნორმატიულ აქტს, როგორც შიდა კანონმდებლობას, ისე საქართველოს მიერ დადებულ საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და კონვენციებს, რომლებიც გარკვეული ფორმით ეხებოდა რეგიონული განვითარების საკითხებს. აღნიშნული ნორმატიული აქტებიდან დაახლოებით 80 გამოყენებულ იქნა დიაგნოსტიკური მოხსენების მოსამზადებლად.

ამასთან, შესწავლილ იქნა რეგიონული განვითარების პროცესის სამართლებრივი ასპექტები საზღვარგარეთის ქვეყნებში, კერძოდ, თუ რომელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები განსაზღვრავენ და რა პრინციპების საფუძველზეა აგებული ამ ქვეყნების რეგიონული განვითარების პოლიტიკა.

დიაგნოსტიკური მოხსენების წინამდებარე თავი ძირითადად მოიცავს ზოგად და კონცეპტუალურ საკითხებს, ასევე, იმ პრობლემების ანალიზს, რომელსაც არ ითვალისწინებს სხვა დარგობრივი ჯგუფების მოხსენებები. დარგობრივი სამართლებრივი ანალიზი დეტალურად არის წარმოდგენილი სხვა შესაბამისი ჯგუფების მოხსენებებში.

7.1. დასკვნები

1. საქართველოში შესამუშავებელია სამართლებრივი აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა “რეგიონის” ცნებას.
2. საქართველოში ჯერჯერობით არ არის შემუშავებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც იქნებოდა იურიდიულად სავალდებულო, სახელმძღვანელო დოკუმენტი ყველა სახელმწიფო უწყებისათვის და განსაზღვრავდა სახელმწიფოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს.
3. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის დღევანდელი რედაქციით, ერთობლივი სამსახურის ჩამოყალიბების უფლება გააჩნიათ მხოლოდ მოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს, რაც ზღუდავს არამოსაზღვრე ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების თანამშრომლობის

შესაძლებლობებს. ასევე, საქართველოს კანონმდებლობამ უნდა გაითვალისწინოს მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი ნორმატიული აქტის მიღების უფლება;

4. საქართველოს კანონმდებლობისთვის და პრაქტიკისთვის დამახასიათებელია გადაწყვეტილების მიღების მკაცრი ცენტრალიზაცია და ხელისუფლების დეკონცენტრაციის დაბალი დონე.
5. ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებები ხშირ შემთხვევაში მკვეთრად არ არის გამიჯნული.
6. საქართველოს კანონმდებლობა, მაღალმთიანი რეგიონების გარდა, არ შეიცავს იმ რეგიონების განსაზღვრის კრიტერიუმებს (დეპრესიული რეგიონების), რომლებსაც ესაჭიროებათ განსაკუთრებული სახელმწიფო ხელშეწყობა (მაგალითად, კონფლიქტის ზონების მოსაზღვრე ტერიტორიები ან სტიქიური უბედურებით დაზარალებული ტერიტორიები).
7. საქართველოს კანონმდებლობა, როგორც წესი, არ განსაზღვრავს გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს და ინსტიტუციურ მექანიზმებს, რომლებიც უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საზოგადოების ქმედით ჩართულობას რეგიონული განვითარების საკითხების გადაწყვეტაში;
8. ჩამოსაყალიბებელია რეგიონული განვითარების ეფექტური ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს რეგიონული განვითარების უწყებათაშორის კოორდინაციას.

7.2. კვლევის შედეგები

7.2.1. რეგიონის ცნება და რეგიონი როგორც სამართლის სუბიექტი საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

დღეს, საქართველოში არ არსებობს სამართლებრივი აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა “რეგიონის” ცნებას. ამდენად, სამართლებრივი აქტები, რომლებიც საუბრობენ “რეგიონებზე”, აღნიშნულ ტერმინს იყენებენ სხვადასხვა მნიშვნელობით: გეოგრაფიული ტერიტორიის, ისტორიული მხარეების, სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების სამოქმედო ტერიტორიის აღსანიშნავად.

დღეისათვის საქართველოს შემადგენლობაში შედის რეგიონული ნიშნით შექმნილი ორი სახელმწიფო–ტერიტორიული ერთეული: აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა. გარდა ამისა, ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილია დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული. საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე სამხარეო (რეგიონული) მმართველობა არ მოქმედებს. თუმცა, ტერმინი “რეგიონი” მაინც ხშირად გამოიყენება სხვადასხვა სამართლებრივ აქტებში და ყველგან განსხვავებული შინაარსობრივი დატვირთვა გააჩნია.

საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებში რეგიონი მოხსენიებულია შემდეგი სახით: „ბორჯომ-ხარაგაულის ეროვნული პარკის რეგიონი“¹⁰⁴, „სუფსის რეგიონი“, „სასაზღვრო რეგიონი“. რიგ შემთხვევებში, იგი გამოიყენება საქართველოს ისტორიული მხარეების აღსანიშნავად, მაგალითად: „კახეთის რეგიონი“, „შიდა ქართლის რეგიონი“, „იმერეთის რეგიონი“¹⁰⁵, ასევე, სოფლების, თემების,¹⁰⁶ მაღალმთიანი ტერიტორიების (მაღალმთიანი რეგიონები),¹⁰⁷ აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების მიმართ.

მსგავსი მდგომარეობაა ქვეყნის შიდა კანონმდებლობაშიც. აქ ტერმინს - „რეგიონი“ განსაკუთრებით ხშირად ვხდებით საქართველოს ისტორიულ-გეოგრაფიული რეგიონების აღსანიშნავად, მაგალითად: განათლების¹⁰⁸, დასაქმების, გარემოს დაცვის რეგიონალური პროგრამების სახით და სხვ. ზოგან კი „რეგიონი“ გამოიყენება დედაქალაქის საზღვრებს გარეთ არსებული ტერიტორიების მიმართ. მაგალითად, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ ძალადაკარგული „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებდა, სახელმწიფო ბიუჯეტში საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის შექმნას. „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ თანახმადაც საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის გადასახდელები არის წლიურ ბიუჯეტში პირველი თანრიგის ორგანიზაციული კოდით გათვალისწინებული ასიგნება, რომელიც ცალკეულ ორგანიზაციულ კოდად, მათ შორის, მოიცავს საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდს. მიღებულია ასევე გადაწყვეტილებები „რეგიონების“ სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის გაუმჯობესების შესახებ, მაგალითად: თიანეთის, იმერეთის, სამეგრელო-ზემო სვანეთის შემთხვევაში. რეგიონის ცნება აქტიურად გამოიყენება სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების მიმართაც. მაგალითად, შექმნილია ფინანსთა სამინისტროს „რეგიონალური ხაზინები“¹⁰⁹.

საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს „გეგმარებითი რეგიონების“¹¹⁰ ცნებასაც, რომლებიც წარმოადგენენ ისტორიულ-კულტურული ან/და ეკონომიკური ნიშნით გაერთიანებული, ან/და სპეციალური სივრცით-ტერიტორიული ამოცანების გადასაწყვეტად ფორმირებული რაიონების ტერიტორიების ერთობლიობას.

¹⁰⁴ იხ. „საქართველოს მთავრობასა და გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის მთავრობას შორის ტექნიკური თანამშრომლობის შესახებ“ შეთანხმება, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 10 ოქტომბრის №3559 – II ს დადგენილებით.

¹⁰⁵ იხ. „საქართველოსა და საერთაშორისო განვითარების ასოციაციის შორის დაფინანსების ხელშეკრულება (სიღარიბის დაძლევის მხარდაჭერის მესამე ოპერაცია)“, რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2007 წლის 22 ივნისის №5053-II ს დადგენილებით.

¹⁰⁶ „ხელშეკრულება საქართველოსა და სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდს შორის პროექტის დაფინანსების შესახებ (სოფლის განვითარების პროექტი)“ რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 13 ოქტომბრის N1963 – II ს დადგენილებით.

¹⁰⁷ იხ. „მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

¹⁰⁸ იხ. „ზოგადი განათლების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის 8 აპრილის №1330 კანონი.

¹⁰⁹ იხ. „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2004 წლის 21 მაისის N39 დადგენილების მე-12 მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹¹⁰ იხ. „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს 2005 წლის კანონის მე-2 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტი.

7.2.2. საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის საკითხები

საქართველოს ტერიტორიულ სახელმწიფოებრივ მოწყობას არეგულირებს საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმად, „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“.

მოცემული ჩანაწერით საქართველოს კონსტიტუციამ ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი დროებით ხელშეუხებელ თემად გამოაცხადა. ამდენად, საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე ნებისმიერი სამართლებრივი აქტი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის სახელმწიფო ტერიტორიულ მოწყობას, წინააღმდეგობაში იქნება საქართველოს კონსტიტუციასთან. სწორედ კონსტიტუციის აღნიშნული პუნქტი გვევლინება იმ გარემოების ერთ-ერთ უმთავრეს მიზეზად, რომ საქართველოს დღეისათვის მკაცრად ჩამოყალიბებული ტერიტორიული მოწყობა არ გააჩნია.

დღევანდელი მდგომარეობით, საქართველოს შემადგენლობაში შედის: ორი ავტონომიური რესპუბლიკა, ერთი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული და ადგილობრივ დონეზე შექმნილი 69 თვითმმართველი ერთეული.

პრობლემა არსებობს მოქმედი ტერიტორიული ერთეულების საზღვრების დადგენასთან დაკავშირებითაც. საქართველოს რაიონები, ქალაქები, დაბები, თემები, სოფლები შექმნილი იყო საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკის ორგანოების ადმინისტრაციული აქტებით.

აღნიშნული აქტები საფუძველად დაედო ჯერ “ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ” საქართველოს 1997 წლის კანონით შექმნილ ადმინისტრაციულ ერთეულებს და შემდეგ იგი მემკვიდრეობით მიიღო 2006 წლის - “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრულმა ადმინისტრაციულმა ერთეულებმაც. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 66-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული საზღვრები დგინდება თვითმმართველ ერთეულში შემავალი დასახლებების ამ კანონის ამოქმედების დროისათვის არსებული ადმინისტრაციული საზღვრების მიხედვით.

”ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 66-ე მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულების ადმინისტრაციული საზღვრების ამსახველი სქემატური რუკები უნდა მომზადებულიყო და რეგისტრირებულ- იყო 2007 წლის 30 დეკემბრამდე, თუმცა კანონის აღნიშნული მოთხოვნა მხოლოდ რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის შემთხვევაშია შესრულებული. საზღვრების ზუსტი განუსაზღვრელობა კი შეიძლება სერიოზულ სადავო თემად იქცეს თვითმმართველობის ერთეულებს შორის, რაც უარყოფითად იმოქმედებს მათ თანამშრომლობასა და განვითარებაზე.

7.2.3. დეკონცენტრირებული მმართველობის სამართლებრივი ასპექტები საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად

1993 წლიდან საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის ბრძანებულებების შესაბამისად, საქართველოს (ისტორიულ) მხარეებში მოქმედებდა საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის სახელმწიფო რწმუნებულის ინსტიტუტი, რომელიც ახორციელებდა ადგილობრივი და ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოთა რეგიონული წარმომადგენლობების ფორმალურ და არაფორმალურ კოორდინაციას.

ამჟამად, ქვეყნის 9 ისტორიულ-გეოგრაფიულ რეგიონში მოქმედებს სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი. სახელმწიფო რწმუნებული არის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი, რომელსაც საქართველოს პრემიერ-მინისტრთან კონსულტაციის შემდეგ თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი.¹¹¹

საქართველოში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ინსტიტუტი შეგვიძლია განვიხილოთ, როგორც დეკონცენტრირებული სამხარეო მმართველობისკენ გადადგმული პირველი ნაბიჯი. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონით სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი: კოორდინაციას უწევს და აკონტროლებს საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საქართველოს კანონების, საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის ნორმატიული აქტების აღსრულებას; ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მთავრობის დავალებით ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონალურ პროგრამებს; კანონით დადგენილი წესით ახორციელებს სახელმწიფო ზედამხედველობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე; მთავრობის დავალების შემთხვევაში კოორდინაციას უწევს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას და ახორციელებს ამ კანონითა და საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ სხვა უფლებამოსილებებს¹¹².

სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის უფლებამოსილებები დაკონკრეტებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 27 ივნისის №406 ბრძანებულებაში “სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ”, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის სხვა დამატებით ფუნქციებსაც.¹¹³ თუმცა, აღნიშნული ფუნქციები, ზოგ შემთხვევაში, წარმოადგენს შესაბამისი სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების ფუნქციებსაც (მაგალითად, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს, ხოლო ეკოლოგიის საკითხები საქართველოს გარემოს დაცვისა და

¹¹¹ იხ. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის 27¹-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹¹² იხ. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის 27¹-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹¹³ იხ. “სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 27 ივნისის №406 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების მე-5 მუხლი.

ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს კომპეტენციაა) გუბერნატორი კი საქართველოს კანონმდებლობით მხოლოდ მთავრობის დავალებითაა უფლებამოსილი კოორდინაცია გაუწიოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას, რამაც შესაძლოა შეზღუდოს მის კომპეტენციაში შემავალი ფუნქციების ეფექტურად განხორციელების შესაძლებლობა.

სახელმწიფო ორგანოები მწირად არიან წარმოდგენილი რეგიონებში. 15 მოქმედი სამინისტროდან მხოლოდ 6 გააჩნია ტერიტორიული ორგანოები, რომლებიც სრულად არ ფარავენ ყველა რეგიონს და ზოგჯერ არ ემთხვევიან გუბერნატორის სამოქმედო ტერიტორიის საზღვრებს, რაც ამცირებს მათი ერთიანი კოორდინაციის შესაძლებლობას. იგივე შეიძლება ითქვას საქვეუწყებო დაწესებულებებზე და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე. აღნიშნულ სახელმწიფო ხელისუფლების დეკონცენტრირებულ ორგანოებს გააჩნიათ შეზღუდული რესურსები და კომპეტენციები და მთლიანად არიან ანგარიშვალდებულნი ზემდგომი (სახელმწიფო ხელისუფლების) ორგანოების მიმართ.¹¹⁴

7.2.4. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა და უწყებათაშორისი კოორდინაციის პრობლემები

საქართველოში არ არის შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოს რეგიონული განვითარების ძირითად მიზნებს, პრინციპებსა და პრიორიტეტებს.

“საქართველოს მთავრობის შემადგენლობისა და სამთავრობო პროგრამისათვის ნდობის გამოცხადების შესახებ” საქართველოს პარლამენტის 2009 წლის 6 თებერვლის N 975-რს დადგენილებით, დამტკიცებულია სამთავრობო პროგრამა “ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე”, რომელიც პროგრამული სახის დოკუმენტია. პროგრამა მთავრობის ზოგად პრიორიტეტებთან ერთად, განსაზღვრავს რეგიონული განვითარების ხელშეწყობის მიზნით სხვადასხვა სფეროებში განსახორციელებელ კონკრეტულ პროექტებს.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე¹¹⁵ განთავსებულია საქართველოს მთავრობის დოკუმენტი - “ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები 2010-2013 წლებისათვის”. საქართველოს მთავრობის ძირითადი მიმართულებებისა და პრიორიტეტების დოკუმენტის შემუშავების ვალდებულებას ითვალისწინებდა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ ძალადაკარგული “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” საქართველოს კანონი¹¹⁶ (ამავეს ითვალისწინებს „საქართველოს

¹¹⁴ იხ. დიაგნოსტიკური მოხსენების ნაწილი - “რეგიონული მართვა, ინსტიტუციური მოწყობა და ადამიანური რესურსების მართვა“.

¹¹⁵ იხ. http://www.mof.ge/common/get_doc.aspx?doc_id=4358.

¹¹⁶ იხ. “საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის შესაბამისად „საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროსთან, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ სხვა სამინისტროებთან და უწყებებთან, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულებთან – გუბერნატორებთან და საქართველოს ეროვნულ ბანკთან კოორდინაციით, ყოველი წლის 1 მარტს მუშაობას იწყებს ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტზე (საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზებზე, საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზებზე, სახელმწიფო ბიუჯეტის

საბიუჯეტო კოდექსი“). აღნიშნული დოკუმენტი არ არის დამტკიცებული სამართლებრივი აქტით, თუმცა იგი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნის საშუალოვადიანი განვითარების მიმართულებებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრისას.

საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 22 აპრილის №77 დადგენილებით შეიქმნა „საქართველოს მდგრადი განვითარების სამთავრობო კომისია“. კომისიის დებულების შესაბამისად, კომისიის ამოცანა იყო საქართველოს მდგრადი განვითარების სტრატეგიის შემუშავების ხელმძღვანელობა და კოორდინაცია. 2007 წლიდან კომისია ფაქტობრივად აღარ ფუნქციონირებს.

საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 1997 და 2000 წლებში გამოიცა “საქართველოს მუნიციპალური განვითარების პროგრამის შესახებ” და “საქართველოს მუნიციპალური განვითარების მეორე ეტაპის სახელმწიფო პროგრამის შესახებ” ბრძანებულებები, რომლითაც დამტკიცდა მუნიციპალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამები საშუალოვადიანი პერიოდისთვის. სახელმწიფო პროგრამის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას, ასევე, წარმოადგენდა მუნიციპალური განვითარების რეგიონალური პროგრამების მომზადება. აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში რეალური ნაბიჯები არ გადადგმულა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „რ“ ქვეპუნქტის თანახმად (2009 წლის 28 დეკემბრის ორგანული კანონით აღნიშნულ მუხლში ცვლილებების შეტანამდე), ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას განეკუთვნებოდა „თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების, მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება“ ორგანულ კანონში არ იყო საუბარი თვითმმართველი ერთეულის მიერ განვითარების სტრატეგიის შემუშავების უფლებამოსილებაზე. თუმცა, ორგანული კანონის აღნიშნული მუხლი არ ართმევდა თვითმმართველ ერთეულს სტრატეგიული დოკუმენტის შემუშავების უფლებას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“ 2009 წლის 18 დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონის 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, რომელიც ამოქმედდა 2010 წლის 1 იანვრიდან, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება“ (კანონი აღარ ითვალისწინებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცებას).

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავებას დეპრესიული, მაღალმთიანი რეგიონების თავისებურებათა გათვალისწინებით უზრუნველყოფს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს რეგიონული განვითარების დეპარტამენტი.¹¹⁷

ძირითად მონაცემებსა და მიმართულებებზე, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებზე)“.

¹¹⁷ იხ. “რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 30 იანვრის N10 დადგენილებით დამტკიცებული დებულების მე-9 მუხლის “ე” ქვეპუნქტი.

საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს იმ რეგიონების განსაზღვრის კრიტერიუმებს, რომლებსაც არახელსაყრელი პირობების გამო ესაჭიროებათ განსაკუთრებული ხელშეწყობი რეჟიმის დადგენა (“პრობლემური”/დეპრესიული რეგიონები). გამონაკლისია, “მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ” საქართველოს კანონით განსაზღვრული “მაღალმთიანი რეგიონები”. დასადგენია სხვა “დეპრესიული” ტერიტორიების განსაზღვრის კრიტერიუმები, რომლებსაც, ასევე, ესაჭიროებათ განსაკუთრებული სახელმწიფო ხელშეწყობა (მაგალითად, კონფლიქტის ზონების მოსაზღვრე ტერიტორიები ან სტიქიური უბედურებით დაზარალებული ტერიტორიები).

მოქმედი კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული რეგიონული განვითარების სფეროში ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციის სამართლებრივი/ინსტიტუციური მექანიზმები, როგორც ცენტრალურ, ისე ადგილობრივ დონეზე. საქართველოს კანონმდებლობით რეგიონული განვითარების პოლიტიკის საკითხები გადანაწილებულია სხვადასხვა სამინისტროებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებზე. ამდენად, ხშირად წარმოიშვება ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებისა და სახელმწიფო და ადგილობრივი სტრუქტურების კოორდინირებული მოქმედების პრობლემა.

აღნიშნული პრობლემის დასაძლევად 1996 წლის 16 დეკემბერს გამოიცა საქართველოს პრეზიდენტის №817 ბრძანებულება „სახელმწიფო მართვის სისტემების რეფორმების ქმედუნარიანობის ამაღლების ღონისძიებათა შესახებ“, რომლის მიზანს წარმოადგენდა რეგიონული მართვის სისტემის ინსტიტუციური ჩამოყალიბება, რეგიონული ბიუჯეტის ფორმირებისა და მისი მართვის უნართა გაძლიერება, თვითმმართველობის ეკონომიკური საფუძვლების ჩამოყალიბება, ქვეყნის ერთიანი სტრატეგიის ფარგლებში რეგიონული დახმარების ათვისების მექანიზმის შექმნა და ჩართვა ქვეყნის მართვის ერთიან სისტემაში, მაგრამ აღნიშნულ ბრძანებულებას რეალური ნაბიჯები არ მოჰყოლია.

“საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონით, რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მთავრობის ურთიერთობას კოორდინაციას უწევს პრემიერ-მინისტრი¹¹⁸. “სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს პრეზიდენტის 2007 წლის 27 ივნისი N 406 ბრძანებულების მე-6 მუხლის, “ზ” და “ი” ქვეპუნქტის შესაბამისად, გუბერნატორი მთავრობის დავალებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონულ პროგრამებს, ასევე, სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი მხოლოდ მთავრობის დავალებითაა უფლებამოსილი, კოორდინაცია გაუწიოს საქართველოს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას. ამდენად, მთავრობის დავალების გარეშე სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის მაკოორდინირებელი კომპეტენცია შესაბამის ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში შეზღუდულია.

2008 წლის 24 იანვრიდან საქართველოში შეიქმნა “რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის” თანამდებობა. სახელმწიფო მინისტრის ძირითად ფუნქციას

¹¹⁸ იხ. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის, მე-2 პუნქტის “ვ” ქვეპუნქტი.

წარმოადგენდა: რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შესახებ წინადადებების მომზადება; რეგიონული განვითარების პროექტების განხორციელების კოორდინაცია; ცალკეული რეგიონების, მათ შორის, პოსტკონფლიქტური რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და რეაბილიტაციის სამთავრობო გადაწყვეტილებათა პროექტების მომზადების უზრუნველყოფა.

2009 წელს საქართველოში შეიქმნა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომლის კომპეტენციაში შედის: სახელმწიფო რწმუნებულების - გუბერნატორების საქმიანობის კოორდინაცია და კომპეტენციის¹¹⁹ ფარგლებში მონიტორინგი; სამინისტროს გამგებლობას მიკუთვნებული სფეროებისა და დარგების განვითარების საკითხებზე სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების, კონცეფციებისა და სახელმწიფო პროგრამების შემუშავება. აღსანიშნავია, რომ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო არ არის აღჭურვილი გუბერნატორების საქმიანობის კოორდინაციისთვის საჭირო ეფექტური სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმებით. ამასთან, სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი წარმოადგენს საქართველოს მთავრობისა და პრეზიდენტის წარმომადგენელს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მათ წინაშე.

საქართველოს კანონმდებლობაში, ძირითადად, საუბარია მხოლოდ რეგიონული განვითარების სფეროში ამა თუ იმ უწყების უფლებამოსილებებზე და ყურადღება არ არის გამახვილებული რეგიონული განვითარების უწყებათაშორისი კოორდინაციის სამართლებრივ და ინსტიტუციურ მექანიზმებზე.

7.2.5. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთთანამშრომლობისა და ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესაძლებლობების სამართლებრივი ასპექტები

„საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების კომპეტენცია საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან მიმართებით განისაზღვრება საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის დადგენის შემდეგ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად კი, „საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ“. კანონის აღნიშნული რედაქცია ზღუდავდა საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის უფლებას, თუმცა, 2006 წლის 28 აპრილს საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ იქნა “ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ სახელმძღვანელო ევროპული კონვენცია”,

¹¹⁹ იხ. “რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 30 იანვრის N10 დადგენილებით დამტკიცებული დებულება.

რომელმაც, როგორც კანონზე უფრო მაღალი იურიდიული ძალის მქონე აქტმა, განამტკიცა საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესაძლებლობა. შესაბამისად, საჭიროა „საერთაშორისო ხელშეკრულებების შესახებ“ საქართველოს კანონის აღნიშნულ მუხლში შესაბამისი ცვლილების შეტანა.

სამართლებრივი პრობლემები იქმნება საქართველოს რეგიონებს შორის თანამშრომლობის სფეროშიც. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, “ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საკრებულოს თანხმობით უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე, შექმნან საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფი ერთობლივი სამსახურები, რომლებსაც გადასცემენ მათ უფლებამოსილებაში არსებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს და ამ ფუნქციათა შესრულებისათვის საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებს.” აღნიშნული კანონით არ არის გათვალისწინებული არამოსაზღვრე თვითმმართველობის ორგანოების უფლება, ჩამოაყალიბონ ერთობლივი სამსახურები, რაც ნაწილობრივ ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლობის შესაძლებლობებს.

ამასთან, საქართველოს კანონმდებლობა არ ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი ნორმატიული აქტის მიღების შესაძლებლობას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-6 მუხლის შესაბამისად, ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს უფლება აქვთ შექმნან მხოლოდ ერთობლივი სამსახურები საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფის მიზნით, რომლებსაც გადასცემენ მათ უფლებამოსილებაში არსებულ ცალკეულ ერთგვაროვან ფუნქციებს და ამ ფუნქციათა შესრულებისათვის საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებს. თუმცა, მაგალითად, მუნიციპალიტეტებს არა აქვთ უფლება ერთობლივი ნორმატიული აქტით განსაზღვრონ ერთობლივი სამსახურის საქმიანობის წესი ან დაამტკიცონ განვითარების ერთიანი სტრატეგია.

7.2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და საზოგადოების ჩართულობის ხარისხი რეგიონული განვითარების პროცესში

საქართველოში ნაკლებად არის განვითარებული ადგილობრივი საკითხების გადაწყვეტისა და რეგიონული განვითარების სფეროში ადგილობრივი საზოგადოების ჩართვის სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები. აღნიშნული ნაწილობრივ არის განპირობებული თავად საქართველოს მოქალაქეების სამოქალაქო აქტიურობის დაბალი დონით.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონი ითვალისწინებს სახელმწიფო ვალდებულებას, 2006 წლის 1 სექტემბრამდე მიიღოს კანონი, რომელიც განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში

საზოგადოების პირდაპირი მონაწილეობის ფორმებს, რომელიც ჯერჯერობით არ არის შემუშავებული.¹²⁰

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად საქართველოს მოქალაქეებს უფლება აქვთ მიიღონ საჯარო ინფორმაცია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოსგან და თანამდებობის პირებისგან, წინასწარ გაეცნონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს გადაწყვეტილებების პროექტებს, მონაწილეობა მიიღონ მათ განხილვაში, მოითხოვონ გადაწყვეტილებათა პროექტების გამოქვეყნება და საჯარო განხილვა, მიმართონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს და თანამდებობის პირებს.¹²¹ ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსახლეობასთან კავშირს ორგანული კანონით უზრუნველყოფს რწმუნებულების ინსტიტუტი. კანონი არ ითვალისწინებს საკონსულტაციო ორგანოების არსებობას, რომელიც წახალისებდა საზოგადოების ჩართვას აღნიშნულ პროცესში.

ორგანული კანონი ითვალისწინებს მოსახლეობის გამოკითხვას მნიშვნელოვანი ადგილობრივი საკითხების გადასაწყვეტად¹²² (მაგალითად, თვითმმართველი ერთეულის საზღვრების შეცვლასთან დაკავშირებით). კანონი არ აკონკრეტებს თუ რა ფორმით და რა მექანიზმებით უნდა იყოს აღნიშნული პროცედურა ეფექტურად და ამავე დროს ობიექტურად განხორციელებული.

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს დებულების შესაბამისად, სამინისტროს რეგიონული განვითარების დეპარტამენტი უზრუნველყოფს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავებას დეპრესიული, მაღალმთიანი რეგიონების თავისებურებათა გათვალისწინებით. “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ” საქართველოს კანონის 27¹ მუხლის მე-2 პუნქტის “ბ” ქვეპუნქტის თანახმად, სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი მთავრობის დავალებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონულ პროგრამებს. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შესახებ“ 2009 წლის 18 დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონის 1-ლი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, რომელიც ამოქმედდა 2010 წლის 1 იანვრიდან, თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება“ (კანონი აღარ ითვალისწინებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების დამტკიცებას). ამდენად, საქართველოს კანონმდებლობა საუბრობს ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების დოკუმენტების შემუშავებაზე, და უნდა განამტკიცოს ინსტიტუციურ მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა და წახალისებდა ადგილობრივი საზოგადოების ჩართულობას ზემოთ აღნიშნული სტრატეგიის, პროგრამების შემუშავების პროცესში.

¹²⁰ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 67-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის “გ” ქვეპუნქტი.

¹²¹ იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლი.

¹²² იხ. “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-12 მუხლის 1-ლი პუნქტი.

რეგიონული განვითარების პრიორიტეტები დგინდებოდა და დგინდება სამინისტროების და სახელმწიფო რწმუნებულების მიერ საქართველოს მთავრობისათვის მიწოდებული ინფორმაციის საფუძველზე. კანონმდებლობით არ არის შექმნილი ეფექტური სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და ადგილობრივი საზოგადოების ჩართვას და მონაწილეობას რეგიონული განვითარების პროგრამების შემუშავების პროცესში.

ამასთან, ხშირია პრაქტიკა, როდესაც ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოები უშუალოდ წყვეტენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ექსკლუზიურ უფლებამოსილებაში შემავალი კონკრეტული ღონისძიებების დაფინანსების საკითხს და თვითმმართველი ორგანო ნაკლებად არის ჩართული აღნიშნულ პროცესში. მაგალითად, „საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის თანხის გამოყოფის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 20 იანვრის N 34 განკარგულების შესაბამისად, გათვალისწინებულია თანხების გამოყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებამოსილებების განსახორციელებელად, როგორცაა ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების რეაბილიტაცია (ლაგოდეხი), ხიდის მშენებლობა, გარე განათების მოწყობა (სიღნაღი), სანიაღვრე არხების მოწყობა, სკვერის კეთილმოწყობა, ბაღის გათბობის სისტემის დაფინანსება, სახანძრო სამსახურის შენობის რეაბილიტაცია, ნაგვის ბუნკერებისა და სპეცმანქანების შესყიდვა, თუნუქის სახურავის შექმნა და სხვ. დაფინანსების აღნიშნული ფორმა არ შეესაბამება არც გამოთანაბრებითი ტრანსფერის და არც მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერის საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ განმარტებას.

7.2.7. უფლებამოსილებათა გამიჯვნასთან დაკავშირებული პრობლემები

1997 წლიდან 2006 წლამდე, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის ამოქმედებამდე, თვითმმართველობის საკითხები მოწესრიგებული იყო „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით. ახალი კანონის ძალაში შესვლის შემდეგ წარმოიშვა შეუსაბამობა ორგანულ კანონსა და მოქმედ კანონმდებლობას შორის.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გაუქმებულ იქნა ადგილობრივი მმართველობა, შედეგად ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციაში შემავალი საკითხები კონკრეტული მარეგულირებელი სუბიექტის გარეშე დარჩა, რომელიც გადაიბარებდა სახელმწიფოს გამგებლობაში არსებულ კომპეტენციებს. ამ შემთხვევაში, თუ ადგილობრივი მმართველობის კომპეტენციაში შემავალი საკითხი ახალი ორგანული კანონით გათვალისწინებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებში საქმე გვაქვს მხოლოდ რედაქციული ხასიათის ხარვეზთან, რომელიც შეიძლება გამოსწორდეს ტერმინის „მმართველობა“ „თვითმმართველობით“ შეცვლით.¹²³

¹²³ იხ. „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი.

განსხვავებული სიტუაციაა, თუ საკითხი საქართველოს სპეციალური კანონმდებლობით შედიოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციაში და ახალი კანონით აღარ განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტით თვითმმართველობის ექსკლუზიური კომპეტენციები განისაზღვრება მხოლოდ ორგანული კანონით, ანუ თუ სპეციალური კანონით დგინდება თვითმმართველობის ის დამატებითი უფლებამოსილება, რაც არ არის გათვალისწინებული ორგანული კანონით, იგი შეიძლება წარმოადგენდეს მხოლოდ დელეგირებულ უფლებამოსილებას.¹²⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანულ კანონსა და „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონს შორის არსებობს შეუსაბამობა. კერძოდ: „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-3 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად „აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებანი, ამ კანონით დადგენილი პირობების გათვალისწინებით, განისაზღვრება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონმდებლობით“. „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლი კი, რომელიც ამომწურავად განსაზღვრავს აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას მიკუთვნებულ საკითხებს, არ მოიხსენიებს რაიმე უფლებამოსილებას, რომელიც აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი რეგულირების სფეროში.

თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებანი განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტით. ამ პუნქტის ცალკეული ნორმები შეუსაბამობაშია კონსტიტუციური კანონის დებულებებთან, კერძოდ, კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტით მთელი რიგი კომპეტენციები განეკუთვნება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობას, ხოლო ორგანული კანონით კი იგივე კომპეტენციები – თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებს.¹²⁵

საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ თვითმმართველობის მეშვეობით სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად“. ე.ი. კონსტიტუცია „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ საკითხებს (მათ შორის, ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლები, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები, საავტომობილო გზები და ა.შ.) უკავშირებს და მიიჩნევს ადგილობრივი თვითმმართველობის პრეროგატივად. ამავე დროს, კონსტიტუციურ კანონში ტერმინი „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ გამოიყენება აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განსაკუთრებულ გამგებლობასთან დაკავშირებით.

¹²⁴ იხ. „პროფესიული განათლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი და მე-18 მუხლი, რომლებიც ადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციას პროფესიული განათლების სფეროში, როგა ორგანული კანონით აღნიშნული საკითხი არ შედის ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური კომპეტენციების ჩამონათვალში.

¹²⁵ იხ. „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის სტატუსის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მე-7 მუხლის 1-ლი პუნქტის „ე“, „თ“, „ო“, „ს“ და შესაბამისად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ო“, „ნ“, „პ“ და „ტ“ ქვეპუნქტები.

ცხადია, სახეზეა კონსტიტუციურ ნორმათა შორის შეუსაბამობა, ვინაიდან გაურკვეველი ხდება ტერმინის „ადგილობრივი მნიშვნელობის“ არსი.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის 1-ლი მუხლის “კ” ქვეპუნქტით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნებაყოფლობითი უფლებამოსილება განმარტებულია, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილება, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისთვის.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანული კანონის მე-18 მუხლი კი უფრო აკონკრეტებს ნებაყოფლობითი უფლებამოსილების ფარგლებს და ადგენს, რომ “თვითმმართველ ერთეულს უფლება აქვს საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ფარგლებში, საკუთარი ინიციატივით მიიღოს სოციალური, კულტურული და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის შექმნისა და განვითარების გადაწყვეტილება იმ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისთვის.” ორგანული კანონის აღნიშნული მუხლი სრულად ვერ ასახავს “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის” მე-4 მუხლით განმტკიცებულ პრინციპს, რომლის შესაბამისად, ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს, კანონის ფარგლებში აქვთ სრული თავისუფლება, განახორციელონ თავიანთი ინიციატივები ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს.

თუმცა, საერთაშორისო ხელშეკრულების უპირატესი იურიდიული ძალის გათვალისწინებით შეიძლება მივიჩნიოთ, რომ საქართველოში თვითმმართველი ერთეულის ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების სფერო არ შემოიფარგლება მხოლოდ სოციალური, კულტურულ და საგანმანათლებლო ინფრასტრუქტურის შექმნისა და განვითარების თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებით.

“ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანულ კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ 2009 წლის 28 დეკემბრის საქართველოს ორგანული კანონის 1-ლი მუხლის (კანონის აღნიშნული მუხლი უნდა ამოქმედდეს 2010 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების შედეგების ოფიციალურად გამოცხადები დღიდან) მე-3 პუნქტის შესაბამისად, თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა სახეებია: 1)საკუთარი უფლებამოსილებები და 2) დელეგირებული უფლებამოსილებები (ორგანული კანონი აღარ განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებების სახეებს).

7.3. რეგიონული განვითარების ინსტიტუციურ-სამართლებრივი ასპექტები აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში

რეგიონის კონცეპტუალური გაგება აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არაერთგვაროვანია. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის თვალსაზრისით ქვეყნების ნაწილმა განავითარა სამდონიანი სისტემა, სადაც ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებთან ერთად არსებობს რაიონული ან რეგიონული დონე (თვითმმართველი ან ცენტრალური ხელისუფლების მიერ ფორმირებული ორგანოებით). ზოგიერთ ქვეყნებში რეგიონები შექმნილია ისტორიულ-ტრადიციული ნიშნით, ზოგან კი რეგიონი გაგებულია როგორც სტატისტიკური დაგეგმარების რეგიონები, რომლებიც არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში რეგიონული განვითარების თანმდევი პროცესი იყო სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული სტრუქტურის რეფორმა. ქვეყნის დეცენტრალიზაცია აუცილებელი მექანიზმი იყო ამ ქვეყნების როგორც დემოკრატიული, ისე სახელმწიფო მმართველობის სისტემის განვითარების თვალსაზრისით. კომუნისტური რეჟიმების დანგრევის შემდეგ პირველ ეტაპზე ჩნდება მუნიციპალური დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რაც შეეხება რეგიონალიზაციას, ის ყველა ქვეყანაში თანაბარი ინტენსივობით არ მიმდინარეობს.

ეს პროცესი კარგად ჩანს ამ ქვეყნების კონსტიტუციებიდანაც, სადაც რეგიონული თვითმმართველობის დონე არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული და მხოლოდ რამდენიმე სახელმწიფოს კონსტიტუციაში ვხვდებით. *უნგრეთის* კონსტიტუციაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებად განსაზღვრულია დედაქალაქი, ქალაქები, ქალაქის რაიონები, საგრაფოები (რაიონებში) და სოფლები.¹²⁶ *ლიტვის* კონსტიტუციაში გვაქვს მხოლოდ ჩანაწერი იმის შესახებ, რომ ქვეყნის მაღალი დონის ადმინისტრაციული ერთეულების ფორმირებას ახორციელებს მთავრობა, თუმცა მინიშნება რეგიონულ თვითმმართველობაზე არ გვაქვს.¹²⁷ დაახლოებით მსგავს ჩანაწერს ვხვდებით *სლოვაკეთის რესპუბლიკის* კონსტიტუციაშიც, მაგრამ აქ მაღალი დონის ადმინისტრაციული ერთეული მოხსენიებულია როგორც თვითმმართველი ერთეული.¹²⁸ *ესტონეთის* კონსტიტუციის შესაბამისად ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სასოფლო მუნიციპალიტეტებში და ქალაქებში, ხოლო სხვა თვითმმართველობის ორგანოს დაფუძნება შეიძლება მხოლოდ ესტონეთის კანონმდებლობით დადგენილი პროცედურით.¹²⁹ რეგიონული დონის თვითმმართველობის ერთეულების შესახებ არ არის საუბარი არც მოლდავეთის, *რუმინეთის* და *ლატვიის* კონსტიტუციებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის შუალედური - რეგიონული დონე პირდაპირ არის განსაზღვრული *ჩეხეთის რესპუბლიკის* და *პოლონეთის* კონსტიტუციებით.¹³⁰ რეგიონებზე ასევე საუბარია *უკრაინის* კონსტიტუციაში, თუმცა რეგიონის სტატუსი აქ მეტად ორაზროვანია, ერთი მხრივ,

¹²⁶ იხ. უნგრეთის კონსტიტუციის 41-42 მუხლები.

¹²⁷ იხ. ლიტვის კონსტიტუციის 123-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹²⁸ იხ. სლოვაკეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 64-ე მუხლი.

¹²⁹ იხ. ესტონეთის კონსტიტუციის 155-ე მუხლი.

¹³⁰ იხ. ჩეხეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 99-ე მუხლი და პოლონეთის კონსტიტუციის 164-ე მუხლი.

რეგიონები წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის ნაწილს, მაგრამ არ არიან “თვითმმართველი ერთეულები”, მეორე მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლება რეგიონებში ხორციელდება ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელთა მიერ, გარდა ყირიმის ავტონომიური რესპუბლიკისა. მსგავს ფორმულირებას ვხვდებით ბულგარეთის კონსტიტუციაშიც, თუმცა რეგიონული დონე აქ არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემის შემადგენელ ნაწილს.¹³¹

რეგიონული ადმინისტრაციული ერთეულების სამართლებრივი სტატუსის შესახებ ნორმებს ძირითადად ვხვდებით მიმდინარე საკანონმდებლო აქტებში. ლიტვაში რეგიონული ადმინისტრაციული ერთეულები დაფუძნდა 1995 წელს, რომელსაც სათავეში უდგას ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული გუბერნატორი. რეგიონულ დონეზე საქმიანობენ ასევე ცალკეული სამინისტროების მიერ დანიშნული წარმომადგენლები, რომლებიც არ ემორჩილებიან გუბერნატორს. რეგიონულ დონეზე შექმნილია “რეგიონული განვითარების საბჭოები” (სულ ათი), რომლებიც წარმოადგენენ საკონსულტაციო ორგანოებს და აერთიანებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ხელმძღვანელებს. საბჭოების ძირითადი ფუნქციებია რეგიონული განვითარების პოლიტიკისა და დაგეგმარების დოკუმენტების განხილვა/დამტკიცება და ძირითადი საბიუჯეტო მიმართულებების განსაზღვრა. 2000 წელს მიღებულ იქნა “რეგიონული განვითარების აქტი”, რომელმაც მნიშვნელოვნად გაზარდა რეგიონული განვითარების საბჭოების ფუნქციები და სტატუსი. ამ აქტით, რეგიონული განვითარების საბჭოები არიან რეგიონული განვითარების ძირითადი ინსტიტუტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადგილობრივი რეგიონული განვითარების გეგმის შემუშავებასა და განხორციელებას. საბჭოები აქტიურად არიან ჩართული “ეროვნული განვითარების გეგმის” შემუშავების პროცესშიც.

უნგრეთში რეგიონალიზაცია ეფუძნება უკვე არსებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემას და სხვა ინსტიტუტებს, რომლებიც მოქმედებენ აღნიშნულ სფეროში. 1990 წლის შემდეგ რეგიონული განვითარების სფერო წარმოადგენდა ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დანიშნული პრეფექტების კომპეტენციას, რომელიც გაუქმებულ იქნა 1994 წელს. 1996 წლის “რეგიონული განვითარების აქტით რეგიონული განვითარების სფეროში ახალი ფუნქციები დაეკისრა საგრაფოებს, კერძოდ, მათ დაევალებათ შეექმნათ საგრაფოს განვითარების საბჭოები, ასევე კანონი ითვალისწინებდა შესაძლებლობას რამდენიმე საგრაფოს ერთობლივად დაეფუძნებინათ რეგიონული განვითარების საბჭოები. 1999 წელს შევიდა შესწორება რეგიონული განვითარების აქტში, შესწორების თანახმად ყველა სტატისტიკურ რეგიონში მუნიციპალიტეტის, თვითმმართველი ქალაქის და კომპეტენტური სამინისტროს წარმომადგენელთა მონაწილეობით უნდა შექმნილიყო საბჭოები (რომელიც თავის მხრივ შეესაბამებოდა ევროპის სტატისტიკური ტერიტორიების ნომენკლატურას - NUTS II).

¹³¹ იხ. ბულგარეთის კონსტიტუციის 143-ე მუხლი.

პოლონეთი, ჩეხეთისა და სლოვაკეთის რესპუბლიკები უკანასკნელი საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისად დაადგინეს რეგიონული დეცენტრალიზაციის გზას. პოლონეთში რეგიონალიზაციის საკითხი დღის წესრიგში დადგა ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმების მიმდინარეობისას (1990 წლიდან). საბოლოოდ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ქვეყნის 16 რეგიონად დაყოფის შესახებ, რომელიც ემთხვეოდა 1975 წლისთვის არსებული რეგიონების საზღვრებს. სლოვაკეთი დაყოფილია რვა რეგიონად, ხოლო ჩეხეთში 1997 წლიდან შექმნილია 14 თვითმმართველი რეგიონი. თუმცა, ჩეხეთში რეგიონალიზაციას მნიშვნელოვანი პრობლემები მოჰყვა, რომელიც უკავშირდებოდა რეგიონების საზღვრების საკითხს. ისტორიულად ჩეხეთი თავად წარმოადგენდა სხვა სახელმწიფოს რეგიონს და ქვეყნის შიგნით ორი პროვინციის გარდა რეგიონები არ არსებობდა. ამდენად, მათი დაყოფაც ხელოვნურად განხორციელდა და დღესაც დავის საგანს წარმოადგენს. პირველი რეგიონული თვითმმართველობის ორგანოები ჩეხეთის რესპუბლიკაში არჩეულ იქნა 2000 წელს, ხოლო სლოვაკეთის რესპუბლიკაში და პოლონეთში 2001 წელს.

განსხვავებული სიტუაციაა უკრაინაში, სადაც ქვეყნის ადმინისტრაციულ ტერიტორიული მოწყობა არსებითად ემთხვევა 1990 წლამდე არსებულ მდგომარეობას, თუმცა რეგიონული ორგანოების სტატუსი განსხვავებულია. ერთი მხრივ, უკრაინაში რეგიონულ დონეზე აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციები, რომლის ხელმძღვანელებსაც ნიშნავს უკრაინის პრეზიდენტი და ისინი უშუალოდ პასუხისმგებელი არიან პრეზიდენტის წინაშე და მეორე მხრივ, რეგიონული საბჭოები უშუალოდ აირჩევიან რეგიონის მუნიციპალიტეტების მიერ და გამოხატავენ მათ ინტერესებს. საბჭოები ყალიბდება იურიდიული პირების სტატუსით და 2001 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად გააჩნიათ საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებები საბიუჯეტო სფეროში. თუმცა, ახლა უკრაინაში განიხილება სახელმწიფო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის გარკვეული უფლებების რეგიონული საბჭოს თავმჯდომარეზე გადაცემის საკითხი, რაც ერთი ნაბიჯი იქნება ქვეყნის რეგიონალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის გაძლიერების პროცესში.

ლატვიაში არ არსებობს ადგილობრივი თვითმმართველობის რეგიონული დონე. ქვეყანაში შექმნილია 26 რაიონული თვითმმართველობის ერთეული. 2002 წელს მიღებული “რეგიონული განვითარების შესახებ” კანონით შექმნილია ხუთი დაგეგმარებითი რეგიონი. დაგეგმარებით რეგიონებში ჩამოყალიბებულია რეგიონული განვითარების სააგენტოები, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან რეგიონული განვითარების ადგილობრივი დოკუმენტების შემუშავებაზე და ამ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციაზე. მსგავსად ლატვიისა, ესტონეთშიც არ არსებობს რეგიონული თვითმმართველობა. თვითმმართველობა ხორციელდება მხოლოდ 49 ურბანულ და 2009 მუნიციპალურ ერთეულში. ადგილებზე რეგიონულ განვითარებაზე პასუხისმგებელია თხუთმეტი საგრაფო ადმინისტრაცია, რომლის ხელმძღვანელიც ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების

წარმომადგენლებთან კონსულტაციების შემდეგ ინიშნება პრემიერ-მინისტრის მიერ ხუთი წლის ვადით.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე ქვეყნის რეგიონულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ ორგანოდ განსაზღვრულია სამინისტრო/სამინისტროები. პოლონეთში და სლოვაკეთის რესპუბლიკაში კი უკანასკნელ პერიოდამდე რეგიონული განვითარების კონცეფციისა და კონკრეტული რეკომენდაციების შემუშავების ფუნქცია გააჩნდათ სპეციალურ სააგენტოებს.

პოლონეთში 1996 წლამდე ფუნქციონირებდა დაგეგმარების ცენტრალური აპარატი, რომელიც შემდგომში ჩანაცვლებულ იქნა “სტრატეგიული კვლევების სახელმწიფო ცენტრით”. ცენტრი, ეკონომიკისა და შრომის სამინისტროსთან ერთად, პასუხისმგებელი იყო რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებაზე. 2006 წლიდან პოლონეთში ფუნქციონირება დაიწყო რეგიონული განვითარების სამინისტრო.

სლოვაკეთის რესპუბლიკაში 1991 წლიდან 1995 წლამდე რეგიონული პოლიტიკის შემუშავება შედიოდა “სტრატეგიული კვლევების ცენტრის” კომპეტენციაში¹³², ხოლო 1995 წლიდან - “სლოვაკეთის საზოგადოების, მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების სტრატეგიული განვითარების აპარატის კომპეტენციაში”. აპარატი გაუქმებულ იქნა 1998 წელს, როგორც არაქმედუნარიანი პოსტკომუნისტური სისტემური წარმონაქმნი. დღესდღეობით რეგიონული განვითარება სლოვაკეთის მთავრობის ერთ-ერთი ძირითადი პრიორიტეტია და მიმდინარეობს მუშაობა რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალიზაციისკენ, კერძოდ, რეკონსტრუქციისა და საზოგადოებრივი საქმეების სამინისტროს კომპეტენციის ფარგლებში.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, რეგიონული პოლიტიკის წარმართვის ფუნქციები ძირითადად გადაცემული აქვთ დარგობრივ სამინისტროებს, თუმცა ეს ავტომატურად არ ნიშნავს იმას, რომ აღმოსავლეთ ევროპაში აირჩიეს მკაცრი ინსტიტუციონალიზაციის, კოორდინაციის და უფლებამოსილებათა მკვეთრი გამიჯვნის გზა. ჩეხეთის რესპუბლიკა იყო ერთადერთი სახელმწიფო რომელმაც რეგიონული განვითარების ფუნქციები მთლიანად გადასცა ერთ სამინისტროს - რეგიონული განვითარების სამინისტროს (1996), რომელსაც ასევე გადაეცა სივრცობრივი დაგეგმარების ფუნქციებიც. მანამდე აღნიშნული საკითხები შედიოდა ეკონომიკის სამინისტროს კომპეტენციაში.

მოლდავეთში ჩამოყალიბებულია ადგილობრივი საზოგადოების მართვის სამინისტრო, თუმცა აქ ჩეხეთის რესპუბლიკისგან განსხვავებით რეგიონული განვითარების საკითხები გადანაწილებულია კიდევ ოთხ ინსტიტუტს შორის, ესენია: რეგიონული განვითარების კოორდინაციის ეროვნული საბჭო; რეგიონული განვითარების

¹³² სტრატეგიული კვლევების ცენტრი შექმნილი იყო რაიონის ადმინისტრაციის რეგიონული განვითარების დეპარტამენტების საქმიანობის კოორდინაციის მიზნით. სააგენტოს ქმედითუნარიანობა შეზღუდული იყო, ვინაიდან მას შინაგან საქმეთა სამინისტროსგან არ ჰქონდა გადაცემული შესაბამისი ტექნიკური და საბიუჯეტო უფლებამოსილებები.

ფონდი; რეგიონული განვითარების საბჭოები და რეგიონული განვითარების სააგენტოები.

განსაკუთრებული მიდგომა დამკვიდრდა ესტონეთში, სადაც რეგიონული განვითარების საკითხებზე უშუალოდ პასუხისმგებელი ორგანოა შინაგან საქმეთა სამინისტროს შესაბამისი დეპარტამენტი, ხოლო რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაციის ფუნქცია აკისრია სახელმწიფო მინისტრს, რომლის ინფორმაციულ-საექსპერტო უზრუნველყოფას ახორციელებენ შესაბამისი სამინისტროები¹³³. სახელმწიფო მინისტრი პასუხისმგებელია სამინისტროებს შორის კოორდინაციაზე და ის თავმჯდომარეობს ესტონეთის რეგიონული პოლიტიკის საბჭოს, რომელშიც სამინისტროებთან ერთად წარმოდგენილი არიან ადგილობრივი და საგრაფო (რაიონული) ხელისუფლების წარმომადგენლები.

უნგრეთში და ბულგარეთში რეგიონულ პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ უწყებებად გვევლინებიან დარგობრივი სამინისტროები. უნგრეთში აღნიშნულ სფეროში პასუხისმგებელ სამინისტროდ განსაზღვრული იყო გარემოს დაცვის სამინისტრო, მოგვიანებით (1998 წელს) მისი ფუნქციები გადაეცა აგრარულ და სასოფლო განვითარების სამინისტროს, ხოლო 2006 წელს დაფუძნდა ადგილობრივი მმართველობისა და ტერიტორიული განვითარების სამინისტრო. უნგრეთში და სლოვაკეთის რესპუბლიკაში რეგიონული პოლიტიკის სფეროში სამინისტროების საქმიანობის კოორდინაცია ევალება სახელმწიფო მდივანს, რომელიც წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის მოადგილეს.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაციის მიზნით სამთავრობო დონეზე შექმნილია საკონსულტაციო (ნაწილობრივ გადაწყვეტილების მიმღებიც) საბჭოები. უნგრეთში სამთავრობო საკონსულტაციო საბჭოები უფრო წარმომადგენლობითია, ვიდრე სხვა ქვეყნებში და მის შემადგენლობაში შედიან საბანკო, სამეცნიერო, ბიზნეს და სხვა არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებიც.

თუმცა, მიუხედავად შექმნილი ინსტიტუტებისა, ამ ქვეყნებში უწყებათაშორისი კოორდინაციის პრობლემა კვალავ მწვავედ დგას, რასაც ხშირად აფიქსირებს ევროპის კომისია თავის მოხსენებებში.

რეგიონული განვითარების პროექტების დაფინანსების მიზნით, პოლონეთისა და სლოვაკეთის რესპუბლიკის გარდა, ჩამოყალიბებულ იქნა რეგიონული განვითარების ფონდები. ფონდის მიერ დასაფინანსებელი პრიორიტეტული მიმართულებების თაობაზე გადაწყვეტილებას, როგორც წესი, იღებს მთავრობა პარლამენტი კი აღნიშნულ პროცედურაში ჩართულია ფონდის საბიუჯეტო ასიგნებების დამტკიცების ფორმით. ამ საერთო წესიდან გამონაკლისია უნგრეთი, სადაც ფონდიდან თანხების გაცემის პრინციპებს, წესებსა და კრიტერიუმებს განსაზღვრავს პარლამენტი. უნგრეთში და

¹³³ სივრცობრივ დაგეგმარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოა გარემოს დაცვის სამინისტრო.

გარკვეულ წილად ესტონეთშიც ადგილობრივ ორგანოებს შეუძლიათ თავად გადაწყვიტონ, თუ რომელი პროექტი უნდა იქნეს დაფინანსებული ფონდიდან.

პოლონეთსა და ესტონეთში 1993-1995 წლებში შეიქმნა რეგიონული განვითარების სააგენტოები. პოლონეთში სააგენტოს ფუნქციები შემოიფარგლება პრობლემურ რეგიონებში ბიზნესისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობით. ესტონეთში კი სააგენტო წარმოადგენს ერთ-ერთ ძირითად ორგანოს რეგიონული პოლიტიკის განსაზღვრის სფეროში. სააგენტო აერთიანებს სამინისტროების, ადგილობრივი და რეგიონული ადმინისტრაციების და ბიზნეს ასოციაციების წარმომადგენლებს. სააგენტოს დაქვემდებარებაშია ესტონეთის რეგიონული განვითარების ფონდი, რომელიც დაფუძნდა 1996 წელს. ფონდს ყველა საგრაფოში (რაიონში) შექმნილი აქვს ადგილობრივი წარმოების ხელშეწყობის ცენტრები, რომლებიც ადგილობრივ საწარმოებს სთავაზობენ შესაბამის დახმარებას.

ჩეხეთის, სლოვაკეთისა და უნგრეთის რესპუბლიკებში სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულია “განვითარების ბანკები”, რომლებიც აღჭურვილი არიან სააგენტოების მსგავსი მმართველობითი და საკონსულტაციო ფუნქციებით.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მნიშვნელოვანი ნაწილის საერთო დამახასიათებელი ნიშანია რეგიონული განვითარების ხელშემწყობი ადგილობრივი (რეგიონული) ინსტიტუტების განუვითარებლობა, რაც ძირითადად განპირობებულია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის პროცესის დაუსრულებლობით. რეგიონული განვითარების ადგილობრივი ინსტიტუტების კომპეტენციაშია ადგილობრივი ბიზნესის ხელშეწყობა, ადგილობრივი, რეგიონული და სახელმწიფო ინტერესების შეჯერება და სამუშაო ბაზართან დაკავშირებული პოლიტიკა.

ჩეხეთის რესპუბლიკაში, უნგრეთში და სლოვაკეთის რესპუბლიკაში შექმნილია რეგიონული განვითარების რეგიონული სააგენტოები, შესაბამისად - ცამეტი, თორმეტი და ხუთი. ძირითადად ეს სააგენტოები ფუნქციონირებენ სააქციო და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებებისა და ფონდების ფორმით. ესტონეთსა და ბულგარეთში რეგიონულ დონეზე სააგენტოები არ შექმნილა.

ესტონეთში მოქმედებენ ადგილობრივი ბიზნესის ხელშემწყობი ცენტრები, რომლებიც ექვემდებარებიან რეგიონული განვითარების ეროვნულ სააგენტოს. სლოვაკეთის რესპუბლიკაში დაფუძნებულია რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური საბჭოები, რომლებიც სამოქმედო ტერიტორიაზე ახორციელებენ რეგიონული განვითარების კოორდინაციას. საგრაფოს რეგიონული განვითარების საბჭოში უზრუნველყოფილია სამოქალაქო საზოგადოების ფართო წარმომადგენლობა. საგრაფო საბჭოები ანაწილებენ რეგიონული განვითარებისთვის გამოყოფილი ფინანსური ასიგნებების 70%-ზე მეტს.

პოლონეთში 1996 წლამდე ჩამოყალიბდა 66 რეგიონული სააგენტო, რომლებიც დაფინანსების ძირითად ნაწილს იღებენ რეგიონული და ადგილობრივი წყაროებიდან.

ზემოთ ხსენებული ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის ევოლუციის მიმოხილვის დროს შესამჩნევია ერთი კანონზომიერება, რეგიონული პოლიტიკის ფორმირებისა და განვითარების საფუძველი იქმნება გარკვეული საბაზისო დოკუმენტის მიღებით (კანონი, კონცეფცია, რეზოლუცია ა.შ).

ამასთან, “კანონის არსებობა მართალია არ წარმოადგენს უტყუარ მაჩვენებელს მოქმედი და ეფექტური რეგიონული პოლიტიკის არსებობისა ქვეყანაში, მაგრამ ის უთუოდ მიუთითებს რეგიონული პოლიტიკის კონცეპტუალური განვითარების მაღალ ხარისხზე, ვინაიდან კანონის შესაბამისად წარმოშობილი სახელმწიფოს ვალდებულება გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე დაბალი იურიდიული ძალის მქონე აქტების საფუძველზე წარმოშობილი ვალდებულება. მეორე ინდიკატორს რეგიონული პოლიტიკის კონცეპტუალურ დონეზე გააზრებისა, წარმოადგენს რეგიონული პოლიტიკის ძირითადი პრინციპებისა და ამოცანების დეკლარირება/გაცხადება ხელისუფლებისა და ექსპერტების მიერ. ყველასათვის ხელმისაწვდომი შეხედულებები და განმარტებები რეგიონული პოლიტიკის რაობისა და მისი ძირითადი ამოცანების თაობაზე ამცირებს არასწორი განმარტებების და ინტერპრეტაციების შესაძლებლობას”.¹³⁴

¹³⁴ Institution building for regional development: A comparison of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia Brusis, Martin (ed.) (1999): Central and Eastern Europe on the Way to the European Union: Regional Policy-Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia, Munich: CAP Working Paper, 7.

რეგიონული განვითარების კომისიის შემადგენლობა

1. **დავით ტყეშელაშვილი** – პირველი ვიცე-პრემიერი, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრი, კომისიის თავმჯდომარე
2. **დავით ჭიჭინაძე** - რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სამართლებრივი უზრუნველყოფის და რეფორმების დეპარტამენტის უფროსი, კომისიის თავმჯდომარის მოადგილე
3. **ნატალია კასრაძე** - ინვესტიციების ეროვნული სააგენტოს დირექტორი
4. **ლაშა გოცირიძე** - მუნიციპალური განვითარების ფონდის აღმასრულებელი დირექტორი
5. **ზაზა შონია** – ეფექტიანი მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის დირექტორი
6. **მამუკა აბულაძე** - საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეროვნული ასოციაციის პრეზიდენტი
7. **ვლადიმერ ვარძელაშვილი** - სახელმწიფო რწმუნებული – გუბერნატორი გორის, კასპის, ქარელის და ხაშურის მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში
8. **აიკე ფატერი** - გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (GTZ) პროექტის დირექტორი
9. **ჯონათან პადიფუტი** - ქვა საერთაშორისო კავკასიის ოფისის დირექტორი
10. **ქრისტიან ჰირსტი** - ქვა საერთაშორისო კავკასია, SLAR, სამცხე-ჯავახეთის პროექტის დირექტორი
11. **ირაკლი ქასრაშვილი** - მერსი-კორპსის წარმომადგენელი საქართველოში
12. **ნანა ჯანაშია** - კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციების ქსელის (CENN) დირექტორი
13. **გიორგი სანადირაძე** – (WWF)-ის კავკასიის პროგრამების ოფისის დირექტორი
14. **ზურაბ გვასალია** - საქართველოს ბანკების ასოციაციის პრეზიდენტი
15. **თამარ ლეხანიძე** - საქართველოს მიკროსაფინანსო ინსტიტუტების ასოციაციის (AGMO) პრეზიდენტი
16. **ჯემალ ინაიშვილი** - საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატის პრეზიდენტი
17. **ვალერი გრემელაშვილი** - კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს აღმასრულებელი დირექტორი
18. **თამარ ზაალიშვილი** – კომისიის მდივანი

კომისიის მუშაობაში მონაწილეობა ეთხოვით

1. **ვანო ხუხუნაიშვილი** - საქართველოს პარლამენტის რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის თავმჯდომარე
2. **მარია იარერა** - საქართველოში ევროკომისიის დელეგაციის წარმომადგენელი

3. ურსულა დოროშევსკა - მისი აღმატებულება, პოლონეთის რესპუბლიკის ელჩი საქართველოში
4. ჰანსპეტერ ნინცელი - მრჩეველი, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის საელჩო საქართველოში
5. რობერტ უილსონი - აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს კავკასიის მისიის დირექტორი საქართველოში
6. რობერტ უოტკინსი - საქართველოში გაეროს განვითარების პროგრამის მუდმივი წარმომადგენელი
7. როი საუზვორზი - მსოფლიო ბანკის წარმომადგენელი საქართველოში
8. ბორის ვოდუნი - ევროსაბჭოს სპეციალური წარმომადგენელი საქართველოში
9. ჯიმ მაკნიკოლასი - ათასწლეულის გამოწვევის საქართველოს ფონდის მუდმივი დირექტორის მოადგილე საქართველოში
10. დერეკ მიულერი - შვეიცარიის განვითარების და თანამშრომლობის სააგენტოს რეგიონული დირექტორი სამხრეთ კავკასიაში
11. ფრანკო იმპალა - პირველი მდივანი, იტალიის რესპუბლიკის საელჩო საქართველოში
12. მეჩის ლაურინკუსი - მისი აღმატებულება, ლიტვის რესპუბლიკის საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩი საქართველოში
13. ერთან თეზგორი - მისი აღმატებულება, თურქეთის რესპუბლიკის საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩი საქართველოში
14. ჯოვანა ბარბერისი - გაეროს ბავშვთა ფონდის წარმომადგენელი საქართველოში
15. პაპუნა პეტრიაშვილი - საქართველოს ფინანსთა მინისტრის მოადგილე
16. არჩილ გაგნიძე - საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის პირველი მოადგილე
17. სულხან სისაური - საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის მოადგილე
18. დიმიტრი ძაგნიძე - საქართველოს იუსტიციის მინისტრის მოადგილე
19. დავით ჯალაღანია - საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრის მოადგილე
20. დავით ქირია - საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის მინისტრის მოადგილე
21. ალექსანდრე ცინცაძე - საქართველოს სოფლის მეურნეობის მინისტრის მოადგილე
22. ნიკოლოზ ფრუიძე - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის მოადგილე
23. ვლადიმერ გეგელაშვილი - საქართველოს ბუნებრივი რესურსებისა და გარემოს დაცვის მინისტრის მოადგილე
24. მარიამ ვალიშვილი - საქართველოს ენერჯეტიკის მინისტრის პირველი მოადგილე
25. ილია მაღალაშვილი - ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის მოადგილე

რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნოს შემადგენლობა

მხარდაჭერის ექსპერტები

1. ნინო დანიბეგაშვილი.- სამდივნოს ხელმძღვანელი
2. ვერონიკა შნაიდერი - სამდივნოს ხელმძღვანელის მოადგილე

3. **თამარ ზაალიშვილი** - კომისიის მოხსენებების რედაქტირებასა და ტექნიკურ დამუშავებაზე პასუხისმგებელი ექსპერტი
4. **თამარ გელაშვილი** - ექსპერტი ინფორმაციის სისტემატიზაციისა და გავრცელების საკითხებში
5. **ვიტოლდ სარტორიუსი** - ევროკავშირის ექსპერტი სამდივნოს ხელმძღვანელის მხარდაჭერისათვის
6. **თეიმურაზ ხომერიკი** - ექსპერტი სამდივნოს ხელმძღვანელის მოადგილის მხარდაჭერისათვის

სამუშაო ჯგუფების მდივან/ექსპერტები

1. **დავით ბასიაშვილი** - რეგიონული განვითარების დაფინანსება
2. **ალექსანდრე სვანიშვილი** - რეგიონული მენეჯმენტი, ინსტიტუციური მოწყობა და ადამიანური რესურსების მართვა
3. **ალექსი გუგუშვილი** - სიღარიბის დაძლევა და დასაქმება
4. **გიორგი დიდიძე** - მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა
5. **რეზო კაკულია** - ინოვაციები, ახალი ტექნოლოგიები და მეწარმეობა
6. **თამარ პატარიძე** - გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა
7. **დავით მაღრაძე** - საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები ეფექტური რეგიონული განვითარებისათვის

კომისიის სამუშაო ჯგუფების შემადგენლობა

I. რეგიონული განვითარების დაფინანსება

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა

1. **გიგი ტაბატაძე** - ფინანსთა სამინისტრო, ფინანსთა სამინისტროს ადგილობრივი ბიუჯეტების სამმართველოს უფროსი/სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. **დავით ბასიაშვილი** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნო, სამუშაო ჯგუფის მდივანი/ექსპერტი
3. **იაკობ მესხია** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
4. **მიხეილ ჯიბუტი** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. **ზურაბ გვასალია** - საქართველოს ბანკების ასოციაცია, პრეზიდენტი
2. **ლაშა გოცირიძე** - მუნიციპალური განვითარების ფონდი, აღმასრულებელი დირექტორი
3. **თამარ ზაალიშვილი** - კომისიის სამდივნო, ექსპერტი/რედაქტორი
4. **ნატალია კასრაძე** - ინვესტიციების ეროვნული სააგენტო, დირექტორი
5. **მარიკა ხუციშვილი** - ფინანსთა სამინისტროს ადგილობრივი ბიუჯეტების სამმართველო, მთავარი სპეციალისტი

6. **მაია ნეფარიძე** - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, რეგიონული განვითარების სამსახურის უფროსი (ქვემო ქართლი)
7. **დავით ჯიქია** - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, რეგიონული განვითარების სამსახურის მთავარი სპეციალისტი (ქვემო ქართლი)
8. **გიორგი სიბაშვილი** - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის მოადგილე (კახეთი)
9. **როსტომ ცხვედიანი** - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის მოადგილე (რაჭა-ლეჩხუმი)

II. რეგიონული მენეჯმენტი, ინსტიტუციური მოწყობა და ადამიანური რესურსების მართვა

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა

1. **ვლადიმერ სირაძე** – რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, მრჩეველი სამართლებრივ საკითხებში/სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. **ალექსანდრე სვანიშვილი** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნო, სამუშაო ჯგუფის მდივანი
3. **ირაკლი ხმალაძე** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
4. **მარიამ ძაგნიძე** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. **მამუკა აბულაძე** - საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაციის პრეზიდენტი
2. **ირაკლი ბრაჭული** - საქართველოს პოლიტოლოგიის ინსტიტუტის ადგილობრივი თვითმმართველობის განყოფილების უფროსი
3. **კახა გურგენიძე** - საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობათა ეროვნული ასოციაცია, ექსპერტი სამართლებრივ საკითხებში, ქ. რუსთავის საკრებულოს თავმჯდომარე
4. **ვაჟა გურგენიძე** - ასოციაცია „სი-აი-ემ-ეს კონსალტინგი“
5. **კახა დემეტრაშვილი** - ასოციაცია „სი-აი-ემ-ეს კონსალტინგი“
6. **ქეთი ვარდიაშვილი** - გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება
7. **გოჩა ვაჭარაძე** - საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის უფროსი
8. **მარინა ზურაბიშვილი** - სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი (დუშეთის, თიანეთის, მცხეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტები)
9. **ლაშა მგელაძე** - საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსი

10. **ვალერიან რამიშვილი** - ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი
11. **სოფია სვანიძე** - გაეროს პროექტი „ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული მმართველობის გაძლიერება ქვემო ქართლში“
12. **ლიზა სოფრომაძე** - საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი
13. **მარინე ფერაძე** - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, რეგიონული განვითარების სამსახურის სპეციალისტი (მცხეთა-მთიანეთი)
14. **ნათია ჭელიძე** - საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობისა და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის სპეციალისტი

III. სიღარიბის დაძლევა და დასაქმება

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა

1. **სულხან სისაური** - ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, მინისტრის მოადგილე, სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. **ალექსი გუგუშვილი** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნო, სამუშაო ჯგუფის მდივანი/ექსპერტი
3. **ვერონიკა შნაიდერი** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამდივნოს ხელმძღვანელის მოადგილე/პროექტის ექსპერტი
4. **ვიქტორ ბარამია** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნო, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
5. **ნინო შალიბაშვილი** - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნო, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. **ამირან დათეშიძე** - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, მთავარი სპეციალისტი
2. **გიორგი ნანობაშვილი** - საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, ეკონომიკური პოლიტიკის დეპარტამენტის უფროსი
3. **გიორგი სადუნიშვილი** – Mercy Corps, პროგრამის ოფიცერი
4. **გიორგი ღლონტი** – Care, პროგრამის მართვის დირექტორი
5. **გიორგი ციმინტია** – საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, განვითარების განყოფილების მენეჯერი
6. **გიორგი ხეჩინაშვილი** – აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო, ჯანდაცვის პროგრამის მენეჯერი, სპეციალისტი
7. **გულადი ლომინაშვილი** - საქართველოს პროფკავშირების გაერთიანება, უფროსი სპეციალისტი
8. **დაზმირ ჯოჯუა** – საქართველოს პარლამენტის ჯანმრთელობის დაცვისა და სოციალურ საკითხთა კომიტეტი, წამყვანი სპეციალისტი
9. **დიმიტრი გუგუშვილი** - UNICEF/ ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის პროგრამა, ხელმძღვანელი
10. **თათია გვარამაძე** - საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, საპენსიო უზრუნველყოფის განყოფილების ხელმძღვანელი

11. თეა ჯამასპიშვილი – OXFAM, პროექტის ხელმძღვანელი
12. თეა სიფრაშვილი – განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო, პროგრამის კოორდინატორი
13. თეიმურაზ ქოჩიაშვილი – თერჯოლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარე
14. ირაკლი მერებაშვილი - ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტი, აპარატის უფროსი
15. ირაკლი ქასრაშვილი – Mercy Corps, მისიის დირექტორი
16. ირაკლი ლეჟინაძე - ჯორჯიან ბიზნეს კონსალტინგი, მთავარი რედაქტორი
17. ნათია ბერძენიშვილი – CHF საერთაშორისო საქართველო, პროგრამის კოორდინატორი
18. ნინო ქიზიყურაშვილი – UNDP, გლობალური შეთანხმების პროექტი, პროექტის ანალიტიკოსი
19. ნინო გუგენიშვილი - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, მთავარი სპეციალიტი
20. ნინო მოროშკინა - მსოფლიო ბანკი, სპეციალისტი ჯანდაცვის საკითხებში
21. ნუცა აბრამიშვილი - თბილისის მერია, სტრატეგიული დაგეგმარებისა და სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების განყოფილების უფროსი
22. პაატა შავიშვილი – საქართველოს სტატისტიკის დეპარტამენტი, სოციალური და დემოგრაფიული სტატისტიკის სამმართველოს უფროსი
23. ქეთი გეთაიშვილი – OXFAM, დირექტორი
24. ქეთი ფაცაცია – ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია, განათლების დეპარტამენტის უფროსი
25. შოთა მურღულია – საქართველოს სტრატეგიული კვლევების და განვითარების ცენტრი, ეკონომიკური ჯგუფის ხელმძღვანელი
26. შორენა ძოწენიძე – ცენტრი „ქალები და განვითარება“, დირექტორი
27. ჯოვანა ბარბერისი - გაეროს ბავშვთა ფონდი, წარმომადგენელი საქართველოში
28. ჯონათან პადიფუტი - ქეა საერთაშორისო, დირექტორი
29. ჰეიდი ეთეროვიჩი – UNDP, გლობალური შეთანხმების პროექტი, პროექტის მენეჯერი

IV. მუნიციპალური განვითარება და ინფრასტრუქტურა

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა

1. ლაშა გოცირიძე – მუნიციპალური განვითარების ფონდის აღმასრულებელი დირექტორი, სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. გიორგი დიდიძე – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის მდივანი
3. ლევან ტაბატაძე – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
4. კობა ჯანიაშვილი – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. აკაკი რუხაძე – GTZ პროექტი
2. ზაკურ მგელაძე – დმანისის მუნიციპალიტეტის გამგებელი
3. ბისკაშ რანჯან დაში – UNDP, ქვემო ქართლის პროექტის მრჩეველი ინსტიტუციონალურ საკითხებში
4. გიორგი აბულაძე – რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი
5. გიორგი ტაბატაძე – ფინანსთა სამინისტრო, ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების სამმართველოს უფროსი
6. გიორგი ტოკლიკიშვილი – სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი
7. ვალერი გრემელაშვილი – კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო, აღმასრულებელი დირექტორი
8. კახა გურგენიძე – რუსთავის საკრებულოს თავმჯდომარე
9. მამუკა აბულაძე – თვითმმართველობის ეროვნული ასოციაცია (NALA)
10. ნათია ჭელიძე – რეგიონული პოლიტიკის, თვითმმართველობის და მაღალმთიანი რეგიონების კომიტეტის აპარატი
11. ნანა ზუბაშვილი – მუნიციპალური განვითარების ფონდის აღმასრულებელი დირექტორი
12. სოფიო სვანიძე – UNDP , ქვემო ქართლის პროექტის მენეჯერი

V. ინოვაციები, ახალი ტექნოლოგიები და მეწარმეობა

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა

1. ზვიად არჩუაძე – ეკონომიკური პოლიტიკის სამსახურის უფროსი, თბილისის მერია, სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. რეზო კაკულია – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის მდივანი
3. გიორგი ივანიაშვილი – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
4. კობა კიკაბიძე – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. ბესო ჩანტლაძე – ინვესტიციების ეროვნული სააგენტო, ინვესტორებთან ურთიერთობის კოორდინატორი
2. დავით დარსაველიძე – ეკონომიკური პოლიტიკის სამსახური, თბილისის მერია
3. დავით ლოსაბერიძე – მშვიდობის, დემოკრატიისა და განვითარების კავკასიური ინსტიტუტი
4. ვერონიკა შნაიდერი – რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნოს ხელმძღვანელის მოადგილე

5. **თამარ ზაალიშვილი** – რეგიონული განვითარების კომისიის სამდივნოს ექსპერტი/რედაქტორი
6. **თამუნა ჭინჭარაული** – საქართველოს უნივერსიტეტი
7. **თეიმურაზ ხომერიკი** – კომისიის სამდივნოს ექსპერტი
8. **ირინა გოგორიშვილი** – თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, პროფესორი
9. **ლერი ქათამაძე** – რეგიონული განვითარების სააგენტო, გამგეობის თავმჯდომარე
10. **მარინე ტაბატაძე** – ეკონომიკის დოქტორი, პროფესორი, პროექტის “ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების განვითარების ეკონომიკური სტრატეგიები“ ექსპერტი
11. **ნოდარ ცანავა** – ეკონომიკის დოქტორი, პროფესორი, პროექტის “ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების განვითარების ეკონომიკური სტრატეგიები“ ხელმძღვანელი
12. **ცისნამ საბაძე** – ეკონომიკური პოლიტიკის ანალიზის დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე, ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო

VI. გარემოს დაცვა და რეგიონების საერთაშორისო თანამშრომლობა

სამუშაო ჯგუფის შემადგენლობა

1. **ლადო გეგელაშვილი** – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო, მინისტრის მოადგილე, სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. **ნინო კაკუბავა** (2008 წლის დეკემბრიდან 2009 წლის მარტის ჩათვლით); **თამარ პატარიძე** (2009 წლის აპრილიდან დღემდე) – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის მდივანი
3. **გიორგი დარციმელია** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
4. **ნატო კირვალიძე** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. **გელა სვირავა** – სამეგრელო-ზემო სვანეთის სახელმწიფო რწმუნებულის აპარატი
2. **გიორგი ნანობაშვილი** – ეკონომიკის სამინისტროს ეკონომიკური პოლიტიკის სამმართველოს უფროსი
3. **გიორგი ფარესაშვილი** - საქართველოს მწვანეთა მოძრაობა
4. **დავით ჭიპაშვილი** - მწვანე ალტერნატივა
5. **დიმიტრი ლორთქიფანიძე** - საქართველოს პარლამენტის წევრი
6. **ვალერი გრემელაშვილი** - კახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტოს აღმასრულებელი დირექტორი
7. **ვალერიან ქათამაძე** - რეგიონული განვითარების სააგენტოს თავმჯდომარე
8. **ვასილ მიქაშავიძე** - გეოლოგიური სამსახური, გდბრს
9. **ვახტანგ მახნიაშვილი** - შიდა ქართლის მხარეში რწმუნებულის ადმინისტრაცია

10. ვაჟა ბოლქვაძე - ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრი, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა
11. ზაალ გამცემლიძე - საქართველოს პარლამენტის წევრი
12. ზაალ ლომთაძე - გარემოს დაცვის მინისტრის მრჩეველი
13. თეა ბარბაქაძე - დაცული ტერიტორიების სააგენტო, გდბრს
14. ივანე ჩხიკვაძე - ევრაზიის პარტნიორობის ფონდი
15. იოსებ ქარცივაძე - გდბრს
16. ირაკლი გივიაშვილი - საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო
17. ირაკლი ჭაჭია - CENN
18. კახა ბახტაძე - CENN
19. ლაშა მოისწრაფიშვილი - დაცული ტერიტორიების სააგენტო, გდბრს
20. ლევან ტაბატაძე - საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, ექსპერტი
21. ლია თოდუა - CSRDG
22. ლიკა ღლონტი - გურიის მხარეში რწმუნებულის ადმინისტრაცია
23. მალხაზ ძნელაძე - WWF კავკასია
24. მარინა გაჩეჩილაძე - სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო
25. მედეა მჟავანაძე - გურიის მხარეში რწმუნებულის ადმინისტრაცია
26. მიხეილ კუკავა - ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკიხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი
27. ნანა ზუბაშვილი - სამცხე-ჯავახეთის რეგიონული განვითარების სააგენტო
28. ნიკა ჭახნაგია - გდბრს
29. ნიკო კაჭკაჭიშვილი - იმერეთის მხარეში რწმუნებულის ადმინისტრაცია
30. ნინო თხილავა - გდბრს
31. ნინო მახარაშვილი - სამცხე-ჯავახეთის მხარეში რწმუნებულის ადმინისტრაცია
32. ნინო შარაშიძე - გდბრს
33. ქეთევან სამადაშვილი - პროგრამის მენეჯერი, რგც კავკასია
34. ქეთი ჭუბაბრია - გდბრს

სამუშაო ჯგუფთან ითანამშრომლეს

1. ნინო ჩხოზაძე – გარემოს დაცვის ლიგა
2. ირაკლი კობახიძე - პროექტის მენეჯერი, გაეროს განვითარების პროგრამა
3. თამუნა ჭინჭარაული - საქართველოს უნივერსიტეტი
4. ზვიად არჩუაძე - ეკონომიკური სამსახურის უფროსი, თბილისის მერია

VII. საკანონმდებლო გადაწყვეტილებები ეფექტური რეგიონული განვითარებისათვის

სამუშაო ჯგუფის წევრები

1. გოჩა ვაჭარაძე – იუსტიციის სამინისტრო, ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ სააგენტოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტის უფროსი/სამუშაო ჯგუფის ხელმძღვანელი
2. დავით მაღრაძე – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის მდივანი

3. **ირაკლი კახიძე** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი
4. **სერგო ფარეიშვილი** – საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია, სამუშაო ჯგუფის ექსპერტი

სამუშაო ჯგუფის მოწვეული წევრები

1. **ალექსანდრე კალანდაძე** – “Civitas Georgika”, კონსულტანტი ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხებში
2. **დავით ჭურაძე** - საქართველოს პარლამენტი, საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის წამყვანი სპეციალისტი
3. **ვლადიმერ სირაძე** - რეგიონული მართვის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, მრჩეველი სამართლებრივ საკითხებში
4. **ზაურ აბაშვილი** – საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, ნორმატიული აქტების სისტემატიზაციისა და ადგილობრივ ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტი
5. **თეა გვარამია** - საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო, იურიდიული დეპარტამენტის სამართლებრივი უზრუნველყოფის სამმართველოს უფროსი
6. **კახა გურგენიძე** – რუსთავის საკრებულოს ხელმძღვანელი
7. **მარინა ზურაბიშვილი** - სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაცია, სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის უფროსი (დუმეთის, თიანეთის, მცხეთის და ყაზბეგის მუნიციპალიტეტები)