იაკობ მესხია
ელისო გველესიანი

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა

თბილისი
2010

იაშა მესხია, ელისო გველესიანი.
რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, თბილისი,
საგამომცემლო სახლი **„ინოვაცია“**, 2010. - გვ. 224.

წიგნში გაშუქებულია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების თეორიული და პრაქტიკული საკითხები, გაანალიზებულია განვითარებულ, განვითარებად და გარდამავალ ქვეყნებში რეგიონალიზაციის კუთხით დაგროვილი გამოცდილება, განხილულია კლასტერიზაციის მეთოდოლოგიური და პრაქტიკული ასპექტები, რეგიონული ეკონომიკის სამართლებრივი საფუძვლები, მაკროეკონომიკური გარემო და სატრანსფერო-საბიუჯეტო პოლიტიკა. მოცემულია წინადადებები და რეკომენდაციები რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სრულყოფის მიმართულებით.

წიგნი განკუთვნილია ეკონომიკური პროფილის უმაღლესი სასწავლებლების სტუდენტებისათვის, იგი დახმარებას გაუწევს აგრეთვე აკადემიურ პერსონალს, სახელმწიფო მოხელეებს და რეგიონული თემატიკით დაინტერესებულ მკითხველებს.

რეცენზენტები:
რევაზ ხარებავა - ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი, სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი;
ნიკო ჩიხლაძე - ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი, ქუთაისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის სრული პროფესორი.

© იაშა მესხია, ელისო გველესიანი
© საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“

ISBN 978-9941-9125-6-6

შინაარსი

შესავალი ——— 4

თემა 1. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის თეორია —— 9

თემა 2. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის
რეგულირება ——— 34

თემა 3. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა
განვითარებულ ქვეყნებში ——— 61

თემა 4. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა
განვითარებად და გარდამავალ ქვეყნებში ——— 85

თემა 5. კლასტერიზაცია - რეგიონული ეკონომიკური
პოლიტიკის ახალი ფორმა ——— 97

თემა 6. რეგიონული ეკონომიკის საკანონმდებლო ბაზა —— 115

თემა 7. რეგიონული განვითარების მაკროეკონომიკა ——— 139

თემა 8. რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკა ——— 157

თემა 9. საბიუჯეტო-საგრანსფერო პოლიტიკა ——— 171

თემა 10. სახელმწიფო და რეგიონული განვითარება ——— 184

თემა 11. რეგიონული ეკონომიკური
პოლიტიკის ორიენტირები ——— 201

შესავალი

თანამედროვე პირობებში რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განსაზღვრა განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს ნებისმიერი ქვეყნის გრძელვადიანი ტრაექტორიის ფორმირებაში, გამომდინარე იქიდან, რომ იგი იძლევა ორიენტირებს ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური გადაწყვეტილებების მისაღებად. საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ პერიოდში განხორციელებულმა სამეურნეო რეფორმებმა და სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობათა რადიკალურმა ტრანსფორმაციამ დღის წესრიგში დააყენა რეგიონული ეკონომიკის მართვის ჩამოყალიბებული სტერეოტიპებისადმი კრიტიკული მიდგომისა და რეგიონული განვითარების ფაქტორებისა და პირობების ხელახალი გააზრების აუცილებლობა.

საბაზრო ერთიერთობებზე დაფუძნებული ახალი ეკონომიკური სისტემის მშენებლობამ, რესურსულ უზრუნველყოფაში წარმოშობილმა ახალმა ფორმებმა და არხებმა რეგიონების წინაშე დააყენეს ერთიან კვლავწარმოებით ურთიერთობათა სისტემაში თვითგამორკვევის პრობლემა. მაგრამ რეგიონული სისტემის ადგილის, მისი განვითარების ფინანსური საფუძვლების მკაფიოდ განსაზღვრა შესაძლებელია მხოლოდ იმ პირობით, თუ რეგიონული ეკონომიკა იქნება განხილული როგორც კვლავწარმოებით ურთიერთობათა ერთობლიობის ორგანული შემადგენელი ნაწილი.

სახელმწიფოს მრავალრიცხობან ეკონომიკურ ფუნქციებს შორის ერთ-ერთ- მნიშვნელოვანია ეკონომიკური სტრატეგიისა და პოლიტიკის ფორმირება მოკლე და გრძელვადიანი პერიოდისათვის. თავისი შინაარსით ეკონომიკური პოლიტიკა მოიცავს მაკრო და მიკრო მეურნეობრივი პროცესების მრავალრიცხოვან მიმართულებებს, რომელთა წონასწორობაში და დაბალანსებულობაში მოყვანა სახელმწიფო მმართველობის უმთავრესი ამოცანაა. ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ორგანული შემადგენელი ნაწილია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, რომლის ფორმირებისა და რეალიზაციის პრობლემა დღევანდელ ეტაპზე მკაფიოდ გამოხატულ მწვავე ხასიათს ღებულობს.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის როლისა და მნიშვნელობის ზრდა საქართველოს პირობებში განპირობებულია მთელი რიგი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორებით, რომელთა შორის მნიშვნელოვანია ქვეყნის ბუნებრივ-გეოგრაფიული, ისტორიული და სოციალურ-ეკონომიკური თავისებურებები, რაც გამოიხატება რელიეფითა და კლიმატური პირობებით ერთმანეთისაგან მკვეთრად განსხვავებული ბარის, მთის, მაღალმთიანი და ზღვისპირა რეგიონების, აგრეთვე რესურსებით მდიდარი და ღარიბი რეგიონების, დეპრესიული, განუვითარებელი, შედარებით განვითარებული და პრობლემური (კონფლიქტური) რეგიონების არსებობით. ამას ემატება ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებული რეგიონების არსებობა, რომელთა დემოგრაფიული, ისტორიული, საწარმოო და კულტურული ტრადიციები სპეციფიკური მახასიათებლების მატარებელია და საჭიროებს განსხვავებულ, დიფერენცირებულ მიდგომას, ზოგიერთ შემთხვევაში პროტექციონისტული პოლიტიკის გატარებას.

საქართველოში დღეისათვის რეგიონული განვითარების დონეები არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან, რაც ძირითადად განპირობებულია საბჭოურ პერიოდში რეგიონულ ჭრილში განლაგებულ საწარმოო პოტენციალის მოშლით და ადრე ინდუსტრულად განვითარებულ რეგიონებში სამუშაო ძალის დაუსაქმებლობით. ამასთან, საბაზრო ურთიერთობებმა ახალი ამოცანები და პირობები დააყენა ცალკეული რეგიონების წინაშე, თუმცა ბევრი მათგანის მეურნეობრივი პირობები არ აღმოჩნდა ხელსაყრელი საბაზრო ეკონომიკის დამკვიდრებისა და განვითარებისათვის. ამას დაემატა ის გარემოებაც, რომ საგარეო ეკონომიკური კავშირების გაღრმავებამ და ეკონომიკური საზღვრების

გახსნილობამ მნიშვნელოვნად დააზარალა საქართველოს რეგიონები, რომელთა ეკონომიკის სტრატეგიული მიმართულება იყო სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოება და გადამუშავება. საზღვრების გახსნილობამ და იაფი აგროსამრეწველო პროდუქციის უცხოეთიდან შემოდინებამ სტიმული დაუკარგა ადგილობრივ მეურნეობას, რამაც კიდევ უფრო გაზარდა უმუშევრობის დონე და რეგიონთაშორისი უთანაბრო განვითარება. რეგიონებში წარმოებულმა ტრადიციულმა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციამ (ჩაი, ღვინო, ციტრუსები, ხილი და ა.შ.) ვერ შეაღწია მსოფლიო ბაზარზე, რის გამოც შემცირდა ბიზნეს-აქტივობა და ადრინდელი ტრადიციული დარგები თითქმის გადაშენების პირას აღმოჩნდა. სოფლიდან დაიწყო მოსახლეობის მიგრაცია ქვეყნის მსხვილ ქალაქებში და იმიგრაცია უცხოეთის ქვეყნებში სამუშაო ადგილების საძებნელად. გამომდინარე ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან, დღის წესრიგში დგება ისეთი სახელმწიფო რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების აუცილებლობა, რომლის პრაქტიკული რეალიზაცია უზრუნველყოფს რეგიონული განვითარების წინაშე მდგარი ამოცანების გადაწყვეტას.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ახლებურად გააზრებისა და ფორმირების აუცილებლობა განპირობებულია სხვა მრავალი ფაქტორებითაც. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერჯერობით ხელისუფლებას კლასიკური ფორმით შემუშავებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა არ გააჩნია. არსებობს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის ფორმირების ფარგლებში შემუშავებული ქვეყნის მაკროეკონომიკური განვითარების საშუალოვადიანი მიმართულებები, რომელშიც დაფიქსირებულია მხოლოდ სატრანსფერო პოლიტიკის ზოგადი მახასიათებლები. ასევე, საქართველოს მთავრობა მისი ფორმირების საწყის ეტაპზე საზოგადოებას აცნობს სამუშაო პროგრამას, სადაც საკმაოდ მცირე ადგილი ეთმობა რეგიონული განვითარების პობლემებს. 2008-

2012 წლებისათვის საქართველოს მთავრობის პროგრამა ითვალისწინებს აფხაზეთისა და სამხრეთ ოსეთის, ცხინვალის რეგიონის რეინტეგრაციას საერთო სახელმწიფოებრივ პროცესებში მმართველობისა და სამოქალაქო დონეებზე. პროგრამის თანახმად სრულფასოვნად ამუშავდება ფოთის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონა, მასში მოზიდული იქნება 1,5 მლრდ ლარამდე და დასაქმდება 20 ათასამდე კაცი, მიღწეული იქნება რეგიონში საცხოვრებელი და სამრეწველო ინფრასტრუქტურისა და სერვისის განთავსება. ფოთის პორტის ტვირთბრუნვა გაიზრდება 12 მლნ ტონამდე. სრულად დაიტვირთება ბათუმის პორტისა და ყულევის ტერმინალები, ისინი გახდებიან აზერბაიჯანისა და ცენტრალური აზიის ნედლი ნავთობის გადამუშავებისა და ტრანსპორტირების ძირითადი კვანძები.

სამთავრობო პროგრამა ითვალისწინებს საავტომობილო გზების ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებას, მაგისტრალური ავტობანის აღმოსავლეთ სექტორის მშენებლობის დასრულებას, საგზაო ფონდის დაახლოებით 30 პროცენტის დამატებით რეაბილიტაციას. განხორციელდება სოფლის მოსახლეობის საწვავის წყაროების დივერსიფიცირება, გაიზრდება გაზიფიცირებულ დასახლებათა რაოდენობა, ქალაქისა და სოფლის მოსახლეობის ინტერნეტით ურუნველყოფის უთანასწორობა მკვეთრად შემცირდება. გაიზრდება სასოფლო-სამეურნეო სექტორში საშუალო ფერმერული მეურნეობის წილი. მომავალი 5 წლის განმავლობაში სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ექსპორტი მთლიანი ექსპორტის 25 %-ს გაუტოლდება. 2,5-ჯერ გაიზდება საირიგაციო სისტემებით მოცული ფართი (130 ათასიდან - 300 ათას ჰა-მდე). სამთავრობო პროგრამის თანახმად შეიქმნება 200-ზე მეტი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის გადამამუშავებელი საწარმო, დასაქმდება 10 ათასამდე ადამიანი, ხოლო პროცესში ჩართული იქნება 100 ათასამდე კაცი.

განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ რე-

გიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება და პრაქტიკული რეალიზაცია წარმატებულია მხოლოდ მისი მეცნიერულ-მეთოდოლოგიური, ანალიტიკურ-პროგნოზული და სისტემ'ურ-კომპლექსური უზრუნველყოფის პირობებში. ეს ნიშნავს დღევანდე ეტაპზე მეცნიერების ერთ-ერთი ახალი მიმართულების – რეგიონალისტიკის თეორიისა და პრაქტიკის უახლესი ინსტრუმენტარის ფართოდ გამოყენებას რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი საფუძვლების შემუშავებაში.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის თეორია და პრაქტიკა მუდმივი სრულყოფისა და განვითარების პროცესშია. მსოფლიო ეკონომიკური წესრიგის ცვლილების, ეკონომიკური ინტეგრაციისა და შრომის საერთაშორისო დანაწილების გაღრმავების პარალელურად იცვლება რეგიონული პოლიტიკის ფორმირებისა და რეალიზაციის ინსტრუმენტები და მიდგომები, მუშავდება მისი სხვადასხვა კონცეფციები, მეთოდები და მოდელები. მსოფლიო რეგიონალისტიკაში დღეისათვის დაგროვილია მრავალი წარმატებული გამოცდილება რეგიონული სახელმწიფო პოლიტიკს სფეროში, რომელთა შესწავლა, განზოგადება და გამოყენება საქართველოს პირობებში ხელს შეუწყობს რეგიონული განვითარების წინაშე მდგარი პრობლემების დროულად და ეფექტიანად გადაჭრას.

თემა 1.
რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის თეორია

რეგიონული განვითარების საკითხებზე შემუშავებულია მრავალი თეორიული მიდგომა. გასული საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისისათვის არსებობდა რეგიონული განვითარების მოდელები კაპიტალისტური და სოციალისტური სისტემების ფარგლებში. დღევანდელ პოსტბიპოლარულ სამყაროში წარმოიშვა რეგიონული პოლიტიკისადმი ახალი მიდგომების ფორმირების აუცილებლობა.

მიუხედავად იმისა, რომ „რეგიონის" კატეგორიის მეცნიერულ შესწავლას მსოფლიოს ცნობილმა რეგიონალისტებმა უამრავი გამოკვლევა მიუძღვნეს, დღემდე არაა ჩამოყალიბებული მისი სრულყოფილი ცალსახა ფორმულირება. საქმე იმაშია, რომ მის განმარტებაში ერთმანეთი გადაკვეთა პოლიტიკურმა, ეკონომიკურმა, გეოგრაფიულმა, სოციალურმა და ა.შ. მეცნიერების სხვადასხვა მიმართულებების პრინციპებმა. უფრო მეტიც, დაიწყო მსოფლიოს ქვეყნების კლასიფიკაცია მათი განვითარების დონეების მიხედვით. ყოველივე ამის შედეგად დღეისათვის „რეგიონის" ცნებამ მიიღო მრავალმხრივი დატვირთვა, მაგრამ ნებისმიერი კუთხით მის განმარტებაში აუცილებლად ფიგურირებს ერთი ელემენტი, რომელსაც ჰქვია ტერიტორია. მოკლედ რომ ვთქვათ, რეგიონის ცნებაში, პირდაპირი მნიშვნელობით იგულისხმება გარკვეული ტერიტორია, ტერიტორიული სივრცე. გეოგრაფიული მიდგომით მსოფლიოს ცალკეული კონტინენტები რეგიონებად მოიხსენიება (აფრიკის რეგიონი, ევროპის რეგიონი და ა.შ.). თუმცა, უკანასკნელ წლებში „რეგიონი" ერთი რომელიმე კონტინენტის ისეთ ტერიტორიულ ერთობლიობაზეც გავრცელდა, რომლებიც რამდენიმე სახელმწიფოს

ტერიტორიების, ან მათი ცალკეული ნაწილების ერთობლიობას წარმოადგენენ. მაგალითად, ხშირად იხმარება „ახლო აღმოსაელეთის რეგიონი“, „კავკასიის რეგიონი“, „სამხრეთ კავკასიის რეგიონი“ და ა.შ., რომლებიც სხვადასხვა ქვეყნების ტერიტორიებს მიიცავენ.

მეცნიერულ და პრაქტიკულ ბრუნვაში „რეგიონი“ ლათინურიდან შემოვიდა. იგი (რეგიო-ლათინურად - მხარე) არის ოლქი, რაიონი, ტერიტორია, ქვეყნის ნაწილი, რომელიც ბუნებრივი ან ისტორიულად ჩამოყალიბებულ ეკონომიკურ-გეოგრაფიული პირობებისა და მოსახლეობის ეროვნული შემადგენლობის ერთობლიობით გამოირჩევა. დღეისათვის რეგიონის კატეგორიის განსაზღვრაში შეიძლება გამოიყოს სამი განსხვაებული მიდგომა:

1. რეგიონის კატეგორიის ქვეშ იგულისხმება ამა თუ იმ ქვეყანაში შემავალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები: მაგალითად, აშშ-ში – შტატები, ოლქები, მუნიციპალიტეტები, ტაუნშიცები; გერმანიაში – მიწები, თემები; კანადაში – პროვინციები, თემები, ოლქები, საგრაფოები; საფრანგეთში – დეპარტამენტები, კომუნები; პოლონეთში – გმინები, მაზრები, ვოევოდები; ჩინეთში – პროვინციები; რუსეთში – ავტონომიური რესპუბლიკები, ოლქები, მხარეები, ადმინისტრაციული რაიონები და ა.შ. ამგვარი მიდგომისას არ მიიღება მხედველობაში ეკონომიკური პროცესები, დაკავშირებული შრომის ტერიტორიულ დანაწილებასთან ანუ რეგიონი არ განიხილება როგორც ეკონომიკური და ტერიტორიული ერთიანობა, არამედ იგი მხოლოდ ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფაზეა დაფუძნებული.

2. რეგიონის კატეგორიის განსაზღვრაში უპირატესობა ენიჭება ეკონომიკურ-გეოგრაფიულ მახასიათებლებს. ამგვარი მიდგომისას რეგიონად მიჩნეულია შრომის ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმები, რომლებსაც საფუძვლად უდევს შრომის ტერიტორიული დანაწილება. მთავარი აქცენტი ამგვარი მიდგომებისას გადატანილია გეოგრაფიულ ფაქტორებ-

ზე და საწარმოო ძალთა განვითარების მახასიათებლებზე. ცნობილი რეგიონალისტი, აკადემიკოსი ნ. ნეკრასოვი აღნიშნავს რომ რეგიონის ქვეშ უნდა იქნას გაგებული ქვეყნის მსხვილი ტერიტორია, რომლისათვისაც დამახასიათებელია მეტნაკლებად ბუნებრივი პირობების ერთგვაროვნობა ... მისი შესატყვისობა ტერიტორიის მატერიალურ-ტექნიკურ ბაზასთან, საწარმოო და სოციალურ ინფრასტრუქტურასთან[1]. მაგრამ როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, არასაკმარისია მტკიცებულება რეგიონებისა მხოლოდ გეოგრაფიულ ზონებთან გასაიგივებლად. თავისი შინაარსით რეგიონი სოციალურ-ეკონომიკურ მახასიათებელთა უფრო რთული და მრავალფეროვანი კატეგორიაა.

3. რეგიონის კატეგორიის განმარტებაში პოლიტიკურ-ეკონომიკური მიდგომა და კვლავწარმოებითი ასპექტების წინა პლანზე წამოწევა. ამგვარი მიდგომისას რეგიონის წარმომქმნელ ფაქტორებში ჩაირთვება არა მხოლოდ საწარმოო ძალები, არამედ სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობათა ყველა სფეროები, კერძოდ ბუნებრივი პირობების ერთგვაროვნობა, ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის ზნე-ჩვეულებები, სოციალური ინფრასტრუქტურის გამოყენებასთან მათი დაშვების თავისუფლება და ა.შ. მოკლედ, რომ ვთქვათ რეგიონის კატეგორიის ქვეშ გაიგება ერთობლივი საზოგადოებრივი პროდუქტის კვლავწარმოების მთელი პროცესი, რომელსაც ადგილი აქვს მოცემულ ტერიტორიულ წარმონაქმნში. თეორიული კუთხით რეგიონის განმარტებაში კვლავწარმოებითი პროცესების შემოტანა საყურადღებოა, მაგრამ დღევანდელი პრაქტიკა ადასტურებს, რომ მის დამკვიდრებას პერსპექტივა არა აქვს და ეს მიმართულება თანდათანობით მიეიწყებას მიეცა.

ჩვენი აზრით, **რეგიონი არის ერთიანი გლობალური სახალხომეურნეობრივი კომპლექსის გამოცალკავებული ნაწი-**

---

1 **Некрасов Н.Н.** Региональная экономика: Теория, проблемы, методы. М.: Экономика, 1978, с. 29.

ლი რაღაც ნიშნებით (ტერიტორიული, ადმინისტრაციული, ეკონომიკური), რომელიც თავის მხრივ აერთიანებს კონკრეტულ ტერიტორიას და მატერიალური წარმოებისა და სოციალური ინფრასტრუქტურის დარგების კომპლექსს. ამ ფაქტორებიდან ერთი რომელიმეს წინა პლანზე წამოწევა განაპირობებს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ან გეოგრაფიული რეგიონის ფორმირებას. „რეგიონი შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული, გეოგრაფიული და ეკონომიკური ერთეულები მათში დარგებისა და ტერიტორიების გაერთიანების პირობით"[1].

საყურადღებოა, რომ გასული საუკუნის 80-იან წლებში საქართველოში იყო მცდელობა ქვეყნის ტერიტორიის 8 ეკონომიკურ რაიონად დაყოფის შესახებ, რომელსაც საფუძვლად ედო მეურნეობრივი, სატრანსპორტო-ეკონომიკური კავშირი, თუმცა ფაქტობრივად იგი გეოგრაფიული ტერმინოლოგიით სახელდებოდა: აღმოსავლეთის ცენტრალური (თბილისის) ბუნებრივ-ეკონომიკური რაიონი; აღმოსავლეთის ბუნებრივ-ეკონომიკური რაიონი; სამხრეთის ბუნებრივ-ეკონომიკური რაიონი; სამაჩაბლო; დასავლეთის ცენტრალური (ქუთაისის) ბუნებრივ-ეკონომიკური რაიონი; დასავლეთის ბუნებრივ-ეკონომიკური რაიონი; აფხაზეთი; აჭარა. უნდა დავეთანხმოთ პროფესორ მ. ჯიბუტის მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ ქვეყნის ეკონომიკურ რაიონებად დაყოფის კოპირება თანამედროვე ეტაპზე არ იქნება შედეგიანი, თუმცა ისტორიულ ასპექტში მას უთუოდ დიდი მნიშვნელობა აქვს.[2]

იმის გამო, რომ რეგიონის კატეგორიის განმარტებაში ჯერჯერობით არაა თეორიული სიცხადე შეტანილი, პრაქტიკაში იგი სხვადასხვა შინაარსობრივი დატვირთვით იხმარება. საქართველოს დღეისანდელ პირობებში ასევე რეგი-

1 **Месхия Я.Е.** Вопросы методологии регионального экономического прогнозирования. М.: Наука, 1983, с.71.

2 **ჯიბუტი მ.** საქართველოს რეგიონული მოწყობის საკითხისათვის, შრომები, ტ. 6, საქართველოს ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემია, „სიახლე", 2008, გვ. 173.

ონის კატეგორია არაერთგვაროვნადაა გაგებული, მაგრამ როგორც სამართლიანად აღნიშნავს პროფესორი დ. მოურავიძე „საქართველოს თავისებურებების გათვალისწინებით რეგიონის ცნების ზუსტი სივრცობრივი მეცნიერულ-გეოგრაფიული, პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული და ეკონომიკური შინაარსის, მისი ტერმინოლოგიური სტატუსის დადგენა აუცილებელია“[1].

დროთა ვითარებაში საქართველოში რეგიონის კატეგორია ცვლილებებს განიცდიდა. საბჭოურ პერიოდში რეგიონების ქვეშ იგულისხმებოდა სასოფლო ადმინისტრაციული რაიონები, დიდი და საშუალო ქალაქები, ავტონომიური რესპუბლიკები, მათ შორის განსხვავება იყო მხოლოდ იერარქიულ სტრუქტურაში ანუ რანგობრივ კლასიფიკაციაში. ყველა ისინი იწოდებოდა შიგარესპუბლიკურ რეგიონებად და მათი სახელმწიფოებრივი მართვა, გეგმიანი რეგულირება და პარტიული საქმიანობა ამ იერარქიულ რეგიონულ სტრუქტურაზე იყო დაფუძნებული.

მას შემდეგ, რაც საქართველომ აღიდგინა სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობა და დაიწყო საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრების პროცესი, გარკვეული ცვლილებები განიცადა ქვეყნის რეგიონულმა მოწყობამ და შესაბამისად მათი მართვის პრინციპებმა და მეთოდებმა. თუმცა, საქართველოში რეგიონალიზაციის პროცესი არ დასრულებულა და იგი დიდ სირთულეებს წააწყდა რიგი ობიექტური და სუბიექტური გარემოებების გამო. ობიექტური ფაქტორებიდან უნდა აღინიშნოს ქვეყნის ხელისუფლების მიერ 1990 წელს სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური რესპიბლიკის დასახელების ჩანაცვლება ცნებებით „სამაჩაბლო“ და „ცხინვალის რეგიონი“. აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის სეპარატისტების მიერ დამოუკიდებლად გამოცხადება, ხოლო 1995 წელს

1 მოურავიძე დ. რეგიონის სტრუქტურიზაცია, ეკონომიკური პოლიტიკისა და განვითარების პრიორიტეტები საქართველოში, წიგნში: „ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარების და მართვის პრობლემები“, თბილისი, 2001, გვ. 3.

მიღებულ კონსტიტუციაში ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საკითხის ღიად დატოვება. თუმცა, პრაქტიკამ დღის წესრიგში დააყენა ქვეყნის ტერიტორიების მსხვილ ერთეულებად დაჯგუფების აუცილებლობა და საქართველოს პრეზიდენტის 1995 წლის ბრძანებულებით, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების გამოკლებით, ქვეყნის დანარჩენი ტერიტორია დაიყო მხარეებად: კახეთის, ქვემო ქართლის, შიდა ქართლის, მცხეთა-მთიანეთის, სამცხე-ჯავახეთის, იმერეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის, გურიის, სამეგრელო-ზემო სვანეთის, ქ. ფოთს კი განსაკუთრებული სტატუსი მიენიჭა, თუმცა იმავდროულად შეეცვალა იქნა სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარის შემადგენლობაში.

საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებამ „საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობის საკითხის გადაწყვეტის წესის შესახებ“ (1999) განსაზღვრა (საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის კონსტიტუციური კანონის მიღებამდე) ქალაქების, რაიონების, დაბების, თემების, სოფლის შექმნისა და გაუქმების, მათი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის, გარდაქმნის, სახელის დარქმევა-გადარქმევის, აღრიცხვისა და რეგისტრაციის წესი. 2005 წელს მიღებულმა ორგანულმა კანონმა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ძალაში დატოვა პრეზიდენტის ზემოხსენებული ბრძანებულებით განსაზღვრული ადმინისტრაციული მოწყობის კლასიფიკატორი იმ განსხვავებით, რომ რაიონებად და ქალაქებად დაყოფა შეიცვალა მუნიციპალიტეტებად და თვითმმართველ ქალაქებად დაყოფით. თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი მიენიჭა თბილისს, ქუთაისს, ფოთს, სოხუმს, ბათუმს, ცხინვალს და რუსთავს, ასევე ყოფილ რაიონებს, ქალაქებს, რომლებიც წინა გადაწყვეტილებებით არ შედიოდნენ რაიონის შემადგენლობაში, აგრეთვე ოთხ თემს – ერედვს, ქურთას, თიღვს და აჭარას.

თვითმმართველობის დემოკრატიულ საწყისებზე გადაყ-

ვანამ, რომელსაც პრაქტიკულად საფუძველი ჩაეყარა 2006 წლის თვითმმართველობის არჩევნებით, დღის წესრიგში დააყენა პრეზიდენტის რწმუნებულთა ინსტიტუტის ტრანსფორმაციის აუცილებლობა. საჭირო გახდა თვითმმართველობასა და სახელმწიფოს შორის შუამავალი რგოლის შექმნა, რომელიც ვერტიკალის ამ ორ იერარქიას შორის სიცარიელეს შეავსებდა. ამ მიზნით შემოღებულ იქნა ადრე მხარედ წოდებული ტერიტორიის ფარგლებში გუბერნატორ-რწმუნებულის ინსტიტუტი და თვითმმართველი მუნიციპალიტეტის ერთობლიობის ზედამხედველობა დაეკისრა საქართველოს პრეზიდენტის გუბერნატორ-რწმუნებულს. მიმოქცევიდან ამოვარდა „მხარის“ კატეგორია. საბოლოო ჯამში დღეისათვის ქვეყნის ტერიტორიული დაყოფა ფაქტობრივად გამოიყურება შემდეგნაირად: თვითმმართველი ერთეულები (მუნიციპალიტეტები, თვითმმართველი ქალაქები), გუბერნიები, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, რუსეთის მიერ ოკუპირებული ტერიტორიები (აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკა, სამხრეთ ოსეთის ოლქი).

გამომდინარე ამ ისტორიული რეალიებიდან დღის წესრიგში დადგა ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების რეგიონებად დაყოფის ახლებურად გააზრების საკითხი. ამჟამად არსებულ ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ დაყოფაში მეტ-ნაკლებად გათვალისწინებულია თითოეული ტერიტორიული წარმონაქმნის ბუნებრივ-გეოგრაფიული, ისტორიული, სოციალურ-ეკონომიკური თავისებურებანი, მოსახლეობის კულტურულ-ყოფითი ტრადიციები და ა.შ. ამიტომაც ფორმირებულ ადმინისტრაციულ სტრუქტურულ მოწყობაში ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენამდე არსებითი ცვლილებების შეტანის აუცილებლობა დღის წესრიგში არ უნდა დადგეს. ერთი სიტყვით, დღევანდელი საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობა მეტნაკლებად პასუხობს ქვეყნის წინაშე მდგარ ამოცანებს და იგი შენარჩუნებული უნდა იქნას, ვიდრე არ დადგება ახალი ობიექტური გამოწვევები.

ერთადერთი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული წარმონაქმნი, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობამ ჯერჯერობით ვერ მოუნახა დასახელება – არის მუნიციპალიტეტების ან იგივე თვითმმართველი ერთეულების გარკვეული ერთობლიობა, რომლებზეც მმართველობით ზედამხედველობას და რეგულირების მიმართულებით გარკვეულ ღონისძიებებს ახორციელებს და ხელმძღვანელობს საქართველოს პრეზიდენტის რწმუნებული, ანუ იგივე – გუბერნატორი. აღნიშნული მმართველობითი ორგანო არის შუალედური რგოლი ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს შორის. მოკლედ, რომ ვთქვათ გუბერნატორ-რწმუნებულების სამოქმედო ტერიტორიული არეალს, ადრე მხარედ წოდებულს, კანონმდებლობამ შესაბამისი დასახელება ვერ მოუძებნა.

თუ გამოვალთ იმ დებულებიდან, რომ ევროპის რეგიონთა ასაბლეამ 1995 წელს რეგიონი განსაზღვრა როგორც ტერიტორიის ორგანიზება, თამამად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ გუბერნატორ-რწმუნებულის მმართველობა-ზედამხედველობას დაქვემდებარებული ტერიტორიის შემოსაზღვრულობა წარმოადგენს რეგიონს. იგი სხვა კრიტერიუმებითაც აკმაყოფილებს რეგიონის კატეგორიის შინაარსობრივ მოთხოვნებს. კერძოდ, აღნიშნულ არეალში გათვალისწინებულია ბუნებრივ-გეოგრაფიული, ისტორიული, სოციალურ-ეკონომიკური, კულტურულ-ყოფითი და სხვა სახის თავისებურებანი. სხვა უფრო მაღალ და უფრო დაბალ იერარქიაზე მდგომ ტერიტორიებს კანონმდებლობა შესაბამისი დასახელებით განმარტავს, მაღალი – ავტონომიური რესპუბლიკები, დაბალი – მუნიციპალიტეტები და უფრო ქვემოთ – თემები, სოფელი დასახლება და ა.შ.

რა თქმა უნდა, ასეთი მიდგომა პირობითია და მას არსებობის უფლება აქვს, მანამ სანამ, საბოლოოდ არ მოწესრიგდება ქვეყნის სახელმწიფოებრივი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობა. ამასთანავე, სახელმწიფო მართვის თეო-

რიასა და პრაქტიკაში რეგიონის კატეგორია შეიძლება სხვა ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ ერთეულის მიმართაც იქნეს გამოყენებული, თუმცა სასურველია მათი მოხსენიება იმ დასახელებით, რაც კანონმდებლობითაა განაზღვრული. რაც შეეხება მეცნიერულ კვლევებს და ანალიტიკურ სამუშაოებს, მათში მიზანშეწონილია რეგიონების სტრუქტურაში მოექცეს აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკები და ქ. თბილისი, როგორც მსხვილი თვითმმართველი ერთეული.

დემოკრატიული სახელმწიფოს ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას წარმოადგენს საზოგადოების თითოეული წევრისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა მისი უფლებებისა და თავისუფლების პრინციპების რეალიზაციისათვის. სახელმწიფოს რაციონალური მოწყობა და მართვის სტრუქტურა ისეთნაირად უნდა იქნას ფორმირებული, რომ თითოეულ მოქალაქეს შეეძლოს მასში თავისუფლად მონაწილეობა. ობიექტურად არსებობენ პრობლემები, რომლებიც შეიძლება გადაწყდეს მხოლოდ საერთოსახელმწიფოებრივ დონეზე ცენტრალიზებული რესურსების მობილიზების გზით. მაგრამ ამოცანათა საკმაოდ ფართო წრე შეიძლება რეალიზებულ იქნას არა სახელმწიფოებრივ დონეზე ზოგადად, არამედ ქვეყნის კომპაქტურად დასახლებულ ტერიტორიულ წარმონაქმნში – რეგიონებში, მუნიციპალიტეტებში და ა.შ. გამომდინარე აქედან, სახელმწიფოს ერთ-ერთი უნმიშვნელოვანესი ამოცანაა ისეთი რეგიონული პოლიტიკის შემუშავება, რომელიც ერთის მხრივ, მიმართული იქნება მთლიანად ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უზრუნველყოფისაკენ, ხოლო მეორეს მხრივ, ამა თუ იმ რეგიონში დასახლებული მოქალაქეების ცხოვრების დონისა და ხარისხის გაუმჯობესებისაკენ.

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში რეგიონის ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება, განსაკუთრებით კი იმ ვითარებაში, როდესაც მიმდინარეობს საბაზრო ურთიერთობათა ფორმირებისა და ტრანსფორმაციის რთული და საკმაოდ

ხანგრძლივი პროცესი, მიეკუთვნება თანამედროვე ეკონომიკის თეორიისა და პრაქტიკის ერთ-ერთ აქტუალურ და ურთულეს მიმართულებას. მისი სირთულე, უპირველეს ყოვლისა, განირობებულია იმით, რომ თავისი შინაგანი ბუნების გამო საერთოსახელმწიფოებრივი ამოცანები ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება გარკვეულ წინააღმდეგობაში მოდიოდეს რეგიონულ-ტერიტორიულ ამოცანებთან. ამ შემთხვევაში მხედველობაშია მისაღები ქვეყნის წინაშე მდგარი პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების იერარქია, რომელშიც დროის სხვადასხვა პერიოდებში სტრატეგიული ამოცანები შეიძლება ერთმანეთს ჩაენაცვლოს. ასეთ ვითარებაში რეგიონულმა ამოცანებმა შეიძლება გარკვეული დროით უკანა ნაწილზე გადაიწიოს, თუმცა მათი მთლიანად დღის წესრიგიდან მოხსნა დაუშვებელია, რადგან მეტისმეტად გართულებულმა რეგიონულმა პრობლემებმა შეიძლება საერთოსახელმწიფოებრივი პრობლემების რეალიზაციას ხელი შეუშალოს, უფრო სწორედ მათთან წინააღმდეგობაშიც კი მოვიდეს. ამიტომ დიდი მნიშვნელობა აქვს ქვეყნის წინაშე მდგარი გადაუდებელი და პირველი რიგის ამოცანების, სტრატეგიის იერარქიული სტრუქტურის ფორმირებას, როგორც მთლიანად სახელმწიფოს დონეზე, ისე მის ტერიტორიულ-რეგიონულ ჭრილში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკურ და ეკონომიკურ-გეოგრაფიულ მეცნიერებებში ჯერ კიდევ არაა ერთიანი შეხედულება ჩამოყალიბებული „რეგიონული პოლიტიკის“ და კერძოდ „რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის“ ცნების განსაზღვრაში. ამ კუთხით მეცნიერული კვლევა უფრო აქტიურად მიმდინარეობდა გასული საუკუნის 80-იან წლებში, ხოლო თანამედროვე ეტაპზე მან თეორიული მხარე თითქმის დაკარგა და აქცენტი უფრო გადატანილია გამოყენებით, პრაქტიკულ ასპექტებზე. ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ლიტერატურაში „რეგიონული პოლიტიკა“ და „რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა“ ხშირად გამოიყენება როგორც სი-

ნორიმი, თუმცა მათი სრული გაიგივება არაკორექტულია. ეკონომიკა საზოგადოებრივი საქმიანობის მხოლოდ ერთი, თუმცა ძალიან მნიშვნელოვანი სფეროა, რომელიც მოიცავს მატერიალურ წარმოებას, განაწილებას და მოხმარებას და სხვა ელემენტებს, რაც თავისი შინაარსით რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფუნქციებში უთუოდ ჯდება. რაც შეეხება რეგიონულ მართვას, რეგიონებში კადრების მომზადებას და გადამზადებას და სხვა სოციალურ-ჰუმანიტარულ ღონისძიებებს, ისინი სცილდებიან რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შინაარსს და გადადიან რეგიონული პოლიტიკის ფუნქციებში, რომელიც თავისი შინაარსით უფრო ფართო და მასშტაბურია რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკასთან შედარებით.

სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის არსის საინტერესო განმარტებას გვთავაზობს პროფესორი ნ. ჭითანავა. მისი აზრით, იგი არის ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი და რეგიონული ინტერესების დაბალანსების მიზნით ახალი პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის ჩამოყალიბების სტრატეგიული და ტაქტიკური ამოცანების განსაზღვრისა და განხორციელების მექანიზმი. სახელმწიფოს რეგიონულმა პოლიტიკამ უნდა უზრუნველყოს ქვეყნის მთლიანობა და სახელმწიფოს სტაბილურობა, ქვეყნის ტერიტორიის შემადგენელი ნაწილების (რეგიონები) სახელმწიფოებრივი, ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული და ეკოლოგიური განვითარების კომპლექსურობა.[1]

რეგიონალისტიკის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მკვლევარი ე. ალაევი თავის ცნობილ საცნობარო-ტერმინოლოგიურ ლექსიკონში, რომელიც მთლიანად ეძღვნება რეგიონულ საკითხებს, განმარტავს რომ „სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკა არის ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და პო-

1 ჭითანავა ნ. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა და მართვა: მიზნები, მიმართულებები, მექანიზმი, გამოცდილება, წიგნში: „საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები გარდამავალ პერიოდში“. ბათუმი-ქობილისი. 2001, გვ. 8-9.

ლიტიკური განვითარების სფეროში განსახორციელებელი მმართველობითი საქმიანობა სივრცობრივ, რეგიონულ ასპექტში, ანუ დაკავშირებული სახელმწიფოსა და რაიონებს, აგრეთვე თვით რაიონებს შორის".[1] აღნიშნული განმარტება ძირითადად სწორად ასახავს იმ დროისათვის რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შინაარსს, მაგრამ იგი მაინც არაა სრულყოფილი, რადგან ძირითადი აქცენტი აღებულია მმართველობის ბერკეტებზე. ეს ბუნებრივიცაა, რადგან იმ პერიოდისათვის არსებული ეგემიანი ეკონომიკის პირობებში პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენდა არა თვითმმართველობა ანუ დემოკრატია, არამედ მმართველობა ანუ დირექტიული ადმინისტრირება.

ცნობილი რეგიონალისტი-მკვლევარი ს. არტობოლევსკი უფრო სიღრმისეულად და დემოკრატიული იდეოლოგიით განსაზღვრავს რეგიონული პოლიტიკის კატეგორიას. მისი აზრით, რეგიონული პოლიტიკის ქვეშ უნდა ვიგულისხმოთ სახელმწიფო ხელისუფლების მიზანმიმართული, ინსტიტუციონალურად და სამართლებრივად განსაზღვრული საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ტერიტორიულ ორგანიზაციაში და მთლიანად საზოგადოების სტრუქტურაში პოზიტიური ცვლილებების მისაღწევად[2]. ამ განმარტებაში, ჩვენი აზრით, არაა სათანადოდ დივერსიფიცირებული იმ ამოცანების წრე, რომლის გადაწყვეტისაკენ უნდა იყოს მიმართული რეგიონული პოლიტიკა, აგრეთვე არ ჩანს პოზიტიური ცვლილებების შინაარსი. საქმე იმაშია, რომ რეგიონული პოლიტიკის გატარებამ შეიძლება გამოიწვიოს სოციალურ-ეკონომიკური სისტემების ცალკეულ ელემენტებში პოზიტიური ძვრები, მაგრამ ამ პროცესს შეიძლება თან ახლდეს სხვა დანარჩენ

1 **Алаев Э. Б.** Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь, М.: Мысль, 1983, с. 189.

2 **Артоболевский С.С.** Региональная политика, направленная на снижение пространственных экономических и социальных диспропорции, в книге: „Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асиметрии". Новосибирск: Экор, Сибирское соглашение, 2000, с. 25.

სფეროებში და ელემენტებში მდგომარეობის გაუარესება. ერთი სიტყვით, ზემოხსენებული ვანმარტება მაინც არ შეიძლება ჩაითვალოს სრულყოფილად მსოფლიო რეგიონულ ეკონომიკაში დღეისათვის მიმდინარე დემოკრატიული პროცესებიდან გამომდინარე.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, არსებობს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის არსის განმარტების უამრავი ვარიანტი, რომლებიც ფართო და ვიწრო გაგებით განსაზღვრავენ მის შინაარსს და ამოცანებს. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შედარებით ფართო გაგება გავრცელებულია ფედერალური მოწყობის ქვეყნებში, სადაც ფედერალურ სახელმწიფოსა და მასში შემავალ ავტონომიურ სუბიექტებს შორის სახელმწიფოებრივ-ეკონომიკური ურთიერთობა რეგულირდება კონსტიტუციიდან გამომდინარე სახელმწიფო ხელშეკრულებებით. ვიწრო გაგება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკისა უმეტესწილად გვხვდება უნიტარული მოწყობის სახელმწიფოებში, სადაც ტერიტორიულ ერთეულებს შედარებით ნაკლები უფლებამოსილებები გააჩნიათ და თვითმმართველობების როლი დაბალია ან თითქმის უმნიშვნელო.

ცნება „რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა“ დაზუსტებას საჭიროებს მისი მიმართულებების ვექტორიდან გამომდინარე. საუბარია იმაზედ, რომ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა შეიძლება ფორმირებულ იქნას როგორც სახელმწიფო მმართველობის ზედა რგოლში, ანუ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, ასევე, მისი შემუშავება განხორციელდეს ქვედა რგოლზე ანუ რეგიონის მმართველობისა და თვითმმართველობის მიერ. რა თქმა უნდა, ორივე შემთხვევაში ადგილი ექნება მოკლე და გრძელვადიანი ეკონომიკური იმტერესების ნაწილობრივ მაინც დაპირისპირებას და ეს ბუნებრივიცაა. სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე ყველა დროში იდგა, დგას და დადგება შედარებით მასშტაბური სახელმწიფოებრივი, სახელმწიფოთაშორისი და თუნდაც მსოფლიო მნიშვნელობის სტრატე-

გიული ამოცანები, რომლებიც თავიანთი მასშტაბურობისა და სირთულის გამო მოითხოვენ რესურსებისა და სახსრების პრიორიტეტულად მიმართვას და მობილიზებას, რის გამოც რეგიონების წინაშე მდგარმა სოციალურ-ეკონომიკურმა პრობლემებმა დროის რაღაც პერიოდში შეიძლება უკან გადაიწიოს. მეორეს მხრივ, რეგიონები (სხვადასხვა დონის ტერიტორიული ერთეულები) ყოველთვის ცდილობენ წინა პლანზე დააყენონ ის მწვავე და გადაუდებელი სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანები, რომელთა გადაუჭრელობა ხელს უშლის რეგიონულ განვითარებას და მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის ამაღლებას. ფაქტობრივად საქმე გვაქვს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ორ მიმართულებასთან, რომლებიც მოძრაობენ ურთიერთ საწინააღმდეგო მიმართულებით, თუმცა მათი მიზანი თანხვედრია და მიმართულია რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტისაკენ.

რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკას, რომელიც ფორმირებულია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ შეიძლება დავარქვათ „ცენტრიდანული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა“, ხოლო რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკას, რომელიც შედგენილია რეგიონების (ტერიტორიული ერთეულების) მმართველობების და თვითმმართველობების ორგანოების მიერ შეიძლება ეუწოდოთ „ცენტრისკენული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა“. რა თქმა უნდა, ორივე შემთხვევაში ადგილი ექნება გარკვეული დოზით სუბიექტურ მიდგომას, რაც სრულიად კანონზომიერი პროცესია, მაგრამ, მაინც მთავარია, რომ არ მოხდეს ცენტრიდანულ და ცენტრისკენულ სტრატეგიებს შორის ისეთი დაპირისპირება, რომლის ჰარმონიზაცია დემოკრატიული მიდგომებით არ იყოს შესაძლებელი.

ცენტრიდანული და ცენტრისკენული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი თვალსაჩინო დამახასიათებელი ნიშანია რეგიონებისათვის რესურსული დახმარებების მინი-

მიზაცია იმ სახელმწიფოებრივ ამოცანათა პრიორიტეტულობის გამო, რომელზეც იგი პასუხისმგებელია. მეორეს მხრივ, ცენტრისკენული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა ყოველთვის ორიენტირებულია, რაც შეიძლება მაქსიმალური ოდენობის რესურსები და ფულადი დახმარებები მოიზიდოს ცენტრალური ხელისუფლებისაგან იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოს ადგილობრივი მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება და რეგიონული განვითარების დაჩქარება.

რეალური ანუ პრაქტიკაში ფაქტობრივად განხორციელებადი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა ამ ზემოხსენებულ ცენტრიდანულ და ცენტრისკენული პოლიტიკების ჰარმონიზაციის, „ოქროს შუალედის“ ჩარჩოებში შეიძლება არსებობდეს. დემოკრატიზაციის მაღალი დონის პირობებში ასეთი შეთანხმებული, ურთიერთსაწინააღმდეგო მიზნებისა და ამოცანებისაგან ნიველირებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება თეორიულად და პრაქტიკულადაც შესაძლებელია.

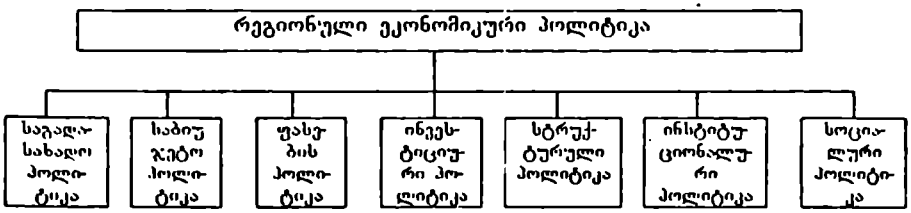
ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის არსი საბაზრო ურთიერთობათა პირობებში შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ შემდეგნაირად. **იგი არის სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლებისა და ტერიტორიული ერთეულების (რეგიონების) მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების მიერ კონსენსუსის წესით შემუშავებული ორგანიზაციულ და მეთოდურ ღონისძიებათა კომპლექსი, რომელიც მიმართულია რეგიონებში მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის ამაღლებისაკენ**. სხვა ამოცანა და მიზანი არ შეიძლება ჰქონდეს რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკას. მისთვის მთავარი და მთავარი არის ადამიანი, მისი კონსტიტუციური უფლებების სრული და დროული რეალიზაცია. სხვა საკითხია როდესაც საუბარია ზოგადად „რეგიონულ პოლიტიკაზე“, რომელიც გარკვეულწილად შეიძლება არ იმეორებდეს „რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის“ მიმართულებებს. საუბა-

რია სახელმწიფოს სტრატეგიული მიზნებიდან გამომდინარე ამა თუ იმ რეგიონში მსხვილი მიზნობრივი პროგრამების განთავსებაზე, რომლის მიზანი იქნება არა მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება, არამედ ქვეყნის უსაფრთხოების დაცვა, ეკოლოგიური კატასტროფების თავიდან აცილება ან სხვა სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი ამოცანა.

დღეისათვის განვითარებულ, განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში გატარებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სხვადასხვა ანალიზიდან გამომდინარე შეიძლება მისი შინაარსი ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად: **რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა არის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რესურსების გადანაწილება რეგიონებს შორის მათ შორის არსებული ტერიტორიული განვითარების დონეების განსხვავებულობათა დაბალანსებისათვის.**

მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის არსი, მიზანი და ამოცანები ზოგადად ყველა ქვეყანაში მიმართულია მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის გაუმჯობესებისაკენ, შესაძლებელია რომ ამა თუ იმ ქვეყანაში შიდა და გარე ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციოლოგიური ფაქტორების თავისებურებებიდან გამომდინარე, მისი მიზანი და ამოცანები გარკვეული სპეციფიკურობით ხასიათდებოდეს. ამის ერთ-ერთ თვალსაჩინო მაგალითად გამოდგება დღევანდელი საქართველოს სახელმწიფო, სადაც მისი დღევანდელი ტერიტორიული პრობლემებიდან გამომდინარე, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მიზანი შედარებით მრავალწახნაგოვან და ასიმეტრიულ ხასიათს ღებულობს. კერძოდ, ამაზე უფრო დაწვრილებით ქვემოთ გვექნება საუბარი.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის უფრო სიღრმისეული გაგებისა და ანალიზისათვის მიზანშეწონილია მისი შინაგანი შემადგენელი ელემენტების განხილვა. სქემატურად რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი ელემენტები შეიძლება შემდეგნაირად წარმოვადგინოთ:



სქემა 1 რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ელემენტები

მოცემული სქემა სრულად ვერ ასახავს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. იგი მხოლოდ გამოყოფს მის მთავარ მაკროეკონომიკურ ელემენტებს. ფაქტობრივად კი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მიმართულებები, განსაკუთრებით მსხვილ და ფედერალური მოწყობის ქვეყნებში, უფრო მრავალფეროვანია და მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორიცაა: დემოგრაფიული პოლიტიკა, რომელიც არეგულირებს მოსახლეობის ბუნებრივ და მექანიკურ მოძრაობას; განსახლების პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია ტერიტორიული რესურსების გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლებისაკენ წარმოების ოპტიმალური განლაგების, კომუნიკაციების და სხვა ინფრასტრუქტურის მშენებლობის გზით; ეკოლოგიური პოლიტიკა, რომლის მიზანია ეკოლოგიური საფრთხეების თავიდან აცილება და რეგიონში ეკოლოგიური სიტუაციის გაუმჯობესება; მეცნიერულ-ტექნიკური პოლიტიკა, რომლის ამოცანაა რეგიონში სამეცნიერო ცენტრების განლაგება, ტექნიკური პარკების შექმნა, რეგიონული სამეცნიერო პოტენციალის განმტკიცება და ა.შ.

მაგრამ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარი ბირთვი მაინც რეგიონული განვითარების ეკონომიკური მიზნების რეალიზაციაა, რადგან სოციალური, დემოგრაფიული და სხვა მიმართულებების უზრუნველსაყოფად გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ეკონომიკას – ფინანსურ და მატერიალურ რესურსებს, მათ მოცულობას და სტრუქტურას.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში მნიშვნელოვანია მისი მიზნების, ობიექტების და სუბიექტების მკაფიოდ ფორმულირება. მიზნებს შორის შეიძლება გამოიყოს შემდეგი:

- რეგიონული ეკონომიკის განვითარება;
- ეფექტიანი დასაქმების უზრუნველყოფა;
- ორიენტაცია ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლებისაკენ;
- ფასების სტაბილური დონის შენარჩუნება;
- შემოსავლების სამართლიანი გადანაწილება;
- ეკონომიკური და ფინანსური სფეროების დაბალანსება;
- მოსახლეობის ცხოვრების მაღალი დონისა და ხარისხის უზრუნველყოფა.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ამ მიზანთა ერთობლიობიდან ცენტრალური ხელისუფლება პასუხისმგებელია შემდეგ მიზნებზე: **ეკონომიკური ზრდა, დასაქმება, ფასების სტიმულირება და ცხოვრების დონის ამაღლება**. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მიზნების რეალიზაციისათვის ყველაზე მისაღებ ეკონომიკურ სისტემას წარმოადგენს „შერეული“ ეკონომიკა, რომლის საზღვრებშიც ოპტიმალურად თავსდება როგორც კერძომესაკუთრული, საბაზრო, ასევე სოციალური, რეგულირებადი სახელმწიფო ეტაპზე მიმდინარე მსოფლიო ფინანსური კრიზისი და ეკონომიკური რეცესია, რომლის დაძლევის მთავარ გარანტად მაინც სახელმწიფოები გამოდიან და არა კერძო ბიზნეს-სტრუქტურები.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის საგანს (ობიექტებს) შეადგენენ ეროვნული ეკონომიკის ტერიტორიული პრობლემები, რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე მოქმედი ფაქტორების და პირობების რეგულირება. იმის და მიხედვით თუ როგორია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა, განსხვავებულია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ობიექტები. ფედერალური მოწყობის სახელმწიფოებში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარი

ობიექტებია სუბფედერაციები, ავტონომიური სახელმწიფო წარმონაქმნები და ფედერალური ხელისუფლება. ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკურ და სოციალურ რეგულირებაზე პასუხისმგებლობა ეკისრებათ სუბფედერაციებს და ტერიტორიულ-მუნიციპალურ ერთეულებს. უნიტარულ სახელმწიფოებში კი მიდგომა განსხვავებულია. ცენტრალური ხელისუფლება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში ეკონომიკური ბერკეტების გამოყენებით პირდაპირ არეგულირებს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას.

დღევანდელ ეტაპზე მთელს მსოფლიოში მიმდინარეობს ქვეყნების რეგიონალიზაციის გაღრმავების პროცესი და შესაბამისად იცვლება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შინაარსი და ორგანიზაციული ფორმები. ამასთან რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა სულ უფრო მკვეთრად გამოხატულ საბაზრო ორიენტაციას ღებულობს.[1] ძნელია დავეთანხმოთ აკად. ა. გრანბერგის ამ მოსაზრებას, რამეთუ რეგიონალიზაციის თანამედროვე პრაქტიკა აშკარად მეტყველებს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და რეალიზაციაში სახელმწიფოს როლის გაძლიერებაზე. ასევე, ძნელია იმის თქმა, რომ საბაზრო ურთიერთობათა როლი მცირდება რეგიონული განვითარების პროცესში, მაგრამ აშკარად სახეზეა სახელმწიფოს როლის და ფუნქციების თანდათანობითი გაძლიერება ამ პროცესში.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და პრაქტიკულ რეალიზაციაში წამყვანი როლი განეკუთვნება ცენტრალურ ხელისუფლებას. მისი უპირველესი ამოცანაა რეგიონული პოლიტიკის და მათ შორის რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სამართლებრივი და ნორმატიული საფუძვლების შემუშავება, ტერიტორიული დეცენტრალიზაციის ხარისხის დადგენა საზოგადოებრივი საქმიანობის ყველა

---

1 **Гранберг А.А.** Основы региональной экономики, М.: ГУВШЭ. 2003, с. 425.

სფეროში და იმ ფორმების, მეთოდებისა და მექანიზმების შემუშავება, რომლითაც მიიღწევა სახელმწიფოს ერთიანი ეროვნული ინტერესების შესაბამისად რეგიონების განვითარების რესურსული პოტენციალის ეფექტიანი გამოყენება.

ცენტრალური ხელისუფლება მოწოდებულია არა მართოს რეგიონები, არამედ განახორციელოს მასზე მარეგულირებელი ზემოქმედება: განსაზღვროს მათი დამოუკიდებელი საქმიანობის ზოგადი პრინციპები და პირობები, აგრეთვე ტერიტორიების განვითარების პრიორიტეტები ზოგადეროვნული ინტერესებიდან გამომდინარე. ასეთი რეგულირების მთავარ მექანიზმს წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლების დამოკიდებულება საკუთრებასთან, ბუნებრივ რესურსებთან და ფინანსებთან. რაც უფრო დეცენტრალიზებულია ქვეყნის მმართველობითი სტრუქტურა, მით მეტია რეგიონული მმართველობისა და თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხი ქონების განკარგვასთან, ბუნებრივი რესურსების (მიწა, წყალი, სასარგებლო წიაღისეული და ა.შ.) და ფინანსური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებასთან.

რეგიონული ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების კუთხით შეიძლება ადგილი ჰქონდეს რამდენიმე განსხვავებულ მიდგომას. პირველი, იგულისხმება ზოგადპოლიტიკური რეგულირება, რომლის დროსაც განისაზღვრება ცენტრალური ხელისუფლების და რეგიონული ხელისუფლების ერთობლივი და დამოუკიდებელი მოქმედებები, უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები რეგიონების განვითარების ყველა ასპექტებზე. მეორე, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების მიერ დადგენილი სამართლებრივი საფუძვლებით, წესებით და პროცედურებით ხდება საკუთრების, ბუნებრივი რესურსების, ფინანსების (მათ შორის გადასახადების) განცალკევება-გამიჯვნა როგორც საბაზრო პირობისა რეგიონული განვითარების საკუთარი შემოსავლების ფორმირებისათვის, ისე ერთიანი ცენტრალური წყაროების შესაქმნელად მათი შემდგომი რეგიონთაშორისი გადანა-

ილებისათვის. მესამე, გულისხმობს რეგიონული განვითარების სელექციურ მხარდაჭერას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, აგრეთვე იმ მიზნობრიული პროგრამების დაფინანსებას, რომელთა განთავსება დაგეგმილია ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებში. შესაძლებელია პრაქტიკაში ადგილი ჰქონდეს ისეთ მიდგომასაც, რომლის დროსაც სახელმწიფო ცენტრალიზებული წესით აღმოუჩენს პირდაპირ ფინანსურ მხარდაჭერას რომელიმე დარგის (საწარმოს) განვითარებას.

რეგიონებისადმი სახელმწიფო ფინანსური მხარდაჭერა ერთ-ერთი ის სფეროთაგანია, რომლის სამართლებრივად მკაცრ ჩარჩოებში მოქცევა და ფორმალიზება რთულია და შედეგად ამისა, იგი სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის შედარებით მოქნილ და სუბიექტივიზმის შემცველ მიმართულებას წარმოადგენს. სწორედ, აქ ხდება სახელმწიფოს და რეგიონების ღია და ფარული ინტერესების გამოვლენა, ყველაზე მკაფიოდ აქ ვლინდება პოლიტიკურ კონიუნქტურასთან და რეგიონულ ლობირებასთან დაკავშირებული საკითხები.

რეგიონული პოლიტიკის მთავარი მიზანი ნებისმიერ ქვეყანაში, უპირველეს ყოვლისა, მდგომარეობს სახელმწიფოს ერთიანობის შენარჩუნებაში, რაც მიიღწევა სხვადასხვა გზებით, მათ შორის, ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური ბერკეტებით. რეგიონული პოლიტიკის ეკონომიკური მხარე (ანუ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა) ძირითადად ორიენტირებულია ადგილობრივი (რეგიონული) რესურსების (სამუშაო ძალა, ბუნებრივი რესურსები, მიწა და ა.შ.) ეფექტიანი გამოყენებისაკენ. რეგიონული პოლიტიკის სოციალური მხარე უშუალოდ გამოიხატება ისეთი დემოკრატიული პრინციპების რეალიზაციაში, როგორიცაა სოციალური სამართლიანობა და მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობა. ამ კუთხით დაბალანსებულმა რეგიონულმა განვითარებამ უნდა უზრუნველყოს გარანტია იმისა, რომ ცხოვრების ხარისხი არ უნდა იყოს დამოკიდებული იმ რეგიონზე, რო-

მელშიც მას მოუწია ცხოვრებამ, არამედ იგი უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების მთავარი მიზანი. გამომდინარე აქედან, რეგიონული პოლიტიკა უნდა იყოს მიმართული რეგიონთაშორისი განსხვავებების გამოთანაბრებისაკენ შემოსავლების, დასაქმების, სოციალური ინფრასტრუქტურის, სატრანსპორტო ქსელის, კომუნიკაციების, გარემო პირობების და ახვა სფეროებში.

რეგიონული პოლიტიკის პოლიტიკური მხარე უნდა იყოს მიმართული სახელმწიფოს გარე უსაფრთხოებისა და ტერიტორიული მთლიანობის დაცვისაკენ. იგი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მრავალეროვან სახელმწიფოებში, სადაც დაძაბულობამ რეგიონებს შორის, რეგიონებსა და ცენტრს შორის შეიძლება მიგვიყვანოს სეპარატიზმამდე.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეალიზაციის მრავალ ინსტრუმენტს შორის ყველაზე მთავარია ფინანსები, რამდენადაც რეგიონის ნებისმიერი ეკონომიკური და სოციალური ქმედება მხოლოდ ფინანსურ რესურსებთანაა დაკავშირებული. ამავე დროს არსებობს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების მთელი რიგი პირდაპირი და ირიბი ინსტრუმენტები, რომელთა გამოყენება მიზანშეწონილია კომპლექსურად, იმის და მიხედვით თუ რა და როგორი სახის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები დგას ამა თუ იმ რეგიონის წინაშე. პირდაპირ ინსტრუმენტებს შორის უნდა გამოიყოს საკანონმდებლო აქტები, რომლებითაც ხდება სახელმწიფო საკუთრების რეგულირება, სახელმწიფო სექტორის საწარმოების შართვა, დოტაციური გადახდები, ტრანსფერები, სოციალურ დაცვაზე გადასახადები და ა.შ. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ირიბი ინსტრუმენტია ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლების მიერ გატარებული საფინანსო-ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის ისეთი ინდიკატორები, როგორიცაა: ფისკალური პოლიტიკა, ფულადი პოლიტიკა, საგარეო-ეკონომიკური პოლიტიკა, ინვესტიციური პოლიტიკა და შემოსავლების რეგულირების

პოლიტიკა. ამ ჯგუფში შედის აგრეთვე რეგიონის განვითარების სოციალური პროგრამები, მათ შორის, ეფექტიანი დასაქმების უზრუნველყოფის პროგრამები, მოსახლეობის სოციალური დაცვა, განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის სფეროს განვითარების პროგრამები და ა.შ.[1]

„რეგიონული პოლიტიკის", „რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის" პარალელურად ხშირად გვხვდება „რეგიონული სტრატეგიის" კატეგორია. რეგიონული სტრატეგიის შინაარსში იგულისხმება ქვეყნის რეგიონების ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებასთან დაკავშირებული კონცეპტუალური მიდგომების განსაზღვრა, რაც ნიშნავს შემდეგი საკითხების შემუშავებას: რეგიონების კლასიფიკაციას გეოგრაფიული მდგომარეობის, რესურსული უზრუნველყოფისა და ეთნიკური შემადგენლობის ნიშნით; ფინანსურ (საბიუჯეტო) სფეროში ცენტრსა და რეგიონებს შორის ურთიერთობის პრინციპების განსაზღვრას; სახელმწიფოს როლს რეგიონებს შორის ურთიერთობების დარეგულირებაში. ფედერალური მოწყობის ქვეყნებში რეგიონული სტრატეგიის შემუშავებისას გაითვალისწინება აგრეთვე თავდაცვისუნარიანობის, უსაფრთხოების, რესურსული და ეკონომიკური პოლიტიკის, ეროვნულ-ეთნიკური მშენებლობის და ა.შ. საკითხები.

იერარქიულობის კრიტერიუმით რეგიონული სტრატეგია არის ამოსავალი რეგიონული პოლიტიკის შესამუშავებლად, ხოლო ეს უკანასკნელი განსაზღვრავს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს. ყველა ესენი კი წარმოადგენენ სახელმწიფო პოლიტიკის ორგანულ შემადგენელ ნაწილს, რომლის მიზანია ეკონომიკის სივრცობრივი განვითარების ეფექტიანი ორგანიზაცია.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის კატეგორიასთან მჭიდრო კავშირში გამოიყენება აგრეთვე კატეგორიები: „რეგიონული ეკონომიკა", „რეგიონული განვითარება", „რეგიო-

1 www.pvlast.ru/archive/index.pr.313.php

ნული დაგეგმვა“, „რეგიონული მოდელირება“, „რეორგანიზაცია“ და ა.შ. უნდა აღინიშნოს, რომ მათ შორის არსებული გარკვეული მსგავსებისა და შინაარსობრივი „გადაკვეთების“ მიუხედავად, თითეულ მათგანს გააჩნია საკუთარი დატვირთვა და მათ გამოყენებას უნდა ჰქონდეს მკაცრად განსაზღვრული არეალი. კერძოდ, რეგიონული ეკონომიკა“ იკვლევს სოციალური და ეკონომიკური ფაქტორებისა და მოვლენების ერთობლიობას მოცემული კონკრეტული რეგიონის ფარგლებში, ძირითადად კი რეგიონის საწარმოო ძალების განვითარებას და სოციალურ პროცესებს. რეგიონული განვითარების ქვეშ უნდა ვიგულისხმოთ რეგიონის შიგა სოციალურ-ეკონომიკური სტრუქტურის ცვლილება პროგრესული მიმართულებით, რადგან საწინააღმდეგო შემთხვევაში უფრო მისაღებია „რეგიონის დეგრადაციის“ ცნების გამოყენება. „რეგიონული დაგეგმვა, რომელიც ხშირად პროგრამირებასთან ასოცირდება, წარმოადგენს ეკონომიკაში სახელმწიფო ჩარევის ერთ-ერთ ფორმას მწვავე რეგიონული კონტრასტებისა და სოციალური უთანხმოების შესარბილებლად. ამ შემთხვევაში იგულისხმება ცალკეული რეგიონების განვითარების სპეციალური პროგრამების შემუშავება და რეალიზაცია იმ ქვეყნებში, სადაც ჯერ კიდევ შემორჩენილია დაგეგმვის პრაქტიკა. „რეგიონული მოდელირება“ გულისხმობს რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური სტრუქტურის ეკონომეტრიკულ (ეკონომიკურ-მათემატიკურ) კონსტრუირებას მათი ოპტიმიზაციის მიზნით (ამ მიმართულებამ მიიღო რეგიონომეტრიკის სახელწოდება). და ბოლოს, „რეორგანიზაცია“ (ხშირად მას დარაიონებასაც უწოდებენ) ნიშნავს ტერიტორიების დაყოფას წინასწარ დადგენილი კრიტერიუმების მიხედვით.

ამრიგად, საქართველოს დღევანდელ სინამდვილეში ეკონომიკური კუთხით **რეგიონის კატეგორია უნდა იქნას გაგებული როგორც ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული, რომლის ხელმძღვანელობა მოქმედი კანონმდებ-**

ლობით დაკისრებული აქვთ პრეზიდენტის რწმუნებულებს – გუბერნატორებს და რომლებიც აერთიანებენ მათ საზედამხედველო ტერიტორიაზე შემავალ თვითმმართველობებს (მუნიციპალიტეტებს). თეორიულ და პრაქტიკულ საქმიანობაში დასაშვებია რეგიონებში შემავალ ტერიტორიულ ერთეულებს – მუნიციპალიტეტებს ეწოდოს სუბრეგიონი, რომელიც თავის მხრივ შედის უფრო მაღალი რანგის რეგიონში. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა უნდა იქნას გაგებული როგორც ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებების ერთობლივი ძალისხმევით და კომპრომისის წესით რეგიონების სოციალიურ-ეკონომიკური განვითარებისაკენ მიმართული ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ და მეთოდურ ღონისძიებათა სისტემა, რომლის ამოცანაა მათი მდგრადი და ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

თემა 2.
რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეგულირება

მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში რეგიონები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან საწარმოო ძალთა გაჯერებულობის დონით, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტემპებით, სანედლეულო ბაზის არსებობით, დაშორიშორებით მაღალგანვითარებულ სამრეწველო, კულტურულ და მსხვილ საქალაქო ცენტრებისაგან.

ერთ-ერთი გზა რეგიონულ განსხვავებულობათა დაძლევისა არის მეცნიერულად დასაბუთებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და მისი რეალიზაცია პრაქტიკაში. ფაქტობრივად, ერთიც და მეორეც რთული და შრომატევადი პროცესია, რადგან როგორც თეით რეგიონული პოლიტიკის ფორმირება, ასევე მისი პრაქტიკული რეალიზაცია მოითხოვს, ერთი მხრივ, მაღალ ინტელექტუალურ-პროფესიონალურ ბაზას, ხოლო მეორე მხრივ, საჭირო მატერიალურ და ფინანსურ რესურსებს. შესაძლებელია სახელმწიფომ შეიმუშაოს გამართული, კარგად ორიენტირებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, მაგრამ ვერ უზრუნველყოს მისი პრაქტიკაში გატარება სუსტი სამართლებრივი, ორგანიზაციული და მეთოდური უზრუნველყოფის გამო – ანუ ვერ განახორციელოს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირება.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირება ნიშნავს იმ ეკონომიკურ ინსტრუმენტთა დაბალანსებულ გამოყენებას, რომლითაც მიიღწევა რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაჩქარება და სხვა დასახული მიზნების რეალიზაცია. რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების მიზანთა ერთობლიობა ზოგადად შეიძლება იყოს:

- იმ რეგიონების განვითარების უპირატესი სტიმულირება, რომლებსაც არ შეუძლიათ ფუნქციონირება თვითგანვითარების რეჟიმით;
- ცალკეული რეგიონების მოსახლეობის სოციალური მობილურობის მხარდაჭერა და აქტივიზაცია;
- პირობების შექმნა სახელმწიფოებრივად მნიშვნელოვანი „ზრდის პოლუსებისათვის“, ისეთების, როგორიცაა ეკონომიკური ზონები, ტექნოპარკები და ა.შ.
- რეგიონებისადმი სახელმწიფო სელექციური მხარდაჭერა ისეთი ფორმებით, როგორიცაა ტრანსფერების მიმართვა ცენტრალური ბიუჯეტიდან რეგიონულ ბიუჯეტში იმ მიზნით, რომ მოხდეს რეგიონების საბიუჯეტო უზრუნველყოფის გამოთანაბრება, აგრეთვე დამატებითი ფინანსური მხარდაჭერა დეპრესიული რეგიონებისადმი (პრიორიტეტული დარგების დაჩქარებული განვითარება, რეგიონის საექსპორტო პოტენციალის ზრდა და სხვა).

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება და მისი პრაქტიკული რეალიზაციის სახელმწიფო რეგულირება ბევრადაა დამოკიდებული ამა თუ იმ ქვეყანაში დემოკრატიის განვითარების დონეზე და ეკონომიკურ პოტენციალზე. ამასთან, ნებისმიერ შემთხვევაში არის თუ არა ქვეყნის ეკონომიკური მართვა ცენტრალიზებული თუ ლიბერალურ-დეცენტრალიზებული, სახელმწიფოს ჩაურევლობა რეგიონული პოლიტიკის რეალიზაცია-რეგულირებაში დაუშვებელია. მთავარი ამ შემთხვევაში არის სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის გატარებაში ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის მეთოდების თანაფარდობის საკითხი. ამ ორ მიმართულებას შორის ბალანსი შეიძლება არ იყოს მუდმივი და სტაბილური იქიდან გამომდინარე, რომ განვითარების კონკრეტულ ეტაპზე ამა თუ იმ ქვეყანაში შეიძლება შეიცვალოს პოლიტიკური და ეკონომიკური ვითარება. ამის მაგალითად შეიძლება დავასახელოთ საბაზრო ურთიერთობებზე გარდამავალი ქვეყნები, სადაც ჯერ კიდევ მაღალია ეკონომიკური სტაბილურობა,

რის გამოც შეუძლებელია მაქსიმალური ძალისხმევის მიმართვა ყველა რეგიონული პრობლემისადმი, რომლებიც მრავლადა დაგროვდა რეტროსპექტულ პერიოდში.

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, განსხვავებით ტრადიციული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებისაგან, ცენტრალიზაცია რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკაში უფრო წინა პლანზეა წამოწეული და ეს ობიექტური აუცილებლობითაა განპირობებული. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ ყოფილი გეგმიანი ეკონომიკის ქვეყნების ცენტრალური ხელისუფლება ცდილობს თავის ხელში აიღოს რაც შეიძლება მეტი ფინანსური რესურსები და იმავდროულად ტერიტორიული განვითარების უფლებამოსილებანი. ეკონომიკის ცენტრალიზაციის მაღალი დონის პირობებში ცენტრალურ ხელისულებას უხდება ჩარევა რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელო, წვრილმან საკითხებზე, კერძოდ, ისეთებზე როგორიცაა რეგიონებში სკოლების მშენებლობა, სასმელი წყლის სისტემის რეაბილიტაცია-მშენებლობა და სხვა. ასეთ ვითარებაში, როდესაც ცენტრს თავის ხელში აქვს ინტეგრირებული რესურსები, უფლებამოვალეობები და საკვანძო ინსტრუმენტები რეგიონული განვითარების თითქმის ყველა სფეროში, ბუნებრივია იერარქიის შემდგომ რგოლში მდგომი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების ინტერესი და ძალისხმევა რეგიონული განვითარების ადგილობრივი რეზერვების გამოვლენისა და რეალიზაციისადმი დაბალია.[1] ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ ცენტრალური ხელისუფლებისათვის უფრო პრირიტეტულია ის რეგიონები, რომლის ტერიტორიაზე დაგეგმილია იმ დარგებისა და სფეროების განვითარება, რომლებიც შედარებით მეტად უზრუნველყოფენ ქვეყნის მაკროეკონომიკურ განვითარებას ან კიდევ ის რეგიონები, რომლებიც უსაფრთხოების დაცვის პოზიციებიდან მეტად საყურადღებოა. მოკლედ,

---

1 **Швецов А.** Либсрализация досударственной рсгиональной политики. Ж. „Вопросы экономики", 2006, №7, с.74.

რომ ვთქვათ, რესურსების შეზღუდულობის პირობებში, რომელიც დამახასიათებელია თითქმის ყველა გარდამავალი ეკონომიკის მქონე (და არა მარტო მათი) ქვეყნებისათვის, ერთიანი, თანაბრად უზრუნველყოფადი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება ფაქტობრივად შეუძლებელია.

ამასთან, პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ რეგიონის განვითარება შეიძლება იყოს ეფექტიანი მხოლოდ იმ პირობებში, როდესაც დაბალია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ცენტრალიზაციის ხარისხი. ამისათვის კი საჭიროა ზედმეტად ცენტრალიზებული სისტემიდან, სადაც დომინირებს ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესები, ახალ დეცენტრალიზებულ სისტემაზე გადასვლა, რომელშიაც წამყვანი მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონების მიერ განვითარების საკუთარი გზებისა და ფორმების ძიება-გამოყენებას.

საუბარია იმაზედ, რომ პრინციპი „ზემოდან ქვემოთ“ შეიცვალოს უკუპრინციპით „ქვემოდან-ზემოთ“. რა თქმა უნდა, ასეთი მიდგომა გარკვეულწილად პირობითია, რადგან ორივე შემთხვევაში ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებაში რჩება ყველა სახის რესურსული და სამართლებრივი შეზღუდვების შესაძებლობა, რასაც იგი მეტნაკლებად გამოიყენებს ქვეყნის წინაშე მდგარი საერთოსახელმწიფოებრივი და გლობალური ინტერესებიდან გამომდინარე.

უნდა აღინიშნოს, რომ ქვეყნების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების კვალდაკვალ იცვლება რეგიონული პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების ფორმები და მეთოდები. განვითარების მიხედვით რეგიონები ცდილობენ დამოუკიდებლად შეიმუშაონ და დანერგონ საკუთარი რეგიონული პროგრამები, თუმცა ეს უფრო დამახასიათებელია ფედერალური მოწყობის ქვეყნებში, რომლებშიც შემავალი რეგიონები ტერიტორიულად და მოსახლეობის რაოდენობით საკმაოდ დიდია. რაც შეეხება უნიტარულ, პატარა სახელმწიფოებს, მათი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები იმდენად სუსტია ყველა კრიტერიუმით, რომ მათ

ცენტრიდან დამოუკიდებელი პოლიტიკის გატარება პრაქტიკულად არ შეუძლიათ. გამონაკლისს წარმოადგენენ იმ ქვეყნების რეგიონები, სადაც დეცენტრალიზაციის დონე მაღალია და რეგიონებს ცენტრიდან გატარებული ლიბერალური რეგიონული პოლიტიკის შედეგად შეუძლიათ საკუთარი შემოსავლებით რეგიონული განვითარების უზრუნველყოფა. გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში, განსაკუთრებით პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში რეგიონები ტრადიციულად ძირითადად ცენტრზე არიან დამოკიდებულნი და მხოლოდ მისი ფინანსური დახმარებით ახდენენ საკუთარი პრობლემების გადაწყვეტას.

თითქმის ყველა გარდამავალ ქვეყანაში დგას ეკონომიკის დეცენტრალიზაციის და რეგიონების ფინანსური და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლების პრობლემა, თუმცა, როგორც ჩანს, მისი გადაწყვეტა უახლოეს მომავალში შეუძლებელია, მით უმეტეს დღევანდელი მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის პირობებში, რომლის დროსაც კიდევ უფრო გაიზარდა ეკონომიკის კონცენტრაციის დონე. ამ ეტაპზე, ჩვენი აზრით, რეგიონული ეკონომიკის განვითარებისათვის საჭიროა იმ ინსტრუმენტების უფრო ფართოდ და აქტიურად ამოქმედება, რომლის რეალიზაციის გარკვეული პრაქტიკა დაგროვდა როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში.

გლობალური კრიზისის პირობებში გარკვეულ ტრანსფორმაციას საჭიროებს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების ფორმები და მეთოდები. უპირველეს ყოვლისა, უნდა მოხდეს თვით რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მეთოდური საფუძვლების ტრანსფორმაცია, მისი კონცეპტუალური დებულებების ახლებური ორიენტაცია. საჭიროა რეგიონებისადმი მხარდაჭერა, უპირველეს ყოვლისა, საწარმოო სექტორის სტიმულირების მიმართებით, რადგან ძირითადად ამ სექტორში იქმნება ახალი გრძელვადიანი სამუშაო ადგილები. სახელმწიფომ შესაძ-

ლებლობის ფარგლებში ხელი უნდა შეუწყოს სამრეწველო საწარმოთა შექმნას და გაფართოებას, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში მათი ორიენტაციის შეცვლას და გადაიარაღებას. მიუხედავად ეკონომიკური კრიზისა, სახელმწიფოებმა არ უნდა შეასუსტონ ძალისხმევა განვითარებაში რეგიონთაშორისი უთანაბრობის შერბილების კუთხით.

გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ ეკონომიკური კრიზისის გაღრმავებისას, ცენტისკენული რეგიონული პოლიტიკა ანუ რეგიონების მიერ შემუშავებული პოლიტიკა უკანა პლანზე იწევს, რადგან არაა გამორიცხული ცენტრალურმა ხელისუფლებამ შექმნილი ობიექტური გარემოებების გამო, გარკვეულწილად შეზღუდოს რეგიონული შემოსავლების მოცულობა და მისი გარკვეული ნაწილი მოიზიდოს ცენტრალურ ბიუჯეტში. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირად თეორიასა და პრაქტიკაში ერთმანეთთან აიგივებენ რეგიონულ პოლიტიკას ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ შემუშავებულს და რეგიონულ პოლიტიკას ცენტრის მიერ შემუშავებულს. რეგიონული პოლიტიკა, შემუშავებული და რეალიზებული თვით რეგიონების მიერ ეს არის იმ ღონისძიებათა დაბალანსებული კომპლექსი რისი გაკეთება შეუძლიათ რეგიონებს ადგილობრივი რესურსებისა და პირობების ფარგლებში, ხოლო სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკა მიმართულია რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური სტრუქტურების ნორმალური ფუნქციონირებისათვის პირობების შესაქმნელად. მისი ამოცანაა საქმიანობის იმ ზოგადი პირობების განსაზღვრა, რომლითაც უნდა იქნას მიღწეული საერთოეროვნული და რეგიონული განვითარების პროპორციების შეთანაწყობა. ამით სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკა ახდენს სახელმწიფოს ინტერესების რეალიზაციას რეგიონებში და თვით რეგიონების შიდა ინტერესების დაბალანსებას.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი მიზანია რეგიონთაშორისი განსხვავებების შემცირება, რომელიც

მიიღწევა ჩამორჩენილი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტით. პრობლემური რეგიონების მიმართ სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკა ატარებს სელექციურ ხასიათს, რაც ნიშნავს, კონკრეტული რეგიონის მახასიათებლებიდან გამომდინარე ღონისძიებათა კომპლექსის შემუშავებას.

რეგიონული განვითარებისადმი სელექციური მხარდაჭერა არ შეიძლება მკაცრად განეკუთვნოს მაკროეკონომიკურ ან მიკროეკონომიკურ რეგულირებას, რამდენადაც მისი რეალიზაციისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნას პრაქტიკულად ეკონომიკური პოლიტიკის მთელი ინსტრუმენტარი, მათ შორის, ფისკალური მექანიზმი, შრომისა და კაპიტალის სტიმულირება, სპეციალური ზონების შექმნა, რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების შემუშავება და ა.შ.

სელექციური რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ეფექტიანობა დამოკიდებულია შემდეგ პირობებსა და გარემოებებზე:

- იმ მკაფიო კრიტერიუმების არსებობა, რომლითაც მოხდება რეგიონთა ჯგუფის შერჩევა, რომლებიც საჭიროებენ სახელმწიფო მხარდაჭერას;
- იმ სახელმწიფო მხარდაჭერის დიფერენციაცია, რომლის მიწოდება შეუძლია სახელმწიფოს რეგიონებისადმი სხვადასხვა ფორმით, სხადასხვა ამოცანებიდან გამომდინარე;
- პრობლემურ რეგიონებში პრიორიტეტული სექტორების შერჩევა, რომელთა მიმართ განხორციელდება სახელმწიფო მხარდაჭერა;
- რეგიონული განვითარების სტიმულირებისათვის საჭირო სახსრების ეყაროების შერჩევა.[1]

სელექციური სახელმწიფო მხარდაჭერის ობიექტებს შეადგენენ პრობლემური რეგიონები. მათი შერჩევა რთული ამოცანაა, რომელსაც თითოეული ქვეყანა თავისებურად, და-

1 **Медведев Н.** Региональное развитие. Ж., „Экономист", 2003, №5, с. 75.

მოუკიდებლად წყვეტს. მათ რიცხვში შეიძლება მოექცეს დეპრესიული ტერიტორიები, ახლად ასათვისებელი რაიონები, სუსტად განვითარებული, საზღვრისპირა ტერიტორიები, ეკოლოგიური უბედურების რაიონები და ა.შ. ამ შერჩევიდან გამომდინარე განისაზღვრება რეგიონული პოლიტიკს შესაბამისი ინსტრუმენტების ნუსხა, რომელთა საშუალებითაც უნდა იქნას გადაწყვეტილი არსებული პრობლემები.

მრავალ ქვეყანაში სელექციური მხარდაჭერას დაქვემდებარებული რეგიონები კლასიფიცირდება შემდეგნაირად: დეპრესიული საშრეწველო რეგიონები; დეპრესიული აგრარული რეგიონები; ჭარბადგანსახლებული საქალაქო არეალები. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში სახელმწიფო მხარდაჭერას საჭიროებენ ძირითადად სუსტად განვითარებული და დეპრესიული რეგიონები, რომლებსაც განეკუთვნებიან რეგიონები სტრუქტურული კრიზისის ნიშნებით. ასეთი რეგიონები ოდესღაც წარმატებით ვითარდებოდნენ, ხოლო შემდეგ გახდნენ კრიზისული და ლიდერობა სხვა რეგიონებს დაუთმეს. სწორედ წამყვანი პოზიციების დაკარგვა, ეკონომიკის სტრუქტურული კრიზისი და მასთან დაკავშირებული სიძნელეები ნიშნავს ტერიტორიის დეპრესულ მდგომარეობას. განსხვავებით დეპრესიულისაგან, სუსტად განვითარებული რეგიონები არასოდეს ახდენდნენ არსებით გავლენას ქვეყნის ეკონომიკაზე, ისინი წარმოადგენდნენ ან აგრარულ, ან სუსტად ათვისებულ ან კიდევ დაბალი ეკონომიკური პოტენციალის მქონე რეგიონებს.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო ინსტრუმენტებს შორის მთავარია რეგიონული ბიუჯეტების შემოსავლების სახელმწიფო რეგულირება და გამოთანაბრების პოლიტიკა. გარდა ამისა, ამ ინსტრუმენტებს შორის ხშირად გამოიყენებენ სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების განთავსებას რეგიონში, სახელმწიფო დაკვეთების პოლიტიკას რეგიონში და სახელმწიფო ინვესტიციების განთავსებას სხვადასხვა ფორმებით, მათ შორის, სპეციალური (თავისუ-

ფალი) ეკონომიკური ზონების შესაქმნელად და ა.შ.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეალიზაციისათვის საჭიროა პოლიტიკური და ეკონომიკური ინსტრუმენტების ისეთი ერთობლიობა, რომლის გამოყენება შეეძლებათ სხვადასხვა დონის სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებს ცალკეული რეგიონების ან მრავალრეგიონულ ეროვნულ ეკონომიკაზე ზემოქმედებისათვის.

რეგიონული პოლიტიკის ინსტრუმენტარი მოიცავს ყველა იმ საშუალებებს, რომელიც გამოიყენება ეკონომიკურ პოლიტიკაში, კერძოდ ისეთებს, როგორიცაა საგადასახადო, საბიუჯეტო, ფასების, ფულად-საკრედიტო, სოციალური და სხვა მაკრომიმართულების პოლიტიკა. თავისებურება მხოლოდ იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი გამოიყენებიან რეგიონული პრობლემის გადასაჭრელად.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტების კლასიფიკაციის ყველაზე მარტივი, მაგრამ იმავდროულად ამომწურავი მიდგომის თანახმად, იგი წარმოდგენილია ორ ჯგუფად: მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტები და მიკროეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტები.[1]

მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტები მოიცავენ საგადასახადო, საბიუჯეტო, ფულად-საკრედიტო და სხვა სახის ეკონომიკურ პოლიტიკას. ისინი გამოიყენებიან, როგორც წესი, ეროვნულ დონეზე ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მიერ რეგიონების მიმართ პოლიტიკის გასატარებლად. მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტები შეიძლება რეალიზებულ იქნას ორი გზით: ერთ შემთხვევაში მაკროეკონომიკური ინსტრუმენტების გარკვეულ ნაწილზე ნაწილობრივი კონტროლი გადაეცემათ რეგიონებს, ხოლო მეორე შემთხვევაში, ყველა ეს ინსტრუმენტი თავმოყრილია ცენტრალური ხელისუფლების ხელში და იქიდან ხდება მათი გამოყენება რეგიონებში. პირველ შემთხვევაში ცალკეულ რეგიონებს შეუძლიათ გამოიყენონ

1 **Михеева Н.Н.** Региональная экономика и управление, Хабаровск, 2000. с. 315.

მოცემული ინსტრუმენტები თავიანთი შეხედულებისამებრ, მაშინ ეკონომიკური განვითარების პარამეტრები, რომლებიც რეგულირდება ამა თუ იმ ინსტრუმენტის საფუძველზე, რეგიონული ხელისუფლების ხელში აღმოჩნდება, მაგალითად გადასახადების განაკვეთები ან ექსპორტ-იმპორტის გადასახდელი. ასეთი სიტუაცია ფაქტობრივად შეესაბამება ცალკეული რეგიონების ეკონომიკური საქმიანობის ავტონომიურ რეგულირებას ცენტრთან და სხვა რეგიონებთან შეთანხმების გარეშე, ამიტომაც ასეთი მიდგომა იშვიათი გამონაკლისი შეიძლება იყოს და შეეხებოდეს მაკროეკონომიკური პოლიტიკის მხოლოდ ცალკეულ ინსტრუმენტს, რომელსაც არსებითი გავლენის მოხდენა არ შეუძლია ქვეყნის მაკროეკონომიკურ პოლიტიკაზე.

უფრო გავრცელებული შემთხვევას წარმოადგენს მაკროპოლიტიკაზე ცენტრალური კონტროლი, როდესაც ეკონომიკური სისტემის ზოგადი პარამეტრები რეგულირდება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ასეთი მიდგომა არ გამორიცხავს ეკონომიკური პოლიტიკის დიფერენციაციას, რაც ნიშნავს, რომ სხვადასხვა რეგიონისათვის შეიძლება გამოყენებულ იქნას მარეგულირებელი პარამეტრების სხვადასხვა მნიშვნელობები, მაგალითად, დაწესდეს გადასახადების განსხვავებული განაკვეთები, ცალკეულმა რეგიონებმა მიიღონ შეღავათიანი კრედიტი, აგრეთვე სუბსიდიები და ა.შ.

მიკროეკონომიკის პოლიტიკის ინსტრუმენტები, რომლებიც გამოიყენება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებისას, განისაზღვრება იმის და მიხედვით, თუ რომელი ობიექტისაკენაა იგი მიმართული. ეს შეიძლება იყოს შრომა და კაპიტალი და მათზე ზემოქმედების მიმართულება: საქმიანობის შიდა და გარე პირობების გარდაქმნა. მაგალითად, შრომაზე ზემოქმედების პოლიტიკას შეიძლება განეკუთვნოს: შრომის ორიენტაციის შეცვლა, სიერცობრივი გადაადგილება, შრომის ბაზრის ეფექტურობის ამაღლება. კაპიტალზე ზემოქმედების პოლიტიკის ინსტრუმენტებია: გადასა-

ხადები და სუფსიდიები, კაპიტალის ბაზრის ეფექტიანობის ამაღლება, ფირმების მართვის ეფექტიანობის ამაღლება და ადმინისტრაციული კონტროლი საწარმოთა საქმიანობაზე.

არსებობს გარკვეული განსხვავება მაკროეკონომიკურ და მიკროეკონომიკურ რეგიონული პოლიტიკის გატარების ორგანიზაციულ მიდგომებში. მაკროეკონომიკური რეგიონული პოლიტიკის გატარება მეტწილად ხდება რეგიონების განვითარების ამა თუ იმ პარამეტრებზე პირდაპირი სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებით. მიკროეკონომიკური რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებისას კაპიტალის განლაგებაზე და სამუშაო ძალის განაწილებაზე სახელმწიფოს მხრიდან პირდაპირი კონტროლი მნიშვნელოვნად შეზღუდულია, ამიტომაც რეგიონული პოლიტიკა უპირატესად ეკონომიკური ზემოქმედების ირიბი მეთოდების გამოყენებით ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ინსტრუმენტების გარკვეული ნაწილის გამოყენება რეგიონული პოლიტიკის რეგულირებაში პრაქტიკულად შეუძლებელია. მაგალითად, ფულად-საკრედიტო პოლიტიკა და საგარეოეკონომიკურ ურთიერთობათა პოლიტიკა, როგორც წესი, გამოიყენება ეროვნულ დონეზე, დასაშვებია მათი ტრანსფორმაცია რეგიონულ დონეზე გამონაკლისის სახით, მაგალითად, თავისუფალ ეკონომიკურ ზონებში.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ყველაზე ქმედითი და ეფექტიანი ინსტრუმენტია ფისკალური პოლიტიკა, რომელიც გამოიყენება როგორც ეროვნულ, ასევე რეგიონულ დონეზე. სახელმწიფო ფისკალური პოლიტიკით შესაძლებელია ზემოქმედების მოხდენა პროდუქციის გამოშვების დონეზე და შემოსავლების მოცულობაზე გადასახადებისა და სახელმწიფო ხარჯების ცვლილების გზით. მისი გამოყენება ეროვნულ და რეგიონულ დონეზე გამომდინარეობს ორი ძირითადი პირობიდან: სახელმწიფო ხარჯების (გასაცლების) ზრდა ადიდებს ერთობლივ მოთხოვნას და იწვევს პროდუქ-

ციის გამოშვების მოცულობისა და დასაქმების გაფართოებას; გადასახადების ზრდა ამცირებს წმინდა შემოსავლებს და იწვევს ხარჯების შემცირებას, მოთხოვნის კლებას და, გამომდინარე აქედან, გამოშვებული პროდუქციისა და დასაქმების შემცირებას.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეგულირების ინსტრუმენტებს შორის ყველაზე მძლავრი და ფართოდ აპრობირებული ინსტრუმენტია **ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პოლიტიკა**, რომლის მიზანია საგადასახადო შემოსავლების განცალკევების გზით რეგიონების უზრუნველყოფა თანაბარი ფინანსური რესურსებით.[1] აღსანიშნავია, რომ საგადასახადო შემოსავლების მართვის, ანუ ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების სამი განსხვავებული პრაქტიკა არსებობს მსოფლიოში. **პირველი მიდგომის** არსი მდგომარეობს იმაში, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების იერარქიის თითოეულ რგოლს გააჩნია სრული უფლება აკრიბოს მის დონეზე დაწესებული გადასახადები და პასუხი აგოს მის ბიუჯეტში შეტანასა და ხარჯვაზე. შედეგად ამისა, თითოეულ ქვეყანაში ჩნდება გადასახადების რამდენიმე დამოუკიდებელი დონე, მაგალითად, ფედერალურ ქვეყნებში - ფედერალური, სუბფედერალური და ადგილობრივი. არაა გამორიცხული ეს გრადაცია იყოს უფრო მრავალრიცხოვანი. რაც შეეხება უნიტარულ სახელმწიფოებს, აქ ძირითადად ყალიბდება გადასახადების დამოუკიდებლობის ორი დონე - ცენტრალური და რეგიონული. ეს უკანასკნელი შეიძლება წარმოდგენილი იყოს მმართველობის და თვითმმართველობის ფორმით. პირველ შემთხვევაში, მაგალითად ავტონომიური რესპუბლიკის, ხოლო მეორე შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულის – მუნიციპალიტეტის ფორმით. გადასახადების საბიუჯეტო იერარქიის თითოეულ რგოლთან მიმაგრების შემთხვევაში საწარმოები და ორგანიზაციები, გადასახადის სხვა გადამ-

1 **Грицюк Т.В.** Фискальный федерализм и межбюджетные отношения. М. :финансы и статистика, 2004, с. 26-28.

ხდელები ვალდებულნი არიან გადასახადები გადაიხადონ მხოლოდ მათთვის კანონით დადგენილ ბიუჯეტში. ხელისუფლების მოცემულ დონეზე დამოუკიდებლად შემოღებული გადასახადები და მოსაკრებლები ასეთი მიდგომის პირობებში ამოიღება მხოლოდ შესაბამისი ტერიტორიული ერთეულის (რეგიონის) ფარგლებში (საზღვრებში) და მთლიანად უნდა იქნას შეტანილი მოცემული დონის ბიუჯეტში. საბიუჯეტო შემოსავლების ფორმირების ასეთი პრაქტიკა გადასახადების სახეობების მიმაგრების პრინციპით გამოიყენება ბევრ ქვეყანაში, განსაკუთრებულად წარმატებულად კი შვეიცარიაში.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პოლიტიკის **მეორე მიდგომა** – მიმართულების არსი მდგომარეობს იმაში, რომ საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადის გარკვეული სახისათვის დგინდება რამდენიმე განაკვეთი საბიუჯეტო იერარქიის თითოეული დონისათვის (ფედერალური, რეგიონული, ადგილობრივი). ასეთ შემთხვევაში საწარმოები, ორგანიზაციები, ფიზიკური პირები ვალდებულნი არიან ერთი და იგივე გადასახადის სახიდან ერთდროულად გადაიხადონ გადასახადი სხვადასხვა ბიუჯეტში სხვადასხვა განაკვეთებით. შედეგად ამისა, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებში ერთდროულად შეიტანება ერთი სახეობის გადასახადი. ამასთან, საგადასახადო შენატანების მოცულობა ანუ საგადასახადო განაკვეთების დიფერენციაცია საბიუჯეტო დონეების ჭრილში დგინდება კანონით. ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ასეთი პრაქტიკა დანერგილია აშშ-ში და სხვა განვითარებულ ქვეყნებში, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებიდან კი ნაწილობრივ – რუსეთის ფედერაციაში.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების **მესამე მიდგომა** გულისხმობს სხვადასხვა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებისათვის მოცემული სახის გადასახადიდან შემოსავლების ნორმატიულ გადანაწილებას. ამასთან, ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე ეს გადასახადი აიკრიბება ერთი განაკვეთით. ამ

მიდგომით მოცემული დონის ბიუჯეტში ჩაირიცხება მოცემული კონკრეტული გადასახადის ის ნაწილი, რომელიც უნდა აიკრიბოს ამავე ტერიტორიაზე კანონის შესაბამისად. ასეთი სისტემა დანერგილია და წარმატებით გამოიყენება გერმანიაში.

რთული, მრავალდონიანი საბიუჯეტო მოწყობის ქვეყნებში, როგორც წესი, ერთდროულად გამოიყენება სამივე ზემოხსენებული მიდგომა, რაც უზრუნველყოფს ამ სისტემების მდგრადობას და საიმედობას, სხვადასხვა რეგიონების მრავალრიცხოვანი და ურთიერთსაწინააღმდეგო ინტერესების შეხამებას.

პრაქტიკა ადასტურებს, რომ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირება მხოლოდ საგადასახადო განაკვეთების რეგულირებით რეგიონულ ჭრილში ვერ უზრუნველყოფს ტერიტორიების წინაშე მდგარი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრას. გამონაკლისს წარმოადგენენ შედარებით ინდუსტრიულად განვითარებულ რეგიონები, რომელთა ბიუჯეტებში კორპორაციულ მოგებაზე საგადასახადო შემოსავალს წამყვანი ადგილი უკავია. იმ რეგიონებში კი, სადაც დაბალია წარმოების დონე და მასშტაბები, საგადასახადო შემოსავლები მცირეა და დგება საბიუჯეტო დეფიციტის პრობლემა. საჭირო ხდება „გამოთანაბრების პოლიტიკის“ გატარება. იგი სახელმწიფოებრივად აუცილებელი პოლიტიკაა და გულისხმობს საბიუჯეტო-საგადასახადო ნაკადების განსაკუთრებული წესით გადანაწილებას ცალკეული რეგიონების ფინანსური მხარდაჭერის მიზნით. გამოთანაბრების პოლიტიკის გატარებისას, უპირველეს ყოვლისა, განისაზღვრება იმ რეგიონების ჩამონათვალი, რომლებიც აუცილებელ მხადაჭერას საჭიროებენ. ამ შემთხვევაში გაითვალისწინება ისეთი მაჩვენებლები, როგორიცაა წარმოების განვითარების დონე, მოსახლეობის შემოსავლების სიდიდე, მოსახლეობის სიმჭიდროვე, უმუშევრობის დონე, ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა. მეორეს მხრივ,

ფინანსური მხარდაჭერის მასშტაბების და მიმართულებების განსაზღვრას საფუძვლად უნდა დაედოს მოცემული რეგიონის სპეციალიზაციის დონე (ორიენტაცია მრეწველობაზე, მომსახურების სფეროზე, დასვენებაზე და ა.შ.), აგრეთვე მისი როლი და მნიშვნელობა ქვეყნის უსაფრთხოების განმტკიცების საქმეში. რეგიონებზე ფინანსური მხარდაჭერის საფუძველი შეიძლება იყოს მრავალი სხვადასხვა ფაქტორი: განვითარების უთანაბრობა, ეკონომიკური კატასტროფები, ეკონომიკური დეპრესია, მკაცრი კლიმატური პირობებით ან არახელსაყრელი გეოგრაფიული მდებარეობით გამოწვეული ნეგატიური შედეგების კომპენსაციის აუცილებლობა და ა.შ. ყველა შემთხვევაში ეს საფუძვლები უნდა იყოს ობიექტურობით განპირობებული, ხოლო შესაბამისი მხარდაჭერა უნდა ატარებდეს მიზნობრივ ხასიათს. მოცემული დებულება ზოგადია ყველა ქვეყნისათვის, მაგრამ გამოთანაბრების კონკრეტულ პოლიტიკას თითოეული ქვეყნისათვის გააჩნია თვისი სპეციფიკური ნიშნები. მრავალი ქვეყნის კონსტიტუცია განსაზღვრავს გამოთანაბრებითი პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, თუმცა არიან ქვეყნები, სადაც ამ კუთხით საკანონმდებლო ვაკუუმი არსებობს. მაგალითად, აშშ-ს კონსტიტუციით „გამოთანაბრებითი პოლიტიკა“, ისევე როგორც საბიუჯეტო-საგადასახადო ურთიერთობები არაა რეგლამენტირებული ქვეყნის კონსტიტუციით. ქვეყნის კონგერსს უფლება აქვს გამოყოს შტატებზე ფედერალური ბიუჯეტიდან ხარჯები მხოლოდ ქვეყნის საყოველთაო კეთილდღეობისათვის, რის გამოც ფერხდება შტატებზე დროულად სახსრების გადანაწილება. შედეგად ამისა, საჭირო ხდება მთელი რიგი იურიდიული სირთულეების გადალახვა, რათა დასაბუთდეს საბიუჯეტო გადანაწილების კონკრეტული შემთხვევა, როგორც ქვეყნის საყოველთაო კეთილდღეობის განმპირობებელი მოვლენა. მთლიანობაში ფედერალური ბიუჯეტიდან ფინანსდება შტატების ხარჯების 23-30%, რომელიც გამოიყენება პირველ რიგში კეთილდღეობის ამაღლებისათვის,

განათლებისათვის, საგზაო მშენებლობისათვის და ა.შ.

მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ საბიუჯეტო დონეებს შორის შემოსავლების განაწილება განსხვავებულია ცალკეული ქვეყნის ჭრილში. აშკარად იკვეთება, რომ მსხვილი ქვეყნები, რომელთა ტერიტორიული მოწყობა ფედერალური ხასიათისაა, უფრო ნაკლებად ცენტრალიზებული არიან. ასეთივე მდგომარეობაა პატარა, მაგრამ ეკონომიკურად ძლიერ ქვეყნებში. რაც უფრო ნაკლებგანვითარებულია ქვეყანა და რაც უფრო სუსტია მისი სახელმწიფო ბიუჯეტი, მით უფრო მაღალია საბიუჯეტო შემოსავლების ცენტრალიზაციის დონე. მაგრამ ყველა ამ ქვეყნებში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს წარმოადგენს ბიუჯეტშორისი პოლიტიკა, რომლის მთავარი ინსტრუმენტია სხვადასხვა სახის ტრანსფერები. ძირითადად გამოიყენება ორი სახის ტრანსფერი: ვერტიკალირი (ზემდგომი დონის ბიუჯეტიდან ქვემდგომი დონის ბიუჯეტზე ფინანსური დახმარება) და ჰორიზონტალური (ერთი დონის ბიუჯეტებს შორის ურთიერთ ფინანსური დახმარება). საბიუჯეტო ტრანსფერების გამოყოფის მიზანია ცალკეულ რეგიონებს შორის არსებულ განსხვავებათა შერბილება. რიგ ქვეყნებში ფინანსური გამოთანაბრების საქმეში დიდი როლს ასრულებენ ჰორიზონტალური ტრანსფერები, რომელთა წყაროსაც დონორი რეგიონების სახსრები წარმოადგენენ.[1]

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფართოდ გამოყენებულ ინსტრუმენტებს შორის უნდა გამოიყოს **პირდაპირი სახელმწიფოებრივი რეგულირების მეთოდი**. აღნიშნული მეთოდი ეფუძნება სახელმწიფო საკუთრებას, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნას რეგიონის ფარგლებში სამეურნეო საქმიანობისათვის ხელსაყრელი პირობების შესაქმნელად. სახელმწიფო საკუთრების რეგიონული ინტერესების სარე-

1 **ბარათაშვილი ე., ჟეშაპიძე შ.** რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა. თბილისი, 2004. გვ. 113.

ალიზაციოდ გამოყენების ერთ-ერთ ფორმას წარმოადგენს სახელმწიფო საინვესტიციო კომპანიის (ან ფონდის) შექმნა, რომელიც გამოყენებული იქნება პრობლემურ რეგიონში ახალი ინვესტიციების მოსაზიდად. ამგვარი კომპანიის შექმნით შესაძლებელი გახდება რეგიონის სახელმწიფო და მუნიციპალური სექტორების განვითარების სტიმულირება. რეგიონულ ინვესტიციურ კომპანიებს შეუძლიათ შეასრულონ რეგიონული განვითარების ბანკის ფუნქცია, დაასტიმულიროს კერძო ფირმების შექმნა, გაფართოება, რეკონსტრუქცია, ხელი შეუწყოს ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას და საბოლო ჯამში უფრო მიზანმიმართული და ეფექტიანი გახადოს რეგიონში მიმდინარე ეკონომიკური პროცესები.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების ობიექტი შეიძლება იყოს რეგიონის სერვისული სექტორი, რადგან მას გააჩნია რეგიონის ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანი მუხტი. სერვისული მომსახურების რეგიონული ბუნება გამოიხატება იმაში, რომ იგი არაა მობილური (მაგალითად, საკურორტო მომსახურება) და ძირითადად აკმაყოფილებს ლოკალური ბაზრის მოთხოვნებს, ამიტომაც მათი განვითარება ადგილობრივი, რეგიონული მოსახლეობის დასაქმების მნიშვნელოვანი ბერკეტია. სერვისული სექტორის თავისებურებაა ისიც, რომ იგი ნაკლებად კაპიტალტევადია და მოკლე დროში შეუძლიათ ინვესტიციის ამოგება, ამიტომაც სახელმწიფოს მხრიდან ამ სექტორისადმი მხარდაჭერამ შეიძლება სწრაფად (მოკლე დროში) გაზარდოს რეგიონის შემოსავლები.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ობიექტია მცირე და საშუალო ბიზნესი. იგი ეკონომიკური საქმიანობის ის სფეროა, რომელიც ყველაზე სწრაფად უზრუნველყოფს რეგიონში უმუშევრობის პრობლემის დარეგულირებას. აღნიშნული სფერო ყველა რეგიონისათვის მნიშვ-

ნელოვანია, მაგრამ განსაკუთრებით აქტუალურია იგი დეპრესიული და სუსტად განვითარებული რეგიონებისათვის. მცირე და საშუალო ბიზნესის რეგიონული მნიშვნელობა განპირობებულია იმით, რომ მცირე საწარმოებს შეუძლიათ შედარებით მოკლე დროში შექმნან ახალი სამუშაო ადგილები სხვადასხვა კვალიფიკაციის სამუშაო ძალისათვის. ისინი მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ინოვაციურ სფეროში, ჩქარა ახდენენ ადაპტაციას ახალი პროდუქტების და ტექნოლოგიების წარმოებაში, მათი შექმნა არ საჭიროებს მსხვილ ინვესტიციებს და ა.შ. ყოველივე გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან მცირე და საშუალო მეწარმეობისადმი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა განიხილება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მნიშვნელოვან და ყველაზე ეფექტიან მიმართულებად. სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ფორმებად კი გაიხილება იაფი სესხების გაცემა, მცირე ბიზნესის სფეროში სწავლების და კვალიფიკაციის ამაღლების ორგანიზაცია, ინვესტიციების სტიმულირება შეღავათიანი დაბეგვრით, პრეფერენციები მოგების გადასახადში და ა.შ.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების პრაქტიკაში ერთ-ერთი კარგად აპრობირებული ფორმაა **დეპრესიულ და სუსტად განვითარებულ რეგიონებში თავისუფალი ეკონომიკური (სპეციალური) ზონების შექმნა.** მისი მიზანია ქვეყნის გარკვეულ რეგიონებში ეკონომიკური ზრდის პოლუსების შექმნა, რომლითაც სტიმულირდება ეკონომიკური განვითარება. თუმცა ამ მიდგომას შეიძლება ახლდეს ნეგატიური მხარეც, რომელიც გამოიხატება შიდარეგიონული განვითარების დიფერენციაციაში და რეგიონის ცალკეულ ტერიტორიებში (ან მთლიანად ქვეყანაში) დისპარიტეტის გაღრმავებაში. მართალია, განვითარების პოლუსების შექმნა მიმართულია რეგიონთაშორისი განსხვავებულობის შესარბილებლად, მაგრამ მან შეიძლება პრაქტიკულად მოცემული რეგიონიის განვითარების პარალელურად სტიმული მისცეს სხვა რეგიონების განვითარების შეფერხებას. ეს მოხდება იმ

შემთხვევაში, როდესაც ეკონომიკური ზრდის პოლუსში (თავისუფალ ეკონომიკურ ზონაში) მოხდება სხვა რეგიონებიდან რესურსების გადადინება იმ პრეფერენციების მოსაპოვებლად, რაც დაწესებულია სპეციალური ზონის მიმართ. მიუხედავად ამისა, მსოფლიო პრაქტიკაში განვითარების პოლუსების შექმნა, როგორც დეპრესიული რეგიონების პრობლემის გადაწყვეტის საშუალება, ფართოდ გამოიყენება.

უკანასკნელ პერიოდში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად მიიჩნევენ **ტერიტორიულ კლასტერიზაციას**. კლასტერის კატეგორიის ქვეშ იგულისხმება დამოუკიდებელი საწარმოო და სერვისული ფირმების, ტექნოლოგიებისა და „ნოუ-ჰაუ"-ს, საშუამავლო საბაზრო ინსტიტუტების და მომხმარებლების ქსელი, რომლებიც ურთიერთმოქმედებენ ერთმანეთთან ღირებულების შემქმნელი ერთიანი ჯაჭვის ფარგლებში.[1] კლასტერები ძირითადად მოიცავენ ფირმებს და ორგანიზაციებს დაკავშირებულს ერთმანეთთან საბოლოო პროდუქციის გამოშვებით და გეოგრაფიული მდგომარეობით. რეგიონული კლასტერის ფორმირების საფუძველია ადამიანური რესურსების, კაპიტალის, სამეცნიერო, ინოვაციური და საწარმოო პოლიტიკის „კრიტიკული მასა". ამ ბოლო პერიოდში მთელი რიგი ქვეყნები (მაგ., რუსეთი, ყაზახეთი, აშშ, ინდოეთი, გერმანია და სხვ.) რეგიონების ეკონომიკური განვითარების გამოთანაბრების პოლიტიკიდან გამომდინარე, ცდილობენ ზრდის წერტილების (პოლუსების) სქემაზე გადასვლას. ზრდის ასეთი წერტილები უნდა გახდნენ რეგიონები, რომლებიც თავიანთი განვითარების გეგმებს ადგენენ კლასტერული მიდგომის საფუძველზე (კლასტერებზე უფრო დაწვრილებით იხილეთ მე-5 თემა).

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების ერთ-ერთ კარგად აპრობირებულ და მძლავრ

---

1 ბარათაშვილი ე., ზარანდია ჯ., ციმინტია კ. საქართველოს რეგიონების კონკურენტუნარიანობის კომპლექსური შეფასება. თბილისი. 2008, გვ. 89.

ინსტრუმენტს წარმოადგენს **სახელმწიფო და რეგიონული მიზნობრივი პროგრამები**. მათი შედგენა, როგორც წესი, ხდება რეგიონის სტრატეგიული განვითარების კონცეფციის საფუძველზე. იგი ასევე შეიძლება გამომდინარეობდეს მთლიანად ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი კონცეფციიდან. სახელმწიფოს ამოცანაა შექმნას ხელსაყრელი კლიმატი დარგებისა და რეგიონების განვითარებისათვის. მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაცია იწვევს დარგის, კლასტერის, რეგიონის ყველა შესაძლებლობათა მაქსიმალურ მობილიზაციას და ეფექტიან გამოყენებას. რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების შემუშავების ინიციატორი შეიძლება იყოს როგორც ცენტრალური ხელისუფლება, ასევე რეგიონის მმართველობის და თვითმმართველობის ორგანოები.

მიზნობრივი პროგრამები, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობენ კონკრეტული მიზნის რეალიზაციას. რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების მიზანი შეიძლება იყოს როგორც მოცემული რეგიონის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, ასევე მოცემულ რეგიონში ცალკეული დარგის (დარგების) ან საწარმოების აღორძინება-რეაბილიტაცია და გადაიარაღება. მიზნობრივი პროგრამები შემუშავდება კონკრეტული რეგიონის მოთხოვნებისა და პრიორიტეტებიდან გამომდინარე. მიზანი უნდა იყოს მკაფიო, გაზომვადი და უნდა გააჩნდეს რაოდენობრივი და თვისებრივი მახასიათებლები.

რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების შედგენისას მნიშვნელოვანი ეტაპია მიზნების სწორი შერჩევა და რანგირება. უპირველეს ყოვლისა, უნდა შეირჩეს ისეთი მიზნები (პრობლემები), რომელთა გადაწყვეტა შეუძლებელია სხვა მეთოდებით, მათ შორის, საბაზრო მექანიზმების გამოყენებით. პროგრამის ობიექტის შერჩევისას უნდა იქნას გათვალისწინებული მისი სტრატეგიული მნიშვნელობა როგორც რეგიონისათვის, ისე მთელი ქვეყნისათვის. პრაქტიკაში რეგიონულ პროგრამებს შორის ფართოდაა ცნობილი პროგრამები

ტურიზმის, აგროკომპლექსის, კლასტერული წარმონაქმნის განვითარების მიზნობრივი პროგრამები. უკანასკნელ წლებში მიზნობრივი რეგიონული პროგრამები ფართოდ აისახება ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტში, განსაკუთრებით, სოციალური დანიშნულების პროგრამები, რომელთა მიზანია ქვეყნის ტერიტორიულ ჭრილში ჯანდაცვის, განათლების და სხვა სოციალური დარგის განვითარება.[1]

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების მექანიზმების ანალიზისას არ შეიძლება გვერდი ავუაროთ ჯერ კიდევ საბჭოურ პერიოდში საკმაოდ კარგად აპრობირებულ ინსტიტუტს, როგორიც იყო **საწარმოო ძალთა განლაგებისა და განვითარების გრძელვადიანი სქემა,** რომლის შედგენაში მონაწილეობას იღებდა სსრკ-ს ყველა სამინისტრო, მეცნიერებათა აკადემიისა და სხვა სამეცნიერო-კვლევითი დაწესებულებები. საბჭოთა პერიოდში სწორედ ამ სქემით ხდებოდა ქვეყანაში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება და პრაქტიკული რეალიზაცია. შესაბამისად, რეგიონული ეკონომიკა ვითარდებოდა ძირითადად როგორც მეცნიერება წარმოების განლაგებისა და ტერიტორიული სამეურნეო კომპლექსების ფორმირების შესახებ. ფაქტობრივად მუშავდებოდა ორი წინასაგეგმო დოკუმენტი, ერთი სახელმწიფო საგეგმო კომიტეტის სისტემაში შემავალი უწყებების მიერ, ხოლო მეორე სახმშენის სისტემაში შემავალი ორგანიზაციების მიერ. საწარმოო ძალთა განვითარებისა და განლაგების სქემა თავისი შინაარსით, სტრუქტურით და პროგნოზული ორიენტაციით სანიმუშო დოკუმენტს წარმოადგენდა, თუმცა მისი პრაქტიკული რეალიზაცია გაწერილ ვადებში ვერ ხერხდებოდა სათანადო რესურსების დეფიციტის გამო. აღნიშნული დოკუმენტი, როგორც რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის განმსაზღვრელი ინსტრუმენტი, თავისი იდეოლოგიით დირექტიული ხასიათის იყო და ბუნებრივია მას თან ახლდა გეგმიანი ეკონომიკის ყველა ნეგატიური მხა-

1 www.dialogs.opg.ua

რეები. მაგრამ მას, ჩვენი აზრით, ჰქონდა პოზიტიური მხარეც, რაც გამოიხატებოდა რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სიღრმისეულ მეცნიერულ დასაბუთებულობაში და ტერიტორიულ დარგობრივი დაბალანსების უზრუნველყოფაში.

ჩვენი აზრით, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების ეფექტიან ინსტრუმენტად შეიძლება იქცეს **საწარმოო ძალთა განლაგებისა და განვითარების სქემის** შემუშავება. ეს საშუალებას მისცემს სახელმწიფოებს წინასწარ გაიაზრონ რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიმართულებები, ყველა მომწიფებული პირობები მოაქციონ ერთ სამოქმედო დოკუმენტში, დააბალანსონ მათი რეალიზაციის მატერიალური და ფინანსური რესურსები და დროში გაწერონ გადასაჭრელი პრიბლემები. ეს კი საშუალებას მისცემს ხელისუფლებას მომენტალური, მყისიერი, ხშირად გაუაზრებელი ოპერატიული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებას და რეგულირებას, რომელიც ორიენტირებულია მოკლევადიანი პრობლემების გადაწყვეტისაკენ, ჩაანაცვლონ გრძელვადიანი პრობლემებზე ორიენტირებული საწარმოო ძალთა განლაგებისა და განვითარების კომპლექსური პროგრამები (სქემები). ამ ტიპის სქემების ერთ-ერთი პოზიტიური მხარეა ისიც, რომ მათი საშუალებით შესაძლებელია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ისეთი ინსტრუმენტის შექმნა, როგორიცაა მიზნობრივი პროგრამები, მათი ერთ მთლიან გენერალურ დოკუმენტში მოქცევა და მათი ურთიერთშეთანაწყობა და დაბალანსება.

რეგიონული ეონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების ინსტრუმენტად ბევრ ქვეყანაში წარმატებით გა**მოიყენება ფინანსური მხარდაჭერის მიზნობრივი ფონდების** შექმნის პრაქტიკა. ასეთი ფონდები იქმნება ქვეყნის შემოსავლების სხადასხვა წყაროებიდან. იგი შეიძლება იყოს გადასახადები, აგრეთვე არაფინანსური აქტივების გაყიდვიდან (პრივატიზაციიდან) მიღებული შემოსავლები, უცხოური კრე-

დიტები და გრანტები, შემოწირულობები და ა.შ. ამ ტიპის ფონდებიდან ფინანსურ მხარდაჭერას ღებულობენ ის რეგიონები, რომელთა საშუალოსულადობრივი საბიუჯეტო შემოსავალი დაბალია ქვეყნის ანალოგიურ საშუალო მაჩვენებელთან, აგრეთვე ის რეგიონები, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ „პრობლემურ-დეპრესიული“ რეგიონის სტატუსი.

განვითარებულ ქვეყნებში გამოიყენება ინვესტიციური ფონდების (გრანტების) პრაქტიკა, ხოლო განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში რეგიონული მხარდაჭერის მიზნით გამოიყენებენ მიზნობრივ გრანტებს, რომელიც „მიებმება“ დანახარჯების გარკვეულ თანადაფინანსებას. თანადაფინანსების პრინციპის მიზანია, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ გააკონტროლოს რეგიონებზე გამოყოფილი მიზნობრივი გრანტების ეფექტიანი მიზნობრივი გამოყენება. ამ ბოლო წლებში პოსტსოციალისტურ და პოსტსაბჭოურ ქვეყნებზე დასავლეთის განვითარებული დონორი ქვეყნებიდან და საერთაშორისო ორგანიზაციებიდან და ფონდებიდან გაიცემა საკმაოდ დიდი მოცულობის გრანტები, რომელთა უმეტესი ნაწილი მიიმართება რეგიონებში ინვესტიციური ტრანსფერების სახით. ამ თანხების გამოყენების მიზანია როგორც რეგიონების საბიუჯეტო საბაზო მომსახურების გამოთანაბრება, ასევე ხელისუფლების რეგიონული ორგანოების სტიმულირება ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურის (გზები, კომუნიკაციები და ა.შ.) განვითარების კუთხით.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების პოზიციებიდან ფართო გამოყენებას ჰპოულობს ისეთი ეკონომიკური მექანიზმი, როგორიცაა **სახელმწიფო დაკვეთა ანუ სახელმწიფო შესყიდვები ცალკეული რეგიონებიდან**. მთელი ქვეყნის მასშტაბით ეკონომიკური ზრდა შეიძლება მიღწეულ იქნას მხოლოდ საზოგადოებრივი პროდუქტის წარმოების და განაწილების გარკვეული პროპორციის დაცვით ცალკეულ დარგებსა და რეგიონებს შორის. მთელი რიგი საერთოეროვნული და მსხვილი მასშტაბების

მქონე ამოცანების გადაწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ სახელმწიფო რეგულირების ინსტრუმენტების მეშვეობით. ერთერთ ასეთ ინსტრუმენტს სწორედ სახელმწიფო შესყიდვები შეადგენს. შერეული ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფო გამოდის მსხვილი დამკვეთისა და მომხმარებლის როლში, ანუ იგი როგორც მომხმარებელი ხელს უწყობს ეკონომიკის რეგულირებას და ძლიერ გავლენას ახდენს წარმოების დინამიკასა და სტრუქტურაზე.

სახელმწიფო გამოიყენებს რა შესყიდვებს (კონტრაქტებს) როგორც ეკონომიკის რეგულირების ინსტრუმენტს, მოიზიდავს კერძო მეწარმეობას ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანების რეალიზაციის საქმეში. მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ განვითარებულ ქვეყნებში შესყიდვები ფართოდ გამოიყენება როგორც ერთ-ერთი ელემენტი რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტაბილურობის მისაღწევად. სახელმწიფო შესყიდვების ბაზარზე კონტრაქტების მეშვეობით ხდება დამკვეთსა (სახელმწიფოს) და შემსრულებელს (სამეურნეო სუბიექტს, მეწარმეს) შორის რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის როგორც ფორმირება, ისე რეალიზება. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურა, რომელიც ყველა ქვეყანაში შესაბამისი კანონმდებლობით რეგულირდება, მოიცავს ისეთ დემოკრატიულ წესებს, როგორიცაა კონკურსები, ტენდერები და ა.შ., რომლებსაც საფუძვლად უდევთ გამჭვირვალობის, ანგარიშიანობის, კონკურენციის და სხვა პრინციპები. თუმცა რეგიონული განვითარების ინტერესებიდან გამომდინარე, სახელმწიფომ შეიძლება საკონკურსო წესის გვერდის ავლით განახორციელოს სახელმწიფო შესყიდვები, რაც საბაზრო ურთიერთობათა პრინციპებში შეიძლება არ ჯდებოდეს, მაგრამ განპირობებული იყოს ქვეყნისა და სახელმწიფოებრივი ინტერესებით.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირება სპეციფიკურ სახეს იღებს იმ ქვეყანაში, რომელიც წარმოდგენილია მრავალეროვანი მოსახლეობით, სადაც ისი-

ნი კომპაქტურად დასახლებული არიან ცალკეულ რეგიონებში. ასეთი ქვეყნები ძირითადად ფედერალური მოწყობისაა და ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ არც თუ იშვიათად ნაციონალური რეგიონები სეპარატისტულ განწყობას ავლენენ. უნდა ითქვას, რომ სეპარატიზმის შესარბილებლად ყველაზე ეფექტიანი და მშვიდობიანი ინსტრუმენტია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ასიმეტრიული მოდელის გამოყენება, რომელიც გულისხმობს ამა თუ იმ რეგიონისადმი „დაუმსახურებლად“ პრიორიტეტის მინიჭებას. ამ შემთხვევაში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა წმინდა პოლიტიკური რეგულირების (ბრძოლის) ბერკეტი ხდება, რადგან მისი ამოცანაა მოსალოდნელი (ან უკვე დაწყებული) პოლიტიკურ-სეპარატისტული ამბოხის შენელება, ჩაქრობა. ყველა სახელმწიფოს უპირველესი ამოცანაა ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნება. ამ ამოცანის მისაღწევად და შიდა საკითხების თავიდან ასაცილებლად, გამართლებულად ითვლება ისეთი ხარჯების გაწევა, რომელიც ეკონომიკური კუთხით და საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების მოთხოვნებიდან გამომდინარე შეიძლება გაუმართლებელიც კი იყოს. როდესაც საუბარია ქვეყნის შიდა პოლიტიკური ნეგატიური პროცესების რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკით რეგულირებაზე, უპირველეს ყოვლისა, უნდა განისაზღვროს იმ ეკონომიკურ ინსტრუმენტთა ერთობლიობა, რომლებიც, ერთი მხრივ, ეფექტიანად ჩააცხრობენ სეპარატისტულ გამოვლინებებს, ხოლო, მეორე მხრივ, მაქსიმალურად გაითვალისწინებენ საბაზრო ეკონომიკის მოთხვნებს. სამწუხაროდ, დღემდე არაა დამუშავებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ასიმეტრიული ასპექტები, რის გამოც მისი პრაქტიკული გამოყენება იშვიათად ხდება, ხოლო შედეგები არცთუ მაღალი ეფექტიანობით ხასიათდება. საუბარია სეპარატისტულ, კონფლიქტური რეგიონების ასიმეტრიულ განვითარებაზე იმის საკომპენსაციოდ, რომ შენელდეს პოლიტიკური წინააღმდეგობები და ქვეყნის პოლიტიკურ-ტერიტორიულ ერთიანობას საფრთხე არ დაემუქროს.

ჩვენი აზრით, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის კონსტიტუციური უზენაესობის სტრატეგიული პრინციპიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში ნებისმიერი იმ ინსტრუმენტის გამოყენება, რომელიც დროის მოკლე პრიოდში და მინიმალური ფინანსური დანახარჯებით უზრუნველყოფს სასურველი მიზნის მიღწევას. ამასთან, უნდა მოხდეს ეკონომიკური დანახარჯების შეფასება იმ კუთხით, თუ როგორ თანაფარდობაშია იგი იმ ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ და სხვა ხასიათის (ადმინისტრაციული ხარჯები, მართლწესრიგზე ხარჯების ზრდა, დივერსიული ქმედებებით დანაკარგები და ა.შ.) ხარჯებთან, რომლის გაწევაც სახელმწიფოს უხდება ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის შენარჩუნება-განმტკიცებისათვის. დღევანდელი მსოფლიო დემოკრატიის გაღრმავებისა და გლობალური პროცესების განვითარების პარალელურად კვლავაც შენარჩუნებულია მთელ რიგ სახელმწიფოებში სეპარატისტული გამოვლინებანი, რომლებიც დროდადრო ლოკალურ ომებშიც კი გადაიზრდება. არადა, შეიძლება ითქვას, რომ ამ ნეგატიურ მოვლენათა თავიდან აცილებისა და შერბილების ეკონომიკური მექანიზმი, ჯერჯერობით სათანადო ყურადღების მიღმა რჩება, რაც სახელმწიფოთა მომავალი სტრატეგიული საქმიანობის არეალი უნდა გახდეს.

ამრიგად, დღეისათვის რეგიონალისტიკის თეორიასა და პრაქტიკაში არსებობს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სახელმწიფო რეგულირების მრავალფეროვანი ინსტრუმენტები, რომლებიც თავიანთი შინაარსით და საბოლოო შედეგებით ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან. ზემოაღნიშნული ინსტრუმენტებიდან ყველაზე მისაღები და ეფექტიანი ჯერჯერობით საბიუჯეტო მოდელი ვამოდგა. ამას ადასტურებს როგორც განვითარებული, ისე განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილება. მან განსაკუთრებით კარგი შედეგები აჩვენა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ტერიტორიული სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების რეგულირების დროს. რე-

გიონული ეკონომიკური პოლიტიკის საბიუჯეტო მოდელის გამოყენება მიზანშეწონილია მხოლოდ დროის იმ მონაკვეთში, რომლის მანძილზე შესაძლებელი გახდება შიდა რეგიონული ინიციატივებისა და რეზერვების გამოყენების საფუძველზე ეკონომიკური ზრდის მიღწევა და, შესაბამისად, ადგილობრივი სოციალური პრობლემების საკუთარი ძალებით გადაჭრა. გრძელვადიან პერიოდში რეგიონული პოლიტიკის საბიუჯეტო მოდელის გამოყენება ახშობს ადგილობრივ სამეწარმეო-მენეჯმენტურ ინიციატივებს და იგი კარგავს თავის ეფექტიანობას. ამ მოდელის გამოყენება პოლიტიკური, გეოგრაფიულ-ბუნებრივი, თავდაცვითი და სხვა სტრატეგიული ფაქტორებიდან და გარემოებებიდან გამომდინარე, შეიძლება განხორციელდეს გრძელვადიან პერიოდშიც.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის გატარებისას ყველა ქვეყნები აწყდებიან ტიპიურ პრობლემებს. ერთი მხრივ, რეგიონულ შესაძლებლობათა გამოთანაბრების პოლიტიკას არ შეუძლია სრულად დააბალანსოს რეგიონებს შორის არსებული განსხვავებები. სახელმწიფოს ამოცანაა უზრუნველყოს არა აბსოლუტური, არამედ შეფარდებითი გამოთანაბრება. მეორე მხრივ, რეგიონულ პოლიტიკას რთული ურთიერთკავშირი აქვს სტრუქტურულ პოლიტიკასთან. თუ ავიღებთ სხვადასხვა მიმართულებით განვითარებულ რეგიონებს მრავალდარგოვანი წარმოებით, ეკონომიკის სტრუქტურის გაუმჯობესება ხელს შეუწყობს მათ განვითარებას. სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის პირობებში სახელმწიფოს მხრიდან რეგიონების ახალი დარგებისადმი მხარდაჭერა ახალ იმპულსს მისცემს მათ განვითარებას. იმ რეგიონებში კი, სადაც ძველი დარგებია, შენარჩუნდება სირთულეები, დასაქმების შემცირება და სოციალური პრობლემების გამწვავება. ამიტომაც რეგიონული პოლიტიკა და მისი სახელმწიფოებრივი რეგულირება უნდა იყოს სათანადოდ გააზრებული და მეცნიერულად დასაბუთებული.

თემა 3.
რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა განვითარებულ ქვეყნებში

მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა, მათ შორის როგორც განვითარებული, ისე განვითარებადი, აწყდება რეგიონების უთანაბრო, დისპროპორციული განვითარების პრობლემას. მისი დაძლევის მიმართულებით გატარებული ეკონომიკური პოლიტიკის საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზამდე, მიზანშეწონილია განვიხილოთ რეგიონთა კლასიფიკაციის არსებული პრაქტიკა.

უცხოეთის მაღალგანვითარებულ, ინდუსტრიულ ქვეყნებში რეგიონების კლასიფიკაცია შედარებით ფართოდაა წარმოდგენილი, ვიდრე განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში. დასავლეთის ქვეყნებში განასხვავებენ შემდეგი სახის რეგიონებს:

- **დეპრესიული რეგიონები** ანუ რეგიონები, რომლებმაც რეტროსპექტიულ პერიოდში განვითარების უფრო მაღალი ტემპები აჩვენეს და აშკარად გამოკვეთილია მათი დაცემის ტენდენცია;
- **სტაგნაციური რეგიონები** ანუ რეგიონები რომელთა განვითარების ტემპები დაბალია ან ნულის ტოლია ან კიდევ მის ქვევითაა;
- პიონერული (ყამირი) რეგიონები, ანუ რეგიონები რომლებიც ახალ ათვისებას ექვემდებარებიან;
- **მიკრორეგიონები** ანუ პირველადი ეკონომიკური რეგიონები, რომელთა შემდგომი იერარქიულად დაშლა კარგავს თავის შინაარსს;
- **ეკონომიკური რეგიონები** ანუ გენერალური რეგიონები, რომლებიც წარმოადგენენ იერარქიის უმაღლეს დონეს და ქმნიან ქვეყნის მაკროდაყოფის რეგიონულ სქემებს;
- **პროგრამული** (გეგმიური) რეგიონები ანუ რეგიონები, რომ-

ლებზეც ვრცელდება განვითარების მიზნობრივი პროგრამები და ამ რეგიონთა ტერიტორიები ერთმანეთს გადაკვეთაუენ;

- **უნიკალური** რეგიონები ანუ რეგიონები, რომლებშიც მიმდინარეობს მსხვილი ახალმშენებლობები. მას ხშირად პროექტულ რეგიონებსაც უწოდებენ;
- პრობლემური რეგიონები ანუ რეგიონები, რომლებიც ხასიათდებიან განვითარების დაბალი დონით და ამ დონეს ინარჩუნებენ დიდი ხნის განმავლობაში[1].

იერარქიული ნიშნის მიხედვით განასხვავებენ **მაკრორეგიონებს, სახელმწიფო** და **სუბრეგიონალური დონის** რეგიონებს. **მაკრორეგიონებს განეკუთვნებიან მსხვილი ტერიტორიული წარმონაქმნები.** მაგალითად, ისეთი როგორიცაა ევროკავშირი. სახელმწიფო, რომელიც არის საერთაშორისო ურთიერთობების ძირითადი სუბიექტი, თავისი ფუნქციის ნაწილს გადასცემს შედარებით უფრო მაღალ ან უფრო დაბალ რეგიონულ დონეს. სუბრეგიონი არის ზედა საერთაშორისო ან სახელმწიფო დონის უფრო ქვედა საფეხური.

ფუნქციონალური ნიშნის მიხედვით გამოყოფენ შემდეგი ტიპის რეგიონებს:

- **გეოპოლიტიკური რეგიონი** – სახელმწიფოთა ჯგუფი რომელიც განეკუთვნება ერთ სამხედრო-სტრატეგიულ სისტემას, რომლითაც ხდება კოლექტიური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;
- **კონფლიქტური რეგიონი** – სახელმწიფოები, რომლებიც ხასიათდებიან მაღალი კონფლიქტურობით, რომელიც საფრთხეს უქმნის მსოფლიოს სხვა ქვეყნებს;
- ადმინისტრაციული **რეგიონი** – პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მოწყობა, რომლითაც ცენტრალური ხელისუფლება ახორციელებს თავის რეგიონულ პოლიტიკას;
- **ეკონომიკური რეგიონი** – ტერიტორია, რომელიც ხასიათდება საწარმოო სპეციალიზაციით შრომის საერთაშორისო დანაწილებაში;

1 www. dergachev.ru/01.html

- **სოციალურ-კულტურული რეგიონი** – ტერიტორიათა ერთიანობა, რომელსაც საფუძვლად უდევს დროის ხანგრძლივ პერიოდში ფორმირებული საკუთარი კულტურული ფასეულობები.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლას საფუძვლად დაედო რეგიონის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა, რომელიც რეგიონალიზაციის თეორიასა და პრაქტიკაში ადმინისტრაციულ რეგიონად მოიხსენება.

დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონული პოლიტიკის ფორმირებას და პრაქტიკულ რეალიზაციას. რეგიონული პოლიტიკა წარმოდგენილია როგორც სახელმწიფო პოლიტიკა მსხვილ ტერიტორიულ წარმონაქმნებთან მიმართებაში, რომელიც მოიცავს გეოპოლიტიკურ, ისტოიულ, სოციალურ, კულტურულ და ეკონომიკურ თავისებურებებს. რეგიონული პოლიტიკა არეგლამენტირებს ურთიერთობებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონებს შორის, განსაზღვრავს უფლებებს და მოვალეობებს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული ერთეულების, მათ შორის ისეთების, როგორიცაა:

- რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური და განვითარების სხვა დისპროპორიების გამოთანაბრება;
- პოლიტიკური და სოციალური სტაბილურობის მიღწევა;
- ეკონომიკური ეფექტიანობის უზრუნველყოფა;
- შრომითი რესურსების ეფექტიანი გამოყენება;
- პერიფერიული რესურსულ-სანედლეულო რეგიონების დაჩქარებული განვითარება;
- დემოგრაფიული პოლიტიკა;
- ინოვაციური პოლიტიკა;
- ეკოლოგიური პოლიტიკა და ა.შ.

თანამედროვე რეგიონული პოლიტიკა დასავლეთის ქვეყნებში წარმოადგენს მნიშვნელოვან ქმედით ინსტრუმენტს სახელმწიფო და ადგილობრივი ინტერესების შეთანაწყობი-

სათვის, ეკონომიკური ეფექტიანობისა და სოციალური სამართლიანობის ოპტიმალური შეთავსებისათვის. რეგიონული პოლიტიკის ფორმირებისა და რეალიზაციის წარმატებული გამოცდილება დაგროვდა ევროკავშირის ქვეყნებში, აშშ-ში, ჩინეთში და სხვა.

ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა წარმოადგენს ევროპული ინტეგრაციის მნიშვნელოვან ელემენტს. ევროპულ რეგიონალიზმში დომინირებს „ქვემოდან განვითარების“ კონცეფცია, რომლის საყრდენია რეგიონული ხელისუფლება და დაფინანსების შიდა წყაროები.

აშშ-ს რეგიონული პოლიტიკა არის კლასიკური მაგალითი იმისა, თუ როგორ უნდა მოხდეს რეგიონების დამოუკიდებელი განვითარების სტიმულირება. ასეთი პოლიტიკის შედეგად აშშ-ის რიგი შტატები გადაიქცნენ მაღალი ტექნოლოგიების მსოფლიო ცენტრად. აშშ-ში დეპრესიული რეგიონების მიმართ გამოიყენება ფინანსური დახმარება ფედერალური ბიუჯეტიდან და იქმნება სამეწარმეო ზონები პრეფერენციული რეჟიმებით.

ჩინეთში რეგიონული პოლიტიკა ხასიათდება პროვინციების ეტაპობრივი ჩართვით შრომის საერთაშორისო დანაწილებაში. ქვეყნის ღია ეკონომიკის „ლოკომოტივები“ გახდნენ მრეწველურად შედარებით განვითარებული ზღვისპირა პროვინციები, სადაც შეიქმნა სპეციალური ეკონომიკური ზონები.

დასავლეთის ქვეყნებში ფართოდ გამოიყენება გადამანაწილებელი და მასტიმულირებელი რეგიონული პოლიტიკა. გადამანაწილებელი პოლიტიკა გულისხმობს დეპრესიული რეგიონებისადმი ფინანსურ დახმარებას რეგიონების ხარჯზე. ფართოდ გამოიყენება აგრეთვე სხვადასხვა სახის საგადასახადო და სხვა პრეფერენციები. მასტიმულირებელი რეგიონული პოლიტიკა მიმართულია რეგიონების დამოუკიდებელი განვითარებისაკენ. ასეთ პოლიტიკას იყენებენ უპირატესად მაღალგანვითარებული სახელმწიფოები და იგი

ეფუძნება სუბსიდირების პრინციპს. სახელმწიფო პოლიტიკას, რომელიც გამოიყენებს პრეფერენციულ საგადასახადო შეღავათებს რეგიონული განვითარებისათვის უწოდებენ სახელმწიფო პროტექციონიზმს. ადგილობრივი ხელისუფლება, რომელიც იბრძვის რეგიონის სტატუსის ამაღლებისათვის თვით ახალი ეროვნული სახელმწიფოს გამოცხადებამდე, იწოდება რეგიონულ სეპარატიზმად.

უცხოეთის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკის გატარებაში წამყვანი როლი ეკუთვნის ადგილობრივ მოსახლეობას, განსაკუთრებით ადგილობრივ ელიტას. ეს უკანასკნელი საზოგადოების ის პრივილეგირებული ფენაა, რომელიც რეგიონულ დონეზე ფლობს პოლიტიკურ გავლენას.

მსოფლიოს მთელ რიგ ქვეყნებში განასხვავებენ რეგიონული პოლიტიკის რამდენიმე ფუნქციონალურ ტიპს: საკუთარ რეგიონულ პოლიტიკას, ეკონომიკურს, სოციალურს და ეკოლოგიურ პოლიტიკას. საკუთრივ რეგიონული პოლიტიკა გულისხმობს უპირველესად რეგიონული თვითმმართველობის განვითარებას, ეფექტიანი სახელისუფლებო ვერტიკალის და ცენტრსა და რეგიონებს შორის უფლებამოსილებათა სისტემის შექმნას. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა ეფუძნება საბიუჯეტო ურთიერთობებს ცენტრსა და რეგიონებს შორის. მან ხელი უნდა შეუწყოს რეგიონული ეკონომიკის განვითარებას, მოსახლეობის დასაქმებას, პრობლემურ და განვითარებულ რეგიონებს შორის არსებულ დისპროპორციათა დაძლევას, მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხის ამაღლებას. რეგიონული სოციალური პოლიტიკის მიზანს შეადგენს რეგიონებს შორის არსებული სოციალური კონტრასტების დაბალანსება. რეგიონული ეკოლოგიური პოლიტიკის მიზანს შეადგენს ადგილობრივი ეკოლოგიურ პრობლემათა გადაწყვეტა.

უცხოეთის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკის ზემოაღნიშნული მიმართულებები სხვადასხვა დოზით გამოიყენება. ყველაზე მეტად გავრცელებულია სახელმწიფოს რეგიონუ-

ლი ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელიც მიმართულია მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებისაკენ და რომელიც ეფუძნება ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პრინციპებს. ამგვარი ეკონომიკური პოლიტიკა მოიცავს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებას, თანამედროვე სოციალური ინფრასტრუქტურის ცენტრალიზებული წესის შექმნას, რეგიონებში სამეწარმეო და საინვესტიციო საქმიანობისათვის განსაკუთრებული პირობების შექმნას.

უცხოეთის ქვეყნებში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა დამოკიდებულია სახელმწიფოს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციულ მოწყობაზე. უნიტარულ სახელმწიფოებში დომინირებს ცენტრალიზებული მიდგომა, ხოლო ფედერალურ სახელმწიფოებში ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო აქტიურადაა ჩართული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებაში. ისეთ ქვეყანაში როგორიცაა გერმანია ტრადიციულად რეგიონების (მიწების) ძლიერი პოზიციებით, სახელმწიფო ხელისუფლება მიისწრაფვის ცენტრალიზაციის გაძლიერებისაკენ. იმ ფედერალური მოწყობის ქვეყნებში, სადაც მოსახლეობა მრავალეროვანია (მაგალითად რუსეთი) ცენტრალური ხელისუფლება მაქსიმალურად ცდილობს შეინარჩუნოს რეგიონებზე ზემოქმედების ეკონომიკური ბერკეტები იმ მიზნით, რომ ხელსაყრელი გარემო არ შეიქმნას სეპარატიზმის გაღვივებისათვის.

უცხოეთის ქვეყნების რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ძირითადად გამოიყენება შემდეგი სამი თეორიული მიდგომა:

- ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან რეგიონულ ეკონომიკურ ზრდაზე ჩაურევლობა და ადგილობრივი ხელისუფლების სრული ავტონომია ამ სფეროში;
- კერძო კომპანიებისათვის მიმზიდველი ეკონომიკის „ბუნებრივ“ მიმართულებათა სტიმულირება;
- რეგიონული განვითარების ინტენსიური ცენტრალური რეგულირება;

უცხოეთის ბევრ ქვეყნებში, განსაკუთრებით კი აშშ-ში, იაპონიაში და ევროპის განვითარებულ ქვეყნებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა პრობლემური (დეპრესიული) რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებას. ამ მიზნით ფართოდ გამოიყენება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემდეგი ინსტრუმენტები:

- ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- ფინანსური დახმარება სუბსიდიების სახით კონკრეტული პროექტების რეალიზაციისათვის;
- პრეფერენციული რეჟიმების დაწესება;
- მცირე, საშუალო და მსხვილი ბიზნესის მიმართ დაბალანსებული პოლიტიკის გატარება;
- უცხოური კაპიტალის მოზიდვა.[1]

ევროკავშირში, რომელიც ფლობს საკმაოდ კონსოლიდირებულ ძლიერ ბიუჯეტს, უპირატესობა ენიჭება სუბსიდირების პრინციპს, მაშინ როდესაც აღმოსავლეთ ევროპაში უფრო მიღებულია პრეფერენციული (განსაკუთრებით საგადასახადო) ღონისძიებების გატარება. ამ ქვეყნებში ხელისუფლება დეკლარირებს ადგილობრივი თვითმმართველობის მნიშვნელობას, მაგრამ იმავდროულად რეგიონების უმრავლესობა დოტაციებზე იმყოფება და ძლიერ არის დამოკიდებული ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. არიან ქვეყნები, სადაც პრეფერენციული რეჟიმი უწესდებათ რეგიონებს არა სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, არამედ ადგილობრივ თვითმმართველობებს და სამრეწველო-საფინანსო ჯგუფებს იგი გაეწევათ ხელისუფლებისადმი ლოიალურობის ხარისხიდან გამომდინარე.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ეფექტიანობის გასაზომად დასავლეთის ქვეყნებში იყენებენ ორ ძირითად მაჩვენებელს: ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებელს, რომელიც ძირითადად გამოიხატება მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდაში

---

1 **Дергачев В. А.** Регионалистика, кн.2, М.: Издательский проект, 2008, (www. dergachev.ru).

შესადარ ფასებში და მეორე, დასაქმების დონეს. ამასთან, უმრავლეს ქვეყანაში არ დგას ძირითად ამოცანად დაეწიონ აბსოლუტური მაჩვენებლებით მაღალგანვითარებულ რეგიონებს. ამ გზით ახორციელებენ რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკას დიდბრიტანეთში და იტალიაში, სადაც მნიშვნელოვნად დაახლოებულ იქნა ერთმანეთთან ქვეყნების ჩრდილოეთ და სამხრეთ ტერიტორიებს შორის არსებული ეკონომიკური განსხვავებები.

იმისათვის, რომ დროულად აიცილონ თავიდან სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში მოსალოდნელი დისპროპორციები, დასავლეთის ქვეყნებში, განსაკუთრებით ევროკავშირში შემავალ სახელმწიფოებში, აშშ-ში, კანადაში და სხვ. ფართოდ გამოიყენებენ ეკონომიკური პროგნოზირების მექანიზმს. ამ გზით ხორციელდება რეგიონების განვითარების წინასწარი განჭვრეტა ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებით, როგორიცაა გეოპოლიტიკური, გეოეკონომიკური გარე გავლენები და სახელმწიფოს შიდა ეკონომიკური მოვლენები. ამ კუთხით პრაქტიკაში გამოიყენება პროგნოზირების ისტორიულ-გენეტიკური, ანალოგიის (შედარების) და სხვა სახის მეთოდები და მიდგომები. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა რეგიონული განვითარების პროგნოზირების ინოვაციური მოდელების გამოყენებას.

აღსანიშნავია, რომ დასავლეთის რეგიონალისტიკის თეორიასა და პრაქტიკაში განსაკუთრებით დიდ ადგილს იკავებს **რეგიონული ინოვაციური პოლიტიკა,** როგორც გრძელვადიან პერიოდში რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტრაექტორიების განმსაზღვრელი ინდიკატორი. მიუხედავად იმისა, თუ როგორია მიმდინარე ეტაპზე ეკონომიკური სიძნელეები და ფინანსური დეფიციტი, მაღალგანვითარებული ქვეყნები მუდმივად ზრუნავენ რეგიონული განვითარების მომავალზე, რომელიც ორიენტირებული იქნება მაღალ ტექნოლოგიებზე. დღევანდელ მსოფლიოში ჩამოყალიბდა ინოვაციური წარმონაქმნების სამი ძირითადი

ტიპი: ინოვაციური ცენტრები; სამეცნიერო-ტექნოლოგიური პარკები; ტექნოპოლისები.

ინოვაციური ცენტრები ანუ, რომელსაც ხშირად ინკუბატორებს უწოდებენ ხელს უწყობენ მცირე და საშუალო მეწარმეობას, ქმნიან პირობებს კონკურენტუნარიანი ფირმების ფუნქციონირებისათვის, ქმნიან ვენჩერული კაპიტალის ფონდებს. დღეისათვის მსოფლიოში ათასობით ინკუბატორ-ცენტრებია შექმნილი საუნივერსიტეტო, კორპორაციული და კერძო ფირმების სახით. ამ ბოლო პერიოდში დასავლეთის ქვეყნების მსგავსად ასეთი ინოვაციური ცენტრები იქმნება სხვა ქვეყნებშიც, განსაკუთრებით კი აზია-წყნარი ოკეანის რეგიონში.

სამეცნიერო-ტექნოლოგიურ პარკებში ხორციელდება მცირე მასშტაბების წარმოებები, რომლებიც ეფუძნებიან ადგილობრივ სამეცნიერო-ტექნიკურ დამუშავებებს. ძირითადი ყურადღება ექცევა მაღალი ტექნოლოგიის სფეროში დანერგვითი ხასიათის ფორმების განვითარებას. პარკების ფუნქციონირების კონკრეტული ფორმები საკმაოდ მრავალფეროვანია. როგორც წესი, დომინირებს სამეცნიერო-კვლევითი და საწარმოო-ტექნოლოგიური ფუნქციები. პირველად ასეთი პარკები შეიქმნა აშშ-ში, ხოლო შემდგომ ევროპაში, ხოლო დღეისათვის მათი ახალი თაობა წარმატებით ვითარდება იაპონიაში, სინგაპურში, ჩინეთში და აზიის სხვა ქვეყნებში.[1]

რეგიონულ ინოვაციურ პოლიტიკაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია **ტექნოპოლისებს**, სადაც ერთდროულად მიმდინარეობს სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობა და მისი შედეგებიდან გამომდინარე სამრეწველო პროდუქციის გამოშვება. წარმოების მაღალი ტექნოლოგიების ასეთი ცენტრების განლაგება ხდება კომფორტულ გარემოში, რომელიც ტერიტორიულად ახლოსაა კულტურულად და მრეწველუ-

1 **Ларина Н.И., Кисельников А.А.** Региональная политика в странах рыночной экономики. М.: Экономика, 1998. с 131.

რად მაღალგანვითარებულ საბაზრო ქალაქებთან. ტექნოპოლისებში სამეცნიერო-კვლევითი და საპროექტო პროგრამების დაფინანსება ხდება როგორც სახელმწიფოს, ასევე კერძო სექტორის მხრიდან.

მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა, როგორც ეკონომიკურად განვითარებული. ასევე განვითარებადი, დღევანდელ ეტაპზე, როდესაც თავი იჩინა გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა, აწყდება რეგიონული განვითარების დონეების უთანაბრობის გაღრმავების პრობლემას. საბაზრო მექანიზმები ყოველთვის ვერ უზრუნველყოფენ მოსახლეობის ცხოვრების დონის ტერიტორიული განსხვავებულობების დაძლევას. გამონაკლისს არც ევროკავშირის ქვეყნები, ასევე ისეთი მაღალგანვითარებული ქვეყნები როგორიცაა აშშ, კანადა, იაპონია და სხვები არ წარმოადგენენ. გამომდინარე აქედან, იცვლება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმები და მეთოდები.

ევროკავშირისათვის დღევანდელ ეტაპზე დამახასიათებელია რეგიონული პოლიტიკისადმი ინტერესების ზრდა ზოგადად, ხოლო განსაკუთრებით კი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკისადმი, როგორც რეგიონებს შორის არსებული სოციალურ-ეკონომიკური დისპროპორციების გამოთანაბრების ინსტრუმენტისადმი. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების ისტორია ევროკავშირის ქვეყნებში არც ისე გრძელია. ფაქტობრივად აქტიური რეგიონული პოლიტიკის გატარება დაიწყო გასული საუკუნის 70-იან წლებში. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს ამ კავშირის ფარგლებში 1989 წელს შექმნილი „სტრუქტურული ფონდის“ შემდეგ მკაფიოდ გამოხატული რეგიონული პოლიტიკის შემუშავება და გატარება, რომელიც ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:

- სახსრების კონცენტრაცია იმ რეგიონებში, რომელიც ყველაზე უფრო საჭიროებდნენ მას;
- პროექტული მიდგომის შეცვლა პროგრამული მიდგომით, რომელიც გულისხმობდა ყველაზე უფრო მწვავე პრობლემის დარეგულირებას;

- ყველა დონეზე პარტნიორობა, ეროვნული დონიდან – ადგილობრივ დონემდე;
- თანამონაწილეობა, ანუ სახსრების ერთობლივად გამოყენება, როგორც ადგილობრივი, ასევე ეროვნული ბიუჯეტიდან.

ამჟამად ევროკავშირის ფარგლებში მიმდინარეობს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეფორმის პროცესი, რაც უპირველეს ყოვლისა გამოიხატება იმაში, რომ ფაქტობრივად თითქმის გაორმაგდა რეგიონებისათვის გამოყოფილი ფინანსური სახსრები. დადგინდა იმ რეგიონების ჩამონათვალი რომლებიც „სტრუქტურული ფონდიდან" მიიღებენ დაფინანსებას. შეიქმნა ახალი ფონდი - „ერთიანობის ფონდი" (ცოჰესიონ Fund), რომლის ამოცანაა მაქსიმალური ფინანსური დახმარება გაუწიონ ევროპის შედარებით ღარიბ ქვეყნებს – ესპანეთს, პორტუგალიას, საბერძნეთს და ირლანდიას.

ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის წინაშე ახალი გამოწვევები დააყენა ეკონომიკის გლობალიზაციამ. ახალ გლობალურ კონტექსტში ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის ამოცანაა, არა მხოლოდ რეგიონების შიდა რესურსების ამოქმედება ევროკავშირის მასშტაბით კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად, არამედ თითოეული რეგიონის კონკურენტუნარიანობის გაძლიერება მსოფლიო მასშტაბით. ამასთანავე ევროკავშირის რეგიონულ პოლიტიკას თან ახლავს თავისი სირთულეები, რაც გამოწვეულია იმით, რომ მისი არსებობის მანძილზე იგი ოთხჯერ გაფართოვდა. ცხადია, რომ ახალი ქვეყნების მიღებას ევროკავშირის შემადგენლობაში თან ახლდა არა მხოლოდ რეგიონთაშორისი პროპორციების გაღრმავება, არამედ ახალი რეგიონული პრობლემების აღმოცენებაც. გარდა ამისა, რეგიონული პოლიტიკა ითვალისწინებს დიდი ფინანსური სახსრების გამოყოფას, რისთვისაც ევროკავშირი ყოველთვის არ იყო მზად. ეს ნათლად გამოვლინდა მიმდინარე ეკონომიკური კრიზისის დროსაც, როდესაც აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა

მოითხოვეს ფინანსური დახმარება, რაზედაც უარის თქმა მოუწია ევროკავშირს. პრობლემას ქმნის ის გარემოებაც, რომ რეგიონული პოლიტიკის საბოლოო ეფექტი ვლინდება საკმაოდ ხანგრძლივი პერიოდის შემდეგ და მისი სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების (ეფექტიანობის) პროგნოზირება გართულებულია, რაც გარკვეულ პესიმიზმს ჰბადებს ამ პოლიტიკის გამტარებლებს შორის.

რეგიონული პოლიტიკა ევროკავშირის ქვეყნების მიმართ არაერთგვაროვანია, რადგან განსხვავებულია მასში შემავალი ქვეყნების სოციალურ-ეკონომიკური გან ვითარების დონეები. განასხვავებენ ევროკავშირის ქვეყნების ოთხ ჯგუფს. პირველ ჯგუფში შედის ე.წ. „ინტეგრირებული" ქვეყნები (ირლანდია, საბერძნეთი, პორტუგალია და ესპანეთი). როგორც ზემოთ აღინიშნა, დასახელებული ქვეყნები ტრადიციულად სუსტად განვითარებული არიან და ამ ქვეყნებში განლაგებულია ევროკავშირის ყველაზე ღარიბი რეგიონები. მეორე ჯგუფის ქვეყნებია გერმანია და იტალია, რომლებშიც შიდა რეგიონები განვითარების დონით განსხვავებულია. იტალიაში დიდი განსხვავებაა ჩრდილოეთის და სამხრეთის რეგიონებს შორის, ხოლო გერმანიაში „ძველ" და „ახალ" მიწებს შორის. მესამე ჯგუფს განეკუთვნება ფინეთი და შვედეთი. ამ ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია მოსახლეობის დაბალი სიმჭირდროვე მკაცრი კლიმატით განპირობებული და დასახელებული პუნქტების ერთმანეთისაგან დიდი დაშორიშორება. მეოთხე ჯგუფში შედის ავსტრია, საფრანგეთი, დანია, ბენილუქსი და გაერთიანებული სამეფო. ძირითადი რეგიონული პრობლემები, რომლებიც არსებობენ ამ ქვეყნებში, დაკავშირებულია ეკონომიკის სტრუქტურულ ცვლილებასთან და, შესაბამისად, დასაქმების პრობლემასთან.[1]

პირველი ჯგუფის ქვეყნებისათვის რეგიონული პოლიტიკა უფრო მკაცრად მიმართულია ეროვნული ეკონომიკის

1 **Уткин Э.А., Денисов А. Ф.** Региональная политика стран-членов ЕС. М.: 2005, с. 1.

განვითარებისაკენ, ხოლო შიდა რეგიონული განვითარებას მეორეხარისხოვანი როლი უკავია. მაგალითად, ირლანდიაში რეგიონული პოლიტიკა არ გამოიყოფა ეკონომიკის განვითარების დამოუკიდებელ მიმართულებად. პირველხარისხოვანი მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნული მრეწველობის განვითარებას, თუმცა ამ ბოლო წლებში გარკვეული ნაბიჯები გადაიდგა რეგიონული განვითარების პროპორციულობის დამყარების მიმართულებით. პორტუგალიაში შემუშავდა გრძელვადიანი რეგიონული პოლიტიკა, თუმცა ვერ მოხერხდა მისი ფინანსური უზრუნველყოფა. რაც შეეხება ესპანეთს, ამ ქვეყანაში დიდი ყურადღება ეთმობა რეგიონების დაბალანსებულ განვითარებას.

მეორე ჯგუფის ქვეყნებში, როგორც უკვე აღინიშნა, ცალკეულ რეგიონებს შორის შეინიშნება შედარებითი განსხვავებები. იტალიის კონსტიტუციით სახელმწიფო ვალდებულია ყველა მოქალაქეს მისცეს თანაბარი უფლება მონაწილეობა მიიღოს ქვეყნის ეკონომიკურ, სოციალურ და პოლიტიკურ განვითარებაში. გერმანიის კონსტიტუციაში კი ხაზგასმულია იმის თაობაზე, რომ ქვეყნის ყველა ნაწილში შეიქმნას მუშაობის და ცხოვრების თანაბარი პირობები. ამრიგად, რეგიონული პოლიტიკის მთავარ ამოცანას ამ ქვეყნებში შეადგენს სუსტად განვითარებული რეგიონების პრიორიტეტული განვითარება. ამ ამოცანის გადასაწყვეტად პრობლემურ რეგიონებში იქმნება გრძელვადიანი და კონკურენტუნარიანი სამუშაო ადგილები, რითაც ხდება რეგიონული შრომის ბაზარზე სიტუაციის დარეგულირება და სტრუქტურულ გარდაქმნათა შედეგების შემსუბუქება. სკანდინავიის ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის მთავარი მიმართულებაა დაშორებული ჩრდილოეთის ტერიტორიების პრობლემების გადაწყვეტა, თუმცა დიდი ყურადღება ექცევა აგრეთვე სხვა რეგიონების თანაბარზომიერ განვითარებას. შვედეთში გატარებული პოლიტიკა მიმართულია ცალკეული რეგიონების დამოუკიდებელი განვითარებისაკენ, თუმცა იმავდროულად ყურადღება

ექცევა ეკონომიკურად ძლიერი და აქტიურად განვითარებადი კომპანიების მხარდაჭერას სუსტად განვითარებულ რეგიონებში. ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნები არ ატარებენ აქტიურ რეგიონულ პოლიტიკას, რამდენადაც რეგიონების არათანაბარი განვითარების პრობლემა არ არის აქტუალური. ამ ქვეყნებში შედარებით მეტი ყურადღება ექცევა ინვესტიციების მოზიდვას რეგიონებში, რაც საბოლოო ჯამში გამოიხატება რეგიონების სამრეწველო რესტრუქტურიზაციაში.

ევროკავშირის ქვეყნებში გატარებული რეგიონული პოლიტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ იგი პრაქტიკულად მიმართულია იმ პირობების შექმნისაკენ, რომელიც რეგიონებს აძლევს საშუალებას სრულად მოახდინონ მათი ადგილობრივი პოტენციალის რეალიზაცია და ამით გაზარდონ მათი წილი ეროვნული ეკონომიკის განვითარებაში. შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ ესაა ევროკავშირის ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის მთავარი ამოცანა.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის გასატარებლად მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში მრავალი ინსტრუმენტი გამოიყენება, რომელთაც სხვადასხვა მნიშვნელობა გააჩნიათ სხვადასხვა ქვეყნისათვის. ეს ინსტრუმენტები შეიძლება იყოს წმინდა ეკონომიკური ან კიდევ პოლიტიკური ხასიათის, რომელიც თავისი შინაარსით და საბოლოო შედეგებით მაინც ეკონომიკური ხასიათისაა.

ისტორიული განვითარების კუთხით შეიძლება გამოიყოს ეკონომიკური რეგიონული პოლიტიკის ხუთი ძირითადი ჯგუფი:

- ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია ახალ საწარმოთა განლაგების შესაზღუდად ჭარბად დასახლებულ რეგიონებში;
- ეკონომიკური განვითარების სფეროში სახელმწიფოს საქმიანობის სიერცობრივი გადანაწილება;
- კომპანიათა საქმიანობის სტიმულირება ფინანსური მხარდაჭერის გზით;

- ინფრასტრუქტურის ფორმირება;
- ღონისძიებები რეგიონული განვითარების სტიმულირებისაკენ.

დღევანდელ ეტაპზე იმ ღონისძიებათა როლი რომელიც მიმართულია სახელმწიფოს საქმიანობის სივრცობრივ გადანაწილებაზე ეკონომიკის განვითარების სფეროში, თანდათან მცირდება. ამგვარი შეზღუდული ღონისძიებები გამოიყენებოდა საფრანგეთში (პარიზთან და მის შემოგარენთან მიმართ) და დიდბრიტანეთში (ლონდონისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთის რეგიონების მიმართ). პარიზში გამოიყენებოდა მის შემოგარენში მდებარე რეგიონებში ბიზნესის განვითარების სტიმულირების პოლიტიკა, იმ მიზნით, რომ საწარმოები გადატანილიყო საფრანგეთის დედაქალაქის გარეთ. ასეთივე პოლიტიკას ატარებდა საბერძნეთი, თუმცა ამ ბოლო წლებში ამ სახელმწიფოებმა უარი თქვეს ამგვარი შეზღუდული რეგიონული პოლიტიკის გატარებაზე.

ევროპის ქვეყნებში სახელმწიფოს ეკონომიკური საქმიანობა რეგიონული პოლიტიკის ინსტრუმენტის სახით თანდათანობით მცირდება ამ ბოლო წლებში. პრივატიზაციამ ხელისუფლებას გამოაცალა შესაძლებლობა ჩაერიოს წარმოებაში. უფრო მეტიც, ადრე ევროკავშირის ზოგიერთი ქვეყანა (იტალია, გერმანია დიდიბრიტანეთი) აწარმოებდა სახელმწიფო შესყიდვებს მიმწოდებლებისათვის უპირატესობების მინიჭების სქემით ცალკეული რეგიონებიდან, თუმცა ევროსასამართლომ ეს ღონისძიება უკანონოდ ცნო, რამდენადაც იგი არის ეროვნული დისკრიმინაციის მიზეზი.

დღევანდელ ეტაპზე როგორც ევროკავშირის ქვეყნები, ასევე სხვა განვითარებული, განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკის მქონე სახელმწიფოები რეგიონული პოლიტიკის ინსტრუმენტად ძირითადად გამოყოფენ ფინანსურ ბერკეტებს. მეტწილად გავრცელებულია რეგიონული პოლიტიკის ორი ფინანსური მოდელი: პირველის თანახმად ცენტრალური ხელისუფლება ფინანსური დახმარების სახით რე-

გიონებს გამოუყოფს სუბსიდიებს ადგილობრივი ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარავად, ხოლო მეორე მოდელის თანახმად, ცენტრალური ხელისუფლება როგორც ფედერალური ბიუჯეტიდან, ასევე სხვადასხვა სახის არასაბიუჯეტო ფონდებიდან პირდაპირი სახელმწიფო ინვესტიციების ფორმით აფინანსებს რეგიონებს. აღნიშნული პრაქტიკა სხვადასხვა მოდიფიკაციებით და მიდგომებით გამოიყენება მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში.

პირველად მიზნობრივი საბიუჯეტო სუბსიდია (იგივე გრანტი) შემოღებულ იქნა დიდბრიტანეთში ჯერ კიდევ 1835 წელს და შემდგომ გავრცელება ჰპოვა მთელს მსოფლიოში. როგორც საერთაშორისო პრაქტიკა გვიჩვენებს დღეისათვის ძირითადად გამოიყენებენ საერთო დანიშნულების და მიზნობრივი დანიშნულების სუბსიდიებს, რომელთა მიზანი და ფუნქცია განსხვავებულია.

ფედერალური ბიუჯეტებიდან რეგიონებზე საერთო დანიშნულების სუბსიდია (ხშირად მას დოტაციასაც უწოდებენ) გამოიყოფა რეგიონული ბიუჯეტების დეფიციტის დასაფარავად. სუბსიდიის განკარგვაში მართვის რეგიონული ორგანოები გარკვეულწილად თავისუფალნი არიან. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან სუბსიდია ნაკლებად რეგულირდება და მისი გამოყენების არეალი თითქმის არ იზღუდება.

მიზნობრივი დანიშნულების სუბსიდია (რომელსაც ხშირად სუბვენციას უწოდებენ) რეგიონული მმართველობის ორგანოებს გადაეცემათ წინასწარ განსაზღვრული მიზნობრივი პროგრამების და ღონისძიებების დასაფინანსებლად. რამდენადაც სუბვენცია მიზნობრივი ხასიათისაა, მისი ხარჯვის მიმართულებები მკაცრადაა შემოსაზღვრული.

მსოფლიო პრაქტიკა გვიჩვენებს, რომ სუბსიდიების (დოტაციების, სუბვენციების) ხვედრითი წილი რეგიონული ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურაში განსხვავებულია. იმ ქვეყნებში, სადაც მაღალია სახელმწიფო საკუთრების წილი რეგიონულ ბიუჯეტებს უფრო მეტი ფინანსური დახმარება

სჭირდებათ, ხოლო შედარებით ლიბერალური ეკონომიკის მქონე ქვეყნებში მისი წილი უფრო დაბალია. მაგალითად, დიდბრიტანეთში და საფრანგეთში უფრო მეტად გამოყოფენ დოტაციას, ხოლო აშშ-ში, იტალიაში, გერმანიაში, იაპონიაში – სუბვენციას.

მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ რეგიონების დაფინანსებიათვის მთელ რიგ ქვეყნებში ფართოდ გამოიყენება სესხები, მათ შორის, საბანკო, საბიუჯეტო და სხვა სახის კრედიტები. დაფინანსების აღნიშნული მექანიზმის გამოყენება განპირობებულია იმით, რომ რეგიონები ვერ უზრუნველყოფენ მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური საქმიანობის დაფინანსებას საკუთარი შემოსავლებისა და ზემდგომი ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერებით, ხოლო, მეორეს მხრივ, იმით, რომ რიგი სოციალური ინფრასტრუქტურისა და ეკონომიკური პროექტების დაფინანსების სხვა დროისათვის გადადება მათი სასიცოცხლო მნიშვნელობიდან გამომდინარე, არამიზანშეწონილია.

მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში განსაკუთრებული გავრცელება ჰპოვა **რეგიონულმა გრძელვადიანმა სესხებმა – მუნიციპალურმა ობლიგაციებმა და საგირაო ფურცლებმა.** მუნიციპალური სასესხო ობლიგაციების გამოშვება მეტწილად ხდება გრძელვადიანი პერიოდისათვის, ხოლო მოკლევადიანი მუნიციპალური სესხის ძირითადი ფორმაა ბონები, რომლის ვადიანობა ხშირ შემთხვევაში 1-4 წლით შემოისაზღვრება. თამასუქის ვადიანობა განისაზღვრება 10-15 წლით და მათზე პროცენტების გადახდა ხდება მხოლოდ რეგიონული ბიუჯეტის საკუთარი საგადასახადო შემოსავლებიდან. ასეთი სესხები ხელსაყრელია და დიდი მოთხოვნილებით სარგებლობს მრავალი ქვეყნის პრაქტიკაში.

განვითარებული ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი რგოლია **რეგიონული ფონდები,** რომლებსაც მიზნობრივი ხასიათი გააჩნიათ. მათგან ხდება სესხების გაცემა და მიზნობრივი რეგიონული პროგრამების დაფინანსე-

ბა. აღნიშნული ფონდების ფორმირების წყაროა სხვადასხვა სესხები, სპეციალური შენატანები, ცენტრალიზებული არასაბიუჯეტო ფონდებიდან, საპენსიო ფონდებიდან შემოსულობები და ა.შ. სპეციალურ ფონდებს გააჩნიათ დამოუკიდებლობა და განცალკავებულია რეგიონული ბიუჯეტებისაგან. სპეციალური რეგიონული ფონდის შევსების წყარო შეიძლება იყოს სახელმწიფო სპეციალური ფონდები. საფრანგეთში სპეციალურ ფონდებში აკუმულირებული თანხის მოცულობა თითქმის ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის ტოლია. იაპონიაში სპეცფონდებიდან ფინანსდება სახელმწიფო ხარჯების ნახევარზე მეტი, დიდ ბრიტანეთში – ერთი მესამედი. ამ ფონდებიდან საკმაოდ დიდი თანხა გადანაწილდება რეგიონულ ბიუჯეტებში.

რეგიონული დაფინანსების ერთ-ერთი სპეციფიკური, დამოუკიდებელი რგოლია **საწარმოთა ფინანსები**. მათ განეკუთვნებათ მუნიციპალური საგზაო, სატრანსპორტო, წყლის, ელექტროენერგიის და გაზის მომარაგების საწარმოები, აგრეთვე საბინაო მეურნეობა. ადგილობრივი საწარმოები უზრუნველყოფენ მოსახლეობის მომსახურებას, ხელს უწყობენ კერძო სექტორის ფუნქციონირებას და განვითარებას. ისინი ფუნქციონირებენ თვითდაფინანსების პრინციპით. მრავალი ქვეყნის რეგიონულ ბიუჯეტებში აისახება ადგილობრივი საწარმოების მთლიანი შემოსავლები, ხოლო ხარჯებში – მათ მიმდინარე საქმიანობაზე გაწეული ხარჯები. საზოგადოებრივი დანიშნულების საწარმოების მშენებლობაზე კაპიტალური ხარჯები ფინანსდება მართვის რეგიონული ორგანოების მიერ გაცემული სესხების ხარჯზე.

განვითარებული ქვეყნების ფინანსურ სისტემაში თანდათანობით ძლიერდება სახელმწიფო დაფინანსების საწარმოების როლი და მნიშვნელობა. მიუხედავად ამ ბოლო წლებში განხორციელებული პრივატიზაციისა, სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრება კვლავაც ინარჩუნებს საკმაოდ მდგრად პოზიციას.

მრავალი ქვეყნის რეგიონული ბიუჯეტებისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება **დეფიციტურობის** საკითხი. საკმაოდ მაღალია დეფიციტის დონე იტალიის, ესპანეთის, ბელგიის რეგიონულ ბიუჯეტებში. ასევე, სანახევროდ დეფიციტურია აშშ-ის ყოველი მეოთხე ქალაქის, საფრანგეთის 50-მდე ქალაქის, სადაც მოსახლეობის რიცხოვნობა 10 ათას კაცზე მეტია. გამომდინარე აქედან, სულ უფრო იზრდება სუბსიდიების, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების დეფიციტის დაფინანსების წყაროს როლი და მნიშვნელობა. მრავალ ქვეყანაში სუბსიდიების მეშვეობით ხდება რეგიონული ბიუჯეტების ნახევარზე მეტი შემოსავლების ფორმირება.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ყველაზე გაერცელებული მექანიზმია სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების გადანაწილება, რომლის მოდელები სხვადასხვა ქვეყანაში არაერთგვაროვანია. რეგიონული პოლიტიკის საერთაშორისო გამოცდილების ანალიზისას მიზანშეწონილია განვიხილოთ მეტნაკლებად ამ კუთხით განსხვავებული და შედარებით გავრცელებული ბიუჯეტთაშორისი მოდელები.

აშშ-ში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები ხასიათდება შედარებითი მოქნილობით, სიმტკიცით და მდგრადობით. აშშ-ს სახელმწიფო მოწყობის შესაბამისად, ქვეყნის ფინანსური სისტემა წარმოდგენილია სამი დონით: ფედერალური, შტატების დონე და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების დონე. ძირითადი თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ უმეტესი ნაწილი თითოეულ დონეზე ფინანსდება საკუთარი შემოსულობების წყაროებით. ფედერალური ბიუჯეტიდან ხდება ყველა დონეზე ხარჯების უმეტესი ნაწილის დაფინანსება. ფედერალური ბიუჯეტიდან ხდება მშპ-ს 19-20 პროცენტის გადანაწილება, კონსოლიდირებული ბიუჯეტიდან – 30-32 %, 12-13 პროცენტს უთანაბრდება ფედერალური საგადასახადო შეღავათები. მთლიანობაში სახელმწიფო სა-

ბიუჯეტო სისტემის ყველა ქვედა დონეზე ახდენს მშპ-ის 40-45 პროცენტის გადანაწილებას. საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითადი წილი მოდის გადასახადებზე. გადასახადების სახეები, მათი განაკვეთები ისეთნაირად გადანაწილდება ტერიტორიული დონეების მიხედვით, რომ მოხდეს ქვეყნის და მოქალაქეების მოთხოვნილების ოპტიმალურად დაკმაყოფილება და იმავდროულად თავიდან იქნას აცილებული მეტის-მეტი საგადასახადო წნეხი. აშშ-ში ყველა შემოსავლების და გასავლების სტრუქტურა და მოცულობა ათწლეულების მანძილზე ყალიბდებოდა. ისინი განისაზღვრება ქვეყნის ეროვნული ინტერესების შესაბამისად ფორმირებული ეკონომიკური და სოციალური მიზნებიდან გამომდინარე. ზოგიერთი გადასახადი აიკრიბება ყველა დონეზე, ზოგიერთი – მხოლოდ ერთ დონეზე. ნებისმიერ დონეზე საბიუჯეტო შემოსავლების განმსაზღვრელია ერთი რომელიმე „საყრდენი გადასახადი". ფედერალურ ბიუჯეტში მის როლში გამოდის საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც მთელი საგადასახადო შემოსავლების 40-45 პროცენტზე მეტია. შტატების შემოსავლების მთავარი წყაროა გაყიდვებიდან გადასახადი (28-29 %). შტატები ფედერალური ბიუჯეტიდან ღებულობენ დაახლოებით 25 პროცენტამდე ფინანსურ მხარდაჭერას. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების დაახლოებით 30 პროცენტამდე აშშ-ს მთელ ტერიტორიაზე მოდის ქონების გადასახადზე. ადგილობრივი ბიუჯეტები შემოსავლების თითქმის მესამედს ღებულობენ შტატების ხელისუფლებისაგან და წლიურ 5-6 პროცენტს – ფედერალური ბიუჯეტიდან.[1]

კანადისათვის დამახასიათებელია კლასიკური სოციალურად ორიენტირებული საბიუჯეტო ფედერალიზმი. ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს გააჩნიათ საკუთარი გადასახადები. მათ ფინანსური დახმარება გაეწევათ საერთოსახელმწიფოებრივი საგადასახადო შემოსავლებიდან. სა-

1 Региональная политика США. Реферат. 2007. (www.revolution.all6cst.ru).

გადასახადო შემოსულობების განაწილებისას ფართოდ გამოიყენება „განაკვეთების დაშენების“ მეთოდი. პროვინციებს და მუნიციპალიტეტებს უფლება აქვთ საბაზო ფედერალურ განაკვეთებს დაამატონ თავიანთი საგადასახადო განაკვეთები. კანადა ფედერალური მოწყობის სახელმწიფოა, რომელშიაც შედის 10 პროვინცია და ორი ტერიტორია (ჩრდილოეთ მხარეში). კანადის საბიუჯეტო შემოსავლებში მთავარი ადგილი განეკუთვნება ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადს, კორპორაციის შემოსავალზე გადასახადს, აქციზს, იმპორტზე ბაჟს, სოციალურ დაზღვევაზე ანარიცხებს. ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა ამ სახეობებზე შემოსავლები ჩაირიცხება როგორც ფედერალურ ბიუჯეტში, ასევე პროვინციებისა და ტერიტორიების ბიუჯეტებში კანონით დადგენილი პროპორციებით. საშემოსავლო გადასახადის და კორპორაციული გადასახადის განაკვეთების გაზრდა და შეღავათების დაწესება შეუძლიათ ტერიტორიულ ერთეულებს. გარდა ამისა, პროვინციებს უფლება აქვთ შემოიღონ თავიანთი გადასახადები. მაგალითად, გადასახადი ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაზე, სათამაშო ბიზნესზე, ალკოჰოლურ პროდუქციაზე, გაყიდვიდან გადასახადი, ქონებაზე გადასახადი, სპეციალური სალიცენზიო მოსაკრებლები. კანადის ფედერალურ ბიუჯეტში ფიზიკური პირებიდან საშემოსავლო გადასახადი შეადგენს მთელი შემოსავლების 47%, კორპორაციის გადასახადი 14%, საქონელზე და მომსახურებაზე გადასახადი 13%. ტერიტორიებისა და პროვინციების ბიუჯეტების ძირითადი შემოსავალი მოდის ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადზე (3%), გაყიდვიდან გადასახადზე (16%), აგრეთვე არასაგადასახადო შემოსავლებზე, კერძოდ, ინვესტიციებიდან, ბუნებრივი რესურსებიდან, საქონლისა და მომსახურების რეალიზაციიდან (20%). კანადის ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ძირითადი ნაწილი მოდის უძრავი ქონების გადასახადზე. კანადაში ტერიტორიული ბიუჯეტებისადმი ფინანსური დახმარება გაიცემა ორი

სახის ტრანსფერის სახით: საგადასახადო ტრანსფერი და ფულადი ტრანსფერი. საგადასახადო ტრანსფერი წარმოიშობა იმ შემთხვევაში, როდესაც ფედერალური ხელისუფლება გადასახადზე ამცირებს ფედერალურ განაკვეთებს და იმავდროულად პროვინციებს (ტერიტორიებს) აძლევს უფლებას გაზარდონ თავიანთი განაკვეთები იმ სიდიდით, რა სიდიდითაც შემცირებული იქნა იგი. ფულადი ტრანსფერის მოცულობა და მისი განაწილების მეთოდიკა, როგორც წესი, დგინდება 5 წლის ვადით, ხოლო სახსრების გადაცემა ხდება ყოველწლიურად.

გერმანიაში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობა ეფუძნება „საერთო" გადასახადებს, რომელთა შემოსულობები ნაწილდება ტერიტორიული იერარქიის ყველა დონეზე, თანაც ისეთნაირად, რომ შემცირდეს განსხვავება „მდიდარ" და „ღარიბ" მიწებს შორის. პირდაპირი ფინანსური დახმარება ზემდგომი ბიუჯეტიდან შედარებით მწირია, თუმცა არსებობს მრავალრიცხოვანი და საკმაოდ მსხვილი რეგიონული განვითარების ფედერალური და ერთობლივი პროგრამები. გერმანიაში შედარებით მსხვილი საგადასახადო წყაროებით ხდება ფედერალური ბიუჯეტისა და მიწების ბიუჯეტების შევსება, რომელთა შორის მთავარია ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადი. იგი შემდეგნაირად ნაწილდება: 42,5% მიიმართება ფედერალურ ბიუჯეტში, 42,5 – შესაბამის მიწის ბიუჯეტში, ხოლო 15% ადგილობრივ ბიუჯეტში. კორპორაციული მოგების გადასახადი იყოფა შუაზე ფედერალურ და მიწის ბიუჯეტებს შორის. გაყიდვიდან გადასახადი ნაწილდება სამივე დონის ბიუჯეტებს შორის, რომლის უდიდესი ნაწილი (60%-მდე) მიიმართება ფედერალურ ბიუჯეტში, 30%-ზე მეტი მიწების ბიუჯეტებში, ხოლო 5%-ზე მეტი ადგილობრივ ბიუჯეტებში. მცირე ბიზნესის – გადასახადის 80% ჩაირიცხება ადგილობრივ ბიუჯეტებში, 14% - მიწების და 5% - ფედერალურ ბიუჯეტში. დღგ-ს გადასახადი თითქმის თანაბრად ნაწილდება ფედერალურ (50,5%) და მიწების ბიუჯეტებს

(49,5%) შორის. გერმანიისათვის დამახასიათებელია ბიუჯეტთაშორისი გამოთანაბრების სამსაფეხურიანი სისტემა. საშემოსავლო გამოთანაბრება ფედერაციის სუბიექტებს შორის დღგ-ს შემოსავლებიდან ხდება შემდეგნაირად: მიწებიდან დღგ-ს საერთო შემოსავლებიდან 25% ნაწილდება ყველა მიწებს შორის, ამასთან, ამ თანხის 25% მიიმართება დაბალი საგადასახადო პოტენციალის მიწებზე, ხოლო დარჩენილი 75% გადანაწილდება მოსახლეობის რიცხოვნობის პროპორციულად. ბიუჯეტთაშორისი გამოთანაბრების მეორე სახე გულისხმობს არასაბიუჯეტო რესურსების გადანაწილებას მიწების ბიუჯეტებს შორის ფედერალური ხელისუფლების მხრიდან ჩარევის გარეშე. გერმანიაში რეგიონებზე ფინანსური მხარდაჭერის მესამე სახე გულისხმობს ზოგიერთი ტერიტორიებისათვის პირდაპირი ფედერალური გრანტების გამოყოფას. ამასთან, განასხვავებენ ტრანსფერებს დაბალი საბიუჯეტო შემოსავლების დონის ტერიტორიებისათვის და იმ ტერიტორიებისათვის, რომლებსაც მაღალი საბიუჯეტო შემოსავლები აქვთ, მაგრამ ტრანსფერები გამოეყოფათ აღმოსავლეთის მიწების სასარგებლოდ მაღალი გამოთანაბრებითი გადასახდელებისათვის, აგრეთვე ტრანსფერები რეგიონული ბიუჯეტების დავალიანებების დასაფარად, ტრანსფერებს აღმოსავლეთის მიწებისათვის ინვესტიციებისა და ეკონომიკური ზრდის სტიმულირებისათვის.

საფრანგეთის ადგილობრივ ფინანსებში წამყვანი როლი განეკუთვნება ადგილობრივ ბიუჯეტებს. ქვეყნის 39 ათას ტერიტორიულ ერთეულს (რეგიონებს, დეპარტამენტებს, კომუნებს) გააჩნია თავისი ბიუჯეტი. ადგილობრივი შემოსავლების წყაროა საკუთარი (საგადასახადო და არასაგადასახადო) შემოსავლები და მოზიდული (სახელმწიფო სუბსიდიები და სესხები) სახსრები. ადგილობრივი გადასახადებიდან აღსანიშნავია: მიწის გადასახადი, გადასახადი საბინაო ნაგებობებზე, გადასახადი პროფესიაზე, რომელიც აიკრიბება ნებისმიერი პირისაგან, რომელიც ეწევა საბაჭრო-

სამრეწველო საქმიანობას. რეგიონებში ფინანსური რესურსების უკმარისობა განაპირობებს დამატებითი სახსრების მოზიდვის აუცილებლობას. სახელმწიფო ადგილობრივ ხელისუფლებას გადასცემს სუბსიდიებს, რომელიც ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების თითქმის 20%-ს შეადგენს. არსებობს ორი სახის სუბსიდია: მიმდინარე ხარჯებზე, ძირითადად სოციალურ დახმარებაზე (დაახლოებით მთელი სუბსიდიის 60 %) და კაპიტალურ მშენებლობებზე. გარდა სუბსიდიებისა, ადგილობრივი ორგანოები იყენებენ ფულადი ბაზრებიდან მოზიდულ სესხებს. საფრანგეთის საბიუჯეტო სისტემისათვის დამახასიათებელია მრავალრიცხოვანი სპეციალური ფონდების არსებობა, როგორც სახელმწიფო, ასევე რეგიონულ დონეზე. ასეთი ფონდებია: მრავალრიცხოვანი სპეციალური სახაზინო ანგარიშები, საფინანსო-საკრედიტო ორგანოების მრავალფეროვანი ფონდები, სოციალური ბიუჯეტი. ორგანიზაციულად ისინი ბიუჯეტისაგან განცალკევებულია და გააჩნიათ განსაზღვრული დამოუკიდებლობა.[1]

1 **Домерецкая Э.И., Маклаков В.В.** Региональная политика во франции, Ж.„Правоведение", 1979, №6, с.72-77.

თემა 4.
რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა განვითარებად და გარდამავალ ქვეყნებში

უკანასკნელ წლებში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებას და პრაქტიკულ რეალიზაციას განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში. ამ კუთხით განსაკუთრებით საყურადღებოა ჩინეთის, პოლონეთის, უკრაინის და სხვა ქვეყნების გამოცდილების ანალიზი.

ჩინეთში გატარებული რეფორმებიდან ერეთ-ერთი წარმატებული იყო ეკონომიკური დეცენტრალიზაციის პროცესი. მიუხედავად იმისა, რომ ჩინეთი უნიტარული სახელმწიფოა, ჩამოყალიბებული საბიუჯეტო სისტემა ფაქტობრივად ფედერალური ხასიათისაა. ადგილობრივმა ორგანოებმა მიიღეს საკმაოდ დიდი ეკონომიკური დამოუკიდებლობა. ცენტრალურ ხელისუფლებასა და პროვინციებს შორის შემოსავლების განაწილების სქემა ასტიმულირებს რეგიონული ეკონომიკის განვითარებას, ზრდის მათ საკუთარ შემოსავლებს საგადასახადო ბაზის რეგულირების ბაზაზე. დეცენტრალიზაცია შეეხო არა მხოლოდ საგადასახადო ურთიერთობებს. ადგილობრივი ხელისუფლების იურისდიქციაში მოექცა სახელმწიფო საწარმოთა სამი მეოთხედი. ადგილობრივ ხელისუფლებას დაეკისრა პასუხისმგებლობა ინფრასტრუქტურული ინვესტიციების მართვაზე. აგრეთვე თავიანთ ტერიტორიაზე განათლების, ჯანდაცვის, მართლწესრიგის, საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურის რეგულირებაზე. ამისათვის კი საჭირო გახდა საგადასახადო რეფორმა, ცენტრსა და რეგიონებს შორის შემოსავლების გადანაწილების მოქნილი მექანიზმის შემუშავება. შემუშავებულ იქნა პრინციპი - „ერთი გადასახადი-ერთი ბიუჯეტი“, მხოლოდ დამატებული ღირებულების გადასახადი და გადასახადი ვაჭრო-

ბაზე იყოფა ცენტრალურ და რეგიონულ ბიუჯეტებს შორის პროპორციით 75:25 და 50:50 შესაბამისად. ამასთან, დამატებული ღირებულების გადასახადისა და მოხმარებაზე გადასახადისაგან შემოსავლების ზრდის 30 პროცენტს ცენტრი უკან უბრუნებს შესაბამის უწყებრივ ბიუჯეტებს. დაწესდა საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვაზე მკაცრი ადმინისტრაციული ზედამხედველობა, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა ეკონომიკური ეფექტიანობა. ჩინური მოდელის თავისებურება მდგომარეობს იმაში, რომ გადასახადები აიკრიბება რეგიონული ხელისუფლების მიერ, ცენტრი განსაზღვრავს (ნაწილობრივ ფორმულით, მაგრამ მეტწილად ხელშეკრულების თანახმად), საგადასახადო შემოსავლებიდან ვის რამდენი დაუტოვოს. ადგილობრივ ხელისუფლებას სახსრები გამოეყოფა ცენტრალური ბიუჯეტიდან.[1]

პოლონეთის ცენტრალურ ბიუჯეტში გათვალისწინებულია ორი სახის ფინანსური მხარდაჭერა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის. საერთო სუბვენცია და მიზნობრივი დოტაცია კონკრეტული ამოცანების დასაფინანსებლად. ტერიტორიული თვითმმართველობის თითოეული რგოლისათვის (გმინი, მაზრა, ვოევოდი) დგინდება მათი საქმიანობის ის სფეროები, რომლებზეც განკუთვნილია საერთო სუბვენცია და მიზნობრივი დოტაცია. საერთო სუბვენციის ძირითადი ნაწილი ყველა გმინისათვის გაითვალისწინება ცენტრალურ ბიუჯეტში შემოსავლების არანაკლებ 1 პროცენტისა, რომელსაც ემატება დანარიცხები ეკონომიკურად ძლიერი გმინებისაგან საერთო სუბვენციის გადასაცემად ეკონომიკურად სუსტი თემისათვის. ეკონომიკურად ძლიერ გმინად ითვლება ისეთი, რომლის საერთო საგადასახადო შემოსავალი ერთ მოსახლეზე 150 %-ით მაღალია ყველა გმინისათვის საშუალო მაჩვენებელზე. სუსტად ითვლება გმინა, რომლის საგადასახადო შემოსავლები ერთ მოსახლეზე 85%-ზე დაბალია ყველა გმინის საშუალო მაჩვე-

1 www.russia-today.ru/2002/nj 3/3 topic 6.htm

ნებელთან შედარებით. თემებისა და ვოევოდებისათვის საერთო სუბვენციის გადაცემა ხდება შემდეგი სამი მიზნისათვის: განათლებაზე ხარჯების დასაფარავად; გზების მშენებლობის, რემონტისა და შენახვის ხარჯების დასაფინანსებლად და თემის და ვოევოდას შემოსავლების გამოსათანაბრებლად. საერთო სუბვენციასთან ერთად ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტერიტორიული თვითმმართველები იღებენ აგრეთვე დოტაციებს კონკრეტული მიზნებისათვის, რომელიც ძირითადად დაკავშირებულია კაპიტალურ მშენებლობასთან, ვოევოდებს შეიძლება გამოეყოთ დოტაციები მრავალწლიანი პროგრამების დასაფინანსებლად. ამ მიზნით დოტაციების თანხის ჯამი არ უნდა აღემატებოდეს სახარჯთაღრიცხვო ღირებულების (სმეტის) 50 პროცენტს. მხოლოდ ეკონომიკურად სუსტ გმინებს შეიძლება დოტაცია გამოეყოს საერთო ღირებულების 75 პროცენტამდე. დოტაციები მიმდინარე ხარჯების დასაფინანსებლად გამოეყოფათ იმ შემთხვევაში, როდესაც თვითმმართველობას პრობლემა შეექმნება ადმინისტრაციის დასაფინანსებლად, აგრეთვე საზოგადოებრივი დახმარების გასაცემად, საბინაო მშენებლობის მხარდასაჭერად. დოტაციის ამ სახეობას ვოევოდა ანაწილებს თვითმმართველობებს შორის.[1]

ბულგარეთში თვითმმართველობის საკუთარი შემოსავლების წილი მაღალია, ვიდრე სხვა ქვეყნებში. ადგილობრივ ბიუჯეტებში მთლიანად შედის გადასახადები მშენებლობაზე, მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი, ადგილობრივი გადასახადები და მოსაკრებლები: თემის საწარმოების მოგების გადასახადი, შემოსავლები თემის ქონების მართვასა და განკარგვაზე, დეპოზიტებზე პროცენტები, სხვადასხვა ადგილობრივი მოსაკრებლები. გამომდინარე აქედან, ცენტრალური ბიუჯეტი ნაკლებად ერევა ადგილობრივი ბიუჯეტების დაფინანსებაში.

---

1 **Бутаков Д.Д.** Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах восточной Европы, Ж. „Финансы“, 2001, №1, с. 58-59.

უნგრეთში ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსავლები ძალიან მცირეა. იგი მხოლოდ დაახლოებით 30 პროცენტით უზრუნველყოფს ადგილობრივი მოთხოვნილების დაფინანსებას. ამჟამად მიმდინარეობს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების რადიკალური რეფორმის პროცესი, რომლის არსი მდგომარეობს ინდივიდუალური საშემოსავლო გადასახადის განცალკევებაში ცენტრსა და რეგიონებს შორის პროპორციით: 75 პროცენტი ცენტრს და 25 თემებს. გარდა ამისა, ავტომობილებზე გადასახადის 50 % რჩება ადგილობრივ ბიუჯეტებს.

ჩეხეთში განცალკევებლად გადასახადს წარმოადგენს ფიზიკური პირისაგან საშემოსავლო გადასახადი და იურიდიული პირისაგან საშემოსავლო გადასახადი. მათი დაყოფის პროპორცია ცენტრალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებს შორის ხანგრძლივ პერიოდში უცვლელი რჩება. ფიზიკური პირისაგან საშემოსავლო გადასახადის 37% შედის ცენტრალურ ბიუჯეტში, ხოლო 64% თემების ბიუჯეტში. იურიდიული პირისაგან საშემოსავლო გადასახადის პროპორციები შესაბამისად შეადგენს 78 და 22%. ეს გადასახადები უზრუნველყოფენ ადგილობრივი ბიუჯეტების მთელი შემოსავლების ნახევარს. დეფიციტის დაფინანსება ხდება ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსური მხარდაჭერის (ტრანსფერების) გზით.[1]

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, მათ შორის, პოსტსაბჭოურ რესპუბლიკებში აქტიურად მიმდინარეობს ადგილობრივი ფინანსების ფორმირებისა და გამოყენების ოპტიმალური ფორმებისა და გზების ძიება, საბიუჯეტო სისტემების რეფორმა მისი დეცენტრალიზაციის მიმართულებით. ამ მხრივ, გარკვეულ ინტერესს იწვევს **უკრაინაში** ჩატარებული და მიმდინარე სამუშაოები. უკრაინაში შემუშავებულია ადგილობრივი ბიუჯეტების რეფორმირების კონცეფცია 2011

1 **Бутиков Д.Д.** Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах восточной Европы, Ж. „Финансы", 2001, №1, с. 58-59.

წლისათვის, რომელიც ითვალისწინებს ადგილობრივი ფინანსების განმტკიცებას. გამომდინარე სტრატეგიული მიზნებიდან – კონკურენტუნარიანი, სოციალურად ორიენტირებული საბაზრო ეკონომიკის მშენებლობა და უკრაინის ინტეგრაცია ევროპის თანამეგობრობაში. ადგილობრივი ბიუჯეტების რეფორმირების კონცეფციის რეალიზაცია ხდება 2 ეტაპად. პირველი ეტაპი ითვალისწინებს ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების მოქმედი სისტემის ძირითად ნაკლოვანებათა აღმოფხვრის მიმართულებით ღონისძიებათა რეალიზაციას. მეორე ეტაპი კი – სახელმწიფო მშენებლობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული განვითარების სფეროში ეფექტიანი პოლიტიკის განხორციელებას, სამართლებრივი, ეკონომიკური და ორგანიზაციული საფუძვლების შემუშავებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური მდგრადობის უზრუნველსაყოფად. უკრაინის საბიუჯეტო სისტემის მოწყობას საფუძვლად უდევს სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. ამასთან, ერთ-ერთ სპეციფიკურ ნიშანს წარმოადგენს ის, რომ უკრაინაში სოფლის დონეზე შესაძლებელია რამდენიმე სოფლისათვის ერთიანი მმართველობითი ორგანოს შექმნა თავისი შესაბამისი ერთობლივი ბიუჯეტით. ამასთან, როგორც მთლიანად ქვეყნის, ასევე ტერიტორიულ ჭრილში დგება კრებსითი ბიუჯეტი. ქვეყნის კრებსით ბიუჯეტში შედის სახელმწიფო, საოლქო, ყირიმის არ, ქ. კიევის და ქ. სევასტოპოლის ბიუჯეტები. რაიონის დონეზე კრებსით ბიუჯეტში შედის რაიონის ბიუჯეტი, რაიონული დანიშნულების ქალაქის ბიუჯეტი, სოფლის ბიუჯეტი. ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში წამყვანი როლი განეკუთვნება სახელმწიფო ბიუჯეტს. ამასთან, საბიუჯეტო იერარქიის ყველა ქვედა რგოლის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია და მათ გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლის წყაროები. უკრაინაში რეგიონული ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლები დაბალია, რაც განპირობებულია ტერიტორიულ ჭრილში უმუშევრობის მაღალი დონით და

ინვესტიციური აქტივობის სისუსტით. მოსახლეობის სოციალური მოთხოვნულების დაკმაყოფილების ამოცანა დღის წესრიგში აყენებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების განაწილების აუცილებლობას რეგიონებს შორის. უკრაინის საბიუჯეტო კოდექსში გათვალისწინებულია ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერები, რომლებიც თავის მხრივ, ეფუძნებიან რეგიონების ფინანსური უზრუნველყოფის ნორმატივებს. საბიუჯეტო უზრუნველყოფის ფინანსური ნორმატივი გამოიყენება ფინანსური რესურსების საერთო მოცულობის დაყოფისათვის, რომელიც უნდა იქნეს მიმართული საბიუჯეტო პროგრამების რეალიზაციისა და მოსახლეობის სოციალური სტანდარტებით დაკმაყოფილებისათვის. უკრაინის სახელმწიფო ბიუჯეტში გაითვალისწინება ტრანსფერები ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის შემდეგი მიმართულებით: ქვეყნის ავტონომიური რესპუბლიკის, ოლქების, ქალაქების, რაიონების ბიუჯეტების გამოთანაბრებისათვის; სუბვენციებისათვის სოციალური დაცვის განსახორციელებლად; აგრეთვე ადგილობრივი ბიუჯეტების მიერ საგადასახადო შემოსავლების დაკარგვისათვის სახელმწიფოს მიერ დაწესებული საგადასახადო შეღავათების შედეგად: ინვესტიციური პროგრამების რეალიზაციისათვის. სახელმწიფო ბიუჯეტში მტკიცდება თითოეული ტერიტორიული ერთეულისათვის განკუთვნილი დოტაციების მოცულობა. ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერების მოცულობის დაყოფა ტერიტორიული ორგანოებისათვის ხორციელდება სპეციალური ფორმულით, რომელიც მტკიცდება ქვეყნის მინისტრთა კაბინეტის მიერ და ითვალისწინებს შემდეგ პარამეტრებს: საბიუჯეტო უზრუნველყოფის ფინანსური ნორმატივები და მათი კორექტირების კოეფიციენტები; სოციალური მომსახურების მომხმარებელთა რიცხვი და მაცხოვრებელთა რაოდენობა; ტერიტორიის საგადასახადოუნარიანობის შედარებითი ინდექსი; ტერიტორიული ერთეულის ბიუჯეტის საშემოსავლო კალათის პროგნოზული მაჩვენებელი; გამოთანაბრების კოეფიციენტი.

ტრანსფერების წილი უკრაინის მშპ-ს მიმართ წლითიწლობით იზრდება და იგი მერყეობს 5-7 პროცენტის ფარგლებში. ბოლო 10 წლის განმავლობაში ტრანსფერების მოცულობა გაიზარდა თითქმის 7-ჯერ, რაც განპირობებულია იმით, რომ საბიუჯეტო ხარჯების გამოთანაბრება ხდება მოსახლეობის ერთ სულზე საგადასახადო შემოსავლების რეგიონებს შორის თითქმის ხუთჯერადი განსხვავებულობის პირობებში. მთელი რიგი ოლქების საგადასახადო შემოსულობები საშუალო მაჩვენებლის 70 პროცენტს არ აღემატება.[1]

უნიტარული ქვეყნებიდან გარკვეულწილად განსხვავებულია ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის ფორმირება ფედერალურ სახელმწიფოებში. ამ ქვეყნებში საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს სამ რგოლს: სახელმწიფო (ფედერაციული) ბიუჯეტი, ფედერაციის წევრების ბიუჯეტი და ადგილობრივი ბიუჯეტი. მაგალითად, აშშ-ს გააჩნია ფედერალური ბიუჯეტი, 40 შტატის ბიუჯეტი და 80 ათასი ადგილობრივი ადმინისტრაციული ქვედანაყოფების ბიუჯეტი (3 ათასი ოლქის, 19 ათასი მუნიციპალიტეტის, 176 ათასი ქალაქის და ტაუნშიცის, 15 ათასი სასკოლო და 29 ათასი სპეციალური ოლქების ბიუჯეტი). გერმანიაში საბიუჯეტო სისტემა შედგება ფედერალური ბიუჯეტისაგან, 16 მიწის ბიუჯეტისაგან და თემების ბიუჯეტებისაგან. კანადაში – ფედერალური ბიუჯეტისაგან, 10 პროვინციის და ადგილობრივი ორგანოების (თემები, ოლქი, საგრაფო) ბიუჯეტებისაგან. ასეთი პრინციპითაა აგებული საბიუჯეტო სისტემები სხვა ფედერალურ ქვეყნებში. ამასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტები ფუნქციონირებენ დამოუკიდებლად, მათი შემოსავალი და გასავალი არ შედის ფედერაციის წევრების ბიუჯეტში, ხოლო ამ უკანასკნელის არ შედის ფედერალურ ბიუჯეტში. წამყვანი ადგილი საბიუჯეტო სისტემაში განეკუთვნება ფედრალურ ბიუჯეტს. აშშ-ში მის წილად მოდის მთელი სა-

1 **Лунина И.** Стратегия реформирования местных бюджетов в Украине, ж., Зеркало недели, 2006. №21.

ბიუჯეტო სისტემის სახსრების 60 %, კნადაში თითქმის 50, გერმანიაში – 40 პროცენტზე მეტი.

ფედერალურ სახელმწიფოებში საგარეო და საშინაო სახელმწიფო ვალდებულებებზე პასუხისმგებელია ფედერალური ბიუჯეტი. იგი ახორციელებს საერთაშორისო კავშირებს, ქვეყნის თავდაცვას, ეკონომიკური და სოციალური პროცესების მაკრორეგულირებას, კავშირგაბმულობის განვითარებას, მეცნიერების დაფინანსებას, სახელმწიფო ვალების მართვას, ფულის ემისიას. ფედერალურ ბიუჯეტზე ხდება ძირითადი გადასახადების მიმაგრება. ფედერალურ ქვეყნებში საბიუჯეტო სისტემის თავისებურებაა ის, რომ ზემდგომი ბიუჯეტიდან ქვემდგომ ბიუჯეტებზე სახსრების გადანაწილება ხდება საბიუჯეტო იერარქიის მთელ რგოლებზე და, ამასთან, ამ სახსრების თავისუფალი ხარჯვის შესაძლებლობა არ იზღუდება.

უნიტარულ სისტემაში ცენტრალურ ხელისუფლებას უკავია ხელისუფლების ზემდგომი დონის მდგომარეობა. იგი ხელისუფლების რეგიონალურ და მუნიციპალურ ორგანოებს მიაკუთვნებს გარკვეულ უფლებამოსილებებს თავისი შეხედულების მიხედვით და ერთპიროვნული წესით შეუძლია ამ უფლებათა შეკვეცა ან ჩამორთმევა. უნიტარულ ქვეყნებში ხელისუფლება და, შესაბამისად, საბიუჯეტო სისტემა ორდონიანია.

მრავალრიცხოვანი გამოკვლევებით დგინდება, რომ არ არსებობს არც ფედერალური და არც უნიტარული მოწყობის ქვეყნები, რომლებსაც ჰქონდეთ ერთნაირი საბიუჯეტო სისტემა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მსგავსი მოდელი. უფრო მეტიც, ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების არსებული მოდელების შედარებითი ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ისინი არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან გამომდინარე ქვეყნის ისტორიული, პოლიტიკური, ეკონომიკური, ეთნო-სოციალური და კულტურული თავისებურებებიდან.

საბიუჯეტო ურთიერთობების მოდელები განსხვავებუ-

ლია აგრეთვე იმის და მიხედვით, თუ როგორია ამა თუ იმ ქვეყანაში დემოკრატიის განვითარების ხარისხი. ფედერალური სახელმწიფოები ამ კუთხით იმყოფებიან „მწიფე“ (აშშ, შვეიცარია, კანადა, ავსტრალია, ავსტრია, გერმანია) და „გარდამავალ“, „ფორმირებად“ ფედერალურ (ინდოეთი, მალაიზია, ბრაზილია, სამხრეთ აფრიკა და ა.შ.) ქვეყნებად. საბიუჯეტო შემოსავლებისა და გასავლების ანალიზი გარდამავალ ქვეყნებში გვიჩვენებს, რომ მათთვის დამახასიათებელია ფინანსური რესურსების სახელისუფლებო კონცენტრაციის მაღალი დონე. გარდამავალ ფედერაციულ ქვეყნებში ერთობლივი შემოსავლის 70-90 პროცენტს (რეგიონებში ტრანსფერების გადარიცხვამდე) იტოვებს ფედერალური ხელისუფლება. მწიფე ფედერაციებში ეს მაჩვენებელი შედარებით მცირეა (აშშ-ში – 67 %). მაღალი ცენტრალიზაციის ერთ-ერთი უარყოფითი მხარეა ის, რომ ცენტრი ზღუდავს ფედერაციის სუბიექტების დამოუკიდებლობას, ასუსტებს მათ ფინანსური პასუხისმგებლობისა და რესურსების ეკონომიკურად ხარჯვის სტიმულებს.

ადგილობრივი ფინანსების ფორმირების და გამოყენების მეთოდოლოგია ბევრადაა დამოკიდებული ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის ფორმებზე. მსოფლიო პრაქტიკაში ცნობილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მოწყობის მრავალი მოდელი, რომელთა შორის ძირითადად გავრცელებულია მისი ორი სახე: ანგლოსაქსური და კონტინენტალური.[1]

ანგლოსაქსური მოდელის ძირითადი ნიშნებია: ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიის მაღალი ხარისხი; არჩევითობა; კონტროლი მოსახლეობის მხრიდან; ადგილზე სახელმწიფო რწმუნებულების, აგრეთვე ადგილობრივი სახელმწიფო ადმინისტრაციის არსებობა. ძირითადი პრინციპი მდგომარეობს დამოუკიდებლად მოქმედებაში მინიჭებული

1 Местные самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор, М.:ИЭПП,2004. с.13.

უფლებამოსილობის ფარგლებში. ანგლოსაქსური მოდელი გამოიყენება დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ში, კანადაში, ინოეთში, ავსტრალიაში, ახალ ზელანდიაში და ა.შ. ამ ჯგუფის ქვეყნებში თავისუფლება გაგებულია, უპირველეს ყოვლისა, როგორც უფლება დაცული იქნას ადამიანი სახელმწიფოსაგან მისი პირადი და საზოგადოებრივ საქმიანობაში ჩარევისაგან. ადგილობრივი თემების თავისუფლებაა არჩევა იმისა როგორი მომსახურება და რა მოცულობით უნდა ჰქონდეთ. ამის მაგალითია აშშ-ში განათლების ორგანიზაცია, სადაც არსებობს თვითმმართველი ორგანო – სასკოლო საბჭოები, რომლებიც დამოუკიდებელია საგრაფოებისა და მუნიციპალიტეტებისაგან. ისინი შეიმუშავებენ საგანმანათლებლო პოლიტიკის საფუძვლებს თავიანთ ოლქში, ამტკიცებენ ბიუჯეტს, განკარგავენ ფედერალური ხელისუფლებისა და შტატებისაგან განათლებისათვის მიღებულ სუბსიდიებს, ქირაობენ მასწავლებლებს და ადგენენ შრომის ანაზღაურების სისტემას. უფრო ნათელი მაგალითია შვედეთი, რომელიც აღიარებულია სოციალური სახელმწიფოს ეტალონად.

ამ ჯგუფის ქვეყნებში პრიორიტეტი ენიჭება ფისკალურ ავტონომიას, ამასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებში დომინირებს ადგილობრივი გადასახადები, მაგალითად, შვედეთის კომუნების და ლანდსტინგების დამოუკიდებლობა, უპირველეს ყოვლისა, ეფუძნება საკუთარ საგადასახადო ბაზას. დაახლოებით ასეთივე ვითარებაა კანადაში და აშშ-ში. ფისკალური ავტონიომია უფრო ხელსაყრელია ეკონომიკის ეფექტიანი განვითარებისათვის, ამიტომაც დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში საშემოსავლო უფლებამოსილობები და, შესაბამისად, საშემოსავლო წყაროები საბიუჯეტო სისტემაში გადანაწილდება ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების სასარგებლოდ, რის გამოც ცენტრალური ხელისუფლების სუფსიდიები ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის თანდათანობით მცირდება და იგი ადგილს უთმობს საკუთარი შემოსავლების წყაროების გაფართოებას.

კონტინენტუალური მოდელის ნიშნებია ადგილობრივი თვითმმართველობის და ადგილობრივი ადმინისტრაციის შეთანაწყობა, არჩევითობა და დანიშვნა, მართვის იერარქიულობა, სადაც თვითმმართველობა წარმოადგენს ქვემდგომ რგოლს სახელმწიფო მმართველობის ზედა რგოლთან შედარებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიურობის შეზღუდულობა, ადგილზე სახელმწიფო სპეციალური რწმუნებულის ინსტიტუტის არსებობა. კონტინენტალური მოდელი გამოიყენება ევროპის ქვეყნებში: საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია, აგრეთვე ლათინური ამერიკის მეტწილ ქვეყნებში, ახლო აღმოსავლეთში, ფრანგულენოვან აფრიკაში. ამ ჯგუფის ქვეყნებში სახელმწიფო კონტროლის აუცილებლობა დასტურდება იმით, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ განხორციელრებადი მრავალი ფუნქცია თავისი შინაარსით ატარებს საეროსახელმწიფებრივ ხასიათს და კონტროლი ამ შემთხვევაში ზრდის ადგილობრივი ორგანოების მმართველობის ეფექტიანობას. ამ ჯგუფის ქვეყნებში დიდი ყურადღება ექცევა ფინანსურ განვითარებას, ამასთან, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებში მნიშვნელოვანი ადგილი განეკუთვნება სახელმწიფო დოტაციებს. სახელმწიფო ფინანსური დახმარების მაღალი წილი ერთგვარად ზღუდავს ადგილობრივი თვითმმაერთველობის ეფექტიანობას. როგორც წესი, დოტაციები ატარებენ მიზნობრივ ხასიათს, საჭიროებენ წილობრივ თანადაფინანსებას და ხშირად ასტიმულირებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გამოყონ სახსრები ისეთ ობიექტებზე, რომლებიც შემდგომ შეიძლება აღმოჩნდეს არარენტაბელური. ამა თუ იმ სოციალური ღონისძიებების გატარება დამოკიდებულია არა მოსახლეობის ინტერესებზე, არამედ იმაზე, მიიღებენ თუ არა სახელმწრიფო დოტაციას რეგიონები.

ამასთანავე, რიგ ქვეყნებში გამოიყენება ანგლოსაქსური და კონტინენტური მოდელის შერეული ფორმა, მაგალითად,

გერმანიაში, ავსტრიაში, იაპონიაში და ა.შ. თუმცა დემოკრატიულად განვითარებულ ქვეყნებში განსხვავება ამ ორ მოდელს შორის არ ატარებს პრინციპულ ხასიათს, ვინაიდან, მიუხედავად ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების მრავალსახეობისა, მაბი მთავარი ამოცანაა სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულების მოსახლეობის ცხოვრების დონის ზრდა.

ამრიგად, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მსოფლიო გამოცდილების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ერთიანი, მკაცრად ფორმულირებული, ტიპიური მეთოდოლოგია და მეთოდიკა რეგიონული პოლიტიკის ფორმირებისა არაა შემუშავებული. თითოეული ქვეყანა მისი სახელმწიფოებრივი სტრატეგიიდან და რესურსული პოტენციალიდან გამომდინარე ამუშავებს საკუთარ პოლიტიკას შიდა რეგიონების მიმართ. ამავე დროს, თითქმის ყველა ქვეყნისათვის რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეალიზაციის მთავარ ინსტრუმენტს შეადგენს ფინანსური რესურსების გადანაწილება ცენტრიდან რეგიონებზე და ამ გადანაწილების პრინციპები (სატრანსფერო პოლიტიკა) არაერთგვაროვანია მსოფლიოს სახელმწიფოთა ჭრილში.

თემა 5.
კლასტერიზაცია - რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ახალი ფორმა

კლასტერულ თეორიას რეგიონალისტიკაში საფუძველი ჩაუყარა კონკურენტუნარიანობის სტრატეგიის ერთ-ერთმა ავტორიტეტულმა მკვლევარმა, ჰარვარდის სკოლის პროფესორმა მაიკლ პორტერმა. თუმცა კლასტერის ფენომენი ცნობილი იყო მანამდეც, ჯერ კიდევ ფეოდალიზმის ხანიდან, როდესაც ადგილი ჰქონდა ხელოსნურ წარმოებას. ასევე, როგორც ირკვევა იგი პორტერამდე გამოიყენებოდა საბჭოთა და შვედი ეკონომ-გეოგრაფების მიერ. მაგრამ კლასტერებმა, როგორც რეგიონების ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვანმა საშუალებამ, განვითარება ჰპოვა გასული საუკუნის 80-იანი წლებიდან. პრაქტიკამ გვიჩვენა, რომ რეგიონები, რომელთა ტერიტორიაზე იქმნება კლასტერები, ხდებიან ეკონომიკური განვითარების ლიდერები და ისინი განსაზღვრავენ ეროვნული ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობას. ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად სამრეწველო და რეგიონული კლასტერების პრაქტიკაში წარმატებული გამოყენებისა, მისი თეორიული და მეთოდოლოგიური ასპექტები ჯერ კიდევ არაა სიღრმისეულად გამოკვლეული და ამ კუთხით სპეციალურ ლიტერატურაში დისკუსია გრძელდება. ეს ეხება კლასტერის კატეგორიის ფორმირებას, მათ კლასიფიკაციას, კლასტერების ეფექტიანობის შეფასების მეთოდოლოგიას და ა.შ.

თეორიულ ასპექტში კლასტერების იდეა წამოყენებულ იქნა ჯერ კიდევ 1890 წელს ცნობილი ეკონომისტის ალფრედ მარშალის მიერ გამოქვეყნებულ ნაშრომში „ეკონომიკური მეცნიერების პრინციპები“, სადაც ცალკეა წარმოდგენილი თავი: „ცალკეულ რეგიონებში სპეციალიზებული წარმოების კონცენტრაცია“. ამ გამოკვლევაში დასაბუთებულია,

რომ კლასტერიზაციაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს მეწარმეთა ასოციაცია, მაგალითად, როგორიც იყო იგი იმ დროისათვის იტალიაში და ევროპის სხვა ქვეყნებში.

დღეისათვის არსებობს კონკურენტუნარიანობის ფორმირებისა და განვითარების მრავალი, ერთმანეთისაგან განსხვავებული თეორია. მაგრამ პრაქტიკამ დაგვანახა, რომ ეკონომიკური ზრდის შედარებით ეფექტიან ფორმას წარმოადგენს კლასტერული მექანიზმის თეორია. **მას საფუძვლად უდევს „კლასტერის" ცნება, რაც ზოგადად გულისხმობს შედარებით ეფექტური და ურთიერთდაკავშირებული ეკონომიკური საქმიანობის სახეების თავმოყრას გარკვეულ ტერიტორიულ ზონაში.** ტერმინი „კლასტერი" ინგლისური წარმოშობისაა (cluster) და ნიშნავს ერთგვაროვანი ელემენტების თავმოყრას, კონცენტრაციას, დაჯგუფებას. იგი ფართოდ გამოიყენება ინფორმაციულ ტექნოლოგიებში (მონაცემთა შენახვა, კომპიუტერების ჯგუფი, სერვერების ჯგუფი, მონაცემთა ბაზა, ბლოგერების ჯგუფი), ასტრონომიაში (ვარსკვლავების კლასტერი, გალაქტიკური კლასტერი), სტატისტიკაში, ქალაქმშენებლობაში, ქიმიაში, ბირთვულ ფიზიკაში, ლინგვისტიკაში, მუსიკაში და სხვაგან. აღსანიშნავია, რომ ტერმინი კლასტერი პირველად გამოყენებულ იქნა მათემატიკაში, როგორც მრავალგანზომილებიანი მონაცემების ანალიზის აპარატი (1930-იან წლებში).

კლასტერი ეკონომიკურ ლიტერატურაში განისაზღვრება როგორც ინდუსტრიული კომპლექსი, ფორმირებული სპეციალიზებული მიმწოდებლების, ძირითადი მწარმოებლების და მომხმარებლების ტერიტორიული კონცენტრაციის ბაზაზე, რომლებიც დაკავშირებული არიან ერთმანეთთან ტექნოლოგიურად. **მ. პორტერი აღნიშნავს, რომ კლასტერი არის ურთიერდაკავშირებული კომპანიების ჯგუფი კონცენტრირებული გეოგრაფიული ნიშნით, სპეციალიზირებული მიმწოდებლებით, მომსახურებით, შესაბამისი დარგების ფირმებით, აგრეთვე მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული ორგანიზა-**

ციებით (მაგალითად, უნივერსიტეტებით, სტანდარტიზაციის სააგენტოებით, სავაჭრო ორგანიზაციებით) განსაზღვრულ ტერიტორიებზე, რომლებიც ერთმანეთს უწევენ კონკურენციას და იმავდროულად ეწევია ერთობლივ საქმიანობას". ტერმინი „კლასტერი" ეკონომისტებს შორის პოპულარული გახდა 80-იანი წლების ბოლოს. ამჟამად კლასტერული მიდგომა განიხილება რეგიონული განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ეფექტიან მიმართულებად.

აღსანიშნავია, რომ დღეისათვის არსებობს ეკონომიკური კლასტერის შინაარსის 20-ზე მეტი განმარტება, თუმცა მათში შეიძლება გამოიყოს ორი ძირითადი ელემენტი, რომელიც განსაზღვრავს კლასტერის შინაარსს. პირველი - კლასტერში ფირმები ერთმანეთთან უნდა იყვნენ დაკავშირებული გარკვეული წესით. კავშირი შეიძლება იყოს ვერტიკალური (ყიდვა-გაყიდვის წრედი) და ჰორიზონტალური (დამხმარე ნაწარმის გამოშვება და მომსახურების გაწევა სპეციალური ტექნოლოგიების, ინსტიტუტებისა და სხვა ინფრასტრუქტურების გამოყენება). კლასტერის მეორე ფუნდამენტალურ მახასიათებლად იკვეთება მასში შემავალი ურთიერთდაკავშირებული კომპანიების ჯგუფის გეოგრაფიული სიახლოვე. კომპანიების ერთობლივი ადგილმდებარეობა ხელს უწყობენ იმ უპირატესობათა გამოყენებას, რომლებიც განაპირობებენ საქონლისა და მომსახურების ღირებულების ფორმირებას და მათი კონკურენტუნარიანობის ზრდას.

კლასტერის კატეგორიის განსაზღვრის სხვადასხვა კონცეფციების ანალიზიდან გამომდინარე, შეიძლება კლასიფიცირებულ იქნას **სივრცობრივი და ფუნქციონალური კლასტერები**. ფუნქციონალურ კლასტერებში შემავალი ფირმები მკაცრად არაა შემოსაზღვრული ტერიტორიულ ჭრილში. ამ ტიპის კლასტერს მ. პორტერი უწოდებს სამრეწველო კლასტერს, რომელშიაც დარგების ჯგუფი ერთმანეთთან დაკავშირებულია მყიდველი-მიმწოდებლის ან მიმწოდებელი-მყიდველის ერთიანი არხებით და შრომითი გაერთიანებებით. ამ

კავშირების სივრცობრივი დაჯგუფება ფირმებისა და დარგების ჭრილში წარმოშობს რეგიონულ კლასტერებს. ასეთ შემთხვევაში კლასტერი არის გარკვეულ ტერიტორიაზე ურთიერთდაკავშირებული კომპანიების და სხვა ინსტიტუტების გეოგრაფიულად დაახლოებული ჯგუფი, რომლებსაც გააჩნიათ საერთო ინფრასტრუქტურა. გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, შეიძლება ითქვას, რომ სამრეწველო კლასტერები შეიძლება არ იყოს ერთ გეოგრაფიულ ზონაში ერთმანეთის სიახლოვეს განლაგებული, ხოლო რეგიონული კლასტერების მთავარი დამახასიათებელი ინდიკატორია გეოგრაფიული სიახლოვე და ფირმების და მათთან დაკავშირებული ინფრასტრუქტურული საწარმოების გარკვეულ ტერიტორიაზე თავმოყრა.

სამრეწველო კლასტერი ფოკუსირებას ახდენს კონკურენციაზე სექტორის შიგნით. მასში ერთიანდებიან იურიდიული პირები, შესაბამისი რესურსებით და საქმიანობის სახეობებით, რომელთა ძალისხმევა მიმართულია სხვადასხვა ტიპის საქონლის და მომსახურების წარმოებისა და რეალიზაციისაკენ. ღირებულების ფორმირების კრიტიკული მასა ფირმებს უფრო კონკურენტუნარიანს ხდის, რადგანაც ისინი ამონაგებს ღებულობენ შრომისა და სხვა ფაქტორებისა და პირობების საერთო ბაზიდან, სადაც დანახარჯები შედარებით ნაკლებია. როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამრეწველო კლასტერი არაა უშუალოდ "მიბმული" რომელიმე ურბანისტულ ტერიტორიასთან. განსხვავებით რეგიონული კლასტერისაგან, მას გააჩნია უფრო ფართო საზღვრები და შეიძლება მოიცვას მთელი რეგიონი ან მთლიანად ქვეყანა.

რაც შეეხება **რეგიონულ კლასტერს,** იგი უპირველეს ყოვლისა, სივრცობრივი აგლომერატია, რომელიც აერთიანებს მსხვილ, მცირე და საშუალო საწარმოებს და მისი წარმატებული საქმიანობის მთავარი ელემენტია სოციალურ-ეკონომიკური კაპიტალის ტერიტორიული თავმოყრა და გეოგრაფიული სიახლოვე. მისი თავისებურება მდგომარეობს

იმაშიც, რომ მასში შემავალი ფირმები ტექნოლოგიურად ერთმანეთთან უფრო ნაკლებადაა დაკავშირებული, ვიდრე სამრეწველო კლასტერებში.

„კლასტერის“ კატეგორიის პარალელურად გეოგრაფიულად თავმოყრილი ფირმების შეფასებისათვის ფართოდ გამოიყენებენ სხვა კატეგორიებსაც, რომელთა შორის შედარებით ხშირად გვხვდება: ინდუსტრიული რაიონი; ახალი ინდუსტრიული ადგილები; ტერიტორიულ-სამრეწველო კომპლექსები; ქსელური ოლქები; რეგიონული ინოვაციური გარემო და სხვა. აღნიშნული კატეგორიები, მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებული შინაარსის მატარებლებია, ზოგჯერ გამოიყენება როგორც ერთნაირი მნიშვნელობის, რითაც ხშირად იქმნება გაუგებრობა. თითოეულ მათგანს აქვს საკუთარი სპეციფიკური შინაარსი და მათი გაიგივება „კლასტერის“ ცნებასთან არასწორია. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ წარმოების ორგანიზაციის ზემოაღნიშნული ფორმები და, მათ შორის კლასტერიზაციაც, შედარებით ახალია და ჯერ კიდევ არაა ბოლომდე მათი შინაარსი გახსნილი.

ზოგადად კლასტერისათვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

- განსაზღვრულ ტერიტორიაზე ურთიერთდაკავშირებული კომპანიების ჯგუფის კონცენტრირება;
- მწარმოებლებს, მიმწოდებლებს, კვლევით ცენტრებს, ფინანსურ ინსტიტუტებს და სხვა ორგანიზაციებს შორის საწარმოო კავშირების ფორმირებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა;
- საერთო ინფრასტრუქტურის, სამრეწველო და სამეცნიერო ბაზის ერთობლივი გამოყენება;
- ბიზნეს-თანასაზოგადოების ფორმირება თამაშის ერთიანი წესების დადგენისა და დარღვისა და ტერიტორიის ინტერესების დასაცავად (ლობირება, პიარი და ა.შ.).

კლასტერების ძირითადი უპირატესობები მდგომარეობს შემდეგში: მეტოქეების, საქონლის და მომსახურების მყი-

დეელებისა და მიმწოდებლების კონცენტრაცია და, შესაბამისად, წარმოების სპეციალიზაციის გაღრმავება; კერძო-სახელმწიფოებრივი პარტნიორობის საფუძველზე ცოდნის გაერთიანების ახალი ფორმების შექმნის სტიმულირება; ბიზნესის მსოფლიო ლიდერებისადმი სწორებისაკენ ლტოლვა და, შესაბამისად, წარმოებული საქონლისა და მომსახურების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება მათი ხარისხისა და სამომხმარებლო თვისებების გაუმჯობესების გზით; რეგიონული კლასტერების ორგანიზაციით ქვეყნის დეპრესიული და პრობლემური ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტემპების დაჩქარება; ისეთი ბიზნეს-კლიმატის შექმნა და შენარჩუნება, რომელიც უზრუნველყოფს საბოლოო შედეგების ეფექტიანობას; ტერიტორიის განვითარების პოტენციალის კომპლექსურად გამოყენება; მოსახლეობის დასაქმებისა და ცხოვრების დონის ამაღლება.

რეგიონის ეკონომიკისათვის კლასტერები ასრულებენ ზრდის პოლუსის როლს. როდესაც ბაზარზე ერთი ან რამდენიმე ეკონომიკური სუბიექტი აღწევს კონკურენტუნარიანობას, ისინი თავიანთ გავლენას ახდენენ მიმწოდებლებზე, მომხმარებლებზე, კონკურენტებზე. თავის მხრივ, ამ უკანასკნელთა წარმატებები დადებითად მოქმედებენ მოცემული ეკონომიკური სუბიექტის ან სუბიექტების კონკურენტუნარიანობის შემდგომ ზრდაზე. საბოლოო ჯამში ფორმირდება კლასტერი – იგივე ეკონომიკური სუბიექტების თანასაზოგადოება, მჭიდროდ დაკავშირებული დარგებით, რომლებიც ერთმანეთს ხელს უწყობენ კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში.

კლასტერი არ წარმოადგენს მისი შემადგენელი სუბიექტების მექანიკურ ერთობლიობას. მისთვის დამახასიათებელია სინერგიული ეფექტი, ანუ გაზრდილი ეფექტი, რომელიც მიიღება ეკონომიკურ სუბიექტთა ერთობლივი, დაბალანსებული და ჯანსაღი კონკურენტული ურთიერთობის საფუძველზე. კლასტერის განვითარების პირობებში ეკონომიკური

რესურსების მოზიდვა ხდება იზოლირებული დარგებიდან, რომლებსაც მათი გამოყენება არ შეუძლიათ იმ დონეზე ეფექტიანად, ვიდრე კლასტერთან ურთიერთობის პირობებში. კონკრეტულად კი კლასტერების ფუნქციონირების ეფექტურობას განაპირობებენ შემდეგი ფაქტორები: კლასტერში მონაწილე სუბიექტების გონიერული კოოპერაციის შედეგად წარმოების დანახარჯების შემცირება; ინვესტიციების და წარმოების ზრდის დაჩქარება; ინოვაციური აქტივობის გაზრდა. პერსპექტივაში ყოველივე ეს იწვევს სპეციალიზებული რესურსების განვითარებას, პირველ რიგში, ადამიანური კაპიტალის პროფესიულ ზრდას. კლასტერში ყოველთვის მაღალია შრომის ნაყოფიერება, მთელი რიგი დარგების მიხედვით ლოგისტიკური დანაკარგების შედეგად მოკლდება სამრეწველო ციკლი, დაბალია დანახარჯები როგორც ინფრასტრუქტურაზე, მარკეტინგულ სამუშაოებზე, ასევე რეკლამაზე. კლასტერი ორიენტირებულია არა ინერციაზე, არამედ გარღვევაზე კონკურენტუნარიანობაში, იგი თავისი შინაარსით გრძელვადიან სტრატეგიაზეა დაფუძნებული.

რეგიონული კლასტერები ხელს უწყობენ პრობლემური, დეპრესიული რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას, უზრუნველყოფენ სამუშაო ძალის დასაქმების დონის ამაღლებას, კვალიფიციური კადრების მოზიდვას, ეკონომიკისა და მომსახურების მომიჯნავე სექტორების განვითარებას.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, კლასტერების ორგანიზაცია ხდება ბაზრის მიერ, თუმცა რიგ შემთხვევაში საჭიროა სახელმწიფოს მხრიდან აქტიური ჩარევა და მხარდაჭერა. დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებში რეგიონული კლასტერების ორგანიზაცია და სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა მიმდინარეობს განსხვავებული მიდგომებით. მაგალითად, გერმანიაში კლასტერების დიდი ნაწილი შეიქმნა და განვითარდა პრაქტიკულად ცენტრალური ხელისუფლების გარეშე, თუმცა ზოგიერთი სპეციფიკური რეგიონისათვის არსე-

ბობს მათი განვითარების პირდაპირი და ირიბი სახელმწიფო პროგრამები. ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები კლასტერების შექმნისათვის ორგანიზაციებს მეტ თავისუფლებას ანიჭებენ, უფრო მეტიც, ეხმარებიან სახელმწიფო სუბსიდიებით. აშშ-ში ფედერალურ ხელისულებას არა აქვს რეგიონული კლასტერების განვითარების განსაზღვრული პოლიტიკა, თუმცა მათ არაპირდაპირ დახმარებას უწევენ. საფრანგეთში კლასტერების განვითარებას ხელს უწყობენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ეკონომიკის, ფინანსებისა და მრეწველობის სამინისტროების ტერიტორიულ ერთეულებთან ერთად. იაპონიაში რეგიონული კლასტერების განვითარების გეგმას ადგენდა ცენტრალური მთავრობა, თუმცა ამ ბოლო დროსა კლასტერების სტიმულირების პროგრამას ადგენენ როგორც სამინისტროები, ასევე რეგიონული მთავრობები. ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებში კლასტეების ორგანიზაციაში ხელისუფლება აქტუალურ ინიციატივას იჩენს და ყოველმხრივ ასტიმულირებს მათ შექმნასა და განვითარებას.

დღევანდელ ეტაპზე მთელი რიგი ქვეყნის მთავრობები კორპორაციულ სექტორთან ერთად ამუშავებენ კლასტერულ სახელმწიფო პოლიტიკას. იგი გულისხმობს ღონისძიებათა კომპლექსს, რომელიც უნდა გაატარონ მუნიციპალურმა და სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურმა ორგანოებმა გარკვეულ ტერიტორიაზე კლასტერების შექმნისა და მხარდაჭერის მიმართულებით. კლასტერული პოლიტიკა მოიცავა სამართლებრივ, ნორმატიულ, ინვესტიციურ, ფინანსურ-საბიუჯეტო და ინფორმაციულ მხარდაჭერას. მისი მიზანია ცალკეული დარგების საწარმოთა კონკურენტუნარიანობისა და ინოვაციური პოტენციალის გაზრდა, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება რეგიონალ-დარგობრივი კლასტერების ფორმირებისა და სტიმულირების გზით.

კლასტერები უზრუნველყოფენ განვითარებული ქვენების ეკონომიკის იმპულსიურ ხრდას, მათი რესურსული პოტენ-

ციალის მობილიზებას და ოპტიმალურ გამოყენებას რეგიონულ დონეზე კონკურენტუნარიანი პროდუქციის საწარმობლად. რეგიონული კლასტერის თვალსაჩინო ნიმუშია აშშ-ის კალიფორნიის შტატში არსებული ე.წ. სილიკონის ველი. ამ ტერიტორიაზე მაღალი სიმჭიდროვითაა განლაგებული მაღალტექნოლოგიური კომპანიები დაკავშირებულნი კომპიუტერების და მათი მდგენელების, განსაკუთრებით მიკროპროცესორების, პროგრამული უზრუნველყოფის, მობილური კავშირგაბმულობის მოწყობილობების, ბიოტექნოლოგიის და ა.შ. წარმოებასთან. ასეთი ტექნოლოგიური კლასტერის წარმოშობა და განვითარება დაკავშირებულია წამყვანი უნივერსიტეტების და მსხვილი ქალაქების, რომელთა შორის ერთსაათიანი სავალია, აგრეთვე ფინანსური კომპანიების ერთ ტერიტორიაზე თავმოყრასთან. ამ კლასტერში იწარმოება აშშ-ს მთელი ელექტრონიკისა და გამოთვლითი ტექნიკის ნახევარზე მეტი. ინოვაციურ ინვესტიციებს ახორციელებენ მსოფლიოს წამყვანი უნივერსიტეტები, მათ შორის, სტენფორდის უნივერსიტეტი. სულ აშშ-ში 300-მდე კლასტერია, მათ შორის – 240 რეგიონული და 50 სამრეწველო, რომელებიც წარმოიქმნენ წარმოების ბუნებრივ რესურსთან სიახლოვის კრიტერიუმით.

კლასტერების ფორმირებისა და განვითარების დიდი გამოცდილება დაგროვდა კანადაში, სადაც წარმატებით ფუნქციონირებენ ბიოტექნოლოგიური, ინფორმაციული, მაღალი ტექნოლოგიების, კვების მრეწველობის, მეღვინეობის დარგობრივ-სამრეწველო კლასტერები და მრავალი რეგიონული კლასტერი. კანადაში ბიზნესის კლასტერულ ინიციატივებს ხელს უწყობენ ფედერალური, რეგიონული და მუნიციპალური ხელისუფლებები. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა ქვეყნის ჩრდილოეთ ნაწილში დეპრესიული რეგიონების კლასტერიზაციას.

რეგიონული განვითარების კლასტერული მიდგომა ფართოდ გამოიყენება ევროპის განვითარებულ ქვეყნებში, რა-

საც ხელი შეუწყო ევროკავშირის ფარგლებში უკანასკნელ პერიოდში განხორციელებულმა მთელმა რიგმა ღონისძიებებმა: 1968 წელს შეიქმნა რეგიონული პოლიტიკის გენერალური დირექტორატი, 1975 წელს – რეგიონული განვითარების ფონდი, 1988 წელს ევროპარლამენტმა მიიღო რეგიონალიზმის ქარტია, დაიწყო ფუნქციონირება რეგიონული და მუნიციპალური თანასაზოგადოების საბჭომ. ევროპაში ეკონომიკური თანამშრომლობის განმტკიცების შესახებ დეკლარაციაში (1997 წ.) და მოქმედების გეგმაში კლასტერები აღიარებულ იქნა ევროპული თანამშრომლობის განვითარების ერთ-ერთ შედარებით აქტუალურ ღონისძიებად.

ამ ღონისძიებების შედეგად მნიშვნელოვნად გაიზარდა ევროპის კონკურენტუნარიანობის დონე მსოფლიო ეკონომიკაში. დარგობრივი და რეგიონული ეკონომიკის განვითარებაში სინერგიის ეფექტის გაძლიერების მიზნით მრავალრიცხოვანი კლასტერები შეიქმნა გერმანიაში, საფრანგეთში, დანიაში, ფინეთში, იტალიაში, დიდბრიტანეთში და ა.შ. განვითარებულ ქვეყნებს შორის კლასტერიზაციის საინტერესო გამოცდილება დაგროვდა იაპონიაში. პირველი სამრეწველო კლასტერი შეიქმნა 90-იან წლებში კუნძულ ჰოკაიდოზე და მიღებული გამოცდილება გავრცელდა ქვეყნის სხვა რეგიონებში და ეკონომიკის დარგებში, განსაკუთრებით ინოვაციურ და მაღალი ტექნოლოგიის სფეროებში.

ჩინეთში სწრაფი ტემპებით ვითარდება სხვადასხვა დარგობრივი კლასტერები, მათ შორის, საავტომობილო დარგში (ავტომობილების აწყობა), ინოვაციურ სფეროში და სხვა. კლასტერიზაციის პროცესი ძალას იკრებს ისეთ განვითარებად ქვეყნებში, როგორიცაა ინდოეთი, ინდონეზია, მალაიზია, მექსიკა, ნიგერია, ჩილე და ა.შ. ასევე არაბულ სახელმწიფოებში – მაროკო, იორდანია, სირია, ლიბანი, ეგვიპტე, საუდის არაბეთი, არაბეთის გაერთიანებული ემირატები და ა.შ.

დღეისათვის მეცნიერებასა და პრაქტიკაში განიხილება

კლასტერების სხვადასხვა მოდელი: შოტლანდიური, იტალიური, იაპონური, ფინური, ჩრდილო-ამერიკული, ჩინურ-ინდური და სხვა.

• **შოტლანდიური მოდელი** ითვალისწინებს მსხვილი კომპანიის, (მათ შორის შეიძლება იგი იყოს უცხოური) არსებობას, რომელიც გამოდის კლასტერების ბირთვის როლში, რომლის ირგვლივაც ერთიანდებიან სხვა მცირემ საშუალო და მსხვილი ფირმები;

• **იტალიური მოდელი** გულისხმობს მრავალრიცხოვანი მცირე ფირმების ერთობლიობას, რომლებიც გაერთიანებული არიან სხვადასხვა ასოციაციებში კონკურენტუმარიანობის ამაღლების მიზნით. კლასტერების იტალიურმი მოდელის გამოყენება ხდება იმ შემთხვევაში, როდესაც იწარმოება არამაღალი ტექნოლოგიური დონის პროდუქცია, რომლისათვისაც დამახასიათებელია მოთხოვნის ცვალებადობის და დიფერენციაციის მაღალი ხარისხი;

• **იაპონური მოდელი** გულისხმობს ლიდერი, მასშტაბური მწარმოებელი ფირმის ირგვლივ მიმწოდებელთა ინტეგრაციას. ასეთი მოდელი მისაღებია ტექნოლოგიურად რთული პროდუქციის წარმოების პირობებში. ამ შემთხვევაში აქცენტი აღებულია მასშტაბურ წარმოებაზე, რომელიც საჭიროებს მაღალ მუდმივ დანახარჯებს და რომელთა ამოგება შესაძლებელია მხოლოდ დიდი რაოდენობით გაყიდვის პირობებში;

• **ფინური მოდელი** გულისხმობს ინოვაციის მაღალ დონეს, რომელც მიიღწევა მძლავრი სამეცნიერო გამოკვლევებისა და განვითარებული განათლების სისტემით. აღნიშნული მოდელისათვის დამახასიათებელი ბიზნესის ინტერნაციონალიზაცია. კლასტერები გამოიყენება უმეტესწილად შედარებით მცირე ზომის კომპაქტურ ქვეყნებში, რომლებიც განიცდიან ბუნებრივი რესურსების დეფიციტს და ორიენტირებულნი არიან საექსპორტო დანიშნულების პროდუქციის წარმოებისაკენ;

• **ჩრდილო-ამერიკული (აშშ და კანადა)** მოდელისათვის დამახასიათებელია აშკარად გამოხატული კონკურენცია კლასტერში შემავალ საწარმოებს შორის. მიმწოდებლებს შორის კონკურენციის საფუძველზე, აგრეთვე მეთაური ფირმის მიერ მასიური წარმოების ბაზაზე მიიღწევა საბოლოო პროდუქციის დაბალი თვითღირებულება, რაც ზრდის მის კონკურენტუნარიანობი დონეს;

• **ჩინურ-ინდური მოდელი** გულისხმობს სახელმწიფოს წამყვან როლს კლასტერის ფორმირებაში. ამ მოდელის თანახმად ძირითადი აქცენტი კეთდება უცხოურ ინვესტიციებზე, მათ მოაქვთ თანამედროვე ტექნოლოგიები და იძლევიან მსოფლიო ბაზარზე გასვლის საშუალებას.

აღსანიშნავია, რომ ეკონომიკის კლასტერიზაციას ხშირად აკავშირებენ მსოფლიო ეკონომიკაში მიმდინარე გლობალიზაციის პროცესების გაღრმავებასთან, რომელიც წარმოშობს მსოფლიო მეურნეობის სპეციალიზაციას რეგიონულ ჭრილში. ასე მაგალითად, ელექტრონიკის, კავშირგაბმულობისა და ინფორმატიკის დარგები ვითარდება შვეიცარიასა და ფინეთში, ბიოტექნოლოგია – ნიდერლანდებში, საფრანგეთში, გერმანიაში, დიდბრიტანეთსა და ნორვეგიაში, ფარმაცევტიკა – დანიაში, შვედეთში, საფრანგეთში, იტალიასა და გერმანიაში, აგრომრეწველობა – ფინეთში, ბელგიაში, საფრანგეთში, იტალიასა და ნიდერლანდებში, ენერგეტიკა – ნორვეგიაში, ფინეთსა და ა.შ.

რეგიონულ კლასტერებთან ერთად არსებობენ აგრეთვე რეგიონთაშორისი კლასტერები, რომლებიც საჭიროებენ მრავალი ქვეყნის ერთობლივ ძალისხმევასმ, რათა მსოფლიო ბაზარზე დაიკავონ დომინირებული მდგომარეობა. უნდა აღინიშნოს, რომ უმეტესობა სუბრეგიონული კლასტერებისა არის სახელმწიფო პოლიტიკისა და კერძო-სახელმწიფო პარტნიორობის შედეგი. კლასტერების შექმნით პრაქტიკულად განვითარებული ქვეყნები ქმნიან მსოფლიო ეკონომიკის ახალ სახეს ახალი ცოდნისა და ტექნოლოგიის საფუძველ-

ზე, შემდეგ მას დანერგვისა და ჯანვითარებისათვის გადასცემენ ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებს. სუბრეგიონული კლასტერის კონკრეტული მაგალითია ბალტია-სკანდინავიის რეგიონი, რომელიც აერთიანებს სკანდინავიის და ბალტიის ქვეყნებს, გერმანიის ჩრდილოეთს, პოლონეთს, პედროგრადის ოლქს და კენისბერგს.

უკანასკნელ წლებში კლასტერიზაციის პროცესმა ფართო განვითარება ჰპოვა აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში. ორგანიზაციამ „ცენტრალური ევროპული ინიციატივა", რომელიც აერთიანებს 17 სახელმწიფოს, შეიმუშავა კლასტერიზაციის პრინციპები ხუთი ქვეყნისათვის: უნგრეთი, პოლონეთი, სლოვაკია, ჩეხეთი, სლოვენია. ამ ქვეყნებმა უზრუნველყვეს მათი ეკონომიკური პოლიტიკის ორიენტირება ევროპული ბაზრისაკენ და დღეისათვის თანმიმდევრულად ნერგავენ კლასტერულ მიდგომას რეგიონალ განვითარებაში. შედეგად ამისა, მათი წარმატებები ეკონომიკური ზრდის, ინფლაციის შემცირების, უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის და სხვა ინდიკატორების მხრივ, გაცილებით წარმატებულია აღმოსავლეთ ევროპის სხვა გარდამავალი ეკონომიკის მქონე ქვეყნებთან შედარებით. აღსანიშნავია, რომ აღმოსავლეთ ევროპის მთელ რიგ ქვეყნებში კლასტერიზაციის პროცესს მხარს უჭერენ სახელმწიფოები სპეციალური მიზნობრივი პროგრამებით.

წარმოების ორგანიზაციის და რეგიონული განვითარების კლასტერული პრინციპები თანდათანობით ძალას იკრებს რუსეთის ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში. აღსანიშნავია, რომ რუსეთის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიან პროგრამაში (2009-2020 წწ) პრიორიტეტებს შორის ცალკე არის გამოყოფილი ეკონომიკური და რეგიონული კლასტერების ფორმირებისა და განვითარებისადმი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის საკითხი. რუსეთის ყველა რეგიონული ერთეულის მიერ შემუშავებულია კონკურენტუნარიანი განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია,

რომელშიც კლასტერულ მიდგომებს პრიორიტეტული ადგილი უკავიათ. კლასტერის ფორმირების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა არ ნიშნავს დირექტიული გზით მის შექმნას. კლასტერს ქმნის ბაზარი და კონკურენცია. სახელმწიფო ვერ დაავალებს საწარმოს შეეიდეს კლასტერში, მას შეუძლია მხოლოდ შექმნას მისი წარმატებული ფუნქციონირებისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურა, დაასტიმულიროს კლასტერის განვითარება ლიბერალური საგადასახადო პოლიტიკით, ინვესტიციების მოზიდვით. ამ პოლიტიკით რუსეთში შექმნილია და იქმნება კლასტერები ენერგეტიკულ მანქანათმშენებლობაში, გემთმშენებლობაში, კვების მრეწველობაში, ტრანსპორტში, ოპტიკურ ხელსაწყომშელობაში, მეტალურგიაში, ხე-ტყის დამუშავებაში და ა.შ.

კლასტერების ბაზაზე სამრეწველო სისტემების ფორმირების მიმართულებით გარკვეული პროგრესი შეინიშნება უკრაინაში. კლასტერების ფორმირება მიმდინარეობს სამშენებლო სექტორში, მსუბუქ მრეწველობაში, ტურიზმის სფეროში, სუვენირების წარმოებაში, ხის დამამუშავებელ მრეწველობაში, ბაეშვთა კვების ეკოლოგიურად სუფთა პროდუქციის წარმოებაში და ა.შ. განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა რეგიონული კლასტერების შექმნას.

კლასტერიზაციის პროცესი დაწყებულია სომხეთში. იქმნება და ვითარდება კლასტერები იუველური პროდუქციის წარმოებაში, ალმასების დამუშავებაში, კონიაკისა და ღვინის დამზადებაში, აგროსამრეწველო პროდუქციის წარმოებაში, აგრეთვე კლასტერები იქმნებიან მთიან რეგიონებში ტურიზმის განვითარების მიმართულებით და ა.შ.

საკმაოდ ინენსიურად მიმდინარეობს რეგიონული და სამრეწველო კლასტერების ფორმირება ყაზახეთში. დაწყებულია ეროვნული ნავთობქიმიური კლასტერების ფორმირება, რომელიც ორიენტირებულია რუსეთის, აშშ-ს, ჩინეთის, ინდონეზიის და ზერბაიჯანის კომპანიებთან თანამშრომლობაზე. დაიწყო სატრანსპორტო-ლოგისტიკური კლასტერის

„მიწა-წყალი-ცა“ განვითარება. წარმატებით ვითარდება თევზის წარმოების კლასტერი, აგროსამრეწველო კლასტერები, მათ შორის, ბამბის, ხორცის, ბეწვეულის, ხილის, ბოსტნეულის, ბრინჯის და ა.შ. სამრეწველო კლასტერები.

საინტერესოდ მიმდინარეობს რეგიონული კლასტერიზაციის პროცესი თურქეთში, რომელსაც საფუძველი ჩაეყარა 1990-იანი წლებიდან. წარმოიქმნა მრავალი კლასტერი ქსოვილების, ტანსაცმლის, ფეხსაცმლის, კვების პროდუქტების, ტარის, სუვენირების წარმოებაში. მაღალტექნოლოგიური კლასტერები შეიქმნა ისეთ საკვანძო რეგიონებში, როგორიცაა სტამბული, ანკარა, იზმირი, ბურსა და ა.შ. შეიძლება ითქვას, რომ ამჟამად თურქეთის თითქმის ყველა რეგიონში ფუნქციონირებენ სხვადასხვა სახის კლასტერები. მთავრობის მიერ შემუშავებულია და დამტკიცებულია ქვეყნის კლასტერიზაციის ეროვნული პროგრამა, რომელიც წარმატებით ინერგება პრაქტიკაში.

როგორია კლასტერების შექმნის პერსპექტივები საქართველოში?. საბჭოურ პერიოდში კლასტერების ფორმირების უფრო მეტი არეალი არსებობდა საქართველოში, ვიდრე დღეს, თუმცა ჯერ კიდევაა შემორჩენილი მისი ფორმირებისა და განვითარების საკმაოდ დიდი პოტენციალი. ბუნებრივი კლასტერის თალსაჩინო მაგალითი იყო ქვემო ქართლის რეგიონი – რუსთავის სამრეწველო კლასტერი ფოლადის მილებისა და ნაგლინის, აზოტოვანი სასუქების, ცემენტის, ამწვებისა და ა.შ. წარმოება, ბოლნისში – მადნეულის გადამუშავება (ოქრო, სპილენძი, კონცენტრატი), ასევე კლასტერის მაგალითია ჭიათურა-ზესტაფონის რეგიონი (მაგნიუმი, ფეროშენადნობი, კაბელი).

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ წლებში მთელი რიგი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების ზემოქმედების შედეგად კლასტერების ფორმირებისათვის საჭირო გარემო პირობები გაუარესდა და შესუსტდა. ყურადღების მიღმა დარჩა კონკურენ-

ტუნარიანობის პრობლემა, შემცირდა მეცნიერული პოტენციალი და გამოყენებითი სასიათის კვლევები, ორიენტაცია აღებული იქნა მოკლევადიან, მყისიერ შედეგებზე და იგნორირებულ იქნა გრძელვადიანი სტრატეგიები, მოხდა ფასეულობათა ტრანსფორმაცია ნეგატიური მიმართულებით და ა.შ. ყოველივე ამან გარკვეულწილად უარყოფითი გავლენა იქონია რეგიონულ განვითარებაზე და რეალური სექტორის აღორძინება-განვითარებაზე. ამასთანავე, საქართველოს, როგორც მცირე ზომის ქვეყანას და სპეციფიკური ბუნებრივრესურსული და გეოგრაფიული მახასიათებლების მატარებელს, საკმაოდ მაღალ დონეზე შენარჩუნებული აქვს კლასტერიზაციისათვის საჭირო გარემო თვისებები.

შეიძლება ითქვას, რომ დღევანდელ ეტაპზე საქართველოში მიმდინარეობს ბუნებრივი კლასტერიზაციის პროცესი, რომელიც სათანადო კვალიფიკაციისა და ინტერესის უქონლობის გამო არ არის გაცნობიერებული და შესაბამისად არაა უზრუნველყოფილი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერით.

მაგალითად, ბუნებრივ არაფორმალური კლასტერული მიმართულებისაა ქ. თბილისში შარდენის ქუჩაზე ფორმირებული ინფრასტრუქტურა, სადაც თავს იყრის კულტურულ-გასართობი ხასიათის მომსახურების საწარმოები, რომლებსაც ერთნაირი შეხება აქვთ ლოგისტიკასთან, ტრანსპორტთან, ეკოლოგიასთან და ა.შ. ამ ბუნებრივ კლასტერში მონაწილე სუბიექტების საქმიანობის შეთანხმებულად წარმართვის შემთხვევაში ის შეიძლება გადაიქცეს ქალაქის შიდა რეგიონულ კლასტერად, რომლიც თითოეულ მასში მონაწილეს მეტ საბოლოო ეკონომიკურ ეფექტს მისცემს. მსგავსი ბუნებრივი კლასტერი ყალიბდება სოფელ შროშას ტერიტორიაზე, სადაც რამდენიმე მეწარმე სუბიექტის მიერ ხდება ეროვნული თიხის ჭურჭლის წარმოება და რეალიზაცია. კლასტერების ჩანასახოვანი ნიშნები ვლინდება ქ. ქუთაისში ეგვიპტური ფირმის მიერ ქარხნების მშენებლობა (20

ქარხანა), რომელიც გეოგრაფიული ნიშნით, ლოგისტიკით და სხვა ინდიკატორებით მჭიდროდ იქნება ერთმანეთთან დაკავშირებული, თუმცა ეს ვარაუდია, რადგან ჯერჯერობით არაა ცნობილი ამ წამოწყების კონკრეტული მახასიათებლები.

ტურისტულ-კულტურული კლასტერის ნიშნები მკაფიოდ იკვეთება სიღნაღის ტერიტორიაზე, სადაც სახელმწიფო ბიუჯეტის მხარდაჭერით აღორძინდა უძველესი კულტურის ობიექტები, აშენდა გასართობი ინფრასტრუქტურა, რომელიც იზიდავს ქართველ და უცხოელ ტურისტებს. ამ ობიექტთან კახეთის სხვა ღირსშესანიშნაობათა (კულტურის ძეგლების) ეკონომიკურად ერთიან ბადეში მოქცევა კლასტერის ჩამოყალიბების რეალურ შესაძლებლობას იძლევა.

ჩვენი აზრით, საჭიროა კლასტერიზაციის პროცესისადმი ქვეყნის ხელისუფლების მხრიდან მხარდაჭერა. გაცნობიერება იმისა, რომ ამა თუ იმ ტერიტორიაზე სპეციალიზებული საწარმოების აღორძინება-განვითარებისადმი ხელშეწყობა გააძლიერებს სინერგიული ეფექტის მიღებას და დააჩქარებს როგორც ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდას, ასევე რეგიონთაშორისო განვითარებაში არსებული განსხვავებების დაახლოებას.

ამ ასპექტში რეგიონული კლასტერიზაციის რეზერვების ამოქმედება მიზანშეწონილია მეჩაიობაში (დასავლეთ საქართველოს სპეციალიზებული რეგიონები), მეხილეობაში და მის გადამუშავებაში (შიდა ქართლის რეგიონი), მებოსტნეობაში (იმერეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონები), მეღვინეობაში (კახეთის რეგიონი), ტურიზმის სფეროში (შავი ზღვისპირეთი, მთიანი რეგიონები), მრეწველობაში (იმერეთისა და ქვემო ქართლის რეგიონები) და ა.შ. რა თქმა უნდა, კლასტერის ფორმირება ბაზრის საქმეა, მაგრამ სახელმწიფოს ამოცანაა ხელი შეუწყოს კლასტერების შექმნისათვის საჭირო გარემო პირობების შექმნას დაწყებული საგადასახადო პრეფერენციებიდან, დამთავრებული სოციალური ინფრასტ-

რუქტურის შექმნით, რადგან ამ მიმართულებით გაწეული შეღავათი და დახარჯული თანხები ერთიანად გადიდებული მოცულობით დაუბრუნდება სახელმწიფო და ადგილობრივ ბიუჯეტებს, იმ ეკონომიკური ზრდის შედეგად, რომელიც მიიღება კლასტერების უპირატესი თვისებების პრქატიკული რეალიზაციით. ეს კი მოითხოვს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავებას, რომელშიც მნიშვნელოვანი ადგილი უნდა განეკუთვნოს კლასტერიზაციის პროცესისადმი გააზრებულ სახელმწიფოებრივ მხარდაჭერას.

თემა 6.
რეგიონული ეკონომიკის საკანონმდებლო ბაზა

სახელმწიფოს საქმიანობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა ეკონომიკის მართვა. იგი საზოგადოებრივი ურთიერთობების მრავალწახნაგოვანი სფეროა და მოიცავს ეკონომიკურ ურთიერთობათა რეგულირებას როგორც მატერიალურ, ისე არამატერიალურ სფეროებში, როგორც მთლიანად ქვეყანაში და მაკროდონეზე, ისე რეგიონებში და მიკროდონეზე. ეკონომიკის მართვა ხორციელდება სხვადასხვა მიმართულებებით, მათ შორის მნიშვნელოვანია საბაზრო ურთიერთობათა სამართებლივი ბაზის ფორმირება, ადმინისტრაციული სტრუქტურების შექმნა სახელმწიფო რეგულირების განსახორციელებლად, სახელმწიფოს მონაწილეობა წარმოებაში (სახელმწიფო და მუნიციპალური საწარმოების შექმნა), პრივატიზაციისა და ნაციონალიზაციის განხორციელება, ეკონომიკის ცალკეული დარგების რეგულირება, რეგიონული ეკონომიკის რეგულირებაში მონაწილეობა და მეწარმეობისათვის სათანადო კონკურენტული გარემოს შექმნა.

ნებისმიერი სახელმწიფო პოლიტიკურ დამოუკიდებლობასთან ერთად შეიცავს მისი სახელმწიფო საზღვრების ფარგლებში შემავალი ტერიტორიული წარმონაქმნების (რეგიონების) ერთობლიობას, რომლებთაც გააჩნიათ თავიანთი ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურა და რომელთა განვითარების დონეები და ზრდის ტემპები მეტნაკლებად განსხვავებულია. ერთის მხრივ, საბაზრო ურთიერთობათა დანერგვა და განვითარება გულისხმობს ერთიანი ეკონომიკური სივრცის შექმნას, ხოლო მეორეს მხრივ, რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში არსებული დისპროპორციები უბიძგებენ რეგიონებს ეკონომიკური

დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობისაკენ. ამ უკანასკნელთა ხარისხი სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია და დამოკიდებულია ქვეყნის ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ მოწყობაზე, აგრეთვე რეგიონების ტერიტორიის სიდიდეზე და მოსახლეობის სიმჭიდროვეზე. ნებისმიერ შემთხვევაში, დიდია თუ პატარა ქვეყანაში შემავალი რეგიონის სივრცობრივი განფენილობა, სახელმწიფო ვალდებულია შეუქმნას მას ფუნქციონირებისათვის საჭირო ყველა ეკონომიკური და სამართლებრივი ბაზა. ამასთან, სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს სხვადასხვა რეგიონებს შორის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში არსებული განსხვავებების გამოთანაბრება და შეიმუშაოს ამ კუთხით საჭირო სამართლებრივი და ეკონომიკური ბერკეტები.

რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგულირება ხდება სხვადასხვა ინსტრუმენტებით, რომელთა შორის უნდა გამოიყოს შემდეგი: სამართლებრივი; საგადასახადო; საკრედიტო; საბიუჯეტო-სუბსიდიური ინსტრუმენტები.

რეგულირების **სამართლებრივი ფორმა** ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს მიერ ხდება ისეთი სპეციალური საკანონმდებლო აქტების შემუშავება და მიღება, რომლებიც უზრუნველყოფენ რეგიონებს შორის ეკონომიკური კონკურენციის გაღრმავებას, მონოპოლიური განვითარების შეზღუდვას, მაღალი ფასების დადგენის დაუშვებლობას, ტერიტორიის საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის მშენებლობას და ნორმალურ ფუნქციონირებას. რეგიონული ეკონომიკის სამართლებრივი რეგულირება ხდება მეტწილად ქვეყნის ერთიანი საკანონმდებლო აქტებით, რომელიც საყოველთაოა ყველა რეგიონებისათვის, ამასთან, ამ კანონებს გააჩნიათ რეგიონული ჭრილი, რომელიც კონკრეტულად არეგულირებს რეგიონების სპეციფიკას. გარდა ამისა, სახელმწიფო შეიმუშავებს კანონთა წრეს, რომელიც მხოლოდ რეგიონულ ურთიერთობებს არეგულირებს.

ეკონომიკის რეგულირების **საგადასახადო და საკრედიტო ფორმები** წარმოადგენენ ბერკეტებს, რომლებითაც ხდება ზემოქმედება წარმოებაზე, მის მოცულობასა და ხარისხზე (კონკურენტუნარიანობაზე). საგადასახადო განაკვეთების ცვლილებით, შეღავათებით, მისი რეგიონული პრეფერენციებით ხელისუფლება ზემოქმედებას ახდენს წარმოების შეზღუდვაზე ან გაფართოებაზე, ინვესტიციურ აქტივობაზე. საკრედიტო პირობების ვარირებით, რომელსაც სახელმწიფო ახდენს საბანკო კანონმდებლობის მეშვეობით, მიიღწევა წარმოების ან გადიდება ან შემცირება. სახელმწიფო ეკონომიკის რეგულირებისათვის ფართოდ გამოიყენებს ფასიან ქაღალდებს. მისი გაყიდვით მცირდება საბანკო რეზერვები და, შესაბამისად, მცირდება წარმოება და პირიქით, მისი შესყიდვისას იზრდება საბანკო რეზერვები, ეცემა საპროცენტო განაკვეთები და წარმოება ფართოვდება.

ეკონომიკის რეგულირების **სუბსიდირების ფორმა** გულისხმობს სახელმწიფო სუბსიდიების და საგადასახადო შეღავათების გაცემას დარგებზე, საწარმოებზე, რეგიონებზე, რითაც ხდება წარმოებისა და რეგიონული განვითარების სტიმულირება.

ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მეთოდებს შორის გამოიყოფა: ადმინისტრაციული და სამართლებრივი, პირდაპირი და ირიბი მეთოდები.

ადმინისტრაციულს განეკუთვნება მეთოდები, რომლებიც მიმართულია ისეთ ღონისძიებებზე, როგორიცაა ლიცენზირება და ქვოტირება, ფასების ადმინისტრირება და კონტროლი, მონიტორინგი შემოსავლებზე, ვალუტის კურსზე, საბაზო პროცენტზე და ა.შ. ეს ღონისძიებები ტარდება სახელმწიფოს მხრიდან და არ ითვალისწინებს ეკონომიკურ ინტერესებს, არამედ მიმართულია მაკროეკონომიკური წონასწორობის შენარჩუნებისა და სრულყოფისაკენ. რაც შეეხება სახელმწოფო **სამართლებრივ რეგულირებას** იგი ხორციელდება სამეურნეო კანონმდებლობის ფარგლებში გარკვეული ნორ-

მებისა და წესების სისტემის დადგენის გზით. სამართლებრივმა რეგულირებამ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიაქციოს რეგიონულ პრობლემებს. სახელმწიფოს შეუძლია მნიშვნელოვანი მხარდაჭერა აღმოუჩინოს რეგიონულ ეკონომიკას, განსაკუთრებით კი სუსტ რეგიონებს. კერძოდ, სახელმწიფოს შეუძლია დაასტმულიროს რეგიონების საწარმოო ინფრასტრუქტურის განვითარება, ინვესტიციების მოზიდვა, უზრუნველყოს რეგიონები საგადასახადო და საკრედიტო შეღავათებით, მოახდინოს საწარმოთა სელექციური დოტაცია, შექმნას ახალი საწარმოები და გაზარდოს დასაქმების დონე, გასცეს დამატებითი ტრანსფერები და ა.შ. მაგრამ, რეგიონების განვითარების მთავარი გზა მაინც არის მათი თვითგანვითარება საკუთარი სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენების გზით. მასში შედის: ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალი; მოსახლეობა როგორც მატერიალური წარმოებისა და მოხმარების სუბიექტი; სამრეწველო რესურსები; ორგანიზაციულ-მმართველობითი სფერო; გეოპოლიტიკური პოტენციალი და ა.შ.

ქვეყნის ეკონომიკური სამართალი ისეთნაირად უნდა იყოს ფორმირებული, რომ მან ხელი შეუწყოს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეალიზაციას, რომელიც სახელმწიფოს ეროვნული სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილია, მის ეფექტიანად გამოყენებას, რეგიონების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ კეთილმოწყობას, მათი ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური ასპექტების ჰარმონიზაციას. სახელმწიფო კანონების სტრატეგიულ მიზანს უნდა შეადგენდეს სახელმწიფოს და ცალკეული რეგიონების ინტერესების შეხამება, რეგიონებისათვის იმ ფუნქციების და რესურსების გადაცემა, რომელიც აუცილებელია მათი ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის, შექმნას ხელსაყრელი პირობები ეკონომიკურ შესაძლებლობათა გაფართოებისათვის და ტერიტორიული განვითარების სტაბილურობის შენარჩუნებისა და განვითარებისათვის.

რეგიონული ეკონომიკის სამართლებრივი რეგულირების მნიშვნელოვანი და პრინციპული საფუძველია სახელმწიფო მმართველობისა და რეგიონული მმართველობა-თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მმართველობითი კომპეტენციების მკაფიოდ გამიჯვნა. მმართველობითი იერარქიის თითოეულ რგოლს უნდა გააჩნდეს თავისი კონკრეტულად განსაზღვრული ამოცანები, ვალდებულებები და პასუხისმგებლობის საზღვრები. სახელმწიფო და რეგიონული ინტერესების ოპტიმალური შეთანაწყობა შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როდესაც პრიორიტეტი მინიჭებული აქვს სახელმწიფო საკანონმდებლო ხელისუფლებას და რეგიონებზე გადაცემულია აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების დიდი ნაწილი.

ზემოაღნიშნული ფუნქციების რეალიზაცია წარმოადგენს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მარეგულირებელი კანონმდებლობის ძირითად ამოცანას ყველა ქვეყანაში და, მათ შორის, საქართველოშიც.

საქართველოში რეგიონული ნიშნით ფუნქციონირებს მხოლოდ სამი სახელმწიფო-ტერიტორიული ერთეული: აჭარის და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები და ყოფილი სამხრეთ ოსეთის ავტონომიური ოლქის ტერიტორიაზე შექმნილი დროებითი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული (აქედან ორი უკანასკნელი, დღეისათვის ოკუპირებულია რუსეთის მიერ). ქვეყნის დანარჩენ ტერიტორიაზე რეგიონული მმართველობა არ მოქმედებს. თუმცა, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ტერმინი „რეგიონი" ფართოდ გამოიყენება პრაქტიკაში სხვადასხვა შინაარსობრივი დატვირთვით. რეგიონის კატეგორიის გამოყენება გვხვდება საქართველოს კანონმდებლობითაც, თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, თვით „რეგიონის" ცნება არსად არაა განმარტებული.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაცია მაღალ ეფექტს იძლევა დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პირობებში. რაც უფრო მაღალია

ეკონომიკური და ფისკალური დეცენტრალიზაციის დონე, მით უფრო დამოუკიდებელია რეგიონული ეკონომიკა და ფინანსები. ეკონომიკური დეცენტრალიზაცია ანუ გარკვეული ფუნქციების გადაცემა საჯარო სექტორიდან კერძო სექტორში ზრდის კონკურენტულ გარემოს და საჯარო სერვისების ხარისხს. დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია ფისკალური დეცენტრალიზაცია, რომელსაც წინ უნდა უძღოდეს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია. საქართველოს კანონმდებლობა მეტ-ნაკლებად ითვალისწინებს როგორც ეკონომიკურ, ასევე ფისკალურ დეცენტრალიზაციას, თუმცა იგი უფრო მეტადაა ორიენტირებული დეკონცენტრაციისაკენ, რაც თავის მხრივ დეცენტრალიზაციის ყველაზე მარტივი ფორმაა და ითვალისწინებს უფლებამოსილებების გადანაწილებას ეროვნული ხელისუფლების ვერტიკალში. თუმცა არაა გამორიცხული თვითმმართველობების მონაწილეობაც, ოღონდ იმ პირობებში, როდესაც ცენტრი მათ ავალებს პასუხისმგებლობას გარკვეულ საჯარო მომსახურებაზე, მაგრამ მოკლებული არიან გადაწყვეტილების მიღების ფუნქციას.[1] რეგიონული ეკონომიკის სამართლებრივი საფუძვლების შემუშავებისას აუცილებელია ამ ზემოხსენებული მიდგომების გათვალისწინება, რამაც კანონმდებლები დიდი სიძნელეების წინაშე დააყენა, თუმცა ეს ამოცანა ამ ეტაპზე მეტნაკლებად დარეგულირებულ იქნა. საქართველოს კონსტიტუციამ განსაზღვრა იმ აუცილებელი კანონების შემუშავება და მიღება, რომლითაც უნდა იმართოს ქვეყნის ეკონომიკა. მათ რიცხვში შევიდა: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და მიღების წესი (მუხლი 92); კონტროლის პალატის უფლებამოსილება, ორგანიზაცია და საქმიანობის წესი (მუხლი 97); ეროვნული ბანკის უფლება-მოვალეობა, საქმიანობის

1 ფისკალური დეცენტრალიზაციის რეფორმა საქართველოში. საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი. თბილისი, 2008, №109, გვ. 6.

წესი და გარანტია (მუხლი 95); ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა (მუხლი 2); საქართველოს დედაქალაქი (მუხლი 10).[1]

გამომდინარე კონსტიტუციიდან დღეისათვის შემუშავებულია, მიღებულია და მოქმედებს კანონების საკმაოდ ფართო წრე, რომლებიც მეტ-ნაკლებად არეგულირებენ ქვეყნისა და მისი ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკას. მათ შორის, რეგიონულ ასპექტში მოქმედების კრიტერიუმით, უნდა გამოიყოს შემდეგი კანონები:

- საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ, 23 ივნისი, 1995;
- საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ, 26 დეკემბერი, 2008;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ (ორგანული კანონი), 16 დეკემბერი, 2006;
- საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ, 24 აპრილი, 2003;
- ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოს – საკრებულოს წევრის სტატუსის შესახებ, 23 ივნისი, 1998;
- ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ, 23 ოქტომბერი, 2008;
- პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის შესახებ, 9 ივნისი, 1999;
- საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ, 20 თებერვალი, 1998;
- საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, 22 დეკემბერი, 2004;
- ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ, 29 მაისი, 1998;
- მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ, 6 თებერვალი, 1998;

1 საქართველოს კონსტიტუცია (ძირითადი კანონი).

- სახელმწიფო ქონების და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზებისა და სარგებლობის უფლებით გადაცემის შესახებ, 30 მაისი, 1997;
- შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის გადანაწილების შესახებ, 30 დეკემბერი, 2008; მანამდე მოქმედებდა და ძალადაკარგულად იქნა ცნობილი კანონი „საგადასახადო და არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ მიღებული 2004 წლის 29 დეკემბერს;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ, 25 მარტი, 2005;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ, 24 მაისი, 2006;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ, 8 ივნისი, 2007;
- მიწების მელიორაციის შესახებ, 16 ოქტომბერი, 1997;
- სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის პრივატიზების შესახებ, 8 ივნისი, 2005;
- საქართველოს ტყის კოდექსი, 22 მაისი, 1999;
- მეფუტკრეობის შესახებ, 18 მაისი, 2002;
- ნიადაგების კონსერვაციისა და ნაყოფიერების აღდგენა-გაუმჯობესების შესახებ, 8 მაისი, 2003;
- საქართველოს „წითელი ნუსხისა“ და „წითელი წიგნის“ შესახებ, 6 ივნისი, 2003 და სხვა.

აღნიშნული კანონებიდან ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კონსტიტუციური კანონი, რომელიც არეგულირებს ადგილობრივ დონეზე სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ფინანსურ საკითხებს, არის საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, რომელიც მიღებულ იქნა 2005 წლის 10 დეკემბერს და რომელშიც მას შემდეგ 11-ჯერ იქნა შეტანილი ცვლილებები და დამატებები. აღნიშ-

ნული კანონი განსაზღვრავს სახელმწიფო პოლიტიკას და სახელმწიფო ვალდებულებებს რეგიონული მართვისა და ეკონომიკის სფეროში, კერძოდ კი თვითმმართველობის სფეროში. კანონის თანახმად სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებისათვის საჭირო სამართლებრივი, ორგანიზაციული და მატერიალურ-ფინანსური პირობების შექმნა და ხელი უნდა შეუწყონ მოქალაქეებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლების განხორციელებაში. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეგულირების კუთხით საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ სახელმწიფო პროგრამების დამტკიცება და განხორციელება, მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების დადგენა და უზრუნველყოფა, სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების ურთიერთობის რეგულირება, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის განსაზღვრა და უზრუნველყოფა, თვითმმართველი ერთეულებისათვის იმ დამატებითი ხარჯების კომპენსაცია, რომლებიც გაწეული იქნა სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა გადაწყვეტილებების შედეგად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა და ა.შ.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის პოზიციებიდან საყურადღებოა, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე უფლება ეძლევათ შექმნან საზოგადოებრივი მომსახურების ერთობლივი სამსახურები შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური უზრუნველყოფით. კანონმა თვითმმართველ ერთეულებს მიანიჭა ექსკლუზიური, დელეგირებული და ნებაყოფლობითი უფლებამოსილებები საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში, რომელიც ხორციელდება ტერიტორიული ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ. ეკონომიკური კუთხით თვითმმართველი ერთეუ-

ლის ექსკლუზიური უფლებამოსილებებიდან უნდა გამოიყოს შემდეგი: ადგილობრივი ქონების მართვა და განკარგვა, მათ შორის, მიწის რესურსების; ადგილობრივი საბიუჯეტო პროცესი; ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და მათი ზღვრული განაკვეთების დადგენა; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება; მიწის, ტყის, წყლის რესურსების მართვა; სამგზავრო გადაზიდვების და გარე ვაჭრობის ორგანიზება; ადგილობრივი საყოფაცხოვრებო ინფრასტრუქტურის მართვა და განვითარება; გზების შენახვა-მშენებლობა; თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების, მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება და ა.შ.[1]

კანონის თანახმად, ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებათა რეგიონებზე დელეგირებისას იგი უნდა იყოს უზრუნველყოფილი შესაბამისი მატერიალური და ფინანსური რესურსების გადაცემით. კანონით განსაზღვრულია თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-ეკონომიკური საფუძვლები, რომელსაც ქმნის ქონება და ფინანსები. თვითმმართველი ერთეულის ქონებას განეკუთვნება ის მატერიალური ფასეულობა (ან არამატერიალური), რომელიც სახელმწიფოს მიერ გადაეცა თვითმმართველ ერთეულს ან ამ უკანასკნელის მიერაა შექმნილი ან შეძენილი კანონის ფარგლებში. ამასთან, თვითმმართველი ერთეულები დამოუკიდებელნი არიან საკუთრების უფლების განხორციელებაში და მასში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა დაუშვებელია გარდა კანონმდებლობით დადგენილი შემთხვევებისა. თვითმმართველებების საკუთრებაში შედის მათ ტერიტორიაზე არსებული არასასოფლო-სამეურნეო მიწა, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები, ხეივნები, სკვერები, მათ საკუთრებაში არსებულ ობიექტებზე მიმაგრებული მიწა, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწა, გარდა იმ ნაწილისა, რომე-

1 საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" (მუხლი 16).

ლიც სახელმწიფო და კერძო საკუთრებისაა.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის პოზიციებიდან საყურადღებოა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ კანონში საბიუჯეტო ურთიერთობათა ფორმირების წესი. კანონის თანახმად თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია საბიუჯეტო სისტემის სხვა რგოლებისაგან. კანონის დღევანდელი რედაქციით ბიუჯეტის შემოსულობებში შეიტანება საანგარიშო პერიოდში ბიუჯეტში მიღებული ფულადი სახსრების ერთობლიობა: შემოსაველები, მათ შორის, გადასახადები, გრანტები, სხვა შემოსაველები; არაფინანსური აქტივები (არაფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები); ფინანსური აქტივები (ფინანსური აქტივებით ოპერაციებიდან მიღებული სახსრები, ნაშთის გამოყენების გარდა); ვალდებულებები (ვალდებულებების აღების შედეგად მიღებული სახსრები). ამასთან, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში შეიძლება შეიქმნას სარეზერვო ფონდი გაუთვალისწინებელი, საგანგებო და სხვა ადგილობრივი მნიშვნელობის ღონისძიებების დაფინანსების მიზნით, რომლის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს ბიუჯეტის ფიქსირებული ასიგნებების 2 პროცენტს.

მეორე მნიშვნელოვანი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებს რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკას არის საბიუჯეტო კოდექსი. იგი განსაზღვრავს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირების პრინციპებს და არეგულირებს მთელ საბიუჯეტო პროცესს. ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ნაწილია და იცავს საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობისა და უნივერსალობის პრინციპებს.

ამ კანონის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით გადაეცემათ გამოთანაბრებითი ტრანსფერი,

რომელიც გამოიყენება ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად და რომელთა კონკრეტულ მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტებს ზემდგომი ბიუჯეტებიდან (სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკური ბიუჯეტებიდან) შეიძლება გამოეყოთ მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერი. მიზნობრივი ტრანსფერი გამოიყენება ხელისუფლების ზემდგომი რგოლიდან დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, ხოლო სპეციალური ტრანსფერი – ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა გადასახადების დასაფინანსებლად.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშებების პრაქტიკაში არსებული მრავალრიცხოვანი წესიდან (ფორმულიდან) საქართველოში გამოიყენება მისი ყველაზე მარტივი სახე, თუმცა ეს მაინც წინგადადგმული ნაბიჯია, რადგან 2007 წლამდე იგი მთლიანად საბიუჯეტო მიდგომით განისაზღვრებოდა და მაღალი კორუფციული ალბათობის შემცველი იყო.

საქართველოში გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულით გაანგარიშების პრაქტიკას საფუძველი ჩაეყარა 2006 წელს და იგი ამოქმედდა 2007 წლის 1 იანვრიდან. თავდაპირველად, აღნიშნული ფორმულის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა დგინდებოდა ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე საშუალო წლიურ საკუთარ შემოსულობებსა და მოცემული ადგილობრივი თვითმმართველი ბიუჯეტის მიხედვით მოსახლეობის ერთ სულზე წლიურ პოტენციურ შემოსულობებს შორის სხვაობის სიდიდე გამრავლებული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რიცხოვნობაზე. აგრეთვე

შემასწორებელ კოეფიციენტზე, მაღალმთიანობის კოეფიციენტზე და მცირემოსახლეობიანი ტერიტორიული ერთეულის კოეფიციენტზე. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების უკმარისობის დაფარვის სიდიდე განისაზღვრა 70 პროცენტით. აღნიშნული ფორმულა ძირითადად ორიენტირებული იყო მეტწილად თანხების გადანაწილებაზე, ვიდრე რეალურ გამოთანაბრებაზე. ამ ფორმულის მთავარი ნაკლი მდგომარეობს მის ორიენტირში რეგიონში შემოსაელებზე, მაგრამ მოსახლეობის ერთ სულზე სხვადასხვა რეგიონში სხვადასხვა მოცულობის სახსრები იხარჯება, რის გამოც თითოეული მათგანის ექსკლუზიური უფლებამოსილების განხორციელება სხვადასხვა სიდიდით დაფინანსებას საჭიროებს. თავისი შინაარსით ფორმულა არ მოიცავს გამოთანაბრების არსებით ფაქტორებს, რის გამოც მისი გამოყენების ეფექტურობა დაბალი იყო. სატრანსფერო ფორმულით გაანგარიშების ინსტრუქციის დროულად შეუმუშავებლობის გამო 2007 წლის ბიუჯეტის შედგენაში მას პრაქტიკული გამოყენება არ ჰქონია.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ 2007 წელს შემუშავებულმა ახალმა გამოთანაბრებითმა ფორმულამ ასახვა ჰპოვა შესაბამის კანონში, რომელიც შედარებით სრულყოფილია. ამ ფორმულის თანახმად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერი გაიანგარიშებოდა როგორც სხვაობა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დასაგეგმი წლის ბიუჯეტის ხარჯებსა და შემოსაელებს შორის სხვაობის სიდიდის გამრაელებით მხარდაჭერის კოეფიციენტზე. სიახლე იყო ხარჯების გაანგარიშების მეთოდოლოგიაში. იგი გაიანგარიშებოდა სტატისტიკური მაჩვენებლისა და შესაბამისი გამოთანაბრებითი კოეფიციენტების ნამრაელის სახით. სტატისტიკურ მაჩვენებლებში ჩართულია: მოსახლეობის რაოდენობა; 0-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვების რაოდენობა; რეგიონის ფართობი; 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა

რაოდენობა; ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების სიგრძე; დედაქალაქის სტატუსი. თვითმმართველი ერთეულის შემოსავალი გაიანგარიშებოდა მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი ტენდენციის მიხედვით. შემოსავლების სახეობებია: ქონების გადასახადი; არასაგადასახადო შემოსავლები; კაპიტალური შემოსავლები. მხარდაჭერის კოეფიციენტი განისაზღვრა 60 %-ით.

აღნიშნულ ფორმულაში 2008 წელს შეტანილ იქნა მცირეოდენი ცვლილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის ხარჯების გაანგარიშებაში. კერძოდ, ადგილობრივი საბიუჯეტო აღრიცხვისა და სტატისტიკის საერთაშორისო სტანდარტებზე გადაყვანამ გამოიწვია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის ერთობლივად გამოანგარიშების აუცილებლობა.

დღეისათვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა განისაზღვრება ფორმულით:

$$Ti=(E-R)*K$$

სადაც:

- Ti არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერი;
- E არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი;
- R არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა);
- K არის მხარდაჭერის კოეფიციენტი.

- E ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამი გამოითვლება ფორმულით:

$$E=\sum Cn*P_n \text{ ანუ } C_1*P_1+C_2*P_2+C_3*P_3+C_4*P_4+C_5*P_5+C_6*P_6$$

სადაც,

- Cn ანუ C_1, C_2, C_3, C_4, C_5, C_6 არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის სტატისტიკური მაჩვენებლები (მოსახლეობა, 0-დან 6 წლამდე ასაკის ბავშვები, ფართობი, 6-დან 18 წლამდე მოზარდთა რაოდენობა, დედაქალაქის სტატუსი, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზები);

- P_n ანუ P_1, P_2, P_3, P_4, P_5, P_6 არის გამოთანაბრებითი კოეფიციენტები, რომლებიც წარმოადგენენ ურთიერთკავშირს გადასახდელის თითოეულ კატეგორიასა და სტატისტიკურ მაჩვენებლებს შორის. გამოთანაბრებითი კოეფიციენტების ოდენობები გაიანგარიშება რეგრესიული ანალიზის მეშვეობით და ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის უცვლელია.

R არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლები (გრანტების გარდა), რომლებიც ცალკეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულისათვის გაიანგარიშება მიმდინარე წლის პროგნოზისა და გასული 3 წლის ფაქტობრივი მაჩვენებლების ტენდენციის მიხედვით.

აღნიშნული ფორმულა წინგადაგმული ნაბიჯია, იგი უმნიშვნელოდ მოდიფიცირებულ იქნა საბიუჯეტო კოდექსის მიერ, თუმცა გამოთანაბრების პრობლემა მაინც ძალაში რჩება. თვითმმართველი ერთეულის ხარჯების გაანგარიშებაში არ მონაწილეობენ ისეთი მნიშვნელოვანი, ფაქტორები, როგორიცაა უმუშევართა რაოდენობა; საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლების რაოდენობა; შიდა ადგილობრივი მნიშვნელობის გზებში გადაუდებელ რეაბილიტაციას დაქვემდებარებული მონაკვეთების სიგრძე; კომუნალური მომსახურების შეფასების მაჩვენებლები და ა. შ. უფრო მეტიც, ფორმულა „დამახინჯდა" იმით რომ, რომ მხარდამჭერის კოეფიციენტი 70-დან 60 პროცენტამდე შემცირდა, რითაც სხვადასხვა თვითმმართველობების ჭრილში ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის სხვაობის გამოთანაბრება სრულად ვერ უზრუნველყოფს ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა რეალიზაციას. ცენ-

ტრალურმა ხელისუფლებამ გვერდი აუარა ისეთ საყოველთაო მიღებულ პრაქტიკას, რომლის თანახმად საბიუჯეტო შემოსულობების მთლიანი მოცულობიდან წინასწარ ხდება გარკვეული ფარდობითი (პროცენტული) მაჩვენებლით ტრანსფერისათვის განკუთვნილი თანხის გამოყოფა და შემდგომ მათი სპეციალური ფორმულის გამოყენებით განაწილება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა შეიძლება უზრუნველყოფილ იქნას მხოლოდ ადგილობრივი ბიუჯეტის აუცილებელი ხარჯების დაფინანსებისათვის საჭირო სახსრების არსებობის პირობებში. თვითმმართველობის უპირველესი ამოცანაა მისი ექსკლუზიური ფუნქციის განსაზღვრული მომსახურებით მოსახლეობის დაკმაყოფილება, რისთვისაც საჭიროა ადგილობრივ ბიუჯეტებს გააჩნდეთ საკმარისი შემოსავლები. მხოლოდ ასეთ შემთხვევაში მიიღწევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობა.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებასა და რეალიზაციაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საგადასახადო კოდექსს. დღეისათვის **საქართველოში მოქმედი კოდექსის თანახმად ადგილობრივ გადასახადს განეკუთვნება მხოლოდ ქონების გადასახადი,** რომლიც ადრე მოქმედ საგადასახადო კოდექსში საერთო სახელმწიფოებრივი გადასახადების ნუსხაში შედიოდა. თუმცა, ამჟამად ქონების გადასახადში გაერთიანდა ადრე არსებული დამოუკიდებელი გადასახადები და ზოგიერთი ახლადშემოღებული სახეობა. კერძოდ, ქონების გადასახადი მოიცავს:

- უძრავი ქონების გადასახადს;
- მსუბუქი ავტომობილების ფლობის გადასახადს;
- იახტების, თვითმფრინავებისა და შვეულმფრენების ფლობის გადასახადს;
- საქართველოს საწარმოების ბალანსზე რიცხული ქონების ფლობის გადასახადს (გარდა მიწისა), გამოყენებული ეკონომიკური საქმიანობასათვის;

- უცხოური საწარმოების საქართველოს ტერიტორიაზე არსებული ქონების ფლობის გადასახადს (გარდა მიწისა), გამოყენებული ეკონომიკური საქმიანობასათვის;
- ფიზიკური პირების ქონების ფლობის გადასახადს, გამოყენებული ეკონომიკური საქმიანობასათვის;
- მიწის გადასახადს, რომელიც თავის მხრივ იყოფა სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულებისა და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადად.

ქონების გადასახადის ხვედრითი წილი რეგიონების საბიუჯეტო შემოსულობების სტრუქტურაში, შეიძლება ითქვას, უმნიშვნელოა. მაგალითად, 2007 წელს აჭარის ბიუჯეტში მან შეადგინა 8.4%, თბილისში - 6.3%, კახეთში - 12.7%, იმერეთში - 9.6%, სამცხე-ჯავახეთში - 11.6%, მცხეთა-მთიანეთში – 16.4%, რაჭა-ლეჩხუმსა და ზემო სვანეთში – 7.0%. საბიუჯეტო შემოსულობებში საგადასახადო შემოსავლების ასეთი დაბალი დონე განპირობებულია ძირითადად ორი ფაქტორით: პირველი იმით, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების ნუსხას გამოეთიშა საშემოსავლო გადასახადი, ხოლო მეორე – ქონების გადასახადის სტრუქტურაში წამყვანი ადგილი უკავია მიწის გადასახადს და საწარმოთა ქონების გადასახადს, ხოლო ფიზიკურ პირთა გადასახადიდან შემოსავლები 2-3%-ს არ აღემატება, რადგან მათი უმეტესი ნაწილის შემოსავლები არ აჭარბებს 40 ათას ლარს, რის გამოც ისინი გათავისუფლებულნი არიან გადასახადისაგან.

ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების მეორე მნიშვნელოვანი წყაროს შეადგენს **მოსაკრებლები,** რომელიც რეგულირდება საქართველოს კანონით „მოსაკრებლების სისტემის საფუძვლების შესახებ". ამ კანონის თანახმად მოსაკრებლები იყოფა საერთო-სახელმწიფოებრივ და ადგილობრივ მოსაკრებლებად. ამასთან, საერთო-სახელმწიფოებრივი მოსაკრებლები შემოსავლების მხრივ უფრო „წონითია", ვიდრე ადგილობრივი მოსაკრებლები. უფრო მე-

ტიც, საერთო-სახელმწიფოებრივი მოსაკრებლების ნუსხაში გაერთიანებულია ისეთი მოსაკრებლები, რომლებიც მათი შინაარსიდან და ტერიტორიული მდებარეობიდან გამომდინარე შეიძლება მთლიანად მიკუთვნებოდა ადგილობრივ მასაკრებლებს, მაგალითად, ისეთები, როგორიცაა საჯარო ინფორმაციის ასლის გადაღების მოსაკრებელი, ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობისათვის მოსაკრებლები და ა.შ.

ადგილობრივი მოსაკრებლის ნუსხაში შეყვანილია: ადგილობრივი სანებართვო მოსაკრებლები; მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული მშენებლობისა) მოსაკრებელი; ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვის მოსაკრებელი; ადგილობრივი სატენდერო მასაკრებელი; დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების მოსაკრებელი; სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელი; სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გადაცემის მოსაკრებელი; კულტურული მემკვიდრეობის სარეაბილიტაციო არეალის ინფრასტრუქტურის მოსაკრებელი.

ადგილობრივი მოსაკრებლების დიფერენცირებულ ოდენობას, გადახდის პერიოდულობას და ვადას ადგენს ადგალობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო შესაბამისი გადაწყვეტილებით. კანონით დადგენილი ადგილობრივი მოსაკრებლების ჩამონათვალიდან ერთის ან რამოდენიმეს შემოღების, გაუქმების და შეღავათების დაწესების უფლება აქვს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების წარმომადგენლობით ორგანოებს.

აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი მოსაკრებლებიდან ბიუჯეტში შემოსავლები იმდენად უმნიშვნელოა, რომ მათ ფისკალურ ეფექტზე საუბარიც კი ზედმეტია. მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით სულ ადგილობრივი მასაკრებლებიდან მიღებული შემოსავლების მოცულობა არ აღემატება 40-45 მლნ. ლარს, ანუ თვითმმართველობების ჯამური ბიუჯეტის

დაახლოებით 3-4%. მათ შორის ყველეზე დიდი შემოსავალი (დაახლოებით 35 მლნ. ლარი) მოდის ქ. თბილისზე, მეორე და მესამე ადგილს შესაბამისად იკავებენ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა (4-5 მლნ. ლარი) და იმერეთი (1-1,5 მლნ. ლარი). ადგილობრივი მოსაკრებლებიდან ყველაზე დიდი წილი მოდის დასუფთავების მოსაკრებელზე და სათამაშო ბიზნესის მოსაკრებელზე. სწორედ ამითაა განპირობებული ის გარემოება, რომ მოსაკრებლიდან შემოსავლები ყველაზე მეტია იმ რეგიონებში, სადაც არის მსხვილი ქალაქები (ბათუმი, ქუთაისი, თბილისი).

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის კუთხით საყურადღებოა კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ". ამ კანონის თანახმად სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი მთავრობის დავალებით ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში ახორციელებს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონულ პროგრამებს. ამ კანონის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ გუბერნატორის ეკონომიკური ფუნქციები მხოლოდ ზედამხედველობით ამოიწურება ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკურ განვითარებაზე და ამ ინსტიტუტს არ გააჩნია არანაირი ეკონომიკური ბერკეტები საჭიროების შემთხვევაში ფინანსური მხარდაჭერა აღმოუჩინოს სუსტად განვითარებულ და დეპრესიულ ტერიტორიულ ერთეულებს. ფაქტობრივად ფინანსური წყაროების გარეშე დარჩენილი გუბერნატორის ინსტიტუტი ასრულებს შუამავლის როლს ადგილობრივ ტერიტორიულ ერთეულების ხელისუფლებასა და ცენტრალურ ხელისუფლებას შორის. ჩვენი აზრით, კანონმდებლობით უნდა დარეგულირდეს ამ ინსტიტუტისათვის რაღაც ფორმით ფინანსური წყაროების შექმნა, რათა იგი პოლიტიკურთან ერთად გახდეს ეკონომიკის მარეგულირებელი ორგანო ადგილობრივ დონეზე, უფრო სწორედ, გაუჩნდეს ფინანსური შესაძლებლობა ქვეყნის რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა დაიყვანოს ტერიტორიულ ერთეულამდე.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სამართლებრივ საფუძვლებს უნდა მიეკუთვნოს აგრეთვე „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, რომელსაც საქართველო მიუერთდა 2004 წლის 26 ოქტომბერს. ამ გადაწყვეტილებით საქართველომ სერიოზული საფინანსო-ეკონომიკური და მმართველობითი ვალდებულებები აიღო მსოფლიო თანამეგობრობის წინაშე. კერძოდ, საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლება ვალდებულია ეროვნული ეკონომიკური პოლიტიკის ფარგლებში ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს შეუქმნას სათანადო ეკონომიკური გარემო იმისათვის, რომ მიიღონ საკუთარი შემოსავლები, რომელთა განკარგვა მათ შეეძლებათ უფლებამოსილების ფარგლებში. ამასთან, ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი ორგანოები ფინანსური წყაროებით, რომელიც თანაბარზომიერი იქნება კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ მათ უფლებამოვალეობებთან. „ქარტია“ რჩევას აძლევს ცენტრალურ ხელისუფლებებს, რომ „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური წყაროების თუნდაც ნაწილი უნდა შემოდიოდეს ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლებისაგან, რომელთა ოდენობის დადგენაც შეუძლიათ ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს კანონის ფარგლებში“.[1]

„ქარტიის“ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოთხოვნა მდგომარეობს იმაში, რომ ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური სისტემები უნდა იყოს საკმაოდ მრავალფეროვანი და მოქნილი, რათა შესაძლებელი გახდეს გადასაჭრელი ამოცანებისა და რეალური ხარჯების დაბალანსება. ცენტრალური ხელისუფლება ვალდებულია უზრუნველყოს ფინანსურად სუსტი ადგილობრივი ორგანოების ფინანსური გამოთანაბრების პროცედურების ჩატარება, ისე რომ არ შეზღუდოს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების თავისუფლება.

1 „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია“, სტრასბურგი, 1985, მუხლი 8.3.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის სამართლებრივი უზრუნველყოფის პრაქტიკის ანალიზიდან შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

- „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი ძირითადად პასუხობს „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ მოთხოვნებს. „ქარტიაზე“ მიერთებამ საქართველოს ხელისუფლებას უბიძგა მიეღო კანონები ადგილობრივი თვითმმართველობის ქონებისა და თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ, რამაც მნიშვნელოვანი პოზიტიური როლი შეიტანა ფისკალური დეცენტრალიზაციის საქმეში;
- ქვეყანაში დღემდე არ არსებობს ყველა სახელმწიფო უწყებისათვის სახელმძღვანელო სამართლებრივი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავდა სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტულ მიმართულებებს, მიზნებს და ამოცანებს. ამ კუთხით შემუშავებული დოკუმენტები (სამთავრობო პროგრამა - „ერთიანი საქართველო სიღარიბის გარეშე“ და სხვა დოკუმენტები) არ შეიძლება ჩაითვალოს ქვეყნის განვითარების სტრატეგიად იმის გამო, რომ ისინი, ერთი მხრივ, ფორმითა და შინაარსით არიან ფრაგმენტული ხასიათის და არ ასახავენ ქვეყნის ერთიან სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ამოცანებს, მიზნებს და მათი რესურსული უზრუნველყოფის წყაროებს, ხოლო, მეორე მხრივ, ექვემდებარებიან ხშირ ცვლილებას სახელისუფლებო სტრუქტურებში მიმდინარე ცვლილებების შესაბამისად. ერთი სიტყვით, ქვეყანას ჯერჯერობით არ გააჩნია გრძელვადიანი განვითარების ერთიანი სტრატეგია, რომელიც დამტკიცებული იქნება საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს მიერ და რომლის შესრულება სავალდებულო იქნება აღმასრულებელი ხელისუფლებისთვის.
- სამართლებრივი ფორმით არაა უზრუნველყოფილი ქვეყნის რეგიონული პოლიტიკა, რაც გამოიხატება იმაში, რომ არაა შემუშავებული და დამტკიცებული რეგიონული

განვითარების არც სტრატეგია და არც პროგრამა. სამთავრობო და საკანონმდებლო დოკუმენტებში ხშირად მოიხსენიება რეგიონული განვითარების პროგრამები, თუმცა ფაქტობრივად ასეთი პროგრამები არ მუშავდება და მთელი საქმიანობა რეგიონებში კონკრეტული ეკონომიკური საკითხის დაფინანსებით ამოიწურება. უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს მთავრობამ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მათაურობით შეიმუშავა "საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგია", რომელშიც სიღრმისეულადაა წარმოდგენილი თანამედროვე ეტაპზე საქართველოს რეგიონული განვითარების ძირითადი მიმართულებები და არსებულ პრობლემათა დაძლევის კომპლექსური ღონისძიებები.

- სახელმწიფო კანონით არაა დარეგულირებული პრობლემური ტერიტორიებისადმი (გარდა მაღალმთიანი რეგიონებისა) განსაკუთრებული ხელშეწყობისა და მხარდაჭერის საკითხები. ეს განსაკუთრებით ეხება კონფლიქტური ზონის მოსაზღვრე ტერიტორიებს, აგრეთვე სტიქიური უბედურებით დაზარალებულ ტერიტორიებს. ქვეყნის შიდა რეგიონების (ბათუმი, სიღნაღი, ქუთაისი) პრიორიტეტული განვითარების დასაბუთებულობისა და მნიშვნელობის შესახებ არ არსებობს საკანონმდებლო დოკუმენტი და მათი დაფინანსება ხდება მხოლოდ სახელმწიფო ბიუჯეტში თანხების რეგიონებს შორის ასიმეტრიული გადანაწილებით.

დღემდე მოქმედი კანონმდებლობით არ იყო განსაზღვრული რეგიონული განვითარების სფეროში ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციის მექანიზმი. როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე კანონმდებლობით რეგიონული განვითარების პოლიტიკის საკითხები გაფანტულია სხვადასხვა სამინისტროებსა და ადგილობრივი ხელისუფლების აღმასრულებელ ორგანოებზე, რის გამოც ხშირად წარმოიშობა ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გა-

ტარების პრობლემა რეგიონულ დონეზე. ამ კუთხით შექმნილი პრობლემების დარეგულირების მიზნით 2008 წლის დასაწყისში შეიქმნა რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი, რომელიც 2009 წლის იანვრიდან გადაკეთდა რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდ, რომლის კომპეტენციაში შევიდა სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების საქმიანობის კოორდინაცია და კომპეტენციის ფარგლებში მონიტორინგი (თუმცა ეს უკანასკნელი გაურკვეველია), აგრეთვე სამინისტროს გამგებლობას მიკუთვნებული დარგებისა და სფეროების განვითარების საკითხებზე სახელმწიფო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების, კონცეფციებისა და პროგრამების შემუშავება. ჩვენი აზრით, ამ სამინისტროს საქმიანობაში არაა წინა პლანზე წამოწეული რეგიონული განვითარების უწყებათშორისი კოორდინაციის მექანიზმები, ფორმები და შესაბამისი უფლებამოსილებანი, რომლის გარეშეც მისი საქმიანობა ამ მიმართულებით არ იქნება ეფექტური და მიზანმიმართული.

იმის გამო, რომ საქართველოში ფაქტობრივად არსებულ რეგიონებს არ გააჩნიათ სამართლებრივი სტატუსი, ისინი ვერ იქნებიან საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტები. ამასთან, საქართველოს დადებული აქვს მრავალი საერთაშორისო შეთანხმება (კონვენცია) სხვადასხვა ქვეყნებთან (იტალია, საფრანგეთი, ჩინეთი, პოლონეთი, გერმანია, ირანი, სომხეთი, აზერბაიჯანი და ა.შ.), რომლითაც ქართული მხარე იღებს ვალდებულებას ხელი შეუწყოს ქვეყნის რეგიონების განვითარებას, მაგრამ ამ საერთაშორისო ურთიერთობებში საკანონმდებლო ვაკუუმის გამო რეგიონთა ჩაურთველობა, მნიშვნელოვნად ამცირებს გადაწყვეტილებათა რეალიზაციის ეფექტიანობას.

ჯერჯერობით არაა შემუშავებული სრულყოფილი სამართლებრივი მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფდა თვითმ-

მართველობის ორგანოების ჩართვას და მონაწილეობას რეგიონული განვითარების პოლიტიკისა და შესაბამისი პროგრამების შემუშავების საქმეში. ფაქტობრივად რეგიონულ პრობლემებს და პრიორიტეტებს ადგენენ და განსაზღვრავენ ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები – სამინისტროები, რომლის საფუძველს შეადგენს საქართველოს მთავრობისათვის სახელმწიფო რწმუნებულების მიერ მიწოდებული ინფორმაცია. ამასთან, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედის თვითმმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების, მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების დამტკიცება.

თემა 7.
რეგიონული განვითარების მაკროეკონომიკა

საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფოს მთავარი ფუნქციაა სამეურნეო საქმიანობის სახელმწიფოებრივი რეგულირება. ამის მრავალი საფუძველი არსებობს, რომელთა შორის უნდა აღინიშნოს შემდეგი:

- სახელმწიფომ უნდა უზრუნველყოს ბაზრის სისუსტეებისა და ნაკლოვანებების კომპენსირება. ბაზარი მთელი რიგი სამეურნეო საკითხების დარეგულირებაში არაა დაინტერესებული, მაგალითად ისეთების, როგორიცაა ეკოლოგია, სოციალური სამართლიანობა, ადამიანის ყოველმხრივი განვითარება და ა.შ. ამ შემთხვევაში მხოლოდ ბაზარზე დაყრდნობა ნეგატიურ შედეგებამდე მიგვიყვანს.
- მაკრო და მიკროეკონომიკის ურთიერთობის, ასევე ცენტრსა და რეგიონს შორის დამოკიდებულების რეგულირება მხოლოდ სახელმწიფოს პრეროგატივაა. ცალკე აღებული საწარმო, დარგი და რეგიონი ყოველთვის დაინტერესებულნი არიან თავიანთი კონკრეტული მოკლევადიანი შედეგების მიღებით. მათი ერთიანი მიზნისაკენ ორიენტირება ბაზარს არ შეუძლია, ამიტომ აუცილებელია ამ კუთხით სახელმწიფოებრივი რეგულირება.

სახელმწიფო მართვა, რომელიც თავის მხრივ მოიცავს მაკროეკონომიკური რეგულირების სისტემის შექმნას და განმტკიცებას, მისი პოლიტიკის და მეთოდების შემუშავებას, არის სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციის მთავარი შემადგენელი ნაწილი. მაკროეკონომიკური რეგულირებით შესაძლებელი ხდება საბაზრო ეკონომიკის შეთანხმებული და დაბალანსებული განვითარება და საბაზრო ურთიერთობათა ნეგატიური მხარეების ნიველირება. რეგულირება სრულიადაც არ ნიშნავს სახელმწიფოს ყოველმხრივ ჩარევას

ეკონომიკურ საქმიანობაში, არამედ წარმოადგენს მოწესრიგებულ მონიტორინგს იმ კუთხით, რომ ეკონომიკა არ გასცდეს აღებულ კურსს, მიზანს, მაკროეკონომიკის მნიშვნელოვან სფეროებში. **მაკრორეგულირების მიზნები შეიძლება შემდეგი სამი მიმართულებით ჩამოყალიბდეს:**

ეკონომიკური ზრდა. ფართო გაგებით ეს არის ქვეყნის ან მისი რეგიონების ეკონომიკის ზრდა, რომელიც გამოიხატება განვითარების საერთო დონის ამაღლებაში. ამიტომაც ეკონომიკური ზრდის ცნება მოიცავს როგორც პროდუქციის წარმოების ზრდას, ასევე შრომის მწარმოებლურობის ამაღლებას, მიწოდებისა და მოთხოვნის სტრუქტურის სრულყოფას და ა.შ.

ეკონომიკური სტაბილურობა. იგი ნიშნავს ფასების სტაბილურობის შენარჩუნებას, ინფლაციის ზრდის შეზღუდვას, დასაქმების დონის შენარჩუნებას და ამაღლებას, უმუშევრობის დაუშვებლობას, ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების დაბალანსების უზრუნველყოფას, საგარეო ვაჭრობაში ექსპორტ-იმპორტის დაბალანსებას.

ეკონომიკური სამართლიანობა. ეს ცნება მჭიდროდაა დაკავშირებული მორალურ კრიტერიუმებთან და ფასეულობებთან. ზოგადად იგი გულისხმობს საზოგადოებრივი სიმდიდრის სამართლიან განაწილებას, კეთილსინდისიერ და ჯანსაღ კონკურენციას და ა.შ.

ამ მიზნებს შორის არსებობს მჭიდრო ურთიერთკავშირი, ისინი ქმნიან ერთიან კომპლექსურ სისტემას, რომელშიც თითოეული მიზანი იყოფა მრავალ ქვემიზნად. მაკროეკონომიკური რეგულირება, მოიცავს რა მრავალრიცხოვან მიმართულებებს მოწოდებულია გააერთიანოს ისინი ეკონომიკის განვითარების ერთ მთლიან მიზნად, რომლის ამოცანაა მოსახლეობის კეთილდღეობის ამაღლება.

საქართველოში რეგიონული განვითარების პერსპექტივა დიდადაა დამოკიდებული ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკასა და პროპორციებზე და პირიქით, რეგიონუ-

ლი განვითარება მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ამ სინთეზური მაჩვენებლების ფორმირებას და ზრდას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მეტისმეტად მაღალმა ტემპებმა შეიძლება დაარღვიოს ბალანსი, გამოიწვიოს ეფექტიანობის დაცემა და ფასების ზრდა. იმ შემთხვევაში, როდესაც სტაბულურად შეუძლებელია მაღალი ტემპების შენარჩუნება, ეს იწვევს უმუშევართა რიცხოვნობის სწრაფ ზრდას და, შესაბამისად, დისბალანსს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში.

საქართველოში მაკროეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანესი მაჩვენებლის – მთლიანი პროდუქტის დინამიკაში გარდამავალ ეტაპზე შეიძლება გამოიყოს სამი, ერთმანეთისაგან განსხვავებული ეტაპი. პირველი ეტაპი, რომელიც მოიცავს 1990-1995 წლებს, მკვეთრად დაეცა მშპ-ის მოცულობა. 1994 წელს იგი შეადგენდა 1989 წლის შესაბამისი მაჩვენებლის მხოლოდ 27,8%-ს. მეორე ეტაპზე (1995-2000 წ.წ.) ეს მაჩვენებელი გაიზარდა და 2003 წელს შეადგინა 1989 წლის დონის 46,8%, ხოლო მესამე ეტაპზე (2004 წლიდან) მშპ-ის ზრდა ხასიათდებოდა შედარებით სტაბილური ტემპებით, მაგრამ ამოსავალი დაბალი ბაზის გამო 2006 წელს მან მიაღწია 1989 წლის დონის მხოლოდ 59,4 %-ს[1].

რეალური მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა უკანასკნელი 6 წლის განმავლობაში გაორმაგდა, რაც ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების მაღალ ტემპებზე მიუთითებს. ამავე დროს, ადგილი აქვს მშპ-ს ფორმირებაში საქონლის წარმოების ხვედრითი წილის შემცირებას და მომსახურების ზრდას. 2008 წლის მონაცემებით მომსახურების სფეროში შექმნილი მშპ-ს მოცულობა (9,6 მლრდ ლარი), ორჯერ აღემატებოდა წარმოების სფეროში შექმნილ ანალოგიურ მაჩვენებელს (4,2 მლრდ ლარი). უფრო მეტიც, დინამიკაში ადგილი აქვს მშპ-ს ფორმირებაში წარმოების ხვედრითი წი-

1 ჭითანავა ნ., თაკალანძე ლ. სოციალური ეკონომიკა. ნაწ. I, თბილისი, 2008, გვ. 163.

ლის შემცირებას და მომსახურების ზრდას, რაც, რა თქმა უნდა, ქვეყნის რეალური სექტორის განვითარების სისუსტეზე მიუთითებს. სწორედ, ადგილობრივი წარმოების განუვითარებლობა არის ერთ-ერთი ძირითადი მიზეზი იმისა, რომ საქონლისა და მომსახურების იმპორტი 2001 წლის 2,5 მლრდ ლარიდან 2007 წელს გაიზარდა 8,3 მლრდ ლარამდე. მთლიანად ქვეყნისა და მისი რეგიონების ინტერესებიდან გამომდინარე, აღნიშნული სიტუაცია უნდა შეფასდეს ეკონომიკური საქმიანობის სახეების მიხედვით. მთლიანი შიდა პროდუქტის ყველაზე დიდი ნაწილი მოდის ვაჭრობაზე, ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი საგნების რემონტზე. მუდმივ ფასებში 2007 წელს მან შეადგინა 1,7 მლრდ ლარი. შემდეგ ადგილებს ინაწილებენ სოფლის მეურნეობა, ნადირობა და სატყეო მეურნეობა, მეთევზეობა და თავზჭერა (1,5 მლრდ ლარი). მშენებლობა (1,1 მლრდ ლარი), დამამუშავებელი მრეწველობა (1,0 მლრდ ლარი). აქედან შეიძლება გაკეთდეს დასკვნა, რომ საქართველომ გარდამავალ ეტაპზე დაკარგა მრეწველური ფუნქცია და ეკონომიკამ მიიღო უფრო მეტად სავაჭრო (აღებ-მიცემობის) ფუნქცია, რაც, რა თქმა უნდა, გრძელვადიანი ინტერესებიდან გამომდინარე, პოზიტიურ მოვლენად არ უნდა ჩაითვალოს, განსაკუთრებით, კი რეგიონული განვითარების კუთხით, რადგან უმუშევრობის პრობლემის დაძლევაში განსაკუთრებით დიდი როლი განეკუთვნება რეალური სექტორის აღორძინება-განვითარებას. ეკონომიკური ვარდნა იწვევს აგრეთვე მოსახლეობის რიცხოვნობის შემცირებას. ამის მკაფიო მაგალითია გურიის რეგიონი, სადაც ეკონომიკურმა დეპრესიამ მოსახლეობის როცხოვნობის შემცირება გამოიწვია.

რეალური სექტორი, კერძოდ კი მრეწველობა, სოფლის მეურნეობა და მშენებლობა არის ის ძირითადი დარგები, რომლებთაც შეუძლიათ რეგიონების დაჩქარებული აღორძინება-განვითარება. არადა, საქართველოში ამ ბოლო წლებში აღნიშნული დარგები (გარდა მშენებლობისა, რომელიც

ძირითადა მსხვილ ქალაქებში ვითარდება) უფრო ნაკლები ტემპებით ვითარდებიან ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის ტემპებთან შედარებით. მაგალითად, სოფლის მეურნეობა 2004 წელს წინა წელთან შედარებით შემცირდა 7,9 %-ით, 2006 წელს წინა წელთან შედარებით კვლავ შემცირდა 11,7 %-ით. ყველაზე მაქსიმალურ 8,8 %-იან ზრდას ჰქონდა ადგილი 2007 წელს, თუმცა ამავე წელს მშპ-ს ზრდამ შეადგინა 12,3 %.

რეგიონალური განვითარების კუთხით არასახარბიელო მდგომარეობა ჩამოყალიბდა სოფლის მეურნეობის ცალკეულ დარგებში. საკუთრების ყველა ფორმის მიხედვით ნათესი ფართობები 2000 წელს 310,8 ათასი ჰა-დან, 2007 წელს შემცირდა 330,2 ათას ჰა-მდე. ამ პერიოდში თითქმის განახევრდა საშემოდგომო ხორბლის ნათესი ფართობები (100,9 ჰა-დან 56,3 ჰა-მდე, საგაზაფხულო ხორბლის ნათესი ფართობი 4,3 ათასი ჰა-დან შემცირდა 2,4 ათას ჰა-მდე, სიმინდის 219,6 – დან 129,1 ათას ჰა-მდე და ა.შ. ტექნიკური კულტურის ნათესი ფართობები კი 2 – ჯერ და უფრო მეტად დაეცა, მათ შორის თამბაქოსი, მზესუმზირის და სხვა. რაც შეეხება კარტოფილს და ბოსტნეულ – ბაღჩეულს მისი ნათესი ფართობები აღნიშნულ პერიოდში 93,1 ათასი ჰა-დან 56,4 ათას ჰა-მდე შემცირდა. ყოველივე ეს ნათლად მიგვანიშნებს, რომ გარდამავალ ეტაპზე რეგიონალური განვითარების წამყვან დარგებს არ ჰქონდათ ხელსაყრელი პირობები შექმნილი მაკროეკონომიკური კუთხით.

როგორც ანალიზი გვიჩვენებს, მრეწველობის ხვედრითი წილი (13,9%) ქვეყნის ეკონომიკაში ძალზედ დაბალია, თუმცა მისი ზრდის ტემპები საკმაოდ მაღალია. გარდამავალ ქვეყნებს შორის მრეწველობის დარგის ყველაზე დაბალი ხვედრითი წილი (7,5 %) უკავია ალბანეთს. რესურსებით მდიდარ ისეთ ქვეყანებში, როგორიცაა აზერბაიჯანი და რუსეთი, ამ დარგის თანაფარდობა შესაბამისად 57 და 36 პროცენტს შეადგენს, თუმცა, ასევე მაღალია ისეთი მცირე

ზომის ქვეყნებში, როგორიცაა ესტონეთი (25,3 %), უნგრეთი (23 %) და ჩეხეთი (41,9 %).[1]

მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის და რუსეთის აგრესიის ნეგატიური გავლენის შედეგად საქართველოს მშპ-ს მოცულობა 2008 წელს მხოლოდ 2,0 %-ით გაიზარდა, ნაცვლად დაპროგნოზებულ 9,5 %-ისა. ასეთი არსებითი ვარდნა და 2009 წელს მინუს 2 პროცენტიანი დაცემა, სერიოზულ ნეგატიურ გავლენას მოახდენს ქვეყნის ეკონომიკის ზრდაზე და, შესაბამისად, რეგიონალურ განვითარებაზე.

ქვეყნის ეკონომიკური სიძლიერე და, მათ შორის, რეგიონული განვითარების ტემპები ბევრადაა დამოკიდებული ფინანსურ სტაბილურობაზე, რომლის განმსაზღვრელი ინდიკატორია სახელმწიფო ფინანსების მოცულობის ზრდის დინამიკა და სტრუქტურა. გარდამავალ ეტაპზე საქართველოს სახელმწიფო ფინანსების განვითარებამ რთული ეტაპები გამოიარა. 1991-1996 წლებში იყო პერიოდი, როდესაც შეუძლებელი იყო წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენა და იგი კვარტალურ ჭრილში დგებოდა. ეროვნული ვალუტის შემოღებისა და ეკონომიკური ზრდის კვალდაკვალ მდგომარეობა გაუმჯობესდა, თუმცა ბიუჯეტის დეფიციტი მაინც მაღალი იყო და მხოლოდ 2004 წლიდან დაიწყო საბიუჯეტო შემოსავლების არსებითი მატება. 2002 და 2003 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლები და გრანტები, შესაბამისად, შეადგენდა 817,4 და 933,1 მლნ ლარს, მათ შორის, საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა 722,6 და 806,6 მლნ ლარს. საბიუჯეტო შემოსავლების, განსაკუთრებით საგადასახადო შემოსავლების დაბალი დონე განპირობებული იყო ძირითადად საგადასახადო ადმინისტრირების სისუსტით და კორუფციის მაღალი დონით. „ვარდების რევოლუციის" შემდგომ პერიოდში მდგომარეობა პოზიტიურად შეიცვალა და

1 **კორდონიე ქრისტეფორე,** საქართველოს მრეწველობის დაფინანსება, კრებულში: „საქართველოს ეკონომიკური ტენდენციები", ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი, 2008, მაისი, გვ. 73.

2004-2005 წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებმა და გრანტებმა, შესაბამისად, 1773,3 და 2607,9 მლნ ლარი შეადგინა. საყურადღებოა, რომ 2003 წელთან შედარებით საგადასახადო შემოსავლები (809,6 მლნ ლარი) 2005 წელს 3-ჯერ გაიზარდა (1836,1 მლნ ლარი).

დაწყებული 2006 წლიდან 2009 წლამდე ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსულობები და გადასახდელები ყოველწლიურად თითქმის 2 მლრდ ლარით იზრდებოდა, ხოლო 2009 წლის გეგმიური მონაცემით იგი წინა წელთან შედარებით უმნიშვნელოდ შემცირდა, რაც გლობალური კრიზისით და ცნობილი აგვისტოს მოვლენებით უნდა აიხსნას.

რეგიონული განვითარების კუთხით საყურადღებოა სახელმწიფო ბიუჯეტების ასიგნებების (ხარჯების) სტრუქტურა. უკანასკნელ სამ წელიწადში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაწეული ხარჯების მოცულობა თითქმის ორჯერ გაიზარდა, მათ შორის, ყველაზე მაღალი ტემპებით იზრდებოდა ასიგნებები შრომის ანაზღაურებაზე, სუბსიდიებზე და სოციალურ უზრუნველყოფაზე. კერძოდ, 2008 წელს 2006 წელთან შედარებით შრომის ანაზღაურებაზე ხარჯები გაიზარდა 2,1-ჯერ. სუბსიდიებზე – 2,7-ჯერ, ხოლო სოციალურ უზრუნველყოფაზე – 1,8-ჯერ. 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის თანახმად სუბსიდიებზე გამოყოფილი ასიგნებები წინა წელთან შედარებით 2-ჯერ ნაკლებია (430,6 მლნ ლარი), რაც ნიშნავს, რომ რეგიონებს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების მოცულობა შეუმცირდებათ, თუმცა თუ გაეითვალისწინებთ წინა წლების პრაქტიკას, მოსალოდნელია, რომ ის წლის განმაელობაში მნიშვნელოვნად გაიზრდება უცხოური დახმარებებისა და და სხვა სახის საბიუჯეტო შემოსაელების ზრდის შემთხვევაში.

უკანასკნელ წლებში ცვლილებები მოხდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ფუნქციონალურ სტრუქტურასა და დინამიკაში. აბსოლუტური მაჩვენებლებით დიდად გაიზარდა ხარჯები საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურე-

ბაში, თავდაცვასა და სოციალური უზრუნველყოფის სფეროში. 2008 წელს თავდაცვის ხარჯებმა 1,5 მლრდ ლარს გადააჭარბა, მეორე ადგილზე 1,4 მლრდ ლარით მოდიოდა საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურება, ხოლო მესამეზე – სოციალური უზრუნველყოფა (1,1 მლრდ ლარი). ხარჯების ზრდის მაღალი ტემპები დაფიქსირდა სხვა სფეროებშიც იმ განსხვავებით, რომ მათი სასტარტო დონე დაბალი იყო. მაგალითად, განათლებაზე გაწეულმა ხარჯებმა 2008 წელს 425,6 მლნ ლარი შეადგინა, 2004 წელთან (65,3 მლნ ლარი) შედარებით გაიზარდა 6,5 – ჯერ, ჯანმრთელობის დაცვაზე ხარჯები ამავე პერიოდში გაიზარდა 5,2 ჯერ, მაგრამ მისი სასტარტო დონე (2004 წ.) მხოლოდ 54,8 მლნ ლარს შეადგენდა. რეგიონული განვითარების კუთხით თუ განვიხილავთ სახელმწიფო საბიუჯეტო ხარჯების ფუნქციონალურ სტრუქტურას, აშკარაა რომ ამ მიმართულებით არსებითი ხასიათის ცვლილებები არ მომხდარა. ამაზე მეტყველებს ის ფაქტი, რომ სოფლის მეურნეობაზე, სატყეო მეურნეობაზე, მეთევზეობა-მონადირეობაზე გაწეულმა ხარჯებმა 2008 წელს შეადგინა 58,2 მლნ ლარი, ხოლო 2004 წელს ყველაზე დაბალი იყო და შეადგენდა მხოლოდ 29,2 მლნ ლარს.

სახელმწიფო ფინანსური პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია უდეფიციტო ბიუჯეტის ფორმირება, თუმცა სახელმწიფოებრივი მშენებლობის დაბალი სასტარტო დონე არ იძლეოდა საშუალებას ხარჯები სრულად დაფინანსებულიყო შემოსავლებით, რის გამოც გარდამავალ ეტაპზე საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი ყოველწლიურად დეფიციტურ ხასიათს იღებდა. 2002 წელს ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტმა შეადგინა 252,1 მლნ ლარი, 2003 წელს – 289 მლნ ლარი, ხოლო შემდგომ წლებში იგი შემცირების ტენდენციით ხასიათდებოდა, 2007 წელს კი დეფიციტი მნიშვნელოვნად გაიზარდა და შეადგინა 159,1 მლნ ლარი.

თანახმად საქართველოს მთავრობის პროგრამისა, „საქართველო სიღარიბის გარეშე“[1], აღებულ იქნა ვალდებულება, რომ 2007 წლიდან ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტი იქნებოდა უდეფიციტო. იმავდროულად შეიცვალა ბიუჯეტის დეფიციტის გაანგარიშებების მეთოდოლოგია, იგი მიახლოებული იქნა სახელმწიფო ფინანსური სტატისტიკის გაანგარიშების საერთაშორისო მეთოდოლოგიასთან, რომლის თანახმადაც ბიუჯეტის დადებითი მთლიანი სალდო არის ბიუჯეტის პროფიციტი, ხოლო უარყოფითი მთლიანი სალდო – დეფიციტი. მთლიანი სალდო კი წარმოადგენს საოპერაციო სალდოსა და არაფინანსური აქტივების ცვლილებას შორის სხვაობას. საოპერაციო სალდო არის ბიუჯეტის შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის სხვაობა.[2]

ამ ახალი მეთოდოლოგიით შედგენილ 2008 წლის ბიუჯეტში (კანონი) დაფიქსირდა 174 ათასი ლარის პროფიციტი, თუმცა ფაქტობრივად მისი შესრულება ვერ მოხერხდა და წინასწარი გაანგარიშებით მოსალოდნელია მისი დეფიციტურობა. 2009 წლის გეგმიური მაჩვენებლით საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტი შეადგენს 550,5 მლნ ლარს.

საყურადღებოა, რომ უკანასკნელი წლების საბიუჯეტო შემოსავლებში საკმაოდ დიდი ადგილი ეჭირა კაპიტალურ (ანუ პრივატიზაციიდან მიღებულ) შემოსავლებს. 2004 წელს პრივატიზაციიდან მიღებულმა შემოსავლებმა სახელმწიფო ბიუჯეტში შეადგინა 72,2 მლნ ლარი, 2005 წელს იგი გაიზარდა 386,8 მლნ ლარამდე, 2006 წელს კი შეადგინა 617,5 მლნ ლარი. 2007 წელს პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავალი დაიგეგმა 200,0 მლნ ლარით, ფაქტობრივად კი შეადგინა 518,3 მლნ ლარი. 2008 წელს დაიგეგმა 621,7 მლნ ლარი, ხოლო წლის მეორე ნახევარში გეგმა შესრულდა 77 პრო-

1 საქართველოს მთავრობის პროგრამა „საქართველო სიღარიბის გარეშე“. www.government.gov.ge

2 „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“, (მუხლი 12).

ცენტით და შემოსავლებმა შეადგინა 481,6 მლნ ლარი. ცნობილი მოვლენების შედეგად შემდგომში იკლო პრივატიზაციის პროცესმა. როგორც პრივატიზაციის განვლილი პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, 2008 წლამდე განხორციელდა თითქმის ყველა მსხვილი ობიექტების პრივატიზაცია, რის გამოც შემდგომ პერიოდში ამ კუთხით საბიუჯეტო შემოსავლები მნიშვნელოვნად დაიკლებს. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავალი მთლიანად გაიწერებოდა სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებში და იგი ემსახურებოდა ჩვეულებრივი საბიუჯეტო ასიგნებების დაფარვას, არ შექმნილა არანაირი განვითარების ფონდი, რომლითაც შესაძლებელი გახდებოდა რეალური სექტორის აღორძინება-განვითარება იმ რეგიონებში, სადაც განთავსებული იყო საპრივატიზაციო ობიექტი.

როგორც ცნობილია, პრივატიზაციის პროცესი სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს დააფინანსოს გრძელვადიანი საინვესტიციო პროექტები, განსაკუთრებით ისეთები, როგორიცაა სუსტად განვითარებული და დეპრესიული რეგიონები, თუმცა განვლილ პერიოდში ეს შესაძლებლობა ფაქტობრივად ხელიდან იქნა გაშვებული (რამოდენიმე რეგიონის გამოკლებით). მეორეც, პროვატიზაციიდან მიღებული შემოსავლების არამიზნობრივმა გამოყენებამ გარკვეულწილად ხელი შეუწყო ინფლაციის დონის ამაღლებას, რაც ნეგატიურად აისახა მოსახლეობის ცხოვრების დონესა და ხარისხზე.

რეგიონული განვითარების დაფინანსებაზე გარკვეულწილად ასახვას ჰპოულობს სახელმწიფო ვალის (საშინაო და საგარეო) მოცულობა და დინამიკა. რაც უფრო მაღალია სახელმწიფო ვალი, მით უფრო მით უფრო ნაკლებ გადახდისუნარიანია ქვეყანა. გარდამავალი პერიოდის საწყის ეტაპზე საბიუჯეტო კრიზისის გამო სახელმწიფო ვალის სტრუქტურაში საშინაო ვალი უფრო მაღალი ხვედრითი წილით იყო წარმოდგენილი, ხოლო ბოლო წლებში უცხოეთიდან

მიღებულმა საკმაოდ დიდი მოცულობის სესხებმა სახელმწიფო ვალის სტრუქტურა პირიქით შეცვალა. ამჟამად სახელმწიფო ვალის სტრუქტურაში 60 პროცენტზე მეტი საგარეო ვალზე მოდის.

უკანასკნელ წლებში ქვეყნის შიდა ვალი თითქმის უცვლელია და მცირე კლების ტენდენციით ხასიათდება.. კერძოდ, 2002-2008 წლებში იგი მერყეობდა 1520,3-1458,9 მლნ ლარის ფარგლებში. მისი ძირითადი კომპონენტებია სახელმწიფო-კომერციულ ბანკებში შეტანილი ანაბრების დაევალიანების ნაშთი და 90-იან წლებში ბიუჯეტის დეფიციტის შესავსებად მთავრობის მიერ ეროვნული ბანკიდან აღებული სესხების ნაშთი. მთავრობას ეროვნული ბანკის ვალების გასტუმრება არ დაუწყია, ხოლო ახალი ვალების აღებას მას კანონი უკრძალავს. არსებული დაევალიანების გადახდის მიზნით საქართველოს ეროვნულ ბანკსა და ფინანსთა სამინისტროს შორის არსებული შეთანხმებით ხდება მისი გარდაქმნა ფასიან ქაღალდებად და საბანკო აუქციონზე მათი რეალიზაცია.

2007 წლის ბოლოს სახელმწიფოს საგარეო ვალმა 1,5 მლრდ. აშშ დოლარს მიაღწია. ამავე წელს მთავრობამ საგარეო სექტორიდან ისესხა 160 მლნ აშშ დოლარი, ხოლო 2008 წელს ევრობონდების გამოშვების გზით 500 მლნ აშშ დოლარის სესხი აიღო, რამაც ძირეულად შეცვალა საგარეო ვალის შემცირების ჩამოყალიბებული ტენდენცია. დღეისათვის საგარეო ვალის მოცულობა 2,1 მლრდ აშშ დოლარს შეადგენს. მთავრობის ძირითად მსესხებელს მსოფლიო ბანკი, ევროკავშირი, გერმანია და რუსეთი წარმოადგენენ და მათზე მთელი სახელმწიფო საგარეო ვალის 80 % მოდის. პრივატიზაციის პროცესის გაღრმავებისა და უცხოური ინვესტიციების საკმაოდ დიდი რაოდენობის შემოდინების პროცესში საგარეო ვალის აღება არაეფექტიანია და იგი ძვირი უჯდება ქვეყანას.

რეგიონალური ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი

მნიშვნელოვანი ფაქტორია ქვეყანაში ფულად-საკრედიტო სისტემის მდგომარეობა. ამ მიმართულებით საქართველოში უკანასკნელ პერიოდში საკმაოდ პოზიტიური ვითარება ჩამოყალიბდა, თუმცა მასში მსოფლიო კრიზისმა და რუსეთის აგრესიამ გარკვეული ნეგატიური ცვლილებები შეიტანა.

საქართველოში ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის ძირითად მიზანს შეადგენს ფასების ზრდის შეზღუდვა და ინფლაციის რეგულირება. ოფიციალური სტატისტიკის მონაცემებით 2003-2008 წლებში წლიური ინფლაციის დონე მერყეობდა 5,5 – 11,0 პროცენტის ფარგლებში. 2003-2004 წლებში მან შესაბამისად შეადგინა 7,0 და 7,5 პროცენტი, 2005-2006 წლებში შესაბამისად 6,2 და 8,8 პროცენტი. ინფლაციის ყველაზე მაღალი დონე დაფიქსირდა 2007 წელს - 11,0, პროცენტი, ხოლო ყველაზე დაბალი 2008 წელს – 5,5 პროცენტი.

2007 წელს ინფლაციის მაღალი ტემპი განაპირობა გარე ფაქტორების მოქმედებამ. ქვეყნის შიგნით ფასების ზრდაზე მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდიანა მსოფლიო ფასების ზრდამ და სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებში ინფლაციის მაღალმა დონემ (ინფლაციის იმპორტირებამ). კერძოდ, ადგილი ჰქონდა მსოფლიო ფასების ზრდას ხორბალზე, მზესუმზირის ზეთზე და ნავთობპროდუქტებზე. რამდენადაც აღნიშნული პროდუქტები საიმპორტო პროდუქციის ჯგუფში შედის, ცხადია ამან მნიშვნელოვანი გავლენა მოახდინა საქართველოში ინფლაციის მაღალი დონის ფორმირებაზე. ამავე დროს ადგილი ჰქონდა შიდა რეგულირებადი ფასების ზრდას: გაიზარდა ქვეყნის შიგნით ავტობუსით და მიკროავტობუსით, აგრეთვე ტაქსით მგზავრობის ფასი. გაიზარდა აგრეთვე გადასახადები წყალზე, ნაგვის გატანასა და სხვა მომსახურებაზე, რომელთა წილი სამომხმარებლო კალათაში თითქმის 30 პროცენტს აღწევს.

უკანასკნელ წლებში საქართველოს ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მიმართ მაღალი ნდობის ხარისხი ჩამოყალიბდა, ამაზე მიუთითებს ის გარემოება, რომ ყოველწლიურად

იზრდებოდა საბანკო აქტივების და დეპოზიტების მოცულობა. 2008 წლის პირველი ნახევრისათვის საბანკო სექტორში განთავსებული დეპოზიტების მოცულობამ 3 მლრდ ლარს გადააჭარბა., თუმცა დოლარიზაციის დონე საკმაოდ მაღალი იყო. დეპოზიტების სტრუქტურაში უცხოური ვალუტის წილმა 70 %-ს გადააჭარბა. 2008 წლის მსოფლიო კრიზისმა და რუსეთის აგრესიამ საქართველოში გარკვეულწილად შეარყია ქვეყნის საბანკო სისტემა. კომერციულ ბანკებს შეექმნათ ლიკვიდობის პრობლემა, გაიზარდა საბანკო სესხების განაკვეთები, შემცირდა ბანკების მხრიდან უცხოური ინვესტიციების მიღება, გაიზარდა უიმედო სესხების მოცულობა და ყოველივე ამან უარყოფითი გავლენა იქონია ეკონომიკურ განვითარებაზე. კრედიტების მიუღებლობის გამო პრობლემები შეექმნა სამშენებლო სექტორს, ვაჭრობას, ტურიზმს და ა.შ.

მართალია, უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ბანკების ფინანსური რესურსები, მაგრამ იგი მაინც არაა საკმარისი სესხებზე ქვეყნის ეკონომიკის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. მდგომარეობა კიდევ უფრო გაართულა მსოფლიო კრიზისმა. 2008 წელი ქვეყნის საბანკო სექტორმა უმნიშვნელო მოგებით (24 მლნ ლარი) დაასრულა, მაშინ როდესაც 2007 წელს მან 109 მლნ ლარს მიაღწია. აღსანიშნავია, რომ მსოფლიო თანამეგობრობის ქვეყნების მიერ საქართველოსთვის გამოყოფილი 4,5 მლრდ აშშ დოლარიდან 1,2 მლრდ კომერციული ბანკებისთვისაა გამოყოფილი. ეს საკმაოდ დიდი თანხაა, მაგრამ მდგომარეობას ართულებს ის გარემოება, რომ ბანკებს დაუგროვდათ უცხოური ვალები თითქმის ნახევარი მლრდ აშშ დოლარის მოცულობით და სავარაუდოა, რომ ახალი სესხები ძველ სესხებს ჩაენაცვლება. ასეთ ვითარებაში კომერციულ ბანკებს აქტიური სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა დასჭირდებათ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, გაიზარდა უიმედო სესხების მოცულობა და ასეთი კრედიტების რიცხვი მოკლე დროში

150 ათასამდე გაიზარდა. 2008 წლის აგვისტო – დეკემბერში ვადაგადაცილებული სესხების მოცულობამ 200 მლნ ლარს გადააჭარბა. ასეთ ვითარებაში საბანკო სექტორისათვის პრიორიტეტულ და გადაუდებელ ამოცანას წარმოადგენს მათი ლიკვიდობით უზრუნველყოფა.

რეგიონალური განვითარების მაკროეკონომიკური გარემოს ანალიზისას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს **ინვესტიციურ პოლიტიკას**. 2000 წლამდე საქართველოში უცხოური ინვესტიციები თითქმის არ შემოდიოდა, რაც მნიშვნელოვნად აფერხებდა ქვეყნის ეკონომიკის განვითარება – აღორძინებას. 200 წელს უცხოური ინვესტიციების მოცულობამ შეადგინა 131,2 მლნ ლარი, შემდგომ წელს მისი მოცულობა შემცირდა და შეადგინა 109,8 მლნ ლარი. ამ პერიოდიდან იწყება უცხოური პირდაპირი ინვესტიციების ზრდა: 2002 წ. – 167,1 მლნ ლარი. 2003წ. – 340,1 მლნ ლარი, 2004 წ. – 499,1 მლნ. ლარი, 2005 წ. – 499,7 მლნ ლარი. 2006 წელი იყო გარდატეხის პერიოდი და ამ დროს ინვესტიციების მოცულობა 2 – ჯერ გაიზარდა (1,2 მლრდ ლარი). 2007 წელს უცხოური ინვესტიციების მოცულობა იყო რეკორდული – 2,1 მლრდ ლარი, ხოლო 2008 წელს წინასწარი გაანგარიშებით მისმა მოცულობამ უნდა შეადგინოს 1,3 მლრდ ლარი. ინვესტიციების ასეთი ნახტომისებრი ზრდა გამოწვეული იყო მილსადენების მშენებლობით საქართველოს ტერიტორიაზე.

საყურადღებოა, რომ ინვესტიციების დარგობრივ სტრუქტურაში წინა პლანზეა წამოწეული ტრანსპორტი და კავშირგაბმულობა. მისმა ხვედრითმა წილმა მთლიან უცხოურ ინვესტიციებში 2007 წელს შეადგინა 20,6% (416,6 მლნ ლარი). მეორე ადგილზე მოდის მრეწველობა – 19,7% (398,2 მლნ ლარი), ხოლო მესამე ადგილზეა ენერგეტიკა – 17,9% (362,5 მლნ ლარი). აღნიშნული ინვესტიციების უმეტესი ნაწილი შემოვიდა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიზნობრივი პროგრამების (მილენიუმის პროგრამა) ფარგლებში.

აღსანიშნავია, რომ უახლოეს მომავალში მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისიდან გამომდინარე, მოსალოდნელია ინვესტიციური ნაკადებში შემოდინების შეზღუდვა საქართველოში. მსოფლიოში ადგილი აქვს ფასიანი ქაღალდებიდან და აქტივებიდან სახსრების მასობრივ გადინებას ნაღდ ფულში და კაპიტალი ხშირ შემთხვევაში ტოვებს ისეთ სარისკო ბაზარს, როგორიც დღეისათვის საქართველოშია. ინვესტორებისათვის განვითარებადი ქვეყნები და, მათ შორის, საქართველოც, ჯერ კიდევ არ წარმოადგენს მაღალი კლასის კაპიტალდაბანდების ობიექტს, რის გამოც უცხოური ინვესტიციების შემოდინების უკანასკნელი წლების დონის შენარჩუნება შეიძლება გაძნელდეს.

თანამედროვე ეტაპზე საქართველოს ხელისუფლება მაქსიმალურ ძალისხმევას მიმართავს უცხოური ინვესტიციების მოსაზიდად. ჩვენი აზრით, ნებისმიერ ფასად უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა არაა გამართლებული. უფრო მნიშვნელოვანია ქვეყნის შიგნით დანაზოგებისა და კაპიტალის მობილიზაციის ალტერნატიული საშუალებების გამოვლენა. ქვეყნის ეკონომიკური უსაფრთხოების პოზიციიდან უცხოური ინვესტიციები უნდა განხორციელდეს როგორც შიდა ინვესტიციერი დეფიციტის შევსების წყარო და არა როგორც ეკონომიკური განვითარების მთავარი განმსაზღვრელი ბერკეტი.

რეგიონული განვითარების ტემპებზე და პროპორციებზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს აგრეთვე ქვეყნის **საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების სფეროში შექმნილი გარემო.** რაც უფრო მაღალია იმპორტის მოცულობა და დაბალია საექსპორტო პროდუქციის წარმოება, მით დაბალია რეგიონალური ბაზრის აქტივობა და, შესაბამისად, ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტემპები და მასშტაბები.

როგორც ანალიზი გვიჩვენებს, **საქართველოს გარდამავალ ეტაპზე საგარეო ვაჭრობის უარყოფითი სალდო ჩამო-**

ყალიბდა და განსხვავება ექსპორტსა და იმპორტს შორის ყოველწლიურად ღრმავდება. ქვეყნის საგარეო ვაჭრობის ბრუნვამ 2003 წელს შეადგინა 1,6 მლრდ აშშ დოლარი, აქედან იმპორტმა – 1,1 მლრდ და ექსპორტმა – 461,4 მლნ აშშ დოლარი. უარყოფითმა სალდომ - 679,7 მლნ აშშ დოლარი. ამ პერიოდიდან მოყოლებული ექსპორტსა და იმპორტს შორის სალდოს მოცულობა ყოველწლიურად იზრდება და 2007 წლისათვის მან შეადგინა 3,9 მლრდ აშშ დოლარი მინუსით. 2008 წელს საქართველოს საგარეო სავაჭრო ბრუნვამ შეადინა 7,5 მლრდ დოლარი, ხოლო იმპორტი 6,5 მლრდ აშშ დოლარი, რაც 2007 წლის მაჩვენებელზე 17,2 %-ით მეტია. აქედან ექსპორტი 1,5 მლრდ დოლარია, ხოლო იმპორტი 6,5 მლრდ დოლარი. უარყოფითმა სავაჭრო ბალანსმა შეადგინა 4,5 მლრდ აშშ დოლარი, ანუ იმპორტმა ექსპორტს 4-ჯერ გადააჭარბა. საქართველოს უარყოფითი სავაჭრო ბალანსი დაუფიქსირდა 107 პარტნიორ ქვეყანასთან, ხოლო დადებითი – 21 ქვეყანასთან.

აღსანიშნავია ისიც, რომ საქართველოს საგარეო ვაჭრობის პირობებიც გაუარესებულია იმის გამო, რომ ქვეყნის ძირითად საექსპორტო საქონელზე (ჯართი, ფერადი ლითონები) ფასები უფრო მეტად დაეცა, ვიდრე ენერგომატარებლებზე. ამასთანავე, საქართველოს რუსეთის ემბარგოს გამო, პრობლემები შეექმნა ღვინის, მინერალური წყლების ექსპორტის კუთხით, ხოლო რუსეთის აგრესიის შემდეგ შეიცვალა საგარეო ვაჭრობის გეოგრაფიაც. ყურძნის ღვინის ექსპორტმა, რომელსაც 2005 წლის ექსპორტში მეორე ადგილი ეკავა, 2008 წელს მეთორმეტე ადგილზე გადაინაცვლა, რაც ჩვენი ქვეყნის რეგიონული განვითარების ინტერესებიდან ნეგატიურ მოვლენად უნდა ჩაითვალოს. რუსეთის ფედერაციის მიერ დაწესებული ემბარგოს შედეგად საქართველოს სავაჭრო პარტნიორ ქვეყნებს შორის თურქეთმა პირველ ადგილზე გადაინაცვლა, როგორც ექსპორტის, ასევე იმპორტის მიხედვით. შემდეგ ადგილზე მოდის აზერბაიჯა-

ნი, სომხეთი, უკრაინა და ა.შ. იმპორტის მხრივ თურქეთის შემდეგ მოდის აზერბაიჯანი, გერმანია, არაბთა გაერთიანებული საემირო, ჩინეთი და ა.შ.

უკანასკნელი წლების მანძილზე ქართული ექსპორტის სტრუქტურა არ უმჯობესდება და ძირითად საექსპორტო პროდუქციად კვლავ რჩება ფეროშენადნობი, ჯართი, სასუქი და თხილი. თურქეთთან თავისუფალ ვაჭრობაზე ხელშეკრულების დადებამ კი კიდევ უფრო გაზარდა იმპორტი ამ ქვეყნიდან, განსაკუთრებით სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების, რომელიც რასაკვირველია უარყოფით გავლენას ახდენს საქართველოს რეგიონებში სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოებაზე. შემოტანილი პროდუქცია უფრო იაფია და მიუხედავად მის დაბალი ხარისხისა, მომხმარებელი მაინც მას ეტანება. საბოლოო ჯამში იქმნება არახელსაყრელი გარემო საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარებისათვის. სავარაუდოა, რომ საგარეოეკონომიკური ურთიერთობებში ჩამოყალიბებული ტენდენცია უახლოეს მომავალში არ შეიცვლება, ამიტომ, ჩვენი აზრით, საქართველოს ხელისუფლებამ მაქსიმალური ძალისხმევა უნდა მიმართოს ექსპორტ-იმპორტის თანაფარდობის დასაბალანსებლად.

საგარეოეკონომიკურ ურთიერთობათა სფეროს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი კომპონენტია აგრეთვე ექვეყანაში ყოველწლიურად გადმორიცხული ფულადი სახსრები. 2004 წლამდე ამ თანხების მოძრაობა აღრიცხვას არ ექვემდებარებოდა, თუმცა მათი ზრდის ტენდენცია მაინც იკვეთება. წმინდა ფულადმა ტრანსფერებმა 2000 წელს შეადგინა 63,2 მლნ აშშ დოლარი. (არაზუსტი აღრიცხვით), ხოლო 2008 წელს იგი გაიზარდა 800,0 მლნ აშშ დოლარამდე. ტრანსფერების ასეთი მაღალი ტემპის ზრდა განპირობებულია ქვეყნიდან მზარდი მიგრაციით და უცხოეთის ქვეყნების საკმაოდ სწრაფი განეითარებით. ყველაზე დიდი მოცულობის ფულადი ტრანსფერი საქართველოში იგზავნება რუსეთიდან, თუმცა

მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ნეგატიურმა გაელენამ რუსეთის ეკონომიკაზე შეიძლება ტრანსფერების გეოგრაფია შეცვალოს.

ამრიგად, როგორც ანალიზიდან ჩანს საქართველოში რეგიონალური განვითარების მაკროეკონომიკური გარემო და ინსტრუმენტები მეტნაკლებად ხელსაყრელ პირობებს ქმნიდა 2008 წლამდე, ხოლო მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისისა და რუსეთის აგრესიის შედეგებმა პოზიტიური სურათი ნაწილობრივ გააუფერულა, რაც გარკვეულ ცვლილებებს და კორექტირებას საჭიროებს როგორც მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკაში, ასევე რეგიონალური განვითარების სტრატეგიაში.

თემა 8.
რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკა

საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ტემპები გარდამავალ ეტაპზე მნიშვნელოვნად დაეცა, რაც განპირობებული იყო ქვეყანაში შექმნილი მძიმე ეკონომიკური და პოლიტიკური მდგომარეობით. ქვეყნის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის მოპოვებას თან მოჰყვა სამოქალაქო დაპირისპირება, რამაც უდიდესი მატერიალური ზარალი მიაყენა მთელ რიგ რეგიონებს. ამასთანავე მოიშალა ადგილობრივი მმართველობა, მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი შიმშილის ზღვარზე აღმოჩნდა. საბიუჯეტო კრიზისმა, ეკონომიკური კავშირების მოშლამ, პენსიების გაუცემლობამ, კორუფციამ და სხვა ნეგატიურმა მოვლენებმა ვერ უზრუნველყვეს რეგიონული ეკონომიკის აღორძინება-განვითარება. მდგომარეობა ნაწილობრივ გაუმჯობესდა უკანასკნელ წლებში. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციამ, სახელმწიფო ბიუჯეტის გაჯანსაღებამ, მეწარმეობრივი აქტივობის გაძლიერებამ, უცხოური ინვესტიციების მოცულობის ზრდამ და სხვა პოზიტიურმა ფაქტორებმა გარკვეული სტიმული მისცა რეგიონული ეკონომიკის გამოცოცხლებას. რეგიონებში ამ ბოლო წლებში საკმაოდ მაღალი ტემპით იზრდება ეკონომიკური სუბიექტების რაოდენობა, რომლებიც მეწარმეობის სხვადასხვა სფეროში საქმიანდებიან.

მიუხედავად იმისა, რომ ყოველწლიურად მატულობს რეგისტრირებული ეკონომიკური სუბიექტების რაოდენობა რეგიონების მიხედვით, ეკონომიკის აღორძინება-განვითარების ტემპები და მასშტაბები მაინც დაბალია. განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობა შეექმნა იმ რეგიონებს, რომლებიც საბჭოურ პერიოდში ინდუსტრიული განვითარების მაღალი დონით იყო წარმოდგენილი.

საბჭოური პერიოდის საქართველოში რეგიონული სამ-

რეწველო პოტენციალი განლაგებული იყო ქვეყნის თითქმის ყველა რეგიონში, პრიორიტეტულად კი მსხვილ ქალაქებსა და ინდუსტრიულ რეგიონებში, კერძოდ კი ქალაქებში: თბილისში, რუსთავში, ქუთაისში, ბათუმში, სოხუმში, ჭოთში, ზუგდიდში, ზესტაფონში, ცხინვალში, გორში, მარნეულში, აგრეთვე აჭარაში, აფხაზეთში, იმერეთში, სამეგრელოში და ა.შ. ამასთანავე, რეგიონების ინდუსტრიული განვითარების დონეები მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან იმის გამო, რომ არაერთგვაროვანი იყო მათი ბუნებრივ-გეოგრაფიული გარემო, სანედლეული, სატრანსპორტო, სოციალური და სხვა პირობები.

ქვეყნის სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ საწყის ეტაპზე არსებითად შეიცვალა წლების განმავლობაში ჩამოყალიბებული სამრეწველო ბაზა, მოიშალა ტრადიციული სამრეწველო-ეკონომიკური კავშირები, დაიკარგა სანედლეულო, ენერგეტიკული, ფინანსური და ა.შ. წყაროები. შედეგად ამისა ერთბაშად შემცირდა საექსპორტო ტრადიციული პროდუქციის წარმოება და მათი ექსპორტი ქვეყნის გარეთ, ხოლო შიდა მოხმარებას ჩაენაცვლა იმპორტული პროდუქცია. შემდგომ ეტაპზე ამას მოჰყვა მრეწველობის წამყვანი დარგების პარალიზება და სრული რეცესია, თუმცა მცირეოდენ გამოცოცხლებას ჰქონდა ადგილი 90-იანი წლების მეორე ნახევარში, მაგრამ მან შემდგომი განვითარება ვერ ჰპოვა და ნაწილობრივ შენარჩუნებულ იქნა მრეწველობის ცალკეული დარგების საწარმოები.

აღსანიშნავია, რომ **ქვეყნის განვითარების ეკონომიკურ სტრატეგიაში წინა პლანზე წამოიწიეს მომსახურების სფეროს დარგებმა (ტურიზმი, სოციალური ინფრასტრუქტურა, ფინანსური შუამავლობა და ა.შ.) და შედარებით ნაკლები ყურადღება ექცევა რეალურ სექტორს, განსაკუთრებით კი მრეწველობას (როგორც მომპოვებელ ისე გადამამუშავებელს).** შედეგად ამისა სრულად გაჩერებულია ან მცირე სიმძლავრით ფუნქციონირებენ მრეწველობის ისეთი გიგანტები,

როგორებიც იყვნენ ზესტაფონის ფეროშენადნობების ქარხანა, ჭიათურის მარგანეცის საწარმო, რუსთავის მეტალურგიული ქარხანა და ა.შ. რაც შეეხება მანქანათმშენებლობის, მათ შორის ზუსტი ხელსაწყოთმშენებლობის ქარხნებს, ისინი მთლიანად მოიშალა და ჯართად გაიყიდა უცხოეთის ქვეყნებში. ყოველივე ამან ათასობით ადამიანი დატოვა უმუშევრად და გააღრმავა რეგიონული განვითარების დონეებს შორის არსებული განსხვავებები. ადრე ინდუსტრიულად განვითარებულმა რეგიონებმა გადაინაცვლეს დეპრესიული და პრობლემური რეგიონების რიცხვში. ამ რეგიონებიდან შრომისუნარიანი მოსახლეობის დიდი ნაწილი იმიგრირებულ იქნა უცხოეთის ქვეყნებში.

ცხადია, საქართველოს რეგიონების ადრინდელ დონეზე ინდუსტრიული განვითარების საკითხი დღის წესრიგიდან მოხსნილია, თუმცა მრეწველობის ზოგიერთი სახეების განვითარების მიმართულებით ამ ბოლო წლებში ძალისხმევის გააქტიურება შეინიშნება.

მრეწველობის საწარმოების პრივატიზაციამ და კერძო სექტორში გადასელამ ხელი შეუწყო ეკონომიკურ განვითარებას ქვეყნის რეგიონებში. როგორც 2001-2007 წლების სტატისტიკური მასალების ანალიზი გვიჩვენებს, მრეწველობის პროდუქცია რეგიონულ ჭრილში ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა. ოფიციალური სტატისტიკის მონაცემებით მთლიანად საქართველოში მრეწველობის პროდუქცია ამ პერიოდში 1134,8 მლნ ლარიდან გაიზარდა 3524,8 მლნ ლარამდე, ანუ 305,2 %-ით, თბილისში ზრდამ შეადგინა 360 %; აჭარის არ – 388,9 %; გურიის მხარეში – 410,4 %; იმერეთის მხარეში – 283,5 %; კახეთის მხარეში – 170,4 %; მცხეთა-მთიანეთის მხარეში – 324,1 %; რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარეში დაფიქსირდა 0,18 %-იანი შემცირება, სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში გაიზარდა – 363,2 %-ით; სამცხე-ჯავახეთის მხარეში – 157,0 %-ით; ქვემო ქართლის მხარეში – 311,9 %, შიდა ქართლის მხარეში – 1167,4 %. როგორც ამ ანალი-

ზიდან ჩანს, მთელ რიგ რეგიონებში მრეწველობის ზრდის ტემპები უფრო მაღალი იყო, ვიდრე მთლიანად საქართველოში და რიგ მრეწველურად განვითარებულ რეგიონებთან შედარებით, თუმცა ამას მეორე მხარეც აქვს. საქმე იმაშია, რომ ზრდის მაღალი ტემპები განპირობებულია საბაზო მაჩვენებლების მეტისმეტად დაბალი დონით, ფაქტობრივად კი, მიუხედავად მაღალი ტემპებისა ამ რეგიონებში გამოშვებული სამრეწველო პროდუქციის ფაქტობრივი მოცულობა ძალიან დაბალია. მაგალითად, გურიის მხარეში ბოლო 5 წლის მანძილზე მრეწველობის პროდუქცია გაიზარდა 4,1 – ჯერ, მაგრამ მთლიანად ქვეყნის საშრეწველო პროდუქციის მოცულობაში ამ რეგიონს 2001 წელს ეკავა მხოლოდ 1,2 %, ხოლო 2007 წელა 1,7 %. მართალია ამ მხარეში 2001 წელს 14,4 მლნ ლარიდან სამრეწველო პროდუქციის მოცულობა გაიზარდა 59,1 მლნ ლარამდე, მაგრამ წარმოებული პროდუქციის რეგიონულ სტრუქტურაში მისი ცვლილება არსებითად არ გაზრდილა..

2007 წლის მონაცემებით მრეწველობის პროდუქციის მთლიან მოცულობაში 42,6 %-ით პირველი ადგილი ეკავა ქ. თბილისს, მეორე ადგილზე იყო ქვემო ქართლის მხარე – 24,2 %, მესამეზე - იმერეთის მხარე – 9,2 %, შემდგომ ადგილებს ინაწილებდნენ შიდა ქართლის მხარე – 8,6 %, აჭარის არ – 3,3 %, კახეთის მხარე – 2,6 % და ა.შ. საანალიზო პერიოდში მრეწველობის დარგს ყველაზე მძიმე მდგომარეობა შეექმნა რაჭა-ლეჩხუმის მხარეში. განსხვავებით სხვა რეგიონებიდან ამ მხარეში პროდუქციის წარმოების მოცულობა 2001 წლის 10,0 მლნ ლარიდან 2007 წელს შემცირდა 8,2 მლნ ლარამდე, ხოლო რეგიონულ სტრუქტურაში მისი წილი 0,9 %-დან შემცირდა 0,2 %-მდე.

რეგიონებში მრეწველობის განვითარების დაბალმა დონემ შესაბამისად განაპირობა დასაქმების დაბალი დონე. მთლიანად ქვეყნის მრეწველობაში 2001 წელს დასაქმებული იყო 90 392 კაცი, ხოლო 2007 წელს მან შეადგინა 88 398

კაცი, ანუ ამ პერიოდში დასაქმებულთა რაოდენობა შემცირდა 1994 კაცით. ქ. თბილისის მრეწველობაში დასაქმებულთა რაოდენობა 2001-2007 წლებში გაიზარდა 7041 კაცით, ანუ 123,4 %-ით. დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდას ჰქონდა ადგილი გურიის მხარეში – 99 კაცით (105,7 %), კახეთის მხარეში – 1508 კაცით (140,3 %), შიდა ქართლის მხარეში – 4 კაცით. ამავე დროს საანალიზო პერიოდში მრეწველობაში დასაქმებულთა რაოდენობა შემცირდა მთელ რიგ რეგიონებში. კერძოდ, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში შემცირებამ შეადგინა 501 კაცი, იმერეთის მხარეში – 3586 კაცი, მცხეთა-მთიანეთის მხარეში – 122 კაცი, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარეში – 430 კაცი, სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში – 1232 კაცი, სამცხე-ჯავახეთის მხარეში – 841 კაცი, ქვემო ქართლის მხარეში – 334 კაცი. ამრიგად, 11 რეგიონიდან მრეწველობაში დასაქმებულთა რიცხოვნობა საანალიზო პერიოდში გაიზარდა მხოლოდ 4 რეგიონში, ხოლო 7 რეგიონში დაფიქსირდა კლება. მრეწველობაში დასაქმებულთა რიცხოვნობის შემცირება, ჩვენი აზრით, უნდა აიხსნას ორი ფაქტორით. პირველი ეს არის წარმოებაში ახალი ტექნიკისა და ტექნოლოგიების დანერგვის შედეგად შრომის მწარმოებლურობის ზრდა და მეორე, სამრეწველო საწარმოების საკუთრების ფორმის შეცვლა. 2001 წლიდან 2007 წლამდე რეგიონებში განთავსებული საწარმოების უმეტესი ნაწილი პრივატიზებულ იქნა, რის გამოც მოხდა საწარმოების რეორგანიზაცია, რასაც მოჰყვა დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირება. მაგალითად, 2001 წელს რეგიონებში სამრეწველო საწარმოების 51,9 % იყო სახელმწიფო საკუთრების და, შესაბამისად, 48,1 % არასახელმწიფო საკუთრების. 2007 წელს კი სახელმწიფო საკუთრების საწარმოთა რაოდენობა შემცირდა 17,7 %-მდე და, შესაბამისად, 86,3 %-მდე გაიზარდა არასახელმწიფო საკუთრების საწარმოთა რაოდენობა. აქედან, კერძო, ანუ ადგილობრივ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე პრივატიზებულ საწარმოთა რაოდენობამ შეადგინა

53,3 %, ხოლო უცხოურ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე პრივატიზებულ საწარმოთა რაოდენობამ – 29,0 %. რეგიონების მიხედვით სამეწარმეო სფეროს ბრუნვის მოცულობა 2007 წლის მონაცემებით სქემატურად შეიძლება შემდეგნაირად წარმოვიდგინოთ (დიაგრამა 3).

სამეწარმეო სფეროში დასაქმებულთა საშუალო ხელფასი თბილისში შეადგენს 469,8 ლარს (2007 წ.), აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – 270,5 ლარს, გურიაში – 149,2 ლარს, იმერეთში – 202,8 ლარს, კახეთში – 188,4 ლარს, მცხეთა-მთიანეთში – 292,3 ლარს, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში – 191,6 ლარს, სამეგრელო-ზემო სვანეთში – 368,0 ლარს, სამცხე-ჯავახეთში – 179,5 ლარს, ქვემო ქართლში – 371,6 ლარს, შიდა ქართლში – 233,0 ლარს. როგორც ჩანს ყველაზე მაღალი ანაზღაურება სამეწარმეო სფეროში დასაქმებულებს აქვთ ქ. თბილისში, ხოლო ყველაზე დაბალი – გურიაში.

სოფლის მეურნეობა საქართველოს რეგიონული განვითარების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი სტრატეგიული დარგია. გარდამავალ ეტაპზე მის განვითარება-აღორძინებას მთელი რიგი პრობლემები შეექმნა. 2007 წლის მონაცემებით საქართველოში სულ ფუნქციონირებდა 800 ათასი სასოფლო მეურნეობა, მათ შორის, აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკაში – 52, იმერეთში – 176, სამეგრელო-ზემო სვანეთში – 108, გურიაში – 40, რაჭა-ლეჩხუმში და ქვემო სვანეთში – 32, შიდა ქართლში – 79, მცხეთა-მთიანეთში – 39, კახეთში – 124, ქვემო ქართლში – 102, სამცხე-ჯავახეთში – 48 ათასი. ქვეყნის სოფლის მეურნეობაში დასაქმებულია 910 ათასი კაცი (2007 წ.), რაც მთლიანად დასაქმებულთა 53,4 %-ს შეადგენს, მაშინ როდესაც 1990 წელს დასაქმებულთა რაოდენობა არ აღემატებოდა 695,0 ათას კაცს, რაც მთლიანად დასაქმებულების მხოლოდ 25,1 პროცენტს შეადგენდა. ასეთი ვითარება ჩამოყალიბდა იმ დროს, როდესაც სოფლის მოსახლეობის რიცხოვნობა 1990-2007 წლებში შემცირდა თითქმის 100

ათასზე მეტი კაცით. სოფლად მოსახლეობის რიცხოვნობის შემცირების პარალელურად დასაქმებულთა რიცხოვნობის მნიშვნელოვანი ზრდა განპირობებულია დასაქმებულთა აღრიცხვის მეთოდოლოგიის ცვლილებით, რაც იმაში გამოიხატა, რომ სოფლად მცხოვრები ყველა შრომისუნარიანი პირი ჩათვლილია დასაქმებულად, რაც მკვლევართა და ექსპერტთა მუდმივი დისკუსიის საგანია.

ფაქტობრივად სოფლად მცხოვრები ყველა შრომისუნარიანი პირის დაუსაქმებლობაზე ისიც მეტყველებს, რომ მთლიანი შიდა პროდუქტის სტრუქტურაში სოფლის მეურნეობაზე მოდის მხოლოდ 9-10 პროცენტი და ამ დარგში შექმნილი დამატებული ღირებულება არ აღემატება 1,5 მლრდ ლარს. უფრო მეტიც, ამაზე მიუთითებს ის გარემოებაც, რომ მოსახლეობის ერთ სულზე ძირითადი სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტების წარმოება შემცირების ტენდენციით ხასიათდება. მაგალითად, 1999 წელთან შედარებით 2007 წელს მოსახლეობის ერთ სულზე ხორბლის წარმოება 61 კგ-დან შემცირდა 17 კგ-მდე, სიმინდის 110-დან 68 კგ-მდე, კარტოფილის 100-დან 52 კგ-მდე, ხორბლის 23-დან 16 კგ-მდე, რძის 157-დან 143-მდე და ა.შ.

რეგიონებში სასოფლო-სამეურნეო წარმოების პოტენციალის შემცირების ერთ-ერთი მიზეზია სასოფლო-სამეურნეო კულტურების ნათესი ფართობების თანდათანობითი შემცირება. მაგალითად, მთლიანად საქართველოში 1999 წელს ნათესი ფართობები შეადგენდა 594,7 ათას ჰა-ს, ხოლო 2007 წელს კი 297,2 ათას ჰა-ს, მათ შორის იმერეთში შემცირდა 79,2-დან 49,8 ათას ჰა-მდე, სამეგრელო და ზემო სვანეთში 59,8-დან 39,6 ათ. ჰა-მდე, შიდა ქართლში 60,4-დან 22,7 ათას ჰა-მდე, კახეთში 171,2 ათ. ჰა-დან 86 ათ. ჰა-მდე, ქვემო ქართლში 108,0 ათ. ჰა-დან 45,7 ათ. ჰა-მდე, სამცხე-ჯავახეთში 53,9 ათ. ჰა-დან 26,7 ათ. ჰა-მდე, დანარჩენ რეგიონებში 62,2 ათ. ჰა-დან 26,7 ათ. ჰა-მდე.

განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობა შეიქმნა რეგიონებში

ხორბლის წარმოების მხრივ. 1999-2007 წლებში შიდა ქართლში ხორბლის წარმოება დაეცა 59,8 ტონიდან 4,7 ათას ტონამდე, კახეთში 92,5-დან 62,0 ათას ტონამდე, ქვემო ქართლში 51,9-დან 5,5 ათას ტონამდე. სხვა რეგიონებში 21,9-დან 2,7 ათას ტონამდე. საანალიზო პერიოდში განახევრებულია რეგიონებში სიმინდის, ლობიოს, მზესუმზირის, კარტოფილის, ბოსტნეულის, ბაღჩეულის, ხილის და ა.შ. წარმოება. ზრდის ტენდენცია შეინიშნება მხოლოდ თხილის, ყურძნის და ციტრუსების წარმოებაში. კატასტროფულად დაეცა ჩაის ფოთლის წარმოება დასავლეთ საქართველოს რეგიონებში, რამაც მძიმე ეკონომიკური მდგომარეობა შექმნა ამ რეგიონებში.

მეცხოველეობის დარგის პროდუქციის წარმოება (ხორცი, რძე და ა.შ.) უკანასკნელ წლებში მეტნაკლებად სტაბილურობით ხასიათდება, თუმცა იგი 90-იანი წლების წარმოების ნახევარსაც კი არ შეადგენს. მაგალითად, საქართველოში 1989 წელს იწარმოებოდა 178,8 ათასი ტონა ხორცი, ხოლო 2007 წელს მან შეადგინა 69,4 ათასი ტონა.

სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების მოცულობის შემცირების გამო, საქართველო დღეისათვის სურსათზე საკუთარ მოთხოვნილებას ვერ იკმაყოფილებს. 2007 წლის მონაცემებით საქართველოში ხორბლის იმპორტმა შეადგინა 788 ათასი ტონა, სიმინდის 16 ათასი ტონა, კარტოფილის 52 ათასი ტონა, ბოსტნეულის 64 ათასი ტონა, მცენარეული ცხიმების 30 ათასი ტონა, შაქრის 253 ათასი ტონა, ხორბლის 53 ათასი ტონა, ფრინველის ხორცის 28 ათასი ტონა, რძის 77 ათასი ტონა და ა.შ. სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის იმპორტით საქართველო სხვა პარტნიორი ქვეყნების დასაქმებას უწყობს ხელს, მაშინ როდესაც, საკუთარ ქვეყანაში უმუშევრობის დონე პოსტსოციალისტურ და პოსტსაბჭოურ ქვეყნებს შორის ყველაზე მაღალია.

უკანასკნელ წლებში რეგიონების მიხედვით მშენებლობის დარგი მეტისმეტად უთანაბროდ ვითარდებოდა. მთლი-

ანად ქვეყნის მასშტაბით მშენებლობის პროდუქცია 2001 წლის 239,0 მლნ ლარიდან 2007 წელს გაიზარდა 1717,2 მლნ ლარამდე. ამ პერიოდში მშენებლობის პროდუქცია ქვეყნის ყველა რეგიონში გაიზარდა, თუმცა არსებითად განსხვავებული ტემპებით და მასშტაბებით. თბილისში ზრდამ შეადგინა 714,4 %, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში 657,1 %, სხვა რეგიონებში მიუხედავად ზრდის მაღალი ტემპებისა, სტრუქტურულად არსებით პოზიტიურ ცვლილებას არ ჰქონდა ადგილი. მთლიანად ქვეყნის მშენებლობის პროდუქციაში თბილისზე მოდის 64,4% (2007 წ.), აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე - 8,0 %, სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეზე - 13,6 %, დანარჩენი რეგიონების წილი მერყეობს 0,6-3,8 %-ის ფარგლებში.

მშენებლობის დარგში ქვეყანაში მთლიანად დასაქმებულთა რაოდენობაში თბილისის წილი 2007 წელს შეადგენდა 55,0 %-ს, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში 9,0 %-ს, სამეგრელო-ზემო სვანეთში 9,3 %-ს, იმერეთში 9,0 %-ს, ხოლო დანარჩენ რეგიონებში მერყეობს 0,9-5,1 პროცენტის ფარგლებში. ანალიზიდან ირკვევა, რომ იმერეთის მხარეში მშენებლობაში შექმნილი პროდუქცია უმნიშვნელოა და მას მთლიან სტრუქტურაში 3,8 % უკავია, ხოლო დასაქმებულთა სტრუქტურაში ამ რეგიონის წილი შეადგენს 9,0 %-ს, რაც ლოგიკურად შეუსაბამოა და როგორც ჩანს სტატისტიკური ცდომილებით უნდა აიხსნას. ამრიგად, ქვეყნის რეგიონებში მშენებლობის მასშტაბებს მკვეთრად უთანაბრო სახე გააჩნია, მთელი მშენებლობის ნახევარზე მეტი ქ. თბილისზე მოდის, ხოლო ქ. ბათუმთან ერთად იგი თითქმის ორ მესამედს აღწევს. სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში მშენებლობის შედარებით მაღალი წილი სხვა რეგიონებთან შედარებით აიხსნება საანალიზო პერიოდში ზემო აფხაზეთისაკენ გზის მშენებლობით. რაც შეეხება რეგიონულ ჭრილში მშენებლობაში დასაქმებულთა რაოდენობის ცვლილებას ძირითადად შემცირების მიმართულებით, იგი უნდა აიხსნას, ერთის

მხრივ, მშენებლობაში ახალი ტექნიკისა და ტექნოლოგიის დანერგვის შედეგად შრომის მწარმოებლურობის ამაღლებით, ხოლო მეორეს მხრივ, საკუთრებითი ფორმის შეცვლის შედეგად მშენებლობის მმართველობით სექტორში დასაქმებულ მუშაკთა რაოდენობის შემცირებით. 2001 წელს მშენებლობის 26,2 % მოდიოდა სახელმწიფო სექტორზე, ხოლო 73,8 % - კერძო სექტორზე. 2007 წელს კი, შესაბამისად, ამ მაჩვენებლებმა შეადგინეს 5,2 და 94,8 %.

ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის დარგის რეგიონული განვითარების ანალიზი გვიჩვენებს უთნაბრობას მის განვითარებაში. დარგის მიერ წარმოებული პროდუქციის ზრდას ჰქონდა ადგილი ქ. თბილისში, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში, მცხეთა-მთიანეთის მხარეში, სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში და ქვემო ქართლის მხარეში. კერძოდ ქ. თბილისში 2007 წელს 2001 წელთან შედარებით ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის პროდუქცია გაიზარდა 3,5-ჯერ და შეადგინა 1586,8 მლნ ლარი, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში – 1,3-ჯერ (144,9 მლნ ლარი), მცხეთა-მთიანეთის მხარეში 4,5-ჯერ (6,4 მლნ ლარი), სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში - 2,1 ჯერ (149,3 მლნ ლარი), ქვემო ქართლის მხარეში - 1,3 ჯერ (15,9 მლნ ლარი). პროდუქციის შემცირებას ჰქონდა ადგილი გურიის მხარეში (უმნიშვნელოდ), იმერეთის მხარეში (2,6-ჯერ), კახეთის მხარეში (3,4-ჯერ), რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარეში (უმნიშვნელოდ), სამცხე-ჯავახეთის მხარეში (უმნიშვნელოდ) და შიდა ქართლის მხარეში 9,5-ჯერ. მთლიანად საქართველოში დარგის პროდუქცია საანალიზო პერიოდში გაიზარდა 2,7-ჯერ და 2007 წელს შეადგინა 1922,5 მლნ ლარი.

ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის დარგში დასაქმებულთა დინამიკის რეგიონული ჭრილი არასასურველ სურათს იძლევა. იმ რეგიონშიც კი, სადაც პროდუქციის ზრდა დაფიქსირდა, დასაქმებულთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად შემცირდა. ამ დარგში მთლიანად ქვეყნის მასშტაბითაც და-

საქმებულთა რაოდენობამ საანალიზო პერიოდში 1826 კაცით დაიკლო. ერთადერთი ტერიტორიული ერთეული სადაც დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა დაფიქსირდა არის ქ. თბილისი (1,6-ჯერ). ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სფეროში დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირება, მსგავსად მრეწველობისა, უნდა აიხსნას ძირითადად საკუთრების ფორმის ცვლილებით. ამას ადასტურებს სტატისტიკური მონაცემებიც. კერძოდ, 2001 წელს დარგის პროდუქციის გამოშვებაში სახელმწიფო სექტორზე მოდიოდა 46,2 %, ხოლო 2007 წელს იგი შეადგენდა 236,2 %-ს. პრივატიზაციის შედეგად არასახელმწიფო (კერძო) სექტორის წილი 53,8 პროცენტიდან 73,8 პროცენტამდე გაიზარდა. 2007 წელს სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა წილმა შეადგინა 53,9 %, ნაცვლად 74,8 %-ისა 2001 წელს, შესაბამისად გაიზარდა კერძო სექტორში დასაქმებულთა წილი – 46,1 % 2007 წელს, ნაცვლად 25,2 პროცენტისა 2001 წელს. საყურადღებოა, რომ ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის სფეროში უცხოელი ფიზიკური და იურიდიული პირების საკუთრებას შეადგენს 19,8 %.

რეგიონების მიხედვით ვაჭრობის, ავტოსარემონტო, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების საწარმოების პროდუქციის დინამიკის ანალიზი 2001-2007 წლებში გვიჩვენებს უთანაბრო განვითარებას. მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით ამ სფეროში პროდუქციის მოცულობა საანალიზო პერიოდში გაიზარდა 6,9-ჯერ და 2007 წელს შეადგინა 1150,5 მლნ ლარი. ზრდა დაფიქსირდა მეტწილ რეგიონებში, კერძოდ, თბილისში 10,1-ჯერ; აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში 2,3-ჯერ; გურიის მხარეში 1,5-ჯერ; იმერეთის მხარეში 2,3-ჯერ; კახეთის მხარეში 2,0-ჯერ; სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში 2,9-ჯერ; სამცხე-ჯავახეთის მხარეში 8,3-ჯერ; ქვემო ქართლის მხარეში 3,1-ჯერ; შიდა ქართლის მხარეში 3,5-ჯერ. ამ სფეროს საწარმოების პროდუქციის შემცირებას ჰქონდა ადგილი ორ რეგიონში: მცხეთა-მთიანეთის

მხარეში შემცირდა 2-ჯერ და რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთის მხარეში - 10 პროცენტით.

ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მიუხედავად ვაჭრობის, ავტომობილების, საყოფაცხოვრებო ნაწარმისა და პირადი მოხმარების რემონტის საწარმოების პროდუქციის გამოშვება მეტწილ რეგიონებში საკმაოდ მაღალი ტემპებით იზრდებოდა, ადგილი ჰქონდა ამ სფეროში დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირებას. კერძოდ, დასაქმებულთა რიცხოვნობა შემცირდა აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში (2001-2007 წ.წ.) 300 კაცით, გურიის მხარეში 366 კაცით, იმერეთის მხარეში 2354 კაცით, მცხეთა-მთიანეთის მხარეში 451 კაცით, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის მხარეში 325 კაცით, სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეში 673 კაცით, სამცხე-ჯავახეთის მხარეში 525 კაცით, ქვემო ქართლის მხარეში 236 კაცით, შიდა ქართლის მხარეში 617 კაცით. დასაქმებულთა რიცხოვნობის ზრდა დაფიქსირდა მხოლოდ ქ. თბილისში 13144 კაცით. ამ სფეროში დასაქმებულთა რეგიონულ სტრუქტურაში 57,8 % მოდის თბილისზე; 0,4 % - აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე; 9,0 % - იმერეთის მხარეზე; 6,3 % - ქვემო ქართლის მხარეზე; 5,6 % - სამეგრელო-ზემო სვანეთის მხარეზე; დანარჩენი რეგიონების წილი მერყეობს 0,5-2,5 %-ის ფარგლებში. საყურადღებოა, რომ აღნიშნული სფერო ქვეყნის რეგიონებში თითქმის მთლიანადა არის პრივატიზებული და კერძო სექტორის წილი 2007 წლისათვის შეადგენდა 99,6 % და მხოლოდ 0,4 % იყო სახელმწიფო საკუთრებაში.

რეგიონულ ჭრილში შინამეურნეობების შემოსავლებისა და ხარჯების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ რეალური შემოსავლების ზრდის ტემპი ქალაქად უფრო მაღალია ვიდრე სოფლად. შესაბამისად, უკანასკნელ წლებში განსხვავება ქალაქისა და სოფლის მოსახლეობის საშუალო ფულად შემოსავლებს შორის 60-დან 90 პროცენტამდე გაიზარდა. ფულადი შემოსავლების აბსოლუტური მაჩვენებელი და ზრდის ტემპი ყველაზე დაბალი აქვს გურიას, შემდეგ მოდიან სამ-

ცხე-ჯავახეთი და ქვემო ქართლი. ფულადი შემოსავლების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს თბილისსა და იმერეთს. ზრდის ტემპის მიხედვით ამ ბოლო პერიოდში დაწინაურდნენ სამეგრელო-ზემო სვანეთი, ქვემო ქართლი და მცხეთა-მთიანეთი. 2007 წლის მონაცემებით ყველაზე მდიდარი რეგიონის – თბილისის შემოსავალი მოსახლეობის ერთ სულზე ყველაზე ღარიბი რეგიონის – გურიისას აღემატებოდა 2,5-ჯერ.

უკანასკნელ პერიოდში მკვეთრი ცვლილებები აღინიშნება დასაქმების დონეებსა და სტრუქტურაში, როგორც მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით, ასევე რეგიონულ ჭრილში. 2003 წელს საქართველოში უმუშევარი იყო 236 ათასი კაცი, 2007 წელს კი მან შეადგინა 261 ათასი კაცი. ამ პერიოდში უმუშევრობის დონე 11,5 პროცენტიდან გაიზარდა 13,3 პროცენტამდე. საქართველოში უმუშევრობის ზრდას განაპირობებს როგორც შრომისუნარიან ასაკში მყოფი მოსახლეობის რაოდენობრივი ცვლილება, ასევე სამუშაო ადგილების შემცირება. შრომისუნარიანი მოსახლეობის მკვეთრი შემცირება ბოლო წლებში დაფიქსირდა იმერეთში, ქვემო ქართლსა და შიდა ქართლში. სამივე რეგიონში შრომისუნარიანი მოსახლეობა ბოლო სამ წელიწადში შემცირდა 113 ათასი კაცით. ასევე შემცირდა შრომისუნარიან ასაკში მყოფი მოსახლეობა მცხეთა-მთიანეთში (17,0 %), შიდა ქართლში (15,0 %) და ქვემო ქართლში (11,0 %). ამ კატეგორიის მოსახლეობის ზრდას აქვს ადგილი თბილისში, კახეთსა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში.

რეგიონებში დასაქმების დონის შემცირება განპირობებულია სასოფლო დასახლებებში სამუშაო ადგილების დაკარგვით, ქალაქის ტიპის დასახლებებში სამუშაო ადგილების შემცირებით. სამუშაო ადგილების ყველაზე მასშტაბურ შემცირებას ჰქონდა ადგილი მცხეთა-მთიანეთის, შიდა ქართლისა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონებში. მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისისა და აგვისტოს მოვლენების შედეგად რეგი-

ონებში უმუშევრობა კიდევ უფრო გაიზარდა. უმუშევართა რაოდენობამ 2008 წელს შეადგინა 298 ათასი კაცი (წინასწარი მონაცემებით), რაც დაახლოებით ერთი მეხუთედით მეტია 2005 წლის მაჩვენებელზე. უმუშევართა აბსოლუტური რაოდენობა სოფლად ორჯერ მეტად გაიზარდა ვიდრე ქალაქად. უმუშევართა ზრდის მაღალი ტემპები დაფიქსირდა სამეგრელო-ზემო სვანეთში, კახეთში და სამცხე-ჯავახეთში. ქ. თბილისზე მოდის საერთო უმუშევრების 40 %, აჭარაში 14 %, იმერეთზე 12 %.

ამრიგად, საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რაოდენობრივი მახასიათებლების ანალიზიდან ჩანს, რომ ადგილი აქვს რეგიონთაშორისი უთანაბრობის ზრდას როგორც მატერიალური წარმოების დარგების განვითარებაში, ასევე დასაქმების სფეროში, ცხოვრების დონეში და სხვა სფეროებში, რაც ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მოითხოვს რადიკალური დონისძიებების გატარებას რეგიონთაშორისი უთანაბრობის დაძლევის მიმართულებით.

თემა 9. საბიუჯეტო-სატრანსფერო პოლიტიკა

სახელმწიფოს ფუნქციების რეალიზაციის, მისი პოლიტიკის განხორციელების მთავარ ინსტრუმენტს წარმოადგენს ბიუჯეტი. ამიტომაც საჭიროა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ოპტიმალური მოდელის ფორმირება. რომლითაც სდება სახელმწიფო მმართველობის და თვითმმართველობის უზრუნველყოფა საკმარისი ფინანსური სახსრებით.

საქართველოში საბიუჯეტო პოლიტიკას ძირითადად განსაზღვრავენ სახელმწიფო კანონები „საბიუჯეტო სისტემის შესახებ", „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ", „შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ", აგრეთვე ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ". საბიუჯეტო პოლიტიკის ტერიტორიული ასპექტების ფორმირებას ხელი შეუწყო საქართველოს მიერთებამ „ადგილობრივი თვითთმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიასთან" (2004 წ.). რეგიონულ ჭრილში კი საბიუჯეტო პოლიტიკის ფორმირებას ხელი შეუწყო ადგილობრივი თვითთმართველობის ინსტიტუციონალურმა რეფორმამ. დღეისათვის მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად საქართველოში მოქმედებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთსაფეხურიანი სისტემა. 2006 წელს გაუქმდა ათასამდე თვითმმართთველი ერთეულის და რაიონების, აგრეთვე მსხვილი ქალაქების დონეზე მოქმედი მმართველობები და მათ ბაზაზე შეიქმნა 69 თვითმმართველი ერთეული: 64 მუნიციპალიტეტი და 5 თვითმმმართველი ქალაქი.

როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში მოქმედი კანონის თანახმად თვითმმართველი ერთეული ახორციელებს სამი სახის – ექსკლუზიურ, დელეგირებულ და ნებაყოფლობით უფლებამოსილებებს. თუმცა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები, მათი შემოსავლების უკმარისობის გამო ვერ უზრუნველყოფენ ამ ფუნქციების პრაქტიკულ რეალი-

ზაციას, განსაკუთრებით ეს ეხება იმ უფლებამოსილებებს, რომლის განხორციელება ადგილობრივი თვითმმართველობების უშუალო ფუნქციას წარმოადგენს. თუმცა დღეისათვის ადგილობრივი საბიუჯეტო პრაქტიკა გაცილებით სრულყოფილია, ვიდრე იგი იყო რამდენიმე წლის წინ.

როგორც ცნობილია, ბიუჯეტებს შორის შემოსავლების განაწილების სისტემას საფუძველი ჩაეყარა 2000 წელს, როდესაც მიღებულ იქნა კანონი „საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადებისაგან აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების და საქართველოს სხვა ტერიტორიულ ბიუჯეტებში ანარიცხების გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივების შესახებ". ამ კანონის თანახმად აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებში მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადებიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ნორმატივები 2001-2003 წლებისათვის თითოეულ გადასახადზე განისაზღვრა 99 პროცენტის ოდენობით, ხოლო საქართველოს სხვა ტერიტორიული ბიუჯეტებში ამავე გადასახადებიდან ანარიცხები განისაზღვრა 85 პროცენტის სიდიდით.

ამავე კანონით აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განლაგებული საბიუჯეტო ორგანოების მიერ მობილიზებული საბიუჯეტო გადასახადიდან ანარიცხის გრძელვადიანი ნორმატივი 2001-2003 წლებისათვის განისაზღვრა 50 პროცენტის ოდენობით, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ბიუჯეტში ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე განლაგებული საბაჟო ორგანოების მიერ მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადიდან და აქციზიდან ანარიცხების გრძელვადიანი ნორმატივები 2001-2003 წლებისათვის განისაზღვრა 40 პროცენტის მოცულობით, ხოლო საგადასახადო ორგანოების მიერ მობილიზებული დამატებული ღირებულების გადასახადიდან – 30 პროცენტის ოდენობით.

აღნიშნული კანონის ამოქმედებამ ადგილობრივ ბიუჯე-

ტებს მისცა საშუალება საკუთარი შემოსავლების გადიდების, ხოლო შესაბამისად, შემცირდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გაცემული ტრანსფერების მოცულობა. მაგალითად, მთლიანად ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასარიცხი ტრანსფერის მოცულობამ 2001 წელს შეადგინა მხოლოდ 42,0 მლნ ლარი.

2004 წლიდან ქვეყანაში ჩამოყალიბდა საბიუჯეტო შემოსავლების განაწილების ახალი სისტემა, რომელსაც საფუძველი ჩაუყარა კანონმა „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“. ამ კანონის პირვანდელი ვარიანტით მოგების და საშემოსავლო გადასახადის 100 პროცენტი რჩებოდა ადგილობრივი ბიუჯეტების განკარგულებაში, ხოლო პრივატიზაციიდან (ქონების გაყიდვიდან) მიღებული შემოსავლების 35 % ასევე რჩებოდა ადგილობრივ ბიუჯეტებში. 2006 წელს ძირეულად შეიცვალა ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების პოლიტიკა. კერძოდ, კანონში „საგადასახადო, არასაგადასახადო და კაპიტალური შემოსავლების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ შეტანილი ცვლილებების შედეგად მოგების გადასახადიდან მიღებული შემოსავალი მთლიანად გადაეცა სახელმწიფო ბიუჯეტს, რამაც მნიშვნელოვნად შეამცირა ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსავლების მოცულობა. შემდგომ 2007 წელს, ადგილობრივი ბიუჯეტების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი კიდევ უფრო შემცირდა, რადგან ზემოხსენებულ კანონში შეტანილი ახალი ცვლილებების თანახმად საშემოსავლო გადასახადი მთლიანად მიმართულ იქნა სახელმწიფო ბიუჯეტში. ამრიგად, საერთოსახელმწიფოებრივი გადასახადები მთლიანად გამოეთიშა ადგილობრივ ბიუჯეტებს და მასთან მიმაგრებულ იქნა მხოლოდ ადგილობრივი გადასახადები (ქონების გადასახადი) და ადგილობრივი მოსაკრებლები, რამაც ნეგატიური გავლენა მოახდინა ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსავლებით უზრუნველყოფის საქმეში.

შეიძლება ითქვას, რომ სრულად არ იქნა გათვალისწინებული „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ მოთხოვნები. ყოველივე ამის შედეგად დღის წესრიგში დადგა სატრანსფერო პოლიტიკის ტრანსფორმაციის აუცილებლობა.

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ უკანასკნელ წლებში (2003-2007 წ.წ.) იზრდება შემოსავლებისა და ტრანსფერების მოცულობა. საანალიზო პერიოდის განმავლობაში საგადასახადო შემოსავლების მოცულობა გაიზარდა 1,7-ჯერ, არასაგადასახადო შემოსავლების 15,7-ჯერ, ხოლო კაპიტალური შემოსავლების 34,1-ჯერ. ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ტრანსფერების მოცულობა გაიზარდა 2,5-ჯერ. იზრდება ბიუჯეტის სხვა შემოსავლებიც და, შესაბამისად ხარჯებიც, თუმცა ადგილობრივი ბიუჯეტების დეფიციტის დონე მაინც მაღალი რჩება.

უკანასკნელ წლებში (2007-2008) კანონებში შეტანილი ცვლილებების შედეგად იცვლებოდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების შემოსავლების წილი მთლიან კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში და მთლიანად შიდა პროდუქტთან მიმართებაში. მაგალითად, 2001 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტების ხვედრითი წილი მთლიან კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში 1996 წელთან შედარებით გაიზარდა 9 პროცენტით და შეადგინა 27,6 პროცენტი.

უკანასკნელ სამ წელიწადში ადგილი აქვს კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში ადგილობრივი ბიუჯეტის ხვედრითი წილის მნიშვნელოვან შემცირებას, რაც არ შეიძლება პოზიტიურ მოვლენად ჩაითვალოს, მით უმეტეს იმ პირობებში, როდესაც კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 2,6 მლრდ ლარიდან გაიზარდა 6,8 მლრდ ლარამდე.

ადგილობრივი ბიუჯეტების თანაფარდობა მშპ–თან 2003-2008 წლებში გვიჩვენებს, რომ მისი წილი თითქმის სტაბილურია და მერყეობს 6-7 პროცენტის ფარგლებში. 2006 წელს იგი შეადგენდა 6,1 %-ს, ხოლო 2008 წელს გაიზარდა 6,9 %-მდე. თუმცა, ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსავლებში

გაიზარდა გარე შემმოსაელები და შემცირდა საკუთარი შემოსავლების წილი.

2003-2007 წლებში ადგილობრივი ბიუჯეტები 0,5 მლრდ-დან გაიზარდა 1,1 მლრდ-მდე, ანუ თითქმის 2-ჯერ მეტად, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის პერიოდში 2006-2007 წლებში ზრდამ შეადგინა 28 პროცენტი. ეს უნდა აიხსნას სახელმწიფო დონეზე განხორციელებული გადასახადების ადმინისტრირების გაუმჯობესებით, ეროვნული ეკონომიკის ზრდით და მთლიანი შიდა პ;როდუქტის ზრდის მაღალი ტემპებით.[1]

რეგიონების ჭრილში ბიუჯეტების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საბიუჯეტო შემოსულობები მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით არაერთგვაროვანია. მაგალითად, 2007 წლის მაჩვენებლების მიხედვით კახეთში მოსახლეობის ერთ სულზე საბიუჯეტო შემოსულობამ შეადგინა 131,9 ლარი, იმერეთში – 127,1, სამეგრელო-ზემო სვანეთში – 151,8, შიდა ქართლში – 122,0, გურიაში – 90,6, რაჭა-ლეჩხუმში და ქვემო სვანეთში – 186,8, ქვემო ქართლში – 162,4, სამცხე-ჯავახეთში – 116,1 ლარი. როგორც ჩანს, ყველაზე მცირე შემოსავალი მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით დაფიქსირდა გურიასა და სამცხე-ჯავახეთში.

დღეისათვის მოქმედი კანონმდებლობით ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების ნუსხა ძალიან შეზღუდულია. საგადასახადო კოდექსით გათვალისწინებული გადასახადებიდან ადგილობრივ ბიუჯეტში მიიმართება მხოლოდ ქონების გადასახადი. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ამ ბოლო წლებში ქონების გადასახადის სახით მობილიზებული თანხის მოცულობა თვითმართველობის ბიუჯეტებში მერყეობს 7-16 პროცენტის ფარგლებში, რაც ძალიან მცირეა და მიუთითებს ადგილობრივი ბიუჯეტების ცენტრალიზაციის მაღალ დონეზე.

---

1 ბასიაშვილი დ. ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო პოლიტიკა, თბილისი, 2008, გვ. 5.

ქონების გადასახადის მთლიან საბიუჯეტო შემოსულობებში ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილი უკავია მცხეთა-მთიანეთს (15-16 %) და სამეგრელო-ზემო სვანეთს (14-15 %), ხოლო ყველაზე მცირე წილი – აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას (7-8 %) და რაჭა-ლეჩხუმსა და ზემო სვანეთს (6-7 %). ასეთი თანაფარდობა, ჩვენი აზრით, უნდა აიხსნას იმით, რომ ქონების გადასახადი ძირითადად ფორმირდება მიწის გადასახადიდან. შესაბამისად იმ რეგიონებში სადაც, დაბეგვრას დაქვემდებარებული მიწის ფართობი დიდია ქონების გადასახადზე მოდის საგადასახადო შემოსულობების შედარებით მეტი წილი.

მოქმედი კანონმდებლობით ქონების გადასახადი კლასიფიცირდება შემდეგ სახეობებად: საწარმოთა ქონების გადასახადი; ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადი; მიწის გადასახადი; იახტაზე, ვერტმფრენზე და ა.შ. გადასახადი. ქვეყნის მასშტაბით ქონების გადასახადი სახეობების მიხედვით შემდეგნაირ სურათს იძლევა: საწარმოთა ქონების გადასახადზე (გარდა მიწისა) მოდის 65 %; ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადზე (გარდა მიწისა) – 3,4 %; მიწის გადასახადზე – 31,6 %.[1] რა თქმა უნდა, მიწის გადასახადის უმეტესი ნაწილი მოდის რეგიონებზე (თუმცა მას ქალაქებშიც იხდიან), მაგრამ სხვა სახის ქონების გადასახადი მეტწილად ქალაქებში გადაიხდევინება. სოფლად ქოინების გადასახადის (მიწის გარდა) დაბალი დონე განპირობებულია იმით, რომ მოსახლეობის შემოსავლები ქალაქთან შედარებით დაბალია, ხოლო როგორც საგადასახადო კოდექსითაა დადგენილი, ოჯახი, რომლის საერთო შემოსავალი 40 ათას ლარზე დაბალია გათავისუფლებულია ქონების გადასახადიდან. საქართველოში არსებობენ მუნიციპალიტეტები, სადაც არც ერთ ოჯახს არ გააჩნია 40 ათას ლარზე მეტი შემოსავალი.

---

1 **ტოკლიკაშვილი გ., გველესიანი გ., მურღულია შ.** ფისკალური დეცენტალიზაციის რეფორმა საქართველოში, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი, 2008, № 109, გვ. 14.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ქონების გადასახადი, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების ერთადერთი საგადასახადო წყარო უზრუნველყოფს მხოლოდ მცირე ნაწილით შევსებას, რის გამოც საკუთარი შემოსავლების ხვედრითი წილს 2-3 ჯერ აღემატება არასაკუთარი შემოსავლები. ეს ძირითადად განაპირობა უკანასკნელ წლებში საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული შემოსავლებით მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვამ.

ადგილობრივი ბიუჯეტების საკუთარი შემოსულობების მეორე მნიშვნელოვანი ელემენტია ადგილობრივი მოსაკრებლები, რომელსაც იხდიან ფიზიკური ან იურიდიული პირები სახელმწიფო ან ადგილობრივი ორგანოების მიერ მათთვის კანონით განსაზღვრული საქმიანობის განხორციელების ან/და სარგებლობის უფლების მინიჭებისათვის, აგრეთვე სახელმწიფო ან ადგილობრივი ორგანოების მიერ გარკვეული მომსახურების გაწევისათვის. ადგილობრივ ბიუჯეტებში უკანასკნელ 2 წელიწადში მოსაკრებლების სახით შედის დაახლოებით 40-45 მლნ ლარი, რომლის თითქმის 80 პროცენტი მოდის ქ. თბილისზე, 4-5 % - აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე და დანარჩენი თვითმმართველ ერთეულებზე,

რეგიონულ ბიუჯეტებში მოსაკრებლების სახით შემოსულობები ძალიან მცირეა. გამომდინარე აქედან, ჩვენი აზრით, საჭიროა დარეგულირდეს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობებში მოსაკრებლებიდან მიღებული თანხის განაწილების საკითხი. კერძოდ, ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლების გაზრდის მიზნით მიზანშეწონილია მიწის იჯარიდან და მართვაში გადაცემიდან შემოსავალი, რომელიც განლაგებულია თვითმმართველობის ტერიტორიაზე და არ არის მის სარგებლობაში მთლიანად დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტში (დღეისათვის ჩაირიცხება მხოლოდ 35 %). ასევე მიზანშეწონილია მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში ჩაირიცხოს სამხედრო სავალდებულო სამსახურის

გადავადების მოსაკრებელი (დღეისათვის რჩება მხოლოდ 10 %), აგრეთვე შემოსავალი სახელმწიფო ქონების (გარდა მიწისა) იჯარაში ან მართვ აში გადაცემიდან, რომელიც განლაგებულია თვითმმართველობის ტერიტორიაზე და არ არის მის სარგებლობაში (მოქმედი კანონმდებლობით მხოლოდ 35 % ჩაირიცხება). გაუმართებლად მიგვაჩნია, რომ შემოსავალი საგზაო მოძრაობის წესების დარღვევისათვის გადახდილი ჯარიმების 40 %-ის სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხვა. იგი მთლიანად ადგილობრივ ბიუჯეტში უნდა მიიმართოს. იგივე შეიძლება ითქვას შემოსავლებზე სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო და სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გაყიდვიდან, რომელიც განლაგებულია თვითმმართველობის ტერიტორიაზე და არ წარმოადგენს მის საკუთრებას.

ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ერთ-ერთ წყაროს წარმოადგენს კაპიტალური შემოსავლები, რომელიც გულისხმობს ქონების გაყიდვიდან (პრივატიზაციიდან) მიღებულ შემოსავალს. აღნიშნული შემოსავალი ადგილობრივი ბიუჯეტის მთლიან შემოსულობებში საკმაოდ დიდ ადგილს იკავებს. მაგალითად, 2007 წლის მონაცემებით თვითმმართველობებში კაპიტალურმა შემოსავლებმა შეადგინა 319,2 მლნ ლარი. თუმცა მისი რეგიონული ჭრილი აშკარად უთანაბროა, რადგან მის სტრუქტურაში ქ. თბილისზე მოდის 79,0 %, აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე – 9 %, და დანარჩენ თვითმმართველობებზე – 12 %. ამრიგად, როგორც ჩანს, ამ ბოლო პერიოდში რეგიონებში სარეალიზაციო ქონება თითქმის არ დარჩა, რაც მიგვანიშნებს იმაზედ, რომ ამ კუთხით მომავალში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებით შეჯსება სულ უფრო პრობლემური იქნება.

უკანასკნელ წლებში პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავლების რეგიონულ ჭრილში ანალიზი გვიჩვენებს, რომ იმერეთის ბიუჯეტში იგი შეადგენს 4-5 %-ს, შიდა ქართლში – 2-4 %-ს, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში – 1-2 %-ს.

სხვა რეგიონებში შედარებით მაღალია და მერყეობს 10-12 %-ის ფარგლებში. თუმცა, მთლიანობაში პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავლის ხვედრითი წილი რეგიონულ ბიუჯეტში მხოლოდ თბილისისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკებისთვისაა შედარებით მაღალი ფისკალური ეფექტის მომცემი.

რეგიონული ბიუჯეტების შემოსულობებიდან წამყვანი ადგილი განეკუთვნება ტრანსფერებს ანუ ფინანსურ დახმარებას ზედა დონის ბიუჯეტიდან, კერძოდ, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად, ადგილობრივ ბიუჯეტებს გამოეყოფათ სამი სახის ტრანსფერი: გამოთანაბრებითი ტრანსფერი – ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად; მიზნობრივი ტრანსფერი – დელეგირებულ უფლებამოსილებათა უზრუნველსაყოფად; სპეციალური ტრანსფერი – ეკოლოგიური და სხვა სტიქიური მოვლენების შედეგების სალიკვიდაციოდ, აგრეთვე სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლად. აღსანიშნავია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების პროცესი საქართველოში ჯერჯერობით არაა დეცენტრალიზებული და ძირითადად ეფუძნება ცენტრიდან მიღებულ სატრანსფერო შემოსავლებს.

ტრანსფერების მოცულობა უკანასკნელ წლებში ზრდის ტენდენციით ხასიათდება და 2008 წელს მან შეადგინა 543,6 მლნ ლარი, მათ შორის, გამოთანაბრებითმა ტრანსფერმა შეადგინა 320,9 მლნ ლარი., მიზნობრივმა 10,4 მლნ და სპეციალურმა ტრანსფერმა 154,3 მლნ ლარი. მიუხედავად იმისა, რომ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ზრდას აქვს ადგილი, იგი მაინც მცირეა.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერების უკმარისობა ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ აძლევს საშუალებას დროულად და სრულად უზრუნველყონ მათდამი დაკისრებული ექსკლუზიური უფლებამოსილებების შესრულება. მათ შორის,

განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს დასახლებებში ქუჩების დასუფთავება, განათების, წყალმომარაგების, სანიაღვრე მეურნეობის, კანალიზაციის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების და უტილიზაციის წარმოების განხორციელება, მუნიციპალური შესყიდვების ორგანიზაცია, სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა. ასევე პრობლემები იქმნება რეგიონებში ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შენახვის, მშენებლობისა და რეაბილიტაციის უზრუნველყოფის საქმეში. გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მცირე ოდენობის გამო ვერ ხერხდება ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტების (არქივი, ბიბლიოთეკა, მუზეუმი, საგანმანათლებლო და სააღმზრდელო დაწესებულებების) ნორმალური ფუნქციონირება და ხელშეწყობა, ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა და სხვა სასიცოცხლო, პირველი რიგის გადაუდებელი ღონისძიებების დაფინანსება.

უკანასკნელ წლებში საქართველოში გამოთანაბრებითი ტრანსფერის რეგიონულ სტრუქტურაში ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილი უკავია თვითმმართველ ქალაქ თბილისს (68,9), ხოლო სპეციალური ტრანსფერის სტრუქტურაში ქ. თბილისს და მცხეთა-მთიანეთს (შესაბამისად 26,6 და 23,9 %). მცხეთა-მთიანეთზე დიდი მოცულობის სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა განპირობებული იყო ცხინვალის რეგიონიდან დევნილთა საცხოვრებელი სახლების მშენებლობით ამ მხარის ტერიტორიაზე.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უკანასკნელ წლებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერების სახით გამოყოფილი სახსრების სტატისტიკური მწკრივების ფორმირება აზრს მოკლებულია, რადგან კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებების გამო მათი მოცულობა სხვადასხვა მიდგომებით განისაზღვრებოდა. მაგალითად, 2007 წელს ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლებს გამოეთიშა მოგების გადასახადი, რის გამოც საჭირო გახდა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოსაყოფი ტრანსფერების მოცულობის გაზრდა. 2008 წელს კი

ადგილობრივი ბიუჯეტის შემოსულობების სტრუქტურაში შემავალი საშემოსავლო გადასახადი მიმართული იქნა სახელმწიფო ბიუჯეტში, რამაც, თავის მხრივ, დღის წესრიგში დააყენა ტრანსფერების მოცულობის გადიდების საკითხი.

როგორც ანალიზი გვიჩვენებს, უკანასკნელ წლებში სატრანსფერო პოლიტიკაში გატარებული ცვლილებები საზიანო აღმოჩნდა ადგილობრივი ბიუჯეტებისათვის. მაგალითად, საშემოსავლო გადასახადის სახელმწიფო ბიუჯეტში ჩარიცხვამ საკმაოდ დააზარალა ადგილობრივი ბიუჯეტები. ამ გადაწყვეტილებების შედეგად მთლიანად რეგიონებს დაკლდათ 179,4 მლნ ლარი (2008 წ.). ყველაზე მეტად იზარალა ქ. თბილისმა. მისი ბიუჯეტი წინა წელთან შედარებით 16%-ით შემცირდა, ხოლო დანარჩენ თვითმმართველობებში დანაკლისმა შეადგინა 10-15 %. მართალია, საშემოსავლო გადასახადის ადგილობრუვი ბიუჯეტების საშემოსავლო წყაროდან გამოთიშვას მოჰყვა არასაკუთარი შემოსავლების (ტრანსფერების) ზრდა, მაგრამ ასეთი მიდგომა მაინც უკანგადადგმული ნაბიჯია, რადგან განსხვავებით საკუთარი შემოსავლებისაგან, არასაკუთარი შემოსავლების გამოყენება თვითმმართველობებს თავიანთი შეხედულებისამებრ არ შეუძლიათ. მოკლედ რომ ვთქვათ, საშემოსავლო გადასახადის მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვამ თვითმმართველობების ბიუჯეტები დააზარალა როგორც რაოდენობრივად, ასევე თვისობრივადაც, რაც გამოიხატა მათი ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხის შემცირებაში.

როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, საკმაოდ მაღალია ადმინისტრაციული ხარჯების ხვედრითი წილი, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ ადგილობრივ მოსახლეობას საკმაოდ ძვირი უჯდება ადმინისტრაციულ-მმართველობითი ორგანოების შენახვა. ზოგიერთ რეგიონში მმართველობითი ხარჯები საკმაოდ მაღალია (გურია, იმერეთი, სამცხე-ჯავახეთი) და, შესაბამისად, დაბალია სხვა სახის ფუნქციონალური ხარჯები, რაც ეკონომიკური ეფექტიანობისა და სოციალური უზრუნველყოფის კუთხით არაოპტიმალურია.

სატრანსფერო პოლიტიკის პრაქტიკის ანალიზიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მის ორ მნიშვნელოვან ასპექტზე ყურადღების გამახვილება. პირველი, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების მეთოდოლოგია (ფორმულა) ჯერჯერობით არაა სრულყოფილად შემუშავებული, რის გამოც ვერ ხერხდება რეგიონულ ჭრილში მოსახლეობის ერთ სულზე საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრება. 2007 წელს ტრანსფერის ფორმულა პრაქტიკულად არ გამოყენებულა და ფინანსური დახმარებების გამოყოფა ხდებოდა მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოებისა და ფინანსთა სამინისტროს მიერ კონსულტაციების გზით, რაც ვერ უზრუნველყოფდა ობიექტურობისა და სამართლიანობის პრინციპების დაცვას სახსრების განაწილებაში. 2008 წელს სატრანსფერო ფორმულა უფრო სრულყოფილი გახდა, მაგრამ იგი მაინც ვერ ასახავს ობიექტურად ამა თუ იმ რეგიონის წინაშე მდგარი ამოცანების ნუსხას. უფრო მეტიც, შემასწორებელი კოეფიციენტი ყველა რეგიონისათვის, მათ შორის, დეპრესიული და პრობლემური რეგიონებისათვის მუდმივი სიდიდეა, რაც ვერ უზრუნველყოფს მათ გამოთანაბრებას რეგიონული განვითარების საშუალო დონეზე.

მეორე პრობლემა მდგომარეობს იმაში, რომ რეგიონების დონეზე ვერ ხერხდება კანონების მოთხოვნათა შესაბამისად საბიუჯეტო პროცესის დაცვა, რაც თავის ნეგატიურ ასახვას ჰპოულობს სატრანსფერო პოლიტიკის ფორმირებასა და რეალიზაციაში. ადგილობრივი საბიუჯეტო პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ ხშირია შემთხვევები, როდესაც თვითმმართველობები ვადის დარღვევით ან საერთოდ არ წარადგენენ ამოსავალ (საწყის) ინფორმაციას ფინანსთა სამინისტროში გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გასაანგარიშებლად. უფრო მეტიც, არის შემთხვევები ფინანსთა სამინისტროს მხრიდანაც თვითმმართველობებისათვის დადგენილი ფორმით და ვადის დაცვით გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობის შესახებ ინფორმაციის მიუწოდებლობის. იმის

გამო, რომ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში რამდენჯერმე ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანა, შესაბამისად იცვლება რეგიონებისათვის გამოყოფილი ტრანსფერების მოცულობა, რომლის პარამეტრები წინასწარ არაა ცნობილი ადგილობრივი ვითმმართველებისათვის, რაც იწვევს დამატებით მიღებული ფულადი სახსრების არაეფექტიანად ხარჯვას.

ამრიგად, ადგილობრივი საბიუჯეტო პრაქტიკისა და სატრანსფერო პოლიტიკის კვლევა გვიჩვენებს, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტები ჯერ კიდევ არ არიან დამოუკიდებელნი. პირიქით, დროთა ვითარებაში იზრდება მათი ცენტრალიზაცის დონე, რაც ზღუდავს თვითმმართველობის ორგანოების ავტონომიურ რეჟიმში ფუნქციონირებას და ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ მოთხოვნებს. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების დაბალი დონე სულ უფრო ზრდის მათ დამოუკიდებლობას ცენტრალურ ბიუჯეტთან, ხოლო ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონებში სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების განთავსებით დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, იზრდება მათი ჩარევის დონე ადგილობრივი თვითმმართველობის ექსკლუზიური უფლებების განხორციელების საქმეში. მოგების გადასახადისა და საშემოსავლო გადასახადიდან შემოსავლების სახელმწიფო ბიუჯეტში მიმართვამ გაზარდა ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოკიდებულება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ტრანსფერზე. ყოველივე ზემოთქმული ხელს უშლის რეგიონებს შორის არსებული დუფერენციაციის დაახლოებას და რეგიონების წინაშე მდგარი სტრატეგიული ამოცანების გადაწყვეტას, რაც დღის წესრიგში აყენებს სატრანსფერო პოლიტიკის რადიკალური ტრანსფორმაციის ამოცანას.

თემა 10.
სახელმწიფო და რეგიონული განვითარება

უკანასკნელ წლებში საქართველოში განხორციელებულმა რეფორმებმა გარკვეული პოზიტიური გარემო შექმნა ეკონომიკის განვითარებისათვის. მართალია, საკმაოდ მაღალი ტემპებით გაიზარდა ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტი, მაგრამ ამ ზრდის შესაბამისად არ გადიდებულა მოსახლეობის ცხოვრების დონე. ცხადია, ამის მთავარი მიზეზი იყო ქვეყნისათვის სტრატეგიული მნიშვნელობის სფეროების (თავდაცვა, წესრიგი და ა.შ.) დაბალი სასტარტო დონე და მათი განვითარებისათვის ფინანსური რესურსების უპირატესად მიმართვა. გარდა ამისა, ქვეყანაში შექმნილი მთლიანი შიდა პროდუქტის გარკვეული ნაწილი მოხმარდა საგარეო ვალების მომსახურებას, რაც რა თქმა უნდა, დააკლდა ქვეყნის მოსახლეობას. შედეგად ამისა, მოსახლეობის ცხოვრების დონე არსებითად არ გაუმჯობესებულა.

მრავალი ობიექტური და სუბიექტური ფაქტორების გამო მოსახლეობის ცხოვრების დონე სხვადასხვა რეგიონებში არაერთგვაროვანია. ეს, პირველ რიგში, განპირობებულია რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეთა უთანაბრობით, ხოლო მეორე მხრივ, ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის სიმცირით. მართალია, სახელმწიფო უზრუნველყოფს ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსებას გამოთანაბრებითი ტრანსფერით (ფინანსური დახმარებით), მაგრამ ეს სრულიადაც არ ნიშნავს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეთა გამოთანაბრებას. გამოთანაბრებითი ტრანსფერი უზრუნველყოფს რეგიონში დასახლებული მოსახლეობის ერთ სულზე საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრებას, რაც მხოლოდ ნაწილობრივაა „მიბმული“ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარების და ცხოვრების დონის გამოთანაბრებასთან. სახელმწიფო ვალ-

დებულია რეგიონებს შეუქმნას ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური სისტემების ნორმალური ფუნქციონირების პირობები, იგი ამ მიზნით გარდა ფინანსური დახმარებისა ადგილობრივი ბიუჯეტების მიმართ, იყენებს პირდაპირი ინვესტირების, პროგრამული დაფინანსების მიდგომებს. ეს უკანასკნელი გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელმწიფოს რეგიონულ დონეზე დაუდგება პრობლემები და მისი გადაჭრისათვის იგი ამუშავებს სახელმწიფო პროგრამებს და განათავსებს მას ამა თუ იმ რეგიონში. ეს შეიძლება შეეხებოდეს, როგორც მხოლოდ რეგიონულ ინტერესებს, ასევე მთლიანად ქვეყნის ინტერესებს, ანუ ისეთ პრობლემებს, რომელთა გადაჭრა არ შედის რეგიონულ ამოცანებში და სახელმწიფოს პირდაპირ უფლებამოსილებას შეადგენს.

სწორედ ამითაა განპირობებული ის გარემოება, რომ საქართველოს ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებში ხშირად ფიგურირებენ ტერმინები „სახელმწიფო პროგრამა", „პროგრამა", „მიზნობრივი პროგრამა", „კომპლექსური პროგრამა" და ა.შ. ამ ბოლო პერიოდში მთელ რიგ სამთავრობო დოკუმენტებში და განსაკუთრებით ყოველწლიურ საბიუჯეტო კანონში ძალიან ხშირად გამოიყენება ტერმინი „საპრეზიდენტო პროგრამა". ასევე ამ ბოლო პერიოდში სამთავრობო ბრუნვაში შემოვიდა „ანტიკრიზისული პროგრამის" კატეგორია.

ერთადერთი დოკუმენტი, რომელიც არეგულირებდა რეგიონული განვითარების პროგრამულ უზრუნველყოფას იყო 2002 წელს საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობის და ვაჭრობის მინისტრის მიერ გამოცემული ბრძანება „საქართველოს ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციის მეთოდური რეკომენდაციების შესახებ". იგი საფუძვლად დაედო 2003-2005 წლების რეგიონული განვითარების პროგრამების შემუშავებას, მაგრამ მას შემდეგ რაც ძალადაკარგულად გამოცხადდა კანონი „ეკონომიკური და

სოციალური განვითარების ინდიკატური გეგმის საფუძვლების შესახებ“ რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება შეწყდა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დღეისათვის ქართულ კანონმდებლობაში არსად არაა განმარტებული „პროგრამის“ და მისი სახეობების კატეგორიის არსი და იგი პირდაპირ არის გადმოღებული უცხოეთიდან და საბჭოურ პერიოდში გამოყენებული პროგრამული დაგეგმვის გამოცდილებიდან. აღნიშნულის გამო, პროგრამული მიდგომა სხვადასხვა მოდიფიკაციით გამოიყენება, მაგრამ მათი ფორმა და შინაარსი ხშირ შემთხვევაში არ პასუხობს პროგრამის კლასიკურ გაგებას, განსაკუთრებით ეს ეხება ამ ბოლო პერიოდში შემუშავებულ „დასაქმების სახელმწიფო პროგრამას“ და „ანტიკრიზისულ პროგრამას“.

ჩვენ ვიზიარებთ ქართველ ეკონომისტ მკვლევართა მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ რეგიონების თვითმმართველ ქალაქებსა და მუნიციპალიტეტებში აუცილებელია შემუშავდეს პრაქტიკული დანიშნულების მქონე დოკუმენტი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამის სახით. „... ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ერთიანი მეთოდოლოგიური და მეთოდური ბაზა რეგიონული და მუნიციპალური პროგრამების დასამუშავებლად“[1].

საქართველოში რეგიონულ განვითარებაზე მხარდაჭერა ხდება როგორც სახელმწიფო პროგრამების მეშვეობით, რომლებიც მთლიანად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება, ასევე უცხოური ინვესტიციებისა და დახმარებების ცალკეულ რეგიონებში განთავსებით. რეგიონული განვითარების მხარდაჭერას ხელი შეუწყო საქართველოს კანონმა „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“. აღნიშნული კანონის მოქმედება ვრცელდება ნებისმიერ უცხოურ და ად-

1 ჩიხლაძე ნ., გაბელაშვილი ვ. რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამის ფორმირების აქტუალური საკითხი. ჟ., „ეკონომიკური პროფილი“, 2007, №2, გვ. 31.

გილობრივ ინვესტიციებზე, რომლებიც დაბანდებული და გამოყენებული იქნება საქართველოს ნებისმიერ რეგიონში. კანონი ადგენს სპეციალურ ნორმებს და დამატებით ხელშემწყობ ღონისძიებებს განსაკუთრებული მნიშვნელობის ინვესტიციების წახალისებისათვის. კანონის თანახმად ინვესტორს, რომელიც გეგმავს ინვესტიციის განხორციელებას, რომლის საერთო რაოდენობა აღემატება 8 მილიონ ლარს ან რომელიც ფუნქციონალური და სტრატეგიული თვალსაზრისით მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, უფლება აქვს საქართველოს მთავრობისაგან მოითხოვოს თავის მიერ განსახორციელებელი პროექტისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის ინვესტიციის სტატუსის მინიჭება. აღნიშნულმა კანონმა პოზიტიური როლი შეასრულა პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის საქმეში.

2005 წლამდე საქართველოში უცხოური ინვესტიციების მოცულობა ძალიან მცირე იყო. 2000 წელს მან შეადგინა 131,2 მლნ აშშ დოლარი, 2001 წელს – 109,8; 2002 წელს – 167,3; 2003 წელს – 340,1; 2004 წელს – 499,1 და 2005 წელს – 449,7 მლნ აშშ დოლარი. 2005 წელს ერთადერთი ქვეყანა, რომელმაც საქართველოში განახორციელა 132,9 მლნ აშშ დოლარის ინვესტიცია – იყო გაერთიანებული სამეფო.

პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების განთავსება რეგიონებში ჯერჯერობით არაა დარეგულირებული ნორმატიული დოკუმენტით და იგი ძირითადად დამოკიდებულია, ერთი მხრივ, ინვესტორთა ინტერესებზე და, მეორე მხრივ, საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებებზე. შესაბამისად, უცხოური ინვესტიციების ამოცანას არ შეადგენს ქვეყნის რეგიონული განვითარების უთანაბრობის ლიკვიდაცია, არამედ იგი მიმართულია მაქსიმალური ეკონომიკური ეფექტის (მოგების) მიღებისაკენ. სწორედ ამითაა განპირობებული, რომ უცხოური ინვესტიციების უმეტესი ნაწილი მიმართულია არა დეპრესიული და პრობლემურ რეგიონებში დასა-

ბანდებლად, არამედ შედარებით განვითარებულ რეგიონებში, განსაკუთრებით კი ქ. თბილისში და ქ. ბათუმში, სადაც შედარებით ხელსაყრელი ბიზნეს-ინფრასტრუქტურა არსებობს.

ათასწლეულის გამოწვევის პროგრამის განხორციელების მიზნით საქართველოს მთავრობამ ფონდი - „ათასწლეულის გამოწვევა საქართველოს“ დაარსა. 400 მილიონამდე აშშ დოლარის ღირებულების პროგრამა აშშ-ს მთავრობის გრანტია და საქართველოს მთავრობის პრიორიტეტების მიხედვით ხორციელდება. აღნიშნული გრანტი საქართველოს რეგიონებში ინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციას და საწარმოთა განვითარებას ხმარდება.

„მილენიუმის“ პროგრამა მოიცავს შემდეგ პროექტებს: სამცხე-ჯავახეთის გზის რეაბილიტაცია; ენერგოინფრასტრუქტურის რეაბილიტაცია; რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარება; საქართველოს რეგიონული განვითარების ფონდი; აგრობიზნესის განვითარება; გარემოს დაცვა და სოციალური ზემოქმედება.

სამცხე-ჯავახეთის გზის რეაბილიტაციის პროექტის მიზანია რეგიონში საგზაო-სატრანსპორტო ქსელის აღდგენა. პროექტის საერთო ღირებულება შეადგენს 183,6 მლნ აშშ დოლარს და ითვალისწინებს 223,9 კმ გზის რეაბილიტაციას ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთის რეგიონში. ენერგოინფრასტრუქტურის რეაბილიტაციის პროექტის ძირითადი მიზანია ჩრდილოეთ-სამხრეთის გაზის მაგისტრალური მილსადენის იმ დაზიანებული უბნების აღდგენა, რომლებიც სასწრაფო რეაბილიტაციას საჭიროებს. საერთო ბიუჯეტის მოცულობა 62,5 მლნ აშშ დოლარს შეადგენს და ითვალისწინებს 22 უბნის რეაბილიტაციას. რეგიონული ინფრასტრუქტურის განვითარების პროექტი ითვალისწინებს მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესებას. მისი ბიუჯეტი 69,8 მლნ აშშ დოლარია. პროექტის ფარგლებში მიმდინარეობს წყალმომარაგების სისტემის აღდგენა ფოთში, ქობულეთში,

ქუთაისში, ბაკურიანსა და ბორჯომში. 2008 წელს პროექტს დაემატა 2,8 მლნ აშშ დოლარი.

პროექტი „რეგიონული განვითარების ფონდი" ითვალისწინებს ინვესტიციების გზით მცირე და საშუალო ზომის საწარმოების განვითარებას. იგი გრძელვადიანია (10 წელი) და მისი ბიუჯეტი მოიცავს 32,1 მლნ აშშ დოლარს. ამ პროექტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია „კომერციული საინვესტიციო ფონდი", რომლის ფარგლებში ხორციელდება გრძელვადიანი ინვესტიციები მცირე და საშუალო საწარმოებში. ინვესტირება ხდება აგრობიზნესში, ტურიზმსა და სხვა სექტორებში, ძირითადად თბილისს გარეთ-რეგიონებში.

საქართველოს ათასწლეულის პროგრამის აგრობიზნესის განვითარების პროექტის მიზანია არსებული წვრილი ფერმერული მეურნეობების გარდაქმნა მომგებიან საწარმოებად, რაც ხელს შეუწყობს რეგიონებში აგრობიზნესის განვითარებას და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. რაც შეეხება გარემოს დაცვისა და სოციალური ზეგავლენის პროექტს, იგი ითვალისწინებს გარემოსდაცვითი მაროვის გეგმების შემუშავებას, რომლის რეალიზაციით შესაძლებელი გახდება გარემოზე მავნე ზემოქმედების შემცირება.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ბერკეტებს შორის მსოფლიო პრაქტიკაში ფართოდ გამოიყენება საბიუჯეტო პრეფერენციები, მათ შორის, იაფი საბიუჯეტო სესხები, რომელთა მიზანია ხელი შეუწყონ კრიზისულ მდგომარეობაში მყოფი კერძო და სახელმწიფო სექტორის სამეურნეო სუბიექტების ფინანსურ გაჯანსაღებას და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას. დღევანდელ ეტაპზე, როდესაც მწვავე ხასიათი მიიღო გლობალურმა ფინანსურმა კრიზისმა და სულ უფრო ღრმავდება რეცესიული პროცესები, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს რეალური სექტორისადმი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა, რომლის ერთ-ერთ ეფექტიან ფორმად მიჩნეულია იაფი სესხების გა-

ცემა სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებიდან. პრაქტიკამ დაადასტურა, რომ იაფი სესხების გაცემა მაღალ ეფექტს იძლევა იმ შემთხვევაში, როდესაც სწორადაა შერჩეული ეკონომიკური პრიორიტეტები, ის დარგები და სფეროები, რომელთა სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა ხელს შეუწყობს მაკროეკონომიკურ სტაბილიზაციას, კრიზისულ სიტუაციაში მყოფი სამეურნეო სუბიექტის სანაციას, სუსტად განვითარებული და დეპრესიული რეგიონების აღორძინება-განვითარებას.

საქართველოში დღეისათვის შექმნილი კრიზისული სიტუაციიდან გამომდინარე, პრიორიტეტულადაა მიჩნეული დასაქმება-ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა, აგროსამრეწველო კომპლექსის განვითარება, ტურისტული ბიზნესისადმი ხელშეწყობა და საექსპორტო პროდუქციის წარმოების სტიმულირება.

საქართველოში „იაფი კრედიტის“ პროგრამას საფუძველი ჩაეყარა 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში, სადაც ამ კუთხით გამოიყო 49,5 მლნ ლარის მოცულობის ასიგნება. საქართველოს მთავრობის 2008 წლის 26 მარტის № 74 დადგენილებით ამ პროგრამის ფარგლებში იურიდიული და ფიზიკური პირებისათვის შეღავათიანი სესხის გაცემის უზრუნველყოფა დაევალა საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდს.

„იაფი კრედიტის“ პროგრამა დაიყო ორ ქვეპროგრამად: „ექსპორტის წახალისების ქვეპროგრამა“ და „რეგიონული ტურიზმის, სოფლის მეურნეობისა და ხალხური რეწვის“ ქვეპროგრამა, რომელთა მიზანი იყო რეგიონის მოსახლეობის დასაქმება, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება და ექსპორტის ზრდისადმი ხელშეწყობა.

„რეგიონული ტურიზმის, სოფლის მეურნეობისა და ხალხური რეწვის“ ქვეპროგრამის ფარგლებში სესხით სარგებლობის პირობები განისაზღვრა შემდეგნაირად:

- სესხით სარგებლობის წლიური განაკვეთი – არაუმეტეს 12 %;

- სესხით სარგებლობის მაქსიმალური ვადა – არაუმეტეს 10 წელი;
- საშეღავათო პერიოდი – არაუმეტეს 3 წელი.

„ექსპორტის წახალისების“ ქვეპროგრამის ფარგლებში სესხით სარგებლობის პირობები მდგომარეობდა შემდეგში:

- ერთ პირზე გასაცემი სესხის ოდენობა უნდა ყოფილიყო 100 ათას ლარზე მეტი;
- სესხით სარგებლობის წლიური განაკვეთი – არაუმეტეს 10 %.

„იაფი კრედიტის“ სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში 2008 წელს სულ დაფინანსდა 116 პროექტი, რომელთა ღირებულებამ შეადგინა 43,3 მლნ ლარი. აქედან, რეგიონულ ჭრილში კრედიტი განაწილდა არათანაბრად. ერთ მილიონზე ნაკლები სესხი გაიცა სამეგრელო-ზემო სვანეთში (0,51 მლნ) და რაჭა-ლეჩხუმი, ქვემო სვანეთში (0,03 მლნ). ამ პროგრამის ფარგლებში კრედიტი გაიცა აგრეთვე ს.ს. „პროკრედიტ ბანკზე“ 2,5 მლნ ლარის მოცულობით ტურიზმის სფეროში ბიზნეს-საქმიანობით დაკავებული მეწარმეების შეღავათიანი კრედიტებით დასაფინანსებლად.

ოფიციალური ინფორმაცია აღნიშნული სახელმწეიფო პროგრამის ფარგლებში გაცემული კრედიტების გამოყენების შესახებ არ არსებობს. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს მონაცემებით „იაფი კრედიტის“ სახელმწიფო პროგრამის ფარგლებში პირდაპირ და არაპირდაპირ ბენეფიციართა რაოდენობა დაახლოებით 35 ათას კაცს შეადგენს, თუმცა ჯერჯერობით უცნობია თუ რამდენი ახალი სამუშაო ადგილი შეიქმნა და რა ეკონომიკური ეფექტი მიიღო ქვეყანამ იაფი სესხების გაცემის შედეგად.

საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით გამოყოფილია 20 მლნ ლარის მოცულობის იაფი კრედიტი. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს დაევალა აღნიშნული საკრედიტო რესურსის გამოყოფა სხვადასხვა დარგის საწარმოებისათვის უშუალოდ სამინის-

ტროს მიერ ანდა პარტნიორი კომერციული ბანკების ან სხვა დაწესებულების მეშვეობით.

კანონით დადგინდა იაფი სესხის გაცემის შემდეგი პირობები:

- ერთ ბენეფიციარულ იურიდიულ პირზე (საწარმოზე) გაცემი სესხის ოდენობა უნდა იყოს 20,0 ათას ლარზე მეტი;
- კრედიტით სარგებლობის მაქსიმალური ვადა – 7 წელი;
- საშეღავათო პერიოდი – 2 წლამდე;
- სესხის სარგებლობის წლიური განაკვეთი პარტნიორი კომერციული ბანკებისათვის წლიური 2 პროცენტი, ხოლო ბენეფიციარი ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის – არაუმეტეს 12 პროცენტისა.

2009 წელს „იაფი კრედიტის" პროგრამა მიმართული იქნება აგროსამრეწველო კომპლექსის, ხალხური რეწვის და ტურიზმის განვითარებისათვის.

გამომდინარე იქიდან, რომ სესხის გამანაწილებელი კომისიის (ჯგუფის) შემადგენლობა ცვალებადია, ორგანიზაციულად რთულია სესხებზე სრულყოფილი ზედამხედველობის განხორციელება. მდგომარეობას ართულებს ის გარემოებაც, რომ მუნიციპალური განვითარების ფონდს არ გააჩნია რეგიონული სამსახურები, ხოლო ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს ადგილობრივ სამსახურებს არ გააჩნიათ საკრედიტო რისკების მართვის კვალიფიკაცია, მაშინ როდესაც, საბიუჯეტო იაფი სესხები მთლიანად განთავსებულია ტერიტორიულ ჭრილში.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, მიზანშეწონილია იაფი კრედიტების გაცემისა და მათი მართვის ფუნქციები კონკურსის წესით დელეგირებულ იქნეს კომერციულ ბანკზე, რომელსაც გააჩნია საკრედიტო რისკების მართვის დიდი გამოცდილება და აქვს ტერიტორიული ფილიალების მძლავრი სისტემა. ამ მიზნით შერჩეულმა ბანკმა უნდა უზრუნველყოს იაფი კრედიტის პროგრამასთან მიმართებაში სახელმწიფო სტრატეგიის რეალიზაცია. აღსანიშნავია, რომ

2010 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტში "იაფი კრედიტის" პროგრამა არ იქნა გათვალისწინებული, რაც როგორც ჩანს, უნდა აიხსნას მისი არაეფექტიანობით წინა წლებში.

ამ ბოლო წლებში რეგიონული განვითარებისადმი სახელმწიფო მხარდაჭერის პრაქტიკამ ძირეული ცვლილებები განიცადა. ფინანსური დახმარების ფორმით გამოთანაბრებითი, მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერების გაცემის პარალელურად დაინერგა სახელმწიფო ასიგნებების გამოყოფის პრაქტიკა, რაც გულისხმობს სამინისტროებიდან, საბიუჯეტო ფონდებიდან და უცხოური გრანტებიდან სხვადასხვა ადგილობრივი პროექტების და ღონისძიებების დაფინანსებას. ამ ფორმის ფინანსური დახმარება, განსხვავებით გამოთანაბრებითი ტრანსფერისაგან, არ აისახება ადგილობრივ ბიუჯეტებში. რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნით ასიგნებები გამოიყოფა საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან, აგრეთვე უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებიდან (კრედიტები, გრანტები), რომელთა თანადაფინანსება ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

საქართველოს კანონში „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ" 2007 წელს შეტანილი დამატების თანახმად შეიქმნა „საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი" (იგი უცვლელად დარჩა ახალ საბიუჯეტი კოდექსში), რომელიც მთლიანად ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და თანხის განაწილება ხდება საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, რეგიონებიდან წარმოდგენილი პროექტების შესაბამისად.

საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტით (ცვლილებების შეტანამდე) ამ ფონდის ასიგნება განისაზღვრა 120,7 მლნ ლარით, ხოლო წლის განმავლობაში ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებების შედეგად იგი გაიზარდა 385,0 მლნ ლარამდე. ფაქტობრივად, რეგიონებზე განაწილებულმა

თანხამ შეადგინა 336,9 მლნ ლარი. ამ თანხიდან აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას გამოეყო 21,2 მლნ ლარი, თვითმმართველ ქ. თბილისს – 62,8 მლნ ლარი; კახეთს – 17,9 მლნ ლარი; იმერეთს – 24,8 მლნ ლარი; სამეგრელო-ზემო სვანეთს – 20,6 მლნ ლარი; გურიას – 6,5 მლნ ლარი; შიდა ქართლს – 29,4 მლნ ლარი; ქვემო ქართლს – 27,5 მლნ ლარი; სამცხე-ჯავახეთს – 9,9 მლნ ლარი; მცხეთა-მთიანეთს – 107,1 მლნ ლარი და რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთს – 5,4 მლნ ლარი.

საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი ფონდის ასიგნების მოცულობა განისაზღვრა 123,0 მლნ ლარით, თუმცა წინა წლის გამოცდილებიდან გამომდინარე მოსალოდნელია, რომ მისი მოცულობა მინიმუმ 2-ჯერ მაინც გაიზარდოს, ხოლო უცხოური გრანტებისა და სესხების (4,5 მლრდ აშშ დოლარი) მიღების შემთხვევაში შეიძლება იგი უფრო მეტადაც გაიზარდოს. 2009 წლის იანვარში ამ ფონდიდან რეგიონებს გამოეყოთ 66,0 მლნ ლარი, მათ შორის: სამეგრელო-ზემო სვანეთს – 10,0 მლნ ლარი; გურიას – 3,0 მლნ ლარი; იმერეთს – 14,7; შიდა ქართლს – 6,5; მცხეთა-მთიანეთს – 4,0; ქვემო ქართლს – 11,0; კახეთს – 8,7; რაჭა-ლეჩხუმს და ქვემო სვანეთს – 3,0; სამცხე-ჯავახეთს – 5,0 მლნ ლარი.

რეგიონული ფინანსების ფორმირების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს აგრეთვე სპეციალური ტრანსფერის ფორმით მინიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური და ფორს-მაჟორული პრობლემების დასარეგულირებლად საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან გამოყოფილი თანხები. საქართველოს 2008 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან აღნიშნულ ფონდებს გამოეყოთ 40-40 მლნ ლარი. რეგიონებზე განაწილებულმა თანხამ შეადგინა 28,6 მლნ ლარი, მათ შორის: თვითმმართველ თბილისს გამოეყო 3,1 მლნ ლარი;

აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკას – 7,3; კახეთს – 1,6; იმერეთს – 6,2; სამეგრელო-ზემო სვანეთს – 0,4; შიდა ქართლს – 2,8; ქვემო ქართლს – 1,8; სამცხე-ჯავახეთს – 0,8; მცხეთა მთიანეთს – 3,0 მლნ ლარი და რაჭა-ლეჩხუმს და ქვემო სვანეთს – 30 ათასი ლარი.

საქართველოს 2009 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონით საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის სარეზერვო ფონდების ასიგნება წინა წელთან შედარებით გაიზარდა 10-10 მლნ ლარით და ორივემ ერთად შეადგენს 100 მლნ ლარს. სავარაუდოა, რომ წლის განმავლობაში ამ ფონდებიდან რეგიონებზე უფრო მეტი ოდენობით თანხა გამოიყოფა წინა წელთან შედარებით.

უცხოეთიდან მიღებული დაფინანსების წყაროებით და გრანტებით განსახორციელებელი საინვესტიციო პროექტები და ამ პროექტების თანამონაწილეობასა და თანადაფინანსებაზე გათვალისწინებული ასიგნებები 2009 წელს დაგეგმილია 334,5 მლნ ლარი, რაც 338,3 მლნ ლარით მეტია 2008 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით. საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ასიგნება შეადგენს 166,1 მლნ ლარს, რაც თითქმის 8-ჯერ მეტია 2008 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელზე.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის მნიშვნელოვან ღონისძიებას წარმოადგენდა 2003 წელს უცხოელ ექსპერტებთან და დონორ ქვეყნებთან ერთად შემუშავებული „ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა“, რომელიც ითვალისწინებდა რეგიონულ განვითარებაში არსებულ დისპროპორციათა მინიმუმამდე დაყვანას და მოსახლეობის ცხოვრების დონის გამოთანაბრებას. აღნიშნული პროგრამა პრაქტიკაში არ განხორციელებულა. რეგიონებში უმუშევრობის დონის შემცირების მეორე პროგრამა შემუშავდა 2006 წელს, რომელიც ითვალისწინებდა კერძო სექტორში უმუშევართა სამთვიან სტაჟირებას და ამ ღონისძიების სახელმწიფო ბიუჯეტიდან

დაფინანსებას. ამ პროგრამის რეალიზაციას სახელმწიფო ბიუჯეტიდან 25 მლნ ლარი მოხმარდა, თუმცა დასახული მიზანი არ იქნა რეალიზებული. სოციალური დახმარებისა და დასაქმების სახელმწიფო სააგენტოს სტატისტიკური მონაცემების საფუძველზე პროგრამაში 4700-ზე მეტმა მეწარმე სუბიექტმა მიიღო მონაწილეობა, რომლებმაც 44500 უმუშევარს დაუდეს ხელშეკრულება. შეიძლება ითქვას, რომ ამ პროგრამას საერთოდ არ ჰქონია რეგიონული „ეფექტი", გამომდინარე იქიდან, რომ ის მთლიანად ქ. თბილისის მასშტაბით გაერცელდა და რეგიონებს არ შეხებია.

2007 წლის ივნისიდან ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის მიზნით დაიწყო მცირე და საშუალო ბიზნესის დაფინანსება დაბალპროცენტიანი კრედიტით, რომელიც ძირითადად მიმართული იყო ტურიზმის სფეროს განვითარებისაკენ. აღნიშნული პროგრამის დადებითი მხარე იყო ის, რომ მან განსხვავებით სხვა დასაქმების პროგრამებისაგან, გარკვეულწილად მოიცვა რეგიონები. კერძოდ, მცხეთა-მთიანეთის მხარეზე განაწილდა სესხების 24 %; სამცხე-ჯავახეთზე 20 %; იმერეთზე 14 %; სამეგრელო-ზემო სვანეთზე 14 %; შიდა ქართლზე 4 %; ხოლო დანარჩენ რეგიონებზე: რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის, გურიისა და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე 7 %. ტურიზმის სფეროში ამ პროგრამის ფარგლებში ტრენინგები გაიარა ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონების 500-ზე მეტმა პირმა.

2007 წლის შემოდგომაზე დაიწყო „დასაქმების" მესამე პროგრამის რეალიზაცია, რომლის მიზანი იყო შრომითი რესურსების პროფესიული გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება. ამ პროგრამის ფარგლებში თავდაპირველად გამოცხადდა ვაკანსიები მთელი ქვეყნის მასშტაბით, თუმცა ფაქტობრივად პროგრამა მხოლოდ თბილისში განხორციელდა, ხოლო ქვეყნის რეგიონებში მისი განხორციელება 2008 წლის თებერვლისათვის გადაიდო. ოფიციალური განცხადებით რეგიონების ჭრილში მის განხორციელებას ხელი შეუ-

შალა ვაკანსიების არ არსებობამ. მიუხედავად იმისა, რომ პროგრამა 100 ათას ბენეფიციარზე იყო ორიენტირებული, რეგისტრირებული პირების რაოდენობამ 113 ათასს გადააჭარბა. აღნიშნულ პროგრამას მოხმარდა 60 მლნ ლარზე მეტი, თუმცა ეკონომიკის განვითარებაზე მას შესამჩნევი პოზიტიური გავლენა არ მოუხდენია.

დასაქმების ზემოხსენებული პროგრამების არაეფექტურობის ძირითადი მიზეზი იყო პროგრამათა დაგეგმვის არამეცნიერულობა., მათი მიზნებისა და ამოცანების მკაფიოდ ჩამოუყალიბებლობა, მოსალოდნელი სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების წინასწარ დაუპროგნოზებულობა და შეუფასებლობა. ყველაზე დიდი ნაკლი ამ პროგრამებისა იყო ის, რომ ვერ მოხერხდა მათი გავრცელება რეგიონებში, სადაც დასაქმების პრობლემა უფრო მწვავე და მასშტაბურია, ვიდრე მსხვილ ქალაქებში.

საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობით, ადგილობრივ ხელისუფლებას უფლება აქვს აიღონ საჭირო სესხი მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსაგან ან მისი ნებართვით. უკანასკნელ წლებში ფინანსთა სამინისტროს მიერ თვითმმართველობებზე გაცემულია სულ 12 სესხი, მათ შორის, თვითმმართველ ქალაქ თბილისზე – 4 სესხი, თვითმმართველ ქალაქ ბათუმზე – 2 სესხი, ასევე თითო-თითო სესხი თვითმმართველ ქალაქებზე – ფოთზე და ქუთაისზე. აგრეთვე სენაკის, ზუგდიდის, თელავის და ჭიათურის მუნიციპალიტეტებზე.

რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში თანდათანობით იზრდება საბანკო სექტორის როლი და მნიშვნელობა. 2004 წლის 1 იანვრისათვის სულ რეგიონებში გაცემული საბანკო სესხი ეროვნულ ვალუტაში შეადგენდა 95 მლნ ლარს, ხოლო უცხოურ ვალუტაში 665 მლნ ლარს. 2005 წელს მან შესაბამისად შეადგინა 114 და 738 მლნ ლარი. ამასთან, ზოგიერთ რეგიონში საბანკო სესხის მოცუ-

ლობა ძალიან მცირე იყო. მაგალითად, აღნიშნულ წლებში რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში ეროვნულ ვალუტაზე გაცემული სესხი არ აღემატებოდა 57 ათას ლარს, ხოლო უცხოურ ვალუტაში 1 მლნ ლარს, რაც რა თქმა უნდა, არსებით გავლენას ვერ ახდენდა ამ რეგიონების განვითარებაზე. ასევე მცირე ოდენობის სესხები მოიხმარებოდა სამცხე-ჯავახეთში, მცხეთა-მთიანეთში და გურიაში.

2006 წლიდან რეგიონებში გაცემული სესხების მოცულობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა. კერძოდ, 2009 წლის 1 იანვრისათვის სესხების მოცულობა 2006 წლის 1 იანვართან შედარებით თითქმის 10-ჯერ გაიზარდა და შეადგინა 4,2 მლრდ ლარი. ყველაზე მაღალი ტემპებით სესხების მოცულობა ამ პერიოდისათვის გაიზარდა თბილისში 14,9-ჯერ და აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაში 7,8-ჯერ. უმნიშვნელო რაოდენობის სესხები იქნა გაცემული რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში, მცხეთა-მთიანეთში, გურიაში და სამცხე-ჯავახეთში, რაც გამოწვეული იყო ამ რეგიონებში დაბალი ბიზნეს-აქტივობით, რამაც ნეგატიური გავლენა იქონია რეგიონების განვითარების ტემპებზე.

კომერციული ბანკების მიერ გაცემული სესხების რეგიონული სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება: 2009 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ქვეყნის მასშტაბით მთლიანად გაცემული სესხებიდან ქ. თბილისზე მოდიოდა 81,1 %; აჭარის ავტონომიურ რესპუბლიკაზე – 6,1 %; იმერეთზე – 3,9 %; ხოლო სხვა დანარჩენ რეგიონებზე – 9,9 %. აქედან, შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა, რომ კომერციული ბანკების ძალისხმევა ძირითადად მიმართული იყო არა რეგიონებში ეკონომიკის განვითარებაზე, არამედ მათ მთავარ მიზანს შეადგენდა მოგების მიღება იმ რეგიონებში (ქ. თბილისი, აჭარა), სადაც საბანკო სესხი შედარებით დაბალრისკიანია მათი მოკლევადიან სავაჭრო ბიზნესში გამოყენების გამო.

2008 წლის 22 ოქტომბერს ქ. ბრიუსელში გამართულ დონორთა საერთაშორისო კონფერენციაზე საქართველო-

სათვის გამოყოფილი 4,5 მლრდ აშშ დოლარიდან, დიდი ნაწილი გათვალისწინებულია რეგიონული პროექტებისა და პროგრამების განსახორციელებლად. კერძოდ, უცხოური დახმარებით გათვალისწინებულია: მეორადი და ადგილობრივი გზების რეაბილიტაცია; აღმოსავლეთ-დასავლეთის (სვენეთი-რიკოთი, გეირაბი) მაგისტრალის მშენებლობა; საბანკო სექტორის დაფინანსება; რეგიონებში საწარმოთა ფინანსური მხარდაჭერა; აჭარის შემოვლითი გზების მშენებლობა; ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაცია; გაზის საცავის მშენებლობა; იძულებით გადაადგილებული პირებისათვის კვების, თავშესაფრის და საარსებო საშუალებების მიწოდება; სკოლებისა და მუნიციპალური ინფრასტრუქტურის აღდგენა; სამტრედია-ქუთაისი-ზესტაფონის სააავტომობილო გზის რეაბილიტაცია; მაღალი ძაბვის გადამცემი ხაზების მშენებლობა და ა.შ.

2008 წლის დასასრულს საქართველოს ხელისუფლების მიერ შემუშავებული იქნა ანტიკრიზისული პროგრამა, რომლის მიზანია მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისისა და რუსეთ-საქართველოს ომის გაელენის მინიმუმამდე დაყვანა. ანტიკრიზისულ პროგრამაში მთავარი პრიორიტეტი ეკონომიკის განვითარებას ეთმობა, განსაკუთრებით კი, მოსახლეობის დასაქმებას. ამ პროგრამის მიხედვით სახელმწიფო უნდა გახდეს მთავარი ინვესტორი ქვეყანაში, რითაც უნდა მოხდეს ამ ბოლო პერიოდში უცხოური ინვესტიციის შემცირების კომპენსირება.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან შეიძლება დავასკვნათ, რომ დღის წესრიგში დადგა ნორმატიული დოკუმენტის შემუშავების ამოცანა, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების შემუშავების და რეალიზაციის წესს. **მიზნობრივ პროგრამირებას დაქვემდებარებული პრობლემების შერჩევას საფუძვლად უნდა დაედოს შემდეგი კრიტერიუმები: კონკრეტული დარგების და რეგიონების განსაკუთრებული მნიშვნელობა ქვეყნის წინაშე მდგარი გა-**

დაუდებელი, პირველი რიგის ამოცანების გადასაწყვეტად; პროგრამული პრობლემების რეალიზაციისათვის რესურსების უპირატესი კონცენტრაცია. გარდა ამისა, პროგრამის ფორმირებას წინ უნდა უსწრებდეს პრობლემის წარმოქმნის მიზეზების შესწავლა და მათი ანალიზი, პროგრამის რეალიზაციის სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების პროგნოზირება და შეფასება.

საქართველოში რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების დამკვეთი არის სახელმწიფო, რომელიც პასუხს აგებს მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებაზე, მის ხარისხზე და დროულ შესრულებაზე. მან უნდა განახორციელოს სამუშაოს, მომსახურების შემსრულებელთა შერჩევა კონკურსის საფუძველზე, განსაზღვროს პროგრამის შესრულების ზუსტი ვადები, მისი დაფინანსების საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო წყაროები, უზრუნველყოს პროგრამების ექსპერტიზა და მის საფუძველზე მოახდინოს მათი შერჩევა. პროგრამა უნდა შემუშავდეს ტექნიკურ-ეკონომიკური დავალების სახით და იგი საზოგადოებისათვის მსჯელობის საგანი უნდა გახდეს. მასში უნდა იქნას გათვალისწინებული სპეციალისტების, მკვლევარების, პოლიტიკური პარტიების, სახელმწიფო სტრუქტურების და სამოქალაქო საზოგადოების შენიშვნები, წინადადებები და რეკომენდაციები. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს მიზნობრივი პროგრამების, როგორც სახელმწიფო რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის რეგულირების ინსტრუმენტის რეალიზაციაზე კონტროლს. ამ მიზნით მიზანშეწონილია მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაციის მიმდინარეობის შესახებ გამჭვირვალე სტატისტიკური ინფორმაციის პერიოდულად გამოქვეყნება.

თემა 11.
რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ორიენტირები

დღევანდელ ეტაპზე საქართველოში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებას და პრაქტიკულ რეალიზაციას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რაც განპირობებულია, ერთის მხრივ, ბუნებრივ-გეოგრაფიული, სოციალურ-დემოგრაფიული, ეკონომიკური და სხვა ფაქტორებისა და პირობების რეგიონებს შორის დიდი განსხვავებულობით, ხოლო მეორეს მხრივ, იმ ნეგატიური ზეგავლენით, რომელიც მოახდინა რუსეთის ცნობილმა აგრესიამ და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის ექომ, როგორც მთლიანად ქვეყანაზე, ასევე მის ცალკეულ რეგიონებზე. გარდა ამისა, თანამედროვე ეტაპზე, როდესაც ჯერ კიდევ არაა ჩამოყალიბებული ჯანსაღი საბაზრო ურთიერთიერთობები, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის როლი და მნიშვნელობა ძალიან დიდია. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის როლის გაძლიერება განპირობებულია აგრეთვე შემდეგი გარემოებებით.

- ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის მოშლით, სეპარატისტული განწყობილებით ოკუპირებულ რეგიონებში და ეკონომიკური სივრცის დეგრადაციით;
- ეკონომიკური რეფორმების გატარებისას რეგიონების სპეციფიკის გათვალისწინებით და საწყისი სასტარტო პირობების არსებითი განსხვავებულობით;
- მართვის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის კომპეტენციების, აგრეთვე სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების გაუმიჯნაობით;
- ქვეყანაში ჯერ კიდევ არსებული პოლიტიკური არასტაბილურობით და ახალი რეგიონული რისკების არსებობით;
- რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის დიდი განსხვავებულობით;

- რეგიონებში მოსახლეობის ცხოვრების დაბალი დონით და ხარისხით;
- რეგიონებში, განსაკუთრებით ადრე მრეწველურად განვითარებულ ქალაქებში და მუნიციპალიტეტებში, უმუშევრობის მაღალი დონით;
- ეკონომიკური განვითარების დონით ჩამორჩენილი და სტიქიური რისკის ქვეშ მყოფი და მაღალმთიანი პრობლემური რეგიონების არსებობით.

თანამედროვე ეტაპზე ქვეყანაში შექმნილი მძიმე ეკონომიკური ვითარებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება როგორც მოკლევადიანი, ასევე გრძელვადიანი პერიოდისათვის. ასეთი მიდგომა განპირობებულია იმით, რომ დღეისათვის საქართველოს რეგიონებში დაგროვილია სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემათა ისეთი ფართო წრე, რომელთა სიმწვავის მაღალი ხარისხის გამო გრძელვადიანი პერიოდისათვის გადადება დაუშვებელია, რამეთუ მან შეიძლება გამოიწვიოს მათი კიდევ უფრო გაღრმავება და მოსახლეობის კიდევ უფრო გაღატაკება. ერთ-ერთი ასეთი პირველი რიგის პრობლემაა უმუშევრობა, სამუშაო ადგილების არქონა, რაც, თავის მხრივ, სიღარიბის მაღალი დონის განმპირობებელია.

სწორედ ამ მწვავე პრობლემების დარეგულირება დღის წესრიგში აყენებს ქვეყნის ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან მოკლევადიანი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებას და რეალიზაციას. საუბარია ცენტრიდანულ ეკონომიკურ პოლიტიკაზე, რადგან ამ ეტაპზე რეგიონების მწირი საკუთარი შემოსავლებიდან გამომდინარე, შეუძლებელია ცენტრისკენული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება. რა თქმა უნდა, ხელისუფლების მიერ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში აქტიურად უნდა იქნან ჩართული რეგიონული თვითმმართველობები, საზოგადოებრივი-სამოქალაქო ორგანიზაციები, მოსახლეობა.

რაც შეეხება გრძელვადიანი პერიოდისათვის რეგიონუ-

ლი ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებას, იგი უნდა განხორციელდეს პირველი რიგის, გადაუდებელი პრობლემების მთლიანად თუ არა ნაწილობრივ მაინც დარეგულირებისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის გავლენის შერბილების შემდგომ ეტაპზე, რადგან გრძელვადიანი პერიოდისათვის კრიზისის სოციალურ-ეკონომიკური შედეგების ზუსტი პროგნოზირება და მათი ასახვა შორეული პერსპექტივისათვის გამიზნულ პოლიტიკაში ფაქტობრივად შეუძლებელია. გარდა ამისა, გრძელვადიანი რეგიონული პოლიტიკა თავისი მიზნებითა და ამოცანებით გაცილებით მასშტაბური და მრავალფეროვანია და მოითხოვს ისეთი ამოსავალი ინფორმაციის არსებობას, რომლის ბაზაზეც შეიძლება გარკვეული კანონზომიერების გამოვლენა, რომელთა პერსპექტივაში ექსტრაპოლაციური გადატანა ნაკლები რისკის შემცველი იქნება. უფრო მეტიც, ხანგრძლივი პერიოდისათვის გათვალისწინებული ნებისმიერი სახის ეკონომიკური პოლიტიკა (მათ შორის რეგიონულიც) უნდა დაეფუძნოს არა მხოლოდ შიდა-ენდოგენურ სოციალურ-ეკონომიკურ ფაქტორებს, არამედ მასში მკაფიოდ უნდა აისახოს გარე-ეგზოგენური ფაქტორები, რომელთა გავლენის ხარისხი მთლიანად დამოკიდებული იქნება მსოფლიოში მიმდინარე ეკონომიკური გლობალიზაციისა და ფინანსური კრიზისის კონკრეტულ შედეგებზე. ამ უკანასკნელთა პროგნოზირება ცალკე აღებული ერთი რომელიმე სახელმწიფოსათვის პრაქტიკულად შეუძლებელია. მოკლედ რომ ვთქვათ, გრძელვადიანი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებისათვის პირობები შეიქმნება შიდა და გარე საფრთხეების მთლიანად ან ნაწილობრივ შერბილების შემდეგ.

გრძელვადიანი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შედგენის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პირობაა მთლიანად ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის, კომპლექსური მიზნობრივი პროგრამების და შესაბამისი პროგნოზული გაანგარიშებების არსებობა. სამწუხაროდ, დღემდე საქართველოში არ არსებობს ასეთი დოკუმენტები

და ქვეყნის ეკონომიკის მართვა და რეგულირება ძირითადად ხდება სექტორული და ფუნქციონალური, ხშირად ცვალებადი და არასტაბილური პროგრამების საფუძველზე.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა როგორც ერთიანი კომპლექსური ინსტრუმენტი, ჯერჯერობით საქართველოში არაა შემუშავებული. მისი ძირითადი დებულებები და ორიენტირები საბოლოოდ არაა ფორმირებული. ამიტომაც დადგა დრო ამ მიმართულებით სახელმწიფოს მხრიდან აქტიური საქმიანობის. ზოგადად რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკაში და კერძოდ, დღეისანდელ საქართველოში რეგიონული განვითარების მთავარი სტრატეგიული მიმართულებაა სოციალური სფერო, ხოლო მეურნეობრივ საქმიანობაზე ზემოქმედება ძირითადად ორიენტირებულია დასაქმების პრობლემის გადაწყვეტისაკენ.

საქართველოში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის როგორც ფორმირება, ასევე პრაქტიკული რეალიზაცია გართულებულია ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის დაკარგვის გამო. სეპარატიზმი, და რუსეთის აგრესია, ქვეყნის ორი მნიშვნელოვანი რეგიონის მიტაცება მეზობელი სახელმწიფოს მიერ სერიოზულად აფერხებს სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის ძირითადი ორიენტირების განსაზღვრას. მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც ასევე აფერხებს სრულფასოვანი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება-რეალიზაციას, მდგომარეობს იმაში, რომ საქართველოს საბჭოური პერიოდიდან შემორჩა განვითარების დონით ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავებული რეგიონული სისტემა.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებას და რეალიზაციას ხელს უშლის მთლიანად ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის და შესაბამისი მეცნიერულად დასაბუთებული კომპლექსური ეკონომიკური პოლიტიკის შეუმუშაებლობა. მოკლე, საშუალო და გრძელვადიანი პერიოდისათვის. რეგიონული ეკონომიკური პოილიტიკის ძი-

რითადი ორიენტირები სწორედ გლობალური სახელმწიფოებრივი პოლიტიკიდან უნდა გამომდინარეობდეს. უნდა დავეთანხმოთ მოსაზრებას, რომ „აუცილებელია მკაფიოდ გამოიკვეთოს და განისაზღვროს სახელმწიფო პოლიტიკა (და არა მარტო კონცეფცია), მისი რეგიონულ პოლიტიკასთან დაკავშირებით. სწორედ აღნიშნულის საფუძველზე უნდა მოხდეს სახელმწიფოს პრიორიტეტებისა და ინტერესების დაზუსტება თითოეული რეგიონის მიხედვით (იმ სუბიექტების ჩათვლით, რომლებიც პრობლემურნი არიან რეგიონული კონფლიქტის თვალსაზრისით)“.[1]

როგორც ზემოთ აღინიშნა, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური სტრატეგიის ორგანული შემადგენელი ნაწილია და მოიცავს სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ორგანიზაციულ ღონისძიებათა სისტემას, რომლითაც მიიღწევა საწარმოო ძალთა ოპტიმალური განლაგება, მეწარმეობის სტიმულირება და მოსახლეობის ცხოვრების დონის გამოთანაბრება.

საქართველოს დღევანდელ ეტაპზე რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითად ორიენტირებს განსაზღვრავს: საბიუჯეტო პოლიტიკა, რომლითაც უნდა განხორციელდეს ფინანსური რესურსების ფორმირება, გამოყენება და მათი გადანაწილება რეგიონებს შორის; საგადასახადო პოლიტიკა, რომლის საშუალებითაც განისაზღვრება რეგიონის დონეზე დაბეგვრის რეჟიმი და ის პრეფერენციები, რომლებმაც ხელი უნდა შეუწყოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის ამაღლებას; ფასების პოლიტიკა, რომლითაც სახელმწიფომ რეგიონულ ჭრილში უნდა დაარეგულიროს ადმინისტრირებადი ფასები და ტარიფები ამა თუ იმ ტერიტორიული ერთეულის გადახდისუნარიანობის შესაბამისად; ინვესტიციური პოლიტიკა, რომელიც გულისხმობს სამეურნეო სუბიექტების ინვესტიციური აქტივობის მხარდა-

---

1 ბარათაშვილი ე., ზარანდია ჯ., ციმინტია კ. საქართველოს რეგიონების კონკურენტუნარიანობის კომპლექსური შეფასება. თბილისი, 2008 , გვ. 125.

ჭერას და საბიუჯეტო კაპიტალური ხარჯების გადანაწილებას ცალკეულ რეგიონებს შორის; სოციალური პოლიტიკა, რომლითაც უნდა მოხდეს რეგიონების სოციალური სფეროების მოთხოვნილებათა შეფასება და, შესაბამისად, მოსახლეობის სოციალური პაკეტით უზრუნველყოფა. გარდა ამისა, მსხვილ, განსაკუთრებით ფედერალური მოწყობის ქვეყნების რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა მოიცავს აგრეთვე სტრუქტურულ რეგიონულ პოლიტიკასაც, რომელიც გულისხმობს მსხვილი კომპანიების რესტრუქტურიზაციას და მათდამი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ღონისძიებათა კომპლექსის შემუშავებას და პრაქტიკულ რეალიზაციას.

გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში მიმდინარე რეფორმები დღის წესრიგში აყენებენ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებას არა მხოლოდ ამა თუ იმ ტერიტორიულ ერთეულში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანებიდან გამომდინარე, არამედ მსოფლიოს განვითარებულ ქვეყნებში დაგროვილი პოზიტიური გამოცდილების გათვალისწინებას. ამ მხრივ, როგორც უკვე აღინიშნა, განსაკუთრებით წარმატებული მიღწევებია დაგროვილი ევროკავშირში შემავალ ქვეყნებში. ევროპის განვითარებული ქვეყნები ცდილობენ შეამცირონ სხვადასხვა რეგიონების განვითარების დონეებს შორის არსებული განსხვავებები და ხელი შეუწყონ იმ რეგიონების პრიორიტეტულ განვითარებას, რომლებიც შედარებით არახელსაყრელ პირობებში იმყოფებიან. საჭიროა მსოფლიოს წარმატებული გამოცდილების შესწავლა, ანალიზი, განზოგადება და მათი რაციონალური გამოცდილების გათვალისწინება საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება საკმაოდ რთული და მრავალწახნაგოვანი ამოცანაა. მისი შემუშავება მრავალეტაპიანი პროცესია და მოიცავს ერთმანეთთან ლოგიკურად დაკავშირებულ და ურთიერთ შემავსებელ ეტაპებს, რომელთა შორის უნდა აღინიშნოს შემდეგი: ქვეყნის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების

დონეების სიღრმისეული ანალიზი წინასწარ დადგენილი სოციალურ-ეკონომიკური კრიტერიუმების საფუძველზე და იმ გადაუჭრელი პრობლემური საკითხების გამოვლენა, რომელთა გადაწყვეტით შესაძლებელი გახდება განვითარების დონეთა შორის არსებულ განსხვავებათა დაძლევა. მეორე ეტაპზე უნდა განხორციელდეს იმ შიდა და გარე ფინანსური წყაროების გამოვლენა, რომელთა გამოყენებით შესაძლებელი გახდება რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტა. ასეთი მიდგომით შეიძლება მხოლოდ მოკლევადიანი რეგიონული პოლიტიკის შემუშავება. რაც შეეხება გრძელვადიან რეგიონულ პოლიტიკას, მის შემუშავებას რეგიონული განვითარების ანალიზთან ერთად საფუძვლად უნდა დაედოს პროგნოზული მაჩვენებლების გაანგარიშება. ამასთან, პროგნოზული პარამეტრები უნდა იქნას განსაზღვრული სხვადასხვა მიდგომებით და მოდელებით. კერძოდ, პირველ რიგში, გაიანგარიშება პასიური (ინერციული) პროგნოზები, რომელსაც საფუძვლად უდევს რეგიონულ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე მოქმედი ფაქტორების და პირობების უცვლელობა საპროგნოზო პერიოდში. ამ მიდგომით გაანგარიშებული ინერციული პროგნოზები სასურველ შედეგებს არ იძლევიან იმ რეგიონების ჭრილში, რომლებიც თავიანთი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონით ჩამორჩებიან ქვეყნის საერთო საშუალო მაჩვენებლებს. მოკლედ რომ ვთქვათ, ინერციულ-გენეტიკური პროგნოზების გამოყენება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში სასურველ შედეგს ყოველთვის არ იძლევა და საჭირო ხდება ამ ტიპის პროგნოზების უფრო აქტიური ხასიათის პროგნოზით შევსება.

თავისი შინაგანი ბუნებით აქტიური პროგნოზები წარსულიდან კი არ გამომდინარეობს, არამედ მისი ამოსავალი იდეოლოგიაა ის მიზნები და ამოცანები, რომლებიც დგანან ამა თუ იმ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების წინაშე. აქტიური პროგნოზირებისას მთავარია რეგიონის წინაშე მდგარი გადაუჭრელი პრობლემების გადაწყვე-

ტისათვის საჭირო ფინანსური და მატერიალური რესურსების რაოდენობრივი მახასიათებლების განსაზღვრა. ამგვარი პროგნოზის შემუშავების აუცილებლობა დგება ყველა იმ რეგიონების ჭრილში, რომელთა მიზნებსა და პასიური მიდგომით მიღებულ პროგნოზებს შორის დაფიქსირდება გარკვეული სხვაობა. თუ პასიურ პროგნოზსა და რეგიონის მიზანთა სისტემას შორის თანხვედრას ექნა ადგილი, აქტიური პროგნოზების შემუშავების საკითხი დღის წესრიგში არ დგება.

საქართველოს პირობებში რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მდგომარეობის ანალიზისას უპირველესი ამოცანაა იმ მრავალმხრივი ბუნებრივ-გეოგრაფიული, ისტორიული, ეკონომიკური, სოციალური და ეროვნულ-ეთნიკური თავისებურებების გათვალისწინება, რომლებიც დამახასიათებელია ამა თუ იმ რეგიონისათვის. საქართველო ერთ-ერთი უნიკალური ქვეყანაა თავისი რელიეფით, ეკონომიკური პირობებით, სადაც წარმოდგენილია ერთმანეთისაგან მკვეთრად განსხვავებული ბარის, მთის, მაღალმთიანი და ზღვისპირა რეგიონები. გარდა ამისა, საქართველოს რეგიონები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან ბუნებრივ-რესურსული წყაროებით. კერძოდ, არის რესურსებით მდიდარი და ღარიბი, სუსტად, საშუალოდ და კარგად განვითარებული რეგიონები. უფრო მეტიც, რეგიონები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან დემოგრაფიული პროცესებით, საწარმოო და საყოფაცხოვრებო ტრადიციებით, კულტურის დონით, მეწარმეობრივი აქტივობის ხარისხით და ა.შ. ანალიზის ეტაპზე თითოეული რეგიონის სპეციფიკური თავისებურებანი მკაფიოდ უნდა იქნას განსაზღვრული და შესაძლებლობის ფარგლებში რაოდენობრივად განსაზღვრული, რადგან რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში მათ განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნიათ. საუბარია იმაზედ, რომ რეგიონული თავისებურებებიდან გამომდინარე, საჭიროა დიფერსიფიცირებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირება და გატარება, რათა თითეულმა რეგიონმა უს-

რუნველყოს თავისი მოსახლეობის დასაქმება და მთლიანად ქვეყანას მისცეს ის მაქსიმალური შემოსავალი, რაც მას შეუძლია მისი ობიექტური მდგომარეობიდან გამომდინარე.

ქართველი რეგიონალისტები, ჩვენი აზრით, სრულიად სამართლიანად მიუთითებენ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებისას ტერიტორიის ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალის ანალიზის განსაკუთრებულ მნიშვნელობაზე „...ეფექტიანი რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის (სტრატეგიის) შემუშავებისა და რეალიზაციის პროცესში უდაოდ პრიორიტეტულ მნიშვნელობას იძენს რეგიონების ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალის თავისებურებათა გათვალისწინება, ვინაიდან მისი ზეგავლენის ხარისხი საწარმოო ძალების ტერიტორიების მიხედვით განლაგებაზე, მეტად სოლიდურია. კერძოდ, რესურსების რაოდენობა, ხარისხი და შეხამება განსაზღვრავს ტერიტორიის (რეგიონის) ბუნებრივ რესურსულ პოტენციალს, რომელიც, თავის მხრივ, მოსახლეობისა და სამეურნეო საქმიანობის განლაგების მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს".[1]

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ანალიტიკურ-დიაგნოსტიკურ ეტაპზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ძირითადი დარგების და კრიტერიუმების გამოყოფას, რომლითაც უნდა დადგინდეს რეგიონული განვითარების თანამედროვე მდგომარეობა და მისი სპეციფიკური მახასიათებლები. ჩვენი აზრით, ამ ეტაპზე მთავარია სწორად შეირჩეს ის ძირითადი მიმართულებები, რომლებიც რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ზოგადი კანონზომიერებების გამოვლენის საშუალებას მოგვცემენ. უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა რეგიონის ზოგადი დახასიათება, რაოდენობრივი და თვისებრივი მახასიათებლების შესწავლა ისეთი სფეროებისა, როგორიცაა: გეოგრაფიული მდებარეობა, რელიეფი, კლიმატი, ნიადაგი, წყლის რესურსები,

---

1 **ბარათაშვილი ე., ზარანდია ჯ.** საქართველოს რეგიონული განვითარების ეკონომიკა. თბილისი, სოხუმის სახ. უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2007, გვ. 448.

ტყის რესურსები, სასარგებლო წიაღისეული, მემცენარეობა, მეცხოველეობა, მოსახლეობა, სოფლები, დაბები, ქალაქები. რეგიონული პოლიტიკის ფორმირების მიზნებიდან გამომდინარე, ანალიტიკურ ნაწილში მიზანშეწონილია რეგიონის ეკონომიკური პოტენციალის, საგადასახადო და ინვესტიციური პოტენციალის ანალიზი და განზოგადება.

ანალიტიკურ-დიაგნოსტიკურ ნაწილში უნდა განისაზღვროს ის ძირითადი ფაქტორები და პირობები, რომლებიც განსაზღვრავენ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას. მათ შორის მნიშვნელოვანია ეკონომიკური ზრდის განმსაზღვრელი დარგები და ფაქტორები. ამ შემთხვევაში ანალიზის ეს ნაწილი უნდა გამომდინარეობდეს ქვეყნის ერთიანი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიიდან, რამდენადაც რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა ამ ერთიანი სახელმწიფოებრივი ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია და მასთან წინააღმდეგობაში არ უნდა მოდიოდეს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, დღევანდელ ეტაპზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონის ეკონომიკური ზრდის ისეთი პრიორიტეტული დარგების გამოკვლევას, როგორიცაა სამრეწველო კომპლექსი (განსაკუთრებით სამრეწველო პოტენციალის მქონე რეგიონებში), აგროსამრეწველო კომპლექსი და მისი ორი ძირითადი შემადგენელი ნაწილი – სოფლის მეურნეობა და კვების მრეწველობა (გადამამუშავებელი მრეწველობა), მცირე მეწარმეობა და ტურისტული ბიზნესი. ჩვენი აზრით, ეს დარგები წარმოადგენს დღევანდელ ეტაპზე საქართველოს ეკონომიკური სტრატეგიის პრიორიტეტულ მიმართულებებს.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, ანალიტიკურ ნაწილში სიღრმისეულად უნდა იქნას გამოკვლეული რეგიონებში ადამიანური პოტენციალის განვითარების ძირითადი მახასიათებლები. მათ შორის: დემოგრაფიული სიტუაცია, დასაქმება, ჯანმრთელობის დაცვა, განათლება, კულტურა, სპორტი და ა.შ.

რეგიონული განვითარების ერთ-ერთი ყველაზე პრიორიტეტული უბანია ინფრასტრუქტურის აღორძინება-განვითა-

რება, მათ შორის, როგორც საწარმოო, ასევე სოციალური ინფრასტრუქტურის. ამ კომპლექსში უნდა შეიდეს საცხოვრისის მშენებლობა, ტრანსპორტისა და კავშირგაბმულობის ინფრასტრუქტურა, გზები და ხიდები, ეკოლოგიური ინფრასტრუქტურა, სტიქიური მოვლენები და ა.შ. ამასთან, დაუშვებელია ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა რეგიონის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებებში, იმ ფუნქციებში რომელიც კანონით აქვთ განსაზღვრული რეგიონულ ხელისუფლებას და სუბრეგიონულ თვითმმართველობებს. პროფ. ვ. ღლონტის აზრით, საქართველოში დღეისათვის მმართველობის სახელმწიფო სისტემისათვის დამახასიათებელია ყველა ფუნქციების კონცენტრირება - ჰიპერტრაფიული განვითარება ვერტიკალური კომუნიკაციების პირდაპირი ჰორიზონტალური (პარტნიორული) კავშირების საზიანოდ. საზოგადოებისადმი დამოუკიდებელი ინიციატივების გამოელენისადმი სრული უნდობლობის გამო, ხელისუფლება ცდილობს ჩაერიოს საზოგადოებრივი საქმიანობის ყველა სფეროში.[1] ასეთი მიდგომა ახშობს რეგიონულ ინოვაციებს, ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპულ ქარტიის" მოთხოვნებს. ჩვენი აზრით, რეგიონული განვითარების ყოველგვარ წვრილმანებში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა დროებით მოვლენად უნდა მივიჩნიოთ, რადგან თვითმმართველობების საკუთარი ფინანსური რესურსებით უზრუნველყოფის კეალდაკვალ ცენტრის ჩარევის ხარისხი უთუოდ შემცირდება.

საანალიზო დარგებისა და სფეროების განსაზღვრის შემდეგ დგება ძირითად მაჩვენებელთა და კრიტერიუმთა შერჩევის ეტაპი. **რეგიონული განვითარების გამოკვლევას საფუძვლად უნდა დაედოს მაჩვენებელთა ისეთი სისტემა, რომლებიც უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის განსაზღვრას, ხოლო, მეორე მხრივ, რეგიონში მცხოვრები მოსახლეობის ცხოვრების დო-**

1 **Глонти В.** Проблемы регионального развития в Грузии, ж. «Экономист», 2007, №7, с. 67.

ნისა და და ხარისხის გამოკვლევას. ასეთი განზოგადებულ მაჩვენებელთა სისტემის შერჩევა განპირობებულია იმით, რომ თეორიულად და პრაქტიკულად დასაშვებია ამა თუ იმ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე იყოს საკმაოდ მაღალი, ხოლო ამ ტერიტორიაზე მოსახლეობის კეთილდღეობის დონე შედარებით დაბალი. გამომდინარე აქედან, ჩვენი აზრით, რეგიონული განვითარების ანალიზისას უნდა იქნას გამოყენებული სინთეზურ მაჩვენებელთა შემდეგი სისტემა: რეგიონში წარმოებული მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა 1 სულ მოსახლეზე; მოხმარებული მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობა 1 სულ მოსახლეზე; რეგიონის საკუთარი ფინანსური შემოსავლების მოცულობა; რეგიონისადმი სახელმწიფო ფინანსური დახმარების მოცულობა. აღნიშნული მაჩვენებლების ანალიზით შესაძლებელი გახდება ამა თუ იმ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის ობიექტური შეფასება, კერძოდ, დადგენა იმისა, განვითარებულ, სუსტად განვითარებულ თუ დეპრესიული ტიპის რეგიონს განეკუთვნება ანალიზს დაქვემდებარებული ტერიტორიული ერთეული.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრის ანალიტიკურ-დიაგნოსტიკური ეტაპის ყველაზე მნიშვნელოვანი რგოლია ფინანსური წყაროების გამოვლენა, ანუ იმის დადგენა თუ როგორია რეგიონის მიმართ ცენტრიდანული ფინანსური პოლიტიკა და პირიქით, როგორია რეგიონის მხრიდან ცენტრისკენული ფინანსური პოლიტიკა. ამ შემთხვევაში ანალიზს უნდა დაექვემდებაროს ორი მაკროეკონომიკური ელემენტი – ბიუჯეტი და გადასახადები, რომლებიც თავიანთი შინაარსით ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ელემენტებია. ამასთან, გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ აქედან პირველს უფრო მეტად გააჩნია დამოუკიდებლობა, ვიდრე მეორეს. საუბარია იმაზედ, რომ რეგიონული ბიუჯეტები კანონმდებლობის შესაბამისად ყველა ქვეყანაში და, მათ შორის, საქართველოშიც დამოუკიდებელია ცენტრალური (ფედერალური) ბიუჯეტისაგან, რამდენადაც რეგიონული

ბიუჯეტის შედგენა, განხილვა, დამტკიცება და აღსრულება შედის თვითმმართველი ორგანოს ფუნქციებში და მასში არ ერევა ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლება. რაც შეეხება გადასახადებს, აქ ცენტრალიზაციის შედარებით მაღალ დონესთან გვაქვს საქმე გამომდინარე იქიდან, რომ გადასახადების სახეებს და, მათ შორის, რეგიონულ გადასახადებსაც ადგენს ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლება. უფრო მეტიც, რეგიონული მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოებს არ გააჩნიათ უფლება საკუთარი შეხედულებისამებრ შეცვალონ რეგიონული საგადასახადო განაკვეთები. რაც შეეხება მოსაკრებლების შემოღებას და მათი რაოდენობრივი პარამეტრების დადგენას, ამ მხრივ, რეგიონულ ხელისუფლებას გააჩნია უფლება იმოქმედოს საკუთარი შეხედულებით, თუმცა საქართველოს პირობებში ამის პრაქტიკა თითქმის არ არსებობს.

ამაეე დროს უნდა აღინიშნოს, რომ რეგიონული ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა არ ნიშნავს, რომ იგი მოწყვეტილია ქვეყნის ერთიან საბიუჯეტო სისტემას. პირიქით, რეგიონული ბიუჯეტები ქვეყნის ერთიანი საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელი ნაწილია. დამოუკიდებლობა ნიშნავს, რომ რეგიონული თვითმმართველი ორგანოები დამოუკიდებელნი არიან საბიუჯეტო საქმიანობის განხორციელების პროცესში, ანუ მათ აქვთ ულება მიიღონ საკუთარი შემოსულობები ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად, დამოუკიდებლად გასწიონ გადახდები, ასევე ცენტრალური ხელისუფლებისაგან დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განსახორციელებლად დამოუკიდებლად მიიღონ შესაბამისი გადაწყვეტილებები.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ცენტრისა და რეგიონს შორის ქონებრივ თანაფარდობათა დარეგულირებას. „მკაფიოდ უნდა გაიმიჯნოს ცენტრისა და რეგიონის საკუთრება, ეკონომიკური ფუნქციები. რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური გამოთანაბრება უნდა დაედოს საფუძვლად საბიუჯე-

ტო ფედერალიზმის პრინციპების შერჩევას. ცენტრამა უნდა შეასრულოს ქვეყანაში ტრანსფორმაციული პროცესების წარმართვის ფუნქცია, უზრუნველყოს ბუნებრივ საწარმოო, ეკონომიკური, სოციალურ-კულტურული და სხვა თავისებურებებით ერთმანეთისაგან განსხვავებული რეგიონების ერთნაირი სტრატეგიით განვითარება".[1]

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელიც დგება რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეტროსპექტული და მიმდინარე მდგომარეობის ანალიზის პროცესში, არის ამოსავალი ინფორმაციული ბაზის არასრულყოფილება, არასაიმედობა და რეგიონული სტატისტიკური სამსახურების მოშლა, რომელსაც ადგილი ჰქონდა საქართველოს გარდამავალი ეკონომიკის პირობებში. ამას ემატება ის გარემოებაც, რომ საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის პერიოდიდან დღემდე ქვეყანაში ეკონომიკური და სოციალური მოვლენების ამსახველი სტატისტიკური ინფორმაცია არაშედარებადია იმ გაგებით, რომ განვლილ პერიოდში ეკონომიკურ პროცესებს არ ჰქონდა აშკარად გამოკვეთილი კანონზომიერი ხასიათი. მხედველობაშია ის, რომ ეკონომიკურ განვითარება იყო არა მუდმივად მზარდი, არამედ იგი ხასიათდებოდა „ზიგზაგებით", ზრდას ცვლიდა ვარდნა და პირიქით. მართალია უკანასკნელი წლების განმავლობაში ეკონომიკურმა ზრდამ საკმაოდ მდგრადი ხასიათი მიიღო, მაგრამ ამ ბოლო პერიოდში რუსეთ-საქართველოს ომისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის გავლენის შედეგად, ეკონომიკური ზრდა შეიცვალა რეცესიული პროცესებით, რაც ამცირებს საანალიზოდ გამოყენებადი სტატისტიკური ინფორმაციის ხარისხს.

ამ პრობლემის დაძლევის მიზნით, ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილია ამოსავალი ინფორმაციის „გაწმენდა" მისი არასაიმედობის რისკებისაგან ინდივიდუალური და ჯგუფური ექ-

1 ჭითანავა ნ. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა და მართვა: მიზნები, მიმართულებები, მექანიზმი, გამოცდილება. წიგნში: საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები გარდამავალ პერიოდში. ბათუმი-თბილისი, 2001, გვ. 17.

სპერტული შეფასების მეთოდის გამოყენებით. იგი გულისხმობს ეკონომიკური განვითარების ტრაექტორიაში „ზრდისა“ და „შემცირების“ მკაფიოდ ჩამოყალიბებული ტენდენციების ლოგიკურ არგუმენტაციას და, შესაბამისად, მათი გამოყენების შესახებ გადაწყვეტილების მიღებას. ეს ნიშნავს შემთხვევითი, ალბათური, სუბიექტური ფაქტორების ნიველირებას ეკონომიკური კანონზომიერების ფორმირებაში და მხოლოდ ობიექტური, მყარი და კანონზომიერი ტენდენციების გამოყენებას ანალიტიკურ პროცესში.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების წინასაანალიზო ეტაპზე ჩატარებული გამოკვლევებიდან გამომდინარე, შეიძლება გაკეთდეს შემდეგი დასკვნები:

- დღევანდელ საქართველოში რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე, ისევე როგორც საბჭოურ პერიოდში, ერთმანეთისაგან მნიშვნელოვნად განსხვავებულია. უფრო მეტიც, გეგმიანი ეკონომიკის საბაზრო ურთიერთობით შეცვლამ კიდევ უფრო გააღრმავა რეგიონების პოლარიზაციის ხარისხი და მათი განვითარების ძირითადი მაჩვენებლების არსებული განსხვავება. ამის ძირითადი მიზეზია, ერთის მხრივ, საბაზრო პრონციპებიდან გამომდინარე ადრე მრეწველურად განვითარებულ მთელ რიგ რეგიონებში საწარმოების გაჩერება-ლიკვიდაცია, ხოლო, მეორეს მხრივ, გარდამავალ ეტაპზე ქვეყნის ეკონომიკაში შექმნილი კრიზისული მოვლენები;
- ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოს მთელი რიგი რეგიონები დეპრესიულ მდგომარეობაშია. მათ რიცხვს განეკუთვნებიან როგორც მთიანი და მაღალმთიანი რეგიონები, ასევე ადრე მრეწველურად განვითარებულნი, სადაც შრომისუნარიანი მოსახლეობის უმეტესი ნაწილი დაუსაქმებელია, ხოლო სასოფლო-სამეურნეო წარმოებიდან შემოსავლები უმნიშვნელოა. ასეთი რეგიონების ერთ-ერთი სპეციფიკური დამახასიათებელი ნიშანია მოსახლეობის მიგრაცია როგორც ქვეყნის შიგნით მსხვილ ქალაქებში, ასევე მათი იმიგრაცია ქვეყნის გარეთ. ასეთი ტენდენცია მკვეთრადაა გამოხატული

მრეწველურ რეგიონებში. მაგალითად, ჭიათურის რეგიონში 1979 წლიდან 2002 წლამდე მოსახლეობის რიცხოვნობამ 70 ათასიდან 56 ათას კაცამდე დაიკლო და კლების უმეტესი ნაწილი მოდის მექანიკურ გადაადგილებაზე. ასეთივე მდგომარეობაა ტყიბულში, ზესტაფონში, რუსთავში და სხვა ადრე მრეწველურად განვითარებულ ქალაქებში, გარდა ზუგდიდისა, სადაც მოსახლეობის რიცხოვნება მექანიკურადაა გაზრდილი აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებულთა ხარჯზე.

- რეგიონული განვითარების რეტროსპექტული ანალიზიდან იკვეთება უმუშევრობის მაღალი დონე, აგრო-სამრეწველო კომპლექსის პოტენციალის აუთვისებლობა და, შესაბამისად, სასურსათო უსაფრთხოების პრობლემის გამწვავება, ინფრასტრუქტურული დარგებისა და სფეროების განუვითარებლობა, საბინაო და საყოფაცხოვრებო მომსახურების გაუარესება, რეგიონული მნიშვნელობის საგზაო ინფრასტრუქტურის მოშლა, სასმელი წყლით უზრუნველყოფის პრობლემის გამწვავება, სარწყავი სისტემის მოშლა, ირიგაციული სამუშაოების შეჩერება, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების დაბალი დონე და ა.შ.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირებისას მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული, როგორც ანალიზის შედეგები, ასევე ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტული მიმართულებები, რომლებიც ზოგადად მოიცავენ აგრეთვე რეგიონების წინაშე მდგარ სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებს. გამომდინარე იქიდან, რომ რეგიონების ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის საკმაოდ დიდი განსხვავებებია და ასევე ღრმადაა დიფერენცირებული მოსახლეობის ცხოვრების დონის მაჩვენებლები, საჭიროდ მიგვაჩნია რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებისას ამ თაეისებურებათა მაქსიმალური გათვალისწინება.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა უნდა იყოს ორიენტირებული მიზანთა სისტემაზე, რომლებსაც გააჩნიათ როგორც მოკლევადიანი, ასევე გრძელვადიანი ხასიათი. მოკ-

ლევადიან მიზანთა კომპლექსში შედის პირველი რიგის, გადაუდებელი მიზნების რეალიზაცია, რომელიც დაკავშირებულია მოსახლეობის აუცილებელ სასიცოცხლო მოთხოვნასთან: სურსათი, საცხოვრისი, ჯანმრთელობის დაცვა, განათლების მიღება, კომუნალური მეურნეობის ფუნქციონირება. გრძელვადიან მიზანთა სისტემამ კი უნდა მოიცვას სამუშაო ადგილების შექმნა, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება, მოსახლეობის სასიცოცხლო სოციალური სტანდარტებით უზრუნველყოფა, მაღალი სტანდარტების სოციალური ფრასტრუქტურის შექმნა, ხელსაყრელი გარემოს შექმნა სამოქალაქო აქტივობისა და თითოეული ინდივიდის ნიჭის გამოვლენისათვის. საბოლოო ჯამში რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის გრძელვადიან მიზანთა ერთობლიობა დაიყვანება რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეთა გამოთანაბრების ამოცანამდე.

ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში ცალკეული რეგიონების როლის და მნიშვნელობის, მათი სასტარტო დონის, აგრეთვე თითოეული მათგანისათვის დამახასიათებელი თავისებურებების გათვალისწინებით საჭიროა რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის განსხვავებული, დიფერენცირებული პროგნოზების გამოყენება. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეთა სრული გამოთანაბრების პრინციპის გამოყენება არაა მიზანშეწონილი და იგი ფაქტობრივად სასურველ შედეგს არ იძლევა. მაგალითად, პრაქტიკულად შეუძლებელია მთისა და ბარის რეგიონების ეკონომიკური განვითარების დონეების გამოთანაბრება და ამ პრინციპის გამოყენებას უარი უნდა ეთქვას.

რაც შეეხება რეგიონში მცხოვრებ ერთ მოსახლეზე საბიუჯეტო შემოსავლების მოცულობის მიხედვით გამოთანაბრების პრინციპს, მისი გამოყენება გარკვეულ მოდიფიკაციას საჭიროებს. საქმე იმაშია, რომ რეგიონის საკუთარი შემოსავლების უკმარისობის შემთხვევაში, მისი მუდმივად ცენტრალური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარებით (ტრანს-

ფერებით) შეესება გარკვეულ უკუეფექტს იძლევა, რადგან, ერთის მხრივ, ასეთი სახსრები არაეკონომიურად და არაეფექრტიანად გამოიყენება, ხოლო მეორეს მხრივ, მნიშვნელოვნად ეცემა რეგიონული მეწარმეობრივი აქტივობა და სხვის კმაყოფაზე ყოფნა ჩვეულად გადაიქცევა.

საქართველოში დღემდე არაა შემუშავებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, რომელშიც მკაფიოდ და ფართოდ იქნებოდა დაფიქსირებული ის პრიორიტეტები, მიზნები და ამოცანები, რომლებიც საფუძვლად უნდა დაედოს რეგიონების სწრაფ განვითარებას და მათ მდგრად ფუნქციონირებას. მეცნიერულად არგუმენტირებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება და მისი პრაქტიკული რეალიზაცია კიდევ უფრო აქტუალური ხდება რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად რეგიონულ განვითარებაში დისპროპორციების გაღრმავებისა და მსოფლიო ეკონომიკური კრიზისის გავლენის მინიმუმამდე დაყვანის ამოცანებიდან გამომდინარე.

ძირითადი ორიენტირები, რომლისკენაც უნდა იქნას მიმართული საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა თანამედროვე ეტაპზე, ჩვენი აზრით, შეიძლება ჩამოყალიბდეს შემდეგნაირად:

1. აგროსამრეწველო კომპლექსის განვითარება

- მეცენახეობა და მის ბაზაზე მომუშავე მრავალპროფილიანი მეღვინეობა;
- მეხილეობა და მისი გადამამუშავებელი მრავალპროფილიანი საკონსერვო მრეწველობა;
- მეჩაიეობა და მისი გადამამუშავებელი მრეწველობა;
- მეციტრუსეობა და მისი გადამამუშავებელი მრეწველობა;
- მეთხილეობა და მისი გადამამუშავებელი მრეწველობა;
- მემარცვლეობა და მისი გადამამუშავებელი მრეწველობა;
- მებოსტნეობა, ბოსტნეული კულტურების თესლის წარმოებისა და მოვლა-მოყვანის ტექნოლოგიების დანერგვა;
- მესაქონლეობა, ხორცისა და ხორცპროდუქტების, რძის და რძის პროდუქტების წარმოება. მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვის ჯიშობრივი გაუმჯობესება;

- მეღორეობა, მეფრინველეობა, მეცხვარეობა;

- მეფუტკრეობა, მეაბრეშუმეობა, მეთამბაქოება. ენდემური რუხი დედა-ფუტკრის სანაშენე მეურნეობის განვითარება;

- შაქრის ჭარხლის, მზესუმზირის, საადრეო და საგვიანო კარტოფილის წარმოება;

- სატბორე თევზის მოშენება;

- ფერმერთა პროდუქციის რეალიზაციის ხელშემწყობი კომპანიების შექმნა და განვითარება;

- აგროსაინჟინრო სერვისული ცენტრების ქსელის შექმნა და განვითარება.

2. მრეწველობის განვითარება

- ჰიდროენერგეტიკული რესურსების ეფექტიანი გამოყენება (მცირე ჰესები);

- სამშენებლო მასალების წარმოება;

- მომპოვებითი მრეწველობა (სპილენძი, ლითონები, ანდეზიტი, კვარციტი, საშენი ფიქალები, გრაფიტი, დიაბაზი, დარიშხანი, მარმარილო, ბარიტი, ვერცხლისწყალი, ვოლფრამი, აქატი, დიატომიტი, სამშენებლო ქვები, ბეტონიტური თიხები, პერლიტი, ანდეზიტი და სხვა).

3. ტურისტული მეურნეობის განვითარება

4. სოციალური ინფრასტრუქტურის დარგების განვითარება

გზები. საცხოვრისი. ელექტროენერგია. გაზი. სასმელი წყალი.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ფორმირების, პრაქტიკაში რეალიზაციისა და ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით მიზანშეწონილია მთელი რიგი ინსტიტუციონალური, მეთოდოლოგიური და ორგანიზაციული ღონისძიებების განხორციელება, რომელთა შორის, ჩვენი აზრით, უნდა გამოიყოს შემდეგი:

- უნდა დაიხვეწოს საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ იმ კუთხით, რომ მოხდეს თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ფუნქციების ლოგიკური შერწყმა. დღევანდელ ეტაპზე მინიციპალიტეტის დონეზე მკა-

ფიოდ გაუმიჯნავი ფუნქციების მქონე ორი ხელმძღვანელი ორგანოს არსებობა ნაკლებად ეფექტიანია. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოს ერთ რგოლად ფუნქციონირების პრაქტიკა მსოფლიოს მრავალ წარმატებულ ქვეყანაში არსებობს და იგი არ ეწინააღმდეგება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტიის“ ძირითად პრონციპებს.

- საჭიროა გუბერნატორ-რწმუნებულის ინსტიტუტის საკანონმდებლო (კონსტიტუციური) უზრუნველყოფა, ასევე მმართველობის ამ ორგანოსათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ტრანსფერების გამოყოფა, რათა მათ შეძლონ თავიანთი ტერიტორიული არეალის ფარგლებში გადაუდებელი, პირველი რიგის ამოცანების ოპერატიული გადაწყვეტა.
- გაძლიერდეს სახელმწიფოს ძაილისხმევა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხის ამაღლების მიმართულებით. ამ მიზნით მიზანშეწონილია შეეიდეს ცვლილებები საქართველოს კანონში „შემოსულობების განაწილების წესის შესახებ“ იმ კუთხით, რომ გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის საგადასახადო შემოსავლების (განსაკუთრებით საშემოსავლო გადასახადის და მოგების გადასახადის) ის წილი, რომელიც მათ ადგილზე უნდა დარჩეთ. ამავე დროს მიზანშეწონილად მიგვაჩნია ადგიობრივი მნიშვნელობის გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების და მაოი განაკვეთების დადგენის უფლებამოსილება გადაეცეს ადგილობრივ თვითმმართველობას. ასევე მიზანშეწონილია ტერიტორიულ ერთეულში აკრებილი ყველა სახის მოსაკრებელი (სახელმწიფო და ადგილობრივი) მტლიანად ჩაირიცხოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში.
- იმასთან დაკავშირებით, რომ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა მისი სიმარტივის და მთელი რიგი მნიშვნელოვან მახასიათებელთა გაუთავალისწინებლობის გამო, ფაქტობრივად ვერ უზრუნველყოფს ტერიტორიულ ერთეულში მოსახლეობის ერთ სულზე გაანგარიშებით საბიუჯეტო შემო-

საჭიროების გამოთანაბრებას (რეგიონის სპეციფიკის გათვალისწინებით) მიზანშეწონილია ამ ფორმულის ტრანსფორმაცია ისეთნაირად, რომ გათვალისწინებული იქნას თითოეული (დეპრესიული და პრობლემური) რეგიონების თავისებურებანი.

- უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობების როლი მათ ტერიტორიაზე არსებული ქონების მართვის სფეროში. ამ მიზნით თვითმმართველობებს მთლიანად უნდა გადაეცეს ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონება, მათ შორის, ბუნებრივი რესურსები. თვითმმართველი ერთეულის ადგილობრივი მნიშვნელობის ქონების გაყიდვიდან შემოსავალი მთლიანად წარიმართოს ადგილობრივ ბიუჯეტში, ხოლო სახელმწიფო ქონების (რომელიც განთავსებულია თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე) პრივატიზაციიდან მიღებული შემოსავლის მინიმუმ ნახევარი დარჩეს ადგილობრივ ბიუჯეტში.
- უცხოური ინვესტიციების, გრანტებისა და ფინანსური დახმარებების რეგიონულ ჭრილში განთავსება განხორციელდეს არა მხოლოდ მოგების მაქსიმიზაციის კრიტერიუმით, არამედ მას საფუძვლად დაედოს რეგიონთაშორისი გამოთანაბრების პრიეციპი, რომლის უმთავრესი ამოსავალი კრიტერიული იქნება ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმება და ცხოვრების დონის ამაღლება.
- ინვესტიციური პროექტების შემუშავებას საფუძვლად დაედოს როგორც საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები, ასევე რეგიონების თავისებურებები და მოთხოვნები. ამ მიზნით საჭიროა ინვესტიციების სტიმულირების რეგიონული მექანიზმების შემუშავება საგადასახადო და საბიუჯეტო პრეფერენციული ბერკეტების გამოყენებით.
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ ყოველწლიურ კანონში მოხდეს „რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის“ გაწერა ცალკეული რეგიონების ჭრილში, რათა ამაღლდეს მისი გამოყენების ეფექტიანობა და შემცირდეს კორუფციული ალბათობის ხარისხი და სუბიექტური მიდგომა ამ თანხების განაწილებაში.

▪ თანამედროვე ეტაპზე მთელი სიმწვავით დადგა დღის წესრიგში რეგიონული სტატისტიკის ფორმირების აუცილებლობა. შეიძლება ითქვას დღეისათვის ასეთი სტატისტიკა არ არსებობს და რაც არსებობს იგი ვერ უზრუნველყოფს დღევანდელ მოთხოვნებს. ჩვენი აზრით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში (ან გუბერნატორ-რწმუნებულის სამსახურებში) უნდა შეიქმნას სტატისტიკური აღრიცხვისა და კვლევის სათანადო სამსახურები რომლებიც ადგილობრივ და სახელმწიფო ორგანოებს უზრუნველყოფენ რეალური სტატისტიკური ინფორმაციით, რაც ხელს შეუწყობს მეცნიერულად არგუმენტირებული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებას და უფრო ეფექტიანს გახდის მმართველობითი ორგანოების გადაწყვეტილებებს.

▪ სუსტად განვითარებულ, დეპრესიულ, მთიან და მაღალმთიან რეგიონებში პრეფერენციული და პროტექციონისტული საფინანსო-საგადასახადო რეჟიმის დაწესება, მეურნეობრიობის ცალკეული სახეობების დაბეგვრისაგან გათავისუფლება ან მინიმალური საგადასახადო განაკვეთებით დაბეგვრა.

▪ ცენტრალური ხელისუფლების მიერ რეგიონებში უცხოური ინვესტიციების განთავსებაზე ხელის შეწყობა. ერთობლივი საწარმოების შექმნა, ქონების გასხვისება, მათ შორის, მიწის არარეზიდენტებზე გასხვისება განხორციელდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ გათვალისწინებული იქნება რეგიონის ინტერესები, უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი სამუშაო ძალის დასაქმება.

▪ რეალურ ეკონომიკაში და, მათ შორის, განსაკუთრებით აგრო-სამრეწველო სექტორში ორიენტირებული შიდა ინვესტიციების სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერა და წახალისება.

▪ სახელმწიფო მიზნობრივი პროგრამების განთავსება იმ რეგიონებში, სადაც არსებობს რესურსული ბაზა ექსპორტისათვის ორიენტირებული საქონლისა და მომსახურების წარმოებისათვის.

▪ რეგიონულ ჭრილში ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს შექმნის და კაპიტალის ერთ-ერთ რეგიონში კონცენტრირე-

ბის უარყოფითი შედეგების თავიდან აცილების მიზნით ფოთის თავისუფალი ინდუსტრიული ზონის საპირწონედ ქვეყნის სხვა რეგიონებში ანალოგიური ზონების ჩამოყალიბება.

- რეგიონებში დასაქმების პრობლემის დარეგულირების მიზნით მცირე ბიზნესის და მეწარმეობის ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამის შემუშავება და პრაქტიკული რეალიზაცია.
- რეგიონულ პრობლემებზე სახელმწიფოებრივი გადაწყვეტილებების რეალიზაციის ეფექტიანობის ამაღლების, სამეურნეო საქმიანობის ხარისხის გაუმჯობესების და გამჭვირვალობის გაზრდის მიზნით სახელმწიფო ბიუჯეტის „რეგიონული განვითარების ფონდის“ და მილენიუმის პროგრამის „მუნიციპალური განვითარების ფონდის“ სახსრების განაწილება და მათ ეფექტიან გამოყენებაზე მონიტორინგი უნდა დაევალოს იმ სამთავრობო ორგანოს, რომელიც ახორციელებს რეგიონული საკითხების კოორდინაციას (რეგიონული მართვის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი).
- რეგიონული განვითარების სტრატეგიის პრაქტიკული რეალიზაციის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით საჭიროა მართვის ტერიტორიული ორგანოების ხელმძღვანელ მუშაკთა და სპეციალისტთა პროფესიული გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, როგორც ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის ორგანული შემადგენელი ნაწილი, უნდა შემუშავდეს თანამედროვე ეკონომიკური თეორიისა და პრაქტიკის უახლეს მიღწევათა გამოყენებით, ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ თავისებურებათა მაქსიმალური გათვალისწინებით. საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება მთავრობის და ადგილობრივი თვითმმართველობების ერთ-ერთ პრიორიტეტულ მიმართულებად უნდა იქნას მიჩნეული, რათა მისი პრაქტიკული რეალიზაციით დროულად გადაწყდეს ქვეყნის რეგიონების წინაშე მდგარი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები.

საგამომცემლო უზრუნველყოფა:
საგამომცემლო სახლი „ინოვაცია“

დირექტორი: ზაურ ნაჭყებია
ტექნიკური რედაქტორი: ლევან ბოჭორიშვილი

ოპერატორები: სოფო ქილიფთარი
ნონა ჯღარკავა

კორექტორები: გვანცა შანავა
ლელა კვირტია

მისამართი: თბილისი, ძმები კაკაბაძეების ქ. №22
ტელ: 92-25-23; 10-26-28.

Email: inovacia@caucasus.net