ევგენი ბარათაშვილი
ნოდარ გრძელიშვილი

რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირება საქართველოში (რეგიონული მენეჯმენტი)

თბილისი
2012

UDC (უაკ) 332+338.24+330.35+338.121
ბ-251

მონოგრაფიაში განხილულია საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის, საინოვაციო და საინვესტიციო, რეგიონული მონიტორინგის, საბიუჯეტო დონეებს შორის მოთხოვნილებების განაწილების სფეროში დაგროვილი გამოცდილება. გაანალიზებულია რეგიონული და მუნიციპალური ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმები და საქართველოში საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრობლემები. განსაზღვრულია საქართველოში რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ძირითადი ორიენტირები და სხვ.

წიგნი განკუთვნილია მეცნიერ-ეკონომისტების, დოქტორანტებისა ახალგაზრდა მკვლევარებისათვის. იგი დიდ დახმარებას გაუწევს აგრეთვე მოცემული საკითხით დაინტერესებულ ყველა პირს.

რედაქტორი:

ელისო გველესიანი ეკონომიკის დოქტორი,
ქუთაისის აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ასოცირებული პროფესორი

რეცენზენტები:

გიორგი მალაშხია ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის სრული პროფესორი, საქართველოს სახელმწიფო პრემიის ლაურეატი;
ნიკოლოზ ჩიხლაძე ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
თეოლოგიის დოქტორი, ქუთაისის უნივერსიტეტის სრული
პროფესორი

ISBN 978-9941-0-4806-7

EVGENI BARATASHVILI
NODAR GRDZELISHVILI

STATE REGULATION OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN GEORGIA
(REGIONAL MANAGEMENT)

TBILISI
2012

UDC (უაკ) 332+338.24+330.35+338.121
ბ-251

Work provides study of the regional polities of the foreign countries, experience gained in the spheres of innovations, investments and regional monitoring and the relevant conclusions for the purpose of further use of their experience.

The key milestones of state regulation of regional economic development are set and the proposals and recommendations for improvement of the methodological bases for their formation are developed. Work provides analysis of the mechanisms of state regulation of regional and municipal economy and issues of budget federalism in Georgia and etc.

The monograpt in intended for scientist-economists, doctoral candidates and young researchers. It will also be a great help for the people interested in certain issues.

EDITOR:

ELISO GVELESIANI - DR. of Economics, Associated Professor of Kutaisi Akaki Wereteli State University

REVIEWERS:

GIORGI MALASHKHIA - DR.of Economic Sciences, Full Professor of Georgian Technikal University, Lauriat of Georgian state prize;

NIKOLOZ CHIKLADZE - Dr. Of Economic Sciences, Dr. Of Teology, Full Professor of Kutaisi University

ISBN 978-9941-0-4806-7

შინაარსი

შესავალი 7

თავი 1. რეგიონული ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხები. . .13

1.1 ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ტერიტორიული ასპექტები.....13
1.2 ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ფორმები და მეთოდები 28
1.3 რეგიონული მენეჯმენტი 36

თავი 2. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის საგზვარგარეთული გამოცდილება 53

2.1 რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა: საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების შედარებითი. ანალიზი.....53
2.2 საბიუჯეტო დონეებს შორის მოთხოვნილებების განაწილების საერთაშორისოგამოცდილება.....69
2.3 რეგიონული სიტუაციისა და პრობლემების მონიტორინგი.....87
2.4 რეგიონების საინვესტიციო გარემო და საინოვაციო პოლიტიკა.....104
2.5 დაგეგმვის, პროგნოზირებისა და პროგრამირების როლი ეკონომიკის რეგიონული და ტერიტორიული რეგულირების სისტემაში.....119

თავი 3. რეგიონული და ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების ტენდენციები და სრულყოფის პრიორიტეტები საქართველოში 154

3.1 რეგიონული პოლიტიკა და სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრატეგია.....154
3.2 რეგიონული და მუნიციპალური ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმები 164
3.3 ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა და მთლიანი რეგიონული პროდუქტის გაანგარიშების მეთოდოლოგია.....205
3.4 რეგიონული პოლიტიკის სრულყოფის პრიორიტეტები საქართველოში.....223

გამოყენებული ლიტერატურა. 246

დანართი 250

შესავალი

საქართველოს რეგიონები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან განვითარების დონეებით, მეურნეობის სპეციალიზაციისა და სტრუქტურის მიხედვით, მთლიანად ქვეყანასთან მიმართებაში თითოეული რეგიონის როლით, მნიშვნელობითა და ადგილით.

ჩვენი ქვეყანა ტერიტორიული განსხვავებულობის თავისებური კალეიდოსკოპია. რეგიონული სიჭრელისა და სირთულეების მიხედვით, საქართველოს ცოტა ანალოგი თუ მოეძებნება მსოფლიოში. აღნიშნულის გათვალისწინებით, რეგიონების ეკონომიკური პოლიტიკის ობიექტურ საფუძვლად, სწორედ რეგიონული თავისებურებანი და განსხვავებანი უნდა იქცეს.

კონკრეტულად, ცალკეულ რეგიონებს შორის მკვეთრი განსხვავება ზოგიერთ ისეთ მნიშვნელოვან მახასიათებელში გამოიხატება, როგორიცაა, ბუნებრივ-კლიმატური პირობები, ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალი, რეგიონების საწარმოო და სოციალური სპეციალიზაცია, დემოგრაფიული სიტუაცია, ყოფითი ტრადიციები, ადათ-წესები, კულტურის დონე და სხვა.

საქართველოს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის არსებული კონტრასტების შერბილება, სოციალური და ბუნებრივ-საწარმოო პირობების გაუმჯობესება, მეურნეობრიობის ტრადიციების შენარჩუნება და თვისებრივად ახალ სიმაღლეზე აყვანა, უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს კომპლექსური მიდგომით.

რეგიონული ეკონომიკური სისტემის ფუნქციონირება და განვითარება შეუძლებელია, მხოლოდ საბაზრო თვითრეგულირების ფარგლებში ხორციელდებოდეს. მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნების გამოცდილება ადასტურებს, რომ რეგიონული პროცესების განვითარებაში სახელმწიფოს, როგორც რეგულატორის როლის მინიმიზაცია, ხშირ შემთხვევაში, რეგიონების წინააღმდეგობრივად და არათანაბრად განვითარებას განაპირობებს, რაც საბო-

ლოო ჯამში, შეიძლება გარკვეული შიდა დაპირისპირების საფუძვლადაც იქცეს.

ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას მნიშვნელოვნად განაპირობებს ქვეყნის რეგიონების (ტერიტორიების) სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგულირების ეფექტიანი სისტემის ფორმირება.

საქართველოს ტერიტორიების განვითარების რეგულირების ანალიზი მიუთითებს, რომ ქვეყანაში რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების არსებული მექანიზმები, მათ შორის საფინანსო-საბიუჯეტო-სატრანსფერო ბერკეტი, არაეფექტურად გამოიყენება, რაც უარყოფით გავლენას ახდენს ქვეყნის რეგიონების განვითარების ეკონომიკური პირობების შედარებით გამოთანაბრებაზე. არსებული მდგომარეობა ქვეყნის ტერიტორიული განვითარების რეგულირების პროცესში, გამოწვეულია იმით, რომ არ არსებობს შესაბამისი მეცნიერულად დასაბუთებული კონცეფცია. რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირება დაუშვებელია მეცნიერული დასაბუთებისა და არგუმენტაციის გარეშე.

ქართულ ეკონომიკურ ლიტერატურაში რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების პრობლემის გადაწყვეტა, მიუხედავად საკითხის მეტად აქტუალურობისა, ფართო კვლევის საგანი არ გამხდარა და სათანადო სიღრმით არ დამუშავებულა. ავტორები წარმოდგენილი მონოგრაფიის გამოცემით შეეცადნენ მოკრძალებული წვლილი შეეტანათ აღნიშნული პრობლემის გადაწყვეტაში.

STATE REGULATION OF REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN GEORGIA (REGIONAL MANAGEMENT)

SUMMARY

The monograpt "State Regulation of Regional Economic Development in Georgia (Regional Management)" deals with the significant problem.

In general, scientific novelty of the work is one of the newest attempts of complex study, analysis and generalization of the theory and practice of state regulation of regional economic development.

Innovations resulting from this study may be stated as follows:

Work provides study of the regional polities of the foreign countries, experience gained in the spheres of innovations, investments and regional monitoring and the relevant conclusions for the purpose of further use of their experience;

Work provides analysis of the mechanisms of state regulation of regional and municipal economy and issues of budget federalism in Georgia. The relevant proposals are formulated for the purpose of their improvement;

The key milestones of state regulation of regional economic development are set and the proposals and recommendations for improvement of the methodological bases for their formation are developed; work provides study and analysis of

gross regional product calculation methodology, states the objectives facing the system of national accounts and regional statistics; states that special significance should be added to regionalization of the national accounts' system and analysis and evaluation of gross regional product – the key indicator of regional economic development;

- Work provides formulation and analysis of the forms and methods of state regulation of economy, regulating instruments, administrative methods; it emphasizes that the legislative basis for regional development in Georgia requires improvement and development in accordance with the requirements of European Charter on Local Self-government;

- The author's opinion is that formation of the part of costs of the budgets of local self-government units based on the social standards and financial norms should provide basis for the methodology of budget regulation.

First chapter of the work – Significant Issues of Theory and Methodology of Regional Economics discusses the territorial aspects of state regulation of economy, forms and methods of state regulation of the economy, regional management. It emphasizes that regional economics, as the new sector of economic knowledge is still at the stage of formation; regional economics comprise the part of regionalistics, subject of which is study of society's territorial development processes. It states that the problems of state regulation at regional level are versatile: the number of spheres of region's life could be

identified where the regulating impact is of special significance; there are also discussed various forms, methods and instruments of regulation at disposal of the state and regional administration.

Second chapter of the work – Foreign Experience of Regional Economic Policies provides comparative analysis of the experience of regional economic policies of Georgia and foreign countries; monitoring of the regional situation and problems, investment environment and innovation policies in the regions. It states that in the structure of state regional policies there are two elements: general system and selective. In Georgia the mixed type of general systemic policies is applied as it is characterized with both, regulative and competitive features. Regional policies of Georgia are basically characterized with the signs of unitary and not federative or regional state. There is implied the role and significance of regional monitoring; the chapter states that the objective of regional monitoring is formation of the system for collection of accurate, reliable and timely information. It considers different methods and types of regional monitoring. There is emphasized that the regional investment policy should be oriented towards creation of the supportive environment in the region. The work provides mechanism of regulation of investment activities. It also provides overview of innovative potential of region's development, as well as policies and state regulation of the innovative processes.

Third chapter of the work – Trends of Regional and Territorial Economic Development and Improvement Priorities in Georgia considers the regional policies and state economic strategies, mechanisms of state regulation of the regional and municipal economies, the system of national accounts and methodology for calculation of gross regional product, priorities of improvement of regional development in Georgia It notes that currently, one of the most important economic objectives in Georgia is equalization of the economic and social development levels between regions. Full realization of the economic potential of the region greatly depends upon regulation and control of local financial relations, as well as development of the relevant legislative basis etc., chapter discusses also the problems of budget federalism.

თავი 1. რეგიონული ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების თეორიულ-მეთოდოლოგიური საკითხები

1.1 ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ტერიტორიული ასპექტები

რეგიონული ეკონომიკა თანამედროვე ეტაპზე. მეცნიერების თვალსაზრისით, რეგიონული ეკონომიკა, როგორც ეკონომიკური ცოდნის სრულიად ახალი დარგი, ჯერ კიდევ ჩამოყალიბების სტადიაში იმყოფება. უფრო მეტიც, რეგიონული ეკონომიკის საგნის სპეციფიკურობა ჯერ კიდევ არ არის საკმარისად შესწავლილი, ამ მხრივ, კვლავაც აქტიური მეცნიერული ძიება მიმდინარეობს. დღეს თეორიაში არ არსებობს რეგიონული ეკონომიკური საგნის ერთიანი ხედვა. ნაშრომში „რეგიონული ეკონომიკის შესავალი" (ჰარვარდის უნივერსიტეტი, აშშ, 1971წ.) ე. გუვერი წერდა: „რეგიონული თუ სივრცობრივი ეკონომიკა შეიძლება რეზიუმირებული იყოს საკითხში: რა სად იმყოფება? რატომ? და აქედან რა უნდა გამომდინარეობდეს?" ამერიკელი ეკონომისტები, ჯ. კეინი და ჯ. მაიერი კრებულში „რეგიონული ეკონომიკის ნარკვევები" აღნიშნავენ, რომ რეგიონული ეკონომიკა, ეკონომიკური ცოდნის უმეტესი დარგების მსგავსად, პოლიტიკური პრობლემების განსაკუთრებული კლასის მიმართ ეკონომიკური ანალიზის ინსტრუმენტების გამოყენებითაა დაკავებული. რუმინელი ეკონომისტი ვ. ვასილიევი რეგიონულ ეკონომიკას განიხილავს, როგორც საწარმოო ძალების რეგიონული განლაგების სტრატეგიასა და ტაქტიკას, ხოლო ბულგარელი მეცნიერები კ. კრისტევი და მ. გენეშკი რეგიონული ეკონომიკის ქვეშ განიხილავენ საზოგადოებრივ მეცნიერებას, რომლის შესწავლის საგანსაც წარმოების ტერიტორიული ორგანიზაციის სრულყოფა წარმოადგენს. პროფესორი ნ. ნეკრასოვი რეგიონული ეკონომიკის საგნად მეურნეობის ტერიტორიულ ორგანიზაციას თვლის,

ხოლო პროფესორი ე. ალაევი კი მას სოციალურ-ეკონომიკური გეოგრაფიის ნაწილად მიიჩნევს, რომელიც ორიენტირებულია გამოყენებითი პრაქტიკული პრობლემების გადაწყვეტაზე.

რეგიონული ეკონომიკის საგანს მეცნიერები ყველაზე ზოგადი სახით განსაზღვრავენ ერთდროულად როგორც მეურნეობის ფორმას და როგორც ეკნომიკური ცოდნის დარგს. ცნობილი ეკონომისტების ვ. ვოროტილოვისა და ი. სიგოვის თვალსაზრისით, რეგიონული ეკონომიკა თავისთავად წარმოადგენს მეცნიერებას რეგიონული ეკონომიკური ურთიერთობებისა და მეურნეობის ტერიტორიული ფორმების ჩამოყალიბებისა და განვითარების კანონების შესახებ, რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკასთან ურთიერთკავშირში. ეს მეცნიერული ხედვის ორი ურთიერთშემავსებელი მხარეა, რაც არ გამორიცხავს თითოეულის სპეციფიკურობას. სხვა სიტყვებით, რეგიონული ეკონომიკა თავისთავად წარმოადგენს რეგიონული საწარმოო და საზოგადოებრივი ურთიერთობების, მათი ფუნქციონირების კანონებისა და კატეგორიების ერთობლიობას, აგრეთვე, მეურნეობის ტერიტორიული ფორმების განვითარების თავისებურებებს.

ქვეყნის ტერიტორიული განვითარების თეორიულ და გამოყენებითი ხასიათის გამოკვლევებში დიდი წვლილი მიუძღვით აგრეთვე მსოფლიოში ცნობილ მეცნიერ-ეკონომისტებს: უ. იზარდს, ჰ. ამსტრონგს, ჯ. ტეილორს, ჰ. ზიბერტს, ა. ვებერს, ა. ლოშის, ჰ. რიჩარდსონს, ა. გრანბერგს, რ. გროცს, ჯ. ფრიდმანს, ბ. შტულცბერგს, ვ. ვიდიაპინს, ა. შვეცოვს და სხვ.

საქართველოში რეგიონული კვლევის ფუძემდებელია პროფესორი ვალერიან მელქაძე. რეგიონულ ეკონომიკურ კვლევებში დიდი წვლილი მიუძღვის პროფესორ ირაკლი მიქელაძეს. სხვადასხვა დროს საქართველოს სოციალურ–ეკონომიკურ პრობლემებს, ქვეყნის ადმინისტრაციულ–ეკონომიკურ დარაიონებას და რეგიონული ეკონომიკური თეორიისა და პრაქტიკის კვლევის საკითხებს მრავალმა მეცნიერმა მიუძღვნა თავისი შრომები და გამოკ-

ვლევები. ამ მხრივ, აღსანიშნავია: ივ. ჯავახიშვილის, ალ. ჯავახიშვილის, ნ. კეცხოველის, ა. გუნიას, ნ. იაშვილის, გ. გველესიანის, პ. ჟღენტის, ლ. ჩიქავას, ნ. ჭითანავას, ო. საღარეიშვილის, ე. ბარათაშვილის და სხვათა ნაშრომები.

ასევე, საქართველოში აღნიშნული პრობლემების გარშემო გამოქვეყნებულია მეცნიერ-მკვლევარების (რ. აბესაძე, ჯ. ზარანდია, ა. თვალჭრელიძე, ი. მესხია, რ. ოთინაშვილი, ნ. ჩიხლაძე, ე. ხარაიშვილი, ნ. ხარებავა და სხვ.) რიგი მონოგრაფიები და სტატიები.

რეგიონული ეკონომიკა რეგიონალისტიკის შემადგენელი ნაწილია, რომლის საგანსაც საზოგადოების ტერიტორიული განვითარების პროცესების კვლევა წარმოადგენს. რეგიონული ეკონომიკა ორგანულადაა დაკავშირებული მთელ სახალხო მეურნეობასთან. აქედან გამომდინარე, მისი განვითარების ყველა საკითხის განხილვა მიზანშეწონილია საერთო-სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის განუყოფელ კავშირში. რეგიონული ეკონომიკის სახელმწიფო ეკონომიკასთან კავშირი, მთლიანობაში, განაპირობს მის შინაარსს საზოგადოების ეკონომიკური ინტერესებისა და მისი ცალკეული სოციალური ჯგუფების, და საბოლოო ჯამში, ცალკეული მოქალაქეების ინტერესების რეალიზაციის თვალსაზრისით.

თანამედროვე პირობებში სოციალურ-ეკონომიკური მიზნები ვლინდება სხვა რეგიონის მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გამოთანაბრებაში, ერთიანი მინიმალური სოციალური სტანდარტებისა და თანაბარი სოციალური დაცვის უზრუნველყოფაში, რეგიონების ეკონომიკური შესაძლებლობებისაგან დამოუკიდებლად. ამ რთული პრობლემის გადაწყვეტა დამოკიდებულია რეგიონული ეკონომიკის რეალიზაციის მექანიზმებზე. მთავარი ინსტრუმენტის სახით აქ გამოდის ეკონომიკის გამოთანაბრების ხასიათი, სტილი. თუ ჩვეულებრივ, პოლიტიკის გაიგივება ხდება ხელისუფლების ორგანოებთან, მაშინ მართვას მმართველობის

ორგანოებთან (დღეს ისინი მიეკუთვნებიან აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს) აიგივებენ. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ რეგიონული ეკონომიკის ამოცანების რეგიონებში რეალიზება ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილიზაციისა და შემდგომი ეკონომიკური ზრდის უმნიშვნელოვანესი საშუალებად და პირობად გვევლინება.

რეგიონის ეკონომიკის ეფექტიანობის ამაღლების ფაქტორებს შორის, მომავალში მნიშვნელოვან როლს ითამაშებს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის სრულყოფა „თანაბარწონითი" რეგიონების ფორმირებით, სხვადასხვა დონის რეგიონების ეკონომიკურ ურთიერთობებში. როგორც სამართლიანად შენიშნავს აკადემიკოსი ა. გრანბერგი, ეკონომიკური რეფორმების დაწყებით რეგიონების დიფერენციაცია გაძლიერდა, რაც ორი მიზეზით აიხსნება: პირველი, საბაზრო კონკურენციის მოქმედებით, ბაზრისადმი ეკონომიკის სხვადასხვა სტრუქტურის მქონე რეგიონების არა ერთნაირი ადაპტირებითა და მოსახლეობისა თუ ხელისუფლების განსხვავებული მენტალიტეტით. მეორე, სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლის მნიშნელოვანი შესუსტებითა და „ცენტრთან" ეკონომიკურ ურთიერთობებში რეგიონების უთანასწორობით. რეგიონის ეკონომიკა თავისთავად წარმოადგენს რთულ მულტიფუნქციონალურ სისტემას, რომლის სტრუქტურაც მთელი რიგი შიდა და გარე ფაქტორებით, რეგიონის საწარმოო ძალების განვითარების დონით, ეროვნულ და მსოფლიო ეკონომიკაში მისი ჩართულობის ხარისხით განისაზღვრება.

რეგიონული ეკონომიკა ეს ერთი მთლიანი სისტემაა, რომელიც ორი ნაწილისგან შედგება: ეკონომიკური ბაზისა და სოციალური ინფრასტრუქტურისაგან.

მიმდინარე პერიოდში, საკვანძო მნიშვნელობა შეიძინა რეგიონული ეკონომიკების განვითარების სტრატეგიის საკითხებმა. როგორც კონკრეტული რეგიონული პრაქტიკა აჩვენებს, მსხვილი ქალაქებისა და რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარე-

ბის სტრატეგიის პრობლემატიკა შემდეგ ძირითად საკითხებს მოიცავს: პირველი და მთავარი, საქართველოს რეგიონების უმრავლესობისთვის შემდგომი განვითარების ახალი სტრატეგიის საჭიროებაში მდგომარეობს. ეკონომიკის ახლანდელი, სხვადასხვა პერიოდში და შესაბამისად, განსხვავებულ სოციალურ-ეკონომიკურ პირობებში ჩამოყალიბებული სპეციალიზაციები, სტრუქტურა და ორგანიზაცია დღესაც და მომავალშიც უუნაროა, უზრუნველყოს მოსახლეობის დასაქმება და რეგიონული პროდუქტის წარმოება.

საკითხების მეორე ჯგუფი კონკრეტულ რეგიონში განვითარების საყოველთაოდ აღიარებული სტრატეგიის ფორმირების შერჩევის სირთულეს უკავშირდება. ძალიან განსხვავებული აღმოჩნდა ამა თუ იმ სტრატეგიული არჩევანით დაინტერესებული სხვადასხვა ძალების ამოსავალი პლატფორმები და მიზნები, ხოლო არაეფექტიანი შეთანხმების მექანიზმები.

მესამე ბლოკი სრულიად მოულოდნელად გამოვლინდა აღმოჩნდა, რომ სერიოზული პრობლემაა უკვე შემუშავებული სტრატეგიული დოკუმენტების მართვის კონკრეტულ პრაქტიკაში გამოყენება, აგრეთვე ის თუ, როგორია სტრატეგიის რეალიზების კონკრეტული მექანიზმები. და ბოლოს, გამოვლინდა სტრატეგიული განვითარების მთელი რიგი საკითხების საკმაოდ დიდი თეორიული და მეთოდოლოგიური არასიცხადე.

ცნება „სტრატეგიის" ქვეშ იგულისხმება მოქმედებათა გრძელვადიანი გეგმა ყველაზე ზოგადი სახით. საკვანძო სიტყვებად ამ ცნებაში ფიგურირებენ: გრძელვადიანი პერსპექტივა, მიზნები, პრინციპები, ინტერესები, გეგმა, პროგნოზი, მთავარი მიმართულებები. რეგიონთან, როგორც ტერიტორიული სოციალურ-ეკონომიკურ ერთობასთან მიმართებაში, მისი განვითარების სტრატეგიის ცნება შეიძლება, შემდეგნაირად ფორმულირდეს: რეგიონის მიერ ეკონომიკის სფეროში ხანგრძლივ პერსპექტივაში მთავარი მიზნების, მიმართულებებისა და მოქმედების პრინციპების მიღება,

რომლებიც ბაზირებულია საერთო ინტერესებზე და მაქსიმალურად ითვალისწინებს კორპორატიულ ინტერესებს, აგრეთვე მოსახლეობისა და ყველა სამეურნეო სუბიექტის სოციალურ-ეკონომიკური აქტივაციის ხელშეწყობას.

რეგიონის განვითარების სტრატეგიის ცნება მრავალგანზომილებიანია: არსებობს რეგიონის სტრატეგია მთლიანობაში; კორპორატიული სტრატეგია რეგიონში (მსხვილი ფირმების, ბანკების, კორპორაციების) თავისი მიზნებითა, ინტერესებით; ბიუროკრატიული ინტერესების მატარებელი ადგილობრივი ხელისუფლების სტრატეგია (რეგიონის ადმინისტრაცია); რეგიონში მოქმედი ცალკეული პოლიტიკური ძალების ეკონომიკური სტრატეგია; და ბოლოს, საუბარი შეიძლება მოსახლეობის სტრატეგიულ ინტერესებზეც (ეს უკანასკნელი ყოველთვის არ აისახება შესაბამის პოლიტიკურ პარტიებში). დგება ამ სტრატეგიების შეთანხმებისა და საერთო რეგიონულ სტრატეგიაში მათი გაერთიანების რთული ამოცანა. მისი გამტარებელი და შემმუშავებელი სწორედ რეგიონული ხელისუფლება უნდა იყოს, როგორც ყველა ინტერესის უფლებამოსილი წარმომადგენელი რეგიონში.

საქართველოს მთავრობის, 2010 წლის 25 ივნისის, №172 დადგენილებით, განსაზღვრულია საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგია.

პრინციპულია საკითხი სტრატეგიის მოქმედების ვადების შესახებ. როგორც წარსული გამოცდილება, ისე ლოგიკური მიდგომა, აგრეთვე მაკროეკონომიკური გათვლებიც აჩვენებს, რომ საუბარი უნდა ეხებოდეს რამდენიმე ათეულწლიან პერიოდს, ანუ არსებული სტრატეგიის მიხედვით რეგიონი უნდა ცხოვრობდეს და ვითარდებოდეს 60-80 წლის განმავლობაში და შემდგომაც, ახალ სტრატეგიულ ბრუნამდე. სწორედ ასეთი პერიოდით უნდა შეირჩეს სტრატეგიული განვითარების მიმართულება და ამ პერიოდის შემდეგ გახდება შესაძლებელი ახალი სტრატეგიული არჩევანის (როცა შეიცვლება რამდენიმე თაობა, საწარმოო და კულტუ-

რულ-ინფორმაციული ბაზა, ეკონომიკური იდეოლოგია) განხორციელება. სიტუაცია, როდესაც რეგიონი იცვლის სტრატეგიას, ვთქვათ, ყოველი 15-20 წელი, ზოგადად, არალოგიკურია, ან მუდმივად კრიზისების, ან მუდმივი უწესრიგობების ვითარების აღმნიშვნელი და იგი არსებითად, მიუღებლად განიხილება.

სტრატეგიის ფორმირების ძირითადი ეტაპები (აქ ჩვენ შევეხებით წმინდა საორგანიზაციო მხარეებს), რომლებიც იმავდროულად მისი ძირითადი შინაარსის დამახასიათებელია, შემდეგ ოპერაციებს მოიცავს:

სტრატეგიის საფუძვლების განსაზღვრა, სტრატეგიული იდეოლოგიის არჩევანი;

რეგიონის განვითარების პირობებისა და ფაქტორების ანალიზი და მათი პროგნოზი სტრატეგიულ პერსპექტივაში;

- რეგიონის განვითარების სტრატეგიული მიზნების დასმა;

რეგიონის სტრატეგიული ბაზის განვითარების, მისი სტრუქტურის, საშინაო და საგარეო ბაზრებზე ორიენტირებულობის ხარისხის განსაზღვრა სტრატეგიულ პერსპექტივაში;

რეგიონისთვის სტრატეგიული ფუნქციების არჩევა, რომლებიც ახასიათებს მის მონაწილეობას საგარეო ეკონომიკურ გარემოში;

ეკონომიკის განვითარების შიდა სექტორის შემადგებლობისა და მიმართულების განსაზღვრა, რომლებიც ორიენტირებულია ადგილობრივ რეგიონულ ბაზრებზე;

ეკონომიკის ორგანიზაციის ტიპის, რეგიონში ეკონომიკური ურთიერთქმედების მექანიზმების, რეგიონული ეკონომიკური რეფორმის მიმართულებების შერჩევა;

ადმინისტრაციის მოქმედების სტრატეგიების, მისი როლის განსაზღვრა საერთო რეგიონულ სტრატეგიაში, ყველა სხვა სამეურნეო აგენტებისა და სუბიექტების განსაზღვრა, რეგიონული ადმინისტრაციის მიერ მათთან ურთიერთობების პრინციპებისა და მეთოდების შერჩევა.

ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ტერიტორიული ასპექტები. განვითარებადი ეკონომიკა ფაქტორების იმ რთული ერთობლიობის გავლენას განიცდის, რომელიც მისი ფუნქციონირების საბაზისო მექანიზმებზეა დაშენებული. ეკონომიკაზე მარეგულირებელ ზეგავლენას გარე მსოფლიო ეკონომიკური ფაქტორები, საქართველოს საერთო-სახელმწიფო ინტერესები და შესაბამისი სახელმწიფო ინსტიტუტები ახდენენ, და აღსანიშნავია რეგიონული ინტერესების მონაწილეობის, საქართველოს სახელისუფლო ორგანოების მოღვაწეობისა და ხელისუფლების მიერ რეგიონების მართვის კომპონენტი. უკვე დანამდვილებით შეიძლება ითქვას, რომ რეგიონული ფაქტორი წამყვანია, ყოველ შემთხვევაში, საქართველოს შიდა ფაქტორებს შორის და იგი ეკონომიკასა და ეკონომიკურ პოლიტიკაში მრავალ პროცესს განაპირობებს.

სახელმწიფო რეგულირების რეგიონული საფეხური - არა ნაკლებ რთულ საკითხს წარმოადგენს, ვიდრე სახელმწიფო რეგულირება ცენტრალურ დონეზე. სხვათა შორის როგორც საზღვარგარეთის, ასევე ადგილობრივი გამოცდილება იმაზე მეტყველებს, რომ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ტერიტორიული ორგანოების მხრიდან რეგულირება ხშირად უფრო დიდ ეფექტს იძლევა, ვიდრე ცენტრალიზებული ზემოქმედება. აღიარებულია, რომ რეგულირების უფრო ოპტიმალურ ვარიანტს სამეურნეო სუბიექტებზე ცენტრალიზებული და რეგიონული ზემოქმედების შეთანაწყობა წარმოადგენს. ამასთანავე, ცენტრალიზებული ზემოქმედება თამაშობს სტრატეგიულ, წამყვან როლს, მაგრამ ეკონომიკის რეგულირების ამოცანების ძირითადი მოცულობა, მარეგულირებელი ზემოქმედების მთელი პრაქტიკა, პირველ რიგში, რეგიონულ დონეზე რეალიზდება სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების გზით.

ყოველივე ეს იმაზე მეტყველებს, თუ რა განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს სახელმწიფო რეგულირების პრობლემების გა-

დაწყვეტა რეგიონულ დონეზე. მთელ რიგ რეგიონებში ცდილობენ ამ პრობლემების დამოუკიდებლად გადაწყვეტას, მეტ-ნაკლები წარმატებით ეძებენ საწარმოებზე, ბიზნეს-გარემოზე ზეგავლენის მექანიზმებს; რეგიონული სიციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ახალი ამოცანებისა და პრინციპების, რეგიონული ეკონომიკური მართვის ორგანოების შინაარსობრივად და ფუნქციონალურად ახალი საქმიანობის ფორმირების გზით.

რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო რეგულირების პრობლემატიკა მრავალგვარია: შეიძლება განისაზღვროს რეგიონის ცხოვრების მთელი რიგი სფეროები, სადაც მარეგულირებელ ზემოქმედებას განსაკუთრებელი მნიშვნელობა გააჩნია; აგრეთვე, ამ რეგულირების სხვადასხვა ფორმა, მეთოდი და ინსტრუმენტი, რომლებიც სახელმწიფოსა და რეგიონული ადმინისტრაციის განკარგულებაში იმყოფება. ამასთან ერთად, მიზანშეწონილია რეგიონული განვითარების პრობლემების გამოყოფა, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელი ხდება რეგულირების დროს და სახელმწიფო რეგულირების (პრინციპები, ორგანიზაციები, მეთოდები, მექანიზმები) ორგანიზაციული პრობლემების იდენტიფიკაცია.

ერთი მხრივ, მეურნეობის გლობალიზაცია, მეორე მხრივ, რეგიონალიზაცია ცენტრალური სახელმწიფო ზემოქმედების როლის არსებით საზეცვლილებას ახდენს. ამ უკანასკნელის ფუნქციები მნიშვნელოვნად ნაწილდება როგორც სახელმწიფოთაშორის, ასევე კორპორატიულ და რეგიონულ დონეზე.

ქვეყანაში სამეურნეო სისტემის გარდაქმნის რთულ, ობიექტურად დეტერმინირებულ პროცესში ერთ-ერთი მთავარი ტენდენციად ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მართვის ტერიტორიული ასპექტის როლის განუხრელი ზრდა გვევლინება. ეს ადეკვატურად აისახა ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების განვითარებაში. რეგიონული და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები ობიექტურად ისეთ პირობებში აღმოჩნდნენ, როცა მათ მთავარ და გაცილებით უფრო რთულ საკითხებზე ტერი-

ტორიის სოციალურ განვითარებაზე, მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაზე, ანუ წარმოების საბოლოო შედეგებზე უწევდათ და უწევთ პასუხის გაცემა. მათ ბევრ სხვა რამეზეც მოეთხოვებათ პასუხი, პრაქტიკულად ყველაფერზე, რასაც ადგილი ჰქონდა ტერიტორიებზე.

ეს გაზრდილი პასუხისმგებლობა მმართველებს აიძულებს, მათ წინაშე მდგარი ამოცანების გადაჭრის ყველა შესაძლო გზების გამოყენებას, ხელმძღვანელობის სულ უფრო ახალი ფორმებისა და მეთოდების მოძიებასა და დანერგვას ტერიტორიების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების გზით. ამის შედეგად, გარკვეულ ადგილებზე მეურნეობის გაძღოლის პრაქტიკაში, ტერიტორიული ეკონომიკური მართვის ახალი კონცეფცია მწიფდებოდა, რომელსაც გარკვეული აზრით, ტერიტორიებზე პრაქტიკით გამომუშავებული ახალი მიდგომების მომცველი ადგილობრივი კანონშემოქმედება მიჰყვებოდა კვალდაკვალ.

სახელმწიფო რეგულირების ტერიტორიული ასპექტი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მრავალფეროვანი ტერიტორიული ფაქტორების, ტერიტორიული რგოლების ადგილისა და როლის მნიშვნელობას ასახავს სახალხო მეურნეობის, ქვეყნის მთელი სამეურნეო კომპლექსის რეგულირების პროცესში. ბოლო წლებში ჩამოყალიბული პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ტერიტორიული ასპექტი ორ ძირითად ნაწილს მოიცავს:

საკუთრივ ტერიტორიულ პროგნოზირებასა და დაგეგმვას, ანუ ტერიტორიული გეგმების, პროგნოზების, პროგრამებისა და სხვა დოკუმენტების შემუშავებას;

საქართველოს საერთო პროგნოზირების, სქემებისა და გეგმების, ბალანსების ტერიტორიული ჭრილის შემუშავებას.

ეკონომიკური მართვის ასპექტს მიეკუთვნება სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკა, ეკონომიკური დარაიონების დადგენა.

ასობით პუბლიკაციაშია მოცემული ეკონომიკური მართვის ტერიტორიული ასპექტის ცალკეული მხარეების, მისი ისტორიის,

თეორიისა და პრაქტიკის დაწვრილებითი დახასიათება. მათგან, მრავალრიცხოვანი პუბლიკაციები კომპლექსურ ფუნდამენტურ ხასიათს ატარებს და საგნისადმი სხვადასხვა მეთოდოლოგიურ მიდგომებს აფუძნებს.

ეკონომიკური მართვის ტერიტორიული ასპექტის საკითხების მთელი კომპლექსიდან, მოცემულ სადისერტაციო ნაშრომში ყურადღების კონცენტრირება პირველ რიგში, რეგიონული ეკონომიკის რეგულირებაზე ხდება, რეგიონებში ობიექტურად ჩამოყალიბებულ ტერიტორიულ სისტემებში ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მრავალგვარი პრობლემისა და ამოცანის გადასაწყვეტად.

ტერიტორიული ეკონომიკური მართვის განვითარება ობიექტურად არსებული წანამძღვრების ძალით წარიმართება, რომლებიც განსაზღვრავენ კიდეც მის უმთავრეს არსებით მახასიათებლებს. შედარებით უფრო ზოგად წანამძღვრებს შორის უნდა დავასახელოთ სოციალური სისტემების (ბუნებრივი სისტემებისგან განსხვავებით) გეგმაზომიერი განვითარება. გეგმაზომიერება აგრეთვე, ნებისმიერი მართვის თვისებას წარმოადგენს: ოჯახის, ფირმის, მუნიციპალურ, რეგიონულ, და ბოლოს სახელმწიფო დონეზე.

გეგმაზომიერება წანამძღვარს წარმოადგენს იმ თვალსაზრისით, რომ საზოგადოების მიერ შეგნებულად მხარდაჭერილი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროპორციულობა და კომპლექსურობა მეურნეობის ტერიტორიულ რგოლებსა და საზოგადოების განვითარების ტერიტორიულ პროპორციებზეც ვრცელდება.

ეკონომიმიკური ხასიათის წანამძღვრებს შორის უნდა აღინიშნოს შრომის ტერიტორიული დანაწილების პროცესები, საწარმოო ძალების ტერიტორიული ორგანიზაცია, სხვადასხვა რანგის ტერიტორიული ორგანოების ფორმირება. მოცემულ საკითხებზე ფართო თეორიული ლიტერატურა არსებობს, გაცილებით ნაკლე-

ბი ყურადღება კი ისეთ, შეიძლება ითქვას, ერთ-ერთ საკვანძო საკითხს ექცევა, როგორიცაა ტერიტორიების ეკონომიკური ინტერესები. ერთი რეგიონის საზღვრებში სხვადასხვა, ხშირად ურთიერთსაწინააღმდეგო პერსპექტივის ეკონომიკური ინტერესების არსებობა, ბუნებრივია, მათი შერწყმის აუცილებლობას იწვევს, რაზეც მიმართულია კიდეც ტერიტორიული ეკონომიკური მართვა. როგორია ეს ეკონომიკური ინტერესები, სუბიექტთა საქმიანობის მამოძრავებელი მოტივები მატერიალურ მოთხოვნილებებთან და რეგიონის ეკონომიკურ სისტემასთან დაკავშირებით?

ტერიტორიული ინტერესები წარმოჩინდება რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოების მიერ ფორმირებადი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიზნებისა და პირობების სახით. კორპორატიული და დარგობრივი ინტერესები, რომლებიც გამოიხატულია მოთხოვნებში, წინადადებებსა და ორიენტირებში, მმართველობის ზემდგომი ორგანოების კომიტეტების, სამინისტროების, უწყებების და სხვათა მიერ იქმნება.

საწარმო წარმოადგენს ერთის მხრივ დარგობრივ, მეორეს მხრივ ტერიტორიებისა და მესამე მხრივ - მოცემული კოლექტივის, როგორც საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური ერთეულების ინტერესებს.

საჭიროა, მხედველობაში ვიქონიოთ, რომ დარგობრივი და ტერიტორიული ინტერესებით სულაც არ ამოიწურება მოცემული ტერიტორიის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების „მამოძრავებელი ძალების" კომპლექსი. უპირველეს ყოვლისა, უნდა ითქვას საერთო-სახელმწიფო ინტერესის შესახებ, რომელიც მართვის ცენტრალური სახელმწიფო ორგანოების მიერ პოლიტიკის წარმართვაში გამოიხატება. ეს პოლიტიკა ქვეყნის ტერიტორიული რგოლების განვითარების მრავალ საერთო მიმართულებასა და მხარეს განსაზღვრავს; გარდა ამისა, იგი კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულების განვითარების კონკრეტულ საკითხებს შეეხება. ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე,

შეიძლება რამდენიმე მდგომარეობის ფორმულირება: პირველი, ტერიტორიებზე გამოვლენილი ინტერესები რთულ დინამიურ სისტემას წარმოადგენენ. მეორეც, ტერიტორიებზე კონკრეტული სუბიექტები ხშირად, არა ერთი რომელიმე ჯგუფის ინტერესების, არამედ ჯგუფების ინტერესების გამომხატველნი არიან. ამასთანავე, ესა თუ ის ინტერესი უფრო აშკარა ხდება მართვის სუბიექტის მის შესაბამის სისტემაში განხილვის დროს. მაგალითად, ურთიერთობის სისტემაში: „საწარმოო - სამინისტრო", საწარმოო შეიძლება გამოვიდეს ტერიტორიული ინტერესის წარმომადგენლად, ხოლო ურთიერთობის სისტემაში „საწარმოო ტერიტორია" კი ხშირად კორპორატიული ან დარგობრივი ინტერესისაა.

მართვის შედარებით დამოუკიდებელი სუბიექტების მიერ წარმოქმნილი ზემოთ აღნიშნული ინტერესები სავსებით არასოდეს ემთხვევა, ხოლო რიგ შემთხვევებში, შესაძლოა, ეწინააღმდეგებოდნენ კიდეც ერთმანეთს. გაცილებით უფრო რთულია სხვადასხვა ინტერესთა გამომხატველი ჯგუფების ინტერესების გადაჯაჭვა და მათი ურთიერთკავშირი. თითოეული სუბიექტისთვის აქ შეიძლება გამოიყოს წამყვანი ინტერესი, რომელიც მთელი საზოგადოებისა და ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის მთავარი ფუნქციებით განისაზღვრება. ტერიტორიული ეკონომიკური მართვის შემდგომი განვითარების ერთ-ერთ მთავარ წანამძღვრად რეგიონებში ტერიტორიული სამეურნეო თვითმმართველობისა და თვითდაფინანსების სისტემების დანერგვა უნდა განვიხილოთ. ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ამოცანები რეგიონულ დონეზე კონკრეტიზდება და გარკვეულ სპეციფიკას იძენს.

რეგიონებისა და მსხვილი ქალაქებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება შემდეგ ამოცანებს:

- ადგილობრივ საწარმოთა და სამუშაო ადგილების შენარჩუნებას;

- ადგილობრივი ეკონომიკის პროპორციულ განვითარებას;

რეგიონალური და ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის უზრუნველყოფას;

ძველი ინდუსტრიული რაიონების სტრუქტურულ გარდაქმნას;

ეკოლოგიური სიტუაციისა და კეთილმოწყობის გაუმჯობესებას;

მიზანმიმართული პროფესიულ განათლებას, გადამზადებასა და კვალიფიკაციის ამაღლებას რეგიონის მოთხოვნილებათა შესაბამისად;

- ღარიბი ტერიტორიების დახმარებას, და სხვ.

ახალი ეკონომიკური ურთიერთობების ჩამოყალიბების თვალსაზრისით, უფრო დაწინაურებული რეგიონების პირობებში, სტაბილური ეკონომიკისთვის დამახასიათებელი სახელმწიფო რეგულირების ამოცანების ფორმულირება შესაძლებელია შემდეგი სახით:

უმთავრესი მიკროეკონომიკური პროპორციების მხარდაჭერა (იმ შემთხვევებში. როცა ამის გაკეთება ბაზარს არ შეუძლია), მაგალითად, მოთხოვნასა და მიწოდებას, ფულად მასასა და სამეურნეო საქმიანობის მოცულობას, საექსპორტო და შიდა ეკონომიკას შორის;

სამუშაო ადგილების რაოდენობისა და ხარისხის მიწოდებასა და სამუშაო ძალების შეთავაზებას შორის აუცილებელი შეთანაწყობის მხარდაჭერა, მათ შორის მოსახლეობის, ქალაქების, რაიონების, ცალკეული შემადგენლობის მიხედვით;

სტრატეგიული საქონლის წარმოების, ეკონომიკური უსაფრთხოების უზრუნველყოფა;

საერთო ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარება და ეკონომიკის ყველა სექტორისთვის საერთო სამეურნეო პირობების შექმნა, ენერგეტიკული, სატრანსპორტო, ინფორმაციული

სისტემებით სარგებლობის ნორმალური შესაძლებლობების უზრუნველყოფა;

- ფულადი და საფინანსო-საკრედიტო სისტემის ეფექტიანი უწყვეტი ფუნქციონირების მხარდაჭერა;

- საზოგადოების მნიშვნელოვანი სფეროების, დარგებისა და საწარმოებისთვის ობიექტურად არსებული ნეგატიური ფაქტორების მოქმედებისა და სამეურნეო საქმიანობის ხარჯების კომპენსაცია;

- სტრატეგიულ კონიუნქტურაში საქონელმწარმოებელთა ორიენტირება, ეკონომიკის ყველა სექტორისთვის სამეურნეო საქმიანობის აუცილებელი ინფორმაციული უზრუნველყოფის შექმნა;

აუცილებელი საინვესტიციო და ინოვაციური აქტივობის მხარდაჭერა, მსხვილი საინვესტიციო და მეცნიერულ-ტექნიკური პროექტების რეალიზაციის ხელშეწყობა;

სახალხო მეურნეობაში არსებული და მოსალოდნელი მწვავე პრობლემების კომპლექსური გადაწყვეტა, მათ შორის მიზნობრივი პროგრამების ურთიერთმოქმედი სისტემების რეალიზაციის საფუძველზე;

- მოსახლეობის ცხოველმოქმედების მინიმალური გარანტიებისა და მისი ეკონომიკური საქმიანობის მხარდაჭერა, რეგიონთაშორისი, დარგობრივი, პროფესიული და ცხოვრების დონის მიხედვით მკვეთრი, გაუმართლებელი განსხვავებების ლიკვიდაცია;

- სახელმწიფოს (ქალაქი, რეგიონი) მიერ მოსახლეობისთვის შეთავაზებული ე.წ. „სოციალურ კეთილდღეობათა" ან „საზოგადოებრივი საქონლის" აუცილებელი მოცულობებისა და სტრუქტურების განსაზღვრა და მხარდაჭერა, სოციალური პოლიტიკის რეალიზაციაში ეკონომიკის ყველა სექტორის ეფექტიანი ჩართულობის ხელშეწყობა, მოსახლეობის სოციალური აქტივაციის, თვითდასაქმებისა და თვითდახმარებისთვის სათანადო პირობების შექმნა.

1.2 ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ფორმები და მეთოდები

საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნების ეკონომიკური მართვის პრაქტიკაში მიგნებული და საკმარისად დამუშავებულია სახელმწიფოს მიერ სამეურნეო ობიექტებზე ზემოქმედების მრავალფეროვანი საშუალებები, რომლებიც როგორც ცენტრალურ, ისე რეგიონალურ დონეზე გამოიყენება. ცენტრალური და რეგიონული ზემოქმედების შეთანაწყობა, სახელმწიფო რეგულირების ამა თუ იმ ფორმისა და მეთოდის პრიორიტეტულობა მოცემული სახელმწიფოსა და რეგიონის ცხოველმოქმედების კონკრეტული პირობებით, ცენტრსა და ტერიტორიებს შორის უფლებამოსილებათა განაწილების ხასიათით განისაზღვრება. ზოგადად, არ არსებობს რეგულირების რაიმე სპეციფიკური, საკუთრივ რეგიონული მეთოდები და ინსტრუმენტები, მაგრამ რეგულირების ფორმებს შორის, ზოგიერთი უფრო მეტად გამოიყენება ცენტრალური, ხოლო ზოგი რეგიონული ეკონომიკური მართვის პრაქტიკაში. უნდა აღინიშნოს, აგრეთვე, რეგიონულ დონეზე რეგულირების სტანდარტული მეთოდების გამოყენების რიგი თავისებურებები. გარდა ამისა, ცენტრსა და რეგიონებს შორის შეინიშნება გარკვეული განსხვავებები რეგულირების გამოყენებული მეთოდების მიხედვით. ამასთან, ცენტრს ცალკეული მარეგულირებელი ინსტრუმენტებით სარგებლობის მნიშვნელოვნად მეტი შესაძლებლობები გააჩნია, ვიდრე რეგიონებს. მიუხედავად ამისა, საქართველოს რეგიონული გამოცდილების შესწავლამ აჩვენა, რომ რეგიონები ისწრაფვიან ეკონომიკის რეგულირების ყველა შესაძლო ცნობილი ფორმის, მეთოდისა და ინსტრუმენტის გამოყენებისკენ.

ეკონომიკის რეგულირების ფორმები წარმოადგენს საშუალებებს, ძირითადი მარეგულირებელი მეთოდებისა და ამ მეთოდების საზღვრებში კი კონკრეტული მარეგულირებელი ინსტრუმენ-

ტების გამოყენების ხასიათს. შესაძლებელია, მაგალითად, ეკონომიკის რეგულირების ფორმების შემდეგი კლასიფიკაცია:

1. პირდაპირი და ირიბი ზემოქმედება. პირდაპირი ზემოქმედება აღნიშნავს სახელმწიფოს ჩარევას უშუალოდ სამეურნეო სუბიექტების ძირითად საქმიანობაში - იმაში, თუ რა და როგორ აწარმოონ, სად გაგზავნონ და ა.შ. პირდაპირი ზემოქმედება შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა მეთოდის (როგორც „ხისტი", ისე „რბილი" მეთოდის) გამოყენებით. ირიბი ზემოქმედება - ესაა ზემოქმედება არა თვითონ საქმიანობაზე, არამედ ამ საქმიანობის პირობებზე, სამეურნეო სუბიექტების გარემომცველ გარემოზე (საგადასახადო, ადმინისტრაციული და სხვ.). იგი შესაძლოა, სახელმწიფოსთვის უფრო ეფექტურიც კი იყოს პირდაპირ ზემოქმედებასთან შედარებით, თუმცა, გარეგნულად არ არღვევს საწარმოს საბაზრო თავისუფლებას.

2. დირექტიული და რეკომენდებული (ინდიკატიური) ზემოქმედება. დირექტიული ზემოქმედება გულისხმობს სავალდებულოდ შესასრულებელი დავალებების, მითითებების, ნორმების, მოთხოვნების მიმართულებას. დირექტიულად შეიძლება განხორციელდეს როგორც პირდაპირი, ასევე ირიბი ზემოქმედება; ანუ დირექტიული, სავალდებულო მოთხოვნები შეიძლება გავრცელდეს საწარმოო საქმიანობაზეც კი. რეკომენდებული (ინდიკატიური) ზემოქმედება, შეიძლება აგრეთვე, მიმართული იყოს როგორც თვით სამეურნეო სუბიექტის საქმიანობაზე, ასევე ამ საქმიანობის პირობებზეც. სახელმწიფოს მხრიდან მიმართული წინადადებები, ორიენტირები და სხვა „სიგნალები" საწარმოსთვის არაა სავალდებულო, მაგრამ მათი შესრულება სასურველია. ისინი შეიძლება გამყარდნენ მასტიმულირებელი ზომებით. ზოგჯერ ეს შენიღბული მოთხოვნებია. საწარმოს უფლება აქვს, არ შეასრულოს ისინი, თუმცა, ამავე დროს, ამგვარ მოქმედებაზე იგი თითქოს პასუხისმგებლობასაც იღებს. ასე რომ, დასავლეთში ინდიკატიული

დაგეგმვის სისტემაში საწარმოთა გავრცელებული რეაქცია ასეთია - უმჯობესია შესრულდეს ის, რაც რეკომენდებულია.

3. კერძო და პოლიტიკური ზემოქმედება. პირველი გულისხმობს ზემოქმედებას სუბიექტის შიდა და გარემომცველი გარემოს ელემენტებზე, ეკონომიკის ცალკეულ დარგებსა და სფეროებზე. მეორე, უფრო რთული ფორმა აღნიშნავს საწარმოს (დარგი, რეგიონი) საქმიანობის, როგორც სისტემის რეგულირებას, რომელიც ალბათ, ყველა შესაძლო შესაძლებლობის, შედეგის უფრო სრულ ნუსხას ითვალისწინებს ზემოქმედების ობიექტის კომპლექსური, სისტემური ანალიზის საფუძველზე.

4. მიმდინარე და პერსპექტიული (სტრატეგიული) ზემოქმედება. მიმდინარე ზემოქმედების დროს, სახელმწიფო რეაგირებს ცვალებად სიტუაციაზე, მუდმივად წარმოქმნილ ახალ პრობლემებზე, საკითხებზე, ამოცანებზე, მაგრამ ნაკლებად მართავს ამ სიტუაციის განვითარებას - ესაა მოკლევადიანი, მყისიერი ზემოქმედება. ზემოქმედების მეორე ტიპი ითვალისწინებს სიტუაციის წინასწარხედვას, აქედან გამომდინარე, გააჩნია მიმდინარე და პერსპექტიული მოქმედებების, გრძელვადიანი ამოცანების გადაწყვეტის განსაზღვრული გეგმა. სიტუაციის განვითარება კონტროლდება, ვითარდება მისი სტრატეგიული მართვა.

დასკვნის სახით, შეიძლება ითქვას, რომ უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ირიბ, რეკომენდებულ, სისტემურ, სტრატეგიულ სახელმწიფო ზემოქმედებას, სახელმწიფო რეგულირებას. იგი, როგორც წესი, უფრო შრომატევადი და რთულია, თუმცა - ბევრად უფრო ეფექტიანი. ეს არ გამორიცხავს იმ გარემოებას, რომ ბევრ შემთხვევაში სხვადასხვა ეტაპზე პრიორიტეტი შეიძლება ალტერნატიულ ფორმებსაც მიენიჭოს.

ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მეთოდებისა და გამოყენებადი ინსტრუმენტების კლასიფიკაცია ასახავს პრაქტიკაში მათი წარმოშობისა და გავრცელების თანმიმდევრობას, საბაზრო ეკონომიკაში სახელმწიფოს როლის განვითარების შესაბამისად.

ისტორიულად, პირველად მოხდა საკანონმდებლო და ნორმატიული სამართლებრივი რეგულირების განხორციელება. ბუნებრივია, იგი დირექტიულ ხასიათს ატარებდა და სახელმწიფო კანონებისა და ნორმატიული აქტების მიღებაში გამოიხატებოდა, რომლებიც განსაზღვრავდნენ მეურნეობის გაძღოლის წესებს საზოგადოების საერთო სახელმწიფო ინტერესებისა და სტრატეგიული ამოცანების გათვალისწინებით. კანონები და მით უფრო, ნორმატიული აქტები, არ წარმოადგენს დაურღვევად ჭეშმარიტებებს. მათი მიზანმიმართული პერიოდული ცვლილება არის კიდეც მარეგულირებელი ზემოქმედება, რეგულირების ზოგადი მეთოდი. თანამედროვე სინამდვილეში რეგიონული ეკონომიკური კანონმდებლობა მნიშვნელოვან სფეროდ იქცა, ხოლო რეგულირების მიზნით მისი გამოყენება სულ უფრო აქტიურ პოზიციებს იკავებს. მნიშვნელოვანია, არ მოხდეს კანონმდებლობის „კაბინეტური" სტრუქტურირება და კანონებსა და აქტებში საზოგადოებისა და სამეურნეო სუბიექტების მიერ რეალურად მოთხოვნილი წესები, ნორმები და ეკონომიკური საქმიანობის უმთავრესი ამოცანები აისახოს.

ფართო სფეროს წარმოადგენს საგადასახადო რეგულირება გადასახადების, როგორც მართვის ინსტრუმენტის, როგორც ეკონომიკური და სოციალური რეგულატორების, სამეურნეო სუბიექტებსა და მოსახლეობის ეკონომიკურ ქცევაზე ზემოქმედების ბერკეტების მიზანმიმართული გამოყენება. ამასთან დაკავშირებით, თითოეული გადასახადი უნდა განიხილებოდეს მთლიანობაში, მის ფისკალურ და მარეგულირებელ ფუნქციებთან ერთად; მაგრამ, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა გადასახადის გავლენის მექანიზმის შესწავლა გადამხდელზე: როგორი იქნება მისი რეაქცია სხვადასხვა, მათ შორის მარეგულირებელ, საგადასახადო ზომებზე. ამ მექანიზმს საკმაოდ მკაფიო რეგიონული სპეციფიკა გააჩნია. სხვადასხვა რეგიონში რეაქცია შეიძლება განსხვავებული იყოს.

ჩვენი აზრით, არსებული კანონმდებლობა არ იძლევა მოქნილი მარეგულირებელი საგადასახადო პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობას. ამასთან, საგადასახადო განაკვეთების დიფერენციაცია, დიფერენცირებული რენტის გადასახადების დანერგვა მოსახლეობის სამეურნეო და ცხოველმოქმედების პირობებში, ძალიან მკვეთრი განსხვავებების გათვალისწინებით, საქართველოსთვის უკიდურესად აუცილებელია. რეგიონული საგადასახადო კანონმდებლობა ამ განსხვავებებს მნიშვნელოვნად ითვალისწინებს და გადასახადების, როგორც რეგულატორების გამოყენებისთვის დიდ შესაძლებლობებს ქმნის. გამოცდილება აჩვენებს შემდეგი ინსტრუმენტების გამოყენების ეფექტიანობას:

საგადასახადო განაკვეთების დაწევას მოგებამდე (რეგიონის ბიუჯეტში გადარიცხვების ნაწილში);

გადასახადებისაგან დროებით გათავისუფლებას (საწარმოს ორგანიზაციისა და შეთვისების პერიოდით);

- საინვესტიციო საგადასახადო კრედიტის გამოყენებას;

საშეღავათო გადასახადისა და მთელი რიგი რეგიონული გადასახადების გამოყენების დიფერენციაციას (გადამხდელთა და საგადასახადო ბაზის ცალკეული ელემენტების მიხედვით).

არსებითი რეზერვები არსებობს საშეღავათო გადასახადების მექანიზმის გამოყენებაში. გამოცდილება აჩვენებს, რომ შეღავათების მასტიმულირებელი, მარეგულირებელი ეფექტი იზრდება, თუკი შეღავათების რაოდენობა მცირდება, მაქსიმალურად კონკრეტიზდება საგადასახადო ბაზის ელემენტებისა და გადამხდელთა ტიპების მიხედვით, როცა შეღავათები წარმოდგენილია შედარებით მოკლე პერიოდებით (ეფექტის შემოწმებით და თუ საჭიროა, შეღავათის პროლონგაციით), თუკი შეღავათების შემოღების (გაუქმების) გადაწყვეტილება მიიღება წარმომადგენლობითი და არა აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ. მთლიანობაში, უნდა აღინიშნოს, რომ რეგიონულ დონეზე გადასახადები ჯერ კიდევ არ გვევლინება ეკონომიკის არსებით რეგულატორად. რე-

გიონებში ეკონომიკის რეგულირების საქმეში მნიშვნელოვნად დიდ როლს იკავებს ბიუჯეტი. რეგიონისთვის ღირებული და სოციალურად მნიშვნელადი დარგებისა და ობიექტების მხარდაჭერა, ინვესტიციების სტიმულირება, რეგიონალური შეკვეთების პრაქტიკა, დასაქმების სტიმულირება და ახალი სამუშაო ადგილების გაჩენა, ტერიტორიული ტრანსფერტების ხარჯზე ქალაქებსა და რაიონებში სამეურნეო და ცხოველმოქმედების პირობების დაახლოება - აი, ეკონომიკის მართვაში რეგიონული ბიუჯეტების გამოყენების ძირითადი მიმართულებები.

ბიუჯეტის ხარჯზე არცთუ მცირე ხარისხით წარმოებს რეგიონული ინფრასტრუქტურის ფორმირება, რომელიც ქმნის საწარმოთა მართვის საერთო სამეურნეო პირობებს, მიზნობრივი პროგრამების რეალიზებას შედარებით უფრო მწვავე პრობლემების გადასაწყვეტად. საინვესტიციო აქტივობის განვითარებასა და უცხოური ინვესტიციების სტიმულირების საქმეში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საბიუჯეტო გარანტიები. რეგიონთა განვითარების ბიუჯეტები ხელს უწყობენ საინვესტიციო პროექტების ინიცირებას, საწარმოთა მოდერნიზაციას, საიმპორტო პროდუქციის ჩამნაცვლებელი ადგილობრივი წარმოებების ორგანიზაციას. რეგიონის ბიუჯეტები სერიოზულ მხარდაჭერას ახდენენ აგროსამრეწველო კომპლექსზე (სეზონური და შეღავათიანი დაკრედიტება, ლიზინგის ფინანსირება და სხვ.). ბიუჯეტის შემადგენლობაში ფორმირდება სხვადასხვა ფონდები (საინვესტიციო, საგირავნო, პირველადი დაფინანსების და სხვ.).

ტერიტორიებზე სახელმწიფო საბიუჯეტო რეგულირების პრაქტიკაში განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს რეგიონული შეკვეთები. რეგიონული შეკვეთის სისტემა ითვალისწინებს:

ამა თუ იმ სახის პროდუქციაზე შემკვეთის მოთხოვნისა და რეგიონისთვის საერთო-საზოგადო გადახდისუნარიანობის მოთხოვნის დაგეგმვას;

შემკვეთთა მიერ პროდუქციის შესყიდვის გეგმის დამუშავებას, შესაბამისი კონტრაქტების დადებას, სახელმწიფო კონტრაქტების რეესტრის წარმოებას;

სათაო შემკვეთთა დანიშვნას პროდუქციის ერთგვაროვანი ჯგუფების მიხედვით, შეკვეთის განთავსებისთვის საკონკურსო პროცედურების ორგანიზაციას, შეკვეთის განთავსებას სხვა მეთოდების მეშვეობით;

შეკვეთების ფორმირებისა და განთავსების რეგიონთაშორის კოორდინაციას;

რეგიონული შეკვეთის ფორმირებისა და განთავსების ავტომატიზაციასა და კომპიუტერიზაციას პროცედურების დაჩქარებისა და ოპტიმალური ვარიანტების დაძებნის მიზნით.

რეგიონებში ძალზე მნიშვნელოვანია მათი მდგრადი ფუნქციონირებისა და სოციალური სტაბილურობის უზრუნველყოფისთვის სატარიფო და საფასო რეგულირების პრაქტიკა. იგი, უპირველეს ყოვლისა, გამოიყენება ადგილობრივ ბუნებრივ მონოპოლიებთან: სოციალური მნიშვნელობის საქონლის (პური, რძე, წამალი, ბავშვთა კვება და სხვ.) წარმოებას, სოფლის მეურნეობის სფეროებში ტრანსპორტირებასა და ამ პროდუქციით ვაჭრობასთან მიმართებაში.

ადმინისტრაციის ქმედებათა გავრცელებულ მიმართულებად გვევლინება ეგრეთ წოდებული სუბსიდირების (მათ შორის იმისთვის, რათა შეიქმნას მრეწველობის ფუნქციონირებისთვის შედარებით უფრო ხელსაყრელი პირობები) მასშტაბების შემცირება, მომხმარებელთა სხვადასხვა ჯგუფებისათვის ტარიფების თანდათანობითი გათანაბრება. თუმცაღა ეს უკანასკნელი არ წარმოადგენს თვითმიზანს, არამედ უნდა ითვალისწინებდეს მომხმარებელთა სპეციფიკასა და გადახდისუნარიანობის დონეს. სატარიფო და საფასო რეგულირების ძირითად ინსტრუმენტებს წარმოადგენს: ტარიფების პირდაპირი დადგენა, ფასებისა და ტარიფების ზღვრული ნიშნულების, რენტაბელობისა და სავაჭრო ზედნადებ-

თა ზღვრული ნიშნულების დადგენა, სუბსიდირების ხარჯების, კონკურენციის წახალისებისა და მისი უსაფრთხოების უზრუნველყოფის, საფასო შეთქმულებათა და ფასების კრიმინალური მართვის აღკვეთა, სისტემატური შემოწმებები აღრიცხვის საგადასახადო ორგანოებთან თანამშრომლობის გზით.

რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო რეგულირების საქმეში არსებით როლს თამაშობენ ადმინისტრაციული მეთოდები. მათ შორის, სამეურნეო სუბიექტების საქმიანობის მიმდინარე რეგლამენტირება-რეგისტრაცია, ნებართვა სხვადასხვა ოპერაციების ჩატარებაზე, სანქცირება და შეთანხმება და ა.შ. ანუ ყოველივე ის, რაც თავის თავში მოიცავს ბიუროკრატიული ადმინისტრირების საფრთხეს, მაგრამ რაც აუცილებელია რეგიონში ეკონომიკური ცხოვრების ორგანიზაციისთვის. რეგულირების ეფექტიან ადმინისტრაციულ ინსტრუმენტს სამეურნეო სუბიექტების ლიცენზირება, კვოტირების სხვადასხვა სახე, ხარისხის სავალდებულო სტანდარტების დადგენა, სერტიფიცირება წარმოადგენს (რაც აქტიურად გამოიყენება რეგიონული ბაზრების დაცვის მიზნით). დიდი მარეგულირებელი მნიშვნელობა აქვს სამეურნეო სუბიექტებისთვის რეგიონული საკუთრებით სარგებლობის რეჟიმების დადგენას. ეს პირველ რიგში, შეეხება მიწათსარგებლობის რეჟიმებს, სათავსოებსა და სხვა ობიექტებზე არენდის საგადასახადო განაკვეთების დიფერენციაციას, საზღვაო სივრცეებით, ტყეებით, წიალისეულით, სხვა რეგიონალური რესურსებით სარგებლობის რეჟიმებს.

რეგიონებში სახელმწიფო რეგულირების პრაქტიკაში დიდი ადგილი უჭირავს საწარმოებთან, ბანკებთან, მწარმოებელთა და მეწარმეთა ასოციაციებთან რეგიონალური ადმინისტრაციის სხვადასხვა სახის სახელშეკრულებო ურთიერთობებს, მათ შორის, სამმხრივ (ადმინისტრაცია, დამსაქმებლები, პროფკავშირები) შეთანხმებებს პარტნიორობის შესახებ.

და ბოლოს, რეგიონულ დონეზე სახელმწიფო რეგულირების სისტემაში ფართოდ გამოიყენება პროგრამირება, სოციალურ-ეკონომიკური პრონგოზირება და დაგეგმვა, როგორც ეკონომიკური საქმიანობის ორგანიზაციისა და ეკონომიკური პოლიტიკის გატარების თავისებური, რთული, მაგრამ აუცილებელი მეთოდები.

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 ღირებულების შემქმნელი ერთიანი ჯაჭვის ფარგლებში.[1]

გლობალურ ეკონომიკაში საქართველოს კონკურენტუნარიანობის ამაღლების მეტად ეფექტური ინსტრუმენტი შეიძლება იყოს ქვეყნის ეკონომიკის კლასტერული განვითარების სტრატეგია.

13 რეგიონული მენეჯმენტი

დეფინიცია „რეგიონული მენეჯმენტის" არსში გარკვევამდე, ჩვენი აზრით, საჭიროა მისი მეცნიერული კვლევის განხილვა-აღიარება, რაც გულისხმობს იმ ფუნქციების მიმოხილვას, რომლებიც ობიექტურადაა დამახასიათებელი კონკრეტული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული წარმონაქმნებისათვის. დამახასიათებელი ფუნქციების გამოვლენის გარეშე შეუძლებელია ნათლად იქნეს გაგებული რეგიონის როლი და მნიშვნელობა საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ განვითარებაში. ცნობილია, რომ სოციოლოგიაში „ფუნქციის" ქვეშ გულისხმობენ

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

„როლს", რომელსაც გარკვეული სოციალური ინსტიტუტი ასრულებს უფრო მაღალი დონის ორგანიზაციის საზოგადოებრივი სისტემისათვის, ან მისი შემადგენელი კლასების, სოციალური ჯგუფებისა და ინდივიდების ინტერესებისათვის.

ამ განმარტებაში საყურადღებოა, აღინიშნოს ორი მნიშვნელოვანი ასპექტი. პირველი: ფუნქცია – ესაა ყოველთვის აქტიური წესრიგის გამოვლენა. მეორე: ფუნქცია სახელს უცვლის სისტემას, რომლის ჩარჩოებშიც (ფარგლებში) რეალიზდება იგი.

ამასთან დაკავშირებით, რეგიონის ეკონომიკაში ფუნქციად გვესმის ის როლი, რომელსაც ასრულებს ეკონომიკური სისტემის ესა თუ ის ელემენტი მისი, როგორც მთლიანის, ორგანიზებაში, ან როგორც ეკონომიკური საქმიანობა, რომელიც რეგულირდება გარკვეული ეკონომიკური კანონებით.

რეგიონის ეკონომიკაში ფუნქციას წარმოადგენს რეგიონის ეკონომიკის სამსახურებრივი როლი (დანიშნულება) სხვა რეგიონებთან, მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკასთან და იმ ელემენტებთან მიმართებაში, რომლებიც შეადგენენ რეგიონის ეკონომიკას. ამასთან, მთელი ამ სისტემისათვის დამახასიათებელია ისეთი ურთიერთდამოკიდებულება, რომლის მეშვეობითაც ერთ დონეზე მომხდარი ცვლილებები სხვაგან მომხდარი ცვლილებების წარმოებულს (ფუნქციას) წარმოადგენს.

განასხვავებენ მოთხოვნისა და მიწოდების რეგიონულ ფუნქციას, რეგიონული აქტიურობისა და სპეციალიზაციის, რეგიონული მართვის, მეურნეობრიობის, აგრეთვე, დემოგრაფიულ, ეკოლოგიურ და სოციალურ-საყოფაცხოვრებო ფუნქციებს.

განვიხილოთ ფუნქციები შინაარსობრივი გამოვლინებების მიხედვით:

მიწოდების რეგიონული ფუნქცია ასახავს საქონლისა და მომსახურების მოცულობათა დამოკიდებულებას რეგიონში საწარმოების რაოდენობაზე, მათ საწარმოო სიმძლავრესა და ფინანსურ სტრატეგიას.

მოთხოვნის რეგიონული ფუნქცია ახასიათებს რეგიონული ბაზრის ყველა სუბიექტის გადახდისუნარიან დამოკიდებულებას (საწარმოს, საოჯახო მეურნეობის, სახელმწიფო და მუნიციპალური ინსტიტუტები) მათ შემოსავლებთან და ფასებთან მიმართებით.

ეს ზემოთმოყვანილი ფუნქციები დაკავშირებულია რეგიონულ ეკონომიკასთან, როგორც მთლიან სამეურნეო სისტემასთან, რომელიც ლოკალიზებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრებითა და რეგიონული ბაზრით.

რეგიონული ეკონომიკის შედარებით ახალი ფუნქციაა მისი რეგიონული აქტიურობა, რომელიც წარმოგვიდგება, როგორც მოსახლეობის შრომითი აქტივობის, მისი მოტივაციისა და ორიენტირებისაგან წარმოებული.

რეგიონული აქტივობის ფუნქცია ასახავს მოსახლეობის შრომითი აქტიურობის დამოკიდებულებას მის „სოციალურ ხასიათზე" და რეგიონის უნარზე, იფუნქციონიროს როგორც თვითუზრუნველყოფმა სისტემამ.

თავისი ხარისხით, მოცემული ფუნქცია იღებს მიზანმიმართული, მიზანდასახული საქმიანობის სახეს რეგიონში ეკონომიკური სივრცისა და სამეურნეო საქმიანობის პირობების გარდასაქმნელად.

რეგიონული ეკონომიკის უდავოდ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას წარმოადგენს რეგიონის სპეციალიზაცია, რომელიც გვევლინება როგორც შიდა, ასევე გარე ფუნქციის სახით. შიდა ფუნქცია გამოიხატება რეგიონული ეკონომიკის რომელიმე ერთი ან რამდენიმე დარგის პრიორიტეტულ განვითარებაში, რომელთაც დომინირებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონულ სამეურნეო სისტემაში. რეგიონის სპეციალიზაციის გარეგანი ფუნქცია განისაზღვრება საქონლისა და მომსახურების წარმოების იმ მოცულობითა და სტრუქტურით, რომელიც წარიმართება არა მხოლოდ რეგიონის შიდა მოთხოვნათა დასაკმაყოფილებლად, არამედ, აგრეთვე ქვეყნის სხვა რეგიონებში მათ სარეალიზაციოდ.

საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლისა და სამეურნეო საქმიანობის რეალიზაციის გამო, მოხდა რეგიონების დაყოფა ორ ძირითად ტიპად:

1. რეგიონები ექსტრავერტები, რომლებიც ახდენენ დიდძალი ფინანსური რესურსების აკუმულირებას, იზიდავენ მნიშვნელოვანი სიდიდის ინვესტიციებს (მათ შორის უცხოურს), ორიენტირებულნი არიან საექსპორტო პროდუქციის წარმოებასა და საგარეო ბაზრებზე;

2. რეგიონები ინტრავერტები, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან შიდა ბაზარზე და დაბალ საგადამხდელო მოთხოვნაზე.

რეგიონული ეკონომიკის უმნიშვნელოვანესი ფუნქციაა რეგიონული მართვის ფუნქცია, რომლის მთავარ ამოცანასაც წარმოადგენს რეგიონის, როგორც სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის კვლავწარმოება. რეგიონს, როგორც სისტემას (სოციალური სისტემის თეორიის მიხედვით) ამ თვალსაზრისით ოთხი ფუნქცია აქვს: საადაპტაციო, მიზანმისაღწევი, ინტეგრაციული და ამ სისტემის ფარულ მიმართულებათა რეგულირების ფუნქცია. ამიტომ, მათი რეალიზაცია რეგიონული მართვის მექანიზმებით ხორციელდება დაგეგმვის, ორგანიზაციის, კოორდინაციის, აღრიცხვის, კონტროლისა და რეგულირების მეშვეობით.

რეგიონული ეკონომიკის კერძო ფუნქციას უნდა მივაკუთვნოთ მისი სამეურნეო ფუნქცია, რომელმაც თავისი ზემოქმედებით უნდა უზრუნველყოს მყარი ეკონომიკური ზრდის მიღწევა, საწარმოო და მეცნიერული პოტენციალის ეფექტიანი გამოყენება, რეგიონში აუცილებელი საბაზრო კონიუნქტურისა და კონკურენციის შექმნა, აგრეთვე, მისი საინვესტიციო მიმზიდველობა.

რეგიონული ეკონომიკის დემოგრაფიული ფუნქცია მოიცავს მოსახლეობის სრული დასაქმების, სოციალური ფაქტორების აქტივაციის, მოსახლეობის კვლავწარმოებისა და რეგიონის შრომითი პოტენციალის ფორმირების უზრუნველყოფას.

რეგიონული ეკონომიკის ეკოლოგიურ ფუნქციაში შედის იმ პრობლემების გადაწყვეტა, რომლებიც დაკავშირებულია ნარჩენების უტილიზაციასთან, წარმოების მასალატევადობის შემცირებასთან, ჩამდინარე წყლების გაწმენდასთან და ა.შ. წარმოების ეკოლოგიზაციის ფუნქციის ამოცანას წარმოადგენს ბიოსფეროს ბუნებრივი კვლავწარმოებითი ციკლებისა და რეგიონული კვლავწარმოების ეკონომიკური ციკლების ურთიერთშეხამება. გარემოს ხარისხის სრულყოფის მნიშვნელობა იმითაც არის განპირობებული, რომ მასზეა დამოკიდებული როგორც ცხოვრების, ასევე მოსახლეობის ხარისხიც (პირველ რიგში, ჯანმრთელობა).

რეგიონული ეკონომიკის საყოფაცხოვრებო ფუნქციას შეიძლება მივაკუთვნოთ საბინაო მშენებლობა.

რეგიონის მიერ ფუნქციების ეფექტიანად განხორციელების ხარისხი მთელ რიგ ფაქტორებზეა დამოკიდებული.

ასეთი ფაქტორების რიცხვს, მთელი რიგი ავტორებისა და ჩვენი აზრითაც, უნდა მიეკუთვნოს:

რეგიონის სახალხო მეურნეობის კომპლექსის განვითარების დონე;

შრომითი რესურსებით უზრუნველყოფის დონე და მათი კვალიფიკაციის ხარისხი:

რეგიონის უნიკალური მახასიათებელი და თვისება, რომელსაც სერიოზული მნიშვნელობა აქვს ქვეყნისა და მსოფლიო მასშტაბებით. (მაგალითად, ჭიათურის მანგანუმი, მადნეულის ბუნებრივი საბადოები და სხვა);

- რეგიონის რესურსებით უზრუნველყოფის ხარისხი (დონე);

რეგიონსა და ქვეყანაში სოციალურ-პოლიტიკური სტაბილურობა;

- რეგიონის გეოპოლიტიკური მდებარეობა (მდგომარეობა).

ჩამოთვლილი ფაქტორები არა მარტო განსაზღვრავენ რეგიონული ეკონომიკის ფუნქციათა შესრულების ეფექტიანობას, არა-

მედ, აგრეთვე, უზრუნველყოფენ მის ნორმალურ კვლავწარმოებას.

XX საუკუნის 90-იანი წლების ბოლოდან ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების პრაქტიკაში გამოიკვეთა უახლესი ტენდენცია მართვის ორგანიზაციისა და მეთოდების გადატანა სახელმწიფო აღმასრულებელი ხელისუფლების დონეზე, რაც მართებულად იყო მიჩნეული საქმიანი მსოფლიოსა და კორპორაციების მიერ. ამით რეგიონის ადმინისტრაცია იქცევა ინოვაციურ ორგანიზაციად სხვადასხვა სოციალურ-ეკონომიკური მომსახურების განხორციელებაში.

რეგიონულ მენეჯმენტად გაგებული იქნეს უნდა რეგიონის მეურნეობის ისეთი მართვა, რომელიც დაფუძნებულია შრომის ტერიტორიული დანაწილების კორპორატიულ პრინციპებზე და აღრიცხვაზე. მის ძირითად მოთხოვნებს განეკუთვნება:

მიღწეულ შედეგებზე კონცენტრაცია და ღონისძიებების შეშუშავება რეგიონის მიზნების მისაღწევად;

- მმართველთა მიერ იმის გაცნობიერება-გათავისება, რომ ყველა მოქალაქე მათი პოტენციური მომხმარებელია; მათ მიერ ხალხის საჭიროების გაგება და ამ უკანასკნელის პირველ და არა უკანასკნელ ადგილზე დაყენება;

უნარი, რომ იმუშაონ უკეთესად, სწრაფად და იაფად, ვიდრე წარსულში მუშაობდნენ, იმუშაონ იმგვარად ან კიდევ უკეთესად, ვიდრე ყველაზე უკეთესი კომპანიები მუშაობენ;

როგორც კორპორაციის მართვა, რეგიონის მეურნეობის მართვაც შეიძლება ორი ფორმით წარმოჩინდეს. ესენია ფუნქციონირების მენეჯმენტი და განვითარების მენეჯმენტი.

ფუნქციონირების მენეჯმენტი ეფუძნება რეგიონული და საქალაქო სამსახურების, საბინაო-კომუნალური მეურნეობის, მოსახლეობის სოციალური დაცვის სამსახურის, გადასახადების აკრეფის, საბიუჯეტო ხარჯების განკარგვის, სახელმწიფო ორგანიზაციების მიერ საზოგადოებრივი საქონლის წარმოებისა და მომსა-

ხურების დისპეტჩერიზაციის და ა.შ. ადმინისტრირების ტრადიციულ ბიუროკრატიულ მეთოდებს.

განვითარების მენეჯმენტი მიმართულია სტრატეგიული მიზნების მიღწევაზე, რეგიონის ეკონომიკის გარე სამყაროს ცვალებადი პირობებისადმი ადაპტაციაზე, რეგიონის შედარებით უპირატესობათა რეალიზაციის უზრუნველყოფაზე.

განვითარების მენეჯმენტი მოიცავს მეწარმეობის, ზრდის წერტილების აქტივაციის, სამეცნიერო-ტექნიკური კომპლექსების, ეკონომიკის სტრუქტურის გარდაქმნის, ურთიერთდაკავშირებულ საწარმოთა ფორმირების, რეგიონში ინვესტიციის მოზიდვის, რეგიონული მარკეტინგის განვითარების, ზრდის პოსტინდუსტრიული ფაქტორების და სხვათა სტიმულირებას, რათა მოხერხდეს ხალხის სულიერი, მატერიალური, სოციალური და სხვა სახის მოთხოვნილებათა უზრუნველყოფის ხარისხობრივად ახალ დონეზე გადასვლა. რეგიონული მენეჯმენტის ასეთი ორგანიზაცია უზრუნველყოფს რეგიონის განვითარების მყარ მართვას.

რამდენადაც ფუნქციონირების მენეჯმენტი მხოლოდ უმნიშვნელოდ ცვალებად პირობებში ამართლებს, ხოლო საქართველოს რეგიონებსა და მთელ მსოფლიოში ცვლილებები ძალიან დინამიურად მიმდინარეობს, განუზომლად იზრდება განვითარების მენეჯმენტის როლი. ჩვენ ახლა უკვე შეგვიძლია ვისაუბროთ სახელმწიფო სამსახურებსა და სტრუქტურებში მენეჯმენტის ახალი ტიპის ჩამოყალიბებაზე, რომელიც ტრადიციული მენეჯმენტისგან არსებითი განმასხვავებებლი ნიშნებით ხასიათდება და რომელზეც მიგვანიშნებს ქვემოთ მოტანილი ცხრილი №1.

ცხრილი №1 ტრადიციული და ახალი მენეჯმენტის განმასხვავებელი ნიშნები

ტრადიციული	ახალი
1. მართვის ავტორიტარული სტილი	1. მონაწილეობის მენეჯმენტი;
2. მომსახურების გაწევისადმი მონოპოლია;	2. შეჯიბრი და კონკურენცია მომსახურების გაწევაში;
3. ადამიანი - დაბრკოლებაა საქმიანობაში;	3. ადამიანი - კლიენტი, მომსახურების მოშხმარებელი;
4. ბიუროკრატიის მექანიზმი;	4. ბაზრის მექანიზმი;
5. წესები და პროცელურები;	5. მიზნები, მისია, სტრატეგია;
6. ბრძოლა პრობლემებთან;	6. პრობლემების თავიდან აცილება;
7. დანახარჯების გაზომვა;	7. შედეგების გაზომვა;
8. ადმინისტრაციული კონტროლი.	8. საზოგადოებრივი კონტროლი.

რეგიონული მენეჯმენტის ახალი ტიპი მართვაში უახლეს ტენდენციებს ითვალისწინებს.

რეგიონის ადმინისტრაციის მეთაურის ინსტიტუტი საქართველოს პოლიტიკურ სისტემაში შედარებით ახალი გამოჩენილია კერძოდ, 90-იანი წლების მეორე ნახევრიდან. ამ თანამდებობაზე უშუალოდ ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ ინიშნებიან. დემოკრატიის განვითარების ინტერესებიდან გამომდინარე, რეგიონისა და ნებისმიერი ტერიტორიული სუბიექტის ხელმძღვანელები (რაიონულის, საქალაქოს, რეგიონის) სასურველია ინიშნებოდნენ მხოლოდ სახალხო არჩევნების საფუძველზე.

თანამედროვე საქართველოს რეალური სინამდვილის გათვალისწინებით, ჩამოყალიბებულია ქვეყნის სუბიექტის (რეგიონის) შემდეგი ჯგუფი:

1. ქვეყნის სუბიექტი მხარე, რომელსაც ხელმძღვანელობს სამხარეო ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი პრეზიდენტის მიერ დანიშნული გუბერნატორი. ეს უკანასკნელი, მხარეში უმაღლესი თანამდებობის პირად და იმავდროულად, გუბერნიის უმაღლესი

აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელად ითვლება (სამეგრელო-ზემო სვანეთის, გურიის, იმერეთის, და ა. შ. მხარეები)

2. საქართველოს სუბიექტები ავტონომიური წარმონაქმნები (აჭარის, აფხაზეთის, სამაჩაბლოს), რომელთა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელები უმაღლესი თანამდებობის პირებად (უმაღლესი საბჭოს თავმჯდომარე) ითვლებიან. ამასთან ერთად, აქ ადგილი აქვს უმაღლესი აღმასრულებელი ხელისუფლების არსებობა-ფუნქციონირებას მთავრობის საზით.

ჩვენი აზრით, რეგიონული დონის აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამედროვე ხელმძღვანელები უნდა იყვნენ:

- ეკონომიკური სტრატეგები;
- ადგილობრივი საზოგადოების ლიდერები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სტრატეგიის შემუშავებისა და განხორციელებისათვის საჭირო აუცილებელ კონსენსუსსა და მხარდაჭერას;
- რეგიონის წარმომადგენლები, როდესაც წყდება საკითხი, რომელიც სცილდება რეგიონის ადმინისტრაციის კომპეტენციას;

რეგიონში სახელმწიფო ხელისუფლების მენეჯერები, რომლებიც მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ფუნქციების განხორციელებისას, მნიშვნელოვან რეგიონულ გადაწყვეტილებებს უნდა იღებდნენ.

რეგიონული ეკონომიკური სისტემების ფუნქციონირება და განვითარება შეუძლებელია მხოლოდ საბაზრო თვითრეგულირების ფარგლებში ხორციელდებოდეს. მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნების გამოცდილება ადასტურებს, რომ რეგიონული პროცესების განვითარებაში სახელმწიფოს, როგორც რეგულატორის როლის მინიმიზაცია, ხშირ შემთხვევაში, რეგიონების წინააღმდეგობრივ და არათანაბარ განვითარებას განაპირობებს, რაც, საბოლოო ჯამში, შეიძლება გარკვეული პოლიტიკური დაპირისპირების საფუძველიც გახდეს.

ქვეყანაში სოციალურ-ეკონომიკური და მთლიანობაში საზოგადოებრივი ურთიერთობების ყველა სფეროში მიმდინარე პროცე-

სების სახელმწიფო რეგულირებასთან დაკავშირებით, გამოიყოფა ორი ძირითადი მიმართულება: ეტატიზმი, რომელიც ქვეყანაში მიმდინარე საზოგადოებრივი ურთიერთობების პროცესებსა და სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში სახელმწიფოს აქტიურ ჩარევას ითვალისწინებს და ანტიეტატიზმი, რომელიც ლიბერალური მიდგომითაა ცნობილი და ქვეყნის საზოგადოებრივ-პოლიტიკურ სივრცეში სახელმწიფოს ჩარევის მინიმიზაციას ემხრობა.

პირდაპირ უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში ნეოკლასიკურმა მიდგომამ არ გაამართლა. რეგიონების განვითარებებს შორის არსებული დისპროპორციების დაძლევას საბაზრო "უხილავი ხელი" ვერ უზრუნველყოფს, შედეგად კი წარმოიშვა ამ პროცესებში სახელმწიფოს "ხილული ხელის" მონაწილეობის აუცილებლობა.

გ. კამერონმა გამოყო სამი ძირითადი მიმართულება:

1. ნეინტერვენციონალისტები, რომლებიც უგულებელყოფდნენ სახელმწიფოს როლს რეგიონულ განვითარებაზე.

2. "ადაპტორები", რომლებიც აყენებდნენ სტიქიურად მოქმედ საბაზრო ძალებზე ზემოქმედების შერბილების საკითხს, რეგიონული განვითარების პროცესში სამუშაო ძალის მიგრაციისა და ინვესტიციების სტიმულირების თაობაზე.

3. "რადიკალური გარდაქმნელები", რომლებიც მხარს უჭერდნენ სახელმწიფოს რეგულირების პოლიტიკის აქტივიზაციას.[2]

"ადაპტირების" იდეა იმაში მდგომარებს, რომ სახელმწიფოს რეგულირების არსი და მიზანი რეგიონებში ბუნებრივად მიმდინარე პროცესების დაჩქარებაში უნდა გამოიხატოს, ანუ სახელმწიფომ უნდა შეასრულოს კატალიზატორის როლი და რეგიონების განვითარების საერთო ტენდენციებიდან გამომდინარე, კერძო კომპანიების ინტერესების გათვალისწინებით, გაატაროს ეფექტიანი პოლიტიკა. მან ხელი უნდა შეუწყოს შედარებით ნაკლებად

[2] New Directions in federal Ekonomic Development Programs Exploration in Ekonomic Research, 1977m, pp.345-469.

განვითარებულ რეგიონებში ინვესტიციური პოლიტიკის წახალისებას.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების (მენეჯმენტის) თეორიის ფუძემდებლად ითვლებიან ს. დენისონი[3] და ა. ლიოში[4].

სწორედ ამ ორმა მეცნიერმა ჩაუყარა საფუძველი ზემოთაღნიშნულ მიდგომებს. კერძოდ, ა. ლიოში მხარს უჭერდა სახელმწიფოს ზომიერ ჩარევას რეგიონული განვითარების პროცესებში, ანუ აძლიერებდა "ადაპტირების" თეორიას. ხოლო ს. დენისონი კი ე.წ. "რადიკალური გარდაქმნის" თეორიის ფუძემდებელი იყო, რომელიც დეპრესიული რეგიონების რეგულირების საკითხს განიხილავდა. მეორე მსოფლიო ომამდე დიდ ბრიტანეთში არსებულ პრობლემებს შორის იგი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას სამრეწველო ინვესტიციების გეოგრაფიულ განვითარებაზე ზეგავლენის მოხდენას ანიჭებდა, რაშიც უდავოდ წამყვანი როლი სახელმწიფოს ცენტრალურ ხელისუფლებას ეკუთვნოდა.

ა. ლიოში კი რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების უფრო ფართო სპექტრის მექანიზმებს განიხილავდა. ამასთან, რეგიონულ ეკონომიკურ პროცესებში დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა საბაზრო თვითრეგულირების ინსტიტუტებს.

რეგიონების განვითარების სახელმწიფო მენეჯმენტის საკითხებში თვალსაჩინო წვლილი შეიტანა აგრეთვე ე. ჰუვერმა. ის სახელმწიფო რეგულირების ობიექტად განიხილავდა, როგორც კერძო საწარმოების ოპტიმალური განვითარების პრობლემებს, ასევე ეკონომიკურად ჩამორჩენილ რეგიონებში სამეურნეო ინფრასტრუქტურის გაუმჯობესებისა და წარმოების მოცულობის ზრდის სტიმულირების საკითხებს. ე. ჰუვერი მიუთითებდა რა გრძელვადიან პერსპექტივაზე, სახელმწიფო რეგულირების კონ-

---

[3] Dennison S. The Location of Industry and the Depressed Areas, London, 1939.

[4] Лёш. А Географическое размешение хозяйства М. 1959, изд. „Иностранной литературы." с.10.

კრეტული ღონისძიებების მნიშვნელობაზე, პირველ რიგში აყენებდა საკითხს მოკლევადიანი ანტიციკლური ღონისძიებების გატარების აუცილებლობის შესახებ[5].

საქართველოს განვითარების თანამედროვე ტენდენციების ანალიზიდან გამომდინარე, ჩვენი აზრით, რეგიონული პოლიტიკის სახელმწიფოებრივი მიდგომების ჩამოყალიბებისას აქცენტი შეიძლება აღებულ იქნეს "ადაპტირების" თეორიაზე.

"ნეინტერვენციონალისტთა" მიდგომის ძირითადი ნაკლოვანება ისაა, რომ მთლიანობაში ქვეყნის პოტენციალი არასაკმარისად იქნება გამოყენებული, ვინაიდან განუვითარებელი რეგიონების საბაზრო "თვითდინებაზე მიშვება" ვერ შეუწყობს ხელს იმ რესურსების გამოყენებას, რომელიც ამა თუ იმ რეგიონს მოეპოვება.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფო მენეჯმენტის უცხოური გამოცდილების გაცნობისას წარმოჩინდა თანამედროვე მსოფლიოსათვის დამახასიათებელი საინტერესო პარადოქსი მთლიანად ცალკეულ ქვეყნებს შორის დიდი განსხვავებები რაღაცნაირად შეხამებულია მათი რეგიონების გარკვეული ტიპების მნიშვნელოვან ერთიანობასთან. ამიტომ, თვალშისაცემია სხვადასხვა სახელმწიფოების მხრივ თავიანთი შიდა რეგიონული პრობლემებისადმი მიდგომის მრავალი საერთო ნიშანი.

ქვეყნის მეურნეობრიობის სივრცობრივ ორგანიზაციაზე ზრუნვა ნებისმიერი სახელმწიფოს აუცილებელი ფუნქციაა. რეგიონული მენეჯმენტის განხორციელებაში ამა თუ იმ დოზით ყველა სახელმწიფო ინსტიტუტი მონაწილეობს, რამეთუ მათი საქმიანობა ასე თუ ისე უკავშირდება ქვეყნის გარკვეულ ტერიტორიას. ამჟამად, სახელმწიფოს სპეციალიზებულ რეგიონზე ორიენტირებულ საქმიანობას, მიღებული წესის შესაბამისად, რეგიონულ პოლიტიკას უწოდებენ. რეგიონული პოლიტიკის მთავარ ობიექტს წარმოადგენს რეგიონული (სივრცობრივი) უთანაბრობა--

[5] Hoover E., The Location of Economic Activity, New Yourk, 1948, pp 58-76.

განსხვავება განვითარების დონეებში, მოსახლეობის დასაქმებასა და შემოსავლების, მეწარმეობის პოტენციალში და სხვა. ამიტომაც, სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის უმაღლესი მიზანი და ამოცანაა მინიმუმამდე დაიყვანოს ასეთი უთანაბრობა.

რეგიონული განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის რეგულირების საერთაშორისო გამოცდილება ადასტურებს, რომ აღნიშნული პრობლემა მოიცავს შემდეგ მნიშვნელოვან კომპონენტებს: 1. სახელმწიფოებრივ მოწყობასა და რეგიონების როლს; 2. რეგულირების ინსტიტუტებს; 3. მათ სამართლებრივ საფუძვლებს; 4. ეკონომიკური რეგულირების ინსტრუმენტებს; 5. განსაკუთრებულ რეგიონულ ფორმებს.

რაც შეეხება რაციონალური განვითარების ეკონომიკური რეგულირების ინსტრუმენტებს, უცხოეთის ქვეყნებში ისინი სამ ძირითად ჯგუფში არიან გაერთიანებული: 1. დაგეგმვა და პროგნოზირება; 2. საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა; 3. სხვა მარეგულირებელი ინსტრუმენტები.

შემუშავებული გეგმები მხოლოდ ინდიკატური ხასიათისანი (რეკომენდირებული) არიან, მაგრამ ამასთან, გეგმების ის ნაწილები, რომლებიც სახელმწიფო სექტორს ეხება და განსაზღვრავენ ინფრასტრუქტურის უმნიშვნელოვანესი ობიექტების განლაგებას, ბუნების დაცვასა და სხვას, აუცილებელ ხასიათს ატარებს.

ამრიგად, გეგმა კონსენსუსის ფორმისაა, რადგანაც იგი, არსებითად, მრავალი ეკონომიკური და სოციალური სუბიექტის ინტერესების შეთანხმების შედეგია.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სახელმწიფოს ეკონომიკური რეგულირების ყველაზე უფრო მოცულობითი ხასიათის საშუალებას წარმოადგენს საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემა. როგორც წესი, საბიუჯეტო-საგადასახადო სისტემას სამი დონე აქვს: ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი. საბიუჯეტო სისტემის ფუნქციონირების ძირითად პრინციპს წარმოადგენს ცალკეული

დონეების ბიუჯეტების ავტონომიურობის შეხამება ბიუჯეტთაშორის ურთიერთობებთან.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო ფედერალიზმისათვის ძირითადად დამახასიათებელია ორი ტიპი: დეცენტრალიზებული და კოოპერაციული ფედერალიზმი. კოოპერაციული საბიუჯეტო ფედერალიზმი იმით განსხვავდება დეცენტრალიზებულისაგან, რომ აქ რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლება უფრო მეტად მონაწილეობს საგადასახადო შემოსავლების განაწილებაში.

ქვეყნები არსებითად განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან საბიუჯეტო დონეებს შორის შემოსავლების განაწილების ხასიათით. შეინიშნება, რომ დიდი ქვეყნები საშუალო და პატარა ქვეყნებთან შედარებით, პრაქტიკაში შემოსავლების ნაკლები დონით ცენტრალიზაციის წესს იყენებენ.

საბიუჯეტო დისბალანსის რეგულირების მთავარ მექანიზმს წარმოადგენს ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერტები. გავრცელებულია ასეთი ტრანსფერტების ორი ძირითადი სახე: ვერტიკალური (ზემდგომი ბიუჯეტიდან) და ჰორიზონტალური (თანაბარი დონის ბიუჯეტებს შორის). საბიუჯეტო ტრანსფერტების გამოყოფის მიზნია ცალკეულ რეგიონებს შორის საბიუჯეტო უზრუნველყოფის საქმეში არსებულ განსხვავებათა შერბილება. რიგ ქვეყნებში ფინანსური შესაძლებლობების გამოთანაბრების საქმეში დიდ როლს ასრულებენ ჰორიზონტალური ტრანსფერტები, რომელთა წყაროსაც დონორი რეგიონების სახსრები წარმოადგენენ.

შემოსავლების განსაკუთრებული წყაროებიდან მიღებული სახსრების რაციონალურად გამოსაყენებლად, ან განსაკუთრებით საჭიროებათა დაფინანსების მიზნით, რიგ ქვეყნებში ქმნიან სპეციალურ ფინანსურ ფონდებს.

უნივერსალობისა და შესაძლებლობათა სივრცის ხარისხის მიხედვით, რეგიონული რეგულირების ინსტრუმენტებს ჰყოფენ ორ ჯგუფად: 1. საერთო ეკონომიკურ რეგულატორებად (ანუ მაკროინსტრუმენტებად), რომლებიც ზემოქმედებას ახდენენ გარკვეული

ტერიტორიის სუბიექტებზე; 2. სამისამართო ზემოქმედების რეგულატორებად (ანუ მიკროინსტრუმენტებად).

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მაკროინსტრუმენტები ეკონომიკური ზრდის სტუმულირების მიზნით, წარმოადგენენ რეგიონების მიხედვით დიფერენციალურ ზოგიერთ პარამეტრს (დაბეგვრის, დაკრედიტების, საინვესტიციო, სოციალური და სხვა მიმართებით).

მიკროინსტრუმენტები გამოიყენებიან სამეურნეო სუბიექტებზე უშუალო ზემოქმედებისათვის (კადრების მომზადება, სუბსიდირების მიცემა, მიზნობრივი კრედიტის გამოყოფა და სხვა).

აღსანიშნავია, რომ საბაზრო ინსტრუმენტების გარდა, უცხოეთის ქვეყნებში სახელმწიფოს მხრიდან ადგილი აქვს ადმინისტრაციული ხასიათის ღონისძიებების გამოყენებასაც. მაგალითად, გადატვირთულ ქალაქებში ახალი საწარმოს აგების ან ძველის გაფართოების აკრძალვა, ან პირიქით, ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებში საწარმოთა დისლოკაციის შეცვლა.

მთელ რიგ ქვეყნებში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირების, კრიზისული სიტუაციის დაძლევისა და სპეციფიკური ლოკალური პირობების ეფექტიანად გამოყენების მიზნით, შექმნილია რეგიონების ორიგინალური სტილი, სადაც გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობის რეგულირების განსაკუთრებული ფორმები და მექანიზმები. ამ მხრივ, პრაქტიკულად, უფრო მეტად არის გავრცელებული ე.წ. პრობლემური რეგიონები, სპეციალური ზონები (მათ შორის თავისუფალი ეკონომიკური ზონები, მეწარმეობისა და ტექნიკურ-დანერგვითი).

ფედერაციული სახელმწიფოებისათვის, პროფესორ ჰანს-ვულფგანდ არნდტის გამოთქმით, საჭიროა "ეფექტური ფედერალიზმის" განვითარება, რომელიც გამორიცხავს სახსრების გადაქაჩვას რამდენიმე მდიდარი რეგიონიდან მრავალრიცხოვან ღარიბ რეგიონებში, რასაც ადგილი აქვს გერმანიაში. ეფექტური ფედერალიზმი გულისხმობს რეგიონის თვითდაფინანსებას, ე.ი. სა-

ხელმწიფო წყობას, რომელსაც შეუძლია მსოფლიო დონეზე ქვეყნის კონკურენტუნარიანობის ამაღლება. ამასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო მართვის ცნობილმა სპეციალისტმა - პროფესორმა ჰერმან ჰილმა შემოიტანა "რეგიონების კონკურენციისა" და "ადგილობრივი ადმინისტრაციების კონკურენციის" ცნებები[6].

სხვა ქვეყნების გამოცდილებას, სადაც სახელმწიფო აქტიურად მონაწილეობს რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტაში და ამისათვის იყენებს სხვადასხვა სახის საშუალებებს, მივყავართ მოსაზრებამდე - შეუძლია თუ არა საქართველოს, გამოიყენოს რაიმე ამ მხრივ უცხოური გამოცდილების არსენალში დაგროვილი შესაძლებლობებიდან? რასაკვირველია, პირდაპირი პასუხი ამ შემთხვევაში გამორიცხულია, მით უმეტეს, რომ საქმე გვაქვს მსოფლიო გამოცდილების მრავალსახეობასთან, ღონისძიებათა მრავალფეროვნებასთან. რეგიონული განვითარების რაიმე დომინირებადი მოდელი, როგორც ასეთი, პრაქტიკულად არ შეინიშნება, ხოლო ქვეყნებს შორის ამ სფეროში განსხვავებები საკმაოდ თვალშისაცემია.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის შედეგები შეიძლება მიღწეულ იქნეს შემდეგი ღონისძიებებით: ა) რეგიონებისათვის ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებით და შედარებით ნაკლები დოზით - პასიური ფინანსური დახმარებით. ასეთ ორიენტაციას შეუძლია, უზრუნველყოს რეგიონების საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის გაუმჯობესება, შეამციროს ტრანსფერტის მიმღები რეგიონების რაოდენობა; ბ) რეგიონული განვითარების სამართლებრივი სახელმწიფო რეგულირებით, ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს კონკრეტულ ობიექტებზე ინვესტიციების, დოტაციებისა და სუბსიდიების გამოყოფით. ამასთან, აღნიშნულ მიმართულებათა ფინანსების გამოყოფა უნდა განხორციელდეს ერთობლივ საფუძველზე, ანუ ცენტრის, რეგიონის და მუნიციპალი-

---

[6] К. Баранова – Бюджетный федиализм и местное управление в Германиию М. „Дело и сервис"., 2000, с. 199

ტეტის მიერ; როგორც ზემოთ აღინიშნა, საჭიროა, არსებითად შემცირდეს რეგიონული განვითარების ცენტრალური პროგრამების რაოდენობა, ძირითადი ყურადღებისა და რესურსების საერთო-სახელმწიფოებრივი და რეგიონთაშორისი მნიშვნელობის პროგრამებზე თავმოყრით და მათი რეალიზაციის ვადების შემცირების მიღწევით; გ) რეგიონების მიხედვით დიფერენცირებული მაკროეკონომიკური რეგულატორებისა და მარეგულირებლების გამოყენების გაფართოებით (შეღავათიანი დაბეგვრა, დაკრედიტება და სხვა). მაგრამ ამას მხოლოდ მაშინ აქვს აზრი, თუ დაწესებული იქნება ქმედითი კონტროლი ეკონომიკური შეღავათების სწორ გამოყენებაზე (არა სხვა რეგიონების საზიანოდ).

ზემოთ აღნიშნული მიმართულებები სავსებით შეესაბამება რეგიონული განვითარების მენეჯმენტის მსოფლიო სტანდარტებს. რეგულირების სისტემის პროგრესული ევოლუცია და რეგიონული პოლიტიკის ეფექტიანობის ამაღლება ქვეყნის ეკონომიკის რეფორმირების წარმატების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია და ამდენად - აუცილებლად გასათვალისწინებელ-განსახორციელებელიც.

თავი 2. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის საზღვარგარეთული გამოცდილება

2.1 რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა: საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების შედარებითი ანალიზი

რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირება სხვადასხვა ფორმით ნებისმიერი ქვეყნისთვისაა დამახასიათებელი. საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის ფორმირებასთან დაკავშირებული პრობლემების გადაწყვეტისას, საკმაოდ მნიშვნელოვანია საზღვარგარეთის გამოცდილების შესწავლა. მეცნიერულ გამოკვლევებში დიდი ყურადღება ეთმობა რეგიონულ-ეკონომიკური პოლიტიკის პრობლემებს, თუმცა ამ ტერმინის საყოველთაოდ მიღებული გაგება არ არსებობს. რეგიონული პოლიტიკის გატარების ეროვნული და უცხოური გამოცდილების ანალიზის საფუძველზე, შეიძლება გამოიყოს სახელმწიფოს მხრიდან რეგიონულ განვითარებაზე ზემოქმედების ორი მიმართულება: გაცნობიერებული რეგიონული პოლიტიკა და რეგიონულ განვითარებაზე სახელმწიფოების გაუცნობიერებელი გავლენა. რეგიონულ სამეურნეო განვითარებაზე სახელმწიფოს გაუცნობიერებელი გავლენა უფრო მასშტაბური აღმოჩნდება ხოლმე რეგიონულ სახელმწიფოებრივ პოლიტიკასთან შედარებით. მთავარი მიზეზი იმაში მდგომარეობს, რომ მიუხედავად იმისა, რომ განხორციელებულ სახელმწიფოებრივ ღონისძიებათა უმრავლესობა რაიმე რეგიონულ მიზნებს არ ისახავს, რეგიონული პოლიტიკა მაინც პოულობს თავის სივრცობრივ გამოხატულებას. რეგიონულ განვითარებაზე სახელმწიფო ეკონომიკური პოლიტიკის მექანიზმები ე.წ. „არარეგიონულ გადაწყვეტილებათა" რეგიონული შედეგებს მიეკუთვნებიან.

ამის მაგალითად შეიძლება გამოდგეს 70-იან წლებში ყველა განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში ფართოდ გავრცელებული მცირე ბიზნესის განვითარების სახელმწიფო სტიმულირება. ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობოდა მაღალი ტექნოლოგიების შემუშავებისა და დანერგვის საქმიანობით დაკავებულ ფორმებს. მცირე ბიზნესისთვის დეკლარირებული შეღავათები ფორმალურად ხელმისაწვდომი იყო ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე, მაგრამ უფრო დიდი შესაძლებლობები მეცნიერების უმნიშვნელოვანეს მიღწევებზე, უმაღლეს განათლებაზე, მრეწველობის უახლეს დარგებზე ორიენტირებულმა ფირმებმა მიიღეს. ბუნებრივია, რომ მცირე ბიზნესის განვითარების განსაკუთრებული შესაძლებლობები მიიღეს დედაქალაქის რაიონებმა. ამგვარად, მცირე ბიზნესის განვითარების დაჩქარებისკენ სწრაფვა, რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური დისპროპორციების გაღრმავების ხელშემწყობიც აღმოჩნდა.

ამავე დროს, საზოგადოების ზოგიერთი ზომა მიმართულია ისეთი საკუთრივ სივრცობრივი მიზნების მიღწევისკენ, როგორებიცაა: ცალკეული რაიონების, არეალების, ცენტრების განვითარება (იშვიათად შეზღუდვა), მათი რესტრუქტურიზაცია, ეკონომიკური და სოციალური ინფრასტრუქტურის შექმნა.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკა გვევლინება არა როგორც ცალკეული კანონებისა და პროგრამების ნაკრები, არამედ როგორც, ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე გავრცელებული გამართული ორგანიზაციული სტრუქტურის მქონე ზომების ერთიანი სისტემა. სამწუხაროდ, აქამდე რეგიონულმა მეცნიერებამ ვერ შეძლო რეგიონული პოლიტიკის შინაარსის შესახებ მრავალწლიანი თეორიული დისკუსიების შედეგების განზოგადება და მისი მოკლე, ტევადი განსაზღვრების მოცემა. ყურადღება ექცევა რეგიონული პოლიტიკის ცნებისადმი დასავლეთის სპეციალისტების მიდგომას: „რეგიონული პოლიტიკა უმუშევრობისა და შემოსავლების მაჩვენებლების მნიშვნე-

ლოვან შეუსაბამობათა აღმოფხვრისკენ მიმართული პოლიტიკაა". თუმცა, ამ დეფინიციიდან არაა გასაგები მოცემული პოლიტიკის სუბიექტი. ზოგადი სახით, რეგიონული პოლიტიკის მიზნები საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში შემდეგნაირად განისაზღვრება: „რეგიონული პოლიტიკის მიზნები დაბალანსებულობა ანუ იმ უთანასწორობათა მინიმუმამდე დაყვანაა, რომლებიც ქმნიან ნიადაგს სოციალური კონფლიქტების პროვოცირებისთვის, ხელს უშლიან ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას მთლიანობაში, ანუ მათი ნაწილებისა (მხარეების) თუ ქვეყნების ჯგუფების (მაგალითად, ევროკავშირის წევრი ქვეყნები) დაახლოებას".

მას შემდეგ, რაც საქართველო დამოუკიდებელი სახელმწიფო გახდა და დაიწყო ეკონომიკის საფუძვლიანი რეფორმა საბაზრო ეკონომიკის საფუძველზე. რეფორმირების პირობებში მოხდა სახელმწიფო საკუთრების მკვეთრი შეკვეცა. ამან კი შეუძლებელი გახადა საწარმოო ძალების გეგმაზომიერი განლაგება, რომელიც საბჭოთა რეგიონული ეკონომიკის საფუძველს წარმოადგენდა. თანამედროვე საქართველოს თავისებურებები რეგიონული პოლიტიკის შინაარსის შესახებ, ახალი წარმოდგენების ფორმირების აუცილებლობას მოითხოვდა.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მთავარ მიზანს ქვეყნის ტერიტორიებზე სამეურნეო საქმიანობის გეგმაზომიერი და ეფექტიანი განაწილების მიღწევა და ქვეყნის განვითარებაში სოციალური და ეკონომიკური დისპროპორციების შერბილება წარმოადგენს. ეს ფორმულირება ახასიათებს რეგიონული განვითარების ორ მხარეს:

ეკონომიკურ ეფექტიანობას, რომელიც მოითხოვს წარმოების ეკონომიკურად რაციონალურ განაწილებას სივრცეში და თითოეული რეგიონის საწარმოო პოტენციალის გამოყენებას საერთო ეროვნული კეთილდღეობის მიზნით;

სოციალურ სამართლიანობას, ანუ ეკონომიკური საქმიანობის იმგვარ სივრცობრივ დანაწილებას, როცა რეგიონის ყველა მცხოვრებლებს სასურველი კეთილდღეობის მიღწევის მეტ-ნაკლებად თანაბარი შესაძლებლობები გააჩნიათ.

რეგიონული პოლიტიკის ეს ორივე მიზანი წინააღმდეგობრივია. მაგალითად, თავისუფალი კონკურენციის პირობებში, რეგიონების შემოსავლების მაქსიმუმთა ჯამი ეროვნული შემოსავლის მაქსიმუმის ეკვივალენტურია, თუმცა სივრცობრივი ეკონომიკა არ წარმოადგენს თავისუფალ ეკონომიკას, ამიტომ ეროვნულ (ზრდა და განვითარება) და რეგიონულ (თანასწორობა) მიზნებს შორის კონფლიქტი წყდება შემდეგი გზით: განვითარების ყოველ კონკრეტულ ისტორიულ ეტაპზე, ზემოთ ჩამოთვლილი მიზნებიდან ყოველ კონკრეტულ ქვეყანაში ერთ-ერთი დომინირებს. აკადემიკოს ა.გ. გრანბერგის აზრით, „ფორმულირებების მთელი მრავალფეროვნების მიუხედავად, რეგიონული პოლიტიკის მიზნები გამოხატავენ კომპრომისს ეკონომიკურ „ეფექტიანობასა და სოციალურ სამართლიანობას შორის". ამ კომპრომისის ბუნება თვითუზრუნველმყოფი რეგიონების რესურსების პრობლემური რეგიონებისთვის ნაწილობრივი გადანაწილების აუცილებლობას უკავშირდება, რომლის შედეგია პირველთა განვითარების გარკვეული შენელება და მეორეთა დაჩქარება. რეგიონების ჯგუფებს შორის ამ კომპრომისის მოძიების თეორიული საფუძველი, და აქედან გამომდინარე, ეკონომიკურ ეფექტიანობასა და სოციალურ სამართლიანობას შორის ოპტიმუმის პოვნა, მრავალრეგიონულ სისტემაში პარეტოს მიხედვით ხდება.

გერმანიაში ყოფილი ფედერაციული რესპუბლიკის მოსახლეობა აღმოსავლეთის მიწების წინ წამოწევის მიზნით საშუალებების გადანაწილებას წამგებიანად თვლის; ესპანეთში კატალონიის განვითარებული სამრეწველო პროვინციის მცხოვრებლები უკმაყოფილებას გამოთქვამენ ცენტრის რეგიონული პოლიტიკის მიმართ, რაც ნაკლებად განვითარებული პროვინციების მხარდაჭე-

რას უკავშირდება. იტალიის ჩრდილოეთში სამრეწველო განვითარების დონე და მისი ფინანსური მაჩვენებლები არსებითად აჭარბებენ ქვეყნის აგრარული სამხრეთის ანალოგიურ მაჩვენებლებს, რითაც ძლიერდება სეპარატისტული განწყობები. რეგიონულ პოლიტიკაში „სამართლიანობისა" და „ეფექტიანობის" მიზნებს შორის კონფლიქტურობა განპირობებულია ერთი და იმავე საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების რეალიზაციის აუცილებლობით. ამ თვალსაზრისით, რეგიონული პოლიტიკის მიზნები მოსახლეობის სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესებს ეხება. „სამართლიანობის" მიზნების რეალიზაციაში სხვებზე მეტად პრობლემური რეგიონების მოსახლეობა არის დაინტერესებული, რომლებშიც სახელმწიფოს მხარდაჭერის გარეშე, შეუძლებელია ეკონომიკური აქტივობის გამოცოცხლების მოლოდინი. მეორე მიზნის რეალიზაციის პროცესში, როგორც წესი, მხარდაჭერას იღებენ სამეწარმეო საქმიანობის შედარებით უფრო კეთილსაიმედო პირობების მქონე რეგიონების მწარმოებლები.

ჩვენი აზრით, რეგიონთაშორისი უთანასწორობის შემცირება ნიშნავს, რეგიონების დაახლოებას სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის მიხედვით.

ეს ქმნის შედარებით კეთილსასურველ პირობებს საერთოეროვნული ბაზრის ეფექტიანი განვითარებისთვის, სოციალურ-ეკონომიკურ სახეცვლილებათა ჰარმონიზაციის მენტალიტეტის ხარისხობრივი ცვლილებისა და სახელმწიფოს მთლიანობის განმტკიცებისთვის. რეგიონული განსხვავებების გაძლიერება კი აძნელებს სოციალურ-ეკონომიკური გარდაქმნის საერთო პოლიტიკის გატარებასა და საერთო ეროვნული ბაზრის ფორმირებას და თავის თავში რეგიონული კრიზისებისა თუ რეგიონთაშორისი კონფლიქტების, ეროვნული ეკონომიკის დეზინტეგრაციის, სახელმწიფოს მთლიანობის შესუსტების საფრთხეს ატარებს.

მეცნიერების ვ. ლ. ლექსინისა და ა. ნ. შვეცოვის აზრით, „მსოფლიოში არც ერთ სახელმწიფოს არ აქვს უფლება, გაექ-

ცეს პასუხისმგებლობას სახელმწიფოს ტერიტორიულ მთლიანობაზე, ეკოლოგიურ, ეკონომიკურ, ეთნიკურ და სხვა რეგიონული კრიზისების დაშვებაზე, სახელმწიფოს ყველა ტერიტორიის განვითარების, როგორც მთელი ხალხის ცხოვრების გარემოს უზრუნველყოფაზე".

ჩვენი აზრით, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ქვეშ იგულისხმება სახელმწიფოებრივი მართვის ორგანოების შეგნებული მოღვაწეობა რეგიონებთან მიმართებაში (საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესები), რაც მიმართულია რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალური გარემოს შექმნასა და სივრცობრივ განვითარებაში დისპროპორციების შერბილებისკენ.

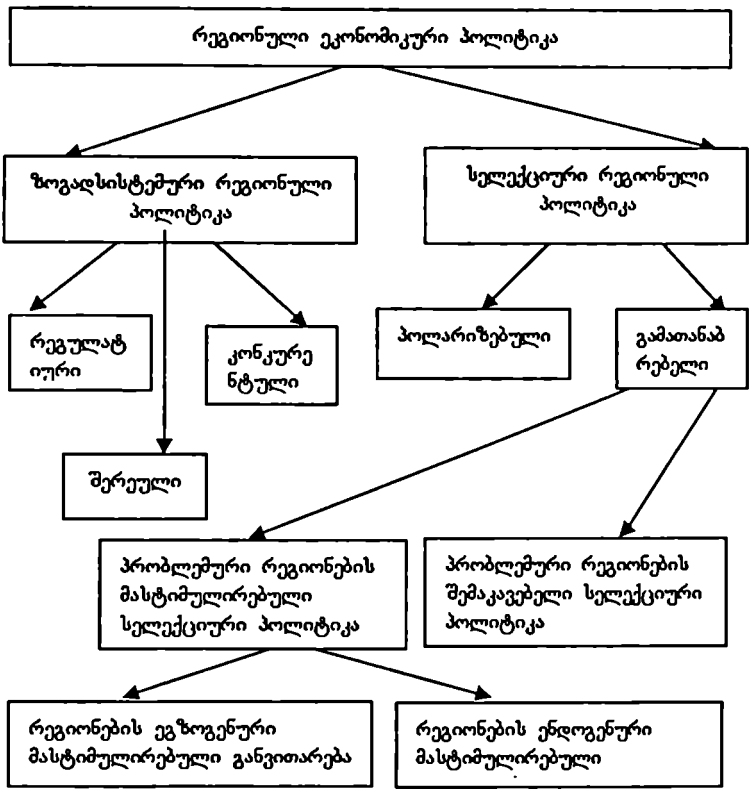
ამასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის სტრუქტურაში გამოიყოფა ორი შემადგენელი ელემენტი: ზოგადსისტემური და სელექციური.

ზოგადსისტემური პოლიტიკის მიზანს წარმოადგენს რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალური გარემო. ამგვარი პოლიტიკის ზომები შერჩევითი დანიშნულებისაა. ისინი ყველა რეგიონზე თანაბარზომიერად ახდენენ გავლენას, ანუ ზეგავლენის ხასიათის მიხედვით, საერთო-სახელმწიფოებრივ ზომებად გვევლინებიან. ზოგადსისტემური რეგიონული პოლიტიკის ჩარჩოებში ხორციელდება: დამოუკიდებელ და ერთობლივ მოქმედებათა სფეროების, ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობათა განსაზღვრა რეგიონების განვითარების ყველა ასპექტის მიხედვით.

გარკვეული პირობითობით სახელმწიფოებრივი პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის შესაბამისად, განასხვავებენ ზოგადსისტემური პოლიტიკის სამ ტიპს: რეგულატიურს, კონკურენტულსა და შერეულს. რეგულატიური პოლიტიკისთვის დამახასიათებელია სახელმწიფოს დომინანტური როლი თავისი ცენტრალიზებული რესურსებით, ხოლო რეგიონები განიხილებიან, როგორც დაქვემდებარებულები ცენტრალურ ხელისუფლებაზე,

როგორც მათი პოლიტიკის გამტარნი. ზოგადსისტემური პოლიტიკის ეს ტიპი, უმთავრესად, უნიტარულ სახელმწიფოებში გვხვდება. იხ.სქემა №1.

სქემა №1 სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის სტრუქტურის ორი შემადგენელი ელემენტი: ზოგადსისტემური და სელექციური



პოლიტიკის კონკურენტული ტიპი ხასიათდება იმით, რომ ცენტრალური ხელისუფლება მხოლოდ „ზოგად წესებს" განსაზღვრავს რეგიონებში გადაწყვეტილების მიღების სრული დამოუკიდებლობის პირობით. რეგულატიური პოლიტიკისაგან განსხვავებით, კონკურენტული რეგიონული პოლიტიკის დროს რეგიონული განვითარების მთავარ მოქმედ ძალად რეგიონები გვევლინებიან; ზოგადსისტემური პოლიტიკის ეს ტიპი, უპირატესად.ფედერალურ სახელმწიფოებშია წარმოდგენილი.

შერეული ტიპისთვის ნიშანდობლივია ორი დიამეტრალურად საპირისპირო კონკურენტული და რეგულატიური ტიპისთვის დამახასიათებელი ნიშან-თვისებების შეთანაწყობა.

სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის მეორე კომპონენტს წარმოადგენს სელექციური პოლიტიკა. ვიზიარებთ მეცნიერების - ვ.ნ. ლექსინისა და ა. ნ. შვეცოვას თვალსაზრისს, რომლის თანახმადაც: რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სელექციური (შერჩევითი), მხარდაჭერა სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის ნაწილია. თუმცა, რეგიონული პოლიტიკის ჩარჩოებში ტერმინი „სელექციურობა" უფრო ფართო განხილვას საჭიროებს, ანუ როგორც არა მხოლოდ „სელექციური მხარდაჭერა", არამედ როგორც „სელექციური პოლიტიკა". მოცემული პოზიცია არგუმენტირდება იმით, რომ მსოფლიო პრაქტიკაში სახელმწიფოს მხრიდან შერჩევითი ზემოქმედების ობიექტებად გამოდიან არა მხოლოდ განვითარებაში ჩამორჩენილი რეგიონები, არამედ მჭიდროდ დასახლებული მაღალურბანიზებული არეალები მეგაპოლისებიც. ეს ნიშნავს, რომ სახელმწიფოს სელექციური ზემოქმედება შეიძლება განხორციელდეს არა მხოლოდ მხარდამჭერი (მასტიმულირებელი), არამედ შემზღუდველი (ანტიმასტიმულირებელი) მეთოდებითაც.

სელექციური რეგიონული პოლიტიკა თავისთავად წარმოადგენს სპეციფიკურ ფორმას, სელექციურობის - როგორც ეკონომიკური

კატეგორიის გამოვლენის კერძო შემთხვევას. სახელმწიფოს მიზანმიმართული შერჩევითი ჩარევა ქვეყნების რეგიონული განვითარების პროცესში იწყება მაშინ, როცა სივრცობრივი სოციალურ-ეკონომიკური დისპროპორციები უზომო ხდება (რაც განიხილება, როგორც საბაზრო მექანიზმების მოქმედების გარდაუვალი ნეგატიური შედეგი). რეგიონული სელექციური პოლიტიკის ობიექტის შერჩევა დამოკიდებულია სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის მიზნებზე, რომლებიც, როგორც უკვე აღინიშნა, რეგიონული პოლიტიკის ორი მოდელის: „ეფექტიანობისა" და „თანასწორობის" ფორმირებას ახდენს. რეგიონული პოლიტიკის მოდელების შინაარსიდან გამომდინარე, გამოიყოფა პოლარიზებული და გამათანაბრებელი სელექციური რეგიონული პოლიტიკა.

პოლარიზებული სელექციური რეგიონული პოლიტიკა ითვალისწინებს ერთი ან რამდენიმე გამოყოფილი, შედარებით მაღალი ეკონომიკური და საინვესტიციო პოტენციალის მქონე რეგიონის პრიორიტეტულ მხარდაჭერას სხვა რეგიონების ხარჯზე. ეს კი ქვეყნის გამოყოფილ რეგიონებში ინვესტიციების ნაკადების შემოდინებას უზრუნველყოფს, რომელიც გამოიყენება „ლოკომოტივის" („ზრდის პოლუსის") სახით მთელი ეკონომიკის განვითარების დასაჩქარებლად. თავის მხრივ, სახელმწიფოებრივ ეკონომიკურ ზრდას მივყავართ ჩამორჩენილი რეგიონების ეკონომიკის თანდათანობით ამაღლებასთან. ასეთი მიდგომა განვითარებადი ქვეყნებისთვთვისაა დამახასიათებელი, რომელთა შორის შედარებით უფრო ნათელ მაგალითად გვევლინება ჩინეთი. სელექციური რეგიონული პოლიტიკის მოცემული მოდელი ქვეყნის ეკონომიკის დაჩქარებულ ზრდას უზრუნველყოფს, მაგრამ ამავდროულად, აძლიერებს ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში მცხოვრები მოსახლეობის საკუთრებით და სოციალურ დიფერენციაციას.

გამათანაბრებელი სელექციური რეგიონული პოლიტიკა წარმოადგენს თავისთავად ეკონომიკური განვითარების დონეებისა და ქვეყნის რეგიონთა საინვესტიციო პოტენციალთა გამოთანაბრების

პოლიტიკას. სელექციური რეგიონული პოლიტიკის მოცემული მოდელის ობიექტებად გვევლინებიან პრობლემური რეგიონები. გამათანაბრებელი რეგიონული პოლიტიკის ობიექტებად რეგიონების შერჩევა რთულ ამოცანას წარმოადგენს, რასაც ყოველი ქვეყანა დამოუკიდებლად წყვეტს. ამ შერჩევის შესაბამისად, განისაზღვრება სელექციური რეგიონული პოლიტიკის ინსტრუმენტული აპარატი, რომლის დახმარებითაც ხელისუფლება მიზნად ისახავს რეგიონების პრობლემების გადაწყვეტას.

განვითარებული საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნების უმრავლესობაში რეგიონების ეკონომიკური განვითარების დონის გამოთანაბრებაზე მიმართული სელექციური პოლიტიკის ობიექტებად გამოიყოფა რეგიონების სულ მცირე სამი ტიპი: დეპრესიული სამრეწველო რეგიონები, დეპრესიული აგრარული რეგიონები და მჭიდროდ დასახლებული ურბანული არეალები.

შესაბამისად, შეიძლება საუბარი გამათანაბრებელი სელექციური რეგიონული პოლიტიკის ხასიათის შესახებ. გამათანაბრებელი სელექციური პოლიტიკის ობიექტებად მჭიდროდ დასახლებული ურბანული არეალების - მეგაპოლისების, განხილვის შემთხვევაში, საუბრობენ გამათანაბრებელი სელექციური რეგიონული პოლიტიკის შემაკავებელ ხასიათზე. მაგალითად შეიძლება გამოდგეს დიდ ბრიტანეთში გამოყენებული „სამრეწველო განვითარების სერთიფიკატების პრაქტიკა", რომელთა მიღებაც აუცილებელი იყო ზემაღალი კონცენტრაციის რაიონებში ახალი წარმოებების განლაგებისთვის. არგენტინაში კი წარმოების კონცენტრაციის ზრდამ მთავრობა აიძულა, დედაქალაქში კანონმდებლობით აეკრძალა ახალი სამრეწველო საწარმოების დაარსება.

გამათანაბრებელი სელექციური რეგიონული პოლიტიკის ობიექტებად, განვითარებაში ჩამორჩენილი რეგიონების განხილვის შემთხვევაში, შეიძლება საუბარი მასტიმულირებელი ხასიათის შესახებ. გამათანაბრებელი სელექციური რეგიონული პოლიტიკის მასტიმულირებელი ხასიათი ვლინდება ჩამორჩენილ რეგიონებში

ინვესტიციების ნაკადების სტიმულირებასა და ამგვარი რეგიონებისთვის ფინანსური დახმარების გამოყოფაში. ეს მიდგომა დამახასიათებელია ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებში. ამის ყველაზე ნათელ მაგალითს წარმოადგენს კანადისა და ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა.

პრობლემური რეგიონების მასტიმულირებელი სელექციური პოლიტიკა, თანამედროვე ფორმულირების შესაბამისად - „პრობლემური რეგიონების განვითარების სელექციური მხარდაჭერა", მიმართულია მხოლოდ იმ მიზნების რეალიზებისკენ, რომლებიც საბაზრო მექანიზმების მოქმედების შედეგად ავტომატურად არ მიიღწევა. პრობლემური ტერიტორიების სელექციური მხარდაჭერა განსხვავდება ტერიტორიული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების სხვა ზომებისგან (მაგალითად, აბსოლუტურად უპირობო ტრანსფერტები) სავალდებულო ინდივიდუალური და მიზნობრივი მიმართულებით. მასტიმულირებელი სელექციური პოლიტიკის მექანიზმები ისევე მრავალფეროვანია, როგორც რეგიონების დეპრესიის სიღრმე და ხარისხი.

სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის ბაზისად, ზემოთ შემოთავაზებული პარადიგმის განხილვის საფუძველზე მიზანშეწონილია საზღვარგარეთის ქვეყნებსა და საქართველოს შორის ზოგადსისტემური რეგიონული პოლიტიკის რეალიზების თავისებურებების შედარება. ზოგადსისტემური რეგიონული პოლიტიკის ძირითადი ტიპების ძირითადი მახასიათებლები მოცემულია ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში №2.

ნიშან-თვისებები	რეგულატი-ური ტიპი	კონკურენტული ტიპი	შერეული ტიპი
ძირითადი პრინციპები	ერთიანი სა-ხელმწიფო ხე-ლისუფლება; ერთიანი საკა-ნონმდებლო, აღმასრულებე-ლი და სასა-მართლო სის-ტემა.	სახელმწიფო ხელისუფლე-ბა ორმაგია: ფედერალური და სუბიექტების.საკანონმდებ-ლო, აღმასრულებელი და ზოგ-ჯერ, სასამართლო ხელი-სუფლების ორმაგი სისტემა.	სახელმწიფო ხელი-სუფლება ფორმალურად, ერთიანია, მაგრამ არსე-ბობს კანონმდებლობის, ზოგჯერ აღმასრულებე-ლი ხელისუფლების ორი დონე.
ტერიტო-რიული ერ-თეულებისა და საკანონ-მდებლო უფლებამო-სილების სფეროები.	ადმინისტრაცი-ულ-ტერიტო-რიული ერთეუ-ლები: იქმნე-ბა,იცვლება, რეფორმირდება ცენტრის გა-დაწყვეტილე-ბით.	ფედერაციის სუბიექტები: იქმნებიან, იცვლებიან, რე-ფორმირდებიან დამოუკიდებ-ლად	ავტონომიებიან ფედე-რაციის სუბიექტები: იქ-მნებიან, იცვლებიან, რე-ფორმირდებიან დამოუ-კიდებლად
	ტერიტორი-ული ერთეუ-ლების უფლე-ბამოსილებათა სფეროები დგინდება ცენ-ტრალური ხე-ლისუფლების აქტებით.	უფლებამოსილების სფერო-ები განისაზღვრება კონსტი-ტუციით და შეიცავს: ფედე-რაციის განსაკუთრებულ უფ-ლებამოსილებათა ნუსხას, სუბიექტებისათვის აკრძალვა-თა ნუსხას, სუბიექტების კომპეტენციისა და კონკუ-რენტული კანონმდებლობის ერთობლივ (წარმოება) პრე-ზუმციას.	უფლებამოლებათა სფეროები განისაზღვრე-ბა ტერიტორიული ერ-თეულების განაწესით და მტკიცდება (სერთი-ფიცირდება) ცენტრა-ლური მთავრობის მიერ. ფედერაციისთვის კონ-კურირებადი კომპეტენ-ციები.
ხელი-სუფლების ტერიტო-რიული ორგანოე-ბის ფორ-მირების მექანიზმი	განისაზღ-ვრება საკანონ-მდებლო ცენ-ტრის მიერ	განისაზღვრება დამოუკი-დებლად (ფედერალური სა-კონსტიტუციო შეზღუდვების გათვალისწინებით).	წინადადებების შემუ-შავება ხდება დამოუკი-დებლად, მაგრამ მტკიც-დებახელისუფლების ცენტრალური ორგანოე-ბის მიერ.

ფინანსური რესურსების დანაწილების სისტემა.	ფინანსური რესურსები კონცენტრირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტში, საიდანაც ცენტრის შეხედულებისამებრ ნაწილდება.	დაფუძნებულია სბიუჯეტო ფედერალიზმზე; ფინანსური რესურსების დანაწილების მრავალსაფეხურიანი სისტემა.	ფინანსური რესურსები ნაწილდება ცენტრის შეხედულებისამებრ ან „სბიუჯეტო ფედერალიზმზე" დაფუძნებული რესურსების დანაწილების მრავალსაფეხურიანი სისტემით.
ქვეყნები	საფრანგეთი, შვედეთი, დანია, იაპონია.	აშშ, მექსიკა, ბრაზილია, გერმანია, შვეიცარია, ავსტრალია, ბელგია.	იტალია, ესპანეთი, ინდოეთი, პაკისტანი, დიდი ბრიტანეთი, რუსეთის ფედერაცია

ზოგადსისტემური რეგიონული პოლიტიკის ტიპი დამოკიდებულია სახელმწიფოებრივ პოლიტიკურ-ტერიტორიულ მოწყობაზე. ზოგადსისტემური რეგიონული პოლიტიკის რეგულატიური ტიპი დამახასიათებელია უნიტარული ქვეყნებისთვის: საფრანგეთი, შვედეთი, დანია, იაპონია და სხვა. უნიტარული ფორმის პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის დროს სახელმწიფოს ტერიტორია შედგება პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული ერთეულებისგან, რემელთაც საკუთარი კანონმდებლობა არ გააჩნია. მაგალითად, იაპონიის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს პრეფექტურები, ქალაქები, დაბები და სოფლები წარმოადგენენ; საფრანგეთში - დეპარტამენტები, ოლქები, კანტონები. ერთიანი სახელმწიფოს თითოეული შემადგენელი ნაწილი თანაბარ უფლებებსა და წარმომადგენლობას ფლობს სახელმწიფო ორგანოებში. სახელმწიფოებრივი სუვერენიტეტის მთელი სისრულითაა აღჭურვილი ცენტრალური ორგანოები. ზოგადსისტემური პოლიტიკის რეგულატიური ტიპისთვის დამახასიათებელია ხელისუფლების ტერიტორიული დანაწილების არარსებობა. ტერიტორიული ერთეულების უფლებამოსილების სფეროები დგინდება ცენტრალური სახელმწიფო ხელისუფლების აქტებით.

ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების მოლვაწეობა არსებითად, ცენტრის გადაწყვეტილებების შესრულებამდე დაიყვანება.

ზოგადსისტემური პოლიტიკის კონკურენტული ტიპი თავისი შინაარსით დიამეტრალურად საპირისპიროა რეგულატიურ ტიპთან. ის უპირატესად, ფედერალური ტიპის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ქვეყნებში გამოიყენება. ამ შემთხვევაში, ტერიტორიული ერთეულები სახელმწიფოსმაგვარი წარმონაქმნებია ან თვით სახელმწიფოებიც კი - ფედერაციის სუბიექტები. ფედერაციის სუბიექტების რიცხვი საკმაოდ განსხვავებული შეიძლება იყოს.

დღევანდელ იუგოსლავიასა და კომორის კუნძულებზე ის ორია, ბელგიაში სამი, ავსტრალიაში 6, არაბეთის გაერთიანებულ საემიროებში 7, ავსტრიაში 9, კანადაში - 10, გერმანიაში 16, შვეიცარიაში - 23, აშშ-ში - 50.

სიტყვა „შტატი", რომელიც შედის რიგი ფედერაციული ქვეყნების ოფიციალურ დასახელებაში და აღნიშნავს ფედერაციის სუბიექტებს (აშშ, მექსიკა, ბრაზილია და სხვ.), „სახელმწიფოს" ეკვივალენტურია. ფედერაციის სუბიექტებს ხშირად საკუთარი კონსტიტუციები გააჩნიათ (აშშ-ს, მექსიკის ყველა შტატს და სხვ.), რომლებიც ცენტრალური ორგანოების დამტკიცებას არ საჭიროებენ.

შტატებს საკუთარი მთავრობები გააჩნიათ, შეუძლიათ, იქონიონ საკუთარი სასამართლო სისტემა, ფედერალურ სასამართლოებთან პარალელურად მოქმედი შტატების უმაღლესი სასამართლოების ჩათვლით (მაგალითად, აშშ-ში). შტატებს შეუძლიათ გაერთიანება, გამოყოფა, სხვა შტატში შესვლის გამო, არსებობის შეწყვეტა ან ახალი შტატების (და ფედერალური ტერიტორიების, წარმოქმნა; თუმცა, ყოველივე ამისთვის საჭიროა დაინტერესებული მოსახლეობის თანხმობა პლებისციტის გზით.

ზოგადსისტემური პოლიტიკის კონკურენტული ტიპისთვის დამახასიათებელია მთლიანობაში ფედერაციასა და მის სუბიექტებს შორის კონსტიტუციურად დადგენილ კომპეტენციათა გამიჯვნა.

არსებობს ფედერაციის გაძღოლისა და მისი სუბიექტების განკარგვის, ობიექტთა გამიჯვნის რამდენიმე საშუალება: ფედერაციის განსაკუთრებული უფლებამოსილებები, ფედერაციისა და სუბიექტების ერთობლივი კომპეტენცია. კონსტიტუცია ამტკიცებს ფედერაციის განსაკუთრებულ კომპეტენციებს, ხოლო ყველა დანარჩენი საკითხი სუბიექტების განკარგულებაში რჩება.

განკარგვის ობიექტების გამიჯვნის მეორე საშუალება ფედერაციის სუბიექტების განსაკუთრებული კომპეტენციის დადგენაში მდგომარეობს, რომელშიც ფედერალურ ორგანოებს არ შეუძლია ჩარევა. ეს საგანთა გამიჯვნის იშვიათ წესს წარმოადგენს და წმინდა სახით, იგი დღეს არ გამოიყენება, მაგრამ ხშირ შემთხვევებში აშშ-ს, შვეიცარიისა და სხვა ქვეყნების კონსტიტუციების მიერ აპრობირებულია სხვა საშუალებებთნ ერთად. იგი ფედერაციის სუბიექტებს აძლევს მათი განკარგვის სფეროში ჩაურევლობის გარკვეულ გარანტიებს ფედერალური ორგანოების მხრიდან. თუმცა, სუბიექტების განკარგვის სფეროს, ჩვეულებრივ, მიეკუთვნება საკითხები, რომელთაც პრინციპული მნიშვნელობა არ გააჩნიათ.

კიდევ ერთი ტიპის კონსტიტუციებში დადგენილია კომპეტენციის ორი სფერო: ფედერაციები და მისი სუბიექტები (არგენტინა, კანადა დას ხვ.). ზოგჯერ კონსტიტუციაში მოცემულია ორივე სფეროსთვის განკუთვნილი საკითხების ნუსხა, ხოლო ხშირად კი მკაფიოდ მხოლოდ ფედერალური უფლებამოსილებების ჩამოთვლა ხორციელდება, ფედერაციის სუბიექტებისა კი „ნეგატიური კუთხით" არის დახასიათებული ჩამოთვლილია რა სახის ზომების გატარების უფლება არ აქვს ფედერაციას სუბიექტებთან მიმართებაში.

სახელმწიფოს ტიპიური მაგალითი, სადაც კონკურირებადი კომპეტენციის ინსტიტუტი გამოიყენება, არის გერმანია. კანადის კანონმდებლობაში ასევე, გარკვეული სფეროებისთვის გათვალის-

წინებულია კონკურირებადი კომპეტენციები - სოფლის მეურნეობა და მიგრაციის საკითხები.

ზოგადსისტემური პოლიტიკის შერეული ტიპი თავის თავში მოიცავს ზემოთ განხილულ ტიპებს: რეგულატიურს და კონკურენტულს. მოცემული ტიპის მაგალითს მიეკუთვნება უნიტარული სახელმწიფოები ესპანეთი და იტალია, სადაც უმაღლესი ტერიტორიული ერთეულები ფლობენ სახელმწიფოებრივ ავტონომიას (კონკურირებადი ტიპის დახასიათება), თუმცა ესპანეთისა და იტალიის ოლქების ავტონომიურ თანასაზოგადოებათა განაწესები (სტატუსები) მტკიცდება ცენტრალური პარლამენტის აქტებით (რეგულატიური ტიპის დახასიათება).

სახელმწიფო ხელისუფლება ფორმალურად ერთიანია, მაგრამ არსებობს კანონმდებლობის ორი დონე, რაც დამახასიათებელია ზოგადსისტემური რეგიონული პოლიტიკის კონკურირებადი ტიპისთვის. მაგალითად, 1947 წლის იტალიის რესპუბლიკის კონსტიტუციის 117-ე თავის თანახმად, სახელმწიფოს კანონმდებლობის მიერ დამტკიცებული ძირითადი პრინციპების ფარგლებში ეროვნული ინტერესებისა და სხვა ოლქების ინტერესებთან არაწინააღმდეგობრიობის პირობით, ოლქს შეუძლია გამოსცეს საკანონმდებლო ნორმები 18 პოზიციის მიხედვით (სამხარეო დაქვემდებარების უწყებებისა და ადმინისტრაციული ერთეულების ორგანიზაცია, თემების საზღვრები, ადგილობრივი პოლიცია, ქალაქმშენებლობა, სასოფლო და სატყეო მეურნეობები და სხვ.).

კომპეტენციათა გამიჯვნის განსაკუთრებული წესი დამახასიათებელია პაკისტანის, ნიგერიისა და ზოგიერთი სხვა ქვეყნისთვის რაც იმაში მდგომარეობს, რომ კონსტიტუცია მხოლოდ ორი სფეროს ნუსხას იძლევა: ფედერალურსა და ერთობლივი კომპეტენციისას. განსაკუთრებულ უფლებამოსილებათა სუბიექტების ნუსხა კი არ მოიპოვება. (მართალია, პაკისტანის კონსტიტუციაში იგი მოიხსენიება, მაგრამ სინამდვილეში არ არსებობს). ზოგადსისტემური პოლიტიკის შერეულ ტიპში უფლებების, უფ-

ლებამოსილებებისა და პრივილეგიების ერთობლიობა ყოველ ტერიტორიაზე ინდივიდუალურია.

ჩვენი აზრით, საქართველოში ზოგადსისტემური პოლიტიკის შერეული ტიპი გამოიყენება, რამდენადაც მისთვის დამახასიათებელია როგორც რეგულატიური, ისე კონკურენტული ტიპის თავისებურებები. საქართველოს რეგიონული პოლიტიკისთვის მნიშვნელოვანი ხარისხითაა დამახასიათებელი უნიტარული და არა ფედერაციული ან რეგიონული სახელმწიფოს ნიშან-თვისებები.

დღეს ყველა აღიარებს საქართველოში რეგიონული პოლიტიკის რეფორმირების აუცილებლობას და ეს რეფორმები მიმდინარეობს კიდეც მეტ-ნაკლები შედეგიანობით. ჩვენი აზრით, საქართველოს რეგიონულ პოლიტიკაში უნდა გაძლიერდეს კონკურენტული ტიპის ნიშან-თვისებები, ანუ შეიქმნას პირობები რეგიონული (ადგილობრივი) ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებათა გაფართოებისთვის, ხოლო ცენტრის როლი კი ინსტიტუციონალური მშენებლობის სფეროში რეგიონული (ადგილობრივი) ინიციატივების ეფექტიანი განვითარების ხელშემწყობისა და საერთო ინსტიტუციონალური პირობების შექმნაში უნდა მდგომარეობდეს.

2.2 საბიუჯეტო ღონეებს შორის მოთხოვნილებების განაწილების საერთაშორისო გამოცდილება

მოსახლეობის საბიუჯეტო მოთხოვნილებების შეფასება ნებისმიერი სახელმწიფოს საბიუჯეტო რესურსების საბიუჯეტო დონეებს შორის განაწილების მნიშვნელოვან ელემენტს წარმოადგენს. ამგვარი განაწილების ძირითად ფორმად ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერტები განიხილება, მათ შორის, გამათანაბრებელი ფინანსური დახმარებაც. თეორიული ლიტერატურის თანახმად, გამათანაბრებელი ტრანსფერტების ბიუჯეტშორისი სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

- ეკონომიკური ეფექტიანობა – დადებითი სტიმულები ქვემდგომი ორგანოებისთვის საბიუჯეტო მომსახურების ეფექტიანად წარმოსადგენად, რაც ძირითადად, ფინანსური დახმარების მეთოდიკის სტაბილურობისა და გამჭირვალობის, აგრეთვე, მისი არამიზნობრივი ხასიათის ხარჯზე მიიღწევა და ხელისუფლების ტეროტორიულ ორგანოებს მოსახლეობის უპირატესობების (პრეფერენციების) შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებას აძლევს;
- ტერიტორიული სამართლიანობა – მოსახლეობის საკვანძო საზოგადოებრივი მომსახურების საბაზო მოცულობისადმი ხელმისაწვდომობის გამოთანაბრება ქვეყნის ყველა ტერიტორიაზე.
- საზოგადოებრივი ფინანსების მართვა პასუხისმგებლობის საფუძველზე – სტიმულების არსებობა რაციონალური და ანგარიშვალდებული საბიუჯეტო პოლიტიკის გასატარებლად სუბნაციონალურ დონეზე.[7]

ზემოთ ჩამოთვლილი მიზნების შესაბამისი ბიუჯეტშორისი გამოთანაბრების სისტემების შემუშავების დროს ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოები როგორც წესი, მთელ რიგ პრინციპულ პრობლემებს აწყდებიან. ერთ-ერთ უმთავრეს საკითხს გამათანაბრებელი ფინანსური დახმარების წარმოდგენის მიზნების განსაზღვრა შეადგენს. საბიუჯეტო ფედერალიზმის თეორია გამოყოფს საბიუჯეტო გამოთანაბრების რამდენიმე ბაზისურ მოდელს:

- სუბნაციონალური ან ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო პოტენციალის გამოთანაბრება;
- საბიუჯეტო მომსახურების წარმოდგენის (ხარჯვითი მოთხოვნილებების ანგარიში) დონეების გამოთანაბრება;

---

[7] Yilmaz, S and Bindebir, S (2003) Intergovernmental Transfers: Concepts and Policy Issues. World Bank policy Paper. World Bank, Washington.

- რეგიონის საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება ხარჯვითი მოთხოვნილებების ტერიტორიული დიფერენციაციის გათვალისწინებით.[8]

საბიუჯეტო გამოთანაბრების ამა თუ იმ მიდგომის არჩევანი დამოკიდებულია ზემდგომი ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც თავის მხრივ, ქვემოთ განხილული მრავალრიცხოვანი სოციალურ-ეკონომიკური და ფისკალური ფაქტორებით განისაზღვრება.

მნიშვნელოვან ამოცანას საბიუჯეტო მომსახურების ნუსხის, ხელმისაწვდომობისა და წარმოდგენის დონის განსაზღვრა წარმოადგენს, რომლებიც გამოთანაბრებას ექმემდებარებიან ბიუჯეტშორისი ტრანსფერტების დახმარებით.

მოცემული პრობლემის გადაწყვეტის ვარიანტები დამოკიდებულია ხელისუფლების ორგანოების ფინანსური დახმარების გამანაწილებელ ხარჯვით პრიორიტეტებზე აგრეთვე, შესაბამისი ფინანსური სტატისტიკის არსებობაზე. მთავარ საკითხს აგრეთვე, კაპიტალურ ხარჯებში ქვემდგომი ხელისუფლების მოთხოვნილებების გათვალისწინების შესაძლებლობა წარმოადგენს. საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ ძალზე ცოტა ქვეყანა ატარებს კაპიტალური და მიმდინარე ხარჯების გამოთანაბრებას ერთიანი ტრანსფერტის ფარგლებში.[9] დომინანტურ მიდგომას ქვემდგომი ხელისუფლების საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება წარმოადგენს სოციალური მომსახურების ბაზისური ნუსხის წარმოსადგენად მიმდინარე ხარჯების განხორციელების მიხედვით. მათ როგორც წესი, განეკუთვნება საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა რიგი: განათლება,

---

[8] Martinez-Vazquez, J. and Boex, J. (1999). The Design of Equalization Grants: Theory and Applications. Washington DC: The World Bank;

[9] Ahmad, E and Craig, J. (1997) Intergovernmental Fiscal Transfers. In Ter-Minassian (ed) Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington, DC: IMF.

ჯანდაცვა, კომუნალური მომსახურება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა, სახელმწიფო მართვის მომსახურებათა სახეები.[10]

სხვა პრაქტიკული მნიშვნელობის პრობლემა იმ ბიუჯეტშორისი ტრანსფერტების ტიპების განსაზღვრაში მდგომარეობს, რომლებიც საბიუჯეტო განოთანაბრებისთვის გამოიყენება. ზემდგომი ორგანოების საგადასახადო საბიუჯეტო პოლიტიკის სხვადასხვა მიზნებს ტრანსფერტების სხვადასხვა ტიპები შეესაბამება. როგორც წესი, რეგიონების საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება ხორციელდება არამიზნობრივი ბლოკური ტრანსფერტების მეშვეობით საბაზო საბიუჯეტო მომსახურების წარმოსადგენად, მაშინ როცა საინვესტიციო ფინანსური დახმარების განსაზღვრის დროს მიზნობრივი (წილობრივი) ტრანსფერტები გამოიყენება.

საერთაშორისო გამოცდილება მოცემული პრობლემების გადაწყვეტის სხვადასხვა მიდგომების არსებობას ადასტურებს. ამა თუ იმ ქვეყანაში ტრანსფერტების წარმოდგენის პრაქტიკა მრავალრიცხოვანი ფაქტორებით განისაზღვრება, რომლებსაც შეიძლება მივაკუთვნოთ:

1. საბიუჯეტო სისტემის ჰორიზონტალური დაუბალანსებულობის ხარისხი. რეგიონებს შორის სოციალურ-ეკონომიკური და ფისკალური განსხვავებების მნიშვნელოვანი მასშტაბები როგორც წესი, ხელისუფლების ფედერალური ან სუბნაციონალური ორგანოების მიერ მასშტაბური გადანაწილებითი პოლიტიკის გატარების აუცილებლობას იწვევს. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთ შემთხვევაში, მაგალითად, აშშ-ში მკაფიო რეგიონული კონტრასტები არ წარმოადგენს ფედერალური ცენტრის მიერ რეგიონული საბიუჯეტო პოლიტიკის გატარების საფუძველს. მრავალრიცხოვანი გამოკვლევები აჩვენებს, რომ წარმო-

[10] Bahl, R and Linn, J (1992). Urban Public Finance in Developing *Countries*. New York: Oxford University Press.

ების ფაქტორთა მაღალ მობილობასთან შერწყმულ ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოების ფისკალურ ავტონომიას ტერიტორიული დისპროპორციების ნიველირებასთან მივყავართ. თუმცა, მოცემული პირობები ყოველთვის არ გამოდგება განვითარებადი და გარდამავალი ეკონომიკების შემთხვევაში.

2. საბიუჯეტო სისტემის ვერტიკალური დაუბალანსებულობის ხარისხი. სუბნაციობალურ (სუბრეგიონულ) ორგანოებზე მიმაგრებულ ხარჯვით უფლებამოსილებებსა და საკუთარ საშემოსავლო წყაროებს შორის მრავალი მიზეზით გამოწვეული დისბალანსი საბიუჯეტო სისტემის დონეებზე ფინანსური რესურსების ხელახალი გადანაწილების წანამძღვრებს ქმნის. პრაქტიკაში ამგვარი გადანაწილება როგორც წესი, საბიუჯეტო დონეებს შორის საგადასახადო შემოსავლების დანაწილების მეშვეობითა და აგრეთვე, არამიზნობრივი ბლოკური ტრანსფერტების გზით ხორციელდება.

3. ფისკალური დეცენტრალიზაციის ხარისხი როგორც ხელისუფლების ქვემდგომი ორგანოების მიერ საგადასახადო-საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღების ავტონომიურობის ხარისხი განსაზღვრავს საგადასახადო შემოსავლების შემოსულობის დონესა და წარმოდგენილი საბიუჯეტო მოშსახურების მოცულობის დისპროპორციის ხარისხს. ეს თავის მხრივ, შეიძლება გახდეს გამოთანაბრების პოლიტიკის გატარების საფუძველი.

4. საზოგადოებრივი აზრი ტერიტორიული დისპროპორციების შესახებ ფედერალური და სუბნაციონალური გადანაწილების პოლიტიკის მასშტაბებს განსაზღვრავს არჩევნების გზით. როგორც წესი, უნიტარული მაღალცენტრალიზებული საბიუჯეტო სისტემების ხანგრძლივი ისტორიის მქონე ქვეყნებში საზოგადოებრივი აზრი უფრო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ნაკლები ფისკალური ავტონომიისკენ და რეგიონთაშორისი ფისკალური კონტრასტების გამოთანაბრებაში ცენტრალური ხელისუფლების როლის გააქტიურების მიმართულებით

იხრება. ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორების გავლენა ბიუჯეტთაშორისი გამოთანაბრების სპეციფიკური სისტემების ფორმირებას იწვევს, რომელთა კლასიფიკაციაც რთულ ამოცანას წარმოადგენს. მიუხედავად ამისა, გარკვეული პირობითობით შეიძლება ქვეყნების დაჯგუფება საბიუჯეტო გამოთანაბრების მიზნების, პირობებისა და მეთოდიკის მიხედვით (ცხრ.3).

ცხრილი №3. საბიუჯეტო გამოთანაბრების ძირითადი მოდელების კლასიფიკაცია.

მიზნები	გამოთანაბრების ობიექტი	პირობები	ქვეყანა
საბიუჯეტო მომსახურების ერთიანი მოცულობისადმი ხელმისაწვდომობა	ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო ხარჯების ანგარიში	დაბალი ავტონომია ხარჯების მიხედვით, საშემოსავლო შესაძლებლობების უმნიშვნელო დიფერენციაცია	იტალია, ესპანეთი, ინდოეთი, ნიგერია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა, უგანდა
საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება	საგადასახადო პოტენციალი	საშემოსავლო შესაძლებლობების უმნიშვნელო დიფერენციაცია, მიზნობრივი ტრანსფერტების არსებობა ხარჯვითი მოთხოვნილებების გათვალისწინებით	კანადა
საშემოსავლო შესაძლებლობების გამოთანაბრება საბიუჯეტო მომსახურების ერთიანი დონის ხელმისაწვდომობის მიზნით	ხარჯვით მოთხოვნილებებს და საგადასახადო პოტენციალს შორის სხვაობა	საშემოსავლო შესაძლებლობებისა დახარჯვითი მოთხოვნილებების მნიშვნელოვანი დიფერენციაცია	გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ნიდერლანდები, დანია, შვეცია, რუსეთი, ლიტვა, ავსტრალია, ჩინეთი, ინდონეზია, იაპონია, კორეა

წყარო: Boex and Martinez-Vazquez (2004) Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons, Georgia State University.

ქვეყნები სუბნაციონალური ხელისუფლების დაბალი ხარჯვითი ავტონომიით (ესპანეთი, იტალია, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკა) როგორც წესი, ათანაბრებენ მოსახლეობისთვის წარმოდგენილი საბიუჯეტო მომსახურების მოცულობას რეგიონების საშემოსავლო შესაძლებლობების შეფასებების გამოყენების გარეშე.

ერთ-ერთი იმ მცირე ქვეყნებიდან კანადაა, სადაც ფორმალურად განსაკუთრებით სწორედ ტერიტორიების საგადასახადო პოტენციალი თანაბრდება. ეს ფაქტი ზოგიერთ მკვლევართა მხრიდან კრიტიკას იმსახურებს, რომლებიც კანადის პროვინციების ფინანსურ მოთხოვნილებებში მნიშვნელოვანი განსხვავებების გათვალისწინების აუცილებლობაზე მიუთითებენ.[11]

ქვეყნების უმრავლესობა საბიუჯეტო გამოთანაბრების შერეული მეთოდიკების გამოყენებას მიმართავს ტერიტორიების როგორც ფისკალური პოტენციალის, ისე საბიუჯეტო მოთხოვნილებების გათვალისწინების საფუძველზე, რაც საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა მომხმარებლებისთვის თანაბარი ტერიტორიული ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის ამოცანის შედარებით უფრო ეფექტიანად გადაწყვეტის საშუალებას იძლევა.

პრინციპულ მომენტს ის ფაქტი მიუთითებს, რომ პრაქტიკულად ყველა ქვეყანა სახელმწიფო მოწყობის ტიპის მიუხედავად, ამა თუ იმ ხარისხით იყენებს ტერიტორიული ბიუჯეტების ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასებას. ამასთან დაკავშირებით, მიზანშეწონილი იქნება სუბნაციონალურ ხელისუფლებათა ხარჯვითი მოთხოვნილებების განსაზღვრის საერთაშორისო პრაქტიკის დაწვრილებით განხილვა რუსეთის ფედერაციის პირობებში გამოყოფილი მიდგომების შესაძლო გამოყენების კონტექსტში.

---

[11] Shah, A. (1996) A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfer in a Decentralized Federation, Canadian Public policy 2:99-115

მოთხოვნილებების გაანგარიშება ფაქტობრივი საბიუჯეტო ხარჯების საფუძველზე. ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასების შესაძლო მიდგომას საბაზო წელში ან დროის გარკვეულ პერიოდში ფაქტობრივი საწარმოო საბიუჯეტო ხარჯების ანგარიში განეკუთვნება. მოცემული მეთოდიკის უპირატესობას მისი შედარებითი გამჭვირვალობა და გამოყენების სიმარტივე წარმოადგენს.

ასეთი მიდგომის რეალიზება შესაძლებელია სუბნაციონალური ხელისუფლების მიერ საგადასახადო-საბიუჯეტო გადაწყვეტილებების მიღებაში ავტონომიის საკმაო ხარისხის არსებობის პირობებში. ამ შემთხვევაში, იზრდება იმის ალბათობა, რომ ბიუჯეტების ფაქტობრივი ხარჯები მოსახლეობის ფისკალურ უპირატესობათა რეგიონთაშორის დიფერენციაციას შეესაბამებოდეს. ხანგრძლივ პერიოდში ცენტრალიზებული ხარჯვითი პოლიტიკის არსებობისას, რომლის ფარგლებშიც რეგიონების ხარჯვითი მოთხოვნილებები ხშირად ფინანსური რესურსების განაწილების პრიორიტეტს არ წარმოადგენს, ფაქტობრივი ხარჯები ყოველთვის ზუსტად არ ასახავს მოსახლეობის ამა თუ იმ საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე მოთხოვნის დონეს.

საბიუჯეტო მოთხოვნილებების შეფასების მოცემულმა მიდგომამ მსოფლიო პრაქტიკაში საკმაოდ ფართო გავრცელება ჰპოვა, კერძოდ, ესპანეთში, ფინანსური დახმარების ზოგიერთმა სახემ ინდონეზიაში, ვიეტნამსა და აგრეთვე, მთელ რიგ პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში.

მეთოდის მთავარი ნაკლი სუბნაციონალური ხელისუფლებისთვის არარაციონალური ხარჯების შესამცირებლად სტიმულების არარსებობაში მდგომარეობს, რადგან საანგარიში წელს გადაჭარბებული ხარჯების ბაზა შემდგომ პერიოდებშიც ფინანსური დახმარების მოცულობის ზრდას იწვევს. უფრო მეტიც, ამგვარი პრაქტიკა თავისი არსით, სოციალური ინფრასტრუქტურის ობიექტებით უზრუნველყოფაში რეგიონალური განსხვა-

ვებების კონსერვაციას ახდენს და საკვანძო საბიუჯეტო მომსახურებისადმი მოსახლეობის ხელმისაწვდომობის გამოთანაბრებას ეწინააღმდეგება. როგორც საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასების მოცემული მიდგომა საიმედო რეგიონალური სტატისტიკური ინფორმაციის არარსებობის შემთხვევაში, აგრეთვე, საბიუჯეტო მომსახურებაზე მოთხოვნის შეფასების უფრო ობიექტურ მეთოდიკაზე გადასვლის პირობებში გამოიყენება.

მოთხოვნილებების შეფასება მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით. სხვა მიდგომა გულისხმობს ჰიპოთეზას ყველა რეგიონის ხარჯვითი მოთხოვნილებების ერთიანი დონის შესახებ. ამ შემთხვევაში, თუ საბიუჯეტო გამოთანაბრება უპირატესად ხარჯვითი მოთხოვნილებების საფუძველზე ხორციელდება, მაშინ ყველა რეგიონი-რეციპიენტი მთლიანი ფინანსური დახმარების თანაბარ წილს იღებს ერთიანი ჯამიდან მათი მოსახლეობის რაოდენობისა თუ სხვა სოციალურ-ეკონომიკური ფაქტორებისაგან დამოუკიდებლად. მოყვანილი მეთოდიკა ნეაპოლში გამოიყენება, ნაწილობრივ, ნიგერიასა და ინდონეზიაში. თავისი გამჭვირვალობის მიუხედავად აშკარაა, რომ მოცემული მიდგომის გამოყენებას საბიუჯეტო გამოთანაბრების შედეგად რეგიონების განსხვავებული ხვედრითი საბიუჯეტო უზრუნველყოფასთან მივყავართ.

ამასთან დაკავშირებით, მთელ რიგ ქვეყნებში საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ძირითად ზომად ტერიტორიის მოსახლეობის რაოდენობა წარმოადგენს. ვარაუდობენ, რომ სხვადასხვა რეგიონის მცხოვრებლები თანაბარ მოთხოვნას ავლენენ საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა ერთსა და იმავე სტანდარტულ ნუსხაზე. ასეთი მეთოდიკა, არსებითად, გერმანიასა და კანადაში გამოიყენება, სადაც საბიუჯეტო რესურსებში რეგიონების მოთხოვნილებათა სპეციალური შეფასება არ ხორციელ-

დება[12], აგრეთვე, ბანგლადეშში.[13] აღნიშნული მეთოდის ნაკლი ფასებზე გაძვირების ფაქტორთა გაუთვალისწინებალობაა, რომელიც საბიუჯეტო მომსახურებათა ერთეულის წარმოდგენის ღირებულების ვარიაციას განსაზღვრავს.

საფინანსო ნორმატივების ანგარიში საბიუჯეტო შეზღუდვებიდან გამომდინარე. ხარჯვითი შესაძლებლობების განსაზღვრის გავრცელებულ წესს წარმოადგენს საფინანსო ნორმატივების ანგარიში მომავალ საფინანსო წელს ამა თუ იმ სახის საბიუჯეტო მომსახურებაზე გეგმიური ერთიანი ხარჯებიდან ამოსვლით. გაანგარიშება იწარმოება გეგმიური ხარჯების საერთო რაოდენობის გაყოფით მომხმარებელთა რიცხვზე (სასკოლო ასაკის ბავშვები, მოსახლეობა შრომისუნარიანობის ასაკზე ზემოთ და ა.შ). საზოგადოებრივ კეთილდღეობათა წარმოდგენის მნიშვნელოვანი ტერიტორიული დიფერენციაციის არსებობის პირობებში შეიძლება გაანგარიშებული ნორმატივების კორექტირება გეოგრაფიულ პირობებში განსხვავებების მსახველი ინდექსების მიხედვით. აღნიშნული მეთოდიკა მოქმედია უმთავრესად გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში, მაგალითად, უკრაინაში[14], აგრეთვე, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისთვის დელეგირებული ხარჯვითი უფლებამოსილებების ფინანსირების დროს, როგორც მაგალითად, ჩინეთსა[15] და ვიეტნამში. მიდგომის თვალსაჩინო უპირატესობას მისი გამჭვირვალობა,

---

[12] Boadway, R. (2003) Options for Fiscal Federalism, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada, Newfoundland and Labrador, St. Johns, March;

[13] World Bank (1997), Bangladesh Municipal Finance Management Sector Study, Washington: The World Bank.

[14] Slukhai, S (ed.) (2003) Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries. Budapest, OSI/LGI.

[15] Oliveira, J. and Martinez-Vazquez, J. (2001) Intergovernmental Fiscal Relations in the Transition: Czech Republic, World Bank Technical Paper no. 517. Washington D.C.: The World Bank.

სტატისტიკურ ინფორმაციაზე შედარებით ნაკლები მოთხოვნა, აგრეთვე, ხელმისაწვდომ ფინანსურ რესურსებზე დაწესებული შეზღუდვების გათვალისწინება წარმოადგენს. ამ მეთოდის პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ ხარჯვითი მუხლების მიხედვით ერთიანი რესურსების განაწილება ყოველთვის არ შეესაბამება მოსახლეობის რეალურ საბიუჯეტო მოთხოვნებს. როგორც წესი, განვითარებადი და პოსტკომუნისტური ქვეყნების პირობებში ხარჯვით პრიორიტეტებს შორის რესურსების ალოკაცია ისტორიულად დადგენილი განაწილების საფუძველზე ხორციელდება.

ფინანსური ნორმატივების ანგარიში სოციალური სტარდარტებიდან და ნორმატივებიდან გამომდინარე. ხარჯვითი მოთხოვნილებების შეფასების ერთ-ერთ მეთოდს ზოგიერთი სტანდარტული საბიუჯეტო მომსახურების წარმოების თვითღირებულების გაანგარიშება მიეკუთვნება. ამგვარი მიდგომის გამოყენება მომსახურების მკვეთრად დადგენილი „სტანდარტების" („ნორმატივების") მოცულობას, აგრეთვე, ყველა მომსახურებასა და პროდუქციაზე ფასების შესახებ ინფორმაციის არსებობას მოითხოვს, რომელიც მომსახურების სტანდარტული ნუსხის წარმოების დროს გამოიყენება. ცხადია, რომ თვითღირებულების გაანგარიშებისთვის აუცილებელია საზოგადოებრივ სექტორში წარმოებულ მომსახურებათა ღირებულების შეფასების მეთოდოლოგია, ანუ საბაზრო ფასთწარმოქმნის არარსებობის პირობებში. შედარებით უფრო დასრულებული სახით ეს მიდგომა ბიუჯეტირების საბჭოთა პრაქტიკაში გამოიყენებოდა[16]. საბჭოთა კავშირის სახელმწიფო დაგეგმვის სამსახური და დარგობრივი სამინისტროები ნატურალური ნორმატივების მნიშვნელოვნად დიდ მოცულობას ითვალისწინებდნენ, რონელთა მეშ-

[16] Martinez-Vazquez, J. (1994) The Challenge of Expenditure Assignment Reform in Russia. Environment and Planning C: Government and Policy:12, 277-292.

ვეობით საბიუჯეტო მომსახურებათა და საქონლის წარმოების რეგლამენტირება ხდებოდა. ამ ნორმატივების შემუშავება როგორც წესი, ხორციელდებოდა საბიუჯეტო შეზღუდვებთან მიბმის გარეშე, რის გამოც ხშირად ისინი მთლიანი მოცულობით არ ფინანსდებოდნენ. აღნიშვნის ღირსია ის გარემოებაც, რომ რუსეთში რეგიონული და ადგილობრივი ორგანოები მოცემულ ნორმატივებს იყენებდნენ ბაზის სახით ბიუჯეტების ხარჯვითი მოთხოვნილებების გაანგარიშებისთვის ზემდგომ ორგანოებთან ფინანსური დახმარების მოცულობის შეთანხმებულობის პირობებში. 1990-იან წლებში პოსტსაბჭოთა ქვეყნების უმრავლესობა განაგრძობდა საბჭოთა ნორმატივების გამოყენებას ბიუჯეტების დაგეგმვისა და ქვემდებარე ბიუჯეტებისთვის ფინანსური დახმარებების განაწილების მიზნით.

მოცემული მიდგომის გამოყენება მთელ რიგ სიძნელეებსა და ნაკლოვანებებს უკავშირდება. პირველ რიგში, იგი მოითხოვს დიდი მოცულობის ფინანსური და სოციალურ-ეკონომიკური ინფორმაციის (მათ შორის, ტერიტორიულ ჭრილში) დამუშავებას, რაც გარდამავალი ეკონომიკების განვითარებად ქვეყნებში სტატისტიკური ინფორმაციის შეკრების არასრულყოფილი სისტემების არსებობის პირობებში ფინანსური ნორმატივების გაანგარიშებათა მნიშვნელოვან დამახინჯებებს იწვევს. მეორეც, საბიუჯეტო მომსახურებით უზრუნველყოფის სოციალური სტანდარტები თუ ნატურალური ნორმატივები როგორც წესი, პროფილური სამინისტროების მიერ იანგარიშება, რომლებიც თავის ვიწრო დარგობრივ მიზნებს მისდევენ და ხშირად, იგნორირებას უწევენ საბიუჯეტო სისტემის ფინანსურ შეზღუდვებს. მესამე, სოციალური უზრუნველყოფის გაანგარიშებული ეს სოციალური სტანდარტები და ნორმატივები მომხმარებლებში საბიუჯეტო მომსახურების გაზრდილ მოლოდინებს ქმნიან, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ქვეყნის საფინანსო სისტემის ფუნქციონირებაში სოციალური რისკების ზრდა. მეოთხე, საბიუჯეტო

ინფრასტრუქტურის უზრუნველყოფის ნატურალური მაჩვენებლების გამოყენება ხელისუფლების სუბნაციონალური ორგანოების სტიმულირებას ახდენს საბიუჯეტო ქსელის არაეფექტური ორგანიზაციების კონვერსაციის განსახორციელებლად.

ნატურალური ნორმატივების საფუძველზე საბიუჯეტო მოთხოვნილებების გაანგარიშება როგორც წესი, მრავალ განვითარებულ მაღალცენტრალიზებულ ქვეყანაში გამოიყენება. ამ სახელმწიფოთა ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოები ამა თუ იმ პრიორიტეტული საბიუჯეტო მომსახურების წარმოდგენის მთელ რიგ ნორმატივებსა და სტანდარტებს განსაზღვრავენ, რომელთა მიხედვითაც ქვემდგომი ხელისუფლებისთვის ვალდებულებების დელეგირება ხორციელდება. მაგალითად, დანიაში, ნიდერლანდებსა და იაპონიაში[17]. სუბნაციონალური ბიუჯეტები იღებენ სახსრებს როგორც წესი, სუბვენციების სახით ამა თუ იმ სახის ხარჯვითი უფლებამოსილებათა შესრულებისთვის.

გამარტივებული მიდგომა დამკვიდრებულია კერძოდ, უგანდაში, ტანზანიასა და ჩინეთში[18], სადაც საბიუჯეტო მომსახურების წარმოდგენის სახელმწიფო სტანდარტები შრომის ანაზღაურებაზე ფაქტიური ხარჯების, მატერიალური დანახარჯებისა და ა.შ. მეშვეობით ფასდება.

ხარჯების რეპრეზენტატიული სისტემა. რეპრეზენტატიული სისტემის მეთოდი მოცემულ რეგიონში საბიუჯეტო მომსახურების ერთიანი ნუსხის წარმოდგენის ღირებულების შეფასების შესაძლებლობას იძლევა. მიდგომის საფუძველში დევს ჰიპოთე-

---

[17] Alm, J. and Martinez-Vazquez, J. (2002). On the Use of Budgetary Norms as a Tool for Fiscal Management. Public Finance and Management. Harrisburg, Pennsylvania, vol. 2, no.3, 387-435.

[18] Zhang, Z. and Martinez-Vazquez, J. (2002) The System of Equalization Transfers in China." Ministry of Finance, China and International Studies Program Working Paper.

ზა ხარჯვითი მოთხოვნილებების ტერიტორიული განაწილების შესაბამისობის შესახებ საბიუჯეტო მომსახურებაზე მოთხოვნის გეოგრაფიულ დიფერენციაციასთან. მისი გაანგარიშება ხდება საბიუჯეტო მომსახურების რეციპიენტთა რიცხვის მიხედვით.

ამ მიდგომის შესაბამისად, საბიუჯეტო მოთხოვნილებების შეფასების საწყისი ეტაპი ყოველ რეგიონში წარმოდგენილი საბიუჯეტო მომსახურებათა სტანდარტების განსაზღვრაში მდგომარეობს. ამის შემდეგ შერჩეული თითოეული მომსახურებისთვის განისაზღვრება მიმხმარებელთა კატეგორია. თავის მხრივ, მომსახურების მიმღებთა საერთო რაოდენობაში რეგიონის ხვედრითი წილი შესაძლებლობას იძლევა მოცემულ მომსახურებაზე ტერიტორიის შედარებითი მოთხოვნის შეფასებისათვის. მომსახურებაზე ამგვარი მოთხოვნის ზომა შეიძლება, აგრეთვე, კორექტირდეს მომსახურების წარმოდგენის გეოგრაფრაფიული ფაქტორების ვარიაციის მეშვეობით შეფასებული ღირებულების დიფერენციაციის გათვალისწინებით. ყველა რეგიონში წარმოდგენილი კონკრეტული საბიუჯეტო მომსახურებათა ხარჯების ერთიანი მოცულობის გაყოფა სერვისის მომხმარებელთა საერთო რაოდენობაზე იძლევა მომსახურების შერჩეული სახის წარმოდგენაზე გაღებული ხარჯების საშუალო სულად მოცულობას. ამგვარად, რეგიონის საბიუჯეტო მოთხოვნა საბიუჯეტო მომსახურების სტანდარტულ ნუსხაზე შეიძლება გამოისახოს შემდეგი სახით:

$$N_i = \sum_{j=1}^{n} D_{ij} \cdot n_j ,$$

სადაც N_i - i-ურ რეგიონებში ჯ მომსახურებათა ნუსხის ღირებულებაა;

D_{ji} - i-ური რეგიონის შედარებითი მოთხოვნილება მომსახურებაზე;

nj — წარმოდგენილ მომსახურებაზე გაღებული ხარჯების საშუალო სულადი მოცულობა.

ამ სახით, მოცემული მეთოდი საბიუჯეტო შეზღუდვებიდან ამოსვლით გაანგარიშებული ნორმატივების გამოყენების ანალოგიურია. თუმცა მოცემული მიდგომის მოდიფიცირებული ვერსიებიც არსებობს, რომლებიც კერძოდ, ამა თუ იმ მომსახურების სტანდარტულ დონეს აფასებენ საბიუჯეტო ხარჯებზე გეოგრაფიული ფაქტორების გავლენის რეგრესიული მოდელების მეშვეობით საგადასახადო პოტენციალის ფაქტორის კონტროლის პირობებში. მეთოდიკის გამარტივებული ვარიანტი გამოიყენება ამერიკის შეერთებულ შტატებში ზოგიერთი სახის ბიუჯეტშორისი ტრანსფერტების განაწილების დროს[19].

აუცილებლად აღსანიშნავია, რომ მოცემული მიდგომის ძირითადი პრობლემა საბიუჯეტო მომსახურების სტანდარტული ნუსხის არჩევანში მდგომარეობს. ხარჯვითი დეცენტრალიზაციის მნიშვნელოვანი დონის პირობებში რეგიონებს შეუძლიათ საბიუჯეტო მომსახურების სხვადასხვა შეთანაწყობის წარმოდგენა მომსახურების წარმოების სხვადასხვა საშუალების გამოყენებით (მათ შორის, კერძო სექტორის სუბიექტების მიზიდვის გზით). ამ შემთხვევაში, რეგიონებს შორის საბიუჯეტო მომსახურების მოთხოვნილებების შედარება უფრო ნაკლებ კორექტული ხდება.

შედარებითი საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ინდექსები.

მსოფლიო პრაქტიკაში საბიუჯეტო მოთხოვნილებების განსაზღვრის ყველაზე უფრო გავრცელებულ მიდგომად რეგიონების შედარებითი საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ინდექსების გაანგარიშება არის მიღებული. მოცემული მეთოდის ძირითად თეორიულ წანამძღვარს წარმოადგენს მტკიცება რეგიონის საბიუჯეტო მოთხოვნილებების დონის გარკვეულ გეოგრაფიულ

---

[19] United States Advisory Commission on Intergovernmental Fiscal Relations (1990), Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity, Information Report M-174, Washington, DC;

ფაქტორებზე დამოკიდებულების შესახებ. ეს ფაქტორები ზრდიან ან ამცირებენ ტერიტორიის საერთო მოთხოვნილებებს ამა თუ იმ საბიუჯეტო მომსახურების დაფინანსებაში. როგორც წესი, ამ მიდგომის ფარგლებში საბიუჯეტო მომსახურებათა „სტანდარტის" განსაზღვრა პრინციპულ როლს არ თამაშობს, ხოლო მისი სარგებლობის ძირითად შედეგს საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ტერიტორიათაშორისი შეთანაწყობის შეფასება წარმოადგენს.

ზოგადი სახით, რეგიონში საბიუჯეტო ხარჯების დონე განისაზღვრება შემდეგი სისტემით:

$$1. \quad N_j = \sum_{i=1}^{n} \varphi_i \cdot f_i \quad \text{როცა } j=1,2,\ldots,n$$

$$2. \quad \sum_{i=1}^{n} \varphi_i = 1, \text{ სადაც}$$

N_{j_j} მომსახურებაზე რეგიონის შედარებითი მოთხოვნილება,

f_{ij_j} მომსახურების წარმოდგენის ღირებულებასა და და მოცულობაზე გავლენას მქონე ი გეოგრაფიული ფაქტორის ნორმირებული მნიშვნელობა რეგიონში;

Φ_{i_i} ფაქტორის ხვედრითი წილი;

ზემოთ განხილული მიდგომის გამოყენება მჭიდროდ უკავშირდება მთელი რიგი საკითხების გადაწყვეტას. პირველი, განისაზღვრება გეოგრაფიული ფაქტორებისა და პირობების ერთობლიობა, რომლებიც თეორიულად ტერიტორიული ბიუჯეტების ხარჯვით მოთხოვნილებებზე ახდენენ გავლენას. სავარაუდოა, რომ ამ ფაქტორებს უნდა მივაკუთვნოთ საკმაოდ ობიექტური რეგიონალური პარამეტრები, აგრეთვე საბიუჯეტო მოთხოვნილებების დონეზე გავლენის მქონე ტერიტორიის საშემოსავლო ბაზისთვის დამახასიათებელი ცვლადები. გამოყენებულ

ფაქტორთა რაოდენობა როგოც წესი, დამოკიდებულია საიმედო სტატისტიკური მონაცემების არსებობაზე, აგრეთვე, ხარჯვითი მოთხოვნილებების გამომთვლელი ფორმულის გამჭირვალობისა და სიმარტივის იმპერატივზე. მაგალითად, უგანდასა და ინდოეთში მხოლოდ ორი ფაქტორი გამოიყენება: მოსახლეობის რაოდენობა და ტერიტორიის ფართობი, ხოლო შვეიცარიაში — მოსახლეობის რაოდენობა და მთიან რაიონებში მცხოვრები მოსახლეობის წილი[20], მაშინ როცა დიდ ბრიტანეთში, ავსტრალიაში, ნიდერლანდებში, იაპონიასა და სხვა ქვეყნებში 30-ზე მეტი მახასიათებელი გამოიყენება.

მეორე, აუცილებელია ფაქტორების შედარებითი მნიშვნელობის ამსახველი ფაქტორების ხვედრითი წილის განსაზღვრა. ამ ამოცანის გადაწყვეტა როგორც სტატისტიკური მეთოდების მეშვეობით ხორციელდება, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, შვეციაში, ბულგარეთსა და სხვა ქვეყნებში, ასევე ხარჯვითი მუხლის წილის გაანგარიშების გზით, რაზეც სუბნაციონალური ბიუჯეტების ერთიან ხარჯებში მოცემული ფაქტორი/ფაქტორები ახდენენ გავლენას, როგორც ამას ლატვიაში[21] აქვს ადგილი. უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი ქვეყანა ტერიტორიის საბიუჯეტო ხარჯვითი მოთხოვნილებების გაანგარიშების ფორმულის სახით მონოფაქტორული რეგრესიის მეთოდიკას იყენებს, რომელიც აფასებს კავშირს ბაზისურ წელში ბიუჯეტების ფაქტიურ ხარჯებსა და მათ დიფერენციაციაზე გავლენის მქონე ფაქტორებს შორის. ფაქტობრივად[22], ეს ხერხი ემყარება დაშ-

---

[20] Dafflon, B. (1999). Fiscal Federalism in Switzerland. In . Fossati, A. and Panella G. Fiscal Federalism in the Europea Union, London: Routledge

[21] Martinez-Vazquez, J. (2000) Latvia's Equalization Fund. International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

[22] Organization for Economic Cooperation and Development (1981) Measuring Government Local Expenditure Needs: the Copenhagen Workshop, OECD, Paris; Organization for Economic Cooperation and Development (1994) State financial support for local government, OECD, Paris

ვებას რეგიონების ფაქტიური საბიუჯეტო ხარჯვითი მოთხოვნილებების შესახებ. როგორც წესი, ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნებისთვის ეს ჰიპოთეზა დასტურდება[23].

თუმცა მოცემული მიდგომა არსებით ნაკლოვანებებთან არის დაკავშირებული. კერძოდ, დიდ ბრიტანეთში, სადაც მეთოდის აპრობირებამ ძლიერი განვითარება ჰპოვა, რეგრესიული ანალიზის გამოყენების შემდეგ გარკვეული პრობლემები შეინიშნება:

- ფისკალური მოთხოვნილებების განსაზღვრაში სტაბილურობის არარსებობა. რეგრესიულ მოდელში გამოყენებულ პირველად მონაცემთა უმნიშვნელო ცვლილება იწვევს სტრუქტურის, რაოდენობის, აგრეთვე, რეგიონალური ფაქტორების ხვედრითი წილის ცვლილებებს, რაც წლიდან წლამდე გაანგარიშებულ მოთხოვნილებათა მნიშვნელოვანი ფლუქტუაციის მიზეზი ხდება;
- გაანგარიშებათა გამჭირვალობა და სირთულე. სტატისტიკურ მონაცემთა დიდი მოცულობა და უზარმაზარი გამოთვლები მათი აღქმის სიძნელეებს ქმნის სუბნაციონალური ხელისუფლების მხრიდან.

მიდგომის მეთოდოლოგიური და ინფორმაციული სიძნელეების მიუხედავად, აღნიშნული მეთოდიკა ფართოდ გავრცელებულია უმრავლესობა როგორც ფედერალურ, ასევე უნიტარულ სახელმწიფოებში. ამრიგად, საბიუჯეტო მოთხოვნილებების ობიექტური შეფასება მნიშვნელოვან როლს თამაშობს იმ მთავარი ამოცანების გადაჭრაში, რომლებიც გამათანაბრებელი ბიუჯეტშორისი ტრანსფერტების ნებისმიერი სისტემის წინაშე დგას: ეკონომიკური ეფექტიანობის უზრუნველყოფა, ტერიტორიული

---

[23] Organization for Economic Cooperation and Development (1981) Measuring Government Local Expenditure Needs: the Copenhagen Workshop, OECD, Paris; Organization for Economic Cooperation and Development (1994) State financial support for local government, OECD, Paris

სამართლიანობა, საზოგადოებრივი ფინანსების მართვა პასუხისმგებლობის საფუძველზე.

მსოფლიო თეორიასა და პრაქტიკაში შემუშავებულია ტერიტორიული ბიუჯეტების ხარჯვითი მოთხოვნილებების გაზომვის მრავალი მიდგომა. ზემოთ განხილული მეთოდიკებისთვის დამახასიათებელია როგორც ღირსებები, ასევე სერიოზული ხარვეზები. ამა თუ იმ მიდგომის შერჩევა როგორც წესი, დამოკიდებულია სახელმწიფოებრივი სტატისტიკური ინფორმაციის ხარისხზე, საბიუჯეტო გამოთანაბრების მოდელებზე. აგრეთვე, ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ არჩევანზე. იმ ქვეყნებშიც კი, სადაც სახელმწიფო მოხელეთა კვალიფიკაციის დონე და სტატისტიკით უზრუნველყოფა საკმაოდ მაღალია, შეიძლება ტერიტორიების საბიუჯეტო მოთხოვნილებათა შეფასების გამარტივებული სქემების გამოყენება. ამ შემთხვევაში, იმპერატივად მეთოდოლოგიის გამოყენების გამჭირვალობა და სიმარტივე გვევლინება. ამავე მოსაზრებებით ხელმძღვანელობენ განვითარებადი ქვეყნების მთავრობები, სადაც ხშირად აუცილებელი რეგიონური სტატისტიკა არც არსებობს. ამ შემთხვევისთვის გამართლებულია მეთოდიკები (მაგალითად, ფაქტობრივი ხარჯების გამოყენება) შედარებით უფრო ობიექტურ მეთოდოლოგიაზე გადასვლის პირობებში მოქმედებენ.

2.3. რეგიონული სიტუაციისა და პრობლემების მონიტორინგი

რეგიონული მონიტორინგი წარმოადგენს რეგიონული სიტუაციის გამოკვლევის როგორც რეგიონული, ისე ეროვნული პოლიტიკის ბაზის შემუშავების ინფორმაციულ-ანალიტიკურ სისტემას.

რეგიონული მონიტორინგის ქვეშ იგულისხმება სტატისტიკური ინფორმაციის შეკრებისა და ანალიზის, დამატებითი ინფორმაციულ-ანალიტიკური გამოკვლევების (მოსახლეობის გამოკითხვა და

სხვ.) ჩატარებისა და რეგიონული მდგომარეობის, განვითარების ტენდენციებისა და პრობლემების შეფასების სპეციალურად ორგანიზებეული და მუდმივად მოქმედი სისტემა. მისი მთავარი ამოცანაა ტერიტორიული განვითარების რეგულირების სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის შემუშავებისა და მისი პრიორიტეტების განსაზღვრისათვის საიმედო და ობიექტური საფუძვლის შექმნა, ამა თუ იმ რეგიონის სახელმწიფო მხარდაჭერის სელექციური (შერჩევითი) ზომების მიღებისა და რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტის მიზნით.

მრავალრიცხოვანი განსხვავებული რეგიონული სიტუაციისა და პრობლემების არსებობის პირობებში, მათი ტიპების, როგორც მონიტორინგის საგნის, რაოდენობა შედარებით მცირეა და ეს გარემოება არსებითად ამაღლებს მისი გატარების რეალურობის ხარისხს. მნიშვნელოვანია რეგიონული სიტუაციების ნეგატიური განვითარებისა და რეგიონული პრობლემების გამწვავების თაობაზე დროული გაფრთხილება.

რეგიონული მონიტორინგის აუცილებლობა უკავშირდება თანამედროვე პერიოდის თავისებურებებს, რომლებიც სავალდებულო სტატისტიკური აღწერის ობიექტების, მასშტაბებისა და სისრულის მკვეთრ შემცირება-შეზღუდვაში გამოიხატება. ოფიციალური სტატისტიკის მხედველობის არედან ამოვარდა სოციალურ-ეკონომიკური სინამდვილის (ჩრდილოვანი ეკონომიკა, მოსახლეობის თვითდასაქმება, მოსახლეობის რეალური შემოსავლები და ა.შ.) მთელი პლასტები. პრაქტიკულად, იშლება მუნიციპალური სტატისტიკის ისედაც სუსტი სტრუქტურა, რომელიც რეგიონული მონიტორინგის საფუძველია. რეგიონული მონიტორინგის ამოცანაა ქვეყნის რეგიონებში მიმდინარე პროცესებისა და მოვლენების შესახებ ზუსტი, საიმედო და თანადროული ინფორმაციის შეკრების სისტემების ფორმირება.

რეგიონული მონიტორინგის საგანს წარმოადგენს რეგიონული სიტუაციები და რეგიონული პრობლემები, რომლებიც აღწერი-

ლია რაოდენობრივი და თვისებრივი (ხარისხობრივი), სტატიკური და დინამიკური პარამეტრებით.

რეგიონული სიტუაცია ხასიათდება თითოეული მითითებული ტერიტორიის პოტენციალის მდგომარეობისა თუ ფუნქციონირების დინამიკის განმსაზღვრელი რაოდენობრივი (იშვიათად - თვისებრივი (ხარისხობრივი)) მაჩვენებლების ერთობლიობით, აგრეთვე, ამ მაჩვენებლების სხვადასხვა კომბინაციებით (პირველ რიგში, ხვედრითი მაჩვენებლების).

რეგიონული სიტუაციის ქვეშ, ხშირად რეგიონებისა თუ მუნიციპალურ წარმონაქმნთა ადმინისტრაციული საზღვრების ფარგლებში, იგულისხმება რეგიონული გარემოს ზოგადი მდგომარეობა, ანუ ტერიტორიების ბუნებრივ-კლიმატური, სივრცობრივი, სოციალურ-დემოგრაფიული, ეკონომიკური, ეკოლოგიური, ბუნებრივი რესურსების, საზოგადოებრივ-პოლიტიკური, კულტურულ-ისტორიული, ეროვნულ-ეთნიკური პოტენციალის მდგომარეობა.

მრავალი რეგიონული სიტუაციის უმნიშვნელოვანეს შემადგენელს წარმოადგენს შიდა რეგიონული პროპორციულობა ეკონომიკური სისტემის განვითარებაში. მაგალითად, სოციალური და ეკონომიკური, ბუნებრივი რესურსებისა და ეკოლოგიურ პოტენციალთა შეთანაწყობა, რომელთა ბალანსიც ასახავს ყოველი ტერიტორიის მდგომარეობის, შიდა თვითუზრუნველყოფის ხარისხს. ამგვარად, სავალდებულოა მონაცემები ტერიტორიული განვითარების მდგომარეობისა და განვითარების ნორმატიულ-სამართლებრივი პირობების შესახებ.

რეგიონული პრობლემის ქვეშ იგულისხმება დისბალანსის სისტემური გამოვლენა ტერიტორიების ერთ ან რამდენიმე ურთიერთდაკავშირებულ პოტენციალთა ფუნქციონირებაში (მდგომარეობა, განვითარება). რეგიონულ პრობლემათა რიცხვს ასევე, შეიძლება მიეკუთვნოს განსაკუთრებულად საყურადღებო „ზრდის წერტილების" ჯერ კიდევ იშვიათი გამოვლინებები. რეგიონული სიტუაციები უფრო ინერციულნი არიან, ვიდრე მათ ფონზე აღმოცენე-

ბული რეგიონული პრობლემები. უკანასკნელნი წარმოადგენენ რეგიონულ სიტუაციათა განვითარების მსვლელობაში წარმოქმნილი კონკრეტული რეგიონული წინააღმდეგობების კონსოლიდაციას. რეგიონული პრობლემა უნდა გაცნობიერდეს, როგორც თვალმისაწვდომ მომავალში გადაწყვეტას (მოწესრიგებას, შერბილებას და ა.შ.) დაქვემდებარებადი.

მონიტორინგის თემატიკის შეზღუდულ ჩამონათვალში (რესურსების მუდმივი და მკაცრი ლიმიტის გამო) ამა თუ იმ რეგიონული პრობლემის ჩართვის საფუძველი შეიძლება აღმოჩნდეს:

- ცენტრალური ხელისუფლების მასშტაბით შიდა და გარე პოლიტიკური უსაფრთხოების პოზიციიდან, სახელმწიფოს კონსტიტუციურ საფუძვლებზე ნეგატიური ზემოქმედება, კანონიერი უფლებებისა და თავისუფლებების მასობრივი დარღვევა, პროგნოზირებადი გარდაუვალი და სოციალურად არა უსაფრთხო სახელმწიფოებრივი ჩარევა სიტუაციის მსვლელობაში ან პრობლემის განვითარებაში.
- შეუქცევადი ხასიათი და ადგილობრივ ან რეგიონულ დონეზე საკუთარი რესურსებით თვითგადაწყვეტის შეუძლებლობა.

ამ დონის პრობლემები შეიძლება ვლინდებოდს მაგალითად, რეგიონში სისტემური დეპრესიის ზონების ფორმირების სახით ან უკავშირდებოდეს ძნელად მისავალი ტერიტორიების სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი რესურსებით სეზონური უზრუნველყოფის აუცილებლობას და ა.შ. შეიძლება გამოიყოს შემდეგი რეგიონული პრობლემები: სოციალურ-დემოგრაფიული და ეთნონაციონალური (აქტიური დეპოპულაცია, სოციალური სიჭარბე, ეროვნულ-ეთნიკური შემადგენლობის არაადაპტაციური ცვლილება, მათ შორის არარეგულირებადი მიგრაციების გამო და ა.შ.), რესურსების (ბუნებრივი წყაროების, მაგალითად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვება, საძოვრების შემცირება და ა.შ) ამოწურვასთან დაკავშირებული, გეოპოლიტიკური ხასიათის მატარებელი (ანკლავების, კონფლიქტების საზღვრისპირა ზონების წარ-

მოქმნა და ა.შ) ან ტერიტორიების სამეურნეო პროფილის სწრაფი დაკარგვით (რეგიონული რეპროფილირების პრობლემები) გამოწვეული პრობლემები.

პერიოდულად წარმოიქმნება სიტუაციები და პრობლემები, რომლებიც საგანგებო შემთხვევათა ტიპს მიეკუთვნებიან და სპეციფიკურ გადაწყვეტასა და სპეციალურად რეზერვირებულ რესურსებს მოითხოვენ, შესაბამისად, საჭიროებენ ინფორმაციის განსაკუთრებულ ნაკადს აღწერისა და დიაგნოსტიკისთვის.

სპეციალურად ორგანიზებულ მონიტორინგულ გამოკვლევათა (უპირატესად სოციოლოგიური ორიენტაციის) მთელი მნიშვნელობის მიუხედავად, რეგიონული სიტუაციებისა და რეგიონული პრობლემების მონიტორინგის ინფორმაციული ბაზის საფუძველი შეიძლება და სასურველია იყოს სტატისტიკა. სწორედ სტატისტიკურ ინფორმაციას ეფუძნება რეგიონული მონიტორინგის ჩვენთვის ცნობილი სისტემების უმრავლესობა.

მოვლენების რაოდენობრივი და თვისებრივი (ხარისხობრივი) შეფასებების პრობლემები. რეგიონული სიტუაციებისა და რეგიონული პრობლემების შეფასებები შეიძლება იყოს რაოდენობრივი და თვისებრივი (ხარისხობრივი). რაოდენობრივი შეფასებები გულისხმობს ისეთი პარამეტრების (მახასიათებლების) არსებობას, რომლებიც შეიძლება კორექტულად გამოისახოს მათი რიცხვითი თუ ინტეგრალურ მნიშვნელობათა ერთობლიობით. თვისებრივი (ხარისხობრივი) შეფასებების („ნორმა", „უკეთესად", „უარესად" და ა.შ.) არსებობა შესაძლებელია, მხოლოდ რეგიონულ „კეთილდღეობაზე" ან რეგიონულ „ღირებულებათა" მყარი წარმოდგენების პირობებში, რომლებთან შედარებაც იძლევა აქსიოლოგიურ კრიტერიუმთან მიახლოების ან გადახრის ხარისხის განსაზღვრის საშუალებას. თვისებრივი (ხარისხობრივი) და რაოდენობრივი შეფასებები არ გამოდიან როგორც ანტიპოდები. ისინი ურთიერთშემავსებლები არიან; ამასთან, მხოლოდ პირველის არსებობა (მათი გარდაუვალი სუბიექტივიზმის გამო) შესაძლებელს

ხდის თითოეული რეგიონული სიტუაციისა და რეგიონული პრობლემის, როგორც მთელის ცალკეული, კერძო რაოდენობრივი მახასიათებლების სრული სპექტრის გააზრებას.

შესაძლებელია რეგიონული შეფასების შემდეგი კრიტერიუმების ფორმულირება:

ა) პირველადი ინფორმაციის ობიექტურობა და საკმარისობა;

ბ) შეფასებების შედარებითი და მულტიკრიტერიული ხასიათი;

გ) აუცილებელი და საკმარისი კრიტერიუმების მინიმუმის შერჩევა;

დ) ინფორმაციის დამატებითი (სტატისტიკურთან ერთად) წყაროების მოძიება და შერჩევა.

პირველადი ინფორმაციის ობიექტურობა და საკმარისობა უფრო თვალსაჩინო და ნაკლებად რეალიზებადი მეთოდური მოთხოვნა.

შეფასებების შედარებითი ხასიათი იმაში გამოიხატება, რომ რეგიონული სიტუაციებისა და რეგიონული პრობლემების ნებისმიერი შეფასება შეიძლება იყოს მოცემული მხოლოდ იმ მდგომარეობასთან შედარების შემთხვევაში, რომელიც მიჩნეულია ნორმად, აგრეთვე, ადრინდელ მდგომარეობასთან, მეზობელ ან პირობითად ანალოგიურ ტერიტორიასთან და ა.შ. მიმართებაში. შეფასება ნიშნავს დასაბუთებას, რომ გასაანალიზებელი სიტუაცია ან პრობლემა გამოირჩევა (ან არ გამოირჩევა) სხვებისგან; ასევე, იგი მოიცავს იმის განსაზღვრას, თუ რამდენად და რა პარამეტრებით არსებობს ეს განსხვავებები.

შეფასების მულტიკრიტერიული ხასიათი განისაზღვრება რეგიონული სიტუაციებისა და პრობლემების ერთი რომელიმე კერძო ან ინტეგრალური მაჩვენებლის მიხედვით, სწორი აღწერის ან მით უფრო, კორექტული შედარების ობიექტური შეუძლებლობით. ამგვარად, შრომის რეგიონულ ბაზრებთან (ლოკალური მასობრივი უმუშევრობა) დაკავშირებული პრობლემების შეფასებისას, შეუძლებელია სიტუაციის კორექტული შეფასება მხოლოდ

დასაქმების მაჩვენებლებზე ორიენტირებით. აქ აუცილებლად დგება საკითხი არა ნაკლებ რამდენიმე ათეული სხვა მაჩვენებლის (ეკონომიკის, ფინანსების, მცირე წარმოების, სოციალური პოლიტიკის, დემოგრაფიისა და ა.შ. სფეროები), მათ შორის, რეგიონული სიტუაციისთვის დამახასიათებელი მაჩვენებლების შემოტანისა და კერძო პრობლემის მოცემული რეგიონის ფარგლებს გარეთ განხილვის საჭიროების შესახებ.

აუცილებელი და საკმარისი კრიტერიუმების შერჩევა ხორციელდება ერთადერთი ნიშნით: ეს ნიშანია - სიტუაციის ან პრობლემის შინაარსთან შესაბამისობა (ადეკვატურობა). მიუხედავად იმისა, რომ პრაქტიკულად, რეგიონული პრობლემებისა და სიტუაციების ყველა პარამეტრი ურთიერთდაკავშირებული და ურთიერთშემავსებელია, კრიტერიუმთა რიცხვში პარამეტრების ჭარბი რაოდენობით ჩართვა ხშირად უფრო აძნელებს და უმრავლეს შემთხვევაში, შეუძლებელსაც კი ხდის ამგვარი შერჩევის პროცედურას. ამიტომ, უწინარეს ყოვლისა, საჭიროა, მოხდეს მოცემული სიტუაციისა და პრობლემის გენეზისისა და გამოვლენის საკვანძო ცნებების ფორმულირება და უკვე შემდეგ ადეკვატური კრიტერიუმების აუცილებელი და საკმარისი მინიმუმის შერჩევა.

თანმხლები (ფონური) ინფორმაციის მოზიდვა. რეგიონულ პრობლემატიკაში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სიტუაციის ის მხარეები და პრობლემები, რომელთა გამოსახვაც (არტიკულირება) სტატისტიკის ენაზე შეუძლებელია. ესენია განწყობები, მოტივაციები, ცხოვრების წესი, ეკონომიკური და სოციალური ქცევა, ნაციონალურ-ეთნიკური თვითშეგრძნება და მოსახლეობის ინდივიდუალური თუ კოლექტიური ყოფის სხვა ასპექტები. ამიტომ, უკიდურესად მნიშვნელოვანია შესაბამისი ინფორმაციის არსებობა ასაკობრივ-სქესობრივი ჯგუფების, ქალაქისა და სოფლის მოსახლეობის, სხვადასხვა ფორმის სამეურნეო საქმიანობის მონაწილეთა, ცალკეული სოციალური ჯგუფების და ა.შ. შესახებ. დღეისათვის ასეთი ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია

მხოლოდ სპეციალურად ორგანიზებული სოციოლოგიური გამოკვლევების შედეგად.

იმიტაციურ-ექსპერტული მოდელირების მეთოდი. რეგიონული სიტუაციის ობიექტური, რეგიონული განვითარების რაოდენობრივი და თვისებრივი (ხარისხობრივი) შეფასებისთვის მიზანშეწონილია რეგიონების წარმომადგენელთა საექსპერტო გამოკითხვებთან შეთანხმებით, სოციოლოგიური მოდელირების მეთოდების გამოყენება.

სოციოლოგიური მოდელირების სახესხვაობას წარმოადგენს იმიტაციური მოდელები, რომლებსაც მთელი რიგი კვლევითი ამოცანების გადაჭრა შეუძლია. ეს მოდელები ყველაზე პერსპექტიული მეთოდების კლასს მიეკუთვნება. ამ რიგის მოდელირება რეგიონის ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს განვითარების ვარიანტების რეალიზაციის კონცეფტუალური სქემისა და ჩანაფიქრის თვალსაჩინო წარმოდგენის ერთ-ერთ ხერხს წარმოადგენს. იმიტაციურ მოდელში ჩადებული განვითარების ჰიპოთეზები, როგორც წესი, მოიცავენ ობიექტის განვითარების მთელ რიგ სცენარებს: ოპტიმისტურს, პესიმისტურს და რეალურს.

იმიტაციური მოდელირების მეთოდის გამოყენება ყველაზე უფრო მიზანშეწონილია მკვლევარის წინაშე მდგარი მთავარი პრობლემის შემოწმებისთვის ცენტრსა და რეგიონულ ორგანოებს შორის ხელისუფლების ფუნქციების განაწილების შექმნილი ხასიათის ეფექტიანობის შეფასება მოსახლეობის მომსახურებისა და ფინანსური რესურსების თვალსაზრისით. ამგვარი კვლევების ჩატარებისთვის საინფორმაციო ბაზას წარმოადგენს ფულადი შემოსავლებით უზრუნველყოფის დონის მიხედვით, რეგიონების ოთხი განსხვავებული ჯგუფის გამოყოფა.

პირველი ჯგუფი (ა) - დეპრესიული რეგიონები (ერთ კაცზე საშუალოდ მოდის 1,5 საარსებო მინიმუმზე ნაკლები).

მეორე ჯგუფი (ბ) - ნაკლებად უზრუნველყოფილი (დოტაციური) რეგიონები (ერთ კაცზე საშუალოდ 2 საარსებო მინიმუმი).

მესამე ჯგუფი (გ) შედარებითი კეთილდღეობის რეგიონები (ერთ კაცზე მოდის საშუალოდ 3 საარსებო მინიმუმი).

მეოთხე ჯგუფი (დ) მოსახლეობის მაღალუზრუნველყოფილი რეგიონები (დონორები) (ერთ კაცზე მოდის საშუალოდ 5 საარსებო მინიმუმზე მეტი).

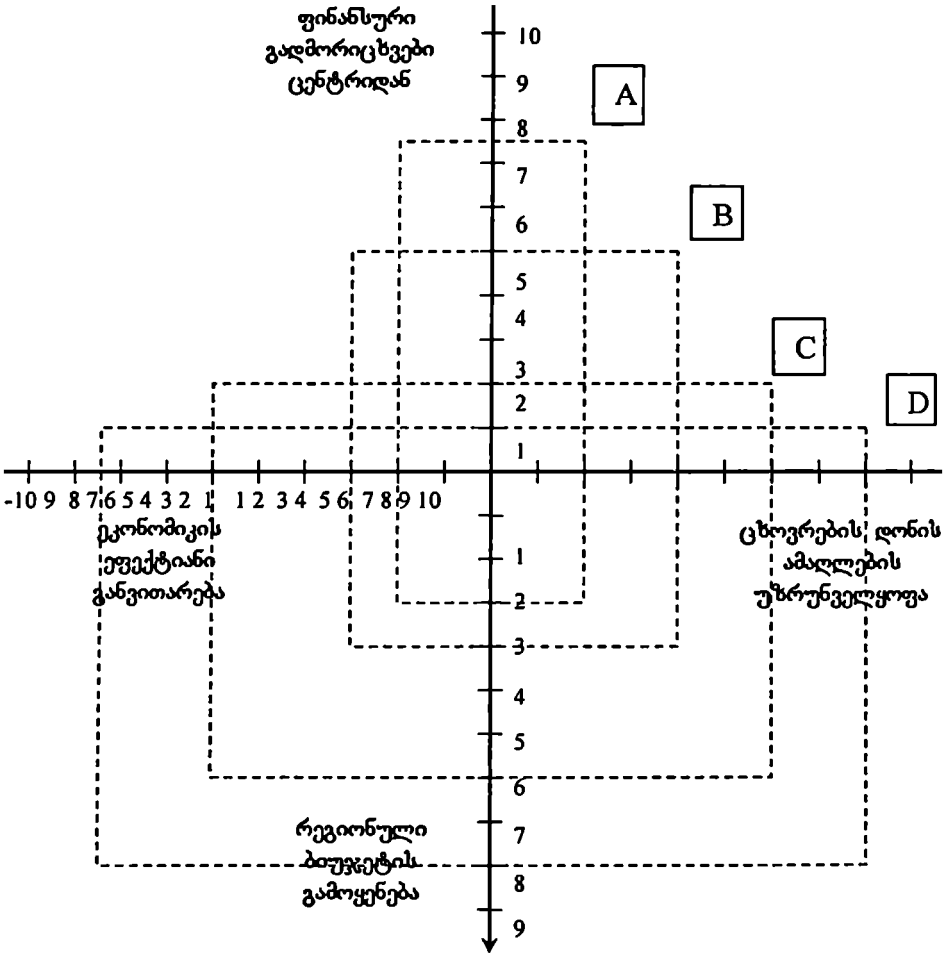
რეგიონების დიფერენციაცია მოსახლეობის უზრუნველყოფის დონის მიხედვით, აჩვენებს მათი ეკონომიკური განვითარების განსხვავებულ პოტენციურ შესაძლებლობებს, და შესაბამისად, შიდა რეგიონული პროდუქტის განსხვავებული მოცულობების არსებობას, რომელთა გადანაწილებაც ასე თუ ისე შესაძლებელია.

რეგიონების განაწილების ხასიათის ანალიზი შემოსავლების დონის მიხედვით, ექსპერტებისათვის არის საფუძველი მოცემული რეგიონის განვითარების შესაძლო გზების შესაფასებლად.

გამოყენებული მეთოდი შესაძლებელს ხდის ქვეყანაში გადანაწილების პროცესის ხასიათის გრაფიკული გამოსახულების

მიღებას (იხ. გრფიკი №1). გრაფიკზე თვალნათლივ არის ნაჩვენები, თუ როგორ არიან დანაწილებული ქვეყნის რეგიონები სივრცის ოთხ განზომილებაში: ფინანსური გადმორიცხვები ცენტრალური ბიუჯეტიდან, შემოსავლები რეგიონული ბიუჯეტიდან, ეკონომიკის ეფექტიანი განვითარება, მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლების უზრუნველყოფა. ამასთანავე, ხორციელდება რეგიონების დაჯგუფება ოთხი ტიპის მიხედვით: დეპრესიული ა, დოტაციური - ბ, თვითუზრუნველმყოფი გ, რეგიონი-დონორები - დ.

გრაფიკული მოდელირება შესაძლებლობას იძლევა, განისაზღვროს რეგიონების თითოეული ჯგუფის სოციალურ-ეკონომიკური სტატუსი კოორდინატთა შერჩეულ სისტემაში. დეპრესიული რეგიონები სრულ და პირდაპირ დამოკიდებულებაში იმყოფებიან ცენტრალური ბიუჯეტიდან გადმორიცხულ რესურსებთან (ტრანსფერტების, დოტაციების, სუბვენციების ფორმით).



გრაფიკი №1. რეგიონების დაჯგუფება დანაწილების ურთიერთობათა ხასიათის მიხედვით

გრაფიკში №1, დეპრესიული რეგიონების მდებარეობა პოზიციონირებულია „ცილინდრის" ფორმით - A, რომელიც მიმართულია კოორდინატთა ღერძზე ცენტრალური ბიუჯეტისკენ. დეპრესიული რეგიონებისთვის დამახასიათებელია რეგიონის შიდა რესურსების მინიმალური გამოყენება, მოსახლეობის ცხოვრების დაბალი დონე, არაეფექტიანი ეკონომიკა, ისინი არ არიან დაინტერესებულნი ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებამოსილებების მკვეთრი გამიჯვნით, დომინირებს დამოკიდებული მიმართების განწყობები და ცენტრისკენული ძალები.

დოტაციური რეგიონების ჯგუფი (B კვადრატი): კოორდინატთა ღერძზე რამდენადმე დაბლა პოზიციონირდება და კვადრატთან დაახლოებულ ფორმას იღებს. მათი პოზიციები ცოტათი უკეთესია დეპრესიულ რეგიონებთან შედარებით, ისინი არა მხოლოდ ელოდებიან გადმორიცხვებს ცენტრიდან, არამედ ცდილობენ საკუთარი ეკონომიკური პოტენციალის რეალიზებას. ამასთან, სახეზეა პოზიტიური მისწრაფებები სოციალურ-ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების მიმართულებით. ექსპერტები ისეთ დადებით მომენტებზე მიუთითებენ, როგორებიცაა: გააზრებული სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება, საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესება, ეფექტიანი გადანაწილებითი პოლიტიკა, ტერიტორიების შიდა სოციალურ-ეკონომიკური რესურსების გამოყენება. რეგიონების ეკონომიკური ზრდისა და განვითარების შემაფერხებელ ნეგატიურ ფაქტორებს მიეკუთვნება: საბანკო სისტემის განვითარების დაბალი დონე, რეგიონის ეკონომიკური განვითარების პროგრამის არარსებობა, ეკონომიკის კრიმინალიზაცია.

თვითუზრუნველმყოფი რეგიონების მდებარეობა (მართკუთხედი C) გამოირჩევა მყარი საშუალო შეძლებით. კოორდინატთა ღერძებზე ისინი პოზიციონირდებიან თანაბარი დაშორებებით ცენტრიდან. თვითუზრუნველმყოფ რეგიონებს გააჩნია მყარი ეკონო-

მიკა, ცხოვრების საშუალო დონე, საშუალო საბიუჯეტო უზრუნველყოფა.

რეგიონი-დონორების ჯგუფი ხასიათდება მაღალი საბიუჯეტო თვითუზრუნველყოფით და ცენტრალური ბიუჯეტიდან შემოსავლების (გადმორიცხვების) დაბალი ხვედრითი წილით. ისინი, უმეტესად, კოორდინატთა ქვედა ვერტიკალში პოზიციონირდებიან Г ფორმის მარკუთხედის სახით (მართკუთხედი D). რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საფუძველს წარმოადგენს კვლავწარმოების პროცესში რეგიონის ყველა რესურსის ჩართვა შრომითი, ფინანსური და ბუნებრივი რესურსებიდან დაწყებული ინტელექტუალური და სულიერ-კულტურულით დამთავრებული. მაგრამ კვლავწარმოების პროცესის სრულყოფილი განხორციელებისთვის მნიშვნელოვანია რეგიონებში წარმოქმნილი პროცესების დროული გადაწყვეტა, ხოლო ეს კი, თავის მხრივ, მოითხოვს უფლებათა საფუძვლიან გადანაწილებას ცენტრსა და რეგიონებს შორის.

ადგილობრივი თვითმართველობის ევროპული ქარტიითა და საქართველოს კანონმდებლობით ხელმძღვანელობისას, აუცილებელია ხელისუფლების ადგილობრივ და ცენტრალურ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების გამიჯვნა. ეს გულისხმობს სამი ფუნქციონალური პოზიციის განსაზღვრას: ვინ მიჯნავს უფლებამოსილებებს, ვინ ახდენს მათ დაფინანსებას და ვინ მართავს. ზოგიერთ ქვეყანაში ეს ფუნქციონალური პოზიციები ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოს განკარგვაში იმყოფება, ხოლო ზოგიერთ ქვეყანაში კი დეცენტრალიზებულია.

ასე რომ, ფინანსური რესურსების ტერიტორიული პრინციპით დანაწილება იწვევს შედეგად განაწილების უთანასწორობასა და სახსრების ხელახალი გადანაწილების აუცილებლობას; თუმცა, ბევრ ქვეყანაში სახსრების დეცენტრალიზაციას ხელს უშლის პოლიტიკური ფაქტორები. აქ ამოქმედდება პრინციპი: ვინც კომ-

პენსაციას ახორციელებს, მის უზრუნველყოფასაც ახდენს, ხოლო ვინც მართავს, ხარჯების დაფინანსების ვალდებულიცაა.

ამგვარად, გრაფიკული მოდელირების ექსპრეს-მეთოდი იძლევა რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის გამოვლენის, მათი ტიპოლოგიების (დეპრესიული, დოტაციური, თვითუზრუნველმყოფი და დონორი რეგიონები) შესაძლებლობას და რაც ყველაზე მთავარია, რეგიონში განაწილების პროცესის ვიზუალური სურათის შედგენას, რომელიც რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გზების პრინციპულად განსხვავებულ გაგებას ემყარება.

რეგიონებში რეფორმების მიმდინარეობის შეფასება, როგორც მონიტორინგის მთავარი ელემენტი. ეკონომიკის რეფორმირების მიმდინარეობის მონიტორინგის ტექნოლოგიასა და სიტუაციაზე რეფორმების ზეგავლენას რეგიონებში თავისი სპეციფიკა გააჩნია და ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:

1) სისტემური მეთოდოლოგიის გამოყენებას;

2) საკუთრივ რეფორმების ზემოქმედების გამოცალკევებას რეგიონული სიტუაციის შეფასებაში;

3) რეფორმების სავალდებულო და შესაძლებელი, სწრაფი და შორეული შედეგების ცალკეულ შეფასებას;

4) რეფორმირებასთან დაკავშირებული შედეგების გათვალისწინებას.

სისტემური მიდგომის გამოყენება გულისხმობს რეგიონული სისტემის მეტი შესაძლო რაოდენობის ელემენტთა ურთიერთდაკავშირებული ცვლილებების ანალიზს კონკრეტული რეფორმაციული ქმედებების განხორციელების პირობებში (მაგალითად, პრივატიზაციის რეგიონული შედეგები უნდა შეფასდეს არა მხოლოდ ამ პროცესის მასშტაბისა და ტემპის პოზიციებიდან, არამედ თითოეული კონკრეტული რეგიონის ყველა უმნიშვნელოვანეს სოციალურ-ეკონომიკურ, ეკოლოგიურ, დემოგრაფიულ, და სხვა პარამეტრებზე ზემოქმედების პოზიციიდანაც).

განსახილველი საკითხის კორექტული შეფასებისთვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საკუთრივ რეფორმის შემადგენლების გამოცალკევებას რეგიონული განვითარების პარამეტრებზე გარე და შიდა ზემოქმედების მთელი ერთობლიობიდან. ამგვარი დანაწევრება არასოდეს წარმოებდა, რაც უარყოფითად აისახა რეფორმების საზოგადოებრივ აღქმასა და მათი სოციალურ-პოლიტიკური ბაზის ფორმირებაზე. განსაკუთრებით გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს რეფორმაციული ფაქტორის შეფასება რეგიონულად შედარებით უფრო გაშუალებულ სოციალურ სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების დასაუთებისას, რადგანაც რადიკალური ცვლილებები პოლიტიკაში, პირობებსა თუ სოციალურ კეთილდღეობათა დანაწილების მექანიზმებში, ყველაზე მჭიდროდ უკავშირდება მრავალფაქტორულად ფორმირებულ სოციალური ურთიერთობების ერთობლიობას და ცხოვრების დონისა და ხარისხის პარამეტრებს. ესენი კი, თავის მხრივ, განსაზღვრულია როგორც ეკონომიკით, ისე საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროს მდგომარეობით, ქცევის სოციალური სტერეოტიპებითა და თვით გეოპოლიტიკური სიტუაციითაც (მიგრაცია და ა.შ.) კი.

საკმაოდ მნიშვნელოვანია აგრეთვე, რეფორმების მიმდინარეობის ცალკეული შეფასების მეთოდების (საკუთრივ, რეფორმაციული ქმედებების რაოდენობრივი პარამეტრები) და მათი შედეგების (ამ ქმედებების სისტემური გამოვლინებები ეკონომიკის, სოციალური პოლიტიკის, და ა.შ. სფეროში, და შესაბამისად, მათი გავლენა ეკონომიკურ ზრდაზე, ცხოვრების დონესა თუ დემოგრაფიულ სიტუაციაზე და სხვ.) გამოყენება. რეფორმების მიმდინარეობისა და მისი შედეგების ამგვარი ცალკეული შეფასებების საფუძველზე, შესაძლებელია გარეგნულად პარადოქსულ დასკვნამდე მისვლა: მოცემულ რეგიონში რეფორმის გატარება შეიძლება ბრწყინვალედ განხორციელდეს, ხოლო მისი შედეგები ნულოვანი და ნეგატიურიც კი აღმოჩნდეს რეგიონისთვის. პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ რეფორმების შედეგიანობა არ ამოიწურება

და უფრო მეტიც, არ განისაზღვრება რეფორმების მიმდინარეობით.

რეგიონებში რეფორმების შედეგების სისტემური შეფასებისას, უაღრესად მნიშვნელოვანია სავალდებულო და შესაძლებელი (ალბათური), სწრაფი და შორეული შედეგების განსხვავება. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ რეგიონში რეფორმის მიმდინარეობის აღქმა მოსახლეობაში განპირობებულია მაშინვე მიღებული სწრაფი შედეგებით, რაც, როგორც წესი, სრულებით არ წარმოადგენს სისტემური რეფორმირების შედეგების ყველაზე მნიშვნელოვან ნაწილს. მეორე მხრივ, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ რეფორმის შორეული შედეგების შეფასება საკმაოდ რთული და საპასუხისმგებლოა უკვე იმის გამო, რომ გარდაქმნისა და სახეცვლილების ყველაზე ხელშესახები შედეგები (როგორც პოზიტიური, ისე ნეგატიურიც) მთელი თავისი სისტემური სისრულით შესაძლებელია გამოვლინდეს მხოლოდ პერსპექტივაში. ეს ვითარება მკაფიოდ ვლინდება მაგალითად, საცხოვრებელ-კომუნალური მეურნეობის რეფორმირების რეგიონულ შეფასებებში.

რეგიონული მონიტორინგის სახეები. უნდა განვასხვავოთ ტოტალური (საყოველთაო) და პრობლემაზე ორიენტირებული რეგიონული მონიტორინგი. ტოტალური მონიტორინგის ამოცანაა რეგიონული სიტუაციის მუდმივი ანალიზი და დიაგნოსტიკა, მთელი ქვეყნისა და სახელმწიფოებრივი მოწყობის ძირითადი ერთეულების, აგრეთვე რომელიმე ნებისმიერი ნიშნით გამოყოფილ ტერიტორიის (არეალი, ზონა, და ა.შ) მასშტაბით; ამასთან, ტოტალური მონიტორინგის საგნად იქცევა რეგიონული სიტუაციაც, მისი შემადგენელი ელემენტების მრავალფეროვნებით.

პრობლემაზე ორიენტირებული მონიტორინგის მიზანია ამა თუ იმ რეგიონული პრობლემის განვითარების (გადაწყვეტის) ტენდენციების გამოკვლევა, რომლებიც შერჩეულია გარკვეული კრიტერიუმებით და აღიარებულია მნიშვნელოვან საზოგადოებრივ

ამოცანად, რომელიც რამდენიმე წლის განმავლობაში განსაკუთრებულ საზოგადოებრივ ყურადღებას მოითხოვს. ტოტალურისაგან განსხვავებით, პრობლემაზე ორიენტირებული მონიტორინგის საგანია არა მუდმივი და საყოველთაო დაკვირვების დიაგნოსტირებადი რეგიონული სიტუაცია, არამედ გარკვეულ ტერიტორაზე ამა თუ იმ სიტუაციის წიაღში სპონტანურად წარმოქმნილი კონკრეტული რეგიონული მოვლენები.

თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში, ტოტალური მონიტორინგი შეიძლება და უნდა მოიცავდეს კიდეც პრობლემაზე ორიენტირებულ მონიტორინგს, როგორც დამოუკიდებელი ფრაგმენტს, ან იყენებდეს შესაბამის ინფორმაციას არა გამოცალკევებულად, ლატენტური სახით.

რეგიონული სიტუაციისა და პრობლემების მონიტორინგის გატარება მიმართულია რეგიონების სხვადასხვა სახის: სოციალური, ეკოლოგიური, ეკონომიკური, პოლიტიკური უსაფრთხოების შეფასებაზე.

რეგიონის ეკოლოგიური უსაფრთხოება კეთილდღეობის სიტუაცია ადამიანის, ცხოველთა და მცენარეთა სამყაროს არსებობისა და საქმიანობის უსაფრთხო პირობების უზრუნველყოფის თვალსაზრისით, ხასიათდება რეგიონში ფლორისა და ფაუნის ცხოველმოქმედების კრიტერიული (რეპერული) მაჩვენებლების ერთობლიობით.

რეგიონში ეკონომიკური განვითარების კრიტერიული მაჩვენებლები წარმოადგენენ რეგიონის ბუნებრივი კომპლექსის მდგომარეობისა და დინამიკის მახასიათებელ ინდიკატორთა სისტემას. კრიტერიული მაჩვენებლების რიცხვს მიეკუთვნება რეგიონის ეკოლოგიის უმთავრესი მხარეების მახასიათებელი პარამეტრების სისტემატიზებული ნაკრები: სახმელეთო, წყლისა და საჰაერო აუზების დაბინძურების დონე, პირველადი ბუნებრივი რესურსების აღდგენისკენ მიმართულ ღონისძიებათა გატარება.

რეგიონის პოლიტიკური უსაფრთხოება საკვლევი ობიექტის კეთილდღეობის სიტუაცია პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობის თვალსაზრისით.

პოლიტიკური უსაფრთხოების კრიტერიულ ინდიკატორებად შეიძლება განვიხილოთ მოსახლეობის ნდობის მაჩვენებლები ხელისუფლების ორგანოების მიმართ (ცენტრალური, რეგიონული, მუნიციპალური), სიტუაციის კრიმინოგენურობის მაჩვენებლები, სამეწარმეო კანონმდებლობის ნორმებითა და წესებით მოსახლეობის ცხოვრებისა და საქმიანობის უზრუნველყოფის დონე.

რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური უსაფრთხოება საკვლევი ობიექტის კეთილდღეობის სიტუაციაა, რომელიც ხასიათდება რეგიონული სამეურნეო კომპლექსის ფუნქციონირებისა და განვითარების კრიტერიული მაჩვენებლების ერთობლიობით. რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაჩვენებლები ესაა ინდიკატორთა სისტემა, რომელიც გულისხმობს რეგიონის სამეურნეო კომპლექსის მდგომარეობისა და განვითარების მახასიათებლების, ადამიანებისა და სამეწარმეო საქმიანობის ცხოველმოქმედებისთვის ხელსაყრელი პირობების ერთობლიობას. კრიტერიული მაჩვენებლების (კრიტერიუმების) რიცხვს მიეკუთვნება: პარამეტრების სისტემატიზებული ნაკრები, რეგიონის ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს ფუნქციონირებისა და განვითარების უმნიშვნელოვანესი მხარეების მახასიათებელთა ერთობლიობა. კერძოდ, აქ უნდა მივაკუთვნოთ: შიდა რეგიონული პროდუქტი მოსახლეობის ერთ სულზე და მისი დინამიკა, შეზღუდული საწარმოო რესურსების (მოსახლეობისა და მწარმოებლების შრომითი, ბუნებრივი, კაპიტალური, საინვესტიციო, ცოდნისა და გამოცდილების, ინფლაციისა და მისი დინამიკის, რეგიონის საგადასახადო ბალანსის, ბიზნესის სფეროში კრიმინალური სიტუაცია) გამოყენების დონე და ეფექტიანობა.

რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზი მიზანშეწონილია, აიგოს მულტიფაქტორული ეკონომიკური მო-

დელების საფუძველზე. კვლევის საფუძველში შეიძლება ჩაიდოს მოდელების სისტემა, რომლის ბირთვსაც წარმოადგენს საქართველოს პირობებთან ადაპტირებული, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კვლევითი ინსტიტუტის მეთოდოლოგია UNITAR.

მოდელი კონსტრუირდება რეგიონში სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციის დონისა და სხვადასხვა მხარეებისთვის დამახასიათებელი მაჩვენებლების ერთობლიობის ბაზაზე, ქვეყნის სხვა რეგიონებთან შედარების საფუძველზე. ყოველი მაჩვენებლისთვის ხდება რეიტინგების გამოთვლა, რომელიც მიუთითებს მოცემული მაჩვენებლით დაკავებულ ადგილს რეგიონში და საშუალო სიდიდიდან გადახრის ხვედრით წილს. დაბალი დონის მაჩვენებლები ერთიანდებიან ჯგუფში, რომელიც ახასიათებს სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციის გარკვეულ სფეროებს, ისეთებს როგორებიცაა: განვითარების მატერიალური ბაზა, ადამიანური პოტენციალი, მატერიალური მოხმარების დონე და ა.შ. ყოველი ჯგუფის ცალკეული მაჩვენებლის მსგავსად, ითვლება რეიტინგები და ხვედრითი წილები. მოცემული მაჩვენებლები წარმოადგენს საფუძველს რეგიონში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობისა და მასში მიმდინარე პროცესების ანალიზისთვის.

2.4 რეგიონების საინვესტიციო გარემო და საინოვაციო პოლიტიკა

რეგიონალური საინვესტიციო პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს რეგიონში ხელშემწყობი კლიმატის შექმნისკენ. გარდა ამისა, საინვესტიციო პოლიტიკა რეგიონის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას ემსახურება.

საინვესტიციო საქმიანობა რეგიონის დონეზე შეიძლება იყოს წარმოდგენილი, როგორც სახელისუფლებო ორგანოების, სამე-

ურნეო სუბიექტების, ფიზიკური პირების, საორგანიზაციო, ეკონომიკური და სამართალშემოქმედი მოქმედებების ერთიანობა, რომლებიც მიმართულნი არიან აუცილებელი საინვესტიციო რესურსების ფორმირებისა და საინვესტიციო პროექტებში მათი ეფექტური გამოყენებისკენ, რაც ემსახურება ხანგრძლივსა და გარანტირებულ შემოსავალს რეგიონში მიღებულ მოთხოვნათა დონზე. საინვესტიციო საქმიანობა რეგიონში უნდა უზრუნველყოფდეს წარმოების პროცესის მთლიანობასა და უწყვეტობას.

რეგიონში ინვესტირების საბოლოო და შემაჯამებელ ობიექტს წარმოადგენს მისი სოციალურ-ეკონომიკური კომპლექსი. მხოლოდ მისი ინტერესებიდან გამომდინარე შეიძლება შეფასდეს რეგიონალური სახსრების დაბანდება ცალკეულ პროექტებში, წარმოებებსა და დარგებში და განისაზღვროს საინვესტიციო პოლიტიკის პრიორიტეტული მიმართულებები.

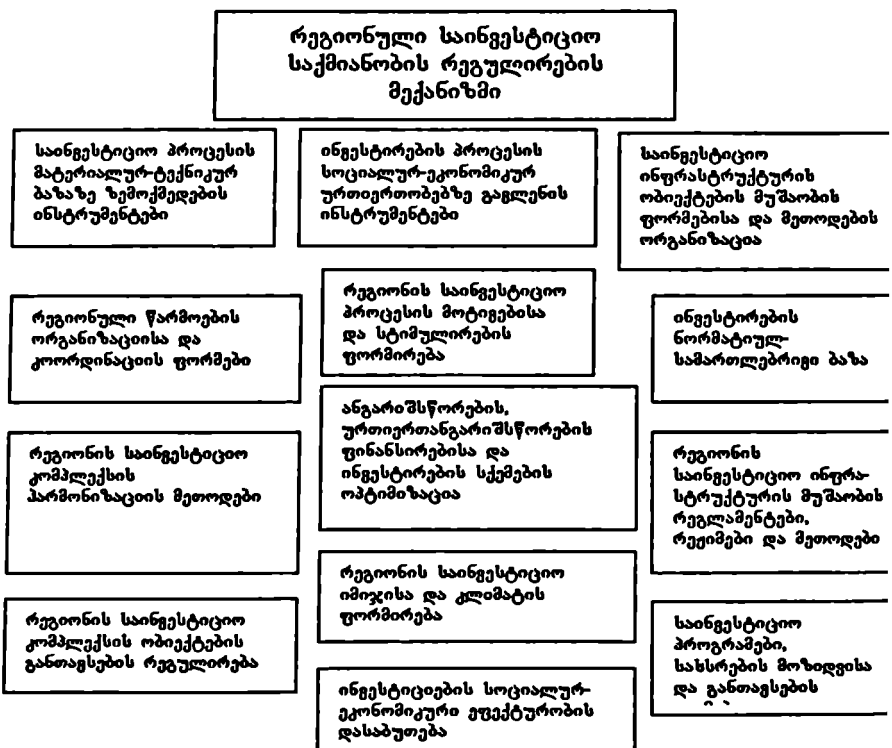
რეგიონული კომპლექსი წარმოადგენს წარმოების განმასაზოგადებელ კონკრეტულ ფორმას, ქვეყნის კვლავწარმოებად ქვესისტემას, რომლის ეკონომიკური მდგომარეობა შედარებით ეკონომიკური განცალკევებულობით ხასიათდება. თავისთავად, ის წარმოადგენს საწარმოო ურთიერთობათა სისტემის მატერიალურ საფუძველს და მნიშვნელოვანწილად ეყრდნობა რეგიონულ საწარმოო ძალთა სპეციფიკურ თავისებურებებს, რაც, ამავდროულად ქმნის შესაძლებლობებს ამ თავისებურებათა უფრო სრული რეალიზაციისთვის. რეგიონში სამეწარმეო ობიექტთა შორის ეკონომიკური კავშირების დამყარება და ცალკეული დარგობრივი პროცესების შერწყმა ერთიან კვლავწარმოებად პროცესში, განსაზოგადოების პროცესის ძირითად შინაარსს წარმოადგენს.

რეგიონში საინვესტიციო საქმიანობის ინტენსივობა განპირობებულია მრავალი ობიექტური და სუბიექტური, ბუნებრივი და ეკონომიკური ფაქტორით.

რეგიონული საინვესტიციო საქმიანობის სამეურნეო მექანიზმი შეიძლება წარმოდგენილი იყოს, როგორც საინვესტიციო საქმია-

ნობის ორგანიზაციის, ეკონომიკური ფორმების, მეთოდებისა და ხერხების სისტემა, სახელმწიფოს მიერ რეგლამენტირებული საინვესტიციო პროცესის მონაწილეების ურთიერთობებისა და ურთიერთკავშირების ერთიანობა, რომლებიც მის მაღალ ეფექტიანობას, უწყვეტობასა და საგარეო პირობებისგან შედარებით დამოუკიდებლობას უზრუნველყოფენ. მის შემადგენლობაში გამოყოფილია ელემენტთა 3 ბლოკი.

სქემა №2 რეგიონული საინვესტიციო საქმიანობის რეგულირების მექანიზმი



1. საინვესტიციო პროცესის მატერიალურ-ტექნიკურ ბაზაზე ზემოქმედების ფორმები, მეთოდები და ინსტრუმენტები;

2. სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობებზე გავლენის ინვესტირების პროცესის უზრუნველმყოფელი მეთოდები და ხერხები;

3. რეგიონის მმართველი ორგანოებისა და საინვესტიციო ინფრასტრუქტურის ობიექტების მუშაობის ორგანიზაციის ფორმები, ინვესტირების პროცესების შეთანხმებული განხორციელების საკითხებზე მათი ურთიერთობების რეგლამენტები.

ეს ბლოკები, რომლებიც ასახავენ საინვესტიციო საქმიანობის მექანიზმის 3 მხარეს (მის ზემოქმედებას საწარმოო ძალებზე, საწარმოო ურთიერთობებსა და ზედნაშენზე) ამავდროულად, განსაზღვრავენ მის უმნიშვნელოვანეს ფუნქციებს, ამოცანებსა და ზემოქმედების ინსტრუმენტებს.

რეგიონის საკუთარი სახსრების ინვესტირების პრიორიტეტების განსაზღვრისათვის, აუცილებელია ვარიანტების ლოკალური, რეგიონალური ეფექტიანობის გათვლა, რომელიც გაგებული უნდა იყოს, როგორც დანახარჯებისა და შედეგების შეფარდება.

საინვესტიციო საქმიანობის სუბიექტები საკმაოდ მრავალფეროვანია. ეს შეიძლება იყოს რეგიონის ადმინისტრაციები, მსხვილი წარმოებები, საკრედიტო და ფინანსური დაწესებულებები და სხვა. კომერციული სუბიექტების აქტივობის ამაღლებისათვის აუცილებელია გარანტიების, დაზღვევის, ორგანიზაციული უზრუნველყოფის სისტემა, რომელიც შეიძლება შემდეგი ღონისძიებების შედეგად იყოს რეალიზებული:

- რეგიონისთვის პრიორიტეტული ინვესტირების მიმართულებების განსაზღვრა;
- რეგიონის ადმინისტრაციისა და საკრედიტო-საფინანსო ორგანიზაციის ხელმძღვანელობის მიერ ამოსარჩევი პროექტების ხარისხობრივი კრიტერიუმების ერთობლივი განსაზღვრა;
- საინვესტიციო პროექტების ეფექტიანობის საკვანძო ფინანსური მაჩვენებლების განსაზღვრა;

- დისკონტირების რეკომენდებული მაჩვენებლის განსაზღვრა;
- ადმინისტრაციის საგარანტო ვალდებულებათა განსაზღვრა;
- საბანკო რისკების რედუცირების უზრუნველყოფა.

ამის საფუძველზე, შესაძლებელია რეგიონისა და კომერციული ორგანიზაციების ეკონომიკური პარტნიორობის განვითარება, რომელიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციის კუთვნილ აქციათა ნაწილის გადაცემას, საწარმოო და საცხოვრებელი ფართობების, მიწის ნაკვეთების გამოყოფას საინფორმაციო გამჭვირვალობის უზრუნველყოფად და ა.შ.

რეგიონალური საინვესტიციო ინფრასტრუქტურა წარმოადგენს საინვესტიციო საქმიანობის წარმატებისა და მისი ფუნქციონირების მექანიზმის ეფექტიანობის წინაპირობას. მხოლოდ სისტემურ მიდგომას, რომელიც ეფუძნება საწარმოო ძალების, საწარმოო ურთიერთობებისა და ზედნაშენის ურთიერთკავშირების გამოვლენას, შეუძლია, სწორად განსაზღვროს ამოცანათა ის წრე, რომელიც წინ ესახება საინვესტიციო ინფრასტრუქტურას, მის თითოეულ ელემენტს და საბოლოო ჯამში, თვით ამ ელემენტების შემადგენლობასაც. რეგიონალური საინვესტიციო ინფრასტრუქტურის ლოგიკური სქემა შეიცავს შემდგე ეტაპებს:

1. რეგიონში საინვესტიციო საქმიანობის სამეურნეო მექანიზმის შემადგენლობის განსაზღვრა;
2. იმ მიზანთა და ამოცანათა ერთიანობის განსაზღვრა, რომელთა გადაწყვეტაც აუცილებელია საინვესტიციო საქმიანობის ეფექტიანი განხორციელებისათვის;
3. ამ ამოცანათა განაწილება რეგიონში არსებულ და ახლადშექმნილ მმართველ ორგანოთა შორის, მათი ფუნქციების მეთოდებისა და სამუშაო ინსტრუმენტების განსაზღვრა;
4. ორგანოთა შორის ურთიერთობათა რეგლამენტირება, მათთვის გავლენათა სფეროების განსაზღვრა, მათი დაჯგუფებისა და ფუნქციების რანგირების საფუძველზე;

ხელშემწყობი საინვესტიციო კლიმატის ფორმირება და საინვესტიციო მიმზიდველობის ამაღლება უნდა წარმოადგენდეს რეგიონალური ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიულ ამოცანებს.

რეგიონის საინვესტიციო მიმზიდველობის შეფასებისთვის გამოიყენება ფაქტორთა შემდეგი ჯგუფები:

- გეოგრაფიული: ტერიტორიის ზომა, ბუნებრივი პირობები, ინდუსტრიული ცენტრებისგან დაშორება, სხვა რეგიონებთან სატრანსპორტო კავშირის არსებობა და ა.შ.;
- ბუნებრივი რესურსების: წყლის, მინერალური ნედლეულის, მიწის არსებობა;
- სოციალურ-დემოგრაფიული: მოსახლეობის რაოდენობა--სიმჭიდროვე, დასაქმება, ინტელექტუალური რესურსები, მუშახელის მიგრაცია, ცხოვრების დონე და ა.შ.;
- ეკონომიკური: ტერიტორიის ეკონომიკური განვითარების დონე, ფისკალური პოლიტიკა, რეგიონალური ბაზრის მდგომარეობა და ა.შ.;
- ეკოლოგიური: გარემოს დაბინძურების პარამეტრები, ბუნების დაცვის ღონისძიებებზე დანახარჯები;
- პოლიტიკური: პოლიტიკური სიტუაცია რეგიონში, სოციალური დაძაბულობა და ა.შ.;
- საკანონმდებლო: კანონების მიღება, რეგიონში მოქმედი ინვესტიციები;

რეგიონებში საინვესტიციო საქმიანობის უზრუნველყოფის პრობლემათა გადაწყვეტა ძირითადად, უშუალოდ უნდა უკავშირდებოდეს რეგულირებადი ფინანსური სფეროს მაკროეკონომიკური პარამეტრებიდან კომპლექსურ მრავალმიზნობრივ მიდგომაზე გადასვლას, რომელიც ითვალისწინებს კვლავწარმოების პროცესებზე ზემოქმედებასა და ინვესტირებას მაკრო და მიკროეკონომიკურ დონეებზე. რეგიონალური საინვესტიციო პოლიტიკის კონკრეტულ მიმართულებებად უნდა განიხილებოდეს:

▪ეკონომიკის რეალური სექტორის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფა;

▪სამრეწველო წარმოების ინტერესებში შიდა საინვესტიციო პოტენციალის სრული გამოყენება;

▪ადრე გამომუშავებული, მაგრამ დღეს სუსტად მოქმედი საინვესტიციო სტიმულირებისა და საწარმოო საქმიანობის ბერკეტებისა და მექანიზმების ეფექტიანობის ამაღლება;

▪ინვესტორების ინტერესების სამედო დაცვისა და გარანტიებისათვის მიმართული ქმედითი მექანიზმების ფორმირება;

▪რეგიონში სამრეწველო და საინვესტიციო სფეროში უკვე გამოკვეთილი დადებითი ძვრებისა და რეგიონის მდგრადი ეკონომიკური ზრდის ტრაექტორიის მხარდასაჭერად რეალური წინაპირობების შექმნა;

რეგიონის განვითარების ინოვაციური პოტენციალი და პოლიტიკა. ინოვაციური საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების ორგანიზაციულმა მექანიზმმა უნდა უზრუნველყოს ყველა პირდაპირი, თუ ირიბად დაინტერესებული სტრუქტურის აზრის გათვალისწინება და ამავდროულად, ხელი უნდა შეუწყოს ინოვაციების სტიმულირებისათვის შეთანხმებული ღონისძიებების გატარებას. რეგიონების ერთ-ერთ მთავარ მიზნად სახელდება კონკურენტუნარიანობის ზრდა და ამ გზით მოსახლეობის ცხოვრების მაღალი დონის ხელშეწყობა; ეფექტიანი ტექნოლოგიების, ინოვაციური მექანიზმების გამოყენების ხარჯზე, კადრების კვალიფიკაციის მუდმივი ზრდა, შიდა და საგარეო ბაზარზე მოწინავე პოზიციების დაკავების უზრუნველყოფა.

შედარებით ქმედითი მიმართულებების განსაზღვრისთვის განიხილება სახელმწიფო რეგიონალური სტრუქტურების ფუნქციონირება, რომლებიც ახორციელებენ საბიუჯეტო პოლიტიკის მართვას. განკარგავენ რა რესურსებს, რეგიონები უფლებამოსილნი არიან, განახორციელონ ინვესტიციების რეგულირება და იზრუნონ შიდა საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებაზე; ასევე,

ფლობენ ინოვაციური საქმიანობის მრავალარხიანი მექანიზმის ფორმირების საშუალებას. ინოვაციური განვითარების ხანგრძლივი სტრატეგია უნდა წარმოადგენდეს კონკურენტუნარიან უპირატესობას სხვადასხვა რთულ რეგიონებში. უპირველეს ყოვლისა, ასეთებად წარმოგვიდგებიან ინოვაციური საწარმოები.

ეკონომიკისა და ინოვაციური პროცესების სახელმწიფო რეგულირება წარმოადგენს ერთ-ერთ მთავარ პირობას ეკონომიკის საბაზრო ურთიერთობებზე გადაყვანისთვის. აუცილებელია, გამომუშავდეს რეგიონის ინოვაციური პოტენციალის შენარჩუნების სტრატეგია შემდეგი მიმართულებებით:

- საბანკო კრედიტის მოზიდვის სისტემის მექანიზმების სრულყოფა, რაც ემსახურება საინოვაციო საქმიანობის გაფართოებას და შექმნის პირობებს კაპიტალის ბაზრის განვითარებისთვის;
- განვითარებული ფინანსური კაპიტალის მქონე ფონდების ასოციაციის შექმნა, რაც მიზნად ისახავს პერსპექტიული პროექტების განხორციელების ხელშეწყობას;
- საინოვაციო საქმიანობისა და პროცესების ფინანსირებისათვის საამორტიზაციო ფონდის სახსრების მიზნობრივი გამოყენების სისტემის შეიქმნა;
- საგადასახადო კანონმდებლობაში შესატანი ცვლილებების მომზადება, რაც მნიშვნელოვნად აამაღლებს საინოვაციო აქტივობას;
- ლიზინგის, როგორც ეფექტური საბაზრო მექანიზმის გამოყენება.

საინოვაციო პოლიტიკის მნიშვნელოვან ელემენტია რეგიონული საინოვაციო პროგრამა. ის წარმოადგენს რესურსებით, ვადებითა და შემსრულებლებით ურთიერთდაკავშირებულ ღონისძიებას, რომელიც უზრუნველყოფს რეგიონის ეკონომიკის უმნიშვნელოვანესი სამეცნიერო-ტექნიკური პრობლემების გადაწყვეტას. პროგრამის შემუშავებისას აუცილებელია სოციალურ-ეკონომიკური

პრიორიტეტების პროგნოზებისა და სტრუქტურული პოლიტიკის მიზნების გათვალისწინება, რამაც შემდგომში უნდა გამოიწვიოს მსხვილი სტრუქტურული ცვლილებები და უნდა უზრუნველყოს ახალი ტექნოლოგიური წყობის პრინციპული სიახლე.

პროექტების შერჩევის ძირითად კრიტერიუმებად გვესახება შემდეგი პირობები:

- პროექტების შესაბამისობა მეცნიერებისა და ტექნიკის პრიორიტეტულ განვითარებათა მიმართულებებთან;
- გადასაწყვეტი პრობლემის არსებითი მნიშვნელობა;
- არსებული საბაზრო მექანიზმის საფუძველზე, პრობლემის მისაღებ ვადებში გადაწყვეტის შეუძლებლობა და სახელმწიფო მხარდაჭერის აუცილებლობა;
- სამეცნიერო-ტექნიკური შედეგების პრინციპული სიახლე და ტექნოლოგიური პროგრესი, რამაც არსებითი გავლენა უნდა იქონიოს წარმოების ეფექტურობის ამაღლებაზე;
- შედეგთა გამოყენების სფეროს მასშტაბურობა;
- ტექნოლოგიურად დაკავშირებული დარგებისა და წარმოებების დარგთაშორისო კავშირების კოორდინაციის აუცილებლობა;
- კადრების, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზისა და სხვა აუცილებელი რესურსების გამოყენების შესაძლებლობებიდან გამომდინარე, პრობლემის გადაჭრის რეალურობა;

რეგიონალური ინოვაციური პოლიტიკის მხარდაჭერის ძირითად მიმართულებებს უნდა მივაკუთვნოთ:

- საბაზისო და მოწინავე ინოვაციების მხარდაჭერა, რაც შეადგენს თანამედროვე ტექნოლოგიური წყობის საფუძველს;
- საინოვაციო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების, კონკურენტული საბაზრო ინოვაციური მექანიზმის ეფექტური ფუნქციონირებისა და ინტელექტუალური საკუთრების დაცვის ურთიერთკავშირი;

- რეგიონების საინოვაციო საქმიანობის, ტექნოლოგიების საერთაშორისო ტრანსფერის, საერთაშორისო საინვესტიციო თანამშრომლობის ხელშეწყობა. ნაციონალური საინოვაციო საქმიანობის ინტერესების დაცვა.

სამეცნიერო ტექნიკური პოლიტიკა არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ სამეცნიერო ტექნიკური პროგრამების ფინანსური მხარდაჭერით და სხვადასხვა მეურნე სუბიექტებისთვის შეღავათების მინიჭებით. სახელმწიფო ვალდებულია, განახორციელოს სამეცნიერო-ტექნიკური სიახლეების ეკონომიკური რეალიზაციის ფუნქციები და ამავდროულად, იგი უნდა წარმოადგენდეს ინტელექტუალური კაპიტალის ძირითად ინვესტორს.

სოციალურად ორიენტირებული საინოვაციო პოლიტიკის რეალიზაციისთვის უნდა გამოვყოთ ფინანსური და ეკონომიკური სტაბილიზაციის მთავარი პრიორიტეტები, ასევე, ინოვაციურ სტრატეგიაზე დაფუძნებული რეგიონის ეკონომიკის განვითარების ძირითადი მიმართულებები. ამავდროულად, მნიშვნელოვანია, უზრუნველვყოთ საფინანსო-საკრედიტო სისტემის სტაბილურობა, დაჩქარდეს მისი რეორგანიზაცია.

საბიუჯეტო პოლიტიკა ხელს უნდა უწყობდეს საქმიანი აქტიურობის ზრდას, სტრუქტურული ცვლილებების გატარებას, სოციალური დაცვის განვითარებას. საჭიროა საშუალოვადიანი საბიუჯეტო დაგეგმარების ხარისხის ამაღლება და უახლოეს წლებზე გათვლილი საბიუჯეტო დანახარჯების სტრუქტურის შემუშავება. ყოველწლიური რეგიონალური ბიუჯეტების ფორმირების საფუძველს უნდა წარმოადგენდეს პერსპექტიული ფინანსური გეგმა, რომელიც ასახავს მითითებული ღონისძიებების ფინანსურ შედეგებს.

საბაზრო ტიპის ეკონომიკაში ფინანსირების სისტემა ატარებს 2 მნიშვნელოვან ფუნქციას გამანაწილებელსა და მაკონტროლებელს. განამაწილებელი პროცესი, რომელიც ხორციელდება ფინანსების საშუალებით, არის რთული, მრავალწახნაგოვანი და

უშუალოდაა დაკავშირებული მოქმედ სამოქალაქო კანონმდებლობასთან, საგადასახადო სისტემასთან, ბანკებსა და ფასიან ქაღალდებზე კანონმდებლობასთან და სხვა ნორმატიულ საბუთებთან, რომელიც მტკიცდება ფედერალურ, ტერიტორიალურ და ადგილობრივ დონეებზე.

ფინანსების საკონტროლო ფუნქცია ემსახურება ფულადი სახსრების გადანაწილებაში არსებულ პროპორციების ასახვას. მნიშვნელოვანია, თუ რამდენად ეფექტურად იყენებენ ამ ფუნქციას კონკრეტული მეურნე სუბიექტები. პრაქტიკის ანალიზი გვაჩვენებს, რომ ნებისმიერი სამეურნეო საქმიანობის საბოლოო შედეგი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული საფინანსო რესურსების დროულ და ზუსტ განაწილებაზე.

ფინანსური კავშირების განვითარებულ სტრუქტურაში, საინოვაციო წარმოების ფინანსებს განმაპირობებელი პოზიცია უკავიათ, ვინაიდან ისინი ემსახურებიან წარმოების მთავარ რგოლს, სადაც მეტწილად იქმნება მატერიალური და არამატერიალური დოვლათის ძირითადი მასა, რეგულირებადი საბაზრო ურთიერთობების დოვლათის ძირითადი მასა. რეგულირებადი საბაზრო ურთიერთობების პირობებში, ინოვაციური საქმიანობის ფინანსირების სისტემა ხასიათდება საკუთარი სპეციფიკით და სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკის შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენს. ეს სისტემა უნდა ემსახურებოდეს შემდეგი მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტას:

- ქვეყნის სახალხო-სამეურნეო კომპლექსის ყველა რგოლში ტექნიკური სიახლეების სწრაფი და ეფექტური დანერგვის აუცილებელი წინაპირობების შექმნა, მისი სტრუქტურულ-ტექნოლოგიური გადაიარაღების უზრუნველყოფა;
- პრიორიტეტულ მიმართულებაში სტრატეგიული სამეცნიერო პოტენციალის შექმნა და განვითარება;

▪ მეცნიერებისა და ტექნიკის საკადრო პოტენციალის შენარჩუნებისათვის აუცილებელი მატერიალური სტიმულირების შექმნა;

ამ სისტემის ელემენტებად, რომლებიც ურთიერთქმედებენ ინოვაციურ წარმოებებთან და გაერთიანებებთან წარმოადგენენ:

▪ ფულადი სახსრების შემოდინების წყაროების ერთიანობა:

▪ ფულადი შემოდინების აკუმულაციისა და საინვესტიციო პროექტებსა და მიზნობრივ პროგრამებში მათი აკუმულაციის მექანიზმი;

▪ ინვესტიციების კონტროლის მექანიზმი, რომელიც შეიცავს საკუთარი და ნასესხები კაპიტალის დაბრუნებისა და ეფექტურობის შეფასების სისტემას.

ფინანსური კონტროლის სისტემა უნდა უზრუნველყოფდეს:

▪ ფინანსურ რესურსებზე მოთხოვნისა და მათი მიღების რეალურ შესაძლებლობათა დაბალანსებას;

▪ სახელმწიფო და ადგილობრივი ბიუჯეტების წინაშე საწარმოს ფინანსური ვალდებულების დროულად და სრულად შესრულებას.

ინოვაციური საწარმოების ფინანსური სტაბილურობის მთავარ პირობას წარმოადგენს სამამულო სამეცნიერო-ტექნიკურ მიღწევებზე საშინაო მოთხოვნის გაფართოება. ეს შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, თუ საქმე გვაქვს სახელმწიფო შეკვეთებთან ან სხვა საბიუჯეტო სახის დაფინანსებებთან, კომერციული ბანკების მიერ გამოყოფილ გრძელვადიან კრედიტებთან. ყოველივე ეს უნდა ხორციელდებოდეს სახელმწიფოს მხრიდან მკაცრი კონტროლის პირობებში.

საინოვაციო საქმიანობის მხარდაჭერის არასაბიუჯეტო ფორმებს მიეკუთვნება:

▪ ინოვატორების, განსაკუთრებით, მცირე მეწარმეების სამართლებრივი დაცვა და მხარდაჭერა;

- საგადასახადო, საკრედიტო, საბაჟო, საამორტიზაციო, არენდის (მათ შორის სალიზინგო) შეღავათების შექმნა სახელმწიფოს მხრიდან;
- კომპლექსურ სახელმწიფო საინოვაციო-საინვესტიციო პროგრამებში არასაბიუჯეტო საინოვაციო პროექტების ჩართვა დამატებითი საბიუჯეტო ფინანსირების გარეშე;
- საინოვაციო მენეჯმენტის სახელმწიფო სამეცნიერო-მეთოდური უზრუნველყოფა სახელმწიფო სტანდარტებით, მეთოდიკით, ინსტრუქციით, დებულებითა და სხვა დოკუმენტებით, საინოვაციო გადაწყვეტილების ანალიზის სხვადასხვა ასპექტების პროგნოზირების, ოპტიმიზაციისა და ეკონომიკური დასაბუთებისთვის;
- სახელმწიფოს მხრიდან საინოვაციო საქმიანობის ინფორმაციით უზრუნველყოფა;
- ინოვატორების საგარეო ეკონომიკურ საქმიანობაში სახელმწიფოს პროტექციონისტური პოლიტიკის გატარებით;
- სახელმწიფოს ქმედითი დახმარება ინოვატორების მიერ ჩასატარებელი სერტიფიკაციის, მარკეტინგული კვლევების, რეკლამირებისა და ახალი პროდუქციის გასაღების ორგანიზებაში;
- სახელმწიფოს მხარდაჭერა რთული თანამედროვე ტექნიკის რემონტის განხორციელებაში;
- სახელმწიფოს არასაბიუჯეტო ფონდების, კავშირების და ასოციაციების შექმნა, რომლებიც მოემსახურებიან საინოვაციო საქმიანობის მხარდაჭერის სხვადასხვა ასპექტებს;
- არასაბიუჯეტო ფონდების გამოყენებაზე სახელმწიფო აღრიცხვა და კონტროლი;

მსოფლიო პრაქტიკაში საინოვაციო საქმიანობის სტიმულირებისათვის გამოიყენება საგადასახადო შეღავათების შემდეგი სახეობები:

- კვლევითი და საინვესტიციო საგადასახადო კრედიტი, რომელიც გულისხმობს საინოვაციო მიზნებისთვის მოგებიდან გადასახადების გადავადებას;
- "საგადასახადო არდადეგები" რამდენიმე მანძილზე, რომელიც გავრცელდება საინოვაციო პროექტების რეალიზაციიდან მიღებულ მოგებაზე;
- იურიდიული და ფიზიკური პირების მიერ საინოვაციო ორგანიზაციების აქციებზე მიღებული დივიდენდების შეღავათიანი დაბეგვრა;
- შეღავათების მინიჭებისას განსახორციელებელი პროექტების პრიორიტეტულობის გათვალისწინება;
- ინტელექტუალურ საკუთრებაში შემავალი პატენტების, ლიცენზიების, ნოუ-ჰაუსა და სხვა არამატერიალური აქტივების გამოყენების შედეგად მიღებული მოგების შეღავათიანი დაბეგვრა;
- უმაღლეს სასწავლებლების, სამეცნიერო-კვლევით ინსტიტუტებისა და სხვა ინოვაციური ორგანიზაციებისთვის გადასაცემ ხელსაწყოთა და აღჭურვილობათა ღირებულების დასაბეგრი მოგების შემცირება;
- ინოვაციების დაფინანსებასთან დაკავშირებული საქველმოქმედო ფონდების შენატანების გამოქვითვა დასაბეგრი მოგებიდან.

დღეისათვის განვითარებულ ქვეყნებში შეიძლება გამოიყოს სამეცნიერო-ინოვაციური განვითარების 3 ძირითადი მოდელი:

1. ქვეყნები, რომლებიც ორიენტირებულნი არიან მეცნიერებაში ლიდერობასა და მსხვილმასშტაბიანი მიზნობრივი პროექტების რეალიზაციაზე, როგორც წესი, მოიცავენ სამეცნიერო-სამრეწველო ციკლის ყველა სტადიას და მნიშვნელოვანწილად სამეცნიერო-ინოვაციურ პოტენციალს თავდაცვის სექტორში (აშშ, ბრიტანეთი, საფრანგეთი);

2. ინოვაციების გავრცელებაზე, ხელსაყრელი საინოვაციო გარემოს შექმნასა და ეკონომიკის სტრუქტურის რაციონალიზა-

ციაზე ორიენტირებული ქვეყნები (გერმანია, შვედეთი, შვეიცარია);

3. ქვეყნები, რომლებიც ახდენენ სიახლეების სტიმულირებას საინოვაციო ინფრასტრუქტურის განვითარების გზით, მსოფლიო სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის მიღწევების შემოღების უზრუნველყოფით, მეცნიერებისა და ტექნოლოგიების სხვადასხვა სექტორებში მოქმედებათა კოორდინაციით.

შესაძლოა ვივარაუდოთ, რომ საინოვაციო პროცესების რეგიონალური რეგულირების მექანიზმი მეტწილად უნდა ეფუძნებოდეს იმ ეკონომიკურ ფორმებსა და მეთოდებს, რომელთა მეშვეობითაც რეგიონალური მართვის ორგანოები შესაძლოა, ახდენდნენ ზემოქმედებას სამეურნეო გარემოსა თუ სახელმწიფო მართვის ფედერალური და რეგიონალური დონეების კოორდინაციაზე.

ინოვაციების განვითარების პირდაპირი და ირიბი სახელმწიფო მხარდაჭერა რეგიონების მუდმივი, უწყვეტი პროგრესის აუცილებელ ელემენტს წარმოადგენს. სხვადასხვა ინოვაციური სტრუქტურების პირდაპირი და ირიბი სახელმწიფო ფინანსირების რაციონალური შერწყმა საინოვაციო სფეროში მძლავრ ფუნდამენტალურ ფაქტორად წარმოგვიდგება. რეგიონის ეკონომიკისა და მისი ტექნოლოგიური ბაზის მოდერნიზაციის შესაძლებლობის განმსაზღვრელ, მთავარ ფაქტორად გვევლინება ამ პროცესისათვის აუცილებელი, მნიშვნელოვანი ფინანსური სახსრები.

რეგიონალური რეგულირება წარმოადგენს ღია სისტემას, რომელიც განიცდის, როგორც გარე, ასევე შიდა ზემოქმედებას. გარე ზემოქმედების მთავარ ფუნქციებს შესაძლოა, მივაკუთვნოთ ფედერალური საინოვაციო და სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკა და კანონმდებლობა. შიდა ზემოქმედების ფუნქციებად მიიჩნევა ტერიტორიების განვითარების პრიორიტეტები, რეგიონალური საინოვაციო პოლიტიკა და კონკრეტული პროექტები.

რეგულირების ეკონომიკური მექანიზმი ცნობილია როგორც ძირითადი. ის მჭიდროდ არის დაკავშირებული რეგულირებადი

ზემოქმედების სხვადასხვა ფორმებთან საგადასახადო, საამორტიზაციო, ფასწარმოქმნისა და საფინანსო-საკრედიტო მხარდაჭერით.

საყოველთაოდ ცნობილია საგადასახადო, საამორტიზაციო და ფასწარმოქმნის მხარდაჭერა: გათავისუფლება გადასახადებისგან, დასაბეგრი ბაზის ცვლილება, საგადასახადო განაკვეთების შემცირება, გადახდის გადავადება (საგადასახადო კრედიტი), ძირითადი ფონდების ერთჯერადი და დაჩქარებული ამორტიზაცია, კონტრაქტული ფასწარმოქმნის სისტემა, შელავათიანი ფასწარმოქმნა, საინოვაციო საქმიანობის მომსახურება.

უმეტეს შემთხვევაში, ეს შელავათები მიენიჭება საინოვაციო სფეროს კონკრეტულ ორგანიზაციებს, ან სფეროში არსებულ კონკრეტული საქმიანობის სახეობებს.

2.5 დაგეგმვის, პროგნოზირებისა და პროგრამირების როლი ეკონომიკის რეგიონული და ტერიტორიული რეგულირების სისტემაში

პროგნოზირება და დაგეგმვა ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სისტემაში განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს: მათი დახმარებით შესაძლებელი ხდება რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის მრავალი ამოცანის გადაწყვეტა. დაგეგმვა საკმაოდ ეფექტიანი, მაგრამ იმავდროულად საკმაოდ რთული, გარკვეული პირობების მომთხოვნი ინსტრუმენტია წარმატებული გამოყენებისთვის.

საქართველოში სწორი რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებისათვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს ეკონომიკური პოლიტიკის ისეთი ქმედითი ინსტრუმენტების უნარიან გამოყენე-

ბას, როგორებიცაა პროგნოზირება და დაგეგმვა. პროგნოზირება და დაგეგმვა ის საშუალებაა, რომელთაც ძალუძთ ხელი შეუწყოს რეგიონებში განვითარების კუთხით მიმართულებების ჩამოყალიბებას და განსაზღვროს მიზნის მიღწევის მთელი სისტემა. რეგიონულმა დაგეგმვამ ჩვენში მსოფლიოს ბევრ ქვეყანაში დაგროვილი გამოცდილების ის ელემენტები უნდა გამოიყენოს, რომლებიც მოერგება საქართველოს სინამდვილესა და ტრადიციებს.[24]

ფართო აზრით, სიტყვა „დაგეგმვა" აღნიშნავს მომავლის წინასწარგანსაზღვრას, ეკონომიკის სასურველი და გამიზნული (განზრახული) მდგომარეობის მოდელის აგებას იმავდროულად ამ მდგომარეობის მიღწევის გზების, საშუალებების, საბსრებისა და ვადების დაგეგმილ მოქმედებათა საბოლოო პარამეტრების დადგენის პირობებში.

დაგეგმვა ხორციელდება საერთო-სახელმწიფოებრივ (სახალხო მეურნეობის დაგეგმვა), დარგობრივ (დარგობრივი დაგეგმვა), რეგიონების (რეგიონული დაგეგმვა), ეკონომიკის ცალკეული სფეროების (მაგალითად, სოციალური ან საბიუჯეტო დაგეგმვა), აგრეთვე ცალკეული საწარმოების, კომპანიებისა და ფირმების დონეზე. ეკონომიკური დაგეგმვა წარმოადგენს დამგეგმავი სუბიექტის ნების გამოხატვას საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებასა და ცხოვრების დონით უზრუნველყოფის სასიცოცხლო პრობლემების გადაწყვეტასთან დაკავშირებული სასურველი მიზნების მიღწევას.

რეგიონული დაგეგმვა თავისთავად წარმოადგენს გარკვეულ პერსპექტივაში რეგიონის სახელმწიფო ადმინისტრაციის (ერთობლივად სხვა საზოგადოებრივ ინსტიტუტებთან, სამეურნეო სუბიექტებთან) ეკონომიკური საქმიანობის რეალურად შესაძ-

---

[24] ევგენი ბარათაშვილი, ნოდარი გრძელიშვილი, ნაირა გალახვარიძე, ნანა ნადარეიშვილი - რეგიონული ეკონომიკა, თბილისი 2010, გვ.62

ლებელი და მკაცრად აუცილებელი მიზნებისა და ამოცანების რთული იტეგრაციული პროცესის დადგენას, მისი დაბალანსებული და ეფექტიანი განვითარების პირობების განსაზღვრას, აგრეთვე დასახული მიზნებისა და ამოცანების მისაღწევი ზომების სისტემის შემუშავებას. გეგმიური მიდგომის დროს ბაზარი კი არ ხედავს წინასწარ საზოგადოების სტიქიურად დადგენილ მოთხოვნილებებს, არამედ თავად საზოგადოება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი და სპეციფიკური მოთხოვნილებების წრის მიხედვით წინასწარ განსაზღვრავს საჭიროებათა რაობასა და რაოდენობას, და შემდგომ იღებს ზომებს ამ მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისთვის, ანუ ახდენს წარმოებისა და მოხმარების პროცესის ორგანიზებას. საზოგადოებას თითქოსდა ეძლევა გარკვეული გარანტიები პროდუქტის წარმოებისა, ხოლო საწარმოებს კი — პროდუქტის, სათანადო ხარისხისა და რაოდენობის შემთხვევაში — რეალიზების შესახებ. ამგვარ მოთხოვნილებათა წრე არ შეიძლება ფართო იყოს, წარმოებისა და მოხმარების ძირითადი ნაწილი რეალიზდება საბაზრო ეკონომიკის პირობებში.

საერთო-სახელმწიფოებრივი და რეგიონული დაგეგმვის აუცილებლობა შეიძლება წარმოიქმნას შემდეგ სიტუაციებში:

— ბაზრის მიერ ამა თუ იმ მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებაში ამოვარდნების არსებობის, მნიშვნელოვანი სოციალურ-ეკონომიკური პროპორციების შენარჩუნების შეუძლებლობის, მოთხოვნა-მიწოდების სისტემაში მკვეთრი დისბალანსის წარმოქმნისა და საბაზრო თვითრეგულირების დასუსტების დროს;

— ეკონომიკის ორგანიზაციის, მის შემადგენელ ელემენტებს შორის კავშირების გართულების, ეკონომიკის საერთო-ეროვნული და ეროვნებათშორისი (ინტერნაციონალური) ხასიათის შეძენისა და საერთო ეროვნული თუ მსოფლიო ბაზრების ფორმირების დროს;

— მსხვილი საერთო ეროვნული და რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების წარმოქმნისას და საზოგადოების მიერ თავის წინაშე ამ პრობლემის დასმასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ეროვნული მიზნების დასახვის დროს;

— ტრადიციული საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირების გამაძნელებელი, მისი ეფექტიანობის შემასუსტებელი განსაკუთრებული შიდა და გარე პირობების არსებობის დროს, რომელებიც მოითხოვენ საერთო-სახელმწიფოებრივი ხასიათის არსებით ზომებს, ეროვნული უსაფრთხოებისადმი განსაკუთრებულ ყურადღებას.

დაგეგმვის აუცილებლობა ჯერ კიდევ არ ნიშნავს მის შესაძლებლობებს. დაგეგმვა შესაძლებელი ხდება მხოლოდ გარკვეულ პირობებში:

— გეგმების რეალიზაციის სათანადო ზომების მიღების უნარის მქონე სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემის არსებობის დროს;

— საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების, პროდუქტის წარმოების, დანაწილებისა და მოხმარების ვარიანტების ზუსტად განსაზღვრის უზრუნველმყოფი თანამედროვე სამეცნიერო-ინფორმაციული ბაზის შექმნისა და ფუნქციონირების დროს;

— სახელმწიფოსა და საბაზრო სექტორის ურთიერთქმედების, მათი ინტერესების შეთანხმებული მოქმედების ეფექტიანი სამართლებრივი მექანიზმების არსებობის დროს;

— საზოგადოებრივი ზოგად-ეკონომიკური და აღმასრულებელი კულტურის, თანხმობისა და დისციპლინის გარკვეული დონის მიღწევის დროს.

გეგმა, ეროვნული თუ რეგიონული, უნდა გავიგოთ როგორც საზოგადოებრივად აღიარებული შესასრულებლად სავალდებულო, ეკონომიკისა და სოციალური სფეროს განვითარების პერსპექტიული ტენდენციების, მიზნებისა და ამოცანების განმსაზღვრელი და სახელმწიფოს, რეგიონების, სხვადასხვა

სამეურნეო სუბიექტების მხრიდან ზომებისა და ქმედებათა შეთანხმებული სისტემის ამსახველი მმართველობითი დოკუმენტი, როგორც მმართველობითი დოკუმენტი, იგი ხასიათდება მიზანმიმართულობით, კომპლექსურობით, მისამართულობით, ეკონომიკის არსებულ სახელმწიფოებრივ და რეგიონულ მართვასა და ორგანიზაციასთან მიბმულობით. ეს ნიშნავს, რომ გეგმა შეიცავს დავალებებისა და ღონისძიებების მიზნობრივ და ორიენტირებულ მაჩვენებლებს მართვის სხვადასხვა სტრუქტურებსა და დონეებზე, აგრეთვე სხვადასხვა სამეურნეო სუბიექტებისკენ მიმართული სტიმულებისა და ინდიკატორების ურთიერთდაკავშირებულ სისტემას. დავალებების, მაჩვენებლებისა და გეგმის სხვა ელემენტებს შეიძლება სავალდებულობის სხვადასხვა ხარისხი გააჩნდეთ, რომელიც განისაზღვრება გეგმის ამა თუ იმ დავალების ხასიათითა და შესაბამისი დავალებებისა და მაჩვენებლების მიმართვის ადრესატით. გეგმა, როგორც წესი, შეიცავს აგრეთვე, სხვადასხვა სტრატეგიულ, ანალიტიკურ და პროგნოზულ ინფორმაციას.

საქართველოში ადგილობრივ თვითმართველობებში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის შედგენისა და განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია „ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, რომლის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, თვითმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: თვითმართველ ერთეულში ინვესტიციების ხელშეწყობა; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; თვითმართველი ერთეულის კეთილმოწყობის, გამწვანებისა და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამების დამტკიცება; თვითმართველი ერთეულის სხვადასხვა მუნიციპალური პროგრამებისა და გეგმების შემუშავება და დამტკიცება.

ეს პროგრამები, მათი შინაარსიდან გამომდინარე სავსებით ლოგიკური და ეფექტიანია შემუშავდეს, დამტკიცდეს და გან-

ხორციელდეს არა ცალ-ცალკე, არამედ, ერთიანი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის სახით, რადგანაც ყველა ეს პროგრამა თვითმართველი ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას ისახავს მიზნად. ერთიანი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავების, დამტკიცებისა და განხორციელების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს „ადგილობრივი თვითმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომლის თანახმადაც გარდა საკუთარ კომპენტენციებში შემავალი საკითხებისა, თვითმართველი ერთეული უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ისეთ საკითხებზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმართველი ერთეულისთვის.

პროგნოზი გეგმისაგან განსხვავებით, არ არის მკაფიო მიზნობრივი მიმართულების მატარებელი, სავალდებულოდ შესასრულებელი, არ გააჩნია სამისამართო ხასიათი, შეიძლება იყოს ინვარიანტული (რამდენიმე ვარიანტის წარმოდგენის უნარი) და მართვის კონკრეტულ სისტემასთან ნაკლებად მკვეთრად მიბმული. ანუ პროგნოზი თავისთავად არ წარმოადგენს უშუალოდ მმართველობით დოკუმენტს — დოკუმენტი, რომლის მიხედვით მოქმედება სავალდებულოა. პროგნოზირების ფუნქციებია — აუცილებებლი სამეცნიერო-ინფორმაციული ფონის შექმნა სხვადასხვა მმართველობითი გადაწყვეტილებების მისაღებად და სათანადო ბაზის ორგანიზება უკვე უშუალოდ მმართველობითი დოკუმენტების (გეგმები, პროგრამები და სხვ.) შემუშავებისთვის. ამიტომ პროგნოზირება საკუთრივ, ერთ-ერთ აუცილებელ სტადიას, დაგეგმვისა თუ პროგრამირების ერთ-ერთ ეტაპს წარმოადგენს.

პროგნოზირება არა მარტო გამონათქვამია ხვალინდელი დღის შესახებ. ეს არის კვლევა, საქმის მომავლის შესწავლა. მაგა-

ლითად, არსებობს მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის, ტრანსპორტის განვითარების პროგნოზირება.

პროგნოზირება, და ეს ყველაზე მთავარია, არ იფარგლება მხოლოდ მომავლის განჭვრეტით, იგი ხელს უწყობს მასზე ზემოქმედებას საჭირო მიმართულებით. ჩვენ ვცდილობთ არა მარტო გავიგოთ, თუ როგორი იქნება ტრანსპორტი ხუთი წლის შემდეგ, არამედ მთავარია გავარკვიოთ, თუ რა უნდა გაკეთდეს, რომ იგი უფრო უკეთესი, ეფექტური გახდეს, ისეთი, როგორიც სჭირდება ადამიანებს.

სწორედ პროგნოზირება გვეხმარება გეგმების სწორ შემუშავებაში, ბიუჯეტის შედგენაში, ბიზნესის პერსპექტივის განსაზღვრაში.

მომავლის შესაცნობად მეცნიერებმა შეიმუშავეს სპეციალური მეთოდები და გააერთიანეს საერთო სახელწოდებაში „პროგნოსტიკა". პროგნოსტიკა არის მეცნიერება პროგნოზირების კანონებისა და წესების შესახებ. იგი გვეხმარება იმის დანახვაში, თუ როგორი იქნება სამყაროს ხვალინდელი დღე[25].

პროგრამას უფრო მეტი საერთო აქვს გეგმასთან, ვიდრე პროგნოზს. განსხვავება იმაში მდგომარეობს, რომ პროგრამა, როგორც წესი, შემუშავებული და რეალიზებულია რომელიმე ერთი ან რამდენიმე განსაკუთრებით მწვავე პრობლემის გადასაწყვეტად და არ მოიცავს სრულად მართვის ობიექტის მთელს სისტემას, ყველა თავისი შიდა და გარე ურთიერთკავშირებით. ამ აზრით, იგი ატარებს ნაკლებად კომპლექსურ და სისტემურ ხასიათს, ვიდრე გეგმა, რომლის შევსებასა და კონკრეტიზებასაც ახდენს. დაგეგმვა წარმოადგენს ეკონომიკური მართვის მუდმივ ატრიბუტს, პროგრამა ჩნდება მასზე განსაკუთრებული მოთხოვნის არსებობის დროს, ისეთი პრობლემის წარმოქმნისას, რომლის ეფექტიანი გადაწყვეტაც ჩვეული მმარ-

---

25 ევგენი ბარათაშვილი, ლარისა თაკალანძე, ნოდარ გრძელიშვილი – ბიზნესის კონკურენტუნარიანობა და ადმინისტრირება, თბილისი 2010, გვ.313.

თველობითი პრაქტიკის ფარგლებში ვერ ხერხდება. ამ თვალსაზრისით, პროგრამები მმართველობითი პრაქტიკის გამონაკლისად უფრო გვევლინება, ვიდრე ნორმად. პროგრამები რაც უფრო ნაკლებია, მით უკეთ მუშაობს მართვის ჩვეული სისტემა, მით უფრო მეტი ყურადღება ექცევა ყოველ კონკრეტულ პროგრამას, მით უკეთ არის შენარჩუნებული პროგრამების (მათ შორის, ფინანსების კუთხითაც) პრიორიტეტის მოთხოვნა ჩვეულებრივ მმართველობით ღონისძიებებთან შედარებით.

დაგეგმვის (ეროვნული და რეგიონული) ფუნქციები და ამოცანები თანამედროვე პირობებში შეიძლება წარმოვადგინოთ შემდეგნაირად:

1. გეგმა შესაძლებელს ხდის ეკონომიკის მართვის მიზანმიმართულ, სისტემურ, განხორციელებას, პერსპექტივის გავალისწინებით მიმდინარე რეგულირების (წინააღმდეგ შემთხვევაში იგი აღმოჩნდება ქაოტური და ნაკლებეფექტიანი) სხვადასხვა კერძო მეთოდებისა და ინსტრუმენტების რაციონალურ გამოყენებას.

2. დაგეგმვის წყალობით შესაძლებელია მართვის ორგანოების საქმიანობის („მმართველობითი ეფექტი") გაუმჯობესება — წინასწარ მოხდეს მართვის ყველა სტრუქტურისა და დონის, აგრეთვე სამეურნეო სუბიექტების მომავალი მოქმედებების კოორდინირება და ერთმანეთთან შეკავშირება. გეგმის შემუშავებისა და რეალიზაციის პროცესში მაღლდება მმართველობითი სტრუქტურების ურთიერთქმედების დონე, გამოირიცხება დუბლირების შესაძლებლობა, მიიღწევა რესურსების უფრო ეკონომიკური გადანაწილება.

3. მიმდინარე და საშუალოვადიანი დაგეგმვა წარმოადგენს ნორმალური საბიუჯეტო პროცესის ძირითად სოციალურ-ეკონომიკურ ბაზას, იძლევა ქვეყნისა და რეგიონის ეკონომიკურ და სოციალურ განვითარებაში ბიუჯეტის როლის უფრო ზუსტად განსაზღვრის შესაძლებლობას, საბიუჯეტო შემოსავლების კონ-

კრეტული წყაროებისა და საბიუჯეტო გასავლების (ხარჯები) მიმართულებების დადგენას საბიუჯეტო კლასიფიკაციის ყველა მუხლის მიხედვით.

4. დაგეგმვა წარმოადგენს ეკონომიკის სახელმწიფო და მუნიციპალური სექტორების, აქციათა სახელმწიფო პაკეტების ეფექტიანი მართვის უმნიშვნელოვანეს მეთოდს.

დაგეგმვის გზით შესაძლებელია ეკონომიკის, სახელმწიფოსა და რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკის სახელმწიფოებრივი რეგულირების მრავალი მნიშვნელოვანი ამოცანის ეფექტიანი რეალიზება. მათ რიცხვში:

— უმნიშვნელოვანესი მაკროეკონომიკური პროპორციების (იმ შემთხვევებში, როცა ამის გაკეთება ბაზარს არ შეუძლია) მხარდაჭერა, მათ შორის მოთხოვნა-მიწოდების, ფულად მასასა და სამეურნეო საქმიანობის მოცულობას შორის, სახალხო მეურნეობაში ეფექტიანი მოთხოვნის შენარჩუნება;

— არსებული სამუშაო ადგილებისა და შეთავაზებული სამუშაო ძალის რაოდენობისა და ხარისხის აუცილებელი თანაფარდობის შენარჩუნება, მათ შორის მოსახლეობის, ქალაქებისა და რაიონების ცალკეული კონტიგენტების მიხედვით;

— სხვადასხვა სტრატეგიული საქონლის წარმოების აუცილებელი დონეების მხარდაჭერა, ეკონომიკური უსაფრთხოების შენარჩუნება;

— საერთო-ეკონომიკური და საბაზრო ინფრასტრუქტურების განვითარება და საერთო სამეურნეო პირობების შექმნა ეკონომიკის ყველა სექტორისთვის, ენერგეტიკული, სატრანსპორტო, ინფორმაციული და საფინანსო-საშუამავლო სისტემებით სარგებლობის ნორმალური შესაძლებლობების უზრუნველყოფა;

— საზოგადოებრივად უმნიშვნელოვანესი სფეროებოს, დარგებისა და საწარმოებისთვის ობიექტურად არსებული ნეგატიური ფაქტორების ზემოქმედებისა და სამეურნეო საქმიანობის ხარჯების კომპენსაცია;

— საწარმოების თანდათანობითი ჩართვა ახალ სამეურნეო სისტემაში, ბაზართან შეხვედრის გამო მათი მასობრივი გაკოტრების დაუშვებლობა, სახალხო მეურნეობის ძირითადი რგოლის რესტრუქტურიზაციის ხელშეწყობა;

— საქონელმწარმოებელთა ორიენტირება სტრატეგიულ კონიუნკტურაში, სამეურნეო საქმიანობის აუცილებელი ინფორმაციული უზრუნველყოფის შექმნა ეკონომიკის ყველა სექტორისთვის;

— აუცილებელი საინვესტიციო და ინოვაციური აქტივობის მხარდაჭერა, მსხვილი საინვესტიციო და სამეცნიერო-ტექნიკური პროექტების რელიზაციის ხელშეწყობა;

— სახალხო მეურნეობაში არსებული ან მოსალოდნელი მწვავე პრობლემების კომპლექსური გადაწყვეტა, მათ შორის მიზნობრივი პროგრამების ურთიერთდაკავშირებული სისტემის რეალიზაციის საფუძველზე;

— მოსახლეობის ცხოველმოქმედების მინიმალური გარანტიებისა და მისი ეკონომიკური საქმიანობის მხარდაჭერა, ცხოვრების დონეში არსებული არაფრით გამართლებული მკვეთრი რეგიონთაშორისი და სოციალური განსხვავებების ლიკვიდაცია;

— სახელმწიფოს მიერ საზოგადოებისთვის წარმოდგენილი ე.წ. „სოციალურ კეთილდღეობათა" ან „საზოგადოებრივი საქონლის" აუცილებელი მოცულობისა და სტრუქტურის განსაზღვრა და მხარდაჭერა, ეკონომიკის ყველა სექტორის ეფექტიანი მონაწილეობის ხელშეწყობა სოციალური პოლიტიკის რეალიზაციაში, მოსახლეობის სოციალური აქტივაციის, თვითდასაქმებისა და თვითორგანიზაციისთვის სათანადო პირობების შექმნა.

დაგეგმვის, პროგრამირებისა და პროგნოზირების მიზნების რეალიზაციისთვის შეიძლება შემოთავაზებულ იქნას (რეგიონისთვის მისაყენებლად) პერსპექტიული ეკონომიკური დოკუმენტების სისტემა, რომელთაგან თითოეული თავის ფუნქციას ას-

რულებს. ერთ-ერთი მათგანი უკვე გამოიყენება პრაქტიკაში, სხვების დანერგვა კი მიზანშეწონილია პრაქტიკაში. ქვემოთ მოცემულია ამგვარი დოკუმენტების ნუსხა და მათი მოკლე დახასიათება.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიული კონცეფცია მოიცავს 10-20 წლიან პერსპექტიულ პერიოდს. იგი გულისხმობს შემდგომი განვითარების იდეოლოგიას, მოძრაობის მიმართულებას, ინსტიტუციონალური ცვლილებების სტრატეგიას, სოციალური ძვრების, საზოგადოებრივი რესურსების გამოყენებას. კონცეფციის შემუშავება ხდება ერთი ვარიანტის სახით და ყველა შემდგომ მიგნებას სამეცნიერო და პოლიტიკურ ფუნდამენტრად ემსახურება.

სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციების პროგნოზები თავისთავად წარმოადგენენ პროგნოზირების სისტემას სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციების ყველა ცალკეული შემადგენლის მიხედვით. დროითი დიაპაზონი სრულიად განსხვავებულია. ისინი დგებიან რამდენიმე ვარიანტად. განსაკუთრებით გამოირჩევიან სარესურსო პროგნოზები. საბოლოო შედეგი — ეს არის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგნოზი და რუსეთის საზოგადოების განვითარების პროგნოზული სცენარები, რაც მომავალი სამუშაო დოკუმენტების შემუშავების სამეცნიერო-ინფორმაციულ საფუძველს წარმოადგენს.

სტრატეგიული გეგმა განვითარების სტრატეგიულ კონცეფციას განიხილავს უახლოესი 10-15 წლის განმავლობაში. იგი დგება ერთი ვარიანტის სახით კომპლექსური პროგნოზების საფუძველზე და შეიცავს რეგიონის სტრატეგიული განვითარების ცალკეული მიმართულებების მიხედვით მიზნებისა და ამოცანების დაწვრილებით სისტემას, საფუძველმდებარე საკვანძო მახასიათებელ-ინდიკატორებს, უმთავრესი სტრატეგიული პროექტებისა და დასახულ ღონისძიებათა ნუსხას.

მოქმედებათა საშუალოვადიანი პროგრამა ეკონომიკის სტაბილიზაციისა და შემდგომი განვითარებისათვის შემუშავდება 3-5 წლის ვადით კონცეფციის, სტრატეგიული გეგმის, პროგნოზების, სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის საშუალოვადიანი ამოცანების საფუძველზე. მას გააჩნია სამისამართო ხასიათი და დავალებების, მაჩვენებლების, ღონისძიებებისა და პროექტების, აგრეთვე მკაფიო წლიური, საუწყებო და რაიონული ჭრილი. მოქმედების პროგრამა ფაქტობრივად ასრულებს საშუალოვადიანი რეგიონული გეგმის ფუნქციებისა და პირდაპირი მოქმედების მმართველ დოკუმენტად გვევლინება.

მიზნობრივი პროგრამებისა და საინვესტიციო პროექტების შემუშავება ხდება სტრატეგიული გეგმისა და სტაბილიზაციის პროგრამის შესაბამისად. ისინი ორიენტირებულნი არიან სხვადასხვა რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტასა და ინვესტიციების მოზიდვაზე მომავალი განვითარების მიზნით.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების წლიური პროგნოზები მუშავდება რუსეთის ფედერაციის პროგნოზების ერთიან სისტემაში. ისინი ფაქტობრივად წლიური გეგმის ფუნქციებს ასრულებენ და სტაბილიზაციის პროგრამების წლიური „ჭრის" დეტალიზებას ახდენენ. ისინი საბიუჯეტო პროცესის სოციალურ-ეკონომიკურ საფუძველს წარმოადგენენ როგორც ბიუჯეტის შედგენის, ისე მისი შესრულების შეფასების დროს.

რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საშუალოვადიანი გეგმა წამყვან ეკონომიკურ დოკუმენტად გვევლინება რეგიონულ მართვაში სტაბილური სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციის დროს. იგი დგება 3-4 წლიანი პერიოდის ვადით. ეს გეგმა ეკონომიკური მართვის ძირითად ინსტრუმენტად გვევლინება. მას კომპლექსური ხასიათი გააჩნია, რეგიონის მთელ სისტემაზე ვრცელდება და შესაძლებელს ხდის მიმდინარე მართვისა და რეგულირების ზომების მიზანმიმართულებასა და ურთიერთდაკავშირებულობას. გეგმა წარმოადგენს სამისა-

მართო დოკუმენტს და დადის ქვემდგომ მმართველობით სტრუქტურებსა და სამეურნეო სუბიეტებამდე. იგი დგება სფეროს პრობლემური და ფუნქციონალური, უფრო ნაკლებად — დარგობრივი (ეს შეეხება ადგილობრივ მეურნეობასა და ინფრასტრუქტურას) პრინციპით. გეგმა შეიცავს:

— ინდიკატიულ მახასიათებლებს, ორიენტირებს, დირექტიულ დავალებათა შეზღუდულ წრეს;

— რეგიონული შეკვეთების სისტემას;

— რეგიონული ღონისძიებების, პროექტებისა და პროგრამების გეგმიურ პერიოდში სარეალიზაციო ნუსხას;

— საკონტროლო ბალანს-ორიენტირების სისტემასა და წარმოებისა და გადანაწილების მკვეთრი ბალანსების შეზღუდულ წრეს სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი რესურსებისა და პროდუქტების (ამ სახის საქონლის მიწოდების ბაზით მკვეთრი შეკვეცის მუქარის შემთხვევაში) მიხედვით;

— სამეურნეო სუბიექტებისთვის მნიშვნელოვანი სტრატეგიულ პროგნოზულ ინფორმაციას;

— წინამდებარე პერიოდისთვის მისაღები სტაბილური ეკონომიკური, ფინანსური, სოციალური, ეკოლოგიური თუ რეგიონული ორგანოების მარეგულირებელი გავლენის სხვა ინსტრუმენტების სისტემა სამეურნეო სუბიექტებზე.

რეგიონის საშუალოვადიანი გეგმას ტერიტორიული, უწყებრივი და რაიონული ჭრილი გააჩნია.

რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საშუალოვადიანი გეგმის შესაძლო სტრუქტურა შეიძლება წარმოდგეს შემდეგი სახით:

1. გეგმის კრებსითი განყოფილება. შეიცავს სოციალურ-ეკონომიკური, განვითარების მიზნების სისტემას, მიზნობრივი მაჩვენებლების, უმთავრესი სოციალურ-ეკონომიკური ნორმატივების ჩათვლით. განყოფილებაში შედის რეგიონული მიკროეკონომიკური მაჩვენებლები და განვითარების პროპორციები. მი-

თითებულია, აგრეთვე უმნიშვნელოვანესი სოციალურ-ეკონომიკური და სხვა სახის შემზღუდველები (ლიმიტები), მიღებული პერსპექტიული პერიოდის ვადით, რომლის გვერდის ავლაც (უმუშევრობის დონის, ცხოვრების დონის, რეგიონული უსაფრთხოების და სხვ.) არ შეიძლება. ხდება საშუალოვადიანი მაკროეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი პოზიციების ფორმულირება.

2. რეგიონის ადგილი საქართველოს და მსოფლიო მეურნეობაში. ხასიათდება რეგიონის ძირითადი ფუნქციების რეალიზაცია შრომის შიდა და საერთაშორისო დანაწილების სისტემაში. მოყვანილია ორიენტირები დარგთაშორისი და საერთაშორისი გაცვლისთვის. ფასდება რეგიონის ეკონომიკის „ღიაობის" ცვლილებების დონე. ფორმულირდება საგარეო ეკონომიკური და რეგიონთაშორისი პოლიტიკის ძირითადი მდგომარეობები.

3. მოსახლეობის რიცხოვნება და სტრუქტურა. ფასდება პერსპექტიული ცვლილებები მოსახლეობის ასაკობრივ-სქესობრივი და სოციალურ-პროფესიულ სტრუქტურაში, მოსახლეობის სხვადასხვა კონტიგენტების რიცხოვნება, ბუნებრივი და მექანიკური მოძრაობის მაჩვენებლები. ფორმულირდება რეგიონული დემოგრაფიული პოლიტიკის ზომები.

4. უმნიშვნელოვანესი რეგიონული მოთხოვნილებები. ფასდება მოთხოვნილებების პერსპექტიული დონეები ძირითად სტრატეგიულ პროდუქტებზე (ენერგია, საწვავი, სურსათ-სანოვაგე, კონსტრუქციული მასალები, ტექნიკა, მოწყობილობები და სხვ.).

5. უმნიშვნელოვანესი რეგიონული რესურსები. განისაზღვრება რეგიონის პერსპექტიული სარესურსო შესაძლებლობები, მათ შორის სამრეწველო, სამეცნიერო-ინფორმაციული, შრომითი, მიწების, წყლის რესურსების, სამშენებლო, სატრანსპორტო კავშირების, საგარეო ვაჭრობის გამოყენების შე-

საძლ;ებლობები, ფორმულირდება სარესურსო პოლიტიკის მიმართულებები.

6. რეგიონული ეკონომიკური რეფორმა. ფორმულირდება ამოცანების კომპლექსი მიმდინარე ეკონომიკური რეფორმის ყველა პრობლემის მიხედვით., საწარმოთა რესტრუქტურიზაციის საკითხების, სოფლის მეურნეობის, ტრანსპორტის, საცხოვრებელ-კომუნალურ, საბაზრო ინფრასტრუქტურისა და სხვა სფეროში რეფორმების ჩათვლით.

7. სოციალური განყოფილება (ბლოკი). მოიცავს მოსახლეობის ცხოვრების დონესთან დაკავშირებული ძირითადი საკითხების კომპლექსს, მათ შორის: მოსახლეობის შემოსავლებისა და გასავლების, საცხოვრებელი პირობების, კვების ხარისხისა და დონის,, ჯანდაცვის სფეროს, განათლებისა და კულტურის, სოციალური უზრუნველყოფისა და სოციალური დახმარებისა და სხვ. სფეროების ცვლილებებს.

8. რეგიონის ეკონომიკური ბაზა ფორმულირდება ქალაქის ეკონომიკური პოლიტიკის ამოცანები და მიმართულებები რეგიონისთვის შემოსავლის მომტანი, ბიუჯეტის შემავსებელ ძირითად დარგებთან, სფეროებსა და ობიექტებთან და მოსახლეობის უზრუნველყოფასთან მიმართებაში. მათ რიცხვში: სამრეწველო, სატრანსპორტო-საგარეოსავაჭრო კომპლექსი, სამეცნიერო კომპლექსი, უმაღლესი და სპეციალური განათლების სფერო, ტურისტული კომპლექსი და სხვ. ფასდება მაჩვენებელ-ორიენტირები ეკონომიკური ბაზის შესაბამისი ელემენტების განვითარება.

9. აგრო-სამრეწველო კომპლექსი. განიხილება სურსათის წარმოებასთან, ტრანსპორტირებასთან, გადამუშავებასთან, შენახვასთან დაკავშირებუყლი საკითხების კომპლექსი, ნედლეულის მიწოდების, რეგიონებთან გაცვლა-გამოცვლის, იმპორტის და სხვ. საკითხები. გათვალისწინებულია მეურნეობის ყველა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმები, „საოჯახო ეკ-

ონომიკის", მებაღეობის რესურსების, პირადი სუბსიდირების მეურნეობების ჩათვლით, ფორმულირდება რეგიონული პოლიტიკის მიმართულებები სასურსათო უსაფრთხოების, აგროსამრეწველო კომპლექსის განვითარების, სასურსათო უზრუნველყოფის გაუმჯობესებისა და სამომხმარებლო ბაზრის ფუნქციონირების კუთხით.

10. საერთო-რეგიონული ინფრასტრუქტურა და ცხოვრების დონის უზრუნველყოფის სისტემა. ჩართულია ენერგეტიკის, სატრანსპორტო მეურნეობის, წყალმომარაგებისა და კანალიზაციის, საინჟინრო და ცხოვრების უზრუნველყოფის სხვა სისტემების საკითხები. ითვალისწინებენ საწარმოთა ინფრასტრუქტურის ყველა ორგანიზაციულ-სამართლებრივ ფორმას. ფორმულირდება პოლიტიკის მიმართულება ინფრასტრუქტურისა და რეგიონის ფუნქციონირების უზრუნველყოფის სფეროში.

11. რეგიონული მეურნეობა. მოცემულ განყოფილებაში ფორმულირდება დარგებისა და მეურნეობების განვითარების მიმართულებები, რომლებიც რეგიონის ადმინისტრაციის უწყებაში მართვის მიღებულ სისტემასთან შესაბამისობაში იმყოფებიან.

12. რეგიონული შეკვეთა. გეგმაში ჩართულია რეგიონული შეკვეთის კრებსითი მონაცემები და კონკრეტული ნუსხები.

13. მოსახლეობის დასაქმება. განყოფილება მოიცავს ზომების კომპლექსს რაციონალურ დასაქმებასთან, სამუშაო ადგილების შექმნასთან, პროფესიულ გადამზადებასთან დაკავშირებით. ცალკე გამოიყოფა საკითხი ახალგაზრდობის დასაქმების ხელშეწყობასთან დაკავშირებით. ფორმულირდება რეგიონული პოლიტიკა დასაქმების სფეროში.

14. ეკოლოგია. ფორმულირდება პოლიტიკისა და ზომების ერთობლიობა ჯანდაცვისა და ეკოლოგიური სიტუაციის ნორმალურ დონეზე შენარჩუნების თვალსაზრისით.

15. რეგიონთაშორისი კავშირები. ფორმულირდება რუსეთის რეგიონებთან ურთიერთქმედების აქტივაციასთან დაკავშირებული, რეგიონული ბაზრების მაფორმირებელი და რეგიონთაშორისი ასოციაციის ფარგლებში თანამშრომლობის პოლიტიკა, მიმართულება და ზომები.

16. ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება. ფორმულირდება საგადასახადო, საფასო და ამორტიზაციული პოლიტიკის, მიწათსარგებლობის, არენდის სფეროში პოლიტიკის მიმართულებები. განიხილება გარანტიების, მხარდაჭერის სტიმულირების, რეჟიმის, ინვესტიციების საკითხები. განისაზღვრება სამეურნეო სუბიექტების საქმიანობის მარეგულირებელი ძირითადი საკონტროლო მაჩვენებლები, ნორმატივები, სტიმულები.

17. ინვესტიციები. ფორმულირდება საინვესტიციო პოლიტიკის მიმართულებები, საინვესტიციო პროცესის დამახასიათებელი ძირითადი მაჩვენებლები. მოყვანილია მშენებლობის გამსხვილების სამისამართო პროგრამა.

18. უმნიშვნელოვანესი პროგრამები და პროექტები. მოყვანილია პროგრამებისა და პროექტების კრებსითი ურთიერთდაკავშირებული ნუსხა, რეალიზაციისთვის მონიშნულ პერსპექტიულ პერიოდში.

19. რეგიონის მართვის სისტემის სრულყოფა. ფორმულირდება ზომები, დაკავშირებული ფედერალური, რეგიონული და მუნიციპალური მართვის ეფექტიანობის ამაღლებასთან დაკავშირებით.

20. რეგიონული ბალანსები. უმნიშვნელოვანეს ბალანსთა ურთიერთდაკავშირებული სისტემა.

21. რეგიონის ფინანსები. განიხილება საშუალოვადიანი გეგმის შესრულების ფინანსური საფუძველი. განისაზღვრება კრებსითი საფინანსო ბალანსისა და რეგიონის პერსპექტიული ბიუჯეტის ძირითადი მაჩვენებლები. ფორმულირდება რეგიონული საფინანსო პოლიტიკა, პოლიტიკური სესხების, ფინანსურ ბა-

ზარზე არსებული პოლიტიკის, საბანკო და სხვ. პოლიტიკის ჩათვით.

პროგნოზი განისაზღვრება როგორც მეცნიერულად დასაბუთებული ალბათური მსჯელობა პერსპექტივების, მომავალში ამა თუ იმ მოვლენის ან პროცესის შესაძლო მდგომარეობისა და მათი განხორციელების თუ ცვლილების ალტერნატიული გზებისა და ვადების თაობაზე.

პროგნოზირება არ დაიყვანება მომავლის (თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში ეს აუცილებელია) დეტალების წინასწარხედვის მცდელობებზე. იგი ამოდის მომავლის მოვლენებისა და პროცესების დიალექტიკური დეტერმინაციიდან, ამასთან აუცილებლობა თავის გზას შემთხვევითობების გავლით იკვალავს და მომავლის მოვლენებისადმი საჭიროებს ალბათურ მიდგომას შესაძლო ვარიანტების ფართო ნაკრების გათვალისწინებით. პროგნოზირება შეიძლება ეფექტიანად გამოიყენებოდეს შედარებით უფრო ალბათური ან სასურველი ოპტიმალური ვარიანტის შერჩევაში გეგმის, პროგრამის, პროექტისა თუ საერთოდ, ნებისმიერი მმართველობითი გადაწყვეტილების დასაბუთების დროს.

ეკონომიკური პროგნოზირება როგორც მეცნიერული განჭვრეტის, შესაძლო ეკონომიკური ტრაექტორიების ვარიანტული ჰიპოთეზების აგება, უფრო შორეული მომავლის დროით ინტერვალში შეღწევას ლამობს. ეკონომიკური პროგნოზები 10-20 წლიანი და ზოგჯერ 25-30 წლიანი პერიოდით იშვიათობას წარმოადგენენ. ამასთან ერთად, ფართოდ გამოიყენება მოკლევადიანი პროგნოზებიც: არა მხოლოდ ერთწლიანი, არამედ ერთწლიანიც. ეს ძირითადად ბაზრების, ფასების, სავალუტო კურსებისა და სხვ. ქცევის კონიუნქტურული პროგნოზებია.

სამწუხაროდ, ქართული ეკონომიკური პოლიტიკის და განსაკუთრებით კი საბიუჯეტო სფეროს მოწყობის ერთ-ერთ სუსტ წერტილად სწორედ მაკროეკონომიკური პროგნოზირება რჩება.

ბიუჯეტის შედგენის დროს გამოყენებული მაკროეკონომიკური პროგნოზირების არასათანადო დონე, შემდგომში ბიუჯეტის აუცილებელ ცვლილებებს იწვევს, რაც ბიზნეს-გარემოს აუარესებს (საქმიანი წრეებისთვის სახელმწიფო ბიუჯეტი გზამკვლევის ფუნქციას ასრულებს, შესაბამისად, არასწორად დაგეგმილი ბიუჯეტი არასწორ სიგნალებს იძლევა და ბიზნესის განვითარების წინასწარ გაკეთებული პროგნოზები სათუო ხდება) და თავად ბიუჯეტის შესრულებაში ქმნის სერიოზულ პრობლემებს.

მკაცრი მეცნიერული თვალსაზრისით, პროგნოზი უნდა წინ უძღოდეს გეგმის რეალიზაციის ეტაპს, გეგმის მსვლელობის, შესრულების (ან ვერ შესრულების) შედეგების, მისი ღონისძიებების შეფასებისა და ყოველივე იმის მომცველი, რაც არ ექვემდებარება დაგეგმვას. პროგნოზი და გეგმა განსხვავდებიან ერთმანეთისგან მომავალზე ინფორმაციის ოპერირების საშუალებებით. შესაძლო ან სასურველის ალბათური აღწერა — ეს პროგნოზია, უფრო ზუსტად კი გეგმის რეალიზაციის ეფექტი., ხოლო დირექტიული გადაწყვეტილება ღონისძიებებთან დაკავშირებით შესაძლებლის, სასურველის მიღწევის თვალსაზრისით კი — გეგმა.

პროგნოზების ტიპოლოგია შეიძლება აიგოს სხვადასხვა კრიტერიუმის მიხედვით პროგნოზირების მიზნების, ამოცანების, საგნის, ობიექტების, საკვლევი პრობლემების, წინმსწრები პერიოდის, მეთოდებისა და ორგანიზაციის შესაბამისად. საფუძველმდებელი არის პრობლემურ-მიზნობრივი კრიტერიუმი: რა მიზნით დგება პროგნოზი? ამ კრიტერიუმის შესაბამისად განასხვავებენ პროგნოზის შემდეგ ტიპებს:

საძიებო პროგნოზი თავისთავად წარმოადგენს მომავალში მოვლენის ან პროცესის შესაძლო მდგომარეობების განსაზღვრას. მხედველობაში მიიღება წარსულში ან აწმყოში შესაწავლი მოვლენის განვითარების ტენდენციების პირობითი

გაგრძელება მომავალში. ამ შემთხვევაში ხდება შესაძლო გადაწყვეტილებისგან განყენება (აბსტრაჰირება), რომლის საფუძველზეც შეიძლება ტენდენციების რადიკალური შეცვლა, რიგ შემთხვევებში პროგნოზის თვითგანადგურების გამოწვევა. ეს პროგნოზი პასუხობს კითხვას: სავარაუდოდ რა არის ყველაზე უფრო მოსალოდნელი არსებული ტენდენციების შენარჩუნების პირობებში?

ნორმატიული პროგნოზი – მიზნად დასახული მოვლენის შესაძლო მდგომარეობათა მიღწევის გზებისა და ვადების განსაზღვრა. მხედველობაში მიიღება სასურველ მდგომარეობათა მიღწევის პროგნოზირება წინასწარ მოცემული ნორმების, იდეალების, სტიმულების, მიზნების საფუძველზე. ასეთი პროგნოზი პასუხობს კითხვას: რა გზებით მიიღწევა სასურველი შედეგი?

მიზნობრივი პროგნოზი – გარკვეულ სკალაზე (ველი) პროგნოზირებადი შესაძლებლობების აგებაა შეფასებითი ფუნქციების გამოყემებით: არასასურველი – ნაკლებად სასურველი უფრო მეტად სასურველი – ყველაზე სასურველი – ოპტიმალური. სხვაგვარად, აქ საუბარია დანაწილებასა და უპირატესობაზე (პრეფერენციები). ეს პროგნოზი პასუხობს კითხვას: რა არის საკუთრივ, სასურველი და რატომ?

გეგმიური პროგნოზი გეგმების შესრულების (ან შეუსრულებლობის) მსვლელობა თავისთავად წარმოადგენს საძიებო და ნორმატიული პროგნოზული ინფორმაციის შემუშავებას შედარებით მიზანშეწონილი გეგმიური ნორმატივების, დავალებების, დირექტივების შერჩევას არასასურველი, გამორიხვას დაქვემდებარებული ალტერნატივების გამოვლენით. გეგმიურ პროგნოზში მნიშვნელოვანია მიღებული გეგმიური გადაწყვეტილებების პირდაპირი ან შერეული შედეგების გულმოდგინე გამოვლენა. ასეთი მიდგომა პასუხობს კითხვას: როგორ და რა მიმართულებით უნდა მოხდეს დაგეგმვის ორიენტირება დასახული მიზნების ეფექტიანი მიღწევისთვის?

პროგრამული პროგნოზი პროგნოზირებადი მოვლენის, პროცესის სავარაუდო მდგომარეობის მიღწევის შესაძლო გზების, ზომებისა და პირობებისა, პასუხობს კითხვას: რა არის კონკრეტულად აუცილებელი სასურველის მისაღწევად? ამ კითხვაზე პასუხის გასაცემად მნიშვნელოვანია როგორც დამატებითი და საძიებო, ისე ნორმატიული პროგნოზების შემუშავება.

პროგნოზი გეგმისგან განსხვავებით დგება რამდენიმე ვარიანტად და მაკლებად მიბმულია მართვის კონკრეტულ სიტუაციასთან. ის არ წარმოადგენს უშუალო მმართველობობით დოკუმენტს, რომლის მიხედვით მოქმედება სავალდებულოა. პროგნოზირების ფუნქციები მდგომარეობს აუცილებელი სამეცნიერო-ინფორმაციული ფონის შექმნაში მმართველობითი გადაწყვეტილების მისაღებად და დოკუმენტის მისაღებად (გეგმები, რეკომენდაციები, პროგრამები და სხვ.) ამიტომ პროგნოზირება წარმოადგენს დაგეგმვის, ან პროგრამირების ერთ-ერთ აუცილებელ ეტაპს. ეკონომიკური დაგეგმვა ისახავს ამოცანად ეკონომიკური ვარდნის აღმოფხვრის შესაძლებლობის გამოვლენას, ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფას, ეფექტიანობის, ეკონომიკის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას მთლიანობაში. პროგნოზირებაში გამოყენებულ განმსაზღვრელ მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებს შორის შეიძლება დავასახელოთ შემდეგი:

— მთლიანი შიდა პროდუქტი მთლიანობაში და წარმოებაში ერთ დასაქმებულ კაცზე და აგრეთვე, ერთ სულ მოსახლეზე;

— ინვესტიციების მოცულობა მთლიან შიდა პროდუქტზე;

— საბიუჯეტო, ბიუჯეტგარეშე, უცხოური ინვესტიციების საერთო მოცულობა წარმოებასა და სოციალურ სფეროში;

— ექსპორტი და იმპორტი;

— ეკონომიკის დარგობრივი სტრუქტურა (სხვადასხვა დარგების წვლილთა თანაფარდობა მშპ-ში);

— მოცემულ ტერიტორიაზე გამოშვებული ეროვნული პროდუქციის კონკურენტუნარიანობა მსოფლიო ბაზრებზე;

— პროდუქციათა და ძირითად საშუალებათა განახლება;

— საწარმოების ჩადება საკუთრების სხვადასხვა ფორმაში, მცირე და მსხვილი ბიზნესის მოგება, ინვესტიციები.

პროგნოზირება და დაგეგმვა ზემოთ ჩამოთვლილ მაჩვენებელთა წრის ეკონომიკის (რეგიონში) ეფექტიანი, მიზანმიმართული სახელმწიფო მართვის ერთ-ერთ პირობას წარმოადგენს, რაც შედარებით სუსტი მხარეების გამოვლენისა და ეკონომიკური წინსვლის ორიენტირების დადგენის საშუალებას იძლევა პერსპექტივაში. სახელმწიფო დონეზე პროგნოზირება იმდენად მჭიდროდ ურთიერთქმედებს და ერწყმის დაგეგმვას, რომ თანამედროვე ეკონომიკაში მართებულია საუბარი არა გეგმებსა და პროგნოზებზე ცალ-ცალკე, არამედ გეგმა-პროგნოზებზე. სწორედ ასეთი მიდგომა პასუხობს სავსებით ქვეყნის განვითარების დღევანდელი ეტაპის მოთხოვნებს.

საქართველოს ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტია მაკროეკონომიკური პროგნოზირებისა და შესაბამისად, ყველა დონის ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისათვის. „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლის შესაბამისად, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო ყოველი წლის 1 მარტს მუშაობას იწყებდა დოკუმენტზე, რომელიც მოიცავდა:

- საშუალოვადიან მაკროეკონომიკურ პროგნოზებს;
- საშუალოვადიან ფისკალურ პროგნოზებს;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად მონაცემებს და მიმართულებებს;
- ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმართველი ერთეულების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებს.

მას შემდეგ, რაც გაუქმდა „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საქართველოს კანონი, ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტთან დაკავშირებული

რეგულაციები შევიდა „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსში“ (მუხლი 34).

მიზნობრივი პროგრამები იქცნენ რეგიონული ეკონომიკური მართვის ყველაზე უფრო გავრცელებულ საშუალებებად, მეთოდებად. ეს იმითი აიხსნება, რომ თავისი ძირითადი ფუნქციების გარდა — რომელიმე მწვავე რეგიონული პროგრამის სწრაფად გადაწყვეტა, ან ძალიან მნიშვნელოვანი მიზნობრივი პროგრამების პროექტის რეალიზება ადმინისტრაციისთვის მის საქმიანობაში მთელი რიგი სხვა ამოცანების გადაწყვეტის საშუალებად გამოდგება. ისინი შემუშავდება ფინანსური და სხვა რესურსების მილების მიზნით და წარმოადგენენ პოლიტიკური საქმიანობის ინსტრუმენტს, რეგიონის მართვის ორგანოების სამუშაოს გაუმჯობესების საშუალებას, გამოიყენებიან სხვა ამოცანების გადასაწყვეტად. მიზნობრივ პროგრამებთან ამგვარი მიდგომა ამცირებს როგორც მართვის ინსტრუმენტების ეფექტიანობას, ასევე მათი მთავარი ფუნქცია სულ უფრო უარესად რეალიზდება. პროგრამების განხილვა იწყება როგორც რაღაც ილუსტრაციული პროგნოზულ-ანალიტიკური, დამხმარე, კონიუნკტურული მასალა და არა მკაცრი, მკვეთრი მმართველობითი დოკუმენტი. პროიგრამების დიდ რაოდენობას მათი პრიორიტეტულობის შემცირებასთან მივყავართ სხვა დოკუმენტებთან შედარებით, მათი პირველადი საზრისი იკარგება, ისინი უბრალოდ ბიურიკრატიული საქმიანობის თავისებურ ერთგვარ ატრიბუტად იქცევიან. შედეგად, პროგრამების უმრავლესობის დაფინანსება არც იწყება.

ამასთან, მიზნობრივი პროგრამა, მათ შორის რეგიონულიც, ეს განსაკუთრებული მმართველობითი დოკუმენტია, შემუშავებული განსაკუთრებულ შემთხვევებში, პრიორიტეტული ფინანსური და მმართველობითი რეჟიმის, მკაცრი მიზანმიმართულობისა და მისამართულობის, კონკრეტული დავალებებისა და ღონისძიებების მქონე, რომლებიც მომავალში მათ შემსრულებ-

ლებთან შეთანხმებულია. მასში აუცილებელია ჩაიდოს დაფინანსების, რეალიზაციისა და კონტროლის მექანიზმი, რომლებიც პროგრამის დამტკიცებისთანავე ამოქმედდება. ანუ უკვე შემუშავების სტადიაზე უნდა განისაზღვროს დაფინანსების წყაროები, მათთან მუშაობის მექანიზმი, მომწოდებლები და პროგრამული პროდუქციის მომხმარებლები და ა.შ.

პროგრამის შემუშავება უნდა განხორციელდეს მხოლოდ აუცილებელ შემთხვევებში (ანუ იგი უფრო გამონაკლისია მართვის პრაქტიკაში, ვიდრე ნორმა), მასში უნდა ჩართული იყოს მხოლოდ ყველაზე აუცილებელი, კონტროლირებადი და რესურსებით უზრუნველყოფილი ღონისძიებები. აქ იგულისხმება რეგიონული ორგანოების მოქმედებები კოორდინირებული, მიმართული განსაკუთრებით მწვავე პრობლემისა თუ საგანგებო მნიშვნელობის დავალების გადაწყვეტაზე. ამგვარი მოთხოვნების პირობებში პროგრამების რაოდენობა რეგიონში ძალიან მცირე აღმოჩნდება, რამდენადაც არსებული დოკუმენტების უმრავლესობა (რომლებიც პროგრამებად იწოდება) ამ მოთხოვნებს არ შეესაბამებიან. ამით მართვის უუნარობა ინიღბება. ფაქტობრივად რეგიონში მხოლოდ პროგრამების უმნიშვნელო რაოდენობა მოიაზრება ამ სიტყვის სრული გაგებით. ეს დოკუმენტები სერიოზულად შემუშავდებიან და მათი შესრულების თვალსაზრისით რთული სამუშაო ორგანიზდება. ამ მოქმედებების სქემები მთელ რიგ რეგიონებში დაწვრილებით მუშავდება, პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციის ცალკეულ სტადიებზე ყველაზე სუსტი ადგილებიც კი ვლინდება.

პროგრამულ-მიზნობრივი მეთოდის არსი მდგომარეობს: პირველი, რეგიონის მეურნეობისა და ცხოველმოქმედების ამა თუ იმ ობიექტისა თუ სამეურნეო სფეროს განვითარების პრობლემების ერთობლიობასა და მიზნების სისტემის გამოვლენაში; მეორეც, ამ მიზნების, ანუ საკუთრივ, მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამების მისაღწევად აუცილებელი ღონისძიებების მთელი

კომპლექსის შემუშავებასა და რეალიზაციაში.; მესამეც, ტერიტორიული და ცენტრალური ორგანოების, საწარმოების რესურსებისა და შესაძლებლობების გაერთიანებასა და კოორდინაციაში საერთო რეგიონული ამოცანების გადასაწყვეტად. ტერიტორიულ დონეზე პროგრამულ-მიზნობრივი მეთოდის მნიშვნელობა იზრდება, რაც განპირობებულია მმართველობითი ზემოქმედების სტრუქტურის სირთულით რეგიონში, მსხვილი ამოცანების გადაწყვეტის ცალკეული სამეურნეო რგოლების შეზღუდული შესაძლებლობებით, მართვის მრავალი სუბიექტის ინტერესების უეთიერთშეთანხმების აუცილებლობით.

რაში მდგომარეობს მიზნობრივი პროგრამების არსი, როგორია ძირითადი მოთხოვნები, პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციის მართვის პრინციპები რეგიონში დაგროვილი გამოცდილებისა და საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ტერიტორიების მართვისა და დაგეგმვის სრულყოფის დღეს წამოჭრილი ამოცანების შუქზე?

თვითონ მიზნობრივ-პროგრამული მეთოდის არსიდან გამომდინარე, რეგიონში კომპლექსური მიზნობრივი პროგრამების შემუშავებასა და რეალიზაციას როგორ უნდა მოსდევდეს ამა თუ იმ რეგიონული პრობლემის, ან რეგიონის წინაშე მდგარი მსხვილი საერთო-რუსული ამოცანების გადაწყვეტა. ეს გაყოფა საკმაოდ პირობითია, რადგან ფართო აზრით, ამგვარი მსხვილი ამოცანის გადაწყვეტის აუცილებლობა შეიძლება რეგიონის განვითარების პრობლემად განვიხილოთ.

პრაქტიკაში რეგიონის, როგორც ეკონომიკური ობიექტის მიმართ ამ ლოგიკურ-ფილოსოფიური კატეგორიის გამოყენება — ეს რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური კომპლექსის სტრუქტურაში არსებული, ან მომავალში მოსალოდნელი შეუსაბამობები და დისპროპორციებია, რომლებიც იწვევენ არსებით დარღვევებს წონასწორობაში ამა თუ იმ პროდუქციის, მომსახურების, რესურსების, პირობების მოთხოვნილებებსა და მათი დაკ-

მაყოფილების შესაძლებლობებს შორის, აგრეთვე მნიშვნელოვანი პერსპექტიული ამოცანების გადაწყვეტის შესაძლო სირთულეებს რეგიონის ეკონომიკური და სოციალური განვითარებაში. მოცემული ზოგადი განსაზღვრების უფრო მეტად გავრცობით, შეიძლება გამოიყოს პრობლემების რამდენიმე ჯგუფი:

— ჯერ კიდევ გადაუჭრელი პრობლემები, რომლებიც გეგმიურ პერიოდში გადაინაცვლებენ;

— რეგიონის განვითარების ამა თუ იმ ნეგატიური ტენდენციის გაძლიერებასთან დაკავშირებით წარმოქმნილი შესაძლო პრობლემები;

— რეგიონის წინაშე მდგარი ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მსხვილი ამოცანების რეალიზაციის აუცილებლობასთან დაკავშირებული პრობლემები;

— რეგიონის განვითარების მსხვილი ღონისძიებებისა და პროგრამების განხორციელების შედეგად წარმოქმნილი პრობლემები, რომლებიც მოითხოვენ აღმოფხვრას, ნეიტრალიზაციას

გამოვლენის მასშტაბებისა და გავრცელების მიხედვით რეგიონის განვითარების პრობლემების მთელი ერთობლიობა პირობითად შეიძლება დაიყოს სამ სახედ:;

— რეგიონის განვითარების უმნიშვნელოვანესი რეგიონული და ზონალური პრობლემები (მაგალითად, საბაზრო ეკონომიკის ბაზის შექმნის, სასურსათო ბაზის ორგანიზაციის, სათბობ-ენერგეტიკული რესურსების ეკონომიის, სახალხო მოხმარების საქონლის წარმოების განვითარების და სხვ. პრობლემები);

— მსხვილი კომპლექსური პრობლემები რეგიონის სპეციფიკიდან, მისი ბუნებრივ-ეკონომიკური და სხვა თავისებურებებიდან, განვითარების მიზნობრივი განსაზღვრულობებიდან (როგორც წესი, ისინი მოიცავენ პრაქტიკულად რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური კომპლექსის მთელ დარგებსა და სფეროებს) გამომდინარე;

ლოკალური ხასიათის პრობლემები, გამოვლენილი რეგიონის მეურნეობის ცალკეულ დარგებში, საწარმოებში, სფეროებში, წინამდებარე პრობლემების მსგავსად, მათი ბუნებრივ-ეკონომიკური და სხვა თავისებურებებით, რეგიონული სამეურნეო კომპლექსის სტრუქტურით განპირობებულნი;

ბუნებრივია, რომ რეგიონში არსებული ყველა პრობლემა მიზნობრივი პროგრამების საფუძველზე არ უნდა წყდებოდეს. პროლემების ჩამონათვალი, რომლებიც მოითხოვენ პროგრამულ გადაწყვეტას, დგინდება რეგიონული გეგმამდელი გამოკვლევების პროცესში და პერსპექტიული და მიმდინარე გეგმების შემუშავების დროს ზუსტდება;

პრობლემების გამოვლენის დროს დეტალურად ანალიზდება მიღწეული დონე და რეგიონის განვითარების ტენდენციები ამოსავალ პერიოდში, ხორციელდება მეურნეობის დაბალანსებულობის დარღვევების გამომწვევი მიზეზების კვლევა. აქ მნიშვნელოვანია ინფორმაციის განზოგადოებისას მეურნეობის პირველადი რგოლების ფართოდ ჩართვა და პრობლემების ურთიერთდაქვემდებარების მკვეთრი დაცვა. ამგვარად, აუცილებელია საწარმოებისა და ორგანიზაციების, მოსახლეობის, მუნიციპალური ორგანოების, მეცნიერებისა და სპეციალისტების, საზოგადოების სტრუქტურების მხრიდან მოწოდებული არსებული მონაცემების გაანალიზება და განზოგადება პრობლემური სიტუაციების შესახებ. ამა თუ იმ ხარისხით უნდა იქნეს გათვალიწინებული რეგიონთან ცენტრის შეხების პრობლემები. ინფორმაციის შეკრებისთვის უნიფიცირებული ფორმები გამოიყენება, რომლებიც მათი თანმიმდევრული განზოგადების შესაძლებლობას იძლევა.

შემდგომ ეტაპზე პრობლემების კვლევა (მათი მოკლე სამეცნიერო-პროექტული დაფუძნება) და მათი რანჟირება ხორციელდება. ზუსტდება თითოეული პრობლემა, მისი სახე, დონე.

ვლინდება პრობლემის პროგრამული გადაწყვეტის აუცილებლობის განმსაზღვრელი მახასიათებლები:

— გამოვლენის სიმწვავე შეიძლება ხასიათდებოდეს არსებული პრობლემით მიღებული პირდაპირი და ირიბი ზიანის სიდიდით, საკვლევი მაჩვენებლის ნორმატიული მნიშვნელობისგან თუ მიზნობრივი განსაზღვრულობისგან გადახრის ზომით;

— დაუყონებლივი გადაწყვეტა, ვადა, რომელშიც უნდა მოხდეს. აუცილებლად პრობლემის სრული გადაწყვეტა;

— ორგანიზაციულ-მმართველებითი სირთულე შეიძლება ხასიათდებოდეს კერძოდ, სამისტროებისა და უწყებების, საწარმოებისა და ორგანიზაციების, ტერიტორიული რგოლების რაოდენობით, რომლებშიც მონაწილეობას პრობლემის გადაწყვეტა ითვალისწინებს;

— პრინციპულად ახალი ტექნიკისა და ტექნოლოგიის შექმნასთან დაკავშირებული ხარჯებით, პრობლემის სრული გადაწყვეტის უზრუმველმყოფი განსხვავებული ორიგინალური პირობებით.

ზემოთ მოყვანილი და აგრეთვე სხვა მახასიათებლებით (რესურსტევადობა და სხვ.) წარმოებს პრობლემების რანჟირება (მათი განლაგება ამა თუ იმ მაჩვენებლის კლების ან ზრდის მიხედვით). ზემოთ მითითებული მახასიათებლების რანჟირების შედეგების ანალიზის საფუძველზე ხორციელდება პრობლემის არჩევა, რომელიც პროგრამულ გადაწყვეტას მოითხოვს. პრობლემების შერჩევა უნდა განხორციელდეს იმ თანმიმდევრობით, როგორც მოცემულია პრობლემის პროგრამული გადაწყვეტის აუცილებლობის განმსაზღვრელი მახასიათებლები, ანუ დასაწყისში ყველაზე მწვავე პრობლემები შეირჩევა, შემდეგ ამოქმედდება მათი შესრულების დროითი (ვადები) კრიტერიუმი ა.შ. საბოლოო ჯამში, ექსპერტული მეთოდების გამოყენებით, განისაზღვრება მთავარი კრიტერიუმი — პრობლემის შესრულების შესაძლებლობა თუ შეუძლებლობა ტრადიციული გზით გან-

კუთვნილ ვადებში, ქვეყანასა და რეგიონში მართვისა და დაგეგმვის სისტემის პირობებში, მართვის სპეციალური (პროგრამული) რეჟიმის შექმნის გარეშე. ხორციელდება მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამების ნუსხის ფორმირება რეგიონში, შევსებული ფედერალური პროგრამების დავალებების მონაცემებით, რომელთა რეალიზაციაში რეგიონი მონაწილეობს.

რეგიონული მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამის აუცილებლობის შესახებ დასკვნა შეიძლება გაკეთდეს მაშინ, როცა რეგიონის მეურნეობაში რთული პრობლემური სიტუაცია არსებობს ან პარსპექტივაში შეიძლება წარმოიქმნას, რომლის გადაჭრაც მართვის არსებულ სისტემაში არასრული, დროში მეტისმეტად გაჭიმული აღმოჩნდება, რომელიც ახალი ტექნიკური, ორგანიზაციული და სხვა გადაწყვეტილებებს მოითხოვს. არსებობს კონკრეტული საწარმოო, ორგანიზაცია, მმართველი ორგანო, რომელსაც მთლიანობაში პრობლემის გადაჭრა დაეკისრებოდა, ან როცა პრობლემა მთლიანობაში დარგთაშორის, მრავალპროფილურ ხასიათს ატარებს და ამასთან დაკავშირებით, მის გადასაწყვეტად აუცილებელია სხვადასხვა უწყებრივი კუთვნილებისა და საკუთრების ფორმის, მრავალი საწარმოსა და ორგანიზაციის მოზიდვა, ძნელდება სწრაფი შედეგის მიღწევის პროცესს.

სწორედ მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამა ითვლება ყველა აღნიშნული სიძნელის გადალახვის შესაძლებლობის მქონე საშუალებად, თუმცა მართვის ეფექტიან ინსტრუმენტად გვევლინება რა, ეს პრობლემა თავისთავად შემუშავებისთვისა და შემდგომი რეალიზაციისთვის საკმაოდ რთულ დოკუმენტს წარმოადგენს, გეგმასთან შედარებით იგი მოითხოვს, უფრო ღრმა დასაბუთებებს, უფრო ხანგრძლივ შეთანხმებებსა და უფრო რთულ გათვლებს, მიზნობრივი კომლექსური პროგრამების, როგორც კონკრეტული პრაქტიკული სარგებლობის დოკუმენტების მიმართ მოთხოვნების ფორმულირებას იმგვარად, რომ

თითოეული პროგრამა წარმოადგენდეს დასაბუთებულ, ზუსტ მონაცემებზე დამყარებულ ღონისძიებათა გეგმას, მიმართულს საბოლოო შედეგზე, ამა თუ იმ პრობლემის რთულ გადაწყვეტაზე. მნიშვნელოვანია, რომ პროგრამაში გადასაწყვეტი ამოცანების ეტაპები და თანმიმდევრობა განისაზღვროს და რათქმაუნდა, საჭიროა პროგრამის მართვის სისტემის, მისი რეალიზაციის მექანიზმის არსებობა.

რას წარმოადგენენ რეგიონული მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამები როგორც პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ტერიტორიული სისტემის შემადგენელი ნაწილები? ესენი უპირველეს ყოვლისა, თავისი ძირითადი მაჩვენებლებითა და ღონისძიებებით ტერიტორიული გეგმის განყოფილებებში შემავალი და დადგენილ ვადებში რეგიონის განვითარების შედარებით უფრო მნიშვნელოვანი პრობლემების სრული გადაწყვეტის უზრუნველმყოფი სამისამართო დოკუმენტებია. რეგიონული პროგრამის ბირთვს რეგიონების საწარმოებისა და ორგანიზაციებისთვის საბოლოო პროგრამული პროდუქციით რესურსებსა და განხორციელების ვადებთან ურთიერთგადაბმული პროგრამული დავალებების კომპლექსი შეადგენს. პროგრამის დანარჩენი შემადგენელი ნაწილები პროგრამულ დავალებათა ბლოკთან მიმართებაში მომსახურე, დამფუძნებელ როლს თამაშობენ. ისინი ახასიათებენ შექმნილ პრობლემურ სიტუაციას, პროგრამის ზოგად მიზნობრივ დებულებებს, სხვადასხვა სახის რესურსების კრებსით დანახარჯებს, პროგრამის რეალიზაციის ძირითად ეკონომიკურ და სოციალურ შედეგებს, მის ეფექტიანობას, ხსნიან პროგრამის მართვის მექანიზმს.

მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამის ეფექტი რეგიონის პირობებში მდგომარეობს არა მხოლოდ მისი განვითარების კონკრეტული პრობლემების სრულ გადაწყვეტაში. ის, აგრეთვე მოითხოვს ადგილობრივი რეზერვებისა და განვითარების შესაძლებლობების გამოყენების ხარისხის ამაღლებას, რეგიონის სა-

წარმოებს შორის სამეურნეო კავშირების განმტკიცებისა და სხვადასხვა საწარმოო და სოციალური ერთობლივი გადაწყვეტის პრაქტიკის განვითარებაში, აგრეთვე სამეცნიერო-საწარმოო და საინვესტიციო ციკლის შემცირებასა და, რესურსების ეკონომიაში და სხვ. მიზნობრივი პროგრამების რეალიზაცია ხელს უწყობს რეგიონის კომპლექსური მეურნეობის დონის ამაღლებას, რაც საბოლოო ჯამში დამატებით ეკონომიკურ მოგებამდე მიდის.

ერთ-ერთ პრინციპულ საკითხად გვევლინება მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამების კლასიფიკაციის დაზუსტება რეგიონულ დონეზე. ქვეყნის დონეზე მთლიანობაში მიზნობრივი პროგრამების საკმარისად დამუშავებული და უბრალო კლასიფიკაცია მოქმედებს. თუმცა როგორც, პრაქტიკა აჩვენებს, იგი ყოველთვის არ არის გამოსადეგი ტერიტორიული რგოლისთვის. მართლაც, რეგიონი, მისი საწარმოები, ერთი მხრივ, ამა თუ იმ დოზით შემუშავებაში, ხოლო ხშირად — სხვადასხვა პროგრამების რეალიზაციაში მონაწილეობენ, მეორე მხრივ, რეგიონში ხორციელდება ადგილობრივი მნიშვნელობის პროგრამები, რომლებიც ეხებიან რეგიონს მთლიანობაში, ცალკეულ დარგებს, ქალაქებს, რაიონებს.

ცენტრალური და რეგიონული მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამები წარმოდგენილია რეგიონში ცალკეული ეტაპებითა და დავალებებით, რომლებიც მის ტერიტორიაზე მყოფი საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ სრულდება. განსაკუთრებულ მნიშვნელოვან სახალხო-სამეურნეო პროგრამებს გააჩნიათ რეგიონული „ჭრილი". მათი დავალებები ბოლომდე გათვალისწინებულია შესაბამისი რეგიონულ შემადგენლობაში. რეგიონული პროგრამების შემადგენლობაში რთავენ საწარმოთა დონეზე შემუშავებულ კომკომპლექსურ პროგრამებს, როგორც პრაქტიკული გამოყენების დოკუმენტს. რეგიონული მიზნო ბრივი კომპლექსური პროგრამა საავალდებულოა მაქსიმალური ხარისხით

პასუხობდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების, საწარმოებისა და ორგანიზაციების კონკრეტული პრაქტიკული საქმიანობის მოთხოვნებს. მან შესაბამისად, ასახვა უნდა ჰპოვოს პროგრამის სტრუქტურაში, მისი ცალკეული ბლოკების შინ არსში. მიზნობრივი პროგრამა, როგორც წარმოგვიდგენია, ყველაზე ნაკლებ უნდა დაემსგავსოს მეცნიერულ მოხსენებას პროგნოზული დამუშავებებით, არამედ მმართველობითი დანიშნულების კონკრეტულ სამისამართო დოკუმენტს წარმოადგენდეს, რომელიც სავალდებულო შესრულებისაა. ამის შესაბამისად, კომპლექსური პროგრამების ტრადიციული ბლოკები რაიმე პირადს არ უნდა შეიცავდეს, პირდაპირ უნდა „მუშაობდნენ" პროგრამული დავალებების კონკრეტულ შემსრულებლებზე.

როგორც უკვე აღინიშნა, პროგრამაში მთავარია პროგრამული დავალებების ბლოკი, შესაბამისი წესით დაჯგუფებული ეტაპებისა და ქვეპროგრამების მიხედვით. ყოველი პროგრამული დავალება მიმართულია კონკრეტულ შემსრულებლებთან (საწარმოო, ორგანიზაცია), შეიცავს შესასრულებელი ღონისძიებების ფორმულირებას, მის რაოდენობრივ დახასიათებას, პროდუქციის მიმღებთა ჩამონათვალს და მათი წარმოდგენის ვადებს, აგრეთვე ღონისძიების შესრულებისთვის აუცილებელ სრულ მონაცემებს ფინანსური, მატერიალური, შრომითი რესურსების შესახებ, წყაროებზე და წარმოდგენის ვადებზე მითითებით. რეგიონული პროგრამების დანარჩენი ბლოკების ფუნქციონალური მნიშვნელობა და მთავარი შინაარსი დაიყვანება შემდეგზე:

ანალიტიკური განყოფილება — გაშლის პრობლემის არსსა და მნიშვნელობას, ახდენს მართვის რეგიონულ ორგანოებს მოცემულ პრობლემურ სიტუაციაში. შეიცავს დასკვნებსა და წინადადებებს, რაც შესაძლებელს ხდის პროგრამის მიზნების სისტემის გადასვლას.

მიზნობრივი განყოფილება წარმოადგენს ურთიერთდაკავშირებული მიზნების რამდენიმე დონის მიხედვით მოწესრიგებულ ნუსხას, გამოხატულს მიზნობრივი (სარისხობრივი) და რაოდენობრივი მაჩვენებლებით, აგრეთვე სარესურსო და სხვა შეზღუდვებით მოცემული პროგრამის შესაბამისად. იგი უზრუნველყოფს საწარმოებისა და ორგანიზაციებისთვის, მართვის ადგილობრივ ორგანოებს პროგრამული დავალებების სრული და ვალებების სრული და დაბალანსებული სისტემის შედგენას. ადგილობრივ ორგანოებს აძლევს მთლიანობაში პროგრამის რეალიზაციის პროცესის გაკონტროლების საშუალებას ცალკეული ქვეპროგრამებისა და ეტაპების მიხედვით.

სარესურსო განყოფილება შეიცავს ადგილობრივი და მოზიდული რესურსების შესახებ კრებსით მონაცემებს, აჩვენებს რესურსების დანაწილებას შემოსავლების ძირითადი წყაროების, ქვეპროგრამების, ეტაპებისა და პროგრამების საწარმოო-შემსრულებლების მიხედვით. ადგილობრივ ორგანოებს აძლევს პროგრამული რესურსებით უზრუნველყოფის ოპერატიული მართვის სესაძლებლობას მისი რეალიზაციის მიმდინარეობისას.

კრებსითი განყოფილება მოიცავს მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამის უმნიშვნელოვანესი მაჩვენებლებისა და მთავარი ღონისძიებების სისტემას. ერთმანეთთან აკავშირებს მიზნობრივ და სარესურსო განყოფილებებს. უზრუნველყოფს მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამების ჩართვას ტერიტორიის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების გეგმა-პროგნოზში.

ტერიტორიული განყოფილება შეიცავს მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამის ძირითადი მაჩვენებლებისა და უმნიშვნელოვანესი ღონისძიებების დანაწილებას რეგიონის შემადგენელი ტერიტორიული რგოლების (ქალაქები, რაიონები) დარგების, საწარმოების მიხედვით. სთავაზობს ორიენტირებს, საკონტროლო დებულებებს ქვემდგომი ტერიტორიული დონის მიზნობრივი კომპლექსური პროგრამების შემუშავებისთვის.

პროგრამის მართვის ბლოკი ახორციელებს პროგრამების რეალიზაციის წესრიგის დადგენას, ითვალისწინებს მართვის აუცილებელი ორგანოების შექმნას, შეიცავს პროგრამის რეალიზაციის ზოგად საორგანიზაციო სქემებსა და გრაფიკებს. უზრუნველყოფს ადგილობრივი ორგანოების, საწარმოებისა და ორგანიზაციების შედარებით ეფექტიან ურთიერთქმედებას ამა თუ იმ პრობლემის გადაწყვეტისთვის მოცემული ტერიტორიის ფარგლებში.

შემუშავების სტადიაზე ყველაზე „პრობლემური", შრომატევადი ეტაპები — ეს საორგანიზაციო ეტაპია, შეკვეთების წინასწარი პროგრამული პროდუქციის წარმოების მიხედვით, მიზნობრივი პროგრამების დაფინანსების სქემის შემუშავება. ორგანიზაციის ეტაპზე ყველაზე საპასუხისმგებლო — ამოსავალი დავალების შემუშავებაა პროგრამის მიხედვით, რომელშიც უნდა მომავალი პროგრამის მაკეტი იყოს წარმოდგენილი, შემუშავდება მიზნების სისტემა, განისაზღვრება მოთხოვნები პროგრამული პროდუქციისადმი, მომუშავეებს მიეცემათ ამომწურავი მეთოდური მითითებები. როგორც პრაქტიკა აჩვენებს, დავალებები ხშირად შემუშავდება მოკლე ფორმალური დოკუმენტის სახით, რაც განსაზღვრავს კიდეც მთელი მომავალი პროგრამის ხარისხს. მნიშვნელოვანია ორგანიზაციულ ეტაპზე დოკუმენტის შემუშავების უზრუნველყოფის ყველა აუცილებელი სისტემის შექმნა, პროგრამის შექმნის ორგანიზაციულ-ტექნოლოგიური სქემის შემუშავება, რომელიც რეგიონული ორგანოების, საწარმოების, ფედერალური სტრუქტურების ურთიერთქმედებას ითვალისწინებს.

საწარმოებთან მუშაობის ეტაპზე — პროგრამის ღონისძიებების შემსრულებლებისთვის (ყველაზე შრომატევადი და ხანგრძლივი ყველა ეტაპებს შორის) საჭიროა მომავალი ღონისძიებების რეალიზაციის საიმედოობის უზრუნველყოფა, ანუ მოსამზადებელი (წინასწარი) კონკურსების ჩატარება, წინასწარი

ხელშეკრულებების დადება, განზრახვათა პროტოკოლების ხელმოწერა, საწარმოების შესრულების პირობების კონკრეტული ვადების, პროგრამული პროდუქციის გამოშვებისა და ჩაბარების პირობების შეთანხმება. მნიშვნელოვანია, აგრეთვე ორგანიზაციებთან ურთიერთვალდებულებების შეთანხმება – პროგრამული პროდუქციის მიმღებებთან. ყველაზე რთული ეტაპი – პროგრამის დაფინანსების სქემის შემუშავებაა. თანამედროვე პირობებში ძირითად პრინციპს დაფინანსების რაც შესაძლებელია მეტ წყაროზე დაყრდნობა შეადგენს. აუცილებელია განისაზღვროს შესაძლო წყაროების მიზანმიმართული და რეალურად შესაძლებელი მიმართულებები, მათი როლი პროგრამაში, წყაროების მოზიდვის მექანიზმების წინასწარი დაძებნა, მათთან მუშაობის ჩატარება. დაფინანსების წყაროებზე დაყრდნობის მართებული გათვლების გაანალიზება პროგრამის ცალკეული ეტაპების რეალიზაციისას.

შედეგად საჭიროა კონკრეტული წყაროების, მთლიანობაში დაფინანსების პროგრამების, მისი ცალკეული მიმართულებებისა და ღონისძიებათა ჯგუფების გამოყენების ოპტიმალური ვარიანტების დაძებნა. მიზნობრივი პროგრამის შემუშავების დროს მასში მისი რეალიზაციის სქემა უნდა ჩაიდოს, რომელიც დაიწყებს მომავალში ამოქმედებას (პროგრამის დამტკიცების შემდეგ). ეს უნდა ითვალისწინებდეს იმ სტრუქტურების საქმიანობის გაგრძელებას (მხოლოდ უკვე რეალიზაციის სტადიაზე), რომლებიც შეიქმნეს პროგრამის შემუშავებისთვის.

თავი 3. რეგიონული და ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების ტენდენციები და სრულყოფის პრიორიტეტები საქართველოში

3.1 რეგიონული პოლიტიკა და სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრატეგია

სამეურნეო ცხოვრებაზე ტერიტორიულ-საწარმოო ფაქტორების მოქმედების გონივრული გათვალისწინებისათვის სახელმწიფოს მეტად ეფექტური რეგიონული პოლიტიკა ესაჭიროება. საბაზრო სტრუქტურების დამყარებაში მრავალი თანამედროვე სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემა რეგიონების მზარდი როლის გათვალისწინებით გადაიჭრება.

რეგიონული პოლიტიკა რეგულირების მექანიზმია, რომლითაც რეალიზდება სახელმწიფოსა და რეგიონების ინტერესები.

რეგიონული პოლიტიკა სახელმწიფო რეგულირების მნიშვნელოვანი ნაწილია. ამის გამო, მის შემუშავებასა და განხორციელებას დიდი მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს.

ამჟამად, რეგიონული განვითარების სრულიად ახალი მიმართულება მუშავდება, რომელიც ითვალისწინებს რეგიონების ინტერესებს და პარალელურად, ადგილობრივ ხელისუფლებას აკისრებს პასუხისმგებლობას. სწორედ ამ თეორიაზე უნდა იყოს ძირითადად დაფუძნებული საქართველოს თანამედროვე რეგიონული პოლიტიკა, თუმცა ქვეყანაში განსაზღვრული როლი პოსტკეინსიანურმა და დაუბალანსებლობის რეგიონული განვითარების თეორიებმაც უნდა ითამაშოს.

მსოფლიოში რეგიონული მართვის საკმაოდ მდიდარი გამოცდილება არსებობს, მაგალითად:

პოსტკეინსიანური თეორია, რომელიც რეგიონთაშორისი განსხვავებების სახელმწიფო რეგულირებას ეყრდნობა. მისი საფუძველია სუსტად განვითარებულ რეგიონებში ინვესტიციების

სტიმულირება. რეგიონული პოლიტიკის საბაზრო ინსტრუმენტებიდან გამოიყენება: სუბსიდიები, საკრედიტო და საგადასახადო შეღავათები.

- ნეოკლასიკური რეგიონული მიდგომა დაფუძნებულია თავისუფალ არარეგულირებად ბაზარზე, რომლის მიხედვითაც ბუნებრივად აღმოიფხვრება უთანასწორობა რეგიონებს შორის და შესაბამისად, არ იზღუდება საბაზრო მექანიზმების თავისუფალი მოქმედება.

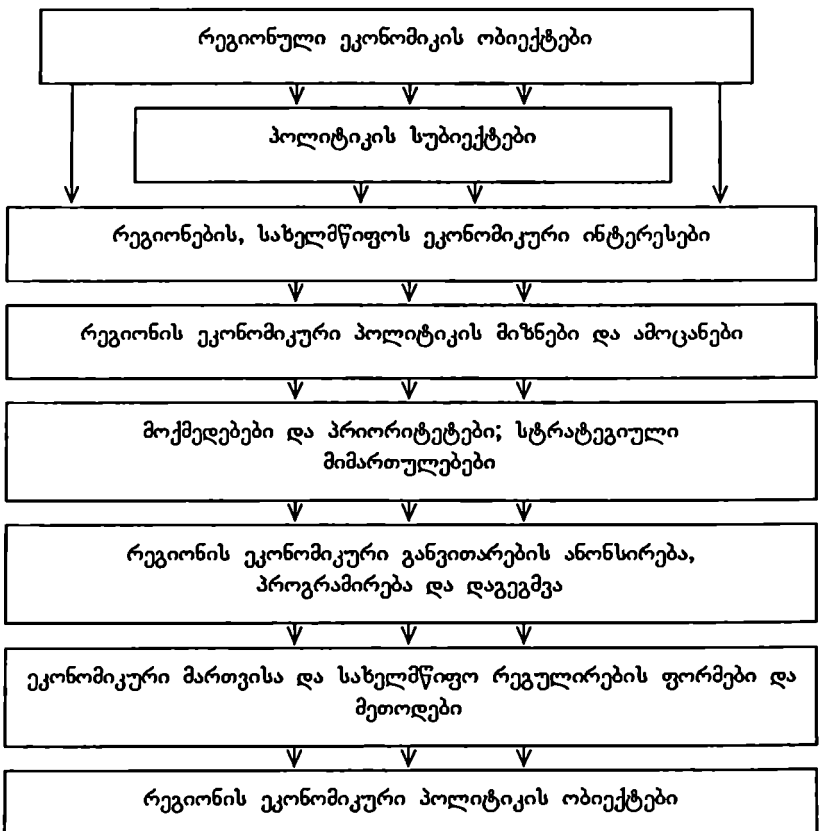
- დაუბალანსებელი განვითარების თეორია არსებითად განსხვავდება ნეოკლასიკური მიმართულებისაგან. ამ თეორიის თანახმად, ბაზარი სახელმწიფო რეგულირების გარეშე, საბაზრო მექანიზმების ციკლურობის ძალით ზრდის რეგიონულ განსხვავებებს, რაც რეგიონების ერთი ნაწილის სწრაფი, ხოლო მეორე ნაწილის შედარებით ნელი განვითარების ტენდენციების ჩამოყალიბებას უწყობს ხელს.

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის შრომებში აღნიშნულია, რომ საბაზრო ეკონომიკის ქვეყნებში რეგიონული პოლიტიკის ობიექტებს შეადგენს სხვადასხვა სახისა და ხასიათის რეგიონული უთანასწორობა, ცხოვრების დონესა და პირობებში, დასაქმებასა და უმუშევრობაში, ცალკეული რეგიონების განვითარების ტემპებში, მეწარმეობის პირობებში და ა. შ. განსხვავება. რეგიონული პოლიტიკის მიზანია იმ უთანასწორობების მინიმუმამდე დაყვანა, რომლებიც ნიადაგს ქმნიან სოციალური კონფლიქტების აღმოცენებისათვის და ქვეყნისა და მისი ცალკეული ნაწილების, ქვეყნების ჯგუფების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას უშლიან ხელს.

რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა გამომდინარეობს საერთო ნაციონალურ სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკიდან და განსაზღვრავს ყველა მიმდინარე ეკონომიკურ პროცესს და ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირებას რეგიონში. რეგიონული ეკონო-

მიკის პოლიტიკის რეალიზირება და ფორმირების ეტაპების თანმიმდევრობა ასახულია სქემა №3-ში.

სქემა №3. რეგიონული ეკონომიკის პოლიტიკის რეალიზირება და ფორმირების ეტაპები



სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის არსის საინტერესო განმარტებას გვთავაზობს პროფესორი ნ. ჭითანავა. მისი აზრით, ეს 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[26].

რეგიონული ეკონომიკური სისტემების განვითარებაში საბაზრო თვითრეგულირების მიდგომის გამოყენების ფარგლებში სასიცოცხლოდ აუცილებელია სახელმწიფო მარეგულირებელი ფუნქციების განმტკიცება, რეგიონებს შორის არსებული დისპროპორციების, განვითარების დონეების გამოთანაბრების ღონისძიებების შემუშავება და პრაქტიკაში გატარება.

რეგიონული პოლიტიკა საერთო ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია, რომელიც სინთეზურად აერთიანებს მის რეგიონულ ასპექტებს.

რეგიონული პოლიტიკის მთავარი მიზანია საერთო და რეგიონული ინტერესების ბალანსის უზრუნველყოფით ქვეყნის ერთიანობისა და მთლიანობის შენარჩუნება. ყველა რეგიონში რეგიონული პოლიტიკის ერთ-ერთ ძირითად ამოცანას წარმოადგენს: ცხოვრების ღირსეული დონის მიღწევა, მოსახლეობის კეთილ-

---

[26] ჭითანავა ნ., რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა და მართვა: მიზნები, მიმნართულებები, მექანიზმი, გამოცდილება, „საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები გარდამავალ პერიოდში“, ბათუმი-თბილისი, 2001, გვ. 8-9.

დღეობის დონის გათანაბრება და სოციალურ პირობებში მნიშვნელოვანი კონტრასტების გამორიცხვა.

ამგვარად, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტული ამოცანებია:

- რეგიონების დამოუკიდებელი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ეკონომიკური საფუძვლების ფორმირება და განმტკიცება. საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრინციპებზე დაყრდნობით, რეგიონების ფინანსური დამოუკიდებლობის განმტკიცება, ფედერალური და რეგიონული ორგანოების სამართლებრივი საფუძვლების სრულყოფა;
- ცენტრალიზებული ფინანსური დახმარებით, ობიექტურად ჩამოყალიბებული რეგიონთაშორისი განსხვავებულობის დონის დაახლოება. საჭიროა მძლავრი სამეცნიერო-ტექნიკური და საწარმოო პოტენციალის მქონე რეგიონებისა და ქალაქების განვითარების მასტიმულირებელი სახელმწიფოებრივი პოლიტიკის გატარება;
- განსაკუთრებით რთული ბუნებრივი პირობების მქონე ზონებისა და რეგიონებისათვის ნორმალური ცხოვრების პირობების უზრუნველყოფა. ჯერ-ჯერობით არ გადაწყვეტილა რთული დემოგრაფიული და მიგრაციული პრობლემების მქონე ზონების, ჩამორჩენილი რეგიონების განვითარების ამოცანები. შრომის ტერიტორიული დანაწილების გონივრული ორგანიზება ეკონომიკური და სხვა სახის უპირატესობას უზრუნველყოფს. ისინი ყოველმხრივად უნდა იქნეს გამოყენებული საერთო და რეგიონული ბაზრების ჩამოყალიბებისათვის. ამასთან, განვითარების ისტორიულად ჩამოყალიბებული პირობების გათვალისწინებაც მეტად აუცილებელია.

ამგვარად, რეგიონული პოლიტიკა, ერთი მხრივ, ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური სივრცის შენარჩუნებისა და განვითარებისათვის ქმნის პირობებს, მეორე მხრივ კი, უზრუნველყოფს რეგიო-

ნებისა და მათ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის მოთხოვნილებების დამოუკიდებელად დაკმაყოფილებას.

სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის ერთ-ერთი ფუძემდებლური ელემენტია ქვეყნის ერთიანი ეკონომიკური სივრცის ფარგლებში მაკრო-, მეზო- და მიკროდონეებზე მიმდინარე პროცესების რეგულირება.

რეგიონებისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია ისეთი ამოცანების გადაწყვეტა, როგორებიცაა:

ადგილობრივი საწარმოების და სამუშაო ადგილების შენარჩუნება;

- ადგილობრივი ეკონომიკის პროპორციული განვითარება;

რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის უზრუნველყოფა;

ძველი ინდუსტრიული რაიონების სტრუქტურული გარდაქმნა;

კეთილმოწყობისა და ეკოლოგიური სიტუაციის გაუმჯობესება;

მიზანმიმართული. პროფესიონალური განათლება რეგიონის მოთხოვნების შესაბამისად, გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება;

- ღარიბი ტერიტორიების დახმარება და სხვ.

რეგიონული პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირებისა და ფუნქციონირების რეგულირება. ამასთან, გასათვალისწინებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის რიგი თავისებურებებიც, სახელდობრ:

- ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოებრივი მოწყობის ყველა ფორმის შემთხვევაში აღმოცენდება-ვითარდება და სხვადასხვა ეთნოკულტურულ გარემოში არსებობს. ამგვარად, აღნიშნული ინსტიტუტი განსაკუთრებული წესის საზოგადოებრივი მოვლენ და სამოქალაქო საზოგადოების შემადგენელი ელე-

მენტია. ადგილობრივი თვითმმართველობა ასრულებს შემდეგ ფუნქციებს:

- ცენტრალური და რეგიონული ბიუროკრატიის თვითნებობისაგან ტერიტორიული ინტერესების დაცვა;
- ყოველდღიური მოთხოვნილებების დაცვის მიზნით მოსახლეობის თვითორგანიზაციისათვის პირობების შექმნა;
- ადგილობრივმა თვითმმართველობამ XX საუკუნეში საერთო-სახელმწიფოებრივი ამოცანების გადაწყვეტაც დაიწყო, რაც სახელმწიფოს როლის ცვლილებასთან და ჯანდაცვის, განათლების მიღების, საცხოვრებელ ადგილზე მოთხოვნის, გარემოს დაცვისა და სხვა პრობლემებისადმი საერთო-სახელმწიფოებრივი სტატუსის მინიჭებასთანაა დაკავშირებული.

XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან ეკონომიკურად განვითარებული სახელმწიფოების რეგიონული პოლიტიკის მეტად მნიშვნელოვანი მიმართულებაა ტერიტორიების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებს შორის განსხვავების შემცირება. რეგიონების არათანაბარ განვითარებას ტერიტორიის გეოგრაფიული პირობები, ბუნებრივი და შრომითი რესურსების დონე, ეკონომიკური და სოციალური პოტენციალი განაპირობებს.

დღეს საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანაა რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეების გამოთანაბრება.

რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონეების გამოთანაბრება საბაზრო ეკონომიკის პირობებში არის რეგიონებს შორის არსებითი დისპროპორციების დაძლევა.

სახელმწიფო ვალდებულია, სხვადასხვა რეგიონების მიმართ აქტიური, რეალური, დიფერენცირებული ეკონომიკური პოლიტიკა ჩამოაყალიბოს და ცხოვრებაში გაატაროს. იგი რეგიონების ბუნებრივი, ეკონომიკური და სხვა სახის თავისებურებების მაქსიმალურად გამოყენებასა და ეკონომიკური საქმიანობის პირობების გამოთანაბრებაზე უნდა იყოს მიმართული. „რეგიონული თა-

ვისებურებების მრავალფეროვნება, რეგიონებში სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების განსხვავებანი მიგვითითებს იმაზე, რომ საქართველოში აუცილებელია, განხორციელდეს ისეთი რეგიონული პოლიტიკა, რომელიც დაემყარება დიფერენცირებულ მიდგომებს რეგიონების მიმართ, გაითვალისწინებს მათ თავისებურებებსა და კონკრეტულ ამოცანებს".[27]

რეგიონების განვითარებისათვის ცენტრის მიერ სამეურნეო ინიციატივების მხარდაჭერა, სტიმულების სისტემისა და დამოუკიდებელი განვითარებისათვის პირობების შექმნა, დასაბეგრი ბაზის განმტკიცება და გაფართოება მეტად მნიშვნელოვანია.

სუსტად განვითარებული რეგიონებისათვის აქტიურ ეკონომიკურ პოლიტიკაში იგულისხმება:

- რეგიონების ეკონომიკის სტრუქტურული გარდაქმნების პროგრამებში ცენტრის მონაწილეობა;
- ინვესტიციების მოზიდვისათვის პირობების ჩამოყალიბება;
- დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნის პროგრამების განხორციელება;
- მოსახლეობის ცხოვრების სოციალური სტანდარტების უზრუნველყოფისათვის ფინანსური დახმარების გაწევა.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიხედვით რეგიონების დონეების გამოთანაბრების პრობლემა უახლოეს დროში არ გადაწყდება. ამის გამო, დღეს პრიორიტეტული ამოცანაა რეგიონთაშორისი სოციალური უთანაბრობის გაძლიერების ტენდენციის დაძლევა და ნაკლებად განვითარებული რეგიონების ჩამორჩენილობის შემცირება. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ცხოვრების დონის მიხედვით ჩამორჩენილი რეგიონების წინ წაწევა, "ამოქაჩვა". ეკონომიკური განვითარების დონის მიხედვით რეგიონთა-

---

[27] მოურავიძე დ., რეგიონული განვითარების აქტუალური საკითხები საქართველოში, საქართველოს ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების სკ ინსტიტუტის შრომების კრებული, ტომი I, თბ., 1996, გვ. 518

შორისი განსხვავების შემცირება კი, სოციალური ამოცანების გადაჭრის მთავარი საშუალებაა. მათი რეალიზაცია ეკონომიკური ზრდით მიიღწევა.

საქართველოში რეგიონების კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავებისას ყურადღება უნდა მიექცეს:

1. რეგიონების აგრარული პოტენციალის ეფექტურ გამოყენებას;

2. სამეცნიერო-ტექნიკური პოტენციალის მქონე რეგიონებში მრეწველობის განვითარების მხარდაჭერას და მეწარმეობის ადგილობრივი ფაქტორების ამოქმედება-გააქტიურებას;

3. მდიდარი ბუნებრივი რესურსების მქონე რეგიონების სპეციფიკურობის გათვალისწინებას (საკურორტო მეურნეობის), ტურიზმის განვითარებას და სხვა.

რეგიონული სიჭრელისა და სირთულეების თვალსაზრისით, საქართველოს ცოტა ანალოგი თუ მოეძებნება მსოფლიოში. ყოველთვის უნდა გვახსოვდეს, რომ "საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის ფორმირების ობიექტური საფუძველია ის მრავალმხრივი ბუნებრივ-გეოგრაფიული, ისტორიული, ეკონომიკური, სოციალური, ეროვნული თავისებურებანი და განსხვავებანი, რაც ჩვენს რეგიონებს ახასიათებს".[28] აუცილებელია რეგიონული მიდგომები საბიუჯეტო, საგადასახადო, საკრედიტო, ინვესტიციების, მეწარმეობის წახალისების, დასაქმების, მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის, ჯანმრთელობის დაცვის, განათლების, ექსპორტ-იმპორტის, რეგიონალური და ეროვნული ბაზრების დაცვის სფეროში.

---

[28] დ. მოურავიძე, საქართველოს რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ძირითადი პრინციპები და პრიორიტეტები. იხ. წიგნში „საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების მიმართულებები გარდამავალ პერიოდში", ბათუმი-თბილისი, 2001, გვ. 22

საქართველოს შიდაეროვნული და გეოპოლიტიკური თავისებურებები მოითხოვს, რომ ქვეყანაში უსათუოდ განხორციელდეს აქტიური, დიფერენცირებული და პროტექციონისტული რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა, პრიორიტეტული რეგიონალური მიდგომები. ეკონომიკაში რეგიონული და დარგობრივი მიდგომები საქართველოსა და მისი რეგიონების ეკონომიკური აღორძინების რეალური გზაა, ასევე, დასაქმების გაზრდის, საერთაშორისო შრომის დანაწილებაში ქვეყნის რაციონალურად ჩართვის ქმედითი ფაქტორი.

რეგიონების ეკონომიკური პოტენციალის სრულად გამოვლენა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული ადგილობრივ ფინანსურ ურთიერთობათა მართვასა და რეგულირებაზე, სახელმწიფოსა და რეგიონალური ინტერესების ოპტიმალურ შეთანაწყობაზე, მოსახლეობის ცალკეულ ფენებს შორის, მათი დასაქმებისა და ცხოვრების დონის ამაღლებაზე, მაღალშემოსავლიანი ინვესტიციების სტიმულირების მექანიზმების შემუშავებასა და რეალიზაციაზე, სათანადო საკანონმდებლო ბაზის შექმნაზე და სხვ.

რეგიონში ეკონომიკური პოლიტიკის სწორად განსაზღვრისათვის, აუცილებლად გასათვალისწინებელია ისეთი პრობლემაც, როგორიცაა ინტეგრაციული პროცესი, რამდენადაც რეგიონი არ არის რაღაც ჩაკეტილი მეურნეობა, არამედ ის ღია ქვესისტემაა. სწორედ ეს გარემოება განაპირობებს იმის აუცილებლობას, რომ კონკრეტულმა რეგიონმა სხვა რეგიონებთან და ქვეყნებთან ეკონომიკური კავშირების გაძლიერებით განახორციელოს ეკონომიკური ზრდა-განვითარება.

3.2 რეგიონული და მუნიციპალური ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმები

რეგიონებში სოციალურ-ეკონომიკური სიტუაციის ტრანსფორმაცია რადიკალურ ცვლილებებს იწვევს რეგიონულ ეკონომიკურ პოლიტიკაში. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ყველა მიმართულება მეთოდებისა და ინსტრუმენტების გარკვეულ ნაკრებს ფლობს, რომლებიც ტერიტორიული განვითარების ამოცანების გადაწყვეტისკენაა მიმართული.

სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმის ფორმირებისას, გასათვალისწინებელია, როგორც რეგიონების დამოუკიდებელი განვითარებისკენ სწრაფვა, ისე სოციალურ-ეკონომიკური საკითხების გადაწყვეტაში მათი კოოპერაციისაკენ ლტოლვა. ამასთან, უაღრესად მნიშვნელოვანია რეგიონებში არსებული ბუნებრივი, მატერიალური, ფინანსური და სხვა სახის რესურსების მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენება.

ასეთი მიდგომა, როგორც საერთო-სახელმწიფოებრივი, ისე ლოკალური (რეგიონული, ადგილობრივი) ამოცანების გადაჭრას უზრუნველყოფს.

ძირითადი საერთო-სახელმწიფოებრივი ამოცანებია:

- ტერიტორიული ერთიანობისა და ქვეყნის სტაბილურობის ეკონომიკური საფუძვლების განმტკიცება;
- მრავალწყობიანი ეკონომიკისა და საბაზრო ინფრასტრუქტურის ფორმირება;
- რეგიონების განვითარების დონეებს შორის განსხვავების შემცირება;
- რეგიონთაშორისი თანამშრომლობის საბაზრო მექანიზმის ეფექტიანი ფუნქციონირება.

რეგიონულ და მუნიციპალურ დონეებზე კი რიგი სოცალურ-ეკონომიკური პროცესების რეგულირების პრობლემა დგას, კერძოდ:

- ტერიტორიების საკუთარი ეკონომიკური ბაზის განვითარება;

- კომპლექსურობისა და რაციონალურობის ეკონომიკური სტრუქტურის უზრუნველყოფა;
- რეგიონული და რეგიონთაშორისი ბაზრების ფორმირება;
- მოსახლეობის ცხოვრების უზრუნველყოფის დონის ამაღლება.

რეგიონებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნების დონეზე ხელისუფლებისა და მართვის ორგანოების ურთიერთქმედების მექანიზმი, რეგულირების ორგანიზაციულ-სამართლებრივ, ადმინისტრაციულ და ეკონომიკურ მეთოდებზე იგება. იგი ხელისუფლებისა და მეურნე სუბიექტების დონეებს შორის როგორც ვერტიკალურ, ისე ჰორიზონტალურ ურთიერთობას გულისხმობს. ასე რომ, ურთიერთკავშირების მიზანია:

- რეგიონული მეურნეობის კონკურენტუნარიანი სექტორების განვითარებისათვის აუცილებელი შესაძლებლობების შექმნა;
- შრომის საერთაშორისო და ეროვნული დანაწილების ფარგლებში რეგიონების მყარი ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა;
- მოსახლეობისთვის სახელმწიფოს მიერ გარანტირებული ცხოვრების სოციალური სტანდარტების შექმნა;

აღნიშნული მექანიზმის პრიორიტეტები რეგიონების ეკონომიკის თავისებურებებით, ტერიტორიული და დარგობრივი შრომის დანაწილებაში მათი ადგილით, წარმოების სპეციალიზაციითა და მოსახლეობის მოთხოვნილებებით განისაზღვრება.

ტერიტორიული განვითარების რეგულირება რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის მიხედვით ხდება, რომლის ბერკეტებია როგორც ტრადიციული (ადმინისტრაციული, საბიუჯეტო, საგადასახადო, ფულად-საკრედიტო და სხვ.), ისე სპეციფიკური მეთოდები და ინსტრუმენტები. ზემოქმედების რიგი ღონისძიებები გათვალისწინებულია რეგიონთაშორის და რეგიონულ პროგრამებში, გრძელვადიან გეგმა-პროგნოზებსა და ეკონომიკურ შეთანხმებებში, რომლებიც კონკრეტული ტერიტო-

რიის ინტერესებს ეხება. ამასთან, მეტად ინტესიურად გამოიყენება ზემოქმედების როგორც პირდაპირი, ისე ირიბი მეთოდები.

რეგიონის ტერიტორიული განვითარების რეგულირების პრინციპები, მეთოდები და მექანიზმები რეგიონის საბიუჯეტო მოწყობის სპეციფიკასა და მის ტერიტორიულ რგოლებს შორის სახსრების ნაწილის გადანაწილებასთანაა დაკავშირებული. არსებითია, მეურნე ტერიტორიის ეკონომიკური ბაზის როლიც.

ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სისტემის მნიშვნელოვანი ელემენტია სახელმწიფოს ტერიტორიული სტრუქტურების დონეებსა და ერთეულებს შორის ფინანსური ნაკადების ფორმირება და განაწილება. საბიუჯეტო-საგადასახადო ურთიერთობების ახალი მოდელების ფორმირებასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საბიუჯეტო ფედერალიზმს.

საბიუჯეტო ფედერალიზმი ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების და მათი ურთიერთრეგულირების მექანიზმია. „საბიუჯეტო ფედერალიზმი“ სხვადასხვა ავტორების მიერ არაერთგვაროვნად განიმარტება. ყველაზე ხშირად ამ ტერმინის გამოყენებით ახასიათებენ ფინანსური დეცენტრალიზაციისა და ტერიტორიული წარმონაქმნების თვითმყოფადობის სხვადასხვა ასპექტებს. აკადემიკოსი ა. გრანბერგი მიიჩნევს რა სახელმწიფოს ეკონომიკური რეგულირების ქმედით ბერკეტად, საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებას „საბიუჯეტო ფედერალიზმს“ ახასიათებს, როგორც ცალკეული დონის ბიუჯეტების ავტონომიურობისა და ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების შეხამებას.

პროფესორები ი. გლადკი და ა. ჩისტობაევი „საბიუჯეტო ფედერალიზმს“ განმარტავენ, როგორც ფედერაციულ სახელმწიფოში სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ურთიერთობათა სისტემას.

საგულისხმოა ცნობილი პროფესორის ვლ. პაპავას თვალსაზრისი, რომელიც აღნიშნავს, რომ “საფინანსო-საბიუჯეტო ფედერალიზმი“ მოიცავს ქვეყნის საფინანსო-საბიუჯეტო მოწყობის ორივე მხარეს: ერთის მხრივ არეგულირებს საგადასახადო შემო-

სავლების, ხოლო მეორეს მხრივ კი სახელმწიფოს მიერ დასაფინანსებელი ხარჯების განაწილებას ქვეყნის ცენტრალურ ("ცენტრსა") და ტერიტორიულ ("რეგიონებს") სახელისუფლო სტრუქტურებს შორის".[29]

პროფესორი ნ. ჭითანავა აღნიშნავს, რომ საქართველოს ეკონომიკური რეფორმების ერთ–ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა საბიუჯეტო ფედერალიზმის ჩამოყალიბება და მისი ეფექტიანი ფუნქციონირება. საბიუჯეტო ფედერალიზმი ეკონომიკური ცნებაა, რომელიც ახასიათებს ბიუჯეტის მრავალდონიან სისტემას. ჩვეულებრივ, მსოფლიო პრაქტიკაში განიხილავენ ხელისუფლების სამ დონეს: ცენტრალურს, რეგიონულს და ადგილობრივ ორგანოებს. თითოეულ მათგანს აქვს საკუთარი საფინანსო გეგმა, ბიუჯეტი და კონკრეტულ ქვეყანაში დადგენილი წესისამებრ არეგულირებს მის შემოსავლებსა და გასავლებს. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების ცალ–ცალკე ფუნქციონირება და მათ შორის ურთიერთდამოკიდებულება, რომელიც ეფუძნება გარკვეულ ნორმებს იწოდება საბიუჯეტო ფედერალიზმად. ამ საყოველთაოდ აღიარებულ ტერმინს ჩვენ მართებულად მივიჩნევთ.

„საბიუჯეტო ფედერალიზმი" მრავალასპექტიანი რთული მექანიზმია, რომლის ძირითადი მიზანია „ცენტრსა" და „რეგიონს" შორის ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის კვალობაზე, (ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებზე „მეტი ფუნქციების" დელეგირების გათვალისწინებით) ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა.

„საბიუჯეტო ფედერალიზმის" პირობებში უზრუნველყოფილი უნდა იქნას სამი ძირითადი ფაქტორი:

1. ხელისუფლების ყველა დონეს შორის უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნა საფინანსო რესურსების განკარგვაზე;

---

[29] ბარათაშვილი ე., ზარანდია ჯ., საქართველოს რეგიონული განვითარების ეკონომიკა, სოხუმის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2007, (გვ. 385).

2. სხვადასხვა სახელისუფლებო დონეებისათვის მინიჭებული უფლებამოსილებათა რეალიზაციისათვის, მათი შესაბამისი საფინანსო რესურსებით უზრუნველყოფა;

3. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების დისბალანსის შერბილება ბიუჯეტთაშორისი ტრანსფერტების გამოყენებით, მკაფიოდ განსაზღვრული ნორმების ფარგლებში.

რეგიონული სამართლიანობის პრინციპის დაცვა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საბიუჯეტო ფედერალიზმის ტიპის ამორჩევაზე. ამ თვალსაზრისით, მსოფლიოში ფართოდ არის გავრცელებული საბიუჯეტო ფედერალიზმის ორი ძირითადი ტიპი: კონკურენტული (დეცენტრალიზაციის) და კოოპერაციული.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის კონკურენტული ტიპი მეტწილად გავრცელებულია განვითარებული ეკონომიკის ზოგიერთ ქვეყანაში და მმართველობითი დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხით, ასევე, რეგიონული ხელისუფლების ფინანსური დამოუკიდებლობითა და სახელმწიფო როლის სისუსტით გამოირჩევა.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის კოოპერაციული ტიპი უფრო მეტად არის გავრცელებული მსოფლიოში და რეგიონთაშორისი დისპროპორციების გამოთანაბრების პროცესში ცენტრალური ხელისუფლების შედარებით აქტიური მონაწილეობით ხასიათდება; აგრეთვე, გამოირჩევა რეგიონში საფინანსო რესურსების წარმართვაზე „ცენტრის“ მაღალი პასუხისმგებლობით და მთლიანობაში, ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების მჭიდრო ურთიერთთანამშრომლობით.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის, როგორც რეგიონული და რეგიონთაშორისი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელების ინსტრუმენტის დახმარებით, მნიშვნელოვანი ამოცანები წყდება, სახელდობრ:

- ცენტრსა და რეგიონებს შორის საბიუჯეტო სახსრების განაწილებისას რაციონალური და დიფერენცირებული მიდგომის უზრუნველყოფა. ამასთან, გასათვალისწინებელია რეგიონული

თავისებურებები (რესურსები, ეკონომიკური პოტენციალი, დემოგრაფიული მახასიათებლები, მოსახლეობის ცხოვრების პირობები, საბაზრო მექანიზმების ეფექტიანი განვითარების შესაძლებლობები და სხვ.);

ცხრილი№3. ფისკალური დეცენტრალიზაციის კომპონენტები და კრიტერიუმები

აუცილებელი პირობები	სასურველი პირობები
არჩეული ადგილობრივი საკრებულო და ალმასრულებელი (მერი).	სესხის აღების უფლება.
საბიუჯეტო დამოუკიდებლობა.	არამიზნობრივი ტრანსფერები ხელისუფლების უფრო მაღალი დონეებისგან.
ადგილობრივი თვითმართველობის ფართო ხარჯვითი უფლებამოსილებები, ფუნქციები და კომპეტენციები.	თავისუფლება ცენტრალური ხელისუფლებისაგან ხარჯვით ნაწილში.
ადგილობრივი თვითმმართველობის ფართო უფლებამოსილებების თანაფარდი დისკრეცია საკუთარი შემოსავლების მობილიზებაში.	
თვითმმართველობებისათვის საკუთრებაში გადაცემული ქონება.	
„მკაცრი საბიუჯეტო შეზღუდვა" (Hard Budget Constraint).	
მოსახლეობის რეალური ჩართულობა და გამჭვირვალობა.	

- რეგიონების ეკონომიკის სტაბილიზაციისა და ზრდისათვის, ინსტიტუციონალური გარდაქმნებისათვის, პრიორიტეტული დარგების განვითარებისათვის პირობების შექმნა. სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირების რეგულირება, მიზნებისა და ამოცანების ხარჯების შესაბამისობის უზრუნველყოფა;
- რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების პრინციპების შესაბამისად ფინანსური სახსრების გადანაწილება.

საბიუჯეტო ფედერალიზმზე დამყარებული საბიუჯეტო ურთიერთობები ტერიტორიული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ფინანსური მექანიზმის არსს ასახავენ. ამასთან, მას რეგიონთაშორისი ურთიერთობების არაპირდაპირ, ირიბად (მათი შემოსავლებისა და ხარჯების რეგულირებით) რეგულირებისთვისაც იყენებენ.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის რეალიზაცია არა მარტო საქართველოში, არამედ მრავალ სხვა ქვეყანაშიც უამრავ სიძნელესთანაა დაკავშირებული, სახელდობრ: რთულია რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური შესაძლებლობებისა და მოთხოვნილებების განსაზღვრა, საბიუჯეტო სახსრების განაწილებასა და გადანაწილებაში სამართლიანობის დაცვა, რეგიონების ინტერესების ერთმანეთთან და ცენტრთან შეთანხმება. საბიუჯეტო რეგულატორები, ხშირად, ეკონომიკური ზემოქმედების საშუალებიდან ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ ბერკეტად იქცევა.

ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მთავარი ამოცანაა რეგიონების დამოუკიდებლობასა და ცენტრის დახმარებას შორის ოპტიმალური თანაფარდობის მიღწევა. იდეალურ შემთხვევაში, უნდა არსებობდეს სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების საგადასახადო შემოსავლების განაწილების საერთო სქემა და იგი რეგიონული განვითარების ეკონომიკურ ანალიზს უნდა ეფუძნებოდეს.

არსებითია, რომ საქართველოში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობები ხელისუფლების ორგანოების სუბიექტური გავლენისაგან დამოუკიდებელი და, გარკვეული ზომით, ავტომატური გახდეს.

საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის გაანალიზებისას, მნიშვნელოვანი ყურადღება უნდა მიექცეს რეგიონების საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის ფაქტორს. ამ მიმართულებით კვლევისას, რუსი მეცნიერები ე. შტულბერგი და ვ. ვედენსკი გვთავაზობენ რეგიონების საფინანსო-ეკონომიკური დამოკიდებულების მაჩვენებლის $K_{ს.ე.დ.}$ გაანგარიშებას შემდეგი ფორმულით:

$$K_{ს.ე.დ.} = \frac{D_ჯ + П}{P_გ + B_{ს.შ}}$$

სადაც - $D_ჯ$ – მოსახლეობის ფულადი შემოსავლების მთლიანი მოცულობაა;

П – საწარმოთა მოგება;

$P_გ$ – რეგიონული ბიუჯეტის ხარჯების მთლიანი მოცულობა;

$B_{ს.შ.}$ –რეგიონული ბიუჯეტის საკუთარი შემოსავლები.

საქართველოს რეგიონების მიხედვით აღნიშნული მაჩვენებლის გაანგარიშებით, შესაძლებელია, გამოვავლინოთ ტერიტორიების დონეებს შორის არსებული დიფერენციაციების თავისებურებები და ტენდენციები, მათი სოციალურ-ეკონომიკური დამოუკიდებლობის კონტექსტში. აქედან გამომდინარე კი, შესაძლებლობა მოგვეცემა დავსვათ ობიექტური აქცენტები, რაც, თავის მხრივ, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის ეფექტიანობის ამაღლებას შეუწყობს ხელს.

საქართველოს რეგიონების პერსპექტიული განვითარებისა და მათი დონეების გამოთანაბრების ამოცანების გადაწყვეტის პროცესში მნიშვნელოვანი ადგილი უნდა დაიკავოს სამრეწველო საწარმოთა ოპტიმალური განლაგების პრობლემამ. მხედველობაში გვაქვს რეგიონების რაციონალური სპეციალიზაციის დასაბუთება,

სტრუქტურული გარდაქმნები, რეგიონთაშორისი ურთიერთობების განვითარება, შიდა და მსოფლიო ბაზრის კონიუნქტურის შესწავლა და სხვ.

რეგიონების სოციალური მდგომარეობის ანალიზის თვალსაზრისით, მეტად საინტერესო ფაქტორია მოსახლეობის დასაქმების ეფექტიანობის კოეფიციენტის გათვლა. ეს გათვლა კი შეიძლება განხორციელდეს შემდეგი ფორმულით:

$$K_{\text{დ.ე}} = I - \frac{\sum_{1}^{I} H + H_{\text{უ}}}{H_{\text{ეკ.}}}$$

სადაც Kდ.ე მოსახლეობის დასახლების ეფექტიანობის კოეფიციენტია;

I – მოსახლეობის ჯგუფების რაოდენობა დასაქმების ჯგუფის მიხედვით;

H – მოსახლეობის რაოდენობა დასაქმების არახელსაყრელი პირობებით;

Hუ - უმუშევარი მოსახლეობის რაოდენობა;

Hე.ა-ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა;

ზემოთ მოყვანილი ფორმულიდან გამომდინარეობს, რომ მოსახლეობის დასაქმების ეფექტიანობა განპირობებულია ორი ძირითადი მომენტით: დასაქმების არახელსაყრელი პირობების მინიმიზაციით და უმუშევრობის შემცირებით.

ასევე, მეტად მნიშვნელოვანია დამკვიდრდეს დეპრესიული რეგიონების გამოკვეთისა და მათთვის დამატებითი ფინანსური მხარდაჭერის აღმოჩენის მეთოდური მიდგომა. ამ მეთოდური მიდგომით დეპრესიული რეგიონების განსაზღვრის ძირითად კრიტერიუმად გამოიყენება ბიუჯეტის ჯამში (Q) გასავლების გაანგარიშებითი გადაჭარბება შემოსავლებზე, რომელიც განისაზღვრება შემდეგი ფორმულით:

$$Q = \frac{P - D}{P} \times 100\%$$

სადაც: p - რეგიონების ბიუჯეტების სოციალური დანიშნულების ხარჯებია, რომელიც იზრდება საკრედიტო ვალდებულებებით, საბინაო კომუნალური მეურნეობების სუბსიდიებით და სხვ.

D- რეგიონების შემოსავლებია, ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული ფინანსური დახმარების გათვალისწინებით, რომელიც იზრდება სუბიექტების ბიუჯეტების 20%-იანი დეფიციტის პირობებში.

Q–ს პროცენტულ მნიშვნელობაში უნდა ჰქონდეს დადებითი 0-ზე მაღალი მაჩვენებელი. გასავლების გაანგარიშებით გადაჭარბება შემოსავლებზე ან სოციალური მუხლების დაფინანსებისათვის საჭირო სახსრების უკმარისობის აბსოლუტური ჯამი უტოლდება p-D-ს.

საბიუჯეტო ფედერალიზმი ფინანსური ნაკადების მოძრაობის შემდგომ დეცენტრალიზაციასა და ტერიტორიულ განვითარებაში ცენტრალური და რეგიონული ბიუჯეტების როლის ამაღლებას გულისხმობს.

"ადგილობრივი ბიუჯეტების საფინანსო ბაზის განმტკიცება შეუძლებელია ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების სრულყოფის გარეშე, რაც დაკავშირებულია სახელმწიფო ბიუჯეტსა და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის სახსრების ობიექტურ განაწილებასთან".[30]

საქართველოს პირობებში მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს ხელისუფლების სხვადასხვა დონის ერთობლივი გაძღოლის საკითხები. როგორც წესი, ხელისუფლების ძირითადი დაპირის-

[30] ამაშუკელი ე., საქართველოს ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების სრულყოფის მეთოდოლოგიური საკითხები, შრ. კრ. თბ. ფსკი 2002, გვ. 194.

პირება წარმოიშობა არა ისეთ საკითხებზე, თუ რამდენი ფინანსური რესურსი რა მიზნით იქნება მიმართული, არამედ თუ კონკრეტულად ვინ განახორციელებს მის განკარგვას.

საბიუჯეტო ფედერალიზმის გამოყენებისას, გასათვალისწინებელია ადგილობრივი ბიუჯეტების სპეციფიკა. იგი ორი, საპირისპირო მიმართულების ფაქტორით განისაზღვრება, კერძოდ:

- ერთი მხრივ, ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირების მექანიზმები უზრუნველყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თვითკმარისობის პრინციპის რეალიზაციას;
- მეორე მხრივ, ადგილობრივი ბიუჯეტები ერთიანი საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელი ნაწილია. უფრო მეტიც, ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობა სახელმწიფოთა კონსტიტუციებში ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებათა განსაზღვრის საყოველთაო პრაქტიკით იზღუდება.

ამგვარად, ადგილობრივი ბიუჯეტები განკერძოებულია (ფინანსური ავტონომია აქვთ), მაგრამ ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილება მაინც სახელმწიფო კანონმდებლობით განისაზღვრება. ამას ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურაც ადასტურებს, რომელშიც შედის:

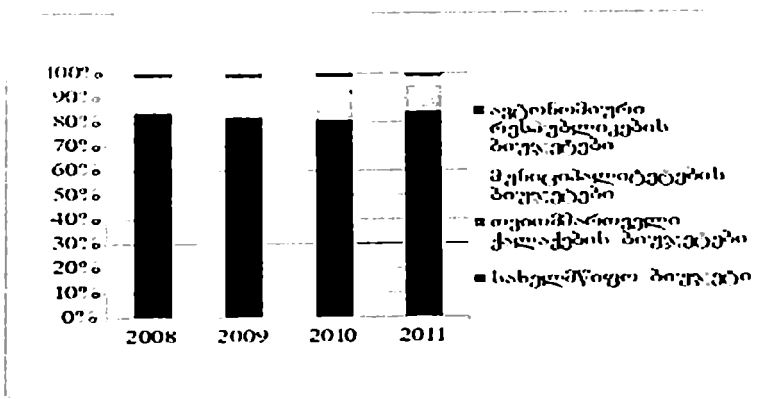
- ადგილობრივი გადასახადები;
- არასაგადასახადო შემოსავლები;
- სუბსიდიები;
- სესხები;
- დოტაციები ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

დადებით მოვლენად მიგვაჩნია 2012 წლიდან საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების გადასვლა პროგრამულ ბიუჯეტებზე. საბიუჯეტო პროგრამების, პროექტების, დაგეგმილი ღონისძიებების, მოსალოდნელი შედეგებისა და შეფასების წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების არსებობა ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობას უფრო გამჭვირვალეს და შედეგზე ორიენტირებულს გახდის, საშუალებას მისცემს საზოგადოებას, რეა-

ლურად შეაფასოს არჩეული ხელისუფლების ეფექტიანობა.

მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ფორმირება, უმეტესწილად, ადგილობრივი გადასახადებით და მოსაკრებლებით, აგრეთვე არასაგადასახადო შემოსავლებით და ზედა რგოლის ბიუჯეტების ანარიცხებით წარმოებს. „ამ წყაროებს შორის თანაფარდობა დამოკიდებულია მართვის რეგიონული ორგანოებისათვის დაკისრებულ ფუნქციებზე, ადგილობრივი გადასახადების ამოღების პოტენციურ შესაძლებლობებზე, აგრეთვე ცენტრალური ხელისუფლების ფინანსურ სიძლიერეზე“.[31]

გრაფიკი №2 საქართველოს საბიუჯეტო სისტემაში შემავალი ბიუჯეტების პროცენტული თანაფარდობა



წყარო: სახელმწიფო, ავტონომიური და თვითმმართველი ერთეულების 2008-2011 წლის ბიუჯეტები.

---

[31] კაკულია რ., ადგილობრივი (რეგიონული) ფინანსების მართვა, „ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარების და მართვის პრობლემები:“, თბილისი, 2001, გვ. 54.

საქართველოს სახელმწიფო ვერ შედგება ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარებული სისტემის, აგრეთვე ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებასა და რეგიონებს შორის უფლებამოსილებათა იმგვარი გადანაწილების გარეშე, რომელიც თითოეული მოქალაქისა და თუ სოციალური ჯგუფის ეკონომიკური განვითარების გარანტიებს არ შექმნის.

საქართველოს მოქალაქეების ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება აღიარებულია საქართველოს კონსტიტუციით და გარანტირებულია საქართველოს კანონმდებლობით, უპირველეს ყოვლისა – საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7_1 თავით (ძალაშია 2011 წლიდან) დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შექმნის, წარმომადგენლობითი ორგანოების პირდაპირი წესით არჩევის, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის, დელეგირებული უფლებამოსილებების მატერიალურ-ფინანსური უზრუნველყოფის, თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარი ქონებისა და ფინანსების ფლობის, თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის გონივრულ ფარგლებში ზედამხედველობის მიზნების პროპორციულად განხორციელების სამართლებრივი გარანტიები.

2011 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით, საქართველოში 69 თვითმმართველი ერთეულია. აქედან 64 – მუნიციპალიტეტია და 5 – თვითმმართველი ქალაქი. თვითმმართველ ქალაქებს შორის ერთ-ერთია საქართველოს დედაქალაქი – თბილისი.

საქართველოში თვითმმართველობის განხორციელების ძირითადი პრინციპებია:

- მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობა მიიღონ ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელებაში;

▪თვითმმართველობის ორგანოთა დამოუკიდებლობა კანონის მიერ მათ კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების გადაწყვეტაში;

▪საქართველოს მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლების დაცვა;

▪თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საჯაროობა;

▪ანგარიშვალდებულება მოქალაქეთა წინაშე.

▪სახელმწიფოსა და თვითმმართველი ერთეულის ურთიერთთანამშრომლობა და დახმარება;

▪სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის გამიჯვნა;

▪სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა შორის დავის სასამართლოს წესით გადაწყვეტა;

▪თვითმმართველი ერთეულის საფინანსო-ეკონომიკური დამოუკიდებლობა.

2004 წლის 15 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტის მიერ განხორციელდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის" რატიფიცირება (ძალაშია 2005 წლის 15 მაისიდან).

საქართველოს პარლამენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტური რეფორმებისათვის მიღებულ იქნა საკანონმდებლო აქტების პაკეტი, კერძოდ:

საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" (მიღებულია საქართველოს პარლამენტის მიერ 2005 წლის 16 დეკემბერს, ძალაში შევიდა თვითმმართველობის არჩევნების შედეგების ოფიციალური გამოცხადების დღიდან), რომელმაც შეცვალა 1997 წლიდან მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონი;

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ" (მიღებულია 2005 წლის 25 მარტს);

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ" (მიღებულია 2006 წლის 24 მაისს), რომელიც ძალადაკარგულია 2009წლის 28 დეკემბრის „სა-

ქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“;

საქართველოს კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაზე ადმინისტრაციული ზედამხედველობის შესახებ“ (ძალაშია 2007 წლის 1 აგვისტოდან);

ცვლილებები და დამატებები საქართველოს კანონში „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“;

ცვლილებები და დამატებები საქართველოს ორგანულ კანონში –„საქართველოს საარჩევნო კოდექსი“, რომლებიც შეეხებოდა ადგილობრივ საარჩევნო სისტემას.

მიუხედავად ამისა, რეგიონული განვითარების მარეგულირებული კანონმდებლობა საქართველოში დღემდე სრულყოფილად შემუშავებული არ არის. აღნიშნულ გარემოებას მნიშვნელოვანწილად განაპირობებს ის ფაქტი, რომ ქვეყნის კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული რეგიონის, როგორც ადმინისტრაციულტერიტორიული ერთეულის, სტატუსი.

ქვეყნის რეგიონალიზაციას, თავის მხრივ, უმნიშვნელოვანეს წინააღმდეგობას უქმნის საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტი, რომელიც კანონმდებელს საქართველოს ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობის რეგულირების პრეროგატივას მხოლოდ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ ანიჭებს.

საქართველოში ისტორიულ-გეოგრაფიული მხარეების დონეზე, ამჟამად მოქმედებს სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორის ინსტიტუტი. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, არ არსებობს პირდაპირი უფლებამოსილება, რომელიც სახელმწიფო რწმუნებულ-გუბერნატორს ან რომელიმე სხვა თანამდებობის პირს/ორგანოს მიანიჭებდა სისტემური სახის მქონე, რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტებისა და მიმართულებების განმსაზღვრელი კონკრეტული გრძელვადიანი ან საშუალოვადიანი გეგმის დამტკიცების უფლებამოსილებას. ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ ქვეყნის კანონმდებლობით ჯერ-ჯე-

რობით არ არის განსაზღვრული რეგიონის, როგორც ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის, სტატუსი და შესაბამისად, არ არსებობს რეგიონის ბიუჯეტი.

2010 წელს საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისიის მიერ მომზადებული საქართველოს რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკური მოხსენება ამასთან მიმართებით რამდენიმე განმარტებას იძლევა, კერძოდ:

▪თვითმმართველობის დონეზე „რეგიონის“ ქვეშ იგულისხმება მუნიციპალიტეტები და თვითმმართველი ქალაქები.

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

„რეგიონის ბიუჯეტი“ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც სახელმწიფო რწმუნებულების განსაზღვრულ ტერიტორიაზე არსებული საჯარო ფინანსური ნაკადების ერთობლიობა. მისი მთავარი შემადგენელი ნაწილებია: აღნიშნულ ტერიტორიაზე არსებული თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები და ამ ერთეულებში რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პროგრამებისათვის განსაზღვრული საბიუჯეტო სახსრები:

▪„რეგიონის ფინანსები“ არის სახელმწიფო რწმუნებულებისათვის განსაზღვრულ ტერიტორიაზე არსებული იურიდიული პირებისა და შინამეურნეობების ფინანსები;

▪„რეგიონული განვითარება“ ნიშნავს ისეთ სოციალურ-ეკონომიკურ ცვლილებებს რეგიონში, რომელიც უზრუნველყოფს განვითარების ახალი, გამოუყენებელი პოტენციალის რეალიზებას, ეროვნული ეკონომიკური განვითარების მდგრადობას და დაჩქარებას, რეგიონის კონკურენტუნარიანობის ზრდას, რეგიონებს შორის განვითარების დონეების გამოთანაბრებას.

▪„რეგიონული განვითარების დაფინანსებაში“ იგულისხმება ყველა ის ფინანსური ნაკადი, რაც მიმართულია რეგიონულ განვითარებაზე. რეგიონული განვითარების დაფინანსების წყაროებია:

სახელმწიფო ბიუჯეტი, თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები, საერთაშორისო საფინანსო და დონორი ორგანიზაციების სახსრები, კერძო სექტორის ფინანსები, გრანტები, შემოწირულობები და სხვა ფინანსური წყაროები, რაც კანონით არ არის აკრძალული.[32]

ახალ სამართლებრივ და ფაქტობრივ გარემოში იზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტის სახელმწიფო სტრუქტურებთან მომეტებული ინტეგრაციის საფრთხე. ამიტომ, საჭიროდ მიგვაჩნია ისეთი ფაქტორების გაძლიერება, როგორიცაა:

ა) თვითმმართველი ერთეულების ინიციატივების გამოვლენის, შესწავლისა და რეალიზაციის შესაძლებლობების სისტემის ფორმირება;

ბ) თვითმმართველი ერთეულების საკუთარი შემოსავლების სეგმენტის გაფართოება და განმტკიცება;

გ) თვითმმართველი ერთეულების მიზნობრივი ასოცირებისა და კოოპერირების პრაქტიკის დანერგვა;

დ) ადგილობრივი სპეციფიკის გათვალისწინებით, თვითმმართველი ერთეულებისთვის წარმატებული დასაქმებისა და ინვესტირების პროგრამების განსახორციელებლად შესაძლებლობების შექმნა.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონის თანახმად, ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენა და დამტკიცება, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, აგრეთვე თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიურ უფლებამოსილებას წარმოადგენს. შესაბამისად, ორგანული კანონით, ფორმალურად დაცულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით"

---

[32] საქართველოს რეგიონული განვითარების კომისია. საქართველოს რეგიონული განვითარების დიაგნოსტიკური მოხსენება. თბილისი 2010.

განმტკიცებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ფისკალური ავტონომიის პრინციპი.

თუმცა, თვითმმართველი ერთეულების ფაქტობრივი საფინანსო-ეკონომიკური ავტონომიურობის ხარისხი ჯერ კიდევ დაბალია; თვითმმართველობის უფლებას შემოიღოს ადგილობრივი გადასახადები, თან ახლავს სერიოზული შეზღუდვები ცენტრის მხრიდან. ეს გარემოება, ბუნებრივია, ამცირებს ადგილობრივ ფისკალურ და ფინანსურ დამოუკიდებლობას, რაც დღის წესრიგში აყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო საფუძვლების დახვეწისკენ მიმართული თანმიმდევრული ღონისძიებების გატარების აუცილებლობას. ამ თვალსაზრისით, ყურადღება უნდა გავამახვილოთ არსებული პრაქტიკის შემდეგ ნაკლოვანებებზე:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობა, პრაქტიკულად, სრულადაა ფინანსურად დამოკიდებული ცენტრალურ ხელისუფლებაზე;

ბ) ძალზე მცირეა თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსავლების ოდენობა;

გ) ძალზე მცირეა საკუთარი შემოსავლების ხვედრითი წილი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო შემოსავლებში;

დ) შეზღუდულია თვითმმართველი ერთეულების კომპეტენციები ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღების და მათი განაკვეთების განსაზღვრის სფეროში;

ე) არაადეკვატური პროპორციით არის განაწილებული საბიუჯეტო შემოსავლები საჯარო ხელისუფლების ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებს შორის;

ვ) ადგილობრივი ბიუჯეტის შედგენის პროცესი დღეისათვის არ წარიმართება დახვეწილ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმებზე დაყრდნობით. ადგილობრივი ბიუჯეტები არ არის პროგრამული და შედეგებზე ორიენტირებული;

ზ) თვითმმართველ ერთეულებს საკუთრებაში ჯერ კიდევ არ გადასცემია ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონების

უდიდესი ნაწილი, მათ შორის ბუნებრივი რესურსები (ადგილობრივი მნიშვნელობის მიწის რესურსები, წყლის ობიექტები, ტყე და ა.შ.), რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს ადგილობრივი საფინანსო-ეკონომიკური პოლიტიკის სისტემურ და ეფექტიან დაგეგმვას.

უნდა აღინიშნოს, რომ 2002-2003 წლებში თვითმმართველობები მთლიანად ან ნაწილობრივ იღებდნენ 12 სახის ადგილობრივ და ზიარ გადასახადს. 2004-2005 წლებში, გადასახადების სახეების შემცირებისა და ზიარი გადასახადების გაუქმების შემდეგ, მათ 4 სახის გადასახადი დარჩათ, მოგვიანებით დარჩენილი გადასახადებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანი მოგების გადასახადიც ცენტრალურმა ბიუჯეტმა წაიღო.

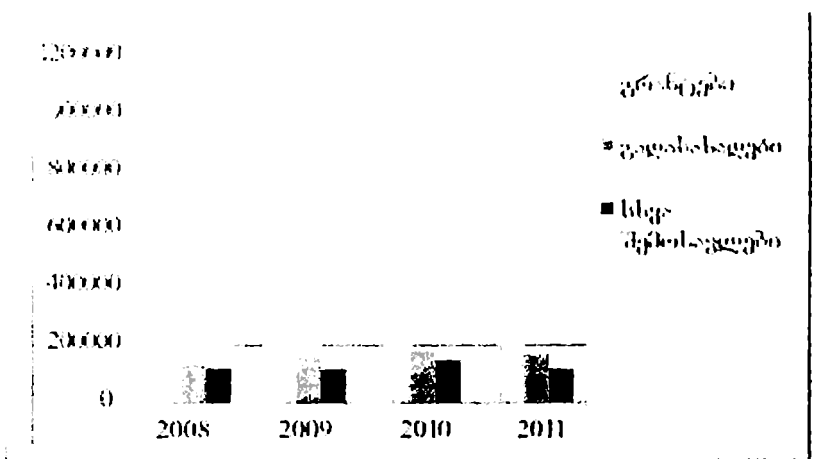
2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში სრულად ირიცხებოდა:

- ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის მოსაკრებელი;
- მოსაკრებელი ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ნებართვისათვის;
- მოსაკრებელი მშენებლობის ნებართვისთვის;
- მოსაკრებელი დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავებისათვის;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაწესებული სატენდერო მოსაკრებელი.
- ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ გადახდევინებული სახელმწიფო ბაჟი;
- შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელობაში არსებული ქონებისა და მიწის იჯარიდან;
- შემოსავალი ადგილობრივი თვითმმართველობის მფლობელობაში არსებული ქონების გაყიდვიდან;
- ამ თვითმმართველი ერთეულის წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებიდან მიღებული დივიდენდები.

დღევანდელი მდგომარეობით, ქონების გადასახადი ერთადერთი ადგილობრივი გადასახადი და ამასთან ერთად, ერთადერთი საგა-

დასახადო შემოსავალია თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში. საქართველოს კანონით "ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ," ქონების გადასახადს, როგორც საკუთარ საგადასახადო შემოსავალს, ძალზედ მცირე წილი აქვს თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტში, რაც გამორიცხავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ საკუთარი კომპეტენციების სრულფასოვან განხორციელებას და ხარისხიანი საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფას.

გრაფიკი №3. თვითმმართველი ერთეულების 2008-2011 წლების ბიუჯეტების შემოსავლების სტრუქტურა



წყარო: თვითმმართველი ერთეულების 2010 წლის დაზუსტებული და 2011 წლის დამტკიცებული ბიუჯეტები.

ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი შემოსავლები (ადგილობრივი გადასახადები, მოსაკრებლები, არასაგადასახადო შემოსავლები) შეადგენენ მთლიანი შემოსავლების მხოლოდ მოკრძალებულ და უმნიშვნელო ნაწილს, მაშინ როდესაც ტიპიურ

დეცენტრალიზებულ სისტემაში სწორედ ამგვარი საკუთარი შემოსავლები უნდა ქმნიდნენ თვითმმართველობების შემოსავლების არსებით ნაწილს.

ადგილობრივი თვითმმართველობები დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად არ ფლობენ მათთვის თანაფარდ, ადეკვატურ და თვითკმარ საშემოსავლო წყაროებს, არადა ამაზე პირდაპირ მიუთითებს ადგილობრივი თვითმართველობის ევროპული ქარტიის 9.1 და 9.2 მუხლები.

ბოლო წლების მსოფლიო გამოცდილება აჩვენებს, რომ უნიტარული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და საბიუჯეტო ფედერალიზმის ვერტიკალურ მოდელზე ორიენტირებულ ქვეყნებშიც, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ფინანსური ავტონომიის გაფართოება გაცილებით ეფექტურია. ეფექტი ეკონომიკურ პროცესში სამი ორგანიზაციული შემადგენლის ჩართვით მიიღწევა, კერძოდ:

- პირველი, ხელისუფლების სახელმწიფო ორგანოები თავისუფლდებიან იმ ფუნქციებისაგან, რომელთა რეალიზება ქვემდგომ ორგანოებსაც შეუძლიათ;
- მეორე, იზრდება რეგიონებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელისუფლების ორგანოების ბიუჯეტის სახსრების რაციონალური გამოყენებისათვის პასუხისმგებლობა;
- მესამე, იზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პასუხისმგებლობა ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრების რაციონალური გამოყენებისათვის.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტა სახელმწიფოში განხორციელებული რეფორმების სტრატეგიულ მიმართულებად უნდა იქცეს. ამ კონტექსტში კი, საჭიროა პრობლემათა მთელი სპექტრის კომპლექსურად გააზრება და შესაბამისი მიდგომების ჩამოყალიბება.

საქართველოში ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოდელის ტრანსფორმაცია უნდა დაეფუძნოს განვითარებული საზღვარგა-

რეთის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლას და მათ შემოქმედებით გამოყენებას. მიზანშეწონილია ქვეყანაში საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის ახალი კონცეფციის შემუშავება. პრიორიტეტი უნდა მიენიჭოს ტერიტორიული ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომპლექსურ და სახელმწიფო რეგიონული მიზნობრივი პროგრამების შემუშავება- რეალიზაციას.

ტერიტორიულ ერთეულებში არსებული განსხვავებული ეკონომიკური მდგომარეობის გათანაბრების მიზნით, მეტი ყურადღება უნდა დაეთმოს სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გამოყოფილი გრანტების, შეღავათიანი კრედიტების და სხვა სახის დახმარებების სწორად წარმართვას, რაციონალურ და სამართლიან გადანაწილებას და გამოყენებას.

უნდა შეიცვალოს, საერთაშორისო დონორებსა და საქართველოს ხელისუფლებას შორის არსებული თანამშრომლობის პრაქტიკა, იგი ფოკუსირებული უნდა გახდეს არა მხოლოდ თანამშრომლობის პროცესზე, არამედ კონკრეტული, რეალური და ადეკვატური შემდეგების მიღწევაზე.

საქართველოს ხელისუფლებამ უნდა გამოიყენოს შესაძლებლობის მაქსიმუმი იმისათვის, რომ ადგილებზე მოხდეს მცირე ბიზნესის განვითარებისა და სოფლის მეურნეობის პროდუქციის ექსპორტის სტიმულირება, მოსახლეობის დასაქმების პრობლემის გადაჭრა, ადგილობრივი საწარმოო პოტენციალის ეფექტიანი გამოყენება; ამისათვის საჭირო პირობები ქვეყანაში არსებობს და ის გამოყენებული უნდა იქნეს.

ჩვენი აზრით, ეკონომიკური რეფორმა კომპლექსური რეფორმის ყველაზე პრობლემატური მიმართულებაა.

საქართველოს სოციალურ–ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ამოცანათა შორის სულ უფრო მზარდ მნიშვნელობას იძენს საბიუჯეტო ურთიერთობების, კერძოდ კი, საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის საკითხები.

საქართველოში საბიუჯეტო ფედერალიზმის სრულყოფის პრობლემების გაანალიზებისას, მიზანშეწონილია, განვაზოგადოთ არსებული ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების ზოგიერთი მნიშვნელოვანი ნაკლოვანი მხარეები.

1. საქართველოს რეგიონებში არსებული სოციალურ–ეკონომიკური პრობლემების გარკვეულწილად მოგვარების საკითხები ტერიტორიული ბიუჯეტების შესაძლებლობების ფარგლებში მეტად არაერთგვაროვანია და მისი განსაზღვრის არსებული მეთოლოგია სრულყოფას მოითხოვს;

2. არ არის სრულყოფილად ჩამოყალიბებული ცენტრალური ბიუჯეტიდან ტრანსფერტების გადანაწილების მეთოდიკა. არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული ის რაოდენობრივი და ხარისხობრივი კრიტერიუმები, რომელთა შესაბამისადაც განისაზღვრება რეგიონებისათვის ტრანსფერტების დიფერენცირებულად გადაცემის ნორმები;

3. ცენტრალური ხელისუფლება არ ფლობს რეგიონების საგადასახადო პოტენციალის შესაძლებლობების შესახებ არსებულ რეალურ ინფიორმაციას;

4. საქართველოს საფინანსო–საბიუჯეტო სისტემის ვერტიკალური დაუბალანსებლობის პირობებში, რომელიც დაკავშირებულია სოციალური ხარჯების რეგიონულ დონეზე გაწევის მზარდ ტენდენციასთან, ხშირ შემთხვევაში, ადგილი აქვს პოლიტიკური კონიუნქტურის ზეგავლენით, არაობიექტური გადაწყვეტილებების მიღებას.

მართალია, საქართველოში ამ მიმართულებით გარკვეულ ცვლილებებს აქვს ადგილი, მაგრამ ეს საკმარისი არ არის; რეფორმები კვლავაც უნდა გაგრძელდეს და იგი მეცნიერულად დასაბუთებული კონცეფციების მიხედვით უნდა წარიმართოს.

საქართველოში საბიუჯეტო ფედერალიზმის საკანონმდებლო უზრუნველყოფის შემდეგ, მიზანშეწონილია საბიუჯეტო სისტემის სხვადასხვა დონეებს შორის ისეთი მნიშვნელოვანი გადასა-

ხადის სახეების გადანაწილება (გარკვეული პროცენტული თანაფარდობით), როგორიც არის მაგალითად: დღგ და საშემოსავლო გადასახდი. (როგრც ეს არის მაგ:. გერმანიასა და ავსტრიაში).

„საბიუჯეტო ფედერალიზმის“ სრულყოფა პირდაპირ უკავშირდება საქართველოს რეგიონების სოციალური უთანაბრობის პრობლემის გადაწყვეტასა და ტერიტორიული სამართლიანობისა და ეკონომიკური ეფექტიანობის ოპტიმალური თანაფარდობის უზრუნველყოფას.

ცენტრსა და რეგიონებს შორის ურთიერთობისას, მნიშვნელოვანად მიგვაჩნია მეცნიერულად დასაბუთებული სატრანსფერო პოლიტიკის წარმართვა. თითქმის ყველა ქვეყანაში არის შეუსაბამობა ადგილობრივი ხელისუფლების ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის. ეს განსაკუთრებით განვითარებადი ეკონომიკის ქვეყნებში იგრძნობა, სადაც სახელმწიფოს უმთავრეს პრიორიტეტებს ადგილობრივი ინფრასტუქტურის განვითარება, ცხოვრების ნორმალური პირობების შექმნა და ეკონომიკური სტაბილურობის დაცვა-შენარჩუნება წარმოადგენს. ხშირად, ადგილობრივ ხელისუფლებას არ შესწევს იმის უნარი, რომ საკუთარი შემოსავლებით დააფინანსოს ყველა შესაბამისი ხარჯი და ეს სხვაობა, როგორც წესი, შეიძლება დაიფაროს ორი გზით: 1. საგადასახადო ავტონომიის დალეგირებით, ანუ მიეცეს ადგილობრივ ხელისუფლებას საკუთარი შემოსავლების მიღების საშუალება; და 2. ცენტრალური ხელისუფლებიდან მათთვის ტრანსფერის გადაცემით.

იმისათვის, რომ აღმოიფხვრას რეგიონებს შორის არსებული არსებითი განსხვავებები და მოხდეს რეგიონებში მოსახლეობის სოციალური პირობების, სოციალური კეთილდღეობის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა, სახელმწიფო ატარებს გამიზნულ ერთიან რეგიონულ პოლიტიკას - ხდება ფინანსური დახმარებების გაცემა ერთი დონის ბიუჯეტიდან სხვა დონის ბიუჯეტებში. ევროპული ქარტია პირდაპირ მოითხოვს სახელმწიფოს მიერ

ფინანსური თვალსაზრისით სუსტი თვითმმართველობების დაცვას.

ჩვენი აზრით, კრიტერიუმები, რომლებიც გამოიყენება სუბსიდიების გამოსაყოფად, უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ პრინციპებს:

- განაწილების ფორმულაში გამოყენებული კრიტერიუმები არსებითად უნდა იყოს დაკავშირებული დაფინანსების მოთხოვნებთან და/ან კუთრ დანახარჯებთან, აგრეთვე, მეცნიერულად უნდა იყოს დასაბუთებული;

- გამოყენებულ ცვლადებს სხვადასხვა გეოგრაფიულ რეგიონებში დივერსიფიცირებული მნიშვნელობები უნდა ჰქონდეს;

ფორმულაში გამოყენებული ცვლადების ერთმანეთთან კორელირება არ შეიძლება, რადგანაც ეს გაართულებს სისტემას და არ წარმოაჩენს არანაირ ახალ ინფორმაციას;

გასათვალისწინებელი ფაქტორები უნდა იყოს გაზომვადი, ხოლო მათთან დაკავშირებული ინფორმაცია ზუსტი და უტყუარი;

- განსახილველი ფაქტორები არ უნდა იყოს მოწყვლადი გრანტებითა და სუბსიდიებით დაინტერესებულ მიმღებთა სტატისტიკურ მანიპულაციებთან მიმართებაში.

სისტემა ნეიტრალური უნდა იყოს ადგილობრივ საგადასახადო პოლიტიკასთან მიმართებაში (ერთდროული სუბსიდიების სისტემის შემთხვევაში). ხოლო, წილობრივი სუბსიდიების სისტემაში, საგადასახადო შემოსავლების უფრო მაღალი მაჩვენებლებისას სუბსიდიების თანხები იზრდება.

მეცნიერებში არსებობს ტრანსფერების საწინააღმდეგო არგუმენტაციაც. ზოგიერთი სპეციალისტის აზრით, გათანაბრება ეწინააღმდეგება კაპიტალის განაწილების ყველაზე ეფექტიან საბაზრო პრინციპებს, არღვევს ფასების ბუნებრივ ცვლილებას და უპირისპირდება ფისკალურ ავტონომიას. გარდა ამისა, გამოთანაბრება ვერ უზრუნველყოფს რეგიონის განვითარების სტიმულირებას და აძლიერებს გარეშე ფაქტორებზე დამოკი-

დებულებას. ტრანსფერების ყველაზე მთავარი სისუსტე იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი დამოკიდებულნი არიან წლიურ სახელმწიფო ბიუჯეტზე. ამან შეიძლება შეამციროს მათი დონე და რაოდენობა ან შეცვალოს მათი განაწილება სახელმწიფოს ფისკალური ან პოლიტიკური ინტერესებიდან გამომდინარე. მიუხედევათ ამისა, ტრანსფერის, როგორც ადგილობრივი ბიუჯეტების აუცილებელი შემოსავლებით შევსების მეთოდის უარყოფა, არ შეიძლება. მისმა გამოუყენებლობამ შეიძლება ადილობრივი ბიუჯეტების შემოსავლების ქრონიკული დეფიციტი გამოიწვიოს, რაც აიძულებს ადგილობრივ ორგანოებს, მუდმივად მიმართონ ზემდგომ ბიუჯეტებს სესხებისათვის. ეს კი, ცხადია გარკვეულ საბიუჯეტო-საფინანსო გართულებებს გამოიწვევს.

გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა, რომელიც თვითმმართველი ერთეულებისათვის შესაბამისი ტრანსფერის გამოსათვლელად საქართველოში ამჟამად გამოიყენება, საკმაოდ განსხვავდება მისი წინამორბედებისაგან. პირველად გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულა ქვეყანაში 2007 წელს დაინერგა.

გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ფორმულა ასე გამოიყურებოდა:

$$Ti=(R-Ri) \times Pi \times K \times 70\%$$

რომელშიც:

Ti - არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისთვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა;

R - ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტების მიხედვით ერთ სულ მოსახლეზე საშუალო წლიური საკუთარი პოტენციური შემოსულობები;

Ri - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიხედვით ერთ სულ მოსახლეზე წლიური საკუთარი პოტენციური შემოსულობები;

Pi - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობა;

K - შემასწორებელი კოეფიციენტი, = 1 X 2;

1 - მაღალმთიანობის კოეფიციენტი;

2 - მცირემოსახლეობიანი ტერიტორიული ერთეულის კოეფიციენტი.

ფორმულა იმდენად დაუხვეწავი იყო, რომ მისი გამოყენება პრაქტიკაში საერთოდ არც მომხდარა, დაინერგა პრინციპი, რომელიც თვითმმართველი ერთეულების ხარჯებსა და შემოსავლებს შორის სხვაობას ემყარებოდა. 2007 წლისთვის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისთვის გადასაცემი გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა გაანგარიშებულ იქნა მხოლოდ პირობითი შეფასებით, რის გამოც თვითმმართველი ერთეულები არათანაბარ მდგომარეობაში აღმოჩნდნენ. მთლიანობაში „საქართველოს 2007 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებისათვის გადასაცემი ფინანსური დახმარების მთელმა მოცულობამ 19.147 ათასი ლარი შეადგინა, საიდანაც გამოთანაბრებით ტრანსფერზე 13.233 ათასი ლარი მოდის. ამასთან ერთად 69-დან 20 მუნიციპალიტეტს ერთი თეთრიც კი არ მიუღია.

2008 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშების ახალი ფორმულა და წესი, რომელიც ითვალისწინებს როგორც შემოსავლების, ისე ხარჯების გამოთანაბრებას. ფორმულა ასე გამოიყურებოდა:

Ti=(E-R)*K

სადაც:

Ti - ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოსაყოფი გამოთანაბრებითი ტრანსფერია;

E ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დასაგეგმი წლის ბიუჯეტის ხარჯები;

R ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის დასაგეგმი წლის ბიუჯეტის შემოსავლები;

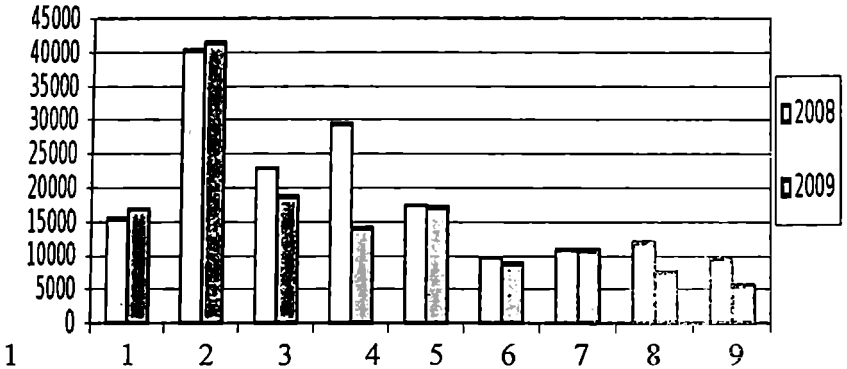
K - მხარდაჭერის კოეფიციენტი.

მართალია, გათანაბრებითი ტრანსფერის მეორე ფორმულა პირველთან შედარებით გაცილებით უფრო უკეთესი იყო, მაგრამ იგი მაინც შეიცავდა გარკვეულ ნაკლოვანებებს. ნაკლოვანებები არსებობდა, როგორც ხარჯებისა და შემოსავლების გამოთვლის მხრივ (ხარჯების გამოთვლა ემყარებოდა ფაქტიურ ხარჯებს და არა რეალურ საჭიროებას, ხოლო შემოსავლებში ითვალისწინებდნენ კაპიტალურ შემოსავლებსაც), ასევე მნიშვნელოვანი კრიტერიუმების გაუთვალისწინებლობის მხრივაც.

2008 წელს ტრანსფერების ფაქტიურმა საერთო მოცულობამ 497,9 მლნ ლარი შეადგინა, მათ შორის, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით, ადგილობრივ თვითმმართველობებს გადაეცა 328,6 მილიონი ლარი, მიზნობრივი ტრანსფერის სახით 10,9 მილიონი ლარი, ხოლო სპეციალური ტრანსფერის სახით კი 158,8 მილიონი ლარი. უნდა აღინიშნოს, რომ 2008 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობების როგორც საბიუჯეტო შემოსულობები, ისე გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით არათანაბრობით ხასიათდებოდა. ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების საშუალო მაჩვენებლები ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით 319,4 ლარს შეადგენდა, გამოთანაბრებითი ტრანსფერის მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე კი 74,9 ლარს. საბიუჯეტო შემოსულობების მაქსიმალური მოცულობა ერთ სულ მოსახლეზე მცხეთის მუნიციპალიტეტზე მოდის. საანგარიშო პერიოდში აღნიშნული მაჩვენებელი 1.923 ლარია, რაც გამოწვეული იყო 2008 წლის აგვისტოში რუსეთ-საქართველოს ომის შედეგად დევნილი მოსახლეობისათვის ასაშენებელი საცხოვრებელი სახლებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების მცხეთის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში გატარებით. მინიმალური საბიუჯეტო შემოსულობები

ერთ სულ მოსახლეზე შეადგენდა 64,7 ლარს და იგი წყალტუბოს მუნიციპალიტეტში დაფიქსირდა.

გრაფიკი №4 გამოთანაბრებითი ტრანსფერიების მოცულობა რეგიონულ ჭრილში 2008-2009 წწ.



1. კახეთი; 2. იმერეთი; 3. სამეგრელო-ზემო სვანეთი; 4. შიდა ქართლი; 5. ქვემო ქართლი; 6. გურია; 7. სამცხე-ჯავახეთი; 8. მცხეთა-მთიანეთი; 9. რაჭა-ლეჩხუმი.

ამჟამად მოქმედი გათანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის გაანგარიშების ინსტრუქცია დამტკიცდა საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2009 წლის 30 დეკემბრის №904 ბრძანებით. გათანაბრებითი ტრანსფერის გამოთვლის არსებული მეთოდი საკმაოდ გართულებულია მის წინამორბედებთან შედარებით და შემდეგი სახით ხორციელდება:

- გათანაბრებითი ტრანსფერის გაანგარიშება ხდება ყველა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მიხედვით;
- გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობის გამოანგარიშების ფორმულის მიზნებისათვის პირველ ეტაპზე საქართველოს ფინანსთა მინისტრის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამარ-

თლებრივი აქტით განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა, რაც არ უნდა იყოს დასაგეგმავი საბიუჯეტო წლის ნომინალური მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მოცულობის 4 პროცენტზე ნაკლები.

• მეორე ეტაპზე გაიანგარიშება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამის მოცულობა თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის.

• შემდგომ ეტაპზე ხდება გაიანგარიშება ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შემოსავლების (გრანტების გარდა) დაანგარიშება.

• იმ ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულს, რომლის ბიუჯეტის შემოსავლებიც (გრანტების გარდა) აღემატება ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის ჯამს, გათანაბრებითი ტრანსფერი არ გამოეყოფა.

• საბოლოო ეტაპზე გამოიანგარიშება თითოეული ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის გათანაბრებითი ტრანსფერის ოდენობა.

უმნიშვნელოვანესი პარამეტრი, რაზეც დაფუძნებულია თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი თანხების რაოდენობა, დამოკიდებულია მთლიანი შიდა პროდუქტის საპროგნოზო მაჩვენებლებზე, ვინაიდან სწორედ მშპ-ს 4 პროცენტი განისაზღვრა, როგორც თვითმმართველი ერთეულების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მინიმალური ზღვარი (რატომ 4% და არა ვთქვათ 5%-? ეს ცალკე საკამათო საკითხია).

ზემოთაღნიშნული ზღვარის გამოყენებით დადგინდა, რომ 2010 წელს თვითმმართველი ერთეულების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მთლიანი მოცულობა არ უნდა ყოფილიყო 761,9 მილიონ ლარზე ნაკლები (მშპ-ს საპროგნოზო მაჩვენებელი 19 046,4 მილიონ ლარს შეადგენდა). ფინანსთა მინისტრის

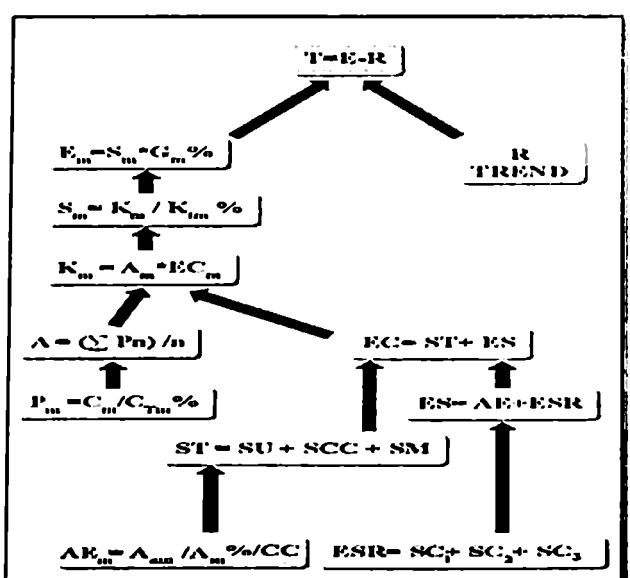
ბრძანების შესაბამისად, ხსენებული ზღვარი 800 მილიონ ლარზე დაფიქსირდა.

გათანაბრებითი ტრანსფერის მოქმედი ფორმულა შემდეგი სახისაა:

$$T=E-R$$

და ემსახურება (უნდა ემსახურებოდეს) იმ დეფიციტის კომპენსირებას, რაც, შესაძლოა, არსებობდეს თვითმმართველი ერთეულების ხარჯებსა და არაფინანსური აქტივების ზრდასა და საკუთარ შემოსავლებს (გარდა გრანტებისა) შორის. ტრანსფერის ოდენობა თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის განცალკევებულად გამოითვლება.

სქემა №4. გათანაბრებითი ტრანსფერის მოქმედი ფორმულა



ჩვენი აზრით, საქართველოსთვის აუცილებელია ტერიტორიული ერთეულების საშემოსავლო უნარებთან თუ ხარჯვით მოთხოვნილებებთან მიახლოებული მარტივად გასაგები გამოთანაბრების ფორმულა, რომელიც ითვალისწინებს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გაღებულ ფისკალურ ძალისხმევას. ამგვარი ფორმულის ანალოგები უკვე რეალიზებულია და არსებობს სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებში. აქ ჰორიზონტალური გამოთანაბრების პროცესი ხარჯების მიხედვით ხორციელდება.

სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისთვის ტრანსფერტების გამოყოფის ჩვენეული სქემა ცენტრალური ბიუჯეტის შემადგენლობაში ფორმირებული სახსრების გადაცემას უშუალოდ რაიონის ბიუჯეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების ბიუჯეტებისათვის ითვალისწინებს. ტრანსფერტის ზომა განისაზღვრება, როგორც ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის გაანგარიშებული ხარჯების მოცულობასა და მათ ტერიტორიებზე აკუმულირებელი შემოსავლების პროგნოზირებად მოცულობას შორის სხვაობა, რომელიც გამოისახება შემდეგი ფორმულით:

$$TRi=\alpha i(Expi-Revi) \quad (1)$$

სადაც, TRi ცენტრალური ბიუჯეტიდან წარმოდგენილი ტრანსფერტის გამათანაბრებელი სიდიდეა i–ური რეგიონის ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულისთვის; αi - გამათანაბრებელი კოეფიციენტი ალფა ან საგადასახადო უნარის კოეფიციენტი. გამათანაბრებელი კოეფიცინტი „ალფა" (α) ბაზისურ პერიოდში (3 წელი) საშემოსავლო კალათის ზრდის ტემპს აღნიშნავს; Expi - რეგიონის ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ხარჯვით მოთხოვნილებებს; Revi კი რეგიონის ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების საშემოსავლო შესაძლებლობებს (უნარებს);

როგორც ფორმულიდან ჩანს, ტრანსფერტების (დოტაციების) გაანგარიშება შემოსავლებისა და გასავლების მიხედვით ცალ-ცალკე ხორციელდება. საშემოსავლო შესაძლებლობების (უნარე-ბის) გაანგარიშება ალგორითმში წარმოებს საბიუჯეტო კალათის გამოყენებით; საბიუჯეტო კალათა უნდა გავიგოთ, როგორც ად-გილობრივ ბიუჯეტში იმ დამაგრებული შემოსავლების ჯამი, რომელთა მოკრებაც არ არის დამოკიდებული ან ნაკლებად და-მოკიდებულია ადგილობრივი ხელისუფლების გავლენაზე. სხვაგ-ვარად რომ ვთქვათ, ეს არის ის დამაგრებული გადასახადები, რომლებიც მოცემულ ტერიტორიაზე „მოიპოვება" და მათზე ად-გილობრივ ხელისუფლებას რაიმე სერიოზული გავლენის მოხდე-ნა არ შეუძლია. ფორმულის მიხედვით, გამოთვლები ეტაპობრი-ვად კონსტრუირდება: პირველ ეტაპზე, თითოეული საბაზისო ტერიტორიული წარმონაქმნის ფისკალური შესაძლებლობების გაანგარიშება ხორციელდება, რაც საშემოსავლო შესაძლებლობე-ბის გამოთვლის განუყოფელ კომპონენტად გვევლინება. მეორე ეტაპზე, ამ კოეფიციენტის გათვალისწინებით საშემოსავლო შე-საძლებლობების (უნარების) პროგნოზირებადი სიდიდე ან i–uri საბაზო ტერიტორიული წარმონაქმნისა თუ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის საშემოსავლო კალათის პროგნოზი-რებადი სიდიდე (დამაგრებული და საკუთარი შემოსავლების და-გეგმილი სიდიდე) განისაზღვრება. მესამე ეტაპზე, იანგარიშება რეგიონებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ერთიანი ხარჯვითი შესაძლებლობები (Expi). ტრანსფერტების განაწილების ძირითადი პრინციპი ერთ სულ მოსახლეზე ცენ-ტრის ან რეგიონის საბიუჯეტო უზრუნველყოფის ნორმატივების გამოყენებაში აისახება ჯანდაცვის, განათლების, კულტურის, და სხვ. სფეროების მიხედვით. ამ ნორმატივების დამუშავების შემ-თხვევაში, ფორმულის ხარჯვითი მოთხოვნილებების კომპონენტი განისაზღვრება ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო უზრუნველ-ყოფის ერთიანი ნორმატივის ნამრავლით რეგიონის ან ადმინის-

ტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მცხოვრებთა საერთო რაოდენობაზე. ამგვარად, ხარჯვითი მოთხოვნილებები გამოითვლება შემდეგი სახით:

$$Expi = \sum_{i}^{j} nbs \cdot Pi \quad (2)$$

სადაც: Expi - i–ური ბაზისური ტეროტორიული წარმონაქმნის ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ხარჯვითი შესაძლებლობებია;

Σnbs i j - რეგიონის ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო უზრუნველყოფის ჯამური ნორმატივი არაწარმოებითი სფეროს მუხლების მიხედვით: განათლება (e), ჯანდაცვა (h), კულტურა (c), ფიზკულტურა და სპორტი (fs), სოციალური დაცვა (sp); ხოლო Pi - i–ური ბაზისური ტერიტორიული წარმონაქმნის ან ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობაა.

ჰორიზონტალური გამოთანაბრების შემოთავაზებულ ფორმულას მთელი რიგი უპირატესობები გააჩნია. პირველ რიგში, იგი არ არის უზარმაზარი მოცულობის, არ მოითხოვს გამოანგარიშების მრავალრიცხოვან ალგორითმს და გასაგებად იკითხება როგორც ცენტრალური, ასევე ადგილობრივი ხელისუფლებისათვის. მეორეც, ფორმულა ორიენტირებულია არა საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების მოკრებაზე (დამატებითი ღირებულების გადასახადი, მოგების გადასახადი), რაც ცენტრის პრეროგატივად ითვლება, არამედ დამაგრებულ და საკუთარ გადასახადებზე, რაზეც ადგილობრივი ხელისუფლება ყველაზე ნაკლებად ახდენს გავლენას. ამაში ვლინდება დოტაციების პირდაპირი კავშირი მოცემულ ტერიტორიებზე მოკრებილ გადასახადებთან, რომლებიც მთლიანად შედიან ადგილობრივ ბიუჯეტებში. მესამეც, ფორმულა საკმაოდ მნიშვნელოვან კომპონენტს შეიცავს - ტერიტორიების მიერ გადასახადების გენერირების უნარს, რაც ტრანსფერტის გამოყოფის მთავარ კრიტერიუმს წარმოადგენს. მეოთხეც, ფორმულა გამორიცხავს ისეთ ხერხებს, რომლებიც „რობინ ჰუდის"

მეთოდს მოგვაგონებენ, კერძოდ, კი დამაგრებული გადასახადების განაწილებას რეგიონთაშორისი რეგულირების ფარგლებში და უარყოფითი ტრანსფერტის ზემდგომი ბიუჯეტების ამოღებას, ანუ ბაზისური ტერიტორიული ერთეულების საშემოსავლო შესაძლებლობებსა და ხარჯვით მოთხოვნილებებს შორის სხვაობის გადაჭარბებას, რაც ხშირად გვხვდება საშემოსავლო-გასავლის გამოთანაბრების ფორმულაში მთელ რიგ ფედერაციულ სახელმწიფოებში.

და ბოლოს, მეხუთე ფორმულა გულისხმობს ხარჯვითი მოთხოვნილებების გამოანგარიშებას საბიუჯეტო უზრუნველყოფის ნორმატივების (სტანდარტების) საფუძველზე.

ჩვენი აზრით, ეფექტიანი რეგიონული პოლიტიკის განხორციელება, დაბალანსებული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, მოსახლეობის ცხოვრების დონისა და ხარისხის საერთო საშუალო დონემდე გათანაბრება, რომელიც დაეფუძნება მინიმალურ სახელმწიფო სოციალურ სტანდარტებს და შესაბამის ფინანსურ ნორმებს, რეგიონული განვითარების დაფინანსების ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ღონიძიებად უნდა იქნეს მიჩნეული.

მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტი წარმოადგენს ერთიან ან ჯგუფურ ხვედრით მაჩვენებელს, რომელიც აუცილებელია მოსახლეობის ძირითადი სახეების მიხედვით მომსახურების გასაწევად. ფინანსური სტანდარტი არის მინიმალური სოციალური სტანდარტის ფულადი გამოსახულება. მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტი სახელმწიფო მომსახურებაა, რომელიც მიეწოდება მოქალაქეებს ყველა დონის ბიუჯეტებიდან და არასაბიუჯეტო ფონდებიდან უსასყიდლოდ და დაუბრუნებადობის პრინციპით. სახელმწიფო მინიმალური სოციალური სტანდარტები უზრუნველყოფს შემდეგი ამოცანების გადაწყვეტას:

- საქართველოს მოქალაქეების მიერ მათთვის კონსტიტუციით მინიჭებული ძირითადი უფლებების განხორციელებას;

- სახელმწიფოს მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს, ავტონომიური რესპუბლიკების მმართველობის ორგანოებს და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ბიუჯეტთაშორისი ურთიერთობების მოწესრიგებასა და სრულყოფას.

მინიმალური სოციალური სტანდარტები და შესაბამისი ფინანსური ნორმები უნდა დამტკიცდეს შემდეგ სფეროებში:

- განათლება;
- ჯანმრთელობის დაცვა;
- კულტურა;
- მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფა;
- საბინაო-კომუნალური მომსახურება;
- გარემოს დაცვა.

მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტები უნდა შემუშავდეს შემდეგი პრინციპების საფუძველზე:

- საქართველოს მოქალაქეების კონსტიტუციური უფლებების დაცვა;
- ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების, ავტონომიური რესპუბლიკების ხელისუფლების ორგანოებისა და ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოების მიერ მინიმალური სოციალური სტანდარტების დაცვა.

მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების რეალიზაცია ადგილობრივ თვითმართველობებში გარანტირებული უნდა იყოს სახელმწიფოს მიერ მათზე საშემოსავლო წყაროების მიმაგრებით. შემოსავლებმა უნდა დაფაროს საჭირო ხარჯები, ხოლო სახელმწიფო რწმუნებულებმა – გუბერნატორებმა და ადგილობრივი თვითმართველობის ორგანოებმა უნდა უზრუნველყონ სოციალური სტანდარტების რეალიზაცია. მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტები საფუძვლად უნდა დაედოს ზედა დონის ბიუჯეტიდან ქვედა დონის ბიუჯეტისათვის ფინანსური დახმარების მოცულობის განსაზღვრას. სტანდარტების რეალიზაცია უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს ადგილობრივი თვით-

მმართველობის ერთეულებისათვის ადეკვატური ფინანსური წყაროების მიმაგრებით და ზემდგომი ბიუჯეტებიდან ტრანსფერის სახით ფინანსური დახმარების აღმოჩენით.

სოციალური სტანდარტებისა და ფინანსური ნორმების გამოყენებით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ხარჯების ნაწილის ფორმირება საფუძვლად უნდა დაედოს საბიუჯეტო რეგულირების მეთოდოლოგიას.

მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტები უნდა დადგინდეს საარსებო მინიმუმის გათვალისწინებით, რომელიც წარმოადგენს სამომხმარებლო კალათის ღირებულებით შეფასებას. საარსებო მინიმუმი გამოყენებული უნდა იქნეს ქვეყნის სოციალური პოლიტიკისა და რეგიონული სოციალური პროგრამების შემუშავებისას მოსახლეობის ცხოვრების დონის შეფასების, შრომის ანაზღაურებისა და პენსიების მინიმალური ოდენობის დადგენის, აგრეთვე სტიპენდიების, დახმარებების და სხვა სოციალური ხარჯების მოცულობის განსაზღვრის მიზნით.

საქართველოს მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს და საქართველოს პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგინოს კანონპროექტი „მინიმალური სახელმწიფო სოციალური სტანდარტების შესახებ“

გამოთანაბრების ახალი მიდგომების წარმატებით გამოყენება ფინანსური წლის განმავლობასა და უფრო მომავალ პერსპექტივაშიც შესაძლებელია „თამაშის წესების” სრული გამჭირვალობის შენარჩუნების პირობებში. ფორმულის კომპონენტთა მუდმივმა ცვლილებამ, ძველის ახალი მაჩვენებლებით ხშირმა ჩანაცვლებებმა შესაძლოა, სერიოზული დარტყმა მიაყენოს გამოთანაბრებას სამართლიანობის პრინციპების თვალსაზრისით და ფორმულის საფუძველზე იდეის პრაქტიკული დისკრედიტირება გამოიწვიოს. ამიტომ მიზანშეწონილი იქნებოდა გამოთანაბრების ფორმულაში კორექტივების შეტანა მოხდეს ბოლოს განხორციელებული შესწორებებიდან არა უადრეს სამი წლისა. მნიშვნელოვანია ჰორიზონტალური გამოთანაბრების ფორმულის დანერგვის

აუცილებლობის გაცნობიერება, რათა იგი მთლიანობაში პასუხობდეს ფუნდამენტურ მოთხოვნებს:

1. ფინანსური გამოთანაბრების ფორმულა აუცილებლად უნდა იქნეს შეთანხმებული ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებთან, რათა არ შეილახოს შედარებით უფრო კეთილმოწყობილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ინტერესები; თუმცა, ამით სუბსიდირების მმართველობის ორგანოებს არ უნდა წაერთვას სტიმულები მათი საქმიანობის ეფექტიანობის ასამაღლებლად.

2. გამოთანაბრების ფორმულა აუცილებლად მოითხოვს ქვეყნის საგადასახადო კანონმდებლობაში (საბიუჯეტო კოდექსში ან სხვა ანალოგიურ საკანონმდებლო აქტებში) ასახვას.

3. გამოთანაბრების ფორმულაში მკაფიოდ უნდა იკითხებოდეს გამომუშავების სტიმულირებისა და არა საბიუჯეტო სახსრების გადანაწილების იდეა. საგადასახადო ძალისხმევა და სოციალურ-ეკონომიკური დონე ურთიერთდამოკიდებული ცვლადები უნდა იყოს. რაც უფრო დიდ ფინანსურ შედეგებს აღწევს ადგილობრივი ორგანო, მით უფრო მაღალი უნდა იყოს რაიონის ან მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონე.

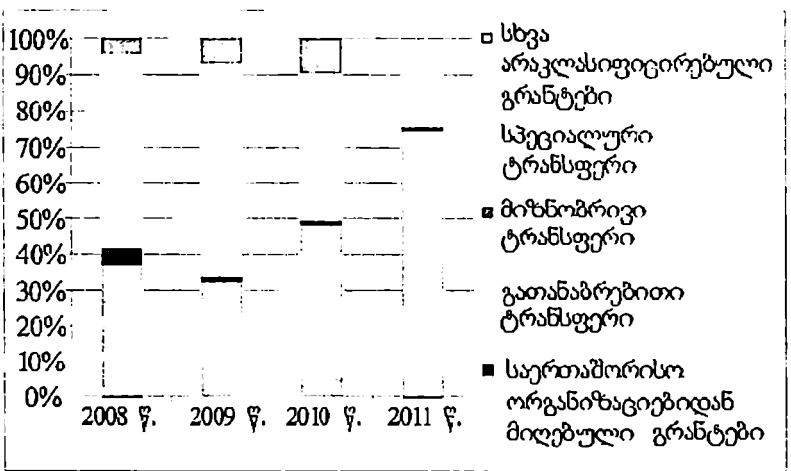
4. გამოთანაბრების ფორმულა არ უნდა შეიცავდეს ისეთ კომპონენტებს, რომლებიც ცენტრისთვის დოტაციებს (ტრანსფერტებს), მმართველობის ქვემდგომ დონეებზე პოლიტიკური და ეკონომიკური გავლენის ინსტრუმენტებად გადააქცევენ.

საქართველოში გარდა გამოთანაბრებითი ტრანსფერისა, რომელიც ექსკლუზიურ (საკუთარ) უფლებამოსილებათა განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან "საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით" დადგენილი ფორმულის შესაბამისად გამოიყოფა და რომლის გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო, სახელმწიფოს მიერ ხორციელდე-

ბა ასევე სხვადასხვა სახის ტრანსფერების გამოყენება თვითმმართველი ერთეულებისათვის ფინანსური დახმარების უზრუნველსაყოფად. "საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის" მიხედვით,

გრაფიკი №5 ნაჩვენებია 2008-2011 წლებში საქართველოში გამოყენებული სხვადასხვა სახის ტრანსფერების ხვედრით წილები.

გრაფიკი №5. თვითმმართველი ერთეულების მიერ მიღებული გრანტები (ტრანსფერები) სახეების მიხედვით (მლნ. ლარი)



წყარო: თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები.

საქართველოში გამოიყენება შემდეგი სამი სახის ტრანსფერი: გამათანაბრებელი ტრანსფერი, რომელზეც ზემოთ ვრცლად ვისაუბრეთ; მიზნობრივი ტრანსფერი დელეგირებულ უფლებამოსილებათა განხორციელების მიზნით, ადგილობრივ თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ან/და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტიდან ფინანსური დახმარების სახით მიღებული სახსრები; სპეციალური ტრანსფერი გათანაბრებითი და მიზნობრივი ტრანსფერების

გარდა ერთი ბიუჯეტიდან სხვა ბიუჯეტისათვის ფინანსური დახმარების სახით გამოყოფილი სახსრები. გათანაბრებითი ტრანსფერი თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ შემოსულობებს განეკუთვნება, ხოლო მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები კი არასაკუთარ შემოსულობებს. (საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ", მუხლი 49).

ტრანსფერების განაწილებისას საკმაოდ სერიოზული პრობლემები წარმოიქმნება. კერძოდ, ხშირ შემთხვევაში ტრანსფერები სუბიექტური კრიტერიუმების გათვალისწინებით გამოიყოფა და ნაკლებად ემყარება ობიექტურ გამოთვლებსა და ქვეყანაში არსებულ რეალურ მოთხოვნილებებს თვითმმართველი ერთეულების მიხედვით. სუბიექტურად მიღებული გადაწყვეტილება კი არ არის გამჭვირვალე და შეიძლება იგი სხვადასხვა მანიპულაციას ემსახურებოდეს. ამიტომ, არსებული პრობლემის მოგვარებისას საჭიროა მეცნიერულ საფუძველზე დაყრდნობა.

როგორც გრაფიკი №5-დან ჩანს სპეციალური ტრანსფერის მთლიანი მოცულობის მკვეთრი ზრდა და მიზნობრივი ტრანსფერით გამოყოფილი თანხების შემცირება პირდაპირ მიუთითებს გამოთანაბრებითი ტრანსფერის ფორმულის არაადეკვატურობასა და არასრულფასოვნებაზე.

საერთო პრობლემას წარმოადგენს ისიც, რომ გამოთანაბრებითი ტრანსფერის გამოსაანგარიშებელი ფორმულები ძალზე ხშირად იცვლება (თითქმის ყოველ წელს) და რთულდება ყოველგვარი მეცნიერული დასაბუთების გარეშე. არასაკუთარი შემოსულობების (მიზნობრივი და სპეციალური ტრანსფერები და სხვა მოზიდული სახსრები) მიღება და მისი ოდენობა კი მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე.

აღსანიშნავია, რომ ახლანდელი სატრანსფერო პოლიტიკა ვერ უზრუნველყოფს ადგილობრივ ბიუჯეტებში შემოსავლების სამართლიან გადანაწილებას და სამწუხაროდ, ყველაფერი პირიქით

ხდება - იგი ხელს უწყობს სუბიექტურ მიდგომებს. სატრანსფერო პოლიტიკა არ შეესაბამება რეგიონებში რეალურად არსებულ ეკონომიკურ მდგომარეობას.

საქართველოს რეგიონების ეკონომიკური განვითარება და ქვეყანაში სამოქალაქო საზოგადოების მშენებლობა წარმოუდგენელია მმართველობის ადგილობრივი ორგანოების გაძლიერებისა და ტერიტორულ ერთეულებში რეალური თვითმმართველობის განხორციელების გარეშე. სამწუხაროა, რომ ნაკლები ყურადღება ეთმობა აღნიშნულ სფეროში მეცნიერული კვლევისა და ანალიზის შედეგების ცხოვრებაში დანერგვას და პრაქტიკულ გამოყენებას. კერძოდ: არ არსებობს მთლიანად ქვეყნის თუ მისი ცალკეული რეგიონის სტრატეგიული განვითარების რეალური გეგმები; დაუსრულებელია ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ფორმირება; ჩამოუყალიბებელია ცენტრსა და რეგიონებს შორის საბიუჯეტო--სატრანსფერო ურთიერთობები; ადგილობრივი თვითმმართველობების უმეტესობას არ გააჩნია სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები და პროგრამები, სრულყოფილად არ ხორციელდება მონიტორინგი, დაუხვეწავია რეგიონული სტატისტიკა და ა.შ.

დღეისათვის, საქართველოში საბიუჯეტო სფეროში წარმოქმნილი კრიზისი ვლინდება ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ დონეებზე დაუბალანსებლობით, რამაც შესაძლოა ცენტრსა და რეგიონებს შორის ფინანსური და პოლიტიკური წინააღმდეგობები გაამწვავოს.

3.3 ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა და მთლიანი რეგიონული პროდუქტის გაანგარიშების მეთოდოლოგია

სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური (მათ შორის რეგიონული ეკონომიკური) საქმიანობის ეფექტური რეგულირებისათვის საჭიროა ზუსტი და საიმედო ეკონომიკურ-სტატისტიკური ინფორმაცია, რომელმაც ობიექტურად და ყოველგვარი მიკერძოების გარეშე უნდა ასახოს კვლავწარმოებითი პროცესების წანაძძღვრები, მიმდინარეობა და შედეგები. ამისათვის საჭირო გახდა, შექმნილიყო მაკროეკონომიკურ მაჩვენებელთა სისტემა, რომელიც ეროვნული ეკონომიკის ძირითად ტენდეციებსა და უმნიშვნელოვანეს პროპორციებს ასახავს. „მაკროეკონომიკურ მაჩვენებელთა ერთ სისტემად ინტეგრირების მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, შეიქმნა ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა (ეას) და მისი განსაზღვრის მეთოდოლოგია საერთაშორისო სტანდარტებს დაექვემდებარა[33].

ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა (ეას) - არსებითად ესაა საბაზრო ეკონომიკის სტატისტიკური მოდელი, რომელიც აგებულია ანგარიშებისა და ცხრილების სახით და მასში აისახება კვლავწარმოების ყველა ეტაპი.

ცნობილია, რომ „ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა (ეას) წარმოიშვა ორი სრულიად სხვადასხვა მიმართულების გამოკვლევების შედეგების შერწყმის საფუძველზე;

კერძოდ, ეს იყო გამოკვლევები ეროვნული სტატისტიკისა და ეკონომიკური ციკლების ანალიზის სფეროში[34].”

ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა ეას აგებულია ერთიანი მეთოდოლოგიური პრინციპით და შეიცავს ურთიერთდაკავშირებული

---

[33] Кулагина Г.Д национальное щоваводство М. финанси и статистика 1997 ст 21.

[34] Peter Fon Lippe „экономическая статистика,, пер. с немецкого. издательство FCY FRG 2006.ст 131.

მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების სისტემას, რომელიც ფართოდ გამოიყენება ეკონომიკური საქმიანობის შედეგების აღრიცხვის, ანალიზისა და ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავება-შეფასებისათვის.

საქართველოს ეროვნული ანგარიშების მეთოდოლოგიურ საფუძველს წარმოადგენს გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის, ევროგაერთიანების სტატისტიკური კომისიის, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის, მსოფლიო ბანკისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიერ რეკომენდებული ეროვნულ ანგარიშთა 1993 წლის (SNA-93) სისტემის სტანდარტული მეთოდოლოგია.

მსოფლიო ქვეყნების უმრავლესობა ეროვნული ანგარიშების წარმოებისას 1993 წლის მეთოდოლოგიას იყენებს; თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ 2009 წელს დასრულდა მუშაობა ეროვნული ანგარიშების სისტემის ახალ, 2008 წლის ვერსიაზე და 2011 წლიდან იგეგმება SNA 2008 მეთოდოლოგიაზე ეტაპობრივად გადასვლის სამუშაოების დაწყება. SNA 2008-ის მეთოდოლოგია ბევრ საკითხში იდენტურია SNA-93-ის პრინციპების და მხოლოდ რამოდენიმე საკითხში, განსაკუთრებით ფინანსური ანგარიშის ნაწილში, არის შეტანილი გარკვეული ცვლილებები.

განსხვავება ძირითადად შეეხება გლობალიზაციის პროცესის გავლენის გათვალისწინებას მულტინაციონალური კორპორაციების მაჩვენებლებზე. ასევე, ცვლილებები შევიდა კაპიტალის ანგარიშის შედგენის მეთოდოლოგიაში. ძირითად კაპიტალში ინვესტიციებად განიხილება კვლევებსა და დამუშავებებზე გაწეული ხარჯები, რაც SNA-93-ის მიხედვით, განიხილებოდა როგორც მიმდინარე ხარჯები. ასევე, ცალკე იქნა გამოყოფილი ინტელექტუალური საკუთრების ცნება და დაიხვეწა მისი გაანგარიშების მეთოდოლოგია[35].

---

[35] www.geostat.ge.

საქართველოში აქტუალური მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს ეროვნულ ანგარიშთა სისტემის რეგიონალიზაციას, რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატორების შემუშავებას და დანერგვას საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად.

ქვეყნის მდგრადი ეკონომიკური განვითარებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონებს შორის განსხვავებათა გამოვლენა-შეფასებას, რეგიონებში შექმნილი დისპროპორციების დაძლევის პოლიტიკის შემუშავებას; რეგიონების განვითარების ჰარმონიზაციას.

ამ ამოცანათა გადაჭრაში აქტიური როლის შესრულება შეუძლია მთლიანად რეგიონული პროდუქტის – რეგიონული ეკონომიკური განვითარების მთავარი ინდიკატორის ანალიზსა და შეფასებას. მთლიანი რეგიონული პროდუქტის გაანგარიშება (გაზომვა) ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯია საერთაშორისო სტანდარტების შესატყვის რეგიონულ ანგარიშთა სისტემის შესაქმნელად. რეგიონული პროდუქტის აღრიცხვა და ანალიზი შეიძლება აქტიურად გამოვიყენოთ რეგიონებში ეკონომიკური რეგულირებისათვის.

რეგიონებში ეკონომიკური რეგულირებისათვის საჭიროა, გაფართოვდეს მაკროეკონომიკური სტატისტიკური აღრიცხვა რეგიონების დონეზე. საქართველოს რეგიონული პირობებისა და თავისებურებების გათვალისწინებით, უნდა გარდაიქმნას და დაიხვეწოს რეგიონული სტატისტიკური აღრიცხვა-ანალიზის პროცესი, მაჩვენებელთა (ინდიკატორთა) სისტემა, რეგიონული სტატისტიკური სამსახურების საქმიანობა, გაფართოვდეს მათი უფლება-მოვალეობანი, ტექნიკური ბაზა, ფინანსური შესაძლებლობანი. არსებით გაუმჯობესებას მოითხოვს სტატისტიკური მენეჯმენტი.

ამჟამად, მთლიანი რეგიონული პროდუქტის სტატისტიკური აღრიცხვა, ანალიზი, შეფასება, საქართველოში არ ხორციელდე-

ბა. გამონაკლისს წარმოადგენს ქ. თბილისი. თუ რა პრობლემებთანაა დაკავშირებული მრპ-ის გაანგარიშება ამაზე ქვემოთ გვექნება საუბარი.

ეროვნულ ანგარიშთა სისტემის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ეკონომიკურ მაჩვენებელს წარმოადგენს მთლიანი შიდა პროდუქტი, რომელიც ქვეყნის ტერიტორიის შიგნით წარმოებული საბოლოო საქონლისა და მომსახურების საბაზრო ფასებში გამოხატული მთლიანი ღირებულებაა.

ეროვნულ ანგარიშთა საერთაშორისო სისტემისა და მეთოდოლოგიის მიხედვით, ეროვნული მშპ საბაზრო ფასებით გაიანგარიშება სამი სხვადასხვა მეთოდით: წარმოების მეთოდით; საბოლოო გამოყენების (მოხმარების) მეთოდითა და განაწილების (შემოსავლების) მეთოდით[36].

1. წარმოების მეთოდი:

ესაა მთლიანი შიდა პროდუქტი, როგორც ქვეყნის ეკონომიკურ ტერიტორიაზე დროის შესაბამის მონაკვეთში ეკონომიკის რეზიდენტი ერთეულების მიერ (ეკონომიკური საქმიანობის სხვადასხვა სახეებში) შექმნილი მთლიანი დამატებული ღირებულებების ჯამს დამატებული გადასახადები პროდუქციასა და იმპორტზე (დღგ, აქციზი და საბაჟო გადასახადი) მინუს სუბსიდიები პროდუქტებზე.

გაანგარიშების სქემა:

საქმიანობის სახეობების მიხედვით, პროდუქციის (საქონლისა და მომსახურების)

მთლიანი გამოშვება საბაზისო ფასებში საქონელისა და მომსახურების გამოშვებისათვის გამოყენებული შუალედური მოხმარება = მთლიანი შიდა პროდუქტი საბაზისო ფასებში + გადასა-

---

[36] ასლამაზიშვილი ნ. ეროვნულ ანგარიშთა სისტემა. თბ., 1997, გვ.9.

ხადები პროდუქციაზე და იმპორტზე -სუბსიდები პროდუქტებზე = **მთლიანი შიდა პროდუქტი საბაზრო ფასებში.**

2. გამოყენების (მოხმარების) მეთოდი:

მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშება დანახარჯების მეთოდით ეფუძნება ეკონომიკის რეზიდენტი ერთეულების მიერ მიმდინარე პერიოდში გაწეული დანახარჯების გამოთვლას.

გაანგარიშების სქემა:

შინამეურნეობების სამომხმარებლო ხარჯები+შინამეურნეობების მომსახურე არაკომერციული ორგანიზაციების მიერ გაწეული მომსახურება+სახელმწიფო მართვის ორგანოების მიერ გაწეული კოლექტიური (სახელმწიფოს მართვა, თავდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვა) და პერსონალური (განათლებისა და ჯანდაცვის) მომსახურება+ძირითადი კაპიტალის მთლიანი ფორმირება+მატერიალური საბრუნავი საშუალებების მარაგების ცვლილება=მთლიანი შიდა ხარჯები საბაზრო ფასებში+საქონლისა და საქონლის მომსახურების ექსპორტი და მომსახურების იმპორტი=მთლიანი **შიდა პროდუქტი საბაზრო ფასებში.**

3. შემოსავლების (განაწილების) მეთოდი:

მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშება შემოსავლების მეთოდით ემყარება იმ ინსტიტუციური ერთეულების შემოსავლების ჯამს, რომლებიც უშუალოდ მონაწილეობენ საქონლისა და მომსახურების შექმნაში მოცემული პერიოდის განმავლობაში.

გაანგარიშების სქემა:

შემოსავალი დასაქმებიდან დარიცხული ხელფასისა და დანამატების სახით (ხელფასზე დარიცხული გადასახადების ჩათვლით-)+თვითდასაქმებიდან მიღებული შერეული შემოსავალი+კომპანიების მიერ ეკონომიკური საქმიანობიდან მიღებული მთლიანი მოგება+გადასახადები წარმოებასა და იმპორტზე-სუბსიდიები წარმოებასა და პროდუქტებზე=მთლიანი **შიდა პროდუქტი საბაზრო ფასებში.**

მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშების ზემოთაღნიშნული მეთოდები სხვადასხვა ქვეყანაში დიფერენცირებულად გამოიყენება, როგორც მთლიანი ეროვნული შიდა პროდუქტის, ასევე რეგიონების მთლიანი პროდუქტის განსაზღვრისათვის[37].

სხვადასხვა მეთოდებით გაანგარიშებული მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობები შეიძლება არ ემთხვეოდეს ერთმანეთს, რადგან მათი ინფორმაციული წყაროები განსხვავებულია, განსხვავება აისახება ფრაზაში „სტატისტიკური განსხვავება".

მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშება წარმოების მეთოდით ეფუძნება ეკონომიკურ საქმიანობათა სახეების საქართველოს ეროვნულ კლასიფიკატორს (სეკ 001-2004), რომელიც შემუშავებულია ეკონომიკური საქმიანობის სახეების კლასიფიკატორის ევროპული სტანდარტის ACE rev.1.1 ბაზაზე.

საერთაშორისო მეთოდოლოგიის რეკომენდაციების გათვალისწინებით, ეკონომიკური ოპერაციები აღირიცხება დარიცხვის მეთოდით მათი განხორციელების მომენტისათვის არსებულ მიმდინარე საბაზრო ფასებში.

ეროვნულ ანგარიშთა (SNA-93) სისტემით რეკომენდებულია მშპ-ის რეალური ზრდის ინდექსის კვარტალური პერიოდულობით გაანგარიშება. ამასთან, რეალური ზრდის მაჩვენებელი გაიანგარიშება წინა წლის შესაბამისი პერიოდის მიმართ მუდმივ ფასებში გაანგარიშებული მთლიანი შიდა პროდუქტის მონაცემების საფუძველზე[38].

მშპ-ის მუდმივ ფასებში გადაყვანა ჯერ-ჯერობით მხოლოდ

---

[37] Гранберг А., Зайцева Ю. Производство и использование валогого регионального продукта: межрегио-нальные сопоставления. Российский экономический журналю 2002, №10, с. 44.

[38] დეტალური მეთოდოლოგია იხილეთ ბმულის საშუალებით http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp.

წარმოების მეთოდით ხდება, გაანგარიშებული მაჩვენებლების მიხედვით ორმაგი დეფლირების გზით, რაც ხორციელდება ფასების შესაბამისი ინდექსების მეშვეობით, საქმიანობის სახეების მიხედვით, მთლიანი გამოშვებისა და შუალედური მოხმარების ცალ-ცალკე დეფლირებით და შემდეგ მათი სხვაობის გამოთვლით.

მთლიანი შიდა პროდუქტის გაანგარიშებისას გამოიყენება შემდეგი მონაცემთა წყაროები:

- ბიზნეს-სტატისტიკის კვარტალური და წლიური გამოკვლევები. მონაცემთა ბაზები ყოველკვარტალურად მუშავდება ეროვნულ ანგარიშთა სისტემისათვის საჭირო ფორმატით, რის საფუძველზეც იანგარიშება პროდუქციის მთლიანი გამოშვებები 45 სახის საქმიანობის მიხედვით, დაუკვირვებადი ეკონომიკის გათვალისწინებით;
- შინამეურნეობების კვარტალური კვლევის მონაცემები. ყოველკვარტალურად მუშავდება დასაქმებულთა და შინამეურნეობების საბოლოო მოხმარების მონაცემთა ბაზები ეროვნულ ანგარიშთა სისტემისათვის საჭირო ფორმატით.
- ფასების სტატისტიკის მონაცემები მწარმოებელთა და სამომხმარებლო ფასების შესახებ დეფლირების განხორციელების მიზნით;
- სოფლის მეურნეობის სტატისტიკის სამმართველოს კვარტალური და წლიური გამოკვლევის მონაცემები სოფლის მეურნეობის სფეროში შექმნილი დამატებული ღირებულების გასაანგარიშებლად;
- ეროვნული ბანკის მონაცემები:
- კომერციული ბანკების ყოველთვიური მონაცემები შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ, რის საფუძველზეც იანგარიშება კომერციული ბანკების გამოშვება.
- ეროვნული ბანკის ყოველთვიური მონაცემები შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ, რის საფუძველზეც იანგარიშება

ეროვნული ბანკის გამოშვება.

- აღნიშნულ წყაროებზე დაყრდნობით, ხდება ფინანსური შუამავლობის მომსახურების არაპირდაპირი შეფასების მაჩვენებლის გაანგარიშებაც.
- ქვეყნის საგადასახდელო ბალანსის მონაცემები;
- სადაზღვევო კომპანიების ყოველკვარტალური მონაცემები, რის საფუძველზეც იანგარიშება სადაზღვევო კომპანიების გამოშვება. ეროვნული და კომერციული ბანკებისა და სადაზღვევო კომპანიების გამოშვებების შეჯამებით მიიღება საფინანსო შუამავლობის სექტორის გამოშვება.
- ფინანსთა სამინისტროს ყოველთვიური მონაცემები (ნაერთი, სახელმწიფო და თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების შემოსულობების (გადასახადის სახეების მიხედვით) და გადასახდელების (ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაციის მიხედვით)), რომელთა დამუშავებით მიიღება სახელმწიფო მმართველობის სექტორის მთლიანი გამოშვება; აგრეთვე გადასახადები პროდუქციაზე და იმპორტზე (დღგ, აქციზი და საბაჟო გადასახადი).[39]

საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტის ნომინალური ღირებულება 2008 წლისთვის 19075 მილიონ ლარს შეადგენდა; 2009 წლისათვის 17986 მილიონ ლარს; 2010 წლისათვის 20791 მილიონ ლარს, ხოლო 2011 წლის პროგნოზით 22867 მილიონ ლარს[40]. იხ. ცხრილი №4.

---

39 www.geostat.ge.

40 ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულების დოკუმენტი 2011-2014 წლებისათვის.

ცხრილი №4 მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებლები 2009-2011წწ

	2009	2010	2011, I კვ
მშპ მიმდინარე ფასებში	17 986,6	20791,3	5151,8
მშპ რეალური ზრდა,%	-3.8	6,4	5,8
მშპ ერთსულზე (მიმდინარე ფასებში),ლარი	4101,8	4686,5	

წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

მთლიან შიდა პროდუქტს (მშპ-ს) და მთლიანი რეგიონულ პროდუქტს (მრპ-ს) შორის რაიმე პრინციპული სხვაობა არ არსებობს. ისევე როგორც მშპ, მრპ-იც ეკონომიკის ფუნქციონირების შედეგია, ოღონდ რეგიონის დონეზე[41].

რეგიონული შიდა პროდუქტი განისაზღვრება, როგორც რეგიონის ეკონომიკურ რესურსთა გამოყენებით წარმოებული საქონლისა და მომსახურების ერთობლივი ღირებულება გარკვეული პერიოდისათვის. მის შემადგენლობას მიაკუთვნებენ რეგიონის შიგნით მიღებულ ყველა შემოსავლებს, მიუხედავად მუშაკთა საცხოვრებელი და საწარმოს რეგისტრაციის ადგილისა. რეგიონში შექმნილი პროდუქტის მოცულობისა და სტრუქტურის ტერიტორიული ასპექტის გამოყოფა მეურნეობის კომპლექსური განვითარებისა და უზრუნველყოფის მიზნით, რეგიონის მმართველობისათვის აუცილებელ წანამძღვარს წარმოადგენს მის წინაშე მდგომი ამოცანებისა და ფუნქციების შესასრულებლად[22].

მთლიანი რეგიონული პროდუქტი, თავისი ეკონომიკური შინაარსით, მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) ანალოგია და წარმო-

41 სულავა ნ., მშპ რეგიონული სიდიდის გაანგარიშების მეთოდიკის და ანალიზის საკითხები. III-საერთაშორისო კონფერენციის მოხსენებათა კრებული. ქუთაისი 1999.

ადგენს მის სივრცობრივ-ტერიტორიულ ჭრილს, თვისობრივად განსხვავდება მისგან და რაოდენობრივად ნაკლებია მშპ-ზე. კერძოდ, მშპ არ მოიცავს ე.წ. ტრანსრეგიონული, ანუ სახელმწიფოებრივი ფუნქციების შესრულებასთან დაკავშირებულ შედეგებს, რომელთაც მკაცრად განსაზღვრული ტერიტორიული ჭრილი არა აქვთ და რეგიონების მიხედვით არ აღირიცხება. აღნიშნულის გამო, მრპ-ის შემადგენლობაში არ შედის მშპ-ის ზოგიერთი შემადგენელი ელემენტი, რომელთაც მიეკუთვნება: ცენტრალური სახელმწიფო მმართველობა, თავდაცვა, ფულის მიმოქცევა, საგარეო ვაჭრობა და სხვ.

მთლიანი რეგიონული პროდუქტი განისაზღვრება როგორც რეგიონის ეკონომიკურ რესურსთა გამოყენებით წარმოებული საქონლისა და მომსახურების ერთობლივი ღირებულება გარკვეული პერიოდისათვის.[42]

მაშასადამე, რაოდენობრივ და თვისობრივ განსხვავებათა მიუხედავად, მრპ და მშპ არსებითად ანალოგიური მაკროეკონომიკური ინდიკატორებია. მათ შორის არის რაოდენობრივი და თვისობრივ-სივრცობრივი განსხვავება: მშპ ეკონომიკური საქმიანობის სექტორებსა და სფეროებში ახლადშექმნილი ღირებულებების ჯამია საერთოეროვნულ, სახელმწიფოებრივ-ტერიტორიულ ფარგლებში, ხოლო მრპ უშუალოდ რეგიონების ტერიტორიაზე ახლადშექმნილი ღირებულებების ჯამია, რომლის შემადგენლობაშიც არ შედის საერთოსახელმწიფოებრივი ფუნქციების შესრულებასთან დაკავშირებული საქმიანობის შედეგები.

მრპ წარმოადგენს მთლიან დამატებულ ღირებულებათა ჯამს, რომელიც საანგარიშო პერიოდში ეკონომიკური ერთეულებისა და რეგიონული ეკონომიკის რეზიდენტების მიერ არის შექმნილი. რეგიონის მთლიანი დამატებითი ღირებულება, თავის მხრივ, განისაზღვრება როგორც სხვაობა პროდუქციისა და მომსახურე-

[42] ებარათაშვილი, ჯ.ზარანდია, ა.აბრალავა - რეგიონალიზმი: თეორია და პრაქტიკა. სსუ გამომცემლობა. თბილისი 2009. გვ.369

ბის გამოშვებასა და შუალედურ მოხმარებას შორის. ამ მაჩვენებელთა გაანგარიშება როგორც ეროვნულ, ისე რეგიონულ დონეზე ერთმანეთს ემთხვევა, მაგრამ მშპ-ის რიგი ელემენტები შეუძლებელია, გაანგარიშებული იქნას რეგიონულ დონეზე[43].

მრპ-ის გაანგარიშების ერთ-ერთი პრობლემაა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მიერ მთლიანად საზოგადოებაზე გაწეული კოლექტიურ მომსახურებათა ოდენობის განსაზღვრა, აგრეთვე ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სხვა არასაბაზრო მომსხურების სფეროში შექმნილი დამატებითი ღირებულების რეგიონული სიდიდის გაანგარიშება.

რეგიონულ დონეზე პრობლემატურია აგრეთვე ფინანსური შუამავლების (მათ შორის ბანკების) მომსახურების მოცულობის განსაზღვრა, რომელთა საქმიანობაც, როგორც წესი, არ იზღუდება რომელიმე რეგიონის ფარგლებში. ასევეა საგარეო ოპერაციების ნაწილშიც, რომლის შესახებაც ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია მხოლოდ ქვეყნის მასშტაბით.

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.

ბოლო წლებში ევროკავშირი აქტიურად მუშაობს ეფექტიანობის ანალიზის კიდევ ერთ სისტემაზე, რომელსაც QPF (საჯარო ფინანსების ხარისხიანობა) ეწოდება და რომელიც მნიშვნელობის გასათვლელად ჯამში 81 პარამეტრის აგრეგაციას ახდენს. ქვეყა-

---

[43] Гранберг А, Маскатова И, Заицев И. „валовой региональный продукт как индикатор дифференциаций экономического развития регионов. вопросы статистики, 1998 г.

ნაში არსებული მდგომარეობის კვლევა ამ ინდექსის მიხედვით, მისი საკმაო მოცულობის მიუხედავად, ფრიად საინტერესო იქნებოდა. მაგრამ აღმოჩნდა, რომ საქართველოში არც სტატისტიკის ეროვნული სამსახური და არც რომელიმე სხვა საჯარო უწყება არ ითვლის იმ პარამეტრების მნიშვნელოვან ნაწილს, რომელსაც QPF-ის კალკულაცია უნდა დაეყრდნოს. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგება კიდევ ერთი სისტემური ამოცანა – ქვეყანაში ევროსტანდარტების შესაბამისი სტატისტიკის წარმოება.

მრპ-ის გაანგარიშების მეთოდოლოგია

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მრპ-ის მოცულობა, ისევე როგორც მშპ-ის მოცულობა, შეიძლება გაანგარიშებული იქნეს შემდეგი სამი მეთოდით:

წარმოების მეთოდით (როგორც მთლიანი დამატებითი ღირებულების ჯამი);

საბოლოო მოხმარების მეთოდით (როგორც საბოლოო მოხმარების ელემენტების ჯამი);

განაწილების მეთოდით (როგორც პირველადი შემოსავლების ჯამი).

1. წარმოების მეთოდით გაანგარიშებისას, მრპ გამოითვლება ყველა საწარმოო რეზიდენტი-ერთეულის მთელი დამატებითი ღირებულების შეჯამების გზით მცირე შესწორების შეტანით. ეს საწარმო რეზიდენტი-ერთეულები ჯგუფდება დარგების ან სექტორების მიხედვით. მოცემული მეთოდით შესაძლებელია მრპ-ში ცალკეული მწარმოებლების, დარგებისა და ეკონომიკის სექტორების წვლილის შეფასება.

საქონლისა და მომსახურების წარმოების მიხედვით, შესაძლებელია მრპ-ის გაანგარიშება სხვადასხვა მეთოდით:

1.1 მრპ საბაზრო ფასებში ტოლია: პროდუქტებისა და მომსახურების საერთო გამოშვებას (სგ) ძირითად ფასში, გამოკლებული შუალედური მოხმარების საერთო ღირებულება (შმ), მიმა-

ტებული დამატებითი ღირებულების გადასახადი (დღგ) და წმინდა გადასახადები იმპორტზე (წგი).

$$\text{მრპ} = \sum_{\text{სგ}} - \sum_{\text{შმ}} + \sum_{\text{დღგ}} + \sum_{\text{წგი}}$$

1.2 მთლიანი რეგიონული პროდუქტი საბაზრო ფასებში ტოლია ეკონომიკის დარგებში წარმოებული დამატებულ ღირებულებათა საბაზრო ფასების ჯამისა ე.ი. პროდუქტებზე და იმპორტზე წმინდა გადასახადების ჩათვლით (დღგ-ს გარეშე). ამიტომ, ეკონომიკის დარგების მიხედვით მთლიანი დამატებული ღირებულება (მდღ) განისაზღვრება, როგორც სხვაობა მთლიან გამოშვებას (მგ) და შუალედურ გამოშვებას (შმ) შორის

$$\text{მდღ} = \text{მგ} - \text{შმ}$$

1.3 მრპ საბაზრო ფასებში ტოლია ეკონომიკის სექტორების მიხედვით მდღ-ის ჯამისა საბაზრო ფასებში

$$\text{მრპ} = \sum_{\text{მდღ.საბაზ.}}$$

მრპ მწარმოებლის ფასებში ტოლია მთლიან გამოშვებას მწარმოებლის ფასებში, გამოკლებული შუალედური მოხმარების საერთო ღირებულება მყიდველის ფასებში, დამატებული გადასახადები იმპორტსა და დამატებით ღირებულებაზე.

$$\text{მრპ} = \text{მგ} - \text{შმ} + \text{გი} + \text{გდღ}$$

2. განაწილების მეთოდი - ამ მეთოდის მიხედვით, მრპ წარმოადგენს პირველადი შემოსავლების ჯამს განაწილების სტადიაზე, რომელიც ეკონომიკურ ერთეულ-რეზიდენტებსა და საქონლისა და მომსახურების მწარმოებლებს შორის შემდეგნაირად ნაწილდება: დაქირავებული მომუშავეების შრომის ანაზღაურების თანხა (შა), წმინდა გადასახადები წარმოებასა (წგწ) და იმპორტზე (წგი), მთლიანი მოგება (მმ) და მთლიანი შერეული შემოსავლები (მშშ), ანუ შემოსავლები საკუთრებიდან და მეწარმეობიდან.

$$\text{მრპ} = \text{შა} + \text{წგწ} + \text{წგი} + \text{მშშ}$$

განაწილების სტადიაზე გაანგარიშებული მრპ შესაძლებლობას იძლევა, გავაანალიზოთ შემოსავლების სტრუქტურა და შემადგენლობა, დანახარჯები წარმოების ფაქტორების (ძირითადი კაპიტალის, სამუშაო ძალის) მიხედვით.

მრპ-ის გაანგარიშების ამ მეთოდს აქვს დამოუკიდებელი მნიშვნელობა ეკონომიკური ანალიზისათვის. ეკონომიკის დარგებსა და სექტორებში მრპ-ის გაანგარიშებისათვის ამ მეთოდის გამოყენება იძლევა ანალიზის გაღრმავების საშუალებას და ავლენს მათი ფუნქციონირების შედეგების სპეციფიკას.

3. საბოლოო მოხმარების მეთოდით - მრპ გამოიანგარიშება, საბოლოო მოხმარების სტადიაზე, როგორც საბოლოო მოხმარების (სმ) და მთლიანი დანაზოგების ჯამი, ექსპორტისა და იმპორტის სალდოს ჩათვლით.

აღსანიშნავია, რომ მრპ-ის, ისევე როგორც მშპ-ის, სხვადასხვა მეთოდების საფუძველზე გაანგარიშება, იწვევს მათ რაოდენობრივი შეფასებების შეუსაბამობას. ამასთან, ყველა ცდომილება ძირითადად, იმითაა გამოწვეული, რომ სტატისტიკური მონაცემები არ იძლევა აბსოლუტურ უტყუარ ასახვას ეკონომიკური პროცესების რაოდენობრივი შედეგების შესახებ. სტატისტიკურ მონაცემებში მოცემული შეუსაბამობა აისახება სპეციალურ პოზიციაში - „სტატისტიკური ცდომილება".

მეთოდოლოგიური თვალსაზრისით, თანხვედრა მშპ-ისა და რმპ-ის გაანგარიშების წესებს შორის გამოიხატება იმით, რომ ეკონომიკის დაკვირვებად სექტორში რეგიონის მთლიანი პროდუქტი (ანუ მშპ-ის ტერიტორიული ნაწილი) მოცემულ ტერიტორიულ დონეზე გაიანგარიშება იმავე მეთოდით, როგორც ხდება მშპ-ის გაანგარიშება ქვეყნის მასშტაბით.

მრპ-ის გადაანგარიშება მუდმივ ფასებში. ეკონომიკური ზრდის გაზომვისა და ინფლაციური პროცესების დახასიათებისათვის, მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების მოკლევადიანი პროგნოზირების, ეკონომიკაში სტრუქტურული ცვლილებების ანალი-

ზის და ფიზიკური მოცულობის დინამიკის შესწავლისათვის მაკროეკონომიკური მაჩვენებლები მიმდინარე ფასებში აუცილებელია გადავიყვანოთ მუდმივ ფასებში. ამავე დროს, მაჩვენებელთა დინამიკის დახასიათებისთვის საჭიროა განვსაზღვროთ ფასების გავლენა, რომელმაც ინფლაციის პირობებში შეიძლება, არსებითად დაამახინჯოს წარმოდგენა რეალური ცვლილებების მოცულობის შესახებ.

მრპ-ის (მშპ-ის) შეფასება მუდმივ ფასებში ძირითადად ორი მეთოდით წარმოებს:

- საანგარიშო პერიოდისათვის მონაცემთა მუდმივ ფასებში დეფლატირების გზით;
- საბაზისო პერიოდისათვის საბაზისო წლის მიმდინარე ფასებში მონაცემთა ექსტრაპოლირებით შესაბამისი მაჩვენებლების ფიზიკური მოცულობის ინდექსის დახმარებით.

ასევე, არსებობს მრპ-ის (მშპ) მუდმივ ფასებში გადაფასების ორი მეთოდი: წარმოების მეთოდი და საბოლოო მოხმარების მეთოდი. წარმოების სტადიაზე მდღ-ის მუდმივ ფასებში განსაზღვრისათვის გამოიყენება ორმაგი დეფლატირების მეთოდი. ამისათვის მთლიანი გამოშვებიდან მუდმივ ფასებში გამოირიცხება შუალედური მოხმარების ღირებულება მუდმივ ფასებში. გადაფასების ეს მეთოდი შესაძლებელს ხდის, მივიღოთ მრპ-ის (მშპ-ის) რამდენადმე ზუსტი მნიშვნელობა შესადარ ფასებში.

საბოლოო მოხმარების მეთოდის საშუალებით, მრპ-ის (მშპ-ის) მუდმივ ფასებში განსაზღვრა ხდება მისი შემადგენელი კომპონენტების დაჯამებით მუდმივ ფასებში.

მრპ-ის გადაანგარიშება მუდმივ ფასებში დეფლატირების მეთოდით ფასების ინდექსის დახმარებით შემდეგნაირად ხდება:

წარმოებული მრპ მიმდინარე ფასებში $\left(\sum q_1 p_1\right)$ იყოფა ფასების ინდექსზე, რომელიც გამოხატავს ფასების ცვლილებას

მიმდინარე პერიოდში $\left(\frac{\sum q_1 p_1}{\sum q_1 p_0}\right)$ საბაზისო პერიოდთან შედარებით. გადაფასების ეს პროცედურა შემდეგნაირად გამოისახება[44]:

$$\sum q_1 p_1 \Big/ \frac{\sum q_1 p_1}{\sum q_1 p_0} = \sum q_1 p_0$$

სადაც, $\sum q_1 p_1$ - არის წარმოებული მრპ მიმდინარე ფასებში (q_1-პროდუქციის რაოდენობა საანგარიშო პერიოდში; p_1 ფასები მიმდინარე პერიოდში).

$\left(\frac{\sum q_1 p_1}{\sum q_1 p_0}\right)$ - ფასების ინდექსია;

$\sum q_1 p_0$ - მრპ-ის საერთო ღირებულება მუდმივ ფასებში.

რეგიონული პროდუქტი, ისევე როგორც შიდა პროდუქტი, იქმნება ეკონომიკის დაკვირვებად და დაუკვირვებად (აღურიცხავ) სექტორებში. მათი ერთობლივი რაოდენობა (ჯამი) შესაბამისად, წარმოქმნის მთლიან რეგიონულ პროდუქტს და მთლიან შიდა პროდუქტს. დაკვირვებად სექტორში რეგიონის მთლიანი პროდუქტის გაანგარიშების პრინციპები, მეთოდები და პროცედურები არსებითად, იმ მეთოდებისა და პროცედურების ანალოგიურია, რომლებიც მშპ-ის გაანგარიშებისათვის გამოიყენება საერთო ეროვნულ დონეზე.

მთლიანი პროდუქტი რეგიონში და ქვეყნის მთლიანი პროდუქტი, როგორც რეგიონული პროდუქტების ჯამი, მშპ-ის ანალოგიურად იქმნება ეკონომიკის ორ დაკვირვებად (აღრიცხულ) და დაუკვირვებად (აღურიცხავ) სექტორში. დაკვირვებად სექტორში შექმნილი მთლიანი პროდუქტის გაანგარიშებისათვის გამოიყენება პირდაპირი გაანგარიშების მეთოდი, ხოლო დაუკვირვებად სექ-

[44] Экономическая статистика. Под редакций И.Н. Иванова, М, инфа 1998 г.

ტორში – შექმნილი მთლიანი პროდუქტის სიდიდე გაიანგარიშება არაპირდაპირი მეთოდის გამოყენებით[45]. არაპირდაპირი შეფასების მეთოდი მრავალ პირობითობასთან და სირთულესთან არის დაკავშირებული, რაც განსაკუთრებულ სიძნელეებს წარმოქმნის რეგიონების დონეზე.

მნიშვნელოვანად მიგვაჩნია, განვიხილოთ მთლიანი შიდა პროდუქტის დინამიკა რეგიონის ფართობის მიხედვით. უფრო სრულყოფილი მაკროეკონომიკური ანალიზისათვის, მეცნიერებმა შემოგვთავაზეს ახალი ინდიკატორი[46] მშპ-ის საშუალო მაჩვენებლის გაანგარიშება გარკვეული ფართობების მიხედვით (მაგალითად, 1 კმ 2, ან 1000 კმ და ა.შ.). ეს ინდიკატორი საშუალებას გვაძლევს, გავარკვიოთ ქვეყნის ტერიტორიის ათვისების ხარისხი. იგი რეგიონული (ტერიტორიული) ეკონომიკური პოლიტიკის შემუშავებისა და მაკროეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტის მნიშვნელოვანი ინდიკატორია. პროფესორ ნოდარ ხადურის მიერ შემოთავაზებულია ასევე, სხვადასხვა ქვეყნების ათვისების ინდიკატორები, რომელიც გათვლილია ერთ და ათას კმ^2-ზე. ფორმულა საკმაოდ მნიშვნელოვანია და ამავე დროს მარტივი. იგი შემდეგნაირად გამოისახება

$$R = \frac{GDP}{S}.$$

სადაც – S ქვეყნის ფართობია კვადრატულ კილომეტრებში.

აღნიშნულ ინდექსს პროფესორმა ნ. ხადურმა, ქვეყნის ეკონომიკური ათვისების ინდექსი უწოდა. მისი საშუალებით შესაძლებელი ხდება ქვეყნების შედარება ტერიტორიის ათვისების მიხედვით. ამ ახალი ინდიკატორების გამოყენებით, შეგვიძლია, გავაა-

---

[45] ბერიძე თ., წაქაძე რ. დაუკვირვებადი ეკონომიკა და მისი გაზომვის მეთოდები. "სოციალური ეკონომიკა" 2003, №2, გვ. 16.

[46] ნოდარ ხადური, მაკროეკონომიკური პოლიტიკა, გვ. 66.

ნალიზოთ საქართველოს მთლიანი შიდა პროდუქტი რეგიონების მიხედვით.

მთლიანი დამატებული ღირებულების განაწილება ტერიტორიული ერთეულების მიხედვით

(მიმდინარე ფასებში, მლნ.ლარი) ცხრილი №5.

	2006	2007	2008	2009	2010
კახეთი	708,2	789,6	981,8	833,8	973,3
თბილისი	5 653,9	7 009,5	7 913,6	7 274,3	8 472,6
შიდა ქართლი და მცხეთა-მთიანეთი	773,6	917,1	981,3	906,8	1 124,9
ქვემო ქართლი	1 228,5	1 400,5	1 347,7	1 325,3	1 537,6
სამცხე-ჯავახეთი	425,2	454,8	526,7	477,4	562,6
აჭარა	738,8	966,9	1 224,3	1 185,3	1 378,9
გურია	311,9	354,1	326,1	308.6	380,4
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	918,2	1 047,7	1 185,8	1 216,3	1 359,0
იმერეთი, რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	1 288,5	1 670,8	2 034,6	2 018,5	2 225,2
მთლიანი შიდა პროდუქტი საბაზისო ფასებში	12 046,9	14 611,1	16 521,8	15 546,3	18 014,4
(+) გადასახადები პროდუქციაზე	1 800,6	2 454,3	2 639,3	2 530,9	2 834,3
(-) სუბსიდიები პროდუქციაზე	57,6	71,6	86,3	91,3	105,3
მთლიანი შიდა პროდუქტი საბაზრო ფასებში	13 789,9	16 993,8	19 074,9	17 986,0	20 743,4

წყარო: geostat.ge

საქართველოში, დღევანდელ ეტაპზე არსებული რეგიონული რეალიების გათვალისწინებით, რეგიონის მთლიანი პროდუქტისა და ქვეყნის მასშტაბით ერთობლივი მთლიანი რეგიონული პროდუქტის გაანგარიშებისათვის, პრიორიტეტი წარმოების მეთოდს უნდა მივანიჭოთ. „საქართველოს პირობების გათვალისწინებით, ამჟამად ქვეყნის მთლიანი რეგიონული პროდუქტის გაანგარიშება ყველაზე მეტად მიზანშეწონილია განხორციელდეს ე.წ „წარმოების მეთოდის" გამოყენებით მთლიანი შიდა პროდუქტის ანალოგიურად"[47].

3.4 რეგიონული პოლიტიკის სრულყოფის პრიორიტეტები საქართველოში

საქართველოს სოციალურ–ეკონომიკურ განვითარებაში არსებული პრობლემების დაძლევა, საწარმოო ეკონომიკური პოტენციალის ეფექტიანი გამოყენების უზრუნველყოფა, მყარად მზარდი ეროვნული ეკონომიკის შექმნა, მოსახლეობის ცხოვრების პირობების გაუმჯობესება და პოლიტიკურად სტაბილური საზოგადოების ფორმირება შეუძლებელია საქართველოს რეგიონების სოციალურ–ეკონომიკურ განვითარებაში არსებული დისპროპორციების დაძლევისა და გამოთანაბრების გარეშე.

თავისთავად ცხადია, რომ რეგიონების სოციალურ–ეკონომიკური განვითარების დიფერენციაცია საფრთხეს უქმნის ჩამოყალიბებული პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობასა და ქვეყნის ერთიანობას. ამიტომ, აუცილებელია ისეთი რეგიონული ეკონო-

---

[47] მოურავიძე დ. მთლიანი რეგიონული პროდუქტი: არსი და გაანგარიშების მეთოდოლია. ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა". №3, 2003 გვ.134.

მიკური პოლიტიკის შემუშავება, რომელიც გაითვალისწინებს მკვეთრი ტერიტორიული დისპროპორციების არდაშვებასა და შერბილებას. რისთვისაც საჭიროა ამ მოვლენის შესახებ ზუსტი წარმოდგენის არსებობა.

ამიტომ, არსებითი მნიშვნელობა გააჩნია რეგიონების სოციალურ–ეკონომიკური დიფერენციაციის ობიექტური მიზეზებისა და მათი გამოთანაბრების პრიორიტეტების დადგენას.

საქართველოს რეგიონების სოციალურ–ეკონომიკური დიფერენციაციის მიზეზებია:

1. საბჭოური პერიოდიდან მემკვიდრეობით მიღებული წარმოების მეტისმეტი კონცენტრაცია მსხვილ სამრეწველო ცენტრებში, განსაკუთრებით კი თბილისში;

2. ე. წ. „მონო ქალაქების“ არსებობა, რომელთა ეკონომიკაც ცალმხრივად დამოკიდებულია ერთ–ორ დარგზე;

3. საყოველთაო ხასიათის ეკონომიკური კრიზისი, რომელსაც გააჩნია რეგიონული სპეციფიკური თავისებურებანი;

4. ქვეყნის გეოპოლიტიკური მდგომარეობის ცვლილებები;

5. რეგიონული ეკონომიკური სისტემის დესტაბილიზაციის ფაქტორების გამოვლენა.

საქართველოს რეგიონებში არსებული ეკონომიკური პოტენციალის, უპირველეს ყოვლისა კი ბუნებრივი და შრომითი რესურსების ეფექტიანი გამოყენება და მათი საქმიანობის რაციონალური ორგანიზება რეგიონული პრობლემების რეგულირებაში სახელმწიფოს აქტიურ ჩარევას მოითხოვს, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკური სტიმულირებისა და ბერკეტების, აგრეთვე საკანონმდებლო ბერკეტების გამოყენებით.

საქართველოს რეგიონების ეკონომიკურ განვითარებაში არსებული დისპროპორციების აღმოფხვრის მიზნით შემუშავებულმა ეკონომიკურმა პოლიტიკამ უნდა გაითვალისწინოს საერთო ეროვნული მიდგომები და პრიორიტეტები, აგრეთვე რეგიონების განვითარების სპეციფიკური სოციალურ–ეკონომიკური ინტერესე-

ბი. დღეს საქართველოში იმ ფაქტორებს შორის, რომლებიც ზემოქმედებენ რეგიონული განვითარების პროცესზე უნდა გამოვყოთ შემდეგი ყველაზე მნიშვნელოვანი:

ქვეყნის გეოპოლიტიკური მდგომარეობის საერთო ცვლილება, რომელსაც სხვადასხვა რეგიონის როლის, შედარებითი უპირატესობისა და მათი ურთიერთობის გადაფასებისაკენ მივყავართ.

კონფლიქტების შედეგად საქართველოს სახელმწიფოს ტერიტორიული სტრუქტურის იძულებითი გადათამაშება.

მიმდინარე ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რეფორმები რეგიონული განვითარების პრობლემებს უშუალოდ იშვიათად უკავშირდება. საქართველოს ცალკეული რეგიონები ერთმანეთისაგან მკვეთრად განსხვავდებიან ეკონომიკური პოტენციალის თვალსაზრისით. ეს განსხვავება ძირითადად, განპირობებულია რეგიონული თავისებურებებით; ამიტომ, საჭიროა შემუშავდეს და განხორციელდეს ისეთი პოლიტიკა, რომელიც დაემყარება რეგიონების მიმართ დიფერენცირებულ მიდგომას მათი თავისებურებების, შრომის დანაწილებისა და კონკრეტული ამოცანების გათვალისწინებით. ამასთან, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს ადგილობრივი რესურსების გამოყენებას და მის საფუძველზე ახალი სამუშაო ადგილების შექმნას.

იმის გათვალისწინებით, რომ რეგიონებს შორის ბუნებრივ-კლიმატური პირობების განსხვავების გარდა, ადგილი აქვს ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალის მხრივ ეკონომიკური განვითარების მიღწეული დონის არაიდენტურობას, რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა აუცილებლად უნდა გახდეს პრიორიტეტული, პროტექციონისტული და დიფერენციული, ცალკეული რეგიონების მიხედვით.

საბაზრო პირობებში რეგიონის განვითარება გულისხმობს მოცემული რეგიონის შიგნით საბაზრო ურთიერთობის ფორმირებას, სადაც პარტნიორები რეგიონულ ბაზარზე, ჯანსაღი კონკურენციის პირობებში არკვევენ ურთიერთობებს. ამასთან, პროტექციო-

ნისტულმა პოლიტიკამ არ უნდა მიიღოს ბიუროკრატიული ადმინისტრირების სახე, რათა არ განვითარდეს რეგიონის თვითიზოლაციის ტენდენცია. პარალელურად, ფართო გზა უნდა გაეხსნას კონკურენციას და რეგიონული ბაზარი ღია უნდა იყოს ყველა სახის პროდუქციისათვის, კაპიტალისათვის, ინფორმაციისათვის (რა თქმა უნდა ეროვნული ინტერესების დაცვის პირობებში). ასეთ სიტუაციაში ბაზარი შეძლებს, შეასრულოს რეგიონული ბაზრის თვითრეგულირების როლი.

რეგიონის რეფორმები და წარმოების რესტრუქტურიზაცია მაშინ იქნება ეფექტური, თუ მომწოდებლისა და მომხმარებლის მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისათვის ხელსაყრელი პირობები იქნება შექმნილი.

რეგიონებში, განვითარების მიმდინარე ეტაპზე წარმოების რესტრუქტურიზაციის პოლიტიკის მიზანია რეგიონების ეკონომიკის ბაზართან მორგება-შეხამება. ამიტომ, წარმოების რესტრუქტურიზაცია საქართველოს თითოეულ რეგიონში უნდა განხორციელდეს მხოლოდ და მხოლოდ მეცნიერულად დასაბუთებული კვლევებისა და იმის გათვალისწინებით, რომ ამჟამად რეგიონების ფინანსური შესაძლებლობები ძალზედ შეზღუდულია რესტრუქტურიზაციისა და სიმძლავრეების რეკონსტრუქციის პროცესების განსახორციელებლად. რეგიონების ხელისუფლებამ ქვეყნის ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთობლივად უნდა განახორციელოს ღონისძიებები აღნიშნული მიღწევებისათვის. ინვესტიციების ფართოდ მიზიდვის გზით, საქართველოს თითოეულ რეგიონში ახალი სიმძლავრეების შექმნა, უპირველეს ყოვლისა, უნდა ემსახურებოდეს შემდეგ ძირითად მიზნებს: რეგიონის მოთხოვნათა დაკმაყოფილებას, რეგიონის მოსახლეობის მაქსიმალური დასქმების მიღწევას (წარმოებული საქონლის რეგიონის გარეთ რეალიზაციით), კაპიტალის მოზიდვის მიზნით რეგიონის რესურსების გამოყენებას.

საქართველოში საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრების თანამედროვე ეპოქაში, განსაკუთრებით კი ბოლო წლებში, მეტად ინტენსიური ხასიათი შეიძინა ქვეყნის განვითარების ახალი რეგიონული პარადიგმების კვლევა-ძიების მიმართულებით წარმართულმა საქმიანობამ.

რეგიონის კომპლექსური განვითარების პრობლემების გადაწყვეტის თაობაზე, სპეციალური სამეცნიერო ლიტერატურის განზოგადების საფუძველზე, შეიძლება გამოიყოს მინიმუმ ხუთი მიდგომა, კონცეფცია.

1. რეგიონი განიხილება, როგორც ჩაკეტილი თვითუზრუნველმყოფი მეურნეობა.

2. ტექნოლოგიური მიდგომა, რომლის არსი დარგებსა და საწარმოთა შორის მჭიდრო კვლავწარმოებით კავშირების განვითარებას უკავშირდება.

3. რეგიონის მეურნეობის დარგობრივი სტრუქტურის ყველა ელემენტების ჰარმონიული ურთიერთქმედება, მთლიანობა და დარგების რაციონალური შეთანწყობა.

4. სოციალური პრიორიტეტების ამსახველი კვლავწარმოებითი მიდგომა.

5. ეკონომიკურ-გეოგრაფიული მიდგომა, რომელიც დაფუძნებულია ტერიტორიულ-სოციალურ-ეკონომიკური სისტემების ფორმირებაზე.

აუცილებელად მიგვაჩნია ტერიტორიული პროპორციების უზრუნველყოფა-შენარჩუნება და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონის მიხედვით რეგიონების დიდი დიფერენციაციის არ დაშვება. საქართველოს ბაზრის ეფექტიანად ფუნქციონირების უზრუნველყოფა წარმოადგენს საქართველოს ეკონომიკის მოდერნიზაციისა და მისი მყარი განვითარების უმნიშვნელოვანეს ასპექტს. ქვეყნის ტერიტორიული განვითარების ახალი სტრატეგიის განხორციელება მოითხოვს ფედერალური ურთიერთობების

ყველა სამართლებრივი ინსტიტუციური, ეკონომიკური მექანიზმების სრულყოფას.

ქვეყნაში ერთ-ერთ ყველაზე უფრო ნეგატიურ ტენდენციას წარმოადგენს რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეების სულ უფრო გაძლიერებადი და მზარდი დიფერენციაცია, განსაკუთრებით კი ბევრი რეგიონის სულ უფრო პროგრესირებადი ჩამორჩენა. ეს დაკავშირებული იყო:

1.უპირველეს ყოვლისა, საბაზრო კონკურენციის მექანიზმის ჩართვა-ამოქმედებასთან, რომელმაც ქვეყნის ცალკეული რეგიონები დაანაწილა მათი კონკურენციული უპირატესობებითა და ნაკლოვანებებით, გამოვლინდა ეკონომიკის განსხვავებული სტრუქტურის მქონე რეგიონების არათანაბარი ადაპტაცია ბაზრის მიმართ.

2.არსებითად შესუსტდა სახელმწიფოს მარეგულირებელი როლი, რაც გამოიხატა რეგიონულ განვითარებაზე სახელმწიფო ინვესტიციების მოცულობათა მკვეთრად შემცირებაში, რიგი რეგიონული ეკონომიკური და სოციალური კომპენსაციების გაუქმებაში.

3.თავი იჩინა და გამოიკვეთა ეკონომიკურ ურთიერთობებში სხვადასხვა სუბიექტების ფაქტიური უთანასწორობა ცენტრთან.

შედეგად, რაც მნიშვნელოვანი ნეგატიური მოვლენაა, ერთ მოსახლეზე მთლიანი რეგიონული პროდუქტის წარმოებითა და ერთ მოსახლეზე რეალური შემოსავლის სიდიდით რეგიონები ერთმანეთისაგან განსხვავებული გახდნენ. ასეთ მკვეთრ დიფერენციაციას თან ახლავს შედეგიც, რაც სიღატაკისა და დეპრესიის არეალის გაფართოებაში გამოიხატება და რეგიონთაშორისი ეკონომიკური ურთიერთდამოკიდებულების მექანიზმების შესუსტებასა და რეგიონთაშორისი წინააღმდეგობების გაზრდაში ვლინდება. ყველაფერი ეს მნიშვნელოვნად აძნელებს საერთო სოციალურ-ეკონომიკური გარდაქმნების პოლიტიკის განხორციელებას.

ცენტრისა და პერიფერიის მოსახლეობის, აგრეთვე ქვეყნის რეგიონების მოსახლეობის ცხოვრების პირობებში მკვეთრად განსხვავება საზოგადოების მიერ სოციალური სამართლიანობის

პრინციპების დარღვევად აღიქმება, რამაც შესაძლებელია გამოიწვიოს ცენტრალური ტენდენციებისა და სეპარატიზმის შემდგომი გაძლიერება. ამიტომ, საქართველოსათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანია ძლიერი სახელმწიფო რეგიონული პოლიტიკის გატარება, რომელიც მიმართული იქნება სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დონეებში არსებული მკვეთრი დიფერენციაციის შერბილებისაკენ.

მეორე ნეგატიური ტენდენცია საქართველოს ტერიტორიაზე ბევრი პრობლემური რაიონისა და რეგიონის წარმოშობაა, რომლებიც ხასიათდებიან სოციალური-ეკონომიკური და ეკოლოგიური პრობლემების სიმწვავით.

კრიზისულს განეკუთვნებიან ის რეგიონები და ტერიტორიები, რომლებმაც განიცადეს ბუნებრივი, ტექნოლოგიური ან სხვა სახის კატასტროფა და დამანგრეველი სტიქიური ზემოქმედება, შედარებით მასშტაბური ხასიათის საზოგადოებრივ-პოლიტიკური კონფლიქტები (აფხაზეთი, ე.წ. სამხრეთ ოსეთი), წარმოებისა და ცხოვრების დონის ექსტრემალური დაცემა-დაქვეითება. ყოველივე აღნიშნულის შედეგია დაგროვილი ეკონომიკური პოტენციალის მოშლა და მოსახლეობის დიდი რაოდენობის იძულებითი ემიგრაცია და ადგილმონაცვლეობა.

ჩამორჩენილი რეგიონების ჯგუფს განეკუთვნება ჩვენი სახელმწიფოს ის რეგიონები და ტერიტორიები, რომელთა ეკონომიკური პოტენციალიც ობიექტური და ისტორიული მიზეზების გამო, რამდენჯერმე ნაკლებია ჩვენი ქვეყნის საშუალო ეკონომიკურ მაჩვენებლებთან შედარებით, ხოლო მათი ეკონომიკა ხანგძლივი პერიოდით იმყოფება უძრაობაში და ხასიათდება მრეწველობის მცირედ დივერსიფიკაციური სტრუქტურით, სუსტად განვითარებული ინფრასტრუქტურითა და სოციალური სფეროთი.

დეპრესიულს განეკუთვნება ის ტერიტორიები, რომლებიც ხასიათდება ეკონომიკური აქტიურობის მყარი და ღრმა დაქვეითებით, მოსახლეობის ცხოვრების დონის მკვეთრი დაქვეითებით

(ძველი სამრეწველო ლოკალური ზონები, აგროსამრეწველო და ზოგიერთი მომპოვებელი რეგიონები.) დეპრესიის ბევრი პრობლემის დაძლევა შეიძლება მოხერხდეს და გადაწყდეს შიდა მოთხოვნის გაფართოების ხარჯზე.

დეპრესიული რეგიონების მდგომარეობის გაუმჯობესება გარკვეულიწილად დამოკიდებული იქნება მსოფლიო ბაზარზე საქართველოს პოზიციის გაძლიერებაზე. დეპრესიული რეგიონების გასვლა ეკონომიკის ზრდის მყარ ტრაექტორიაზე შეიძლება უზრუნველყოფილი იქნეს საკუთარი ძალებით დივერსიფიკაციის განხორციელებით, კონვერსიით, წარმოების მოდერნიზაციით, მცირე ბიზნესის განვითარების ხელშეწყობითა და წახალისებით, ადგილობრივი საინვესტიციო კლიმატის გაუმჯობესებით, გასაღების ახალი ბაზრების ძებნით და სხვა. მაგრამ ამასთან, ღრმა დეპრესიული რეგიონები უნდა გახდნენ მიზნობრივი სახელმწიფოებრივი მხარდაჭერის ობიექტები.

პრობლემური რეგიონების ჯგუფში შედის აგრეთვე, ქვეყნის ჩრდილოეთი და მთაგორიანი ტერიტორიების მნიშვნელოვანი ნაწილი, სადაც ტიპიური ნეგატიური ფაქტორები (არახელსაყრელი კლიმატი, ცხოვრების პირობების მაღალი ღირებულება, მაღალი საწარმოო და სატრანსპორტო დანახარჯები და სხვა) არ კომპენსირდებიან ძლიერი კონკურენციული უპირატესობებით, უმდიდრესი რესურსების გამოყენების სახით (მაგ: ნავთობისა და ბუნებრივი აირის, ფერადი ლითონების, ძვირფასი ლითონების და სხვა). ამიტომ, ასეთი ტერიტორიების ლოკალური მდგომარეობა მოითხოვს სახელმწიფოებრივი დახმარების სპეციალური ღონისძიებების განხორციელებას.

მესამე ნეგატიური ტენდენციაა ეკონომიკური სივრცის დეზინტეგრაცია. 90-იან წლებში ეს იგრძნობოდა და თავს იჩენდა, უპირველეს ყოვლისა, წინათ არსებული ეკონომიკური კავშირების შესუსტებაში და მათ შორის რეგიონთაშორისი კავშირების საგარეო-ეკონომიკურით შეცვლა-გამოდევნაში. რეგიონთაშო-

რისი საქონელგაცვლის მოცულობები უფრო მეტი მოცულობით შემცირდა, ვიდრე წარმოების მოცულობები.

საბაზრო პირობებში, რეგიონთაშორისი ეკონომიკური ინტეგრაცია ბაზრის სუბიექტების ურთიერთდაინტერესებას ეფუძნება და არცერთ რეგიონს არ არგებს განცალკავებულობა, რამეთუ თითოეული მათგანი დაინტერესებულია თავისი პროდუქციის გასაღების ფართო ბაზრით. განცალკევებულობის, განსაკუთრებულობის, მარტოდმარტო თავის გატანის სინდრომის შემცველად გვევლინება რეგიონთაშორისი ეკონომიკური ურთიერთქმედების გაფართოებისაკენ მისწრაფება.

დეზინტეგრაციული ტენდენციების დაძლევა, პირველ რიგში, დაკავშირებულია ეკონომიკური ზრდის განახლებასთან (განსაკუთრებით მრეწველობაში და საინვესტიციო ფორმით), იმპორტის ჩანაცვლების პროცესთან და სატრანსპორტო ტარიფების რეგულირების პოლიტიკასთან. ახალი რეგიონთაშორისი ინტეგრაცია აიგება საბაზრო ეფექტიანობის კრიტერიუმების შესაბამისად, სოციალური პოლიტიკის ამოცანებიდან გამომდინარე და ქვეყნის გეოსტრატეგიული ინტერესების შესატყვისად.

ნეგატიური ტენდენციების გარდატეხა და ეკონომიკური სივრცის მყარი პროგრესული ევოლუცია შეიძლება მხოლოდ სახელმწიფოსა და საქართველოს საზოგადოების კონსტრუქციული ძალების კონსოლიდირებული პოლიტიკის ზემოქმედებით განხორციელდეს. ტერიტორიული განვითარების სტრატეგია უნდა განსაზღვრავდეს რეგიონების ეკონომიკისა და ეროვნული ეკონომიკური სივრცის პრიორიტეტებისა და რესტრუქტურიზაციის ეტაპებს, ხოლო რეგიონული პოლიტიკა -სტრატეგიის სარეალიზაციო კონკრეტულ ზომებს უნდა აკავშირებდეს, ახამებდეს სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის ყველა დანარჩენ მიმართულებებთან, სახელმწიფოს რესურსულ შესაძლებლობებთან. 21-ე საუკუნის დასაწყისში საქართველო შეეჯახა მთელ რიგ მოვლე-

ნებს, რომელთა შედეგები მისი ეკონომიკური სივრცის ხარისხისათვის არაერთმნიშვნელოვანია. ესენია:

-ეკონომიკური ზრდის გაგრძელების აუცილებლობა ახალ თვისებრივ საფუძველზე;

- საქართველოს რეგიონების მზარდი დამოკიდებულება მსოფლიოს მეურნეობაზე;

- პოსტინდუსტრიული და ინფორმაციული საზოგადოებისაკენ გადასვლა სხვადასხვა რეგიონების განსაკუთრებული ფუნქციებით;

ცხოვრების დონის ცვლილება და მასთან დაკავშირებით მოთხოვნები სოციალური სფეროს განვითარებისადმი;

ეკოლოგიურ მოთხოვნათა გამკაცრება მსოფლიო თანამეგობრობის მყარი განვითარების პარადიგმებზე გადასვლასთან დაკავშირებით.

ახალი რეალიები საქართველოს ეკონომიკური სივრცისათვის ქმნიან როგორც ახალ რთულ პრობლემებს, აგრეთვე ახალ შესაძლებლობებს.

ტერიტორიული განვითარების სტრატეგიის მთავარი მიზნები მდგომარეობს ერთიანი ეკონომიკური სივრცის განმტკიცებაში, ქვეყნის პოლიტიკურ მთლიანობასა და უსაფრთხოებაში, მათი ოპტიმალური სპეციალიზაციის საფუძველზე ყველა რეგიონის ჰარმონიულ განვითარებაში, შრომის ადგილობრივი და საერთაშორისო დანაწილების საფუძველზე, რესურსული პოტენციალისა და კონკურენციულ უპირატესობათა გამოყენებაში.__სტრატეგია მოიცავს რეალიზაციის სამ ეტაპს:

1. გარდამავალი პერიოდის დასრულება;

2. მსხვილი პროგრამების განხორციელებას, რომელთაც ძალუძთ გამოიწვიონ ხარისხობრივი ცვლილებები წარმოების განლაგებაში, ბუნებათსარგებლობაში და გარემოს მდგომარეობაში, განსახლების სისტემაში, ტრანსპორტისა და კავშირის საშუალებების განვითარებაში;

3. რეგიონების მყარი განვითარების ტრაექტორიაზე გასვლის დაწყებას.

პირველი ეტაპის ამოცანები ესაა რეგიონებში ეკონომიკური კრიზისის შედეგების დაჩქარებული დაძლევა, ძირითადი ინსტიტუციონალური გარდაქმნების დამთავრება. სპეციალურ ამოცანებს წარმოადგენს რეგიონების განვითარებაში დიფერენციაციის დონის შემცირება (1,5-2,0 ჯერ) ძირითადად, ძალიან ჩამორჩენილი რეგიონების წამოწევის მიღწევით და რეგიონთაშორისი ინტეგრაციის დაჩქარებით ადმინისტრაციული და ეკონომიკური რეგიონთაშორისი ბარიერების დაძლევის გზით, საბაზრო ინფრასრუქტურის განვითარებით, ერთიანი საინფორმაციო სივრცის შექმნით. ქვეყნის ეკონომიკური მთლიანობის განმტკიცების აუცილებლობა შენარჩუნდება, როგორც სტრატეგიის ერთ-ერთი უმთავრესი მიზანი ამ სტრატეგიის განხორციელების მთელ პერიოდში.

საქართველოს ტერიტორიული განვითარება მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრული იქნება მსოფლიო ეკონომიკური, ეკოლოგიური და გეოპოლიტიკური ტენდენციებით. ამ მხრივ ძირითადი ფაქტორებია.

საქართველოს ეკონომიკის სულ უფრო გაღრმავებული ინტეგრაცია მსოფლიო ეკონომიკასთან;

გეოპოლიტიკური სიტუაციისა და გეოპოლიტიკური პრიორიტეტების დიფერენციაცია სახელმწიფო საზღვრების პერიმეტრების მიხედვით, მათ შორის საზღვრისპირა ზონების არსებობა განსაზღვრული პოლიტიკური და სოციალური არასტაბილურობით, რომლებიც საფრთხეს წარმოადგენენ ეროვნული უშიშროებისათვის.

საქართველოს ტერიტორიის განსაკუთრებული როლი, რომელიც განპირობებულია სტრატეგიული მნიშვნელობის მდებარეობით და რომელიც წარმოადგენს დასავლეთსა და აღმოსავლეთს შორის ეკონომიკურ-კულტურული ურთიერთობების დერეფანს.

საქართველოს გეოეკონომიკური, გეოპოლიტიკური მდგომარეობა და მდებარეობა თანამედროვე მსოფლიოში იმაში გამოიხატება, რომ საქართველოს შეხება აქვს მსოფლიოს უმსხვილეს ეკონომიკურ ჯგუფებთან.

განვითარებულ და სწრაფად განვითარებად ქვეყნებთან მეზობლობა და სტრატეგიული კავშირ-ურთიერთობა კონტაქტური რეგიონებისათვის არა მარტო გარკვეულ უპირატესობებს, არამედ აგრეთვე სერიოზულ პრობლემებსაც ქმნის, რომლებიც დაკავშირებულია ადგილობრივი წარმოების კონკურენტუნარიანობასთან, მოსახლეობის მიგრაციასთან, კონტრაბანდის თავიდან აცილებასთან, ბუნებრივი რესურსების დაცვასთან და სხვა. საქართველოს, როგორც ევროპულ და შესანიშნავი გეოეკონომიკური და გეოპოლიტიკური მდებარეობის ქვეყანას შეუძლია, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს ევროპის და საერთოდ, დასავლეთისა და აზია--წყნარიოკეანის ეკონომიკური ჯგუფების დაახლოება-ინტეგრაციაში, შეასრულებს რა ტრანსკონტინენტალური ხიდის როლსა და მსოფლიო ეკონომიკური ინტეგრაციის აქტიური მონაწილის ფუნქციას.

მნიშვნელოვან ტრანსნაციონალურ პროექტებს უნდა იქნეს მიკუთვნებული რკინიგზა, საავტომობილო და ტრანსპორტის სხვა საშუალებები, რომლებიც აბრეშუმის გზის განვითარებისთვის ხელშემწყობებად გვევლინებიან. მთლიანად საქართველოსთვის და მისი რეგიონებისათვის ტრანსკონტინენტური და სხვა საერთაშორისო მაგისტრალები არ შეიძლება შემოიფარგლოს მხოლოდ სატრანსპორტო გზის როლით. მათ ზემოქმედება უნდა მოახდინონ რეგიონების ეკონომიკის განვითარებაზე, მათ შორის, ახალი ბუნებრივი რესურსების ათვისებაზე, მშენებლობის უზრუნველყოფისა და სატრანსპორტო გზების ფუნქციონირებაზე.

სახელმწიფოებრივი სტრატეგიული ინტერესები მნიშვნელოვანია მრავალი სივრცისათვის; ქვეყნის უშიშროებასა და საერთაშორისო თანამშრომლობაში განსაკუთრებით არსებით როლს თა-

მაშობენ მოსაზღვრე და ზღვისპირა რეგიონები. ეროვნულ დონეზე ტერიტორიული განვითარების სტრატეგიის მთავარ შინაგან პრობლემებს წარმოადგენენ:

1. ეკონომიკური სივრცის რეალური ინტეგრაციის უზრუნველმყოფელი სატრანსპორტო, ენერგეტიკული, ტელესაკომუნიკაციო, ლოგისტიკური სისტემის ახალ ტექნიკურ საფუძველზე განვითარება;

2. სათბობ-ენერგეტიკული ბაზების უფრო თანაბარზომიერი განთავსება.

3. რეგიონების სამეურნეო სტრუქტურების საბაზრო ეკონომიკის მოთხოვნებთან ადაპტირება და მყარი განვითარება (მრეწველობის სტრუქტურული გარდაქმნის ჩათვლით, მომსახურების ქსელის განვითარება, წარმოების ეკოლოგიზაცია და სხვა.)

4. მიგრაციული ნაკადების რეგულირება, მოსახლეობის სურვილისა და შრომის ბაზრების მოთხოვნათა გათვალისწინებით (პირველ რიგში, მოსახლეობის რიცხოვნობის სტაბილიზაციის მიღწევა მთიან რეგიონებში ნაკლებად დასახლებულ ტერიტორიებზე, რიგ საზღვრისპირა ადგილებში მოსახლეობის ჩასახლების სტიმულირება).

სტრატეგიის კონკრეტული მიმართულებები დაკავშირებულია მსხვილი რეგიონული პრობლემების გადაწყვეტასთან, რომლებსაც არსებითი მნიშვნელობა აქვთ მთლიანად სახელმწიფოსათვის. ამ მხრივ, უდიდესი მნიშვნელობისაა ეკონომიკის მოდერნიზაციის პრობლემა ევროპულ სივრცეში ინტეგრაციის გათვალისწინებით, ინოვაციური ზრდის პოლუსებისა და კორიდორების შექმნით, სიტუაციის სტაბილიზაციისა და მთიანი რეგიონების ინტენსიური განვითარებისათვის პირობების უზრუნველყოფით. რეგიონების ეკონომიკისა და რეგიონთაშორისი ინფრასტრუქტურის მოდერნიზაცია ქმნის პირობებს თითოეული სუბიექტის სრულიად საქართველოს ბაზარში ეფექტიანად ჩართვისა და მონაწილეობისათვის.

ტერიტორიული განვითარების სტრატეგიის ყველა პროექტი საჭიროა, დაკავშირებული და მიბმულ იქნეს სოციალური, მაკროეკონომიკური, სამრეწველო სტრუქტურული პოლიტიკის პროგნოზებთან და ღონისძიებებთან. ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების სისტემა უნდა განიხილებოდეს მისი ტერიტორიული განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის სტრატეგიის მიზნებთან და ამოცანებთან შესაბამისობის თვალსაზრისით.

განვიხილოთ თანამედროვე ეკონომიკური დარაიონების საფუძვლები და საქართველოს ეროვნული მეურნეობის ტერიტორიული ორგანიზაციის ფორმები.

საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრებისა და განვითარების პირობებში, ტერიტორიული მართვის განხორციელება საქართველოს რეგიონების მკვეთრი განსხვავებულობისა და ბუნებრივ-რესურსული პოტენციალის უთანაბრობის პირობებში, შეუძლებელია თანამედროვე მეცნიერულად დასაბუთებული ეკონომიკური რაიონების პრინციპებისა და საფუძვლების გათვალისწინების გარეშე. მათ შეუძლიათ, სერიოზული გავლენა მოახდინონ რეგიონების განვითარების ეფექტიანობაზე. თითოეული რეგიონისა და მთლიანად ქვეყნის საწარმოო ძალების განლაგებაზე.

ეკონომიკური რაიონები წარმოიქმნებიან, ყალიბდებიან და ვითარდებიან შრომის საზოგადოებრივ-ტერიტორიული დანაწილების საფუძველზე. შრომის დარგობრივ დანაწილებასთან, წარმოების უფრო მცირე დარგებად დაყოფასთან, სპეციალიზებული წარმოებების შექმნასთან დაკავშირებით, ეკონომიკური დარაიონება იწვევს სამეურნეო ტერიტორიის დაყოფას გარკვეული სპეციალიზაციით კიდევ უფრო მეტად დანაწევრებულ ურთიერთდაკავშირებულ რეგიონებად. შრომის საზოგადოებრივი დანაწილება ხელს უწყობს სხვადასხვა სახის პროდუქციის მასიურ და ეფექტურ წარმოებას და ბაზრის გაფართოებას.

ეკონომიკური დარაიონებისა და რეგიონალიზაციის პრობლემების მეცნიერულად დასაბუთების ამოცანა არსებული მრავალ-

რიცხოვანი ფაქტორების ღრმა გამოკვლევას საჭიროებს, მათ შორის ქვეყანაში ჩამოყალიბებული საწარმოო ძალების განლაგების გათვალისწინებასაც.

საბაზრო ურთიერთობათა ჩამოყალიბების ამჟამინდელ ეტაპზე წარმოების ინტენსიფიკაცია ტექნოლოგიური პროგრესის უახლეს მიღწევებთან მჭიდრო კავშირში განიხილება. განსაკუთრებით მწვავე მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის მიღწევების წარმოებაში დანერგვის პრობლემა საქართველოს თითქმის ყველა რეგიონის წინაშე დგას, რადგანაც ქვეყანაში 90-იან წლებში განვითარებულმა მოვლენებმა თითქმის მთლიანად მოშალეს სახალხო მეურნეობის არსებული, საკმაოდ მძლავრი, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა.

ქვეყნის ტერიტორიაზე ეკონომიკური მაჩვენებლების მკვეთრი დიფერენციაციის გადამწყვეტ ფაქტორს წარმოადგენს პროდუქციის წარმოებაზე დანახარჯები, ცალკეული რაიონთაშორისი განსხვავებები. ცალკეულ რაიონებში ეკონომიკური მაჩვენებლების დიფერენციაციის ფაქტორია აგრეთვე, კონკრეტულ რაიონებში ეკონომიკის ფაქტიური მდგომარეობაც. ამიტომ, ახლებურად დარაიონების, ტერიტორიული დაყოფის ამოცანა დღის წესრიგში ტექნიკურ პროგრესთან ერთად საწარმოო ფაქტორის გაზრდილი როლის გათვალისწინებასაც აყენებს.

ჩვენს ქვეყანაში საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბებისა და განვითარების პირობებში, ახალ თვისებებსა და ხასიათს იძენს ტერიტორიული დაყოფისა და რეგიონწარმომქმნელი ისეთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი, როგორიცაა რეგიონების მეურნეობათა ტერიტორიული კომპლექსურობა. ამ უკანასკნელის მნიშვნელოვან მაჩვენებლად გვევლინება მოცემული რეგიონის მეურნეობის მისსავე ბუნებრივ და ეკონომიკურ პირობებთან შესაბამისობა, წამყვანი სპეციალიზებული წარმოებებისა და მათი ტერიტორიული კონცენტრაციის ბაზაზე დარგების რაციონალური შეთანწყობა--შეხამება, ტერიტორიაზე ფუნქციონირებულ დარგთა სტრუქტუ-

რების შედარებითი მსგავსება. საბაზრო ურთიერთობები, ისე როგორც სოციალურ-ეკონომიკური ცხოვრების ყველა სხვა ურთიერთობები ტერიტორიულ ჭრილში სხვადასხვაგვარია, ანუ ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონში ისინი განსხვავებულად ვლინდება.

საქართველოს საწარმოო ძალების თანამედროვე მდგომარეობის, მისი განვითარებისა და განლაგების ანალიზი ეკონომიკური რაიონების პრინციპებთან მიმართებაში, დასკვნის გაკეთების საშუალებას იძლევა.

ჩვენი ქვეყნის ამჟამინდელი ადმინისტრაციული დარაიონების ბადე აუცილებელ გადასინჯვას საჭიროებს; უნდა განხორციელდეს ქვეყნის გამსხვილებულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მართვაზე გადასვლა. ქვეყნის რიგი ამჟამინდელი რაიონები უკვე არასრულად და უზუსტოდ ასახავენ მოცემული კონკრეტული ტერიტორიული მონაკვეთების სამეურნეო და ბუნებრივ პოტენციალს. ასევე, საწარმოო პროფილს, ტერიტორიების კომპლექსური განვითარების ამოცანებს, მათ სამეურნეო პრობლემებს.

ტერიტორიის ეკონომიკური დარაიონების საქმის შემუშავების მეთოდოლოგიური მიდგომები აუცილებლად უნდა ეფუძნებოდეს შემდეგ გარემოებათა ხარისხობრივი ანალიზის შედეგებს:

საერთო რეგიონწარმომქმნელი ფაქტორების გამოვლინებას, ტენდენციების აღრიცხვას, ანუ სამეცნიერო-ტექნიკურ პროგრესს, წარმოების კონცენტრაციის ტერიტორიულ ფორმებს და სხვა.

კონკრეტული რეგიონულ-კომპლექსური საკვანძო პრობლემების ანალიზს, ქვეყნის ცალკეულ ტერიტორიებზე რეგიონწარმომქმნელი სპეციფიკური პირობების ანალიზს.

თანამედროვე ეკონომიკური რაიონი შინაარსობრივად შემდეგნაირად უნდა დახასიათდეს: ეს არის ეროვნული მეურნეობის მთლიანი ტერიტორიული ნაწილი, რომელსაც გააჩნია თავისი საწარმოო სპეციალიზაცია და მყარი შიდა ეკონომიკური კავშირები. ეკონომიკური რეგიონი დაკავშირებულია ქვეყნის სხვა შე-

მადგენელ ნაწილებთან შრომის ტერიტორიული საზოგადოებრივი დანაწილებით, როგორც მყარი შიდა კავშირების მქონე სამეურნეო მთლიანი ერთეული.

ქვეყნის ტერიტორიული რეგიონიზაციის ძირითადი პრინციპებია:

1. ეკონომიკური პრინციპი, რომელიც რეგიონს განიხილავს როგორც ქვეყნის ერთიანი სახალხომეურნეობრივი კომპლექსის სპეციალიზებულ ნაწილს და რომელიც თავის შემადგენლობაში მოიცავს გარკვეულ დამხმარე და მომსახურე წარმოებებს. აღნიშნული პრინციპის მიხედვით, რეგიონის სპეციალიზაცია უნდა განსაზღვროს ისეთმა დარგებმა, რომლებშიც პროდუქციის წარმოებაზე სახსრებისა და შრომითი დანახარჯები, აგრეთვე, დანახარჯები საქონლის მომხმარებლამდე მიტანაზე, სხვა რეგიონებთან შედარებით მნიშვნელოვნად უფრო ნაკლები იქნება;

2. ეროვნული პრინციპი, რომელიც ითვალისწინებს რეგიონის მოსახლეობის ეროვნულ შემადგენლობას, მათი შრომისა და ყოფის ისტორიულად ჩამოყალიბებულ თავისებურებებს;

3. ადმინისტრაციული პრინციპი, რომელიც განსაზღვრავს ქვეყნის ეკონომიკურ ნაწილებად დაყოფისა და ტერიტორიული პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული მოწყობის ერთიანობას. ეს პრინციპი შექმნის პირობებს რეგიონების დამოუკიდებლად, ეფექტიანად განვითარებისათვის და საქართველოს შრომის ტერიტორიულ დანაწილებაში რეგიონების როლის განსამტკიცებლად.

თანამედროვე პირობებში, გამსხვილებულ ეკონომიკურ ტერიტორიებად, რეგიონებად დაყოფა ნაკარნახევია მეცნიერულ-ტექნიკური პროგრესის განვითარებით. ეკონომიკური რეგიონების საზღვრების კონტურები განისაზღვრება საბაზრო სპეციალიზაციის დარგებისა და მნიშვნელოვანი დამხმარე წარმოებების განლაგების არეალით, რომლებიც საბაზრო სპეციალიზაციის დარგებთან წარმოების კოოპერირებით არიან დაკავშირებული. თანამედროვე ეკონომიკური რეგიონალიზაციის განხორციელების ფაქ-

ტორებს აკუთვნებენ აგრეთვე, მოცემულ ტერიტორიაზე სასარგებლო წიაღისეულის არსებობას, მოსახლეობის სიმჭიდროვეს, მათ მიერ დაგროვილ შრომით გამოცდილებას და ა.შ.

ეკონომიკური დარაიონების პროცესი არ გულისხმობს ამ მხრივ პროცესების უძრავობას. იგი ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების პროცესის კვალობაზე, სხვადასხვა ფაქტორების გავლენით შეიძლება შეიცვალოს და უფრო სრულყოფილიც გახდეს.

საქართველოს თანამედროვე პირობებში ჩამოყალიბებული ეკონომიკური დარაიონება მოიცავს ავტონომიურ რესპუბლიკებს, მხარეებს, საქალაქო და სასოფლო რაიონებს. არსებული ეკონომიკური დარაიონების თითოეული სახე პასუხობს ტერიტორიული განვითარების გარკვეულ ამოცანებს. ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დაყოფის თვალსაზრისით, საქართველო უნდა დაიყოს მაკრორეგიონებად ან ეკონომიკურ ზონებად, რომელთათვისაც დამახასიათებელი იქნება საერთო ბუნებრივი პირობები, შემდგომი განვითარების ტენდენციები, ეკონომიკის მახასიათებელი ნიშნები და სხვა. ქვეყნის ეკონომიკურ რეგიონებად დაყოფის მთავარი პრინციპებია: კონკრეტული რეგიონის ტერიტორიის სამეურნეო ათვისების დონე, ურთიერთთანაფარდობა არსებულ რესურსებსა და მათი ათვისების ხარისხს შორის.

დღეისათვის, საბაზრო ურთიერთობათა განვითარების პირობებში, საქართველოში შეიძლება ერთმანეთისაგან განვასხვავოთ შემდეგი ტიპის რეგიონები: 1. ჭარბი სამუშაო ძალის მქონე რეგიონები და 2. მრავალდარგოვანი და დეპრესიული რეგიონები.

რეგიონების პირველი ჯგუფისათვის რეკომენდირებულია წვრილსაქონლური წარმოების განვითარების ყოველმხრივი წახალისება ქალაქადაც და სოფლადაც. მეორე ტიპის რეგიონებისათვის კი სასურველია, შეიქმნას განსაკუთრებით კეთილმყოფელი რეჟიმი სამეწარმეო მოღვაწეობისათვის მათი გადასახადების გადახდისაგან ნაწილობრივ განთავისუფლების გზით და სხვა ხელისშემწყობი ფაქტორების მოშველიებით.

სტრუქტურული გარდაქმნის განხორციელების პროცესში, განსაკუთრებით რეალურია წარმოების მკვეთრი დაცემის საშიშროება, მასობრივი უმუშევრობა და სოციალური დაძაბულობის გამწვავება. ამიტომ, ასეთი რეგიონების არსებობისათვის აუცილებელია საგადასახადო შეღავათები, კრედიტები, ადგილობრივი ორგანოების უფლებების გაზრდა და მოსახლეობის სოციალური დაცვა. რეგიონების ცალკეულ საწარმოებს უნდა მიეცეთ კრედიტები წარმოების მხარდაჭერისა და სოციალური მიმართულების პროდუქციის გამოშვებაზე ორიენტაციის შესაცვლელად.

სასოფლო-სამეურნეო დარაიონების თვალსაზრისით, საბაზრო ურთიერთობების განვითარების საფუძველზელ, საქართველოში შეიძლება გამოიკვეთოს შემდეგი ხასიათისა და მიმართულების სასოფლო-სამეურნეო რეგიონები:

1. ფერმერული რეგიონები კერძო საკუთრების მნიშვნელოვანი ხვედრითი წილით;
2. რეგიონები, სადაც კოლექტიური მეურნეობები შეხამებულია ფერმერული მეურნეობების არსებობა-ფუნქციონირებასთან;
3. მთიანი რეგიონები.
4. სასაძოვრე მესაქონლეობის ტერიტორიები.
5. სუსტად ათვისებული ტერიტორიები მიწითსარგებლობის განსაკუთრებული რეჟიმით.

უახლოეს მომავალში მნიშვნელოვანი აგარარული გარდაქმნები მოსალოდნელია ყველა აღნიშნული ტიპის სასოფლო-სამეურნეო რეგიონში. განსაკუთრებით, რეალურად შესაძლებელია, უახლოეს მომავალში ფერმერულ მეურნეობათა ფორსირებული განვითარება, რის ხელშესაწყობადაც საჭიროა დამატებითი სახელმწიფო ინვესტიციები, სუბსიდიები და სხვა სახის დახმარება- ხელშეწყობა.

ცალკეულ რეგიონებს შორის არსებული ბუნებრივ-გეოგრაფიულ, სოციალურ-დემოგრაფიულ და ეკონომიკურ განსხვავებათა, აგრეთვე სხვა სპეციფიკური პირობების გათვალისწინებით, უნდა

დამუშავდეს და განისაზღვროს საქართველოს ცალკეული რეგიონების ეკონომიკის განსაკუთრებული განვითარების კონკრეტული მიდგომები. ამასთან ერთად, ამ საქმეში მთავარ ორიენტირებად მიჩნეული უნდა იქნას:

1. ქვეყნის საერთო სტრუქტურული ინვესტიციური, ფინანსური, სოციალური და საგარეო-ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში რეგიონების მუშაობის სპეციფიურობის გათვალისწინება;

2. რეფორმების რიგ მიმართულებათა ძირითადად, რეგიონულ დონეზე გადატანა; განსაკუთრებით, მცირე მეწარმეობაში, სოციალურ სფეროში, ბუნების დაცვასა და ბუნებრივი რესურსების გამოყენებაში.

3. რეფორმების მართვის პროცესების დეცენტრალიზაცია და ადგილზე ეკონომიკური მოღვაწეობის გააქტიურება.

4. განსაკუთრებით თავისებური პირობების მქონე რეგიონებში რეფორმების განხორციელების სპეციალური პროგრამების შემუშავების აუცილებლობა.

ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკურ რეფორმებში დიდი ყურადღება უნდა დაეთმოს ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართული იქნება საქართველოს ეკონომიკის სივრცობრივი ინტეგრაციისაკენ.

სოციალურ სფეროში რეგიონული პოლიტიკის მიზანი უნდა გახდეს ქვეყნის თითოეულ რეგიონში მოსახლეობისათვის კეთილდღეობის უზრუნველყოფა. საქართველოში რეგიონული პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს შიდასაქვეყნო, შიდარეგიონული სოციალური დაძაბულობის განმუხტვისაკენ, ქვეყნის ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენისა და სახელმწიფოს მთლიანობის შენარჩუნებისაკენ. ეკონომიკურ სფეროში ქვეყნის რეგიონული პოლიტიკის მიზნად გვესახება რეგიონების ბუნებრივ-ეკონომიკურ შესაძლებლობათა რაციონალური გამოყენება, შრომის ტერიტორიული დანაწილებისა და რეგიონების ეკონომიკური კავშირების

გაღრმავება-გაფართოების უპირატესობათა მიზნმიმართული გამოყენება.

ამრიგად, საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიულ ამოცანად უნდა მივიჩნიოთ შემდეგის განხორციელება და მიღწევა:

1. ძველი სამრეწველო რეგიონებისა და მსხვილი ქალაქების ეკონომიკის რეკონსტრუქცია, მრეწველობის დარგების აღდგენა-ამუშავებით, ინფრასტუქტურის მოდერნიზაცია, პრივატიზაცია, ეკოლოგიური სიტუაციის გაჯანსაღება.

2. აგროსამრეწველო რეგიონების კრიზისული მდგომარეობის დაძლევა, ქართული სოფლის ეკონომიკის აღდგენა, სასოფლო ადგილებში დაკარგული საცხოვრებელი გარემოს აღდგენის დაჩქარება, ადგილობრივი საწარმოო და სოციალური ინფრასტრუქტურის განვითარება, მიტოვებული სასოფლო-სამეურნეო მიწების ათვისება.

3. ექსტრემალური ბუნებრივი პირობების მქონე და უპირატესად, სანედლეულო სპეციალიზაციის მიმართულების რეგიონებში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილიზაცია, ეროვნულ უმცირესობათა განვითარებისათვის პირობების შექმნა.

4. ტერიტორიულ-საწარმოო კომპლექსებისა და სამრეწველო კვანძების ფორმირების დაწყება-განვითარება არაცენტრალიზებული ინვესტიციების ხარჯზე, არსებული ნედლეულის რესურსების კომპლექსური გამოყენებით, წარმოებების პრიორიტეტული განვითარებით.

5. საექსპორტო მიმართულებისა და იმპორტშემცველი წარმოებების განვითარების სტიმულირება იმ რეგიონში, სადაც ამის განსაკუთრებით კარგი ხელშემწყობი პირობებია: თავისუფალი ეკონომიკური ზონების ფორმირება, ეკონომიკური და სოციალური პროგრესის პროცესის დაჩქარება.

6. სახელმწიფო საზღვირსპირა რეგიონების განვითარებისა და სპეციალიზაციის ცვლილებების პროცესის დაწყება და სამუშაო

ადგილების შექმნა, რეალურად, იქ არსებული მომეტებული მოცულობის სამუშაო ძალის დასაქმების მიზნით.

7. რეგიონთაშორისი და რეგიონულ ინფრასტრუქტურულ სისტემათა, ტრანსპორტის, კავშირგაბმულობისა და ინფორმატიკის განვითარება, რომლებიც უზრუნველყოფენ და ასტიმულირებენ რეგიონულ სტრუქტურულ ძვრებსა და რეგიონული ეკონომიკის ეფექტიანობას.

ისმის ლოგიკური კითხვა: რა უნდა განსაზღვროს რეგიონული ეკონომიკისა და პოლიტიკის სამეცნიერო კონცეფციირების შინაარსმა პერსპექტიული პერიოდისათვის?

1. მეურნეობის განვითარების ტერიტორიული ეკონომიკური პროპორციების სრულყოფა რეგიონების მიხედვით, მეურნეობის პროპორციულობის უკეთესი ვარიანტების მეცნიერულად დასაბუთების საფუძველზე. ასევე, უნდა განისაზღვროს ამ რეგიონების ეკონომიკური როლი საზოგადოებრივი შრომის ტერიტორიულ დანაწილებაში;

2. რეგიონების მიხედვით, მოსახლეობის განაწილებისა და წარმოების განლაგების თანაფარდობას შორის უკეთესი ვარიანტების არჩევა;

3. გამოვლენილი და პოტენციური ბუნებრივი რესურსების თანამედროვე და პერსპექტიული ბუნებრივ-ტექნიკური და ეკონომიკური შეფასება, რასაც შეუძლია, უშუალო ზეგავლენა მოახდინოს მეურნეობის რაციონალურ ფორმირებაზე.

4. ახალი სოციალურ-ეკონომიკური და მეცნიერულ-ტექნიკური ფაქტორების გამოვლენა, რომლებსაც შეუძლიათ, განსაზღვრონ მრეწველობის, სოფლის მეურნეობის, ტრანსპორტის, ინფრასტრუქტურის თანამედროვე და მომავალი განლაგება;

5. რაციონალური საწარმოო სპეციალიზაციის, სამეურნეო კომპლექსების ფორმირების, რეგიონებში ინფრასტრუქტურის მეცნიერული ვარიანტების დამუშავება, რამაც უნდა განსაზღვროს მეურნეობის ტერიტორიული სტრუქტურის პროპორციულობა და

მათი ეკონომიკური განვითარების დონეების შემდგომი გათანაბრება;

6. ახალი სამეურნეო ათვისების ტერიტორიებზე მსხვილი სამეურნეო კომპლექსების შექმნისა და განვითარების ყველაზე უფრო პროგრესული ვარიანტების გამოვლენა;

7. სისტემაში "ადამიანი-მეურნეობა-ბუნება" მეცნიერულად დასაბუთებულ შეფარდებათა ძიება, რაც განსაზღვრავს რეგიონებში ბუნებრივი გარემოს რაციონალურ ორგანიზაციას;

8. საწარმოო ძალების განლაგების ეფექტიანობის გაანგარიშების ახალი მეთოდების შემუშავება, რეგიონების ეკონომიკის განვითარების უფრო სრულყოფილი ეკონომიკურ-მათემატიკური მოდელების ძიება.

მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილებაც, რომლის თანახმადაც, რეგიონული პრობლემები, რომლებსაც გააჩნიათ სტრატეგიული ხასიათი, ხვდებიან საერთო ეროვნული პრიორიტეტების რიცხვში და მათ გადასაწყვეტად ხდება საწარმოების ყველა რეგიონის რესურსების მობილიზაცია, ხოლო ლოკალური ხასიათის მქონე პრობლემები, ძირითადად, რეგიონული რესურსების ბაზაზე—ცენტრალური ხელისუფლების გარკვეული მხარდაჭერის პირობებში გადაწყდება. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტების განსაზღვრისას და დასაბუთებისას, აუცილებლად გასათვალისწინებელია როგორც კავკასიის რეგიონში არსებული ვითარება და მოვლენების შესაძლო განვითარება, აგრეთვე მსოფლიოს პოლიტიკურ—ეკონომიკურ ცხოვრებაში მიმდინარე გლობალური ტენდენციები. ვინაიდან, საქართველოს თავისი უნიკალური გეოგრაფიული და გეოპოლიტიკური მდებარეობით, მნიშვნელოვანი როლის შესრულება შეუძლია მსოფლიოს სხვადასხვა რეგიონებს შორის სამეურნეო კავშირების უზრუნველყოფაში.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" ევროპის ქარტია;
3. საქართველოს ორგანული კანონი "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ";
4. საქართველოს კანონი "საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ";
5. საქართველოს საგადასახადო კოდექსი;
6. ბარათაშვილი ე, ზარანდია ჯ., საქართველოს რეგიონული განვითარების ეკონომიკა, თბ. 2007.-630 გვ.
7. ბარათაშვილი ე, ზარანდია ჯ, აბრალავა ა – რეგიონალიზმი: თეორია და პრაქტიკა. სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2009, გვ. 848.
8. ბარათაშვილი ე, გრძელიშვილი ნ, გალახვარიძე ნ, ნადარეიშვილი ნ. – რეგიონული ეკონომიკა. სახელმძღვანელო, 2010, გვ.362.
9. ბარათაშვილი ე, ჯოლია გ, გრძელიშვილი ნ, მამალაძე ი, სეხნიაშვილი დ, ჩახვაშვილი დ ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირება. სახელმძღვანელო წიგნი 1, 2011, გვ, 264; წიგნი 2, 2012 გვ,268.
10. ბარათაშვილი ე, გალახვარიძე ნ, არაბული კ, გრძელიშვილი ნ – საქართველოს ეკონომიკა – თბილისი 2012, გვ.462
11. ბარათაშვილი ე., ზარანდია ჯ., "რეგიონული ეკონომიკური განვითარების შედარებითი ანალიზი", ჟურნ. "ეკონომიკა", №1, თბ., 2007.
12. ბარათაშვილი ე., ზარანდია ჯ., საქართველოს რეგიონული განვითარების ეკონომიკა, სოხუმის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2007, -634 გვ.
13. ბარათაშვილი ე., "საქართველოს რეგიონული განვითარების რეტროსპექტივა და პერსპექტივა", საქარ. მეცნ. აკადემიის ეკონ. ინსტ., შრომათა კრებული III ტ., თბ., 2003.

14. ბარათაშვილი ე., ვეშაპიძე შ. რეგიონული ეკონომიკური პოლიტიკა,თბილისი, 2002. 312 გვ.

15. ბარათაშვილი ე., ძიძიკაშვილი ნ., ნადარეიშვილი ნ., ზარანდია ჯ., ციმინტია კ., აბრალავა თ. რეგიონული სტრატეგიები – ქვეყნის განვითარების საწინდარი. „საქართველოს ეკონომიკა“, 2008, №3, 16-23 გვ.

16. გადელია დ. რეგიონის ეკონომიკური და ფინანსური პოტენციალი, თბილისი, 2003, 176 გვ.

17. მალაშხია გ. საქართველოს ეკონომიკა, თბილისი, 2002, 332 გვ.

18. მენქიუ გ. ეკონომიკის პრინციპები, თბ., 2000,-407 გვ.

19. მოურავიძე დ. რეგიონული სტრუქტურიზაცია, ეკონომიკური პოლიტიკისა და განვითარების რეგიონული პრიორიტეტები საქართველოში, წიგნში: "ადგილობრივი (რეგიონული) ეკონომიკის განვითარებისა და მართვის პრობლემები", თბილისი, 2001. გვ.3-23.

20. მოურავიძე დ. მთლიანი რეგიონული პროდუქტი: არსი და გაანგარიშების მეთოდოლია. ჟურნალი "სოციალური ეკონომიკა". №3, 2003 გვ.134.

21. ოთინაშვილი რ., "ეკონომიკური უსაფრთხოების სახელმწიფო სტრატეგია", თბ., საქართ. სტრატ. კვლევებისა და განვითარების ცენტრის ბიულეტინი №73, 2002.

22. რეგიონული ეკონომიკა, ავტორთა კოლექტივი, *ვ. პაპავას* რედაქტორობით, თბ. 2004.-407გვ.;

23. ჩიქავა ლ. საქართველოს ეკონომიკა თბილისი „მერიდიანი“, 1995, 197 გვ.

24. ჩიხლაძე ნ. ადგილობრივი ბიუჯეტის გამჭირვალეობის აქტუალური საკითხები, სამეცნიერო კონფერენციის თეზისები, ქუთაისი, 2008, გვ.6 - 8.

25. ჩიხლაძე ნ. ქაჯაია ვ. ბიუჯეტის ჰარმონიზაციის პრობლემები სახელმწიფოს რეგიონულ პოლიტიკაში, ქუთაისი „„ქუთაისინფორმი“ 2001, გვ. 112

26. ყუფუნია გ., საქართველოს ეკონომიკა, "ცოდნა", თბ., 2005, - 316 გვ.

27. ჭითანავა ნ., გარდამავალი პერიოდის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემები, ესპსკი, შრომების კრებული 1-6 ტ., თბ., 1996-2005 წწ.

28. ჭითანავა ნ., თაკალანძე ლ. სოციალური ეკონომიკა, ნაწ. I., თბილისი, 2008, 596 გვ.

29. ხადური ნოდარ, მაკროეკონომიკური პოლიტიკა.

30. ღურწკაია კ., ღურწკაია თ., „ბიზნესის საფუძვლები". თბ. 2006;

31. ჯოლია გ.,საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობები, თბილისი, "ტექნიკური უნივერსიტეტი" 2007;

32. Беридзе Т.А., Исмаилов Е.М., Папава В.Г. Центральный кавказ и экономика Грузии. Баку, изд., «Нурлан», 2004, 240 с.

33. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики, М.: ГУВШЭ, 2001, 495 с.

34. Дергачев В.А. Регионалистика, кн. 2, М.: Издательский проект, 2008, 386 с.

35. Портер М. Международная конкуренция. М., 1993.

36. Степанов А.Г. Государственное регулирование экономики региона,

37. М.: "Финансы и статистика", 2004, 239 с.

38. Чихладзе Н. Региональные проблемы экономических и финансовых

отношении (на примере имеретинского региона), Кутаиси,2003,300с.

39. Харебава Н. Р. Междбюджетные отношения в механизме выравнивия условии развития регионов. учебное пособие, Волгоград, 2005, - 276 с.

40. Amstrong H., Taylor J. Regional Economics and policy. – New York: Wheatsheaf, 1993. Friedmann J. Urbanization, Planning and National Development. – Beverly Hills, London, 1973. – 351 pp.

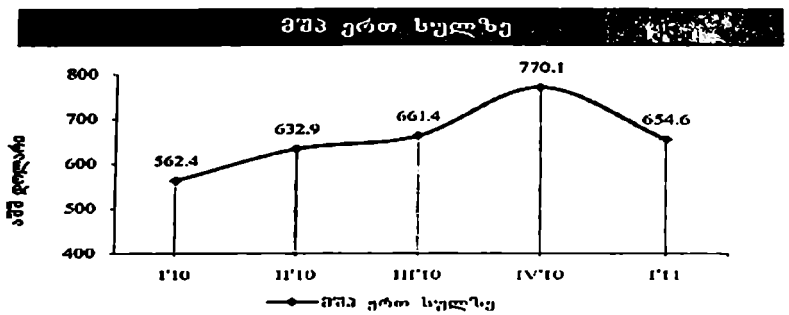
41. Joseph F. Healey Christopher Newport University. Statistics a tool social reserch, Sixth Edition, Thomson Wadsworth 2002.

42. Hoover E.M. The Location of Economic Activity. – New York: 1948. 310 pp.

43. Myrdal G. Economic Theory and Under-developed Regions. – London, 1957.- 167 pp.
44. Richardson H.W. Regional Growth Theory. – London, 1973. – 264 pp.
45. Robinson E.A.G. Location Theory, Regional Economics and Backwards Areas. – London, Melbourn, Toronto, New-York, 1969, pp. 3-20.
46. Siebert H. Regional Economics Growth: Theory and policy. – Scranton, 1969. - 217 pp.
47. Tinbergen J. Development Planning. – London, 1967. – 256 pp.
48. Hart A. Jeffrey. Rival Capitalist: International Competitiveness in the United State, Japan and Western Europe. L. Cornell University Press, 1992;
49. Sachs J.D., Warner A. M. The World Competitiveness Report. Davos, 2000;
50. www.parliament.ge
51. www.mof. ge
52. www.economy.ge
53. www.geostat.ge;
54. www.mrdi.gov.ge
55. www.nala.ge
56. www.mdf.ge
57. www.lsg.gov.ge
58. www.osgf.ge
59. www.epfound.ge
60. www.eprc.ge
61. www.ewmi-gpac.com
62. www.geplac.org
63. www.mpsf.org

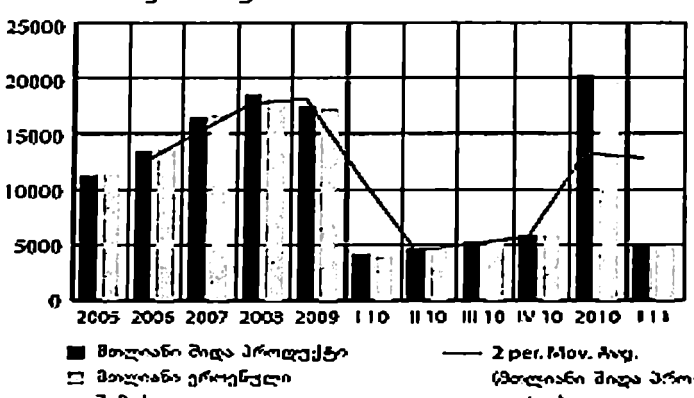
მშპ ერთ სულზე

- **2011წ. I კვ. – 654,6 აშშ. დოლარი (1 152,7 ლარი)**
- **2010წ. – 2 629,0 აშშ. დოლარი (4 686,5 ლარი)**



წყარო: ეკონომიკური განვითარების და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

მშპ და მთლიანი ეროვნული შემოსავალი (2005-2011)
www.geostat.ge



ბიუჯეტების ურთიერთობა მშპ-სთან

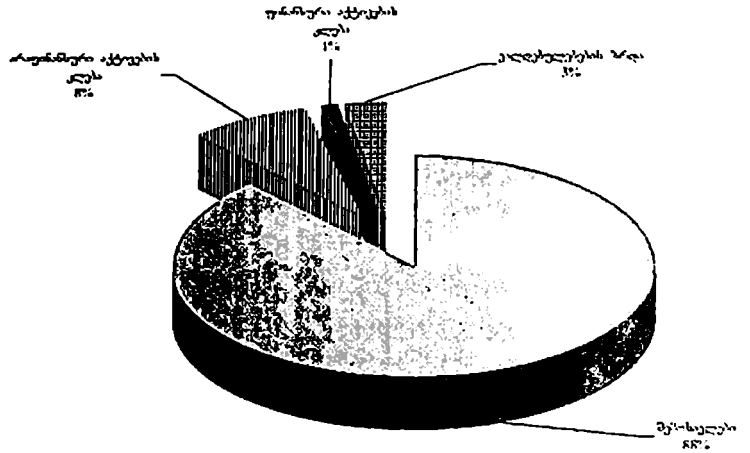
	2007		2008		2009	
მშპ (მიმდინარე ფასებში, მლნ ლარი))	16,999		19069		17949*	
კონსოლიდირებული ბიუჯეტი	6,421	38%	6,846	36%	7,502	41%
სახელმწიფო ბიუჯეტი	5,237	31%	5,463	29%	6,274	34%
ადგილობრივი ბიუჯეტი	1,184	7%	1,383	7%	1,228	7%

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

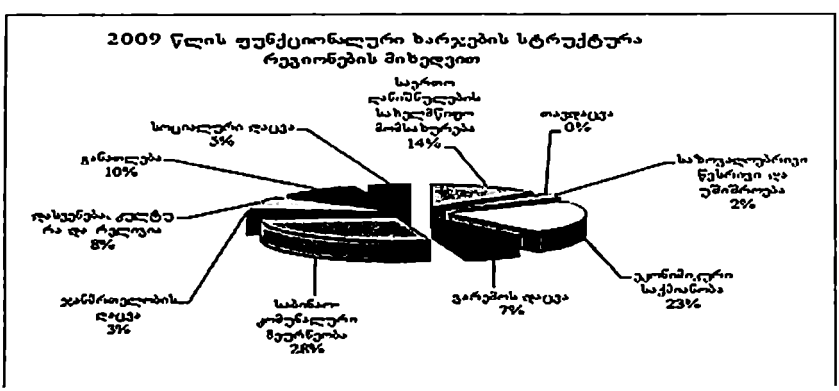
სხვადასხვა დონის ბიუჯეტების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში

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

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო



2009 წლის ფუნქციონალური ხარჯების სტრუქტურა რეგიონების მიხედვით



წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

კომერციული ბანკების მიერ გაცემული სესხები რეგიონების მიხედვით (ათასი ლარი)

	2011 წლის 1 იანვრისათვის		2012 წლის 1 იანვრისათვის	
	ეროვნული ვალუტით	უცხოური ვალუტით	ეროვნული ვალუტით	უცხოური ვალუტით
სულ	1 566 808	4 519 929	2 353 563	5 186 559
თბილისი	1 083 249	3 840 390	1 569 215	4 362 572
აფხაზეთი	0	0	0	0
აჭარა	68 023	289 800	108 751	343 463
სამეგრელი–ზემო სვანეთი	92 628	84 119	126 136	89 902
გურია	14 896	6 054	27 675	6 694
იმერეთი	115 809	149 045	181 591	185 114
რაჭა–ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	1 578	63	3 602	59
შიდა ქართლი	59 172	38 898	101 462	49 812
მცხეთა–მთიანეთი	2 435	63	7 028	74
კახეთი	50 598	31 280	92 930	40 801
ქვემო ქართლი	56 729	59 441	97 401	84 542
სამცხე–ჯავახეთი	21 689	20 775	37 772	23 526

წყარო: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და სტატისტიკის ეროვნული სამსახური

ფისკალური დეცენტრალიზაციის მთავარი ინდიკატორების დინამიკა საქართველოში (2008-2011 წლები)

ინდიკატორები	თვითმმართველი ერთეულები				მათ შორის:							
					თვით. ქალაქები				მუნიციპალიტეტები			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდა	18.0	17.7	21.8	16.4	10.4	12.1	15.5	12.5	7.6	5.6	6.2	3.9
შემოსულობები გრანტების გარეშე	5.8	6.2	6.7	4.8	3.9	4.2	4.6	3.4	1.9	2.0	2.1	1.4
ვერტიკალური დისბალანსი	67.0	68.1	63.4	73.0	61.6	70.0	65.1	75.3	74.4	64.2	59.6	74.5
ხარჯები და არაფინანსური აქტივების ზრდა (მშპ-ს%)	6.5	6.5	7.4	4.9	3.8	4.5	5.3	3.7	2.7	2.0	2.1	1.2
შემოსულობები გრანტების გარეშე — (მშპ-ს %)	2.1	2.2	2.3	1.5	1.4	1.5	1.6	1.0	0.7	0.7	0.7	0.5

წყარო: 2008-2011 წლების სახელმწიფო, ავტონომიური და ადგილობრივი ბიუჯეტები; 2011-2014 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი. [30]

სახელმწიფო პენსიის მიმღებთა რაოდენობა რეგიონების მიხედვით				
			წლის ბოლოს, კაცი	
	2008	2009	2010	2011
საქართველო, სულ	842246	838493	835901	826750
მათ შორის				
ქ. თბილისი	200716	202193	207396	210162
აფხაზეთის არ*	312	-	-	-
აჭარის არ	63232	63844	63987	63229
გურია	32541	32039	31699	30939
იმერეთი	158444	156039	153684	150499
კახეთი	82262	81351	80553	78796
მცხეთა-მთიანეთი	21534	23023	22636	22136
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	14883	14327	13836	13326
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	96832	96414	95370	93092
სამცხე-ჯავახეთი	38591	37303	35940	35050
ქვემო ქართლი	70435	70480	70520	70570
შიდა ქართლი	62464	61480	60280	58951
* მოიცავს მხოლოდ ზემო აფხაზეთს.				

წყარო: საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო.

ევგენი ბარათაშვილი
ნოდარ გრძელიშვილი

რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირება საქართველოში (რეგიონული მენეჯმენტი)

EVGENI BARATASHVILI
NODAR GRDZELISHVILI

State Regulation of Regional Economic Development in Georgia (Regional Management)

ტექნიკური რედაქტორი როინ გრძელიშვილი

ქაღალის ზომა 60X84 1/16
პირობითი ნაბეჭდი თაბახი 16

ტირაჟი 100