

# რეგიონული განვითარების პოლიტიკის საფუძვლები

სახელმძღვანელო

ი. კახიძე  
დ. ლოსაბერიძე

2019



ევროკავშირი  
საქართველოსთვის  
The European Union for Georgia



სასწავლო სახელმძღვანელო „რეგიონული განვითარების პოლიტიკის საფუძვლები“ შემუშავებულია პროექტის: „რეგიონების მხარდაჭერა მდგრადი განვითარებისთვის“ (ARSD) ფარგლებში.

პროექტი ხორციელდება ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრის (CTC) მიერ, პარტნიორ ორგანიზაციებთან: ფიფლ ინ ნიდ (PIN) და დემოკრატიის ინსტიტუტთან (IOD) თანამშრომლობით.

ეს პუბლიკაცია შექმნილია ევროკავშირის მხარდაჭერით. მის შინაარსზე სრულად პასუხისმგებელი არიან კვლევის ავტორები და არ ნიშნავს, რომ იგი ასახავს ევროკავშირის შეხედულებებს.

This publication was produced with the financial support of the European Union. Its contents are the sole responsibility of authors and do not necessarily reflect the views of the European Union

# ს ა რ ჩ ე ვ ი

თავი 1. ძირითადი კონცეფციები და ტერმინები.....	5
1.1. მისაგალო.....	5
1.2. ტერმინოლოგია.....	6
1.3. რა არის რეზილენი?.....	6
1.4. დეცენტრალიზაცია.....	8
1.5. რეზილენალიზაცია.....	9
თავი 2. რეზილენული განვითარების კელეტიკის თეორიული საფუძვლები.....	10
2.1. რას ნიშნავს რეზილენული განვითარება?.....	10
2.1.1. მდგრადი განვითარება.....	11
2.1.2. ინკლუზიური ზრდა.....	12
2.2. რეზილენული განვითარების კელეტიკის თეორიული საფუძვლები.....	13
2.2.1. ეგზოგენური განვითარება.....	13
2.2.2. ენდოგენური განვითარება.....	14
2.2.3. „გვეიდან ქვევით“ და „ქვევიდან გვეით“ მიდგომების კომბინაცია (Top Down Bottom up Approach).....	15
2.3. ტერიტორიების კონკრეტულობა.....	17
2.4. კლასტიკები.....	19
თავი 3. ევროკავშირის რეზილენული განვითარების კელეტიკა.....	20
3.1. რეზილენული განვითარების ევროპული კელეტიკის ზოგადი დახასიათება.....	20
3.1.1. კელეტიკის წარმოშობის წინაპირობები.....	20
3.1.2. რეზილენული განვითარების კელეტიკის მიზანი.....	21
3.1.3. კელეტიკის განვითარების ეტაპები.....	22
3.1.4. რეზილენული კელეტიკის განსტრფივების პროცესი.....	25
3.2. კეჰეზიის (გათანაბრების) კელეტიკა.....	26
3.2.1. კეჰეზიის კელეტიკის ზოგადი აღწერა.....	26
3.2.2. რეზილენების კლასიფიკატორი.....	27
თავი 4. ევროკავშირის კეჰეზიის კელეტიკის ძირითადი ფინანსური ინსტრუმენტები.....	30
4.1. მისაგალო.....	30
4.2. ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები.....	31
4.3. კეჰეზიის ფონდების მართვა.....	36
4.4. ევროპის რეზილენული განვითარების ფონდი (ERDF).....	37
4.5. კეჰეზიის ფონდი (CF).....	38
4.6. ევროპის სტრუქტურული ფონდი (ERDF).....	38
თავი 5. ევროკავშირის კელეტიკა არანეგრი ქვეყნების რეზილენული განვითარების მხარდაჭერის სფეროში.....	39
5.1. ურთიერთობა განვითარების კანდიდატ ქვეყნებთან.....	39

5.2. ურთიერთობა განავრცობის წინა ხტაბის მქონე ქვეყნებთან (IPA).....	41
5.3. ურთიერთობა ევროკავშირის უშუალო მეგობრებთან (ENP).....	42
5.4. აღმოსავლეთ პარტნიორობა (EaP).....	44
<b>თავი 6. მრავალდონიანი მმართველობა</b> .....	<b>45</b>
6.1. თანამედროვე სახელმწიფოსა და საზოგადოების ტრანსფორმაცია.....	45
6.2. მრავალდონიანი მმართველობა.....	48
<b>თემა 7. მრავალდონიანი მმართველისა და ინტერსექტორული თანამშრომლობის ინსტრუმენტები</b> .....	<b>50</b>
7.1. ინსტიტუციური ინსტრუმენტები.....	50
7.2. პროგრამული ინსტრუმენტები.....	52
7.3. ფინანსური ინსტრუმენტები.....	53
7.4. სახელმეკრულზე ინსტრუმენტები.....	53
<b>თავი 8. რეგიონული განვითარების საფუძვლები და ტრადიციები საქართველოში</b> .....	<b>55</b>
8.1. საქართველოს ტერიტორიული მონყოლა - რეგონსკეპტივა.....	55
8.2. რეგიონული მონყოლის საკითხი.....	57
<b>თავი 9. რეგიონული განვითარების კოლიტიკა საქართველოში (გოგადი დახასიათება)</b> .....	<b>58</b>
9.1. საქართველოს რეგიონული განვითარების ძირითადი გაქონება.....	58
9.2. რეგიონული განვითარების კოლიტიკის სამართლებრივი ჩარჩო.....	59
9.3. რეგიონული კოლიტიკის მიზნები და ამოცანები.....	61
9.4. ევროკავშირის რეგონსკეპტივა საქართველოს რეგიონულ კოლიტიკაზე.....	65
<b>თავი 10. რეგიონული განვითარების ძირითადი ინსტიტუტები და ინსტრუმენტები საქართველოში</b> .....	<b>67</b>
10.1. მენტრალური ხელისუფლება.....	67
10.2. რეგიონული დონე.....	68
10.3. დაფინანსების მექანიზმები.....	69
გამოყენებული ლიტერატურა.....	71

# თავი 1. ძირითადი კონცეფციები და ტერმინები

**განსახილველი საკითხები:** ძირითადი ტერმინებისა და კონცეფციების განმარტება. რას გულისხმობს ტერმინი რეგიონი? რეგიონის კლასიფიკაცია. რა არის რეგიონალიზაცია და დეცენტრალიზაცია? დეცენტრალიზაციის სახეები: დეკონცენტრაცია, დელეგირება, დევიოლუცია.

## 1.1. შესავალი

თანამედროვე მსოფლიოში, ზოგადად, განვითარების პროცესისა და ახალი გამოწვევების გაჩენის კვალდაკვალ, ახალი ხედვები ჩნდება იმასთან დაკავშირებით, თუ რამდენად ეფექტურად მუშაობს არსებული მმართველობითი სისტემები. ახალი ხედვების გაჩენას რიგი ფაქტორები განაპირობებს.

ჯერ ერთი, ვინაიდან იდეალური მმართველობითი მოდელი ბუნებაში არ არსებობს, აღნიშნული სისტემები, განუხრელად მზარდი საზოგადოების პირობებში, მუდმივ ცვლილებებს ექვემდებარება. ეს ცვლილებები ან არსებული სისტემების კორექციით, ან ახალი სისტემების შექმნით, ან ადრე არსებული მოდელების ხელახალი რეანიმირებით გამოიხატება.

მეორე, ცვლილებები არ ხორციელდება სინქრონულად და ერთი მიმართულებით. სახეზეა ჩქარი და ნელი, ერთჯერადი და ეტაპობრივი ცვლილებების საკმაოდ მრავალფეროვანი სურათი.

მესამე, ამ მრავალფეროვნებასთან ერთად შეინიშნება გარკვეული კანონზომიერებებიც, რაც მსოფლიო განვითარების ერთიან ვექტორზე მიუთითებს, მიუხედავად იმისა, რა ეტაპზეა ესა თუ ის სახელმწიფო ან სახელმწიფოთა ერთობლიობა.

XIX საუკუნიდან მოყოლებული და მთელი XX საუკუნის განმავლობაში მმართველობის ცვლას ცივილიზაციის დაჩქარებული განვითარება განაპირობებდა (ტექნოლოგიების სწრაფი განვითარება, საზოგადოების უფრო და უფრო მზარდი მოთხოვნები). შესაბამისად, იცვლებოდა, კერძოდ, სახელმწიფოთა, და, ზოგადად, მართვის სტილი და მეთოდები. ძალაუფლება სხვადასხვა მოქმედ აქტორთა შორის ნაწილდებოდა. პერიოდი, როცა მსოფლიოში ან მის რომელიმე ნაწილში ერთი დომინანტი ძალა ბატონობდა, წარსულს ჩაბარდა. კონკრეტულ საზოგადოებებში მართვის პროცესის წამყვან მოთამაშეთა ოდენობა შეიცვალა - თუ აგრარულ ხანაში მართვის სადავეები მცირერიცხოვანი ელიტების ხელში იყო მოქცეული, დღეს საზოგადოების დიდი ნაწილის - ერთმანეთისაგან განსხვავებული ინტერესთა ჯგუფების - ჩართულობის გარეშე შეუძლებელია სტაბილური განვითარების პროცესი.

ამრიგად, მმართველობის სისტემების განვითარება დღეისათვის ძალაუფლების გადანაწილების კონტექსტში უნდა განვიხილოთ.

ეს პროცესი, განსაკუთრებით, გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან დაჩქარდა. ამ პერიოდისთვის უკვე ჩამოყალიბებულია ძალაუფლების ჰორიზონტალური განაწილების პრინციპი (საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებად დაყოფა) და იწყება (ზოგან კი ძლიერდება) ვერტიკალური გადანაწილება ტერიტორიული პრინციპით - ერთი სახელმწიფოს შიგნით არსებულ სუბ-ნაციონალურ ქვედონეებს (რეგიონები, ქალაქები, თემები) შორის.

დღევანდელი ცივილიზაცია თანდათან იაზრებს იმას, რომ შეუძლებელია ყველაფრის ერთი ცენტრიდან მართვა და აუცილებელია როგორც უფლებამოსილებათა, ისე მის

განსახორციელებლად საჭირო რესურსების გადანაწილება იმ დონეებისათვის, რომლებიც არსებული საკითხების გადაწყვეტას უფრო ეფექტურად მოახერხებენ.

## 1.2. ტერმინოლოგია

არსებული მმართველობითი სისტემების და მიმდინარე ცვლილებების განხილვისას, პირველ რიგში, ტერმინოლოგიის საკითხია გასათვალისწინებელი. ერთი და იგივე მოვლენის დახასიათებისას გამოყენებული სხვადასხვა დეფინიცია ხშირად გაურკვევლობას ქმნის. ასევე, არანაკლებ ხშირად ერთმანეთისგან აბსოლუტურად განსხვავებული და ზოგჯერ სრულიად ურთიერთსაწინააღმდეგო მოვლენები ერთი და იგივე ტერმინით ან განმარტებით აღინიშნება, რაც პროცესების არსში გარკვევას ართულებს.

ჩვენთვის საინტერესო სფეროში აღნიშნულის ნათელი მაგალითია ისეთი ტერმინების ურთიერთაღრევა, როგორცაა: რეგიონული პოლიტიკა და დეცენტრალიზაცია, რეგიონალიზმი და რეგიონალიზაცია, დეცენტრალიზაცია და დეკონცენტრაცია.

წინამდებარე სახელმძღვანელოში გამოყენებული ტერმინების განმარტება შესაბამის თავებში და ქვეთავებშია მოცემული. აქ კი მხოლოდ რამდენიმე მათგანის დეფინიციით შემოვიფარგლებით:

- რეგიონალიზმი არის ტერიტორიის იდენტურობა და კონკრეტული სივრცითი არეალების ერთობა, ხოლო რეგიონალიზაცია არის სტრუქტურების განვითარება.
- რეგიონული პოლიტიკა ეხება მთავრობის სტრატეგიულ საინვესტიციო პოლიტიკას სივრცით განზომილებაში, რომლის სამიზნეა ის რეგიონები (დასახლებები, ქალაქები), სადაც ცხოვრების დონის გაუმჯობესებაა საჭირო. როგორც წესი, მხარდაჭერა, ძირითადად, ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებზეა ორიენტირებული.
- დეცენტრალიზაცია წარმოადგენს ცენტრალური ხელისუფლებიდან ქვე-ეროვნულ დონეზე ან დონეებზე ფინანსური რესურსების, ფუნქციების, უფლებამოსილებების, ადამიანების თუ საქონლის გადანაწილების ან დაყოფის პროცესს.<sup>1</sup>

## 1.3. რა არის რეგიონი?

რეგიონის განსაზღვრება ისევე, როგორც მისი როლის განსაზღვრა, რთული ამოცანაა. დღეისათვის მსოფლიოში მისი ერთიანი დეფინიცია არ არსებობს. მრავალი ათეული თეორია და ყოველდღიური პრაქტიკა ურთიერთგანსხვავებულ ხედვებს გვთავაზობს, რომელთა რამდენიმე მაგალითი, შეგვიძლია, მოვიტანოთ:

„რეგიონი წარმოადგენს დედამიწის ზედაპირის ნებისმიერ დიდ ნაწილს, რომელიც მიმდებარე ტერიტორიებიდან მისი ფიზიკური და გეოგრაფიული მახასიათებლებით ან ადამიანის საქმიანობის ხასიათით განსხვავდება.“

„რეგიონის გეოგრაფია ხასიათდება შიდა ჰომოგენურობით ბუნების პირობებისა და, ძირითადად, კულტურული, ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესების თვალსაზრისით.“

„რეგიონი არის ისტორიულად განვითარებული, მიმდებარე ტერიტორიული საზოგადოება, რომელსაც ფიზიკური, სოციოეკონომიკური, პოლიტიკური და კულტურული გარემო გააჩნია და რომლის სივრცითი სტრუქტურაც განსხვავდება სხვა

<sup>1</sup> სემინარი "ევროპული გამოცდილება რეგიონული განვითარების საკითხებში", თანმხლები კონსპექტი, CTC, თბილისი, 2018 წლის 15 მაისი.

რეგიონებისგან და სხვა ძირითადი ტერიტორიული ერთეულებისგან, ქალაქისა და ერისგან."

„რეგიონი არის ტერიტორია, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ერთი ან რამდენიმე მიზიდულობის ცენტრის (დიდი ქალაქის) და შიდა პერიფერიების არსებობა.“<sup>2</sup>

ამგვარი მრავალფეროვნების მიუხედავად, არსებული განსაზღვრებები, შეიძლება, ორ ჯგუფად დაიყოს:

- პირველი შეხედულების თანახმად, რეგიონი ტრადიციულად ჩამოყალიბებული, ჰომოგენური, ერთიანი და მსგავსი მახასიათებლების, ფუნქციების, ეკონომიკის, ეკონომიკის, გარემოსა და საერთო ისტორიის მქონე არეალია. რეგიონები ბუნებრივად არსებობენ და, საჭიროების შემთხვევაში, მათთვის ფუნქციების მინიჭება აღნიშნულ ფაქტორებზე დაყრდნობით უნდა ხდებოდეს.
- მეორე ხედვა მიიჩნევს, რომ ეკონომიკური მახასიათებლების, ტექნოლოგიების და საკომუნიკაციო სისტემების განვითარების, მოსახლეობის ოდენობისა და ტერიტორიის სიდიდის დაახლოების საჭიროებისა და პოლიტიკური თუ ადმინისტრაციული საზღვრების არსებობიდან გამომდინარე, რეგიონების განსაზღვრისა და ფორმირების პროცესი მრავალი დამატებითი ასპექტის გათვალისწინებით უნდა მოხდეს - მისი ფუნქციონალური დატვირთვიდან გამომდინარე.

მიუხედავად იმისა, რომ მეორე ხედვა, ერთი შეხედვით, უფრო მრავალ ასპექტს მოიცავს, იგი უფრო ვიწრო განსაზღვრებად მიიჩნევა და, ძირითადად, მხოლოდ ეკონომიკურ მახასიათებლებზეა დამოკიდებული. პირველი ხედვა კი (რეგიონი, როგორც ბუნებრივად ჩამოყალიბებული ერთობა) უფრო მრავალ ასპექტს მოიცავს და რეგიონს ისტორიულ პერსპექტივაში უყურებს როგორც ისტორიულად, ტრადიციებზე დაფუძნებული მემკვიდრეობის მქონე ერთობას, რომელსაც, სწორედ განვლილი გამოცდილებიდან გამომდინარე, გააჩნია გრძელვადიანი განვითარების შესაძლებლობა.<sup>3</sup>

უშუალოდ რეგიონის არსისა და რაობის განსაზღვრის გარდა, აზრთა სხვადასხვაობაა რეგიონის დანიშნულებისა და ფუნქციების შესასრულებლად საჭირო სტრუქტურებთან დაკავშირებითაც. რეგიონების კლასიფიკაციის იურიდიული განმარტებები ქვემოთ, შესაბამის თავებშია მოცემული. ახლა კი რეგიონის, როგორც ინსტიტუციის განსაზღვრით უნდა შემოვიფარგლოთ.

არსებული ხედვები ამ შემთხვევაშიც ორ ჯგუფად იყოფა. ერთნი მიზანშეწონილად მიიჩნევენ ნორმატიული, ხოლო მეორენი - ანალიტიკური რეგიონების ფორმირებას.

- ნორმატიული რეგიონები ინსტიტუციურად დაფუძნებული სუბიექტებია, რომლებიც გარკვეული ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო სამართლებრივი ბაზით, ადმინისტრაციული, სტრუქტურული, ადამიანური, ფინანსური, ქონებრივი და სხვა სახის რესურსული უზრუნველყოფით იქმნება; ანუ რეგიონები წარმოადგენენ ცალკე სუბიექტებს - იურიდიულ პირებს, რომელთაც საკუთარი, სხვა დონეებისაგან გამიჯნული უფლებამოსილებები გააჩნიათ.
- ანალიტიკური რეგიონების არსებობა კი ანალიტიკური მოთხოვნების საფუძველზეა განსაზღვრული. ისინი გეოგრაფიული ან სოციალურ-ეკონომიკური მახასიათებლებით კლასიფიცირდება და, შესაძლოა, შესაბამისი სტრუქტურა არც გააჩნდეთ. უფრო

<sup>2</sup> Dawkins C., Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, Journal of Planning Literature, Vol. 18, N2, 2003.

<sup>3</sup> Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2011.

მარტივად რომ ვთქვათ, ისინი „ვირტუალურად“ არსებული ერთეულებია, რომელთაც სახელმწიფო განვითარების პროცესის დაგეგმვის და რიგი საქმიანობის განხორციელების საჭიროებიდან გამომდინარე ქმნის.<sup>4</sup>

## 1.4. დეცენტრალიზაცია

სანამ რეგიონული პოლიტიკის/პოლიტიკების განხილვაზე გადავალთ, აუცილებელია, თვითმმართველობის განვითარების პროცესს შევხვით. ტრადიციულად, იგი წინ უსწრებს რეგიონალიზაციის პროცესს და გარკვეულწილად მის ბაზისს წარმოადგენს.

დეცენტრალიზაციის უმთავრესი პრინციპი სუბსიდიარობის პრინციპია. ეს ნიშნავს, რომ ნებისმიერი საჭარო უფლებამოსილება, რომელიც შეიძლება, ეფექტურად განხორციელდეს ქვედა (მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომი ხელისუფლების) დონეზე, სამართავად არ უნდა გადაეცეს ზემდგომ დონეებს; უნდა მოხდეს საკითხთა იერარქიულობა და გადაწყვეტილებების მიღების სისტემა „ქვემოდან-ზემოთ“ (საძირკვლიდან სახურავამდე) უნდა აიგოს და არა - პირიქით. მმართველობის ზედა დონეები (რეგიონი, ეროვნული დონის ხელისუფლება თუ სახელმწიფოთა გაერთიანება) მხოლოდ იმ საკითხებს უნდა მართავდეს, რომელთა მოგვარებაც ქვედა დონეებს არ ხელეწიფებათ.

დეცენტრალიზაცია, გარკვეული ფორმებით, იმ ქვეყნებში ხორციელდება, სადაც, ტრადიციულად, ცენტრალური ხელისუფლების გავლენა იყო ძლიერი. იგი ახალი მოვლენა არ არის, ისტორია ადგილობრივი თვითმმართველობის მრავალ ფორმას იცნობს (თემები - უხუცესებით სათავეში, ანტიკური სამყაროს პოლისები და შუა საუკუნეების ქალაქები - განვითარებული და რთული მმართველობითი სტრუქტურებით და ა.შ.). თანამედროვე მსოფლიოში კი ადგილობრივი ხელისუფლებების გაძლიერების პროცესი მე-19-20 საუკუნეებში დაიწყო და თანდათან უფრო ძლიერდება.

ძალაუფლების ტერიტორიული ნიშნით გადანაწილება, კონკრეტული საჭიროებებიდან გამომდინარე, შეიძლება, სხვადასხვა სახითა და ხარისხით მოხდეს - ზემდგომი დონეების მიერ მართვის სადავეების შენარჩუნებით დაწყებული, კონკრეტული უფლებამოსილებების სრული გადაცემით დამთავრებული:

- დეკონცენტრაცია - სახელმწიფო ინსტიტუტები (სამინისტროები და სხვა უწყებები) მართვის მაქსიმალური ეფექტურობის მისაღწევად სხვადასხვა ტერიტორიაზე ქმნიან თავის ორგანოებს (მაგ. შსს-ს, განათლებისა და იუსტიციის სამინისტროების წარმომადგენლობებს რეგიონებში);
- დელეგირება - ზემდგომი (როგორც წესი, ზედა დონის) საჭარო ხელისუფლების დონეები ცალკეული საკითხების განხორციელების უფლებამოსილებას ქვედა დონეებს (ადგილობრივ თვითმმართველობებს და ა.შ.) გადასცემენ. განხორციელებული საქმიანობის ხარისხზე პასუხისმგებელი კვლავ ზედა დონეა - იგი ადეკვატურ (ფინანსურ და სხვ.) რესურსებს გადასცემს ქვედა დონეს და განხორციელებული საქმიანობის მიზანშეწონილობასა და ხარისხს ამოწმებს;
- დევილუცია - უფლებამოსილება სრულად გადაეცემა ქვედა დონეს და იგი ადგილობრივი რესურსებით ხორციელდება. შესაბამისად, განმახორციელებელი (თვითმმართველობა) შედეგებზე პასუხისმგებელია არა ზედა დონის საჭარო ხელისუფლების, არამედ უშუალოდ კანონისა და მოსახლეობის წინაშე.

<sup>4</sup> Aprans J., EU Region Policy, University of Latvia, 2014,

[https://www.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/cets/Publications/Teach\\_Mat\\_EU\\_Regional\\_Policy.pdf](https://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/cets/Publications/Teach_Mat_EU_Regional_Policy.pdf), [22.02.2019].



გასული საუკუნის შუახანებიდან მსოფლიოში თვითმმართველობებისათვის უფრო და უფრო მეტი უფლებამოსილებების სრულად გადაცემის ტენდენცია აღინიშნება.<sup>5</sup>

დეცენტრალიზაციის ხარისხით ქვეყნები ერთმანეთისაგან განსხვავდება, თუმცა ერთი კანონზომიერება მაინც შეიმჩნევა - განვითარებულ ქვეყნებში ეს პროცესი ბევრად წინ არის წასული განვითარებად ქვეყნებთან შედარებით.

დეცენტრალიზაციის დონის გაზომვის საუკეთესო მაჩვენებელი ცენტრალურ და სუბნაციონალურ (ქვე-ეროვნულ) დონეებს შორის საჯარო ფინანსების წილის გადანაწილებაა. მაგალითად, განვითარებულ ქვეყნებში (OECD) მთელი საჯარო ფინანსების საშუალოდ 20-დან 40%-მდე ადგილობრივი დონის საკუთარ შემოსავალს წარმოადგენს. შვეიცარიაში და კანადაში კი ეს მაჩვენებელი 50%-ზე მეტია.

ამავდროულად, ევროკავშირის ქვეყნებში მთელი საჯარო სექტორის ინვესტიციების 50% სწორედ ადგილობრივ დონეზე ხორციელდება. ესპანეთში, შვედეთში, გერმანიაში და ა.შ. ეს მაჩვენებელი 70-75%-ს შეადგენს.

## 1.5. რეგიონალიზაცია

დიდი წარმატების მიუხედავად, პრაქტიკამ განვითარებულ ქვეყნებს (პირველ რიგში, ევროპა) დაანახა, რომ მხოლოდ დეცენტრალიზაცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება მართვის ეფექტურობის მისაღწევად და მდგრადი განვითარების უზრუნველსაყოფად საკმარისი არ არის. ევროპის ქვეყნებმა, რომლებიც საუკუნეთა განმავლობაში ცენტრალიზებულ სახელმწიფოებს წარმოადგენდნენ (ან ისწრაფვოდნენ ამისკენ), გასული საუკუნის შუახანებიდან ახალი სუბ-ნაციონალური დონეების შექმნა და არსებულთა უფლებების გაფართოება დაიწყეს. ანალოგიური არ მოხდა აშშ-ში, რომელიც თავიდანვე ძლიერი რეგიონების (შტატების) გაერთიანების შედეგად წარმოიქმნა. რეგიონებს აქ თავიდანვე დიდი უფლებამოსილებანი ჰქონდათ.

როგორც განვითარების პროცესმა აჩვენა, არის რიგი საკითხები, რომლებიც თავისი ბუნებით ადგილობრივი მნიშვნელობისაა და ადგილობრივ დონეზე უნდა წყდებოდეს, მაგრამ მათი მოგვარება ეკონომიკური რესურსების, მოსახლეობის სიმცირისა თუ ტერიტორიის შეზღუდულობის გამო ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ ხელეწიფებათ.

ამ გამოწვევამ დღის წესრიგში შუალედური დონის (დონეების) ფორმირების საკითხი დააყენა. ეს ტენდენცია რეგიონალიზაციის პროცესია, რომელიც გასული საუკუნის მეორე ნახევარში დაიწყო და თანდათან უფრო ძლიერდება.

განვითარებულმა ქვეყნებმა რეგიონულ განვითარებაზე აქცენტების გაკეთება, დეცენტრალიზაციის პროცესთან შედარებით, მოგვიანებით დაიწყეს, მაგრამ აქაც ანალოგიური განვითარების გზასა და გამოწვევებს ვხედავთ. ეს პროცესი სხვადასხვა ქვეყანაში, სხვადასხვა პერიოდში სხვადასხვა ინტენსივობით მიმდინარეობს. ცვლილებები იგივე გლობალურ მიზანს ემსახურება - ისეთი ეფექტური სისტემების ჩამოყალიბებას, რომლებიც განვითარების თანამედროვე ეტაპზე საზოგადოების

<sup>5</sup> ლოსაზერიძე დ., კანდელაკი ვ., აბულაძე მ., კონჯარია ო., ადგილობრივი თვითმმართველობა, დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისთვის, მწვანე კავკასია, UNDP, 2016.

მოთხოვნებს დააკმაყოფილებს და გრძელვადიან პერსპექტივაში მდგრადი და სტაბილური განვითარების საფუძველს შექმნის.

დაბოლოს, აუცილებელია, აღინიშნოს, რომ რეგიონალიზმი დიდწილად არ წარმოადგენს პოლიტიკური სისტემის განსაზღვრის საფუძველს. რეგიონები უნიტარულ სახელმწიფოებშიც შეიძლება არსებობდეს (სადაც ეროვნული დონე ერთადერთი სუვერენული უფლებამოსილების მატარებელია) და ფედერალური მოწყობის ქვეყნებსა თუ კონფედერაციულ გაერთიანებებშიც (სადაც საკანონმდებლო უფლებამოსილებები ეროვნულ და სუბ-ნაციონალურ სუბიექტებს შორისაა გადანაწილებული).

ისეთი პოლიტიკური შემადგენელი, როგორც პოლიტიკური თუ ეთნიკური ავტონომიური წარმონაქმნებია, რეგიონების ერთ-ერთ (და არა ერთადერთ) ფორმას წარმოადგენს. მათი ორგანიზების წესს, საჭიროების შემთხვევაში, პოლიტიკური თუ სხვა ფაქტორებიდან გამომდინარე, უშუალოდ თავად სახელმწიფო განსაზღვრავს და ამ მხრივ არ არსებობს რაიმე სახის დირექტივა ან საერთაშორისო ნორმა.

## თავი 2. რეგიონული განვითარების კოლიტიკის თავისუფალი საფუძვლები

**განსახილველი საკითხები:** რეგიონული განვითარების დეფინიცია. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის თეორიების ზოგადი მიმოხილვა: ეგზოგენური და ენდოგენური მიდგომები, „ზევიდან ქვევით“ და „ქვევიდან ზევით“ მიდგომების კომბინაცია. რეგიონული განვითარების სფეროში ხშირად გამოყენებული თანამედროვე ტერმინებისა და კონცეფციების მოკლე განმარტებები: მდგრადი და ინკლუზიური განვითარების კონცეფცია, ტერიტორიების კონკურენტულობა და კლასტერები.

### 2.1. რას ნიშნავს რეგიონული განვითარება?

რეგიონული განვითარება, ერთი შეხედვით, მარტივი კონცეფციაა, მაგრამ მისი განმარტების თაობაზე კონსენსუსი არ არსებობს. რას ნიშნავს რეგიონული განვითარება? - ამ კითხვაზე სხვადასხვა პოზიციები ფიქსირდება.

გამარტივებისთვის ვიტყვით, რომ არსებობს რეგიონული განვითარების ვიწრო და ფართო განმარტება. ვიწრო გაგებით, რეგიონული განვითარება მხოლოდ ეკონომიკურ ჩარჩოებში განიხილება და კონკრეტულ ტერიტორიაზე ეკონომიკური კეთილდღეობის გაუმჯობესებას ნიშნავს, რაც დასაქმების, შემოსავლებისა და პროდუქტიულობის ზრდასთან ასოცირდება. დიდი ხნის განმავლობაში სწორედ ეს იყო რეგიონული განვითარების ყველაზე გავრცელებული განმარტება.

90-იანი წლებიდან კი რეგიონული განვითარების კონცეფციის მნიშვნელოვანი გაფართოება დაიწყო. ვიწრო ეკონომიკურმა განმარტებამ პოპულარულობა თანდათან დაკარგა. რეგიონული განვითარება მხოლოდ ეკონომიკურ კეთილდღეობასთან აღარ ასოცირდება, მან ახალი განზომილებებიც შეიძინა, რაც ეკონომიკურის გარდა სოციალურ, ეკოლოგიურ, პოლიტიკურ და კულტურულ ასპექტებსაც მოიცავს. თანამედროვე გაგებით, რეგიონული განვითარება უთანასწორობის შემცირებას, გარემოს მდგრადობას, კარგ მართვასა და კულტურული მრავალფეროვნების განვითარებასაც გულისხმობს.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., What Kind of Local and Regional Development and for Whom? Regional Studies, Vol. 41.9, 2007, 1253–1269.

აშშ-ს ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაცია ორი ტერმინის - „განვითარებისა“ და „ზრდის“ მკაფიო გამიჯვნის აუცილებლობაზე მიუთითებს და აღნიშნავს: „ერთ-ერთი ყველაზე დიდი მითია, რომ ეკონომიკური განვითარება საზოგადოების მიერ ეკონომიკის ზრდის უზრუნველყოფას მოითხოვს. სინამდვილეში საჭიროა, ერთმანეთისგან განვასხვავოთ ზრდა და განვითარება: ზრდა მოცულობის მატებას ნიშნავს, განვითარება კი - უკეთესობისკენ ცვლილებას, რაც მრავალმხრივ და ხარისხობრივ ზრდას გულისხმობს.“<sup>7</sup> ამგვარად, განვითარების კონცეფცია, ეკონომიკური კონკურენტულობისა და ზრდის ელემენტებთან ერთად, უფრო ფართო კატეგორიების - ცხოვრების დონის, სოციალური კოჰეზიის, კეთილდღეობის ინტეგრაციასაც ითვალისწინებს.

რეგიონული განვითარების დეფინიციაზე საუბრისას, მისი შინაარსობრივი მოცულობის გარდა, სივრცითი ასპექტის გათვალისწინებაც აუცილებელია. სრულიად ლოგიკურია, რომ განვითარება ვაკუუმში არ ხდება, ის სოციალური პროცესია და სივრცითი ელემენტის არსებობაც ახასიათებს. განვითარება ყოველთვის კონკრეტულ ტერიტორიულ საზღვრებში ფიქსირდება და, ამდენად, რეგიონული განვითარება გეოგრაფიული ფენომენიც არის.

რეგიონული განვითარების ზოგადი ამოცანა კონკრეტულ ტერიტორიაზე საზოგადოების კეთილდღეობის უზრუნველყოფაა. თუმცა თავად კეთილდღეობის გაგება არ შეიძლება, ერთმნიშვნელოვანი იყოს - ის კულტურული ფენომენიცაა, რომელსაც ტერიტორიული თავისებურებები განსაზღვრავს. მაგალითად, კეთილდღეობის მიღწევის საშუალებები და მიზნები ნიუ იორკში და ხარაგაულში მცხოვრებთათვის, შეიძლება, ერთი და იგივე არ იყოს. თუ რა უზრუნველყოფს კონკრეტულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის კეთილდღეობას, უპირველეს ყოვლისა, ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის შეფასება განსაზღვრავს. ასე, რომ რეგიონული განვითარება ნორმატიული კატეგორიაა, რომელიც მჭიდრო კავშირშია ადგილობრიობასთან, კერძოდ, კი კონკრეტული ტერიტორიის ისტორიულ, კულტურულ, სოციალურ და პოლიტიკურ გარემოსთან.

რეგიონული განვითარების თანამედროვე კონცეფციებზე საუბრისას, აუცილებელია, პარალელურად ისეთი ტერმინები და კონცეფციებიც განიმარტოს, როგორიცაა: მდგრადი განვითარება და ინკლუზიური ზრდა.

### 2.1.1. მდგრადი განვითარება

მდგრადი განვითარება საკმაოდ ახალი კონცეფციაა, რომელიც სრულყოფილი ფორმით მხოლოდ 1987 წელს გაუღერდა გაეროს გარემოსა და განვითარების მსოფლიო კომისიის, ე.წ. ბრუნდლენდის კომისიის მიერ მომზადებულ ანგარიშში. კომისიის განმარტებით, მდგრადი განვითარება „არის განვითარება, რომელიც თანამედროვე საჭიროებებს იმგვარად პასუხობს, რომ ამით მომავალი თაობების შესაძლებლობას, უპასუხონ მათ საჭიროებებს, გამოუსწორებელი ზიანი არ მიადგეს.“<sup>8</sup>

აღნიშნული დეფინიცია ყურადღებას ორ ძირითად ასპექტზე ამახვილებს: საჭიროებებზე და განვითარებაზე. საჭიროებებში, უპირველეს ყოვლისა, მსოფლიოს ღარიბი მოსახლეობის საჭიროებები იგულისხმება, რომელსაც სხვების საჭიროებებთან შედარებით, უპირატესობა ენიჭება; განვითარებაში კი - ტექნოლოგიებისა და სოციალური წესრიგის პროგრესი, რომელიც გარკვეულ ფარგლებში უნდა მოექცეს,

<sup>7</sup> იქვე, 1254-1255.

<sup>8</sup> United Nation, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987, [file:///C:/Users/Computer/Desktop/our\\_common\\_futurebrundtlandreport1987.pdf](file:///C:/Users/Computer/Desktop/our_common_futurebrundtlandreport1987.pdf), [20.01.2019].

რათა შესაძლებელი გახდეს როგორც თანამედროვე, ისე მომავალი თაობის საჭიროებების დაკმაყოფილება.<sup>9</sup>

მდგრადი განვითარების კონცეფციის ძირითადი მესიჯი განვითარებისა და ეკონომიკური ზრდის ხარისხია (Quality of Growth). გაეროს ბრუნდენდის კომისიის ანგარიშის თანახმად, „მდგრადი განვითარება უფრო მეტს გულისხმობს, ვიდრე უბრალო ზრდას. ის მოითხოვს ზრდის შინაარსის ცვლილებას, რათა ის აქციოს ნაკლებად მატერიალურ და ენერგო-ინტენსიურ და უფრო თანაბარი ზეგავლენის მქონე პროცესად. ეს აუცილებელია ეკოლოგიური მდგომარეობის, შემოსავლის თანაბრად გადანაწილების და ეკონომიკური კრიზისებისადმი მოწყვლადობის შესამცირებლად. ამდენად, მდგრადი განვითარება შეიცავს როგორც სოციალურ, აგრეთვე, გარემოს დაცვით განზომილებებს.“<sup>10</sup>

მდგრადი განვითარების კონცეფცია ზოგად მიზნად განიხილება, რომელიც სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილად უნდა იქცეს. მას სივრცითი განზომილება აქვს - ტერიტორიასა და ხალხს ეხება, რაც მას რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების პოლიტიკის განსაზღვრისათვის უმნიშვნელოვანეს ელემენტად აქცევს.

## 2.1.2. ინკლუზიური ზრდა

თანამედროვე კვლევები გვიჩვენებს, რომ ღარიბებსა და მდიდრებს შორის სხვაობა იზრდება. ეს ტენდენცია განვითარებულ ქვეყნებშიც აშკარად შეიმჩნევა. სიღარიბის მაჩვენებელი სასოფლო დასახლებებიდან თანდათან ქალაქებისკენ იწევს, რაც სწორი რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების მიდგომების საჭიროებაზე მიუთითებს.

ინკლუზიური ზრდა გულისხმობს განვითარებას, რომელიც სიღარიბის შემცირებასა და უთანასწორობის აღმოფხვრას უზრუნველყოფს. ამ მიზნის შესრულება გონივრული ბალანსის პოვნას მოითხოვს შემდეგ ინტერესებს შორის: ეფექტიანობა და თანასწორობა, სიმდიდრის შექმნა და გადანაწილება, კერძო ინტერესები და სოლიდარობა, კეთილდღეობა და სამართლიანობა, კონკურენცია და კოჰეზია. რეგიონული განვითარების პოლიტიკამ აღნიშნული ღირებულებების ერთად შეკვრა უნდა უზრუნველყოს, რაც ინკლუზიური ზრდის საწინდარია.<sup>11</sup>

ინკლუზიური ზრდის კონცეფცია სრულიად პრაგმატულ რწმენას ემყარება, რომ შედარებით თანაბარი საზოგადოების არსებობა ყველას ინტერესშია, რადგან გრძელვადიანი ეკონომიკური განვითარებისა და სტაბილურობისთვის იგი უფრო მდგრად და უსაფრთხო პირობებს ქმნის.

<sup>9</sup> Morgan K., The Green State Sustainability and the power of purchase, 88-89, წიგნში: Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2011, 87-105.

<sup>10</sup> იქვე.

<sup>11</sup> Turok I., Inclusive growth Meaningful goal or mirage? 74-86, წიგნში: Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2011.

## 2.2. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის თეორიული საფუძვლები

### 2.2.1. ეგზოგენური განვითარება

გასული საუკუნის 70-იან წლებამდე განვითარების ძირითად მასტიმულირებელ ძალად ცენტრალური ხელისუფლების აქტივობა განიხილებოდა, რასაც სხვადასხვა ტერიტორიებს შორის უთანაბრობა უნდა დაებალანსებინა. ამიტომ რეგიონული და ადგილობრივი განვითარებისას აქცენტი ნაკლებად განვითარებულ ტერიტორიებზე კეთდებოდა. ეს იყო რეგიონული განვითარების მცდელობა „ზემოდან ქვემოთ“ მიდგომით და ეგზოგენური (გარედან) განვითარების მიდგომის სახელითაა ცნობილი.

ეგზოგენური განვითარების პოლიტიკა ორი ძირითადი ვექტორით ხასიათდება. პირველი, - ინფრასტრუქტურის განვითარება და მეორე, - ზემოდასტიმულირებული ინდუსტრიული განვითარება. პირველ ვექტორი ემყარებოდა რწმენას, რომ განუვითარებელი ტერიტორიების წინსვლისათვის გადამწყვეტი ფაქტორი ამ ტერიტორიებზე ფიზიკური წვდომის გაუმჯობესება იყო, რაც სატრანსპორტო, კავშირგაბმულობისა და კომუნალური ინფრასტრუქტურის (გაზსადენები, წყალსადენები და ა.შ.) მოწყობას გულისხმობდა. ეგზოგენური მიდგომის მეორე ვექტორი კი განუვითარებელ რეგიონებში დიდი კომპანიების მოზიდვის პოლიტიკას ეფუძნებოდა, რაც სხვადასხვა შეღავათიანი პირობებისა და სახელმწიფო სუბსიდიების საშუალებით ხდებოდა.<sup>12</sup>

ეს პოლიტიკა ნაწილობრივ წარმატებული სამხრეთ აზიის ქვეყნებში გამოდგა, თუმცა წარუმატებლობის შემთხვევები ბევრად მეტი იყო, ვიდრე წარმატებისა. წარუმატებლობის ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითი სამხრეთ იტალიაში დაფიქსირდა, სადაც 40 წლიანი ინვესტირებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკამ სამხრეთ და ჩრდილოეთ იტალიის განვითარებას შორის სხვაობა ვერ შეამცირა. უფრო მეტიც, კვლევებმა აჩვენა, რომ გრძელვადიან პერსპექტივაში, მდგრადი განვითარებისთვის ინფრასტრუქტურულ ინვესტიციებს უარყოფითი ეკონომიკური შედეგების მოტანაც შეუძლია.<sup>13</sup>

ეგზოგენური განვითარების მიდგომის სუსტ მხარეს შემდეგი გარემოებები წარმოადგენდა:

პირველი - ძირითადი ყურადღება რეგიონის გარეთ არსებულ ფაქტორებს ეთმობოდა, მაგალითად: მოთხოვნას იაფ სამუშაო ძალაზე, ტურისტულ ადგილებზე და ბუნებრივ რესურსებზე. ამ დროს ნაკლები აქცენტი კეთდებოდა რეგიონის შიდა პოტენციისა და რესურსების სრულყოფილ მობილიზებაზე, მაგალითად: კვალიფიციური სამუშაო ძალის განვითარებაზე, რეგიონისთვის დამახასიათებელი სპეციფიკური უნარების გამოყენებაზე.

მეორე - რეგიონული პოლიტიკით, რომელიც დიდი ფირმების რეგიონებში მოზიდვაზე იყო ორიენტირებული, საბოლოოდ, მხოლოდ მსხვილი რეგიონული ცენტრები სარგებლობდნენ.

მესამე - როგორც წესი, სუსტ რეგიონებში შესული ადგილობრივი და უცხოური კომპანიების ძირითადი ინტერესი იაფი სამუშაო ძალა იყო. კომპანიების რეგიონული წარმომადგენლობა მხოლოდ წარმოების პროცესზე გახლდათ ორიენტირებული და არა განვითარებასა და ინოვაციებზე. კომპანიებში დასაქმებულ ადგილობრივ მოსახლეობას

<sup>12</sup> Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomanej, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2006, 13.

<sup>13</sup> იქვე.

კარიერული ზრდის პერსპექტივა არ ჰქონდა. ამდენად, ადგილზე ახალი არაფერი იქმნებოდა და არც სტარტაპები და ინოვაციები იყო წახალისებული.

ევროპაში ეს ხელოვნურად შექმნილი ინკუბატორის მაგვარი გარემო გლობალიზაციის პროცესმა ერთი ხელის მოსმით დაანგრია. დიდმა კომპანიებმა აზიისა და ლათინური ამერიკის მიმართულებით გადაინაცვლეს, სადაც გაცილებით უფრო იაფი მუშა ხელი და ბიზნესის წარმოების პირობები იყო. ამან ქვეყნის სუსტ რეგიონებში გაბნეული საწარმოების დახურვა გამოიწვია. სახელმწიფოს შესაძლებლობა, სატარიფო პოლიტიკისა და სუბსიდიების საშუალებით წარმოქმნილი რეგიონული უთანასაწორობები დაებალანსებინა, გლობალიზაციის პროცესმა მნიშვნელოვნად შეზღუდა. 70-ანი წლების შუა ხანების მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა კი ცენტრალური რეგულირების აღნიშნული სისტემის სრული უსუსურობა წარმოაჩინა.

## 2.2.2. ენდოგენური განვითარება

რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ვექტორი 80-იანი წლებიდან არსებითად შეიცვალა და უფრო მეტი აქცენტი ენდოგენურ და ინდოგენურ განვითარებაზე გადავიდა. აღნიშნული მიდგომები ემყარებოდა რწმენას, რომ რეგიონული განვითარებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა რეგიონის პოტენციის სრულ გააზრებასა და მის ეფექტურ გამოყენებას აქვს. ეს მიდგომა რეგიონულ განვითარებას „ქვემოდან ზემოდ“ სტიმულირებულ პროცესად განიხილავს.

ინდოგენური და ენდოგენური განვითარების კონცეპტუალური მსგავსების მიუხედავად, მათ შორის სხვაობაც არის. ინდოგენური მიდგომა ძირითად ფოკუსს ადგილობრივ კაპიტალზე და რესურსებზე (მატერიალურ და არამატერიალურ) აკეთებს, რომელიც მოიცავს: ადგილობრივ კომპანიებს, მიწას, ბუნებრივ რესურსებს, ადგილობრივ სამუშაო ძალას, ისტორიულად ჩამოყალიბებულ უნარებს, კავშირებს, ადგილობრივ სოციალურ აგენტებს, სამოქალაქო სექტორს, საზოგადოებასა და ა.შ. ინდოგენური მიდგომა ემყარება ადგილობრივი გარემოს უკეთესი ცოდნის, მეტი მოტივაციისა და შესაძლებლობების უპირატესობას.<sup>14</sup>

ენდოგენური მიდგომა კი განვითარების პროცესს უფრო ფართოდ ხედავს. რეგიონის შიგნით უკვე არსებული რესურსებისა და ფაქტორების გარდა, ის ახალი შესაძლებლობების გაჩენისა და განახლების აუცილებლობაზეც ამახვილებს ყურადღებას. რეგიონული განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია ისეთი ენდოგენური ფაქტორების შექმნა, როგორც არის კვალიფიციური მუშახელი და ახალი ტექნოლოგიების განვითარება. გლობალიზაციისა და თანამედროვე საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების განვითარების მიუხედავად, სწავლა და ინოვაციები, უმეტესად, მაინც ადგილობრივი პროცესია, რაც ადგილობრივ ტაქტიკასა და ცოდნის გაცვლას ემყარება. ამ პროცესს ადგილზე სტიმულირება სჭირდება, კერძოდ, კი შესაბამისი ინფრასტრუქტურის: სკოლების, პროფესიული სასწავლებლების, უნივერსიტეტების, კვლევითი ინსტიტუტების ხელშეწყობა და განახლება.<sup>15</sup>

ენდოგენური განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია ტერიტორიაზე შესაბამისი ინსტიტუციური წარმონაქმნების, სამოქალაქო საზოგადოების, სოციალური აქტორების ჩამოყალიბება და ფუნქციონირება, რაც უფრო მეტად არის მოტივირებული ადგილობრივი გარემოს გაუმჯობესებით და შეუძლია, განვითარების პროცესის მამოძრავებელ, მთავარ ძალად იქცეს. ენდოგენური განვითარების უპირატესობა

<sup>14</sup> Tödttling F., Endogenous approaches to local and regional development policy, წიგნში: Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2011, 333-343.

<sup>15</sup> იქვე.

ადგილობრივი პრობლემების სწორად აღქმაში, მოქმედებათა კოორდინაციის მაღალ ხარისხში, სინერჯის ზრდაში, ერთიანი ტერიტორიული სტრატეგიის შემუშავებაში, კოლექტიური ურთიერთსწავლებისა და გამოცდილების გაზიარების ქსელის არსებობაში გამოიხატება.<sup>16</sup>

### 2.2.3. „ზევიდან ქვევით“ და „ქვევიდან ზევით“ მიდგომების კომბინაცია (Top Down Bottom up Approach)

ზემოთ განხილული არგუმენტაციის მიუხედავად, ენდოგენური განვითარების შესაძლებლობები გადაჭარბებულად არ უნდა შევაფასოთ. ენდოგენური განვითარების მიდგომა ცენტრალური განვითარების საპირისპირო კონცეფციად აღმოცენდა. ის ზედმეტად იყო ფოკუსირებული ადგილობრივ ფაქტორებსა და პროცესებზე და ყურადღების გარეშე რჩებოდა რეალობა, რომ წარმატებული რეგიონული განვითარება, როგორც წესი, ადგილობრივი პროცესებისა და გარე ფაქტორების ერთობლივი ზემოქმედების შედეგია.<sup>17</sup>

თანამედროვე გლობალიზებულ სამყაროში რეგიონები და ქვეყნები გახსნილი სივრცეებია, სადაც თავისუფლად მოძრაობს კაპიტალი, ხალხი, სერვისები და ცოდნა. ამასთან, ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური სტრუქტურები სულ უფრო ხასიათდება მრავალსექტორული და მრავალდონიანი ტერიტორიული განზომილებებით. ასეთ რეალობაში რეგიონული ინსტიტუტები და აქტორები მჭიდრო კავშირში არიან ადგილობრივ, ეროვნულ და საერთაშორისო დონეებთან და ინსტიტუტებთან. ამის მაგალითია ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკა.

შესაბამისად, თანამედროვე ტენდენცია სულ უფრო მეტად ხასიათდება რეგიონული განვითარების „ქვემოდან ზემოთ“ და „ზემოდან ქვემოთ“ მიდგომების სინთეზით. ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების თანამედროვე სტრატეგიები რეგიონის (ტერიტორიის) სამი ძირითადი ბაზისის განვითარებაზე ორიენტირებული, კერძოდ: *მატერიალური, არამატერიალური და ორგანიზაციული*.

**მატერიალური ბაზისის** განვითარება, როგორც წესი, საბაზისო ინფრასტრუქტურის შექმნას მოიცავს, ესენია: სატრანსპორტო სისტემები, ინდუსტრიული სივრცეები, კომუნიკაციის ქსელები, ადამიანური რესურსების განვითარების ინფრასტრუქტურა: განათლების (სკოლები, უნივერსიტეტები, პროფესიული სასწავლებლები), ჯანდაცვის (საავადმყოფოები, სპორტული მოედნები) და კულტურის სფეროში (მუზეუმები, თეატრები, ისტორიული ძეგლები) და ა.შ.<sup>18</sup>

**არამატერიალური ბაზისის** განვითარება, უპირველეს ყოვლისა, კარგად გააზრებულ და დაგეგმილ რეგიონული განვითარების სტრატეგიის (პოლიტიკის) არსებობას გულისხმობს, რომელიც ადგილობრივი კონკურენტული უპირატესობების, თავისებურებებისა და ადგილობრივი საზოგადოების (მოსახლეობა, საწარმოები, ადგილობრივი ხელისუფლება და ა.შ.) საჭიროებებისა და ინტერესების გათვალისწინებით მუშავდება. აღნიშნული სტრატეგია ოთხ ძირითად ვექტორს ეყრდნობა: ადგილობრივი კომპანიების კონკურენტულობის გაზრდა, ინვესტიციების წახალისება, ადამიანური რესურსებისა და ინფრასტრუქტურის განვითარება. ამასთან, ოთხივე ვექტორი კოორდინირებულ მართვას მოითხოვს, მაგალითად: სამუშაო ძალის გადამზადების პროგრამა კოორდინირებული უნდა იყოს ადგილობრივი კომპანიების საჭიროებებთან და მათი ხელშეწყობის პროგრამებთან, რომელთაც, თავის მხრივ,

<sup>16</sup> იქვე.

<sup>17</sup> Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2006, 16-19.

<sup>18</sup> იქვე, 18-20.

შესაბამისი ინფრასტრუქტურის განვითარების პროგრამები უნდა შეესაბამებოდეს. სამუშაო ძალის კვალიფიკაციის ამაღლებამ, თუ მას ადგილზე არ დახვდება დასაქმების ადეკვატური შესაძლებლობები, შეიძლება, მიგრაცია წაახალისოს რეგიონიდან; ხოლო ადგილობრივი წარმოების განვითარებამ, თუ მას ადგილობრივი სამუშაო ძალის ცოდნის ამაღლებაც არ ახლავს (რაც ახალი ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების დასაწერად სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია), გრძელვადიან პერსპექტივაში, შესაძლოა, შესაბამისი კომპანების არაკონკურენტულობა და გაქრობა გამოიწვიოს.<sup>19</sup>

**ორგანიზაციული ბაზისის** განვითარება კი ორგანიზაციული და ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაზრდას გულისხმობს, რაც ადგილებზე ეფექტიანი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შემუშავებაში, დაგეგმვაში, განხორციელებაში და მასზე მონიტორინგის სისტემის არსებობაში გამოიხატება.<sup>20</sup>

ეფექტიანი ორგანიზაციული ბაზისის არსებობა მხოლოდ ვერტიკალური (ტერიტორიული ხელისუფლებები) და ჰორიზონტალური (დარგობრივი დაწესებულებები) სახელისუფლებო მმართველობის სისტემის ფუნქციონირებას არ ნიშნავს, არამედ მმართველობის უფრო ფართო სისტემის ჩამოყალიბებას გულისხმობს. მისი მონაწილე და განმახორციელებელი არა მხოლოდ საჯარო დაწესებულებები ან/და მათ მიერ ინციტირებული პროცესებია, არამედ - სხვადასხვა რეგიონული ეკონომიკური (ბიზნეს ასოციაციები, კოოპერატიული გაერთიანებები), სოციალური (პროფესიული გაერთიანებები, განათლების დაწესებულებები) და სამოქალაქო აქტორები (არასამთავრობო დაწესებულებები, ექსპერტები, მოქალაქეები) და მათგან ინიციტირებული პროცესები, რაც არა იერარქიაზე, არამედ თანამშრომლობაზე დაფუძნებულ სისტემას ნიშნავს.

საბოლოო შეჯამებისთვის, რეგიონული განვითარების სამივე მიდგომა შემდეგი მაგალითის სახით მოკლედ, შეიძლება, აღვწერთ. რეგიონული განვითარების ეგზოგენური მიდგომა ავადმყოფის ხელოვნურ სასიცოცხლო აპარატზე მიერთებას ჰგავს. მისი ძირითადი უპირატესობა სიმარტივესა და გარანტირებულ შედეგშია - მაღალი ალბათობით, ავადმყოფი სიცოცხლეს შეინარჩუნებს. მაგრამ ეს მიდგომა ყურადღებას ნაკლებად ამახვილებს განვითარების პერსპექტივაზე და უკეთესი მომავლის ხელშეწყობაზე იმედს ვერ იძლევა. ენდოგენური მიდგომა კი ავადმყოფის რეაბილიტაციის მცდელობაა და ორგანიზმის გაჯანსაღების მიზანს ემსახურება. თუმცა ორგანიზმს ხშირად თვითგაჯანსაღების შეზღუდული ან განსხვავებული უნარი აქვს. ამდენად, ენდოგენურ მიდგომასაც თავისი ლიმიტი გააჩნია. რეგიონული განვითარების პროცესი ორგანიზმის გაჯანსაღებას უნდა ემსახურებოდეს და აქ ადგილობრივ თავისებურებებზე მორგებული ეგზოგენური ჩარევაც მისაღებია, რაც „ქვემოდან ზემოთ“ და „ზემოდან ქვემოთ“ პოლიტიკის საჭიროებაზე მიუთითებს.

რეგიონული განვითარება, როგორც წესი, არა მხოლოდ ენდოგენური, არამედ ეგზოგენური ძალებისა და პროცესების მოქმედების შედეგია, რომლებიც, თავის მხრივ, მჭიდრო ურთიერთქმედებაში არიან. ამდენად, განვითარების გზები და მოდელები მრავალმხრივია. ყველა ინდივიდუალურ რეგიონს ენდოგენური განვითარების განსხვავებული შესაძლებლობები აქვს და, შესაბამისად, სხვადასხვა სახისა და დონის გარე ზემოქმედებასა და ჩარევას მოითხოვს.

---

<sup>19</sup> იქვე.

<sup>20</sup> იქვე.



### 2.3. ტერიტორიების კონკურენტულობა

დღეს ყველა კონკურენციაზე საუბრობს, კონკურენციაა ქვეყნებს, რეგიონებს, ქალაქებს შორის. კონკურენციის ობიექტი კაპიტალური ინვესტიციები, სახელმწიფო დაფინანსება, სხვადასხვა სპორტული, სოციალური და კულტურული ღონისძიებების მოწყობა, ტურისტებისა თუ სამუშაო ძალის მოზიდვაა.

კონკურენტულობის იდეამ მნიშვნელოვანი მხარდაჭერა საერთაშორისო მასშტაბითაც მოიპოვა, მაგალითად: ევროკავშირის სტრატეგიული დოკუმენტის ლისაბონის სტრატეგიის მიზანია, რომ „ევროკავშირი მსოფლიოში ყველაზე კონკურენტულ და დინამიურ, ცოდნაზე დაფუძნებულ ეკონომიკად აქციოს.“<sup>21</sup> ამ ტენდენციის მიუხედავად ტერიტორიული კონკურენტულობის კონცეფციაზე საყოველთაო თანხმობა არ არსებობს.

მეცნიერთა ნაწილი თვლის, რომ ტერიტორიები ისეთივე კონკურენციაში არიან, როგორც კომპანიები ბაზარზე. ეს ტერიტორიის ნეო ლიბერალური აღქმაა. ტერიტორიების ამგვარი აღქმა მეტად სადავოა: ჯერ ერთი, თავისუფალი ბაზრის პირობებში კომპანია, რომელიც კონკურენციას ვერ უძლებს, უბრალოდ, ქრება მაშინ, როდესაც ტერიტორია ვერსად გაქრება; მეორეც, კომპანიებისაგან განსხვავებით, ტერიტორიებს ეკონომიკური წარმატებისა და შემოსავლის გაზრდასთან ერთად, კეთილდღეობის გაზრდის ამოცანაც აქვს, რაც განსხვავებული განზომილებაა და, ბოლოს, - ერთი ტერიტორიის წარუმატებლობა სხვის წარუმატებლობას სულაც არ ნიშნავს, როგორც ეს კომპანიების შემთხვევაშია. ტერიტორიები ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირში არიან და ერთის წარუმატებლობამ მეორეს საფრთხეც კი შეიძლება შეუქმნას.<sup>22</sup>

ეს არგუმენტები ისე არ უნდა აღვიქვათ, რომ ტერიტორიებს შორის კონკურენცია სრულიად არ არსებობს, მაგალითად, კაპიტალის ბაზარზე, სამუშაო ძალაზე, ტურისტებზე და ა.შ.<sup>23</sup> აქ მთავარია იმის გააზრება, რომ ტერიტორიებს შორის კონკურენციას გაცილებით სხვა შედეგები მოსდევს, ვიდრე კომპანიებს შორის კონკურენციას და მის ნეგატიურ შედეგებს მნიშვნელოვანი ზიანის მოტანა შეუძლია. კონკურენცია ხშირად გლობალურ უთანასწორობასა და არათანაბარ განვითარებას იწვევს.

მეორე შეხედულებით, ტერიტორიები კომპანიებივით კონკურენციაში კი არ არიან, არამედ - განვითარებასა და ფუნქციონირებაში. კონკურენტულობა აქ ცხოვრების პირობების გაუმჯობესების შესაძლებლობაზე მიუთითებს. ამ გაგებით, რეგიონის კონკურენტულობა არის მისი შესაძლებლობა, მიიზიდოს და შეინარჩუნოს მაღალი პროდუქტიულობის მქონე კომპანიები, რა დროსაც შესაბამის ტერიტორიაზე სტაბილური ან მზარდი ცხოვრების სტანდარტების უზრუნველყოფა ხდება. კომპანიების კონკურენციისგან განსხვავებით, აქ კონკურენტულობა მაღალი მოგების გამომუშავების და მაღალი ხელფასების მიღების შესაძლებლობაა, რაც მზარდი კომპანიების დიდი რაოდენობის არსებობით მიიღწევა.<sup>24</sup>

თუმცა ამ განმარტებისას ჩნდება რთული კითხვა: რა აქცევს ტერიტორიას კონკურენტულად? კომპანიების ხელშემწყობი პირობები, სოციალური კაპიტალი,

<sup>21</sup> European Council, Lisbon 23 and 24 March, Presidency Conclusion, LISABON STRATEGY, [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_en.htm#2?textMode=on](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm#2?textMode=on), [20.01.2019].

<sup>22</sup> Bristow G., Territorial competitiveness and local and regional economic development A classic tale of theory led by policy, წიგნში: Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2011, 344-355.

<sup>23</sup> Garcia B., Urban regeneration, arts programming and major events: Glasgow 1990, Sydney 2000 and Barcelona 2004, International Journal of Cultural Policy Vol., 10, N1, 2004, 103-118; Owen K.A., The Sydney Olympics and urban entrepreneurialism: local variations in urban governance, Australian Geographical Studies, Vol., 40, N3, 2002, 323-336.

<sup>24</sup> იქვე.

ბიზნესსა და ტერიტორიას შორის ჩამოყალიბებული ნდობა, ადგილობრივი სამეწარმეო კულტურა, ცხოვრების დონის ხარისხი, სოციალური გარემო, ადგილის საერთაშორისო იმიჯი და იდენტობა თუ კიდევ სხვა რამ?

არსებობს შეხედულება, რომ კონკურენტულობა მეტ პროდუქტიულობას გულისხმობს. ტერიტორიას კონკურენტული უპირატესობა გააჩნია, როცა აღმატებულ ტექნოლოგიებს, ინფრასტრუქტურულ და ინსტიტუციურ აქტივებს ფლობს, რომელიც ხელს უწყობს ინდივიდუალურ კომპანიებს და მაღალ მოგებას აძლევს. თუმცა აქვე ჩნდება სხვა კითხვაც: რა ფაქტორები უზრუნველყოფს კომპანიების მაღალ პროდუქტიულობას? შეიძლება, ეს იყოს ისტორიული, წარსულზე დამოკიდებული ფაქტორები ანდა განვითარების ახალი შესაძლებლობები, რომელიც შესაბამის რეგიონში წარმოიშობა.

ამ კონცეპტუალურ ლაბირინთში ტერიტორიის კონკურენტულობის ცნება ხშირად პოლიტიკური განმარტება უფროა, ვიდრე თეორიული. შესაბამისად, კონკურენტულობის ამოღების პოლიტიკა ქვეყნების მიხედვით მნიშვნელოვნად განსხვავდება. როგორც ამბობენ, კონკურენტულობა ერთი დიდი ნაგვის ყუთია, სადაც ვისაც რა გაუხარდება, იმას აგდება. ამ სიტუაციაში ადგილობრივი კომპანიების სახელმწიფო მხარდაჭერაც კი, რასაც ხშირად საარჩევნო და პოლიტიკური დატვირთვა აქვს, რეგიონის კონკურენტულობის შენარჩუნების აქტად „იყიდება“.<sup>25</sup>

ტერიტორიების კონკურენტულობის შესაფასებლად სხვადასხვა ინდიკატორები გამოიყენება. ზოგჯერ კონკურენტულობის პოლიტიკა ნიშნავს ბიზნესისათვის მაღალი შემოსავლის გამომუშავების შესაძლებლობას, სამუშაო ადგილების შექმნას, ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესებას, კულტურული და ფიზიკური ინფრასტრუქტურის განახლებას, ინოვაციური ფირმების მოზიდვას, მაღალკვალიფიციური სამუშაო ძალის არსებობას, დასაქმებისა და ხელფასების მაღალ დონეს, მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდას, შემოსავლებს შორის დაბალ სხვაობას, სოციალურ ინკლუზიურობასა და ა.შ.<sup>26</sup>

საბოლოო ჯამში, კონკურენტულობის კონცეფცია განვითარების პროცესის მხოლოდ ვიწრო გაგებაა, რომელიც ფოკუსირებას ახდენს განვითარების ინსტრუმენტებზე და საშუალებებზე და არა გრძელვადიან პოლიტიკურ მიზნებსა და შედეგებზე, როგორცაა, მაგალითად: ჯანდაცვა, კეთილდღეობა, მდგრადი გარემო. დღეს ეკონომისტები იმ განზომილებებზე ფიქრობენ, რომელიც განვითარებას კეთილდღეობისა და პროგრესის ინდიკატორების მიხედვით გაზომავდა და არა - კონკურენტულობის. თანამედროვე განვითარების მიდგომები ნაკლებ ყურადღებას უთმობს მხოლოდ კაპიტალის აკუმულირებას და ორიენტაციას „ჭკვიან განვითარებაზე“ იღებს, რომელიც სოციალურად უფრო სამართლიანი, ეკოლოგიურად მდგრადი, ეთიკურ-ურბანული და რეგიონულად დაბალანსებულია.<sup>27</sup>

ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების ახალი დღის წესრიგი უფრო პროგრესულ განვითარებაზეა ორიენტირებული. ის განპირობებულია სურვილით, რომ რეგიონული განვითარების პროცესი იყოს სოციალურად და გარემოს დაცვაზე უფრო ორიენტირებული, მცირე მასშტაბისა და ადგილობრივ პირობებზე დაფუძნებული და მეტი გამძლეობა ჰქონდეს ეკონომიკური და გარემოს ცვლილებების მიმართ. პროგრესი არა იმდენად კონკურენციას უნდა ეფუძნებოდეს, რამდენადაც ყველასათვის საერთო გამაერთიანებელ ფაქტორებს. ეს კი ახალ შესაძლებლობებს შექმნის იმ საერთო გამოწვევებზე საპასუხოდ, რომლებიც ერთობლივ მოქმედებას საჭიროებენ. შესაბამისად, განვითარების შეფასებისას, სასურველია, უფრო შეფასებითი

<sup>25</sup> იქვე.

<sup>26</sup> იქვე.

<sup>27</sup> Leitner H., Peck J., Sheppard, E. S., Squaring up to neoliberalism, წიგნში: Leitner H., Peck J. Sheppard S., (eds), Contesting Neoliberalism, The Guilford Press, New York, 2007, 311–327.

კრიტერიუმების წინ წამოწევა, ვიდრე რაოდენობრივის, რომელიც მხოლოდ ეკონომიკურ შესრულებასა და ზრდაზე არ მიუთითებს. ზრდაზე ორიენტირებულ მიდგომას შეზღუდული შესაძლებლობები აქვს, რომელმაც ტერიტორიების არათანაბარი განვითარება შეიძლება გამოიწვიოს ან გააძლიეროს და უპასუხოდ დატოვოს ტერიტორიის განვითარებასთან დაკავშირებული უფრო ფუნდამენტური სოციალური და ეკოლოგიური საკითხები.<sup>28</sup>

## 2.4. კლასტიკები

ტერიტორიების კონკურენტულობას უკავშირდება კლასტერების განვითარების საკითხიც. კლასტერი არის ერთ გეოგრაფიულ არეალში კონცენტრირებული ურთიერთდაკავშირებული კომპანიების, შესაბამის სფეროში სპეციალიზირებული მიმწოდებლების, მომსახურების გამწევი კომპანიებისა და ინსტიტუტების (უნივერსიტეტები, სავაჭრო ასოციაციები, სტანდარტიზაციის სააგენტოები) ერთობლიობა, რომელიც ერთმანეთს კონკურენტულ, მაგრამ, ამავე დროს, თანამშრომლობის გარემოში იმყოფებიან.

არსებობს თეორიული კონცეფცია და კონკრეტული მაგალითები, როდესაც ამგვარი გეოგრაფიული კონცენტრაცია შესაბამისი კომპანიების კონკურენტულობისა და ეფექტიანობის ამაღლებას უწყობს ხელს. ტერიტორიულ ქრილში კლასტერები სახელმწიფოს, რეგიონის, ქალაქის და სხვა ტერიტორიულ დონეზე, შეიძლება, ფიქსირდებოდეს. კლასტერების უპირატესობა ინტენსიური კომუნიკაციის, არაფორმალური კონტაქტების განვითარების შესაძლებლობაა, რაც ერთ გეოგრაფიულ არეალში ცხოვრებითა და საქმიანობით არის განპირობებული და, თავის მხრივ, ავითარებს ნდობას, აფართოებს კავშირებს, ამცირებს მომსახურების საფასურს და საბაზრო ურთიერთობებს აყალიბებს.<sup>29</sup>

ზოგადად, კლასტერების შემდეგ ძირითად უპირატესობებს გამოყოფენ: პირველი - პროდუქტიულობის ზრდა, რაც სამუშაო ძალასთან, ინფორმაციასთან, ცოდნასთან, ინსტიტუტებთან და საჯარო პროდუქტებთან წვდომით მიიღწევა; მეორე - სტარტაპებისა (ახალი კომპანიების შექმნა) და ინოვაციების წახალისება, რაც შესაძლებელი ხდება მომხმარებელთა საჭიროებების სწრაფი აღქმითა და წარმოების პროცესში ჩართული ინდუსტრიების, ტექნოლოგიებისა და ინსტიტუტებს შორის ცოდნის, გამოცდილების გაზიარებით, ექსპერიმენტებით, სწრაფი სწავლით.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> იქვე.

<sup>29</sup> Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2006, 110.

<sup>30</sup> იქვე, 112.

## თავი 3. ევროკავშირის რეგიონული განვითარების პოლიტიკა

**განსახილველი საკითხები:** ევროკავშირის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ზოგადი დახასიათება. ევროკავშირის კოჰეზიის (გათანაბრების) პოლიტიკის ძირითადი მიზნები და ამოცანები. სტატისტიკური ტერიტორიული ერთეულების ნომენკლატურა (NUTS)

### 3.1. რეგიონული განვითარების ევროპული პოლიტიკის ზოგადი დახასიათება

#### 3.1.1. პოლიტიკის წარმოშობის წინაპირობები

XX საუკუნის შუა ხანებიდან მოყოლებული, ევროპის ქვეყნების მიერ ერთიანი პოლიტიკების შემუშავების, უფრო მჭიდრო ინტეგრაციისა და საერთო ევროპული ბაზრის ჩამოყალიბების პერიოდში ამ პროცესების ნეგატიურმა მხარეებმა იჩინა თავი. გლობალიზაციის ტენდენციების გაძლიერებამ სხვადასხვა ქვეყნებისა თუ რეგიონების არათანაბარი განვითარება გამოიწვია. ამ მოვლენებმა კი, თავის მხრივ, რიგი პრობლემების წარმოქმნას შეუწყო ხელი.

იმ პერიოდისათვის გაბატონებული იყო მოსაზრება, რომ ეკონომიკური ზრდა ყველა პრობლემის გადაჭრის გარანტირებული საშუალებაა. რეალობაში ამ პროცესმა ცალკეული, დაწინაურებული რეგიონების გვერდით პერიფერიული, ჩამორჩენილი ზონების წარმოშობა განაპირობა. თავის მხრივ, კი ამან დიდი შიდა თუ გარე მიგრაციების სულ უფრო და უფრო მზარდი ტალღები წარმოქმნა, რამაც პრობლემა არა მარტო ჩამორჩენილ, არამედ განვითარებულ ზონებსაც შეუქმნა (ეკოლოგიური და კრიმინოგენული სიტუაციის გაუარესება, მზარდი სოციალური უთანაბრობის ზრდის პირობებში საზოგადოებაში დაძაბულობის ზრდა და ა.შ.).

ევროპის სახელმწიფოებს მეტი ყურადღების გამახვილება მოუწიათ ისეთ სოციალურ თუ სხვა სახის პროგრამებზე, რომლებიც წარმოქმნილი პრობლემების დროებით ნიველირებას (და არა საბოლოო აღმოფხვრას) ისახავდა მიზნად და, ამავე დროს, სახელმწიფოთა ფინანსური, ადამიანური თუ დროითი რესურსების დიდი ნაწილის ხარჯვას მოითხოვდა.

რეგიონების არათანაბარი განვითარების მრავალ შედეგთა შორისაა პოლიტიკური დაპირისპირების წარმოშობის ალბათობის ზრდაც, რაც ეთნიკური თუ რელიგიური ფაქტორებით შეიძლება იყოს გამოწვეული. მართალია, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ ასეთმა დაპირისპირებებმა მშვიდობიანი (ან სანახევროდ მშვიდობიანი) ფორმა მიიღო, მაგრამ ნებისმიერი სახის კრიზისის დადგომისას, მშვიდობიანი დაპირისპირების ძალადობრივი მიმართულებით განვითარების ალბათობა გაჩნდა (ჩრდილოეთ ირლანდია გაერთიანებულ სამეფოში, ბასკთა ქვეყანა და კატალონია - ესპანეთში, ვალონთა და ფლამანდიელთა დაპირისპირება - ბელგიაში, ანტაგონისტური დამოკიდებულების კვალი საფრანგეთსა და გერმანიას შორის - ელზას-ლოტარინგიაში, იტალიასა და ავსტრიას შორის - სამხრეთ ტიროლში და ა.შ.)

მთავარი პრობლემა ის გარემოებაა, რომ ნებისმიერი შედეგის დადგომის შემთხვევაში უთანაბრობა ახალი კრიზისის წინაპირობას ქმნის. თუ ეთნიკურ რეგიონებში სხვა რეგიონებთან შედარებით ცხოვრების ხარისხი უფრო დაბალია, უკმაყოფილო საზოგადოებაში ნაციონალისტური ტენდენციები ძლიერდება (ქვეყნების მოსახლეობის დიდ ნაწილს არ სურს, საკუთარი რესურსების შეზღუდვის ხარჯზე სხვა, „უცხო“

ტერიტორიები „არჩინოს“). ანალოგიური სახის უკმაყოფილება ჩნდება სხვებთან შედარებით უფრო განვითარებულ რეგიონებშიც.

რეგიონული უთანაბრობა მნიშვნელოვანი გამოწვევაა დღესაც, მათ შორის, ევროპის კონტინენტზე. გასული საუკუნის 80-90-იანი წლებში ევროპის 179 დიდი რეგიონიდან 119-ში ერთ სულ მოსახლეზე შემოსავალი საშუალო ევროპულზე დაბალი იყო, ხოლო 43-ში (სადაც ევროპის მოსახლეობის 22% ცხოვრობდა) - 25%-ზე მეტით დაბალი. ამ პერიოდში განსხვავება ყველაზე მდიდარ 25 და ყველაზე ღარიბ 25 რეგიონს შორის 135.3%-დან 137.0%-მდე გაიზარდა.

ეკონომიკური და სოციალური შეუსაბამობა წლების განმავლობაში სულ უფრო მზარდი ტენდენციით ხასიათდებოდა და შესამჩნევია კვლავაც. ერთ სულზე მთლიანი შიდა პროდუქტის მაჩვენებლის მიხედვით, 2004 წლამდე ევროპის ყველაზე ღარიბი რეგიონების მცხოვრებთა შემოსავალი, საუკეთესო შემთხვევაში, მდიდარი რეგიონების ანალოგიური მაჩვენებლის ორ-მესამედს (67%) შეადგენდა. ჩვენი საუკუნის პირველ ათწლეულში ევროკავშირის გაფართოების შემდეგ ამ განსხვავებამ უფრო იმატა. ახალი ქვეყნების რეგიონთა ანალოგიური მაჩვენებელი ერთ მესამედზე (28%) დაეცა.<sup>31</sup>

ამჟამად ევროკავშირის შემოსავლის 43% ტერიტორიის მხოლოდ 14%-ზე იქმნება (ე.წ. „დიდი ბანანი“ ან „გეოგრაფიული პენტაგონი“ - ტერიტორია ლონდონს, ჰამბურგს, მიუნხენს, მილანისა და პარიზს შორის).

ასეთი დისბალანსი დამახასიათებელია (და უფრო მეტადაც) მსოფლიოს სხვა ნაწილებისთვისაც. მაგალითად, ჩინეთსა და ინდოეთში მდიდარ რეგიონებში სულ მოსახლეზე შემოსავალი შვიდჯერ აღემატება ღარიბი რეგიონების მაჩვენებელს. ჩინეთში მთლიანი შიდა პროდუქტის 60%-ზე მეტი ტერიტორიის მხოლოდ 4%-ზე იწარმოება.<sup>32</sup>

ჩამოთვლილ და სხვა მრავალ მიზეზთა გამო, შექმნილი სიტუაციიდან ერთადერთი სწორი გამოსავალი, შეძლებისდაგვარად, ყველა რეგიონის თანაბარი განვითარებაა. სხვა საკითხია, თუ როგორ უნდა იქნეს მიღწეული ეს მიზანი.

### 3.1.2. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მიზანი

1957 წელს რომის ხელშეკრულების დადების შემდეგ ევროპული თანამეგობრობის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა „ეკონომიკური საქმიანობის ჰარმონიული განვითარების“ ხელშეწყობა გახდა. სწრაფი ინდუსტრიალიზაციის პირობებში რეგიონული უთანასწორობისა და დისბალანსების კორექტირების აუცილებლობაც იქნა გათვითცნობიერებული.

ევროგაერთიანების რეგიონული განვითარების პოლიტიკა ამ სფეროს რეგულირების ერთადერთი მექანიზმი არ არის. ევროკავშირის ქვეყნებს თავისი საკუთარი, ეროვნული სტრატეგიები გააჩნიათ. დღეისათვის ყველა ამ ხედვის თანდათანობით დაახლოების პროცესი მიმდინარეობს. ამოსავალი ღირებულება სოლიდარობის პრინციპია, რომლის თანახმადაც მდიდარმა ქვეყნებმა და რეგიონებმა შედარებით ღარიბ ქვეყნებთან და

<sup>31</sup> Wealth from diversity, papers presented at the International Congress, European Periphery Facing the New Century, Santiago de Compostela, Galicia, October, 1993.

<sup>32</sup> ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა წარმოადგენს ევროკავშირის მიღმა არსებული ქვეყნების შთაგონების წყაროს? ევროკავშირის გენერალური დირექტორატი რეგიონალური პოლიტიკის საკითხებზე, ბრიუსელი, აგვისტო, 2009.

რეგიონებთან მიმართებაში სოლიდარობა უნდა შეინარჩუნონ. ეს არ ნიშნავს, რომ ღარიბი რეგიონები მხოლოდ დახმარების მიმღებები - ბენეფიციარები უნდა იყვნენ. აუცილებელია, რომ ეს უკანასკნელი განვითარებული რეგიონებისათვის გასაღების ბაზრებად კი არ იქცნენ მხოლოდ, არამედ ღირებულების შექმნითა და ექსპორტით თავადაც დაკავდნენ.<sup>33</sup>

ამ პროცესში ეკონომიკური ზრდის ბუნებრივ მამოძრავებელ ძალად დიდი ქალაქებია მიჩნეული, შესაბამისად, განსასაზღვრია საშუალო და მცირე ზომის ქალაქების როლიც, რომელიც დანარჩენ ტერიტორიებთან (ძირითადად, რურალური ზონები) დიდი ქალაქების დამაკავშირებელ რგოლს წარმოადგენენ და სასოფლო ზონების დემოპულაციის პროცესის შეჩერებაში, ასევე, მნიშვნელოვანი როლი უნდა შეასრულონ.

რეგიონული პოლიტიკა საქმიანობის ფორმებს ყველა დონეზე განსაზღვრავს:

- მაკროპოლიტიკა - რომელიც ითვალისწინებს განსხვავებებს რეგიონებს შორის (საგადასახადო და შემოსავლების პოლიტიკა სხვადასხვა რეგიონულ დონეზე); მონეტარულ პოლიტიკას (ფლობენ თუ არა რეგიონები საგადასახადო და შემოსავლების პოლიტიკის წარმართვის დისკრეციას); შებენიანობას გარე ვაჭრობის სფეროში (მაგალითად, იმპორტის) და ა.შ.

- მიკროპოლიტიკა - სადაც ყურადღება მახვილდება კონკრეტულ სფეროებში შრომით რესურსებზე და კაპიტალის განლაგებაზე და გადაადგილებაზე, მიგრაციის ნაკადების რეგულირებაზე, შესაბამისი სუბსიდიებისა და სესხების სისტემებზე (მიგრანტებისათვის საბინაო და საგანმანათლებლო პროგრამები, საინვესტიციო მხარდაჭერა და ა.შ.)

რეგიონული პოლიტიკა საერთო ევროპული და ეროვნული მთავრობების მხრიდან ფინანსური ტრანსფერების გადაცემის, ტექნიკური დახმარებისა და ერთიანი სტანდარტების შექმნის მეშვეობით ხორციელდება.

### 3.1.3. პოლიტიკის განვითარების ეტაპები

ევროგაერთიანების რეგიონული პოლიტიკის შემუშავების პროცესში სხვა ქვეყნებში არსებული გამოცდილება გამოიყენეს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია აშშ-ში 1960-იან წლებში შემუშავებული „დიდი საზოგადოების“ ინიციატივები.

ამავე დროს, პოლიტიკის პრინციპები 1950-იანებში ევროპაში გაბატონებულ ხედვებს ეფუძნებოდა. ეს არის ევროპაში სწრაფი ეკონომიკური ზრდისა და შესაბამისი, „ეკონომისტური“ ხედვების პრევალირების პერიოდი. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, 1940-იანი წლების მეორე ნახევრიდან მოყოლებული, „მარშალის გეგმის“ წარმატებული რეალიზაციისა და ბრეტონ-ვუდსის სისტემის ფორმირების („მსოფლიო ბანკის“ შექმნა და სხვ.) შემდგომ ეტაპზე, დასავლეთის ქვეყნებში გაჩნდა ილუზია, რომ არსებულ პრობლემებს მხოლოდ ეკონომიკური განვითარება მოაგვარებდა.

ამ პირობებში რეგიონულ დონეზე აქცენტის გაკეთება მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად არ მიიჩნეოდა და საკმაოდ სკეპტიკურად უყურებდნენ. შესაბამისი მიმართულებით რეგულირების მექანიზმებისა თუ ახალი სტრუქტურების დაარსების ნებისმიერი მცდელობა წინააღმდეგობას აწყდებოდა როგორც კონსერვატორული, ისე ეკონომისტური ხედვების მხრივ:

<sup>33</sup> OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, 2010.

- კონსერვატორები მიიჩნევენ, რომ რეგიონული სტრუქტურების შექმნა არსებული ეროვნული სახელმწიფოს სტრუქტურებს დაარღვევდა და ქვეყნების, როგორც ერთიანი სისტემის, ფუნქციონირებას შეუქმნიდა საფრთხეს;

- ეკონომისტური მიმართულება კი მიიჩნევდა, რომ ნებისმიერი ახალი სტრუქტურის დაარსება ადმინისტრაციულ სტრუქტურებს გააძლიერებდა და დამატებით ბარიერებს შექმნიდა, რაც ეკონომიკის თავისუფლების ხარისხის გაზრდას შეუშლიდა ხელს.<sup>34</sup>

1960-იანიდან მოყოლებული, ვიდრე 1980-იანი წლების ბოლომდე ცალკეულმა მექანიზმებმა და რეგულაციებმა რიგი მნიშვნელოვანი ცვლილებები განიცადეს, რომელთა განხილვა, ამ დოკუმენტის ფორმატის შეზღუდულობის გამო, ახლა შეუძლებელია. შეიძლება, მხოლოდ ორი გარემოება აღინიშნოს:

- გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულის დასაწყისამდე რეგიონული პოლიტიკა რეგიონული უთანასწორობის შემცირებაზე, ჩამორჩენილ რეგიონებში სუბსიდირების გზით ახალი სამუშაო ადგილების შექმნაზე იყო ორიენტირებული. აქცენტი „ზემოდან-ქვემოთ“ მიდგომის გზით ძირითადი ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე კეთდებოდა, რამაც ინვესტიციების დიდი მოცულობის მიუხედავად, მნიშვნელოვანი შედეგები ვერ გამოიღო გრძელვადიან პერსპექტივაში.

- მიუხედავად 1970-იანი წლების ეკონომიკური რყევებისა, 1980-იანი წლების ბოლომდე ეკონომიკის განუხრელი ზრდა არსებული პოლიტიკის შეცვლის საფუძველს არ ქმნიდა - ახალ და მექანიზმების სტრუქტურების არშექმნის პირობებში, ყველა მოქმედი აქტორი მათ ხელთ არსებული რესურსების ნაწილით ცალკეული პროექტების ინვესტირების პოლიტიკის გასაგრძელებლად მზად იყო.

- 1980-იანი წლების ბოლოდან, მსოფლიოში გეოპოლიტიკური გარემოს შეცვლისა და არსებული მექანიზმების არაეფექტურად მიჩნევის შემდეგ, რეგიონული პოლიტიკის პრინციპების გადახედვა დაიწყო. 1988 წელს ევროპულმა საბჭომ გადაწყვეტილება მიიღო, შეემუშავებინა რეგულაცია, რომელიც სტრუქტურულ ფონდებს ერთობლივი პოლიტიკის ქოლგის ქვეშ გააერთიანებდა.<sup>35</sup>

პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესი თავიდანვე ევროკავშირის ბიუჯეტის დაგეგმვის პერიოდებს დაუკავშირდა (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020):

- 1989-1993 - პოლიტიკა ხუთ პრიორიტეტს ეფუძნებოდა: ჩამორჩენილ რეგიონთა განვითარება, ინდუსტრიალიზაციის შედეგად დაზარალებული რეგიონების დახმარება, ხანგრძლივ ვადიანი ბრძოლა უმუშევრობასთან, ახალგაზრდობის ინტეგრაცია, სოფლის მეურნეობა და რურალური პოლიტიკა. ადმინისტრაციული წესები უფრო მეტად იყო სტანდარტიზებული, ვიდრე გასულ ათწლეულებში. პროგრამები ეროვნული დონის ხელისუფლებებთან ერთად ხორციელდებოდა და მათი ბიუჯეტი წელიწადში 14 მლრდ. ეკიუს (ევროგაერთიანების 20%) შეადგენდა;

- 1994-1999 - მაასტრიხტის ხელშეკრულების მიღების შემდეგი პერიოდი. პრიორიტეტებს დაემატა კოჰეზიის ფონდი და საზღვაო და მეთევზეობის ფონდი. კოჰეზიის პოლიტიკა ნაკლებად განვითარებული წევრი სახელმწიფოების დახმარებას

<sup>34</sup> The turning points of EU Cohesion policy, An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, January, 2009.

<sup>35</sup> OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, 2010.

ისახავდა მიზნად „საინვესტიციო მძიმე დირექტივების“ შესრულების პროცესში. პროგრამების ბიუჯეტი - წელიწადში 32 მლრდ. ეკიუს (ბიუჯეტის 30%) შეადგენდა;

- 2000-2006 - ევროკავშირის გაფართოებამ რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილის ახალი წევრების საჭიროებებზე გადამისამართება გამოიწვია, ისინი სტრუქტურული ფონდების მნიშვნელოვან მიმღებებად იქცნენ. კოჭების მიზნების ჩამონათვალი შემცირდა და დაკონკრეტდა (ჩამორჩენილ რეგიონთა განვითარება, პრობლემური ზონების ეკონომიკური და სოციალური ცვლილებების ხელშეწყობა, განათლებისა და დასაქმების პოლიტიკისა და სისტემების ადაპტირება). შეიქმნა ახალი - წინა ასოცირების ინსტრუმენტი კანდიდატი ქვეყნებისათვის (ISPA), რაც, ძირითადად, სატრანსპორტო სისტემებისა და გარემოს დაცვის სფეროში სიტუაციის გამოსწორებას ისახავდა მიზნად. პროგრამების ბიუჯეტი წელიწადში 38 მლრდ. ევრო იყო (ევროკავშირის ბიუჯეტის 33%).<sup>36</sup>

- 2007-2013 - რეგიონული პოლიტიკა თანდათან ევროკავშირის ერთ-ერთი უმთავრესი ელემენტი ხდება. ყველა რეგიონული პროგრამა, რომელიც ერთი ქოლგის ქვეშ (ევროპის სტრუქტურული და ინვესტირების ფონდების ESI) არის გაერთიანებული, ძირეულ რეფორმას განიცდის და იზრდება შესაბამისი დაფინანსება როგორც რაოდენობრივ, ისე წილობრივ მაჩვენებელში. მაგალითად, მხოლოდ რეგიონული განვითარების ფონდების (ERDF) წილი ევროკავშირის ბიუჯეტში 1975 წლიდან 2007-2013 წლებამდე 5%-დან 36%-მდე გაიზარდა). ამ ზრდას კავშირის ტალღობრივი გაფართოება (მაგალითად, 2006 წელს 10 ახალი სახელმწიფოს შესვლის შედეგად ევროკავშირის მოსახლეობა 20%-ით, ხოლო მშპ - მხოლოდ 5%-ით გაიზარდა) და მრავალაქტორული დაგეგმვის პოლიტიკაზე გადასვლა უწყობდა ხელს. კოჭების ფონდმა რიგ ქვეყნებში საერთო კაპიტალდაბანდებათა დიდი წილი შეადგინა (პორტუგალია - 60%, საბერძნეთი - 48%, ესპანეთი - 24%).<sup>37</sup>

- 2014-2020 - რეგიონული განვითარების პროგრამებისა და შესაბამისი ინსტიტუტების როლი კიდევ უფრო გაიზარდა. ევროკავშირის წევრმა იმ ქვეყნებმაც კი, რომლებიც კოჭების პოლიტიკას მთავარ პრიორიტეტად არ აცხადებდნენ, ევროკავშირის რეგულირების ანალოგიური მექანიზმები შექმნეს სფეროში. კონკრეტულ მონაცემებს ქვემოთ, შესაბამის თავებში, განვიხილავთ. ერთი კი, რაც აქ უნდა აღინიშნოს, არის კოჭების პროგრამის წილის ზრდა არა მხოლოდ ევროკავშირის ბიუჯეტში, არამედ წევრი სახელმწიფოების ინვესტირების სფეროშიც. ფონდების ძირითადი მიმღებები ახალი წევრები გახდნენ. თუ ეროვნულ ინვესტიციებში 2007-2013 წლებში ეს მაჩვენებელი ყოველწლიურად მშპ-ს 0.75%-ს შეადგენდა (შედარებისათვის დანიაში - 0.04%), 2014-2020 წლებში მან 0.85%-ს მიაღწია.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Aprans J., EU Region Policy, University of Latvia, 2014, [https://www.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/cets/Publications/Teach\\_Mat\\_EU\\_Regional\\_Policy.pdf](https://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/cets/Publications/Teach_Mat_EU_Regional_Policy.pdf), [22.02.2019].

<sup>37</sup> The turning points of EU Cohesion policy, An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, January, 2009.

<sup>38</sup> Bachtler J., Méndez C., Vironen H., Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America, EURO Social Programme, Madrid, 2014.



### 3.1.4. რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების პროცესი

რეგიონული პოლიტიკის სხვადასხვა მიმართულება სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული ტემპებით ვითარდება (ცალკეული ქვეყნის პოლიტიკური დღის წესრიგიდან გამომდინარე და კრიზისის შედეგად რეგიონებზე მოხდენილი გავლენით), თუმცა საერთო ტენდენციაც აღინიშნება - ძველი „იერარქიული“ მიდგომები (ეროვნული მთავრობების მიერ პროცესების მონოპოლიზება) ჰორიზონტალური, სხვადასხვა მოთამაშეების ქსელური საქმიანობებით იცვლება, რაშიც ეროვნული ხელისუფლებები სტანდარტების დადგენის ფუნქციას ასრულებენ.

რეგიონალიზაციის პარალელურად თანდათან უფრო ძლიერდება დეცენტრალიზაციის პროცესი. იზრდება ეროვნული მთავრობების როლი თანადაფინანსებაში. უნიტარულ ქვეყნებშიც კი იზრდება ეროვნული ხელისუფლებების დეკონცენტრირებული სტრუქტურების როლი (მაგ. ინგლისში - რეგიონული განვითარების სააგენტოები); იქმნება მაკრო-რეგიონების სისტემა (ყველაზე წარმატებული მაგალითია 2009 წელს შექმნილი ბალტიის ზღვის სტრატეგია, რომელიც რეგიონის ქვეყნებს აერთიანებს).<sup>39</sup>

შედეგად აღინიშნება რეგიონთა კონკურენტუნარიანობის მაჩვენებლების ზრდა ევროკავშირის მასშტაბით, მაგრამ ეს სრულიადაც არ ნიშნავს იმას, რომ ყველა ქვეყანა ერთიანი ინსტრუქციითა და ერთი მიმართულებით ახორციელებს ცვლილებებს.

არსებული გამოწვევების დასაძლევად ევროკავშირის სახელმწიფოები, ეროვნულ დონეზე, ურთიერთგანსხვავებულ ტაქტიკას მიმართავენ.

ზოგიერთმა ქვეყანამ მართვის ეფექტურობის მიზნით დაიწყო როგორც თვითმმართველობის დონის ერთეულების (დანია), ისე რეგიონების გამსხვილება (საფრანგეთი). თუმცა ამან ხელშესახები შედეგი ვერ გამოიღო. საერთაშორისო ორგანიზაციებმა (ევროსაბჭო, ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების კონგრესი) მოუწოდეს ქვეყნებს, პროცესების ფორსირება არ მოეხდინათ და უარი ეთქვათ ანალოგიურ პოლიტიკაზე.<sup>40</sup>

მეორე მხრივ, ქვეყნების ნაწილი (ესპანეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო, პოლონეთი, იტალია) რბილი მიდგომის მექანიზმებს იყენებდნენ და სხვადასხვა პროგრამების მეშვეობით აღწევდნენ დასახულ მიზნებს („ასიმეტრიული დეცენტრალიზაციის“ მეთოდი სხვადასხვა საჭიროებებისა და შესაძლებლობების მქონე სუბ-ნაციონალურ ერთეულებთან დამოკიდებულებაში, ინტერ-მუნიციპალური და სხვა სახის თანამშრომლობა და ა.შ.).<sup>41</sup>

ევროკავშირის ასეთმა პოლიტიკამ ევროპულ რეგიონებს შორის თანამშრომლობის გაღრმავებას შეუწყო ხელი. მათ შორის ისეთ ტერიტორიებზეც, რომლებიც შედარებით იზოლირებულ საზოგადოებებს წარმოადგენდნენ. ეს კარგად გამოჩნდა ჩრდილოეთ ირლანდიის სამშვიდობო პროცესის შემთხვევაში.

ევროკავშირის საქმიანობის ეს მიმართულება ევროკავშირის საზღვრებს გასცდა და გლობალური ხასიათი მიიღო:

<sup>39</sup> Douglas Yuill, Irene McMaster and Katja Mirwaldt, Regional Policy under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, European Policy Research Paper, Number 71, February 2010.

<sup>40</sup> Local and regional authorities responding to the economic crisis, Amendments, CG25(5)5PROV AMDT, CLRA, Current Affairs Committee, Strasbourg, 28 October 2013.

<sup>41</sup> OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, 2010.

- 2000-იან წლებში რეგიონული პოლიტიკის თანამშრომლობის ოთხი ურთიერთგაგების მემორანდუმი შეიქმნა ჩინეთის, რუსეთის, ბრაზილიისა და, მოგვიანებით, უკრაინის (2009) მონაწილეობით.
- ევროკავშირი ამ საკითხებზე მუდმივ დიალოგს აწარმოებს ისეთ გაერთიანებებთან, როგორცაა ASEAN (სამხრეთ აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების ასოციაცია), ცენტრალური ამერიკის ქვეყნები ან დასავლეთ აფრიკის ეკონომიკისა და სავალუტო კავშირი (UEMOA).
- პოლიტიკის წარმატება გაერთიანებულმა ერებმა (UN) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციამ (OECD) აღიარეს და აღნიშნული მეთოდისა სარეკომენდაციოდ მიიჩნიეს მსოფლიოს სხვა რეგიონებისა და ქვეყნებისათვის.<sup>42</sup>

## 3.2. კოჭების (გათანაბრების) პოლიტიკა

### 3.2.1. კოჭების პოლიტიკის ზოგადი აღწერა

კოჭების პოლიტიკა ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის უმთავრესი ინსტრუმენტია. იგი 1988 წელს ჩამოყალიბდა, როცა ევროპის საბჭომ სტრუქტურული ფონდები ამ პოლიტიკის ქოლგის ქვეშ გააერთიანა. პოლიტიკის მიზანი ღარიბი და ნაკლებ განვითარებული რეგიონების დახმარებაა მრავალწლიანი პროგრამების მეშვეობით, სტრატეგიულად ორიენტირებული საქმიანობების მხარდაჭერის პროცესში ყველა რეგიონული და ადგილობრივი პარტნიორის ჩართვის გზით.

პოლიტიკის შემუშავებას წინ ხედვების მომზადების ხანგრძლივი პროცესი უძღოდა:

- როგორც უკვე აღინიშნა, მისი პრინციპები ჯერ კიდევ რომის ხელშეკრულებაშია (1957) აღიარებული;
- 1975 წელს შეიქმნა ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი;
- 1980-იან წლებში რიგი საპილოტე პროგრამები განხორციელდა;
- 1986 წელს, ევროპულ გაერთიანებასთან საბერძნეთის, ესპანეთისა და პორტუგალიის მიერთების შემდეგ „ევროპული ინტეგრაციის“ ერთიანი საბაზისო პოლიტიკა შემუშავდა.

კოჭებია მოიცავს ტერიტორიულ, ეკონომიკურ და სოციალურ განზომილებებს და შესაბამისი ფინანსური ინსტრუმენტების გამოყენებით ხორციელდება ათობით პროგრამისა და ქვეპროგრამის სახით, რომელთაგან უმთავრესი პროგრამები განხილულია ქვემოთ.

კოჭების პოლიტიკა მხარს უჭერს იმ წევრ ქვეყნებს, სადაც მშპ ერთ სულ მოსახლეზე ევროკავშირის წევრი ქვეყნების საშუალო მაჩვენებლის 90%-ზე ნაკლებია.

<sup>42</sup> „ევროკავშირის რეგიონალური პოლიტიკა წარმოადგენს ევროკავშირის მიღმა არსებული ქვეყნების შთაგონების წყაროს?“ - ევროკავშირის გენერალური დირექტორატი რეგიონალური პოლიტიკის საკითხებზე, ბრიუსელი, აგვისტო, 2009.

ზოგიერთი მაჩვენებელი განხორციელებული დახმარების მასშტაბებზე მეტყველებს. კერძოდ, ამ დახმარების შედეგად, მხოლოდ 2000-2006 წლების პერიოდში აშენდა ან გაუმჯობესდა 8,4 ათ. კმ სარკინიგზო და 5,1 ათ. კმ საავტომობილო მაგისტრალი; სუფთა სასმელი წყალმომარაგებით უზრუნველყვეს 20 მლნ. ადამიანზე მეტი; კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების ტრენინგები ყოველწლიურად მოიცავდა 10 მლნ. ადამიანზე მეტს; შეიქმნა 1 მილიონზე მეტი ახალი სამუშაო ადგილი და ა.შ.<sup>43</sup>

ამ პოლიტიკამ საშუალება მისცა ევროკავშირის წევრობის კანდიდატ ქვეყნებს, რეგიონების გაძლიერების გზით ევროკავშირის წევრობისათვის მომზადებულიყვნენ.

2007-2013 წლების პერიოდში კოჰეზიისათვის ბიუჯეტი კიდევ უფრო გაიზარდა. მისი ყველაზე დიდი ნაწილი - წელიწადში 50 მილრდ. ევრო (ევროკავშირის ბიუჯეტის 36%) სამი მიმართულებით გაიხარჯა: კონვერგენციის მიზნები (81.5%), რეგიონული კონკურენტუნარიანობა და დასაქმება (16%) და ევროპული ტერიტორიული თანამშრომლობა (2.5%). ჯამში წევრმა სახელმწიფოებმა 347 მლრდ. ევროს დახმარება მიიღეს.

2014-2020 წლებში, საწყისი გეგმით კოჰეზიის პოლიტიკის დაფინანსება 325.1 მლრდ. ევრო იყო (ევროკავშირის წლიური ბიუჯეტის 33.9%), ხოლო სხვა სფეროებზე (სოფლის მეურნეობის დახმარება, განათლება და მეცნიერება, ინოვაციები) დაფინანსება 634.8 მლრდ. ევროს შეადგენდა (ბიუჯეტის 66.1%).

რეალურად კი აღნიშნულ პერიოდში კოჰეზიის პოლიტიკაზე დაახლოებით 354 მლრდ. ევრო გამოიყო. აქ არ შედის ევროკავშირის სხვა ფინანსური ინსტრუმენტების (EBRD), ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი მთავრობებისა და კერძო სექტორის მიერ ინვესტირებული თანხები. აღნიშნული მონაცემები ტრილიონობით ევროში გამოისახება, ვინაიდან, როგორც პრაქტიკა გვიჩვენებს, კოჰეზიის პროგრამები შესაბამისი საქმიანობის საშუალოდ 20%-იან თანადაფინანსებას ახდენს.

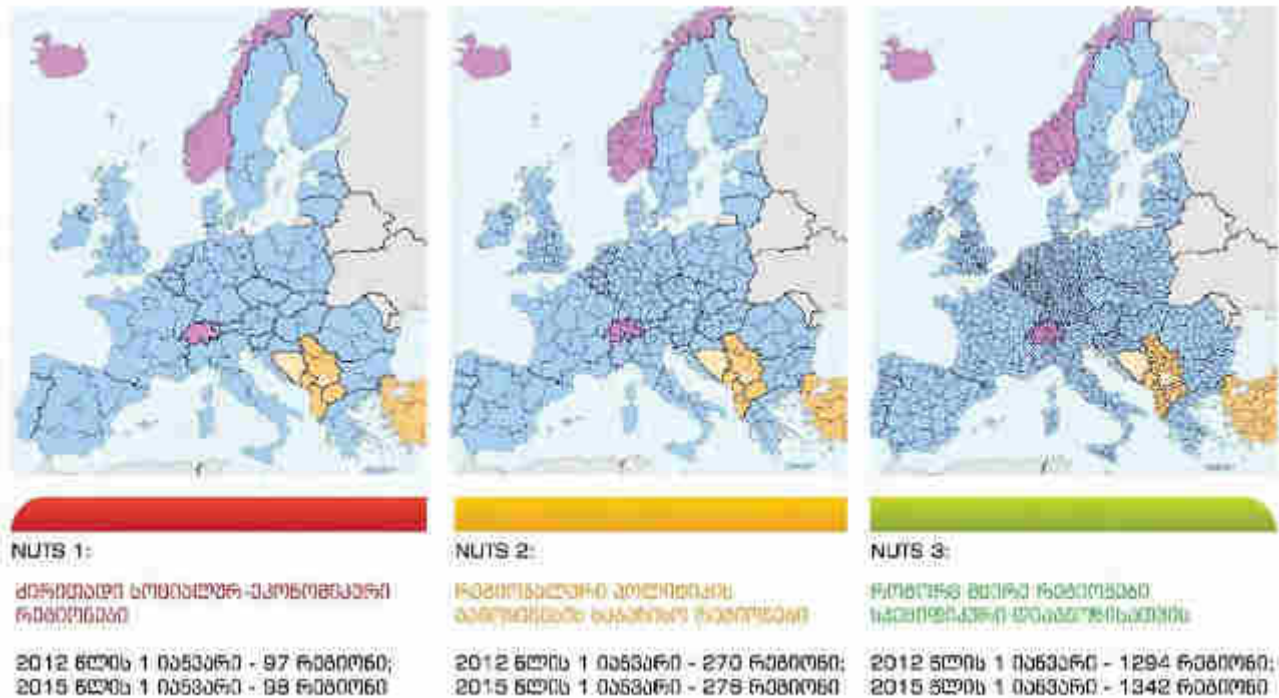
### 3.2.2. რეგიონების კლასიფიკატორი

ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებისას გათვალისწინებული უნდა ყოფილიყო ევროკავშირის წევრი ქვეყნების რეგიონების განსხვავებული მდგომარეობა, რათა გარკვეულიყო რა სფეროებში, რა სახისა და ოდენობის დახმარება სჭირდებოდა თითოეულ რეგიონს.

ამ მიზნით ევროგაერთიანებამ სტატისტიკის ეროვნული ტერიტორიული ერთეულების ნომენკლატურა (NUTS - Nomenclature for Units of Territorial Statistics) შეიმუშავა, რომელიც 1988 წლიდან გამოიყენება და ევროკავშირის რეგიონული სტატისტიკის შეგროვება/ჰარმონიზაციას და რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ ანალიზს ისახავს მიზნად.

<sup>43</sup> Aprans J., EU Region Policy, University of Latvia, 2014,

[https://www.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/projekti/cets/Publications/Teach\\_Mat\\_EU\\_Regional\\_Policy.pdf](https://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/cets/Publications/Teach_Mat_EU_Regional_Policy.pdf), [22.02.2019].



რეგიონების კლასიფიკატორი (NUTS), მოსახლეობის სიდიდიდან და სხვა კრიტერიუმებიდან გამომდინარე, სამ საფეხურად იყოფა:

- NUTS 1: ძირითადი სოციალურ-ეკონომიკური რეგიონები;
- NUTS 2: რეგიონული პოლიტიკის გამოყენების საბაზისო რეგიონები;
- NUTS 3: როგორც მცირე რეგიონები სპეციფიკური დიაგნოზისათვის.

კლასიფიკაციისას გამოიყენება სამი უმთავრესი პრინციპი და რიგი დამხმარე კრიტერიუმები:

I პრინციპი - მოსახლეობის ოდენობა:

- NUTS 1: 3 მილიონიდან 7 მილიონამდე მცხოვრები;
- NUTS 2: 800 ათასიდან 3 მილიონამდე მცხოვრები;
- NUTS 3: 150 ათასიდან 800 ათასამდე მცხოვრები (შედარებისთვის, ამ ზომისაა საქართველოში არსებული ისტორიული რეგიონები: კახეთი, იმერეთი, სამეგრელო და ა.შ.).

II პრინციპი - NUTS უპირატესობას ანიჭებს ადმინისტრაციულ დაყოფას (ნორმატიული კრიტერიუმი) და არა ვირტუალურ-სტატისტიკური ერთეულების არსებობას და წევრ სახელმწიფოებში გამოყენებულ ადმინისტრაციულ დაყოფას ეფუძნება.

III პრინციპი - NUTS მხარს უჭერს ზოგადი გეოგრაფიული ერთეულების შექმნას და არა დაყოფას კონკრეტული სფეროების სპეციფიკური გეოგრაფიული ერთეულების (მაგალითად, მევენახეობა, მალალმთიანი და ა.შ.) მიხედვით.

გარდა ამისა, შემუშავებულია კლასიფიკატორი ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებისათვის LAU (Local Administrative Units), რომელიც LAU1 და LAU2 ჯგუფად იყოფა (ზოგი წყარო ამ ერთეულებს, შესაბამისად, NUTS4 და NUTS5 დონედაც მოიხსენიებს).

- LAU1 - ადმინისტრაციული ერთეული, სადაც გაერთიანებულია რამდენიმე ტიპის დასახლება (შედარებისათვის - საქართველოს ყოფილი საბჭოთა რაიონები, დღევანდელი მუნიციპალიტეტები);
- LAU2 - სასოფლო და საქალაქო თემები (რომლებიც საქართველოში 2006 და 2017 წლებში გაუქმდა).

აქაც კლასიფიკატორი, ისევე როგორც NUTS-ის შემთხვევაში, რიგ ისეთ პარამეტრებს ითვალისწინებს, როგორცაა: მოსახლეობის სიმჭიდროვე, ფართის დაყოფა ფუნქციების (სასოფლო-სამეურნეო, ტყიანი, ურბანული და ა.შ. ლანდშაფტი და სხვ.) მიხედვით და ა.შ.<sup>44</sup>

ზოგ ქვეყანაში ჩატარებული ადმინისტრაციული რეფორმების შედეგად სუბნაციონალური დონეების ერთეულების გამსხვილების მიუხედავად, ზოგადად, ევროპაში მათი ოდენობის ზრდის ტენდენცია აღინიშნება:

- 2012 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით ევროკავშირში არსებობდა: 97 - NUTS1 რეგიონი; 270 NUTS2 რეგიონი და 1294 NUTS3 რეგიონი.
- 2015 წლის 1 იანვრისათვის სახეზე იყო: 98 - NUTS1, 276 - NUTS2 და 1342 - NUTS3 რეგიონი.

არსებულ ეტაპზე ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების დახმარების მქონე რეგიონები კლასიფიცირებულია NUTS2 დონეზე, ხოლო სხვა პრიორიტეტულ მიზნებში მითითებული ტერიტორიები - ძირითადად, NUTS3 დონეზე. 2017 წლის მდგომარეობით, ინტეგრაციის ანგარიში სრულად მომზადებულია მხოლოდ NUTS2 დონეზე, ხოლო სხვა რეგიონების ანალიზი ამჟამად მიმდინარეობს.

ბოლო ხანებში კიდევ ერთი ტენდენცია იკვეთება. მართალია, დღევანდელ ეტაპზე NUTS2 რეგიონები ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის ინტერვენციის დაგეგმვის ძირითადი დონეა, მაგრამ ფაქტები NUTS3 დონის რიგ უპირატესობაზე მეტყველებს. მაგალითად, პირენეისა და სკანდინავიის ქვეყნების რეგიონთა კვლევამ (1990-2010) დაგვანახა, რომ NUTS3, რომელიც 1990 წლისათვის ყველა ასპექტში ჩამორჩებოდა NUTS 2-ს, ყველა მიმართულებით უკეთესი მაჩვენებელი აჩვენა 2010 წელს.<sup>45</sup>

როგორც ვხედავთ, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა ევროკავშირში არა ჩამოყალიბებული და სტატიური მდგომარეობაა, არამედ - მუდმივად განახლებადი პროცესი.

<sup>44</sup> ლოსაბერიძე დ., კვაზი რეგიონული განვითარება - რა შესაძლებლობებს კარგავს საქართველო, 12.10.2017, <http://droa.ge/?p=12056>, [20.01.2019];

<sup>45</sup> Medeiros E., Territorial Cohesion: An EU concept, The European Journal of Spatial Development, Refereed article No. 60, April 2016.

## თავი 4. ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის ძირითადი ფინანსური ინსტრუმენტები

**განსახილველი საკითხები:** ევროკავშირის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდების ზოგადი მიმოხილვა. რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF), ევროპის სოციალური ფონდი (ESF) და კოჰეზიის ფონდი (CF). ფონდების მართვის ზოგადი წესები და დაფინანსების პრიორიტეტები.

### 4.1. შესავალი

რეგიონული განვითარების ევროპული (ევროკავშირის) პოლიტიკა სოლიდარობის იდეას ეფუძნება, რომლის თანახმად, განვითარებული ქვეყნები და რეგიონები ღარიბ ქვეყნებსა და რეგიონებს უნდა დაეხმარონ. აღნიშნული იდეის უკან პრაგმატული მოტივაცია დგას. ტერიტორიული უთანასწორობით გამოწვეული უარყოფითი შედეგები, პირდაპირ ზემოქმედებს განვითარებულ ქვეყნებზეც, რაც მაღალ მიგრაციას, უმუშევრობას, დანაშაულის ზრდას, ტერიტორიული კონფლიქტების წარმოშობას იწვევს. გარდა ამისა, ღარიბი ქვეყნებისა და რეგიონების არსებობა რესურსებისა და პოტენციის გამოუყენებლობასაც ნიშნავს. ინვესტიციები ინფრასტრუქტურაში, ინოვაციურ ბიზნესსა და განათლებაში ბაზრის გაფართოებასა და ეკონომიკის ზრდას უზრუნველყოფს, რაც, საბოლოო ჯამში, საერთო ინტერესებს ემთხვევა.<sup>46</sup>

ჯერ კიდევ 1957 წელს, რომის ხელშეკრულებით, ევროპის ეკონომიკური კავშირის (შემდგომში, გაერთიანება) დამფუძნებელმა ქვეყნებმა ჰარმონიული განვითარების აუცილებლობა აღიარეს, რაც მიზნად რეგიონებს შორის უთანაბრობის შემცირებასა და ღარიბი რეგიონების დახმარებას ისახავდა. თუმცა, ეს განაცხადი ხელშეკრულების მხოლოდ პრეამბულის ნაწილს წარმოადგენდა და დეკლარაციული მნიშვნელობა ჰქონდა. პრაქტიკულად კი, 1975 წლამდე ერთადერთი ფინანსური ინსტრუმენტი, რომელიც რეგიონული განვითარების საკითხებზე იყო ფოკუსირებული, ევროპის საინვესტიციო ბანკი იყო, რომელიც შესაბამის სესხებს გასცემდა.

1975 წელს გაერთიანებამ რეგიონული განვითარების ფონდის ჩამოყალიბების შესახებ მიიღო გადაწყვეტილება და ამ პერიოდიდან რეგიონული განვითარების საკითხი ევროკავშირის პოლიტიკური დღის წესრიგში ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ თემად იქცა. მისი მიზანი სოფლის მეურნეობაზე დამოკიდებულების შემცირება, ინდუსტრიული დადმავლობის პროცესში მყოფი რეგიონების დახმარება და უმუშევრობის დაძლევა იყო, რაც ინდუსტრიულ, ხელსაქმეობისა და მომსახურების სექტორში ინვესტირებით ხორციელდებოდა.

1991 წელს ევროკავშირის შესახებ მაასტრიხტის შეთანხმებით ეკონომიკური და სოციალური კოჰეზია ევროკავშირის ფუნდამენტურ პრინციპად იქცა და ღარიბი წევრი ქვეყნების დახმარების მიზნით ახალი ფინანსური ინსტრუმენტი - კოჰეზიის (გათანაბრების) ფონდი ჩამოყალიბდა. მნიშვნელოვნად გაიზარდა კოჰეზიის პოლიტიკის დაფინანსებაც.

დღეს ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის ძირითად სამართლებრივ ჩარჩოს 2007 წლის ლისაბონის შეთანხმება განსაზღვრავს. შეთანხმების თანახმად, „ყოვლისმომცველი ჰარმონიული განვითარების ხელშეწყობის მიზნით, გაერთიანება შეიმუშავებს და განახორციელებს მოქმედებებს ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული კოჰეზიის უზრუნველსაყოფად. კერძოდ, გაერთიანების მიზანი იქნება სხვადასხვა რეგიონების განვითარების დონეებს შორის სხვაობის შემცირება და ნაკლებად უზრუნველყოფილი

<sup>46</sup> European Regional Policy, an inspiration for Countries outside the EU? Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience, European Union, 2009, 4.

რეგიონების მხარდაჭერა. აღნიშნული მიმართულებით განსაკუთრებული ყურადღება სასოფლო ტერიტორიებზე, ინდუსტრიული ცვლილებებით დაზიანებულ რეგიონებზე და იმ რეგიონებზე გამახვილდება, რომელიც მწვავე და მუდმივ უარყოფით ბუნებრივ და დემოგრაფიულ ზემოქმედებას განიცდის, კერძოდ, მეჩხერად დასახლებული ჩრდილოეთის რეგიონები, კუნძულები, სასაზღვრო და მაღალმთიანი რეგიონები.“

## 4.2. ევროკავშირის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები

ევროკავშირის პოლიტიკის ძირითად ფინანსურ ინსტრუმენტს ხუთი ფონდი წარმოადგენს:

- ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF);
- ევროპის სოციალური ფონდი (ESF);
- კოჰეზიის ფონდი (CF);
- ევროპის სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების ფონდი (EAFRD)
- ევროპის საზღვაო და მეთევზეობის ფონდი (EMFF).

ზოგადად, აღნიშნული ფონდები ევროპის სტრუქტურულ და საინვესტიციო ფონდებად მოიხსენიება. აქედან, რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF), ევროპის სოციალური ფონდი (ESF) და კოჰეზიის ფონდი (CF) ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის ფინანსური ინსტრუმენტებია (შემდგომში, კოჰეზიის ფონდები), ხოლო ევროპის სოფლის მეურნეობისა და სოფლის განვითარების ფონდი (EAFRD) და ევროპის საზღვაო და მეთევზეობის ფონდი (EMFF) ევროპის სოფლისა და მეთევზეობის პოლიტიკის ზოგადი ინსტრუმენტები.

აღსანიშნავია, რომ 1988 წლამდე, ფონდების თანხების განკარგვის საკითხში, გაერთიანებას ერთიანი მიდგომა არ ჰქონდა და გადაწყვეტილებები კონკრეტული პროექტების განხილვის საფუძველზე მიიღებოდა. 1988 წელს სტრუქტურული ფონდების არსებითი რეფორმა განხორციელდა და კოჰეზიის პოლიტიკის საშუალოვადიანი პროგრამული დაგეგმვა დაიწყო. პროგრამირების პერიოდი გაერთიანების საბიუჯეტო დაგეგმვის პერიოდს უნდა დამთხვეოდა. ამასთან, გაერთიანებამ პროექტებზე გადაწყვეტილების მიღებისა და იმპლემენტაციის პროცესის წევრ ქვეყნებზე დეცენტრალიზაცია განახორციელა.

საერთო ჯამში, დღემდე პროგრამირების 5 ფაზა განხორციელდა 1989 – 1993, 1994 – 1999, 2000 – 2006, 2007 – 2013, 2014 – 2020. პირველი და მეორე პროგრამირების ფაზა 5 და 6 წელზე იყო გათვლილი, ხოლო მესამე ციკლიდან პროგრამული დაგეგმვა უკვე 7 წელზე ხორციელდება. შემუშავდა მექანიზმები რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ევროკავშირის სხვა პოლიტიკებთან (კონკურენტულობის, გარემოს დაცვის) თანხვედრისა და კოორდინაციის მიზნით.

გაერთიანებამ სტრუქტურული ფონდების განკარგვის სახელმძღვანელო პრინციპებიც განსაზღვრა. მათ შორის აღსანიშნავია **პროგრამირების, პარტნიორობის, კონცენტრაციისა და შემავსებლობის** პრინციპები:

- **პროგრამირების პრინციპი.** კოჰეზიის პოლიტიკა ინდივიდუალურ პროექტებს არ აფინანსებს. ის მრავალწლიანი პროგრამების დაფინანსებაზეა გათვლილი.
- **პარტნიორობის პრინციპი.** პროგრამირება უნდა განხორციელდეს ევროკავშირის, წევრი სახელმწიფოების, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების, სამოქალაქო, ეკონომიკური და სოციალური პარტნიორების უშუალო ჩართულობითა და ადგილობრივი საჭიროებებისა და პირობების გათვალისწინებით.

▪ *ურთიერთშემავსებლობის პრინციპი.* ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკას მხოლოდ დამხმარე როლი აქვს. ევროკავშირის დაფინანსება ავსებს და არა ანაცვლებს ეროვნულს.

▪ *კონცენტრაციის პრინციპი.* რესურსების ძირითადი კონცენტრაცია ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებზე და წინასწარ განსაზღვრულ პრიორიტეტებზე უნდა მოხდეს.

2010 წელს ევროპის კომისიამ ახალი სტრატეგიული დოკუმენტი „ევროპა 2020-ის სტრატეგია“ (შემდგომში, „ევროპა 2020“) დაამტკიცა. სტრატეგიის ძირითად მიზანს მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილებისა და სოციალურად ინკლუზიური საზოგადოების შექმნა წარმოადგენს.

„ევროპა 2020“ კოჰეზიის პოლიტიკის სფეროში ინვესტირების ორ ძირითად მიმართულებას განსაზღვრავს: პირველი, ზრდა და დასაქმება და მეორე - ტერიტორიული თანამშრომლობა. პირველი მიმართულებით თანხების მობილიზება ERDF, ESF და CF საშუალებით ხორციელდება, ხოლო მეორე მიმართულებით - ERDF.

სტრატეგიული მიზნების რეალიზაციისთვის „ევროპა 2020“ სამ სტრატეგიულ მიდგომას აყალიბებს: ქკვიანი, მდგრადი და ინკლუზიური ზრდა. ქკვიანი ზრდა - ცოდნაზე და ინოვაციებზე დაფუძნებულ ეკონომიკასა და განვითარებას გულისხმობს; მდგრადი ზრდა - უფრო კონკურენტული, მწვანე და რესურს ეფექტური ეკონომიკის ხელშეწყობას ნიშნავს, ხოლო ინკლუზიური ზრდა - ეკონომიკურ ზრდას, რომელიც მაღალ დასაქმებასა და მეტ სოციალურ და ტერიტორიულ კოჰეზიას უზრუნველყოფს.

„ევროპა 2020“ საკმაოდ ამბიციურ 5 სამიზნე (outcome) შედეგს განსაზღვრავს: პირველი, ევროკავშირის 20-დან 64 წლამდე მოსახლეობის 75%-ის დასაქმების უზრუნველყოფა; მეორე, ევროკავშირის მშპ არანაკლებ 3%-ის კვლევასა და განვითარებაში მიმართვა; მესამე, სათბური გაზების გამოფრქვევის 1990 წელთან შედარებით 20%-ით შემცირება, მთლიანად მოხმარებული ენერჯო რესურსების არანაკლებ 20%-ის განახლებადი ენერჯო რესურსებიდან მიღება და ენერჯო ეფექტურობის 20%-ით გაზრდა; მეოთხე, სკოლის ნაადრევად დატოვების შემთხვევების 10%-მდე შემცირება და 20-დან 64 წლამდე მოსახლეობის 40%-ის მიერ უმაღლესი განათლების მიღება; და, მეხუთე - სიღარიბის მაჩვენებლის 20%-ს ქვემოთ დაწევა.<sup>47</sup>

სტრატეგიული მიზნებისა და სამიზნე შედეგების რეალიზაციისათვის გაერთიანებას კოჰეზიის პოლიტიკის 11 პრიორიტეტული თემატური ამოცანა აქვს შემუშავებული. კოჰეზიის ფონდების დაფინანსება აღნიშნულ ამოცანებზეა მიბმული. რეგიონული განვითარების ფონდი თერთმეტივე ამოცანის რეალიზაციას ემსახურება, თუმცა მისთვის განსაკუთრებით პრიორიტეტული პირველი ოთხი ამოცანაა. ევროპის სოციალური ფონდისთვის პრიორიტეტული 8-11 ამოცანებია, თუმცა ფონდი მხარს უჭერს 1-4 ამოცანების რეალიზაციასაც; კოჰეზიის ფონდი კი კონცენტრაციას 4-7 და 11 ამოცანებზე აკეთებს (იხ. ცხრილი).<sup>48</sup>

<sup>47</sup> ინფორმაციის წყარო: <https://ec.europa.eu>, [20.01.2019].

<sup>48</sup> ინფორმაციის წყარო: <https://ec.europa.eu>, [20.01.2019]; European Structural and Investments Funds 2014-2020, Official Texts and Commentaries, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, 15-17.



პერიოდი 2020 მიზნები	პერიოდი 2020 შიდაგომები	თემატური აქსონები	კოპონის ფონდები
გეოგრაფიული საზღვრების და კომპლექსური ინტეგრირებული საზოგადოების ამოქმედება	შავიანი ზრდა	1. კვლევის, თვითმართვითი განვითარების და ინოვაციის გაძლიერება;	ERDF, ESF, CF
		2. მკვლევარ და საშუალო სწავლამის კონკურენტუნარიანობის გაზრდა;	ERDF, ESF, CF
		3. საინფორმაციო და საკომუნიკაციო თვითმართვითი ხელშეწყობის, გამოყვანილება და ხარისხის გაზრდა;	ERDF, ESF, CF
	მდგრადი ზრდა	4. მდგრადი სექტორი ეკოლოგიურად სუფთა ეკონომიკისკენ სწავლის ხელშეწყობა;	ERDF, ESF, CF
		5. კლიმატის სექტორისადმი ადაპტაციის რისკების პრევენციის და მართვის ხელშეწყობა;	ERDF, CF
		6. ბუნებრივი კონსერვაცია და დაცვა და რესურსების ეფექტური ხელშეწყობა;	ERDF, CF
		7. მდგრადი ხაზინაპირული სისტემის ხელშეწყობა და საკვანძო ენერჯიტი ინფრასტრუქტურისთვის დაგეგმვაში ფაქტორების აღმოფხვრა;	ERDF, CF
	ინკლუზიური ზრდა	8. მდგრადი და ხარისხიანი დასაქმების ხელშეწყობა და საშუალო კვლევის პოლიტიკის ხელშეწყობა;	ERDF, ESF
		9. სოციალური ჩართულობის, სიღარიბის და ნაპირიერი დისკრიმინაციის წინააღმდეგ ბრძოლის ხელშეწყობა;	ERDF, ESF
		10. განათლებაში, ტრენინგებში და პროფესიულ კომპეტენციაში ინვესტირება, უნარ-ჩვევებისა და უცხოეთი სწავლის უზრუნველყოფა;	ERDF, ESF
		11. საბარსო ხელისშეწყობისა და დაინტერესებულ მხარეთა ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება და ეფექტური საბარსო აღმშენებლობა;	ERDF, ESF, CF

2014 -2020 წწ. პროგრამირების პერიოდისთვის სტრატეგიული მიზნებისა და სამიზნე შედეგების მისაღწევად მობილიზებული სტრუქტურული ფონდების ფინანსური რესურსები საკმაოდ მასშტაბურად გამოიყურება. ევროპის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდებისათვის 2014-2020 წლების პროგრამირების პერიოდისთვის დაახლოებით 461 მილიარდი ევრო გამოყოფილი, აქედან კოჭების ფონდების დაფინანსებისთვის - 354 მილიარდი, საიდანაც დაახლოებით 199 მილიარდი ERDF-ზე მოდის, 92 მილიარდი - ESF-ზე და 63 მილიარდი - CF-ზე (იხ. გრაფა N4.1.).

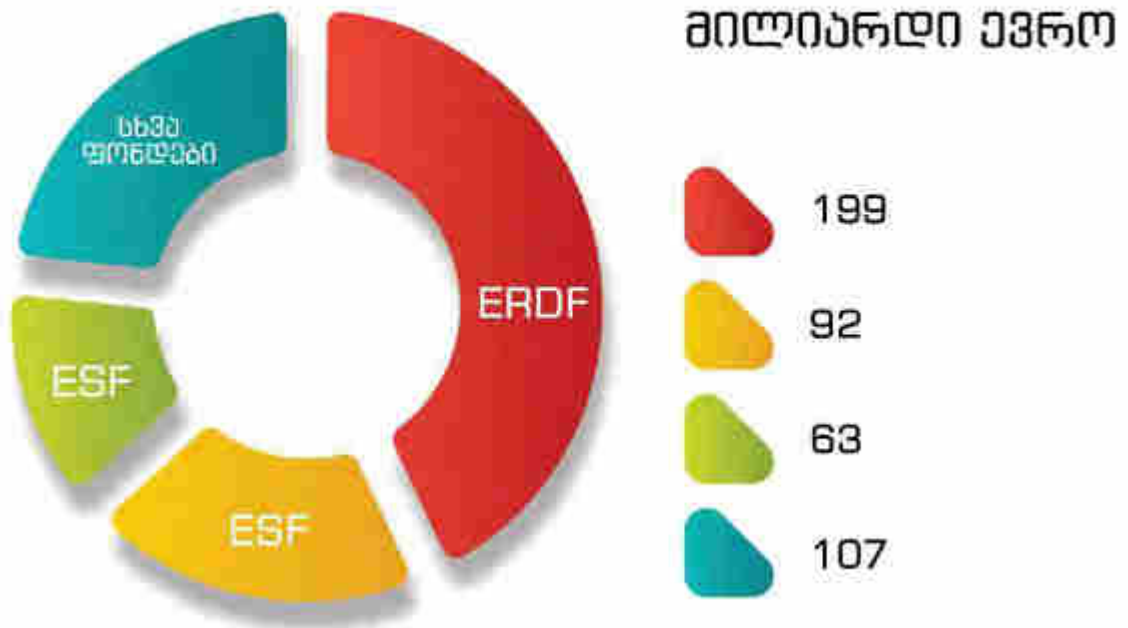
შემავსებლობის პრინციპის გათვალისწინებით სტრუქტურული ფონდებიდან თანხები მხოლოდ თანადაფინანსების ფორმით გაიცემა. თანადაფინანსების ოდენობა ქვეყნისა და რეგიონის განვითარების დონეზე დამოკიდებული, რომელიც ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით განისაზღვრება. რეგიონები, რომლის მშპ ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებლის არანაკლებ 90%-ს შეადგენს, უფრო განვითარებული რეგიონების კატეგორიაში ხვდება; 75%-იდან 90%-მდე მაჩვენებლის მქონე რეგიონები - გარდამავალი რეგიონების კატეგორიაში, ხოლო 75%-ზე ნაკლები მაჩვენებლის მქონე რეგიონები - ნაკლებად განვითარებული რეგიონების კატეგორიაში. აღნიშნული კატეგორიებისა და ქვეყნების მიხედვით ფონდებიდან თანადაფინანსების ოდენობა 50%-დან 85%-მდე მერყეობს.

ფონდებიდან გაცემული დაფინანსების მასშტაბებზე წარმოდგენის შესაქმნელად საინტერესო ცნობებს გვაწვდის აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის 2014-2020 წლებში ფონდებიდან მობილიზებული თანხების შესახებ ინფორმაცია (იხ. დიაგრამა N4.2.). დიაგრამაში ჩანს, რომ მოცემულ პერიოდში პოლონეთისთვის ფონდებიდან 76 მილიარდია მობილიზებული, ხოლო, მაგალითად, მოსახლეობის სიდიდით საქართველოს მსგავსი ქვეყნებისთვის, როგორცაა: ხორვატია, ლიეტუვა და ლატვია -

შესაბამისად, 9, 6.6. და 4,1 მილიარდი ევრო. კიდევ უფრო კონკრეტულ ინფორმაციას გვაწვდის 4.3. დიაგრამა, სადაც ჩანს, რომ ერთ სულ მოსახლეზე აღმოსავლეთ ევროპაში ფონდებიდან საშუალოდ 2380 ევროს ოდენობის თანხა იხარჯება და ეს მხოლოდ კოჰეზიის პოლიტიკის ფარგლებში.

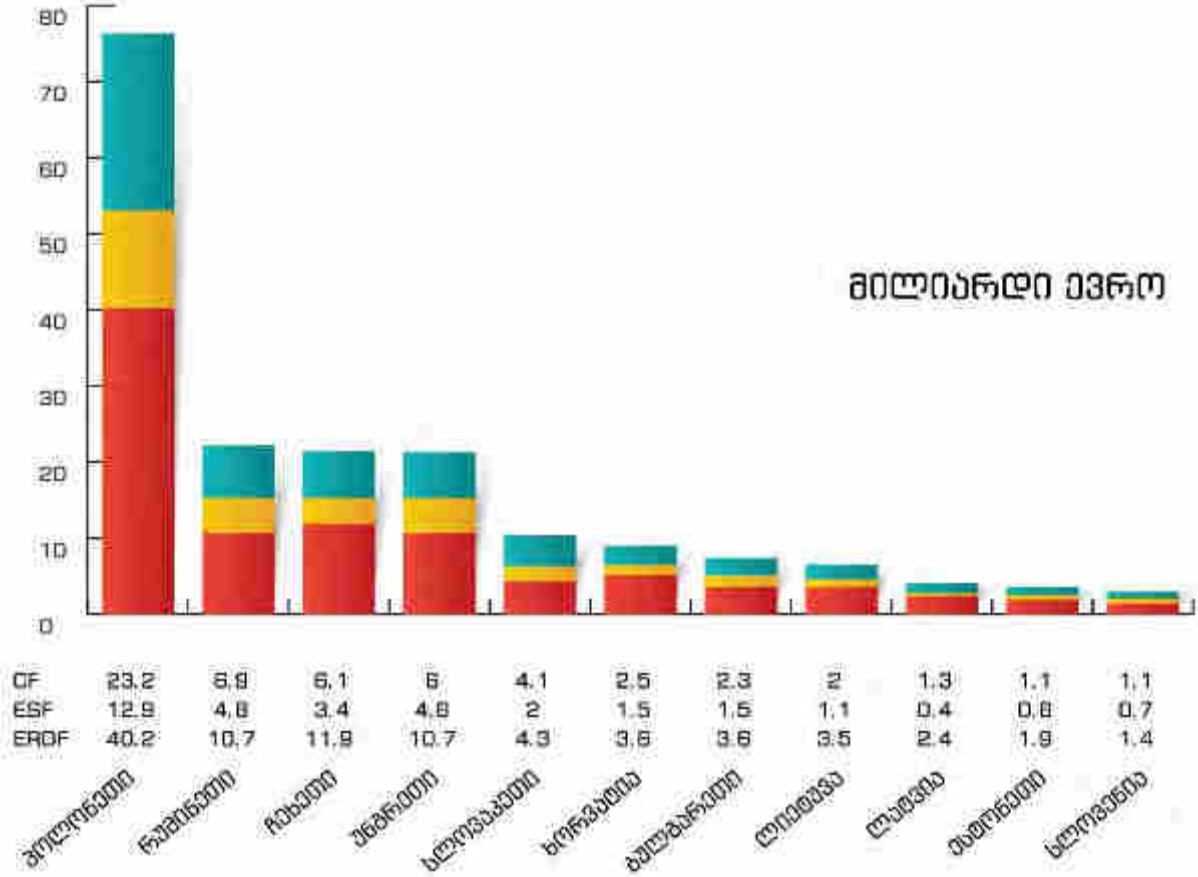
დიაგრამა N 4.1.

ევროპის სანავსთისიო და სტრუქტურული ფონდებისთვის 2014-2020 წლების პროგრამების პერიოდისთვის გამოყოფილი თანხები



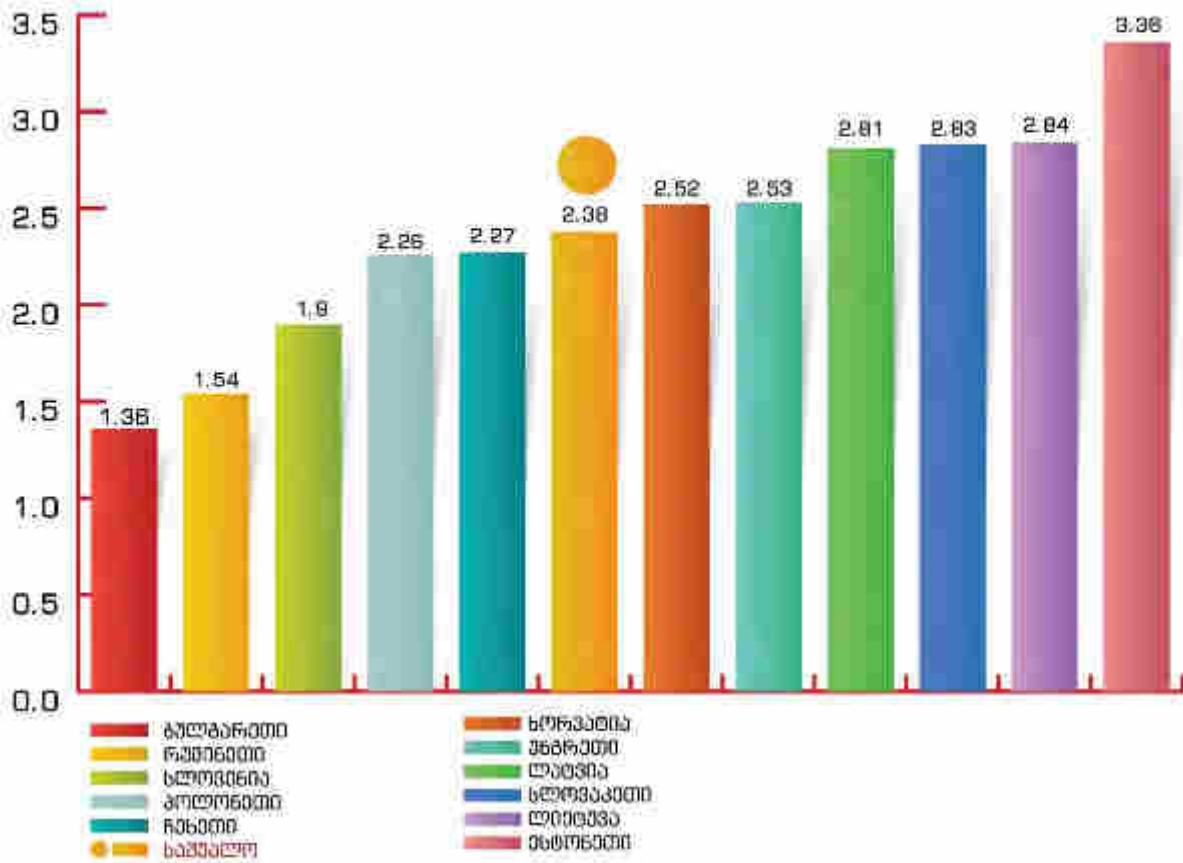
დიაგრამა N 4.2.

უღმრესაველეთი ევროპის სახელმწიფოებისთვის 2014-2020 წს. პერიოდისთვის სტრატეგიული ფონდებისგან გამოყოფილი თანხები



დიაგრამა N 4.3.

აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მიერ 2014-2020 წლებში სტრუქტურული ფონდებიდან ერთ სულ მოსახლეზე მიხსნაში თანხების ოდენობა (აქსისი ევრო)



### 4.3. კოჰეზიის ფონდების მართვა <sup>49</sup>

ევროკავშირის მიერ შემუშავებულია კოჰეზიის ფონდების მართვის სისტემა, რომელიც ყოველი პროგრამირების პერიოდისათვის გარკვეულ ცვლილებებსა და განახლებას განიცდის. 2014-2020 წწ. პერიოდისთვის სტრუქტურული ფონდების მართვის პროცედურების გამარტივების მიზნით, ყველა ფონდისთვის ერთიანი რეგულაციები მიიღეს.

სტრუქტურული ფონდების მართვა სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე ხდება - სახელმწიფოთაშორის, ეროვნულ, რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე. სახელმწიფოთაშორის დონეზე ევროკავშირი მარეგულირებელი პროცედურების განსაზღვრაზე, ზოგადი პრიორიტეტების დადგენაზე და თანხების ხარჯვის მონიტორინგსა და აუდიტზე პასუხისმგებელი. ეროვნულ დონეზე სახელმწიფო ხელისუფლება პასუხისმგებელია სტრუქტურული ფონდების ხარჯვის სტრატეგიის

<sup>49</sup> How to Access European Structural and Investment Funds, an ESN Guideline for public social services for 2014–2020, in: <https://www.esn-eu.org/publications/index.html> [20.01.2019].

მომზადებაზე, რომელიც ადგილობრივ პრიორიტეტებს, მართვის ინსტრუმენტებსა და შესრულების ინდიკატორებს განსაზღვრავს. მომზადებული სტრატეგიული დოკუმენტის საფუძველზე ევროკავშირთან ფორმდება „პარტნიორობის შეთანხმება“, რომელიც ფონდებით გათვალისწინებული თანხების ხარჯვის ძირითადი სახელმძღვანელო დოკუმენტია. სახელმწიფო ვალდებულია, ეროვნულ ან რეგიონულ დონეებზე განსაზღვროს ფონდების იმპლემენტაციაზე პასუხისმგებელი დაწესებულება, რომლის მოვალეობა პროექტებზე განაცხადების მიღება, დაფინანსების გაცემა, მონიტორინგი და ევროკავშირისათვის შესაბამისი ანგარიშების მომზადება იქნება.

პარტნიორობის შეთანხმების გაფორმებისათვის ევროკავშირს აუცილებელი წინარე პირობები აქვს განსაზღვრული, კერძოდ: სახელმწიფოს უნდა გააჩნდეს ეროვნული და რეგიონული განვითარების სტრატეგიული ხედვა (სტრატეგიები) ყველა შესაბამის დარგობრივ სექტორში; პროგრამების შედეგების (outcome, output) შეფასების გამართული ინსტრუმენტები (ორგანიზაციულ-სტრუქტურული) და ინდიკატორები; კარგი მართვის პრაქტიკა და ეფექტური ადმინისტრირებისათვის აუცილებელი კვალიფიციური ადამიანური რესურსები. ამასთან, „პარტნიორობის შეთანხმების“ შემუშავების, იმპლემენტაციისა და მონიტორინგის პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლება ვალდებულია, მკაცრად დაიცვას პარტნიორობის პრინციპი და შექმნას სამართლებრივი და ინსტიტუციური მექანიზმები რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების, ბიზნეს და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლების პროცესში აქტიური ჩართვის (ინტერსექტორული და მრავალდონიანი მმართველობა) და საჭაროობის უზრუნველსაყოფად.

#### 4.4. ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (ERDF)<sup>50</sup>

ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი ევროკავშირის რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითადი ფინანსური ინსტრუმენტია. ფონდი მიზნად ისახავს, გააძლიეროს ეკონომიკური, სოციალური და ტერიტორიული კოჰეზია და ევროკავშირის ტერიტორიაზე რეგიონებს შორის უთანაბრობა შეამციროს. ამ მიზნის მისაღწევად ფონდი ეკონომიკური ზრდისა და დასაქმების და ტერიტორიული თანამშრომლობის ხელშეწყობის პროექტებს აფინანსებს.

ამასთან, ფონდი კონკრეტული რეგიონის განვითარებაზე მორგებული პროგრამების ინვესტირებასაც ახორციელებს. სპეციფიკური ყურადღება მოწყვლად რეგიონებზე მახვილდება, როგორცაა უკიდურესი ჩრდილოეთის, მაღალმთიანი და მეჩხერად დასახლებული ტერიტორიები. ფოკუსირება ხდება, ასევე, რეგიონთაშორის, სხვადასხვა სახელმწიფოს რეგიონთაშორის თანამშრომლობის ხელშეწყობის პროექტებზეც.

ევროკავშირის რეგულაციებით განსაზღვრულია ფონდის ინვესტირების პრიორიტეტული თემატური ამოცანები, კერძოდ:

1. კვლევა და ინოვაციები;
2. საინფორმაციო და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები;
3. მცირე და საშუალო საწარმოები;
4. ეკოლოგიურად სუფთა ეკონომიკა.

პრიორიტეტების დადგენის ნაწილში განსხვავებული მოთხოვნები აქვს წაყენებული უფრო განვითარებულ, გარდამავალ და ნაკლებად განვითარებულ რეგიონებს. უფრო განვითარებული რეგიონებისათვის გამოყოფილი თანხების არანაკლებ 80% არანაკლებ ორი პრიორიტეტული თემატური ამოცანისათვის უნდა დაიხარჯოს; შესაბამისად

<sup>50</sup> European Structural and Investments Funds 2014-2020, Official Texts and Commentaries, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, 199-201; ინფორმაციის წყარო: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> [20.01.2019].

იხარჯება გარდამავალი რეგიონებისათვის გამოყოფილი თანხების არანაკლებ - 60% და ნაკლებად განვითარებული რეგიონებისათვის განსაზღვრული თანხების არანაკლებ - 50%.

#### 4.5. კოჰეზიის ფონდი (CF)<sup>51</sup>

კოჰეზიის ფონდის ამოცანაა წევრ სახელმწიფოთა შორის ეკონომიკური და სოციალური უთანაბრობის შემცირება და მდგრადი განვითარების წახალისება. კოჰეზიის ფონდი ინვესტიციებს ევროკავშირის მხოლოდ იმ სახელმწიფოებში ახორციელებს, რომელთა მშპ-ს საშუალო მარვენებელი ევროკავშირის საშუალო მარვენებლის 90%-ზე ნაკლებია. დღეს ასეთი სახელმწიფოების რაოდენობა 15 შეადგენს და მათი უმრავლესობა აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებია.

ევროკავშირის რეგულაციებით განსაზღვრულია ფონდის ინვესტირების პრიორიტეტული თემატური ამოცანები, კერძოდ:

1. ეკოლოგიურად სუფთა ეკონომიკა;
2. კლიმატური ცვლილებებისადმი ადაპტაცია;
3. გარემოს დაცვა და რესურსეფექტიანობის წახალისება;
4. სატრანსპორტო სისტემისა და ქსელების ინფრასტრუქტურა;
5. ეფექტიანი საჯარო მართვა.

2014-2020 წლებში კოჰეზიის ფონდის განსაკუთრებულ საინვესტიციო პრიორიტეტებში მოხვდა ტრანსევროპული სატრანსპორტო ქსელის განვითარება და გარემოსთან მეგობრული ენერჯო და სატრანსპორტო პროექტების ხელშეწყობა (სარკინიგზო ტრანსპორტი, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, განახლებადი ენერჯის გამომუშავება და ა.შ.).

#### 4.6. ევროპის სოციალური ფონდი (ESF)<sup>52</sup>

ევროპის სოციალური ფონდის ამოცანაა განათლებისა და დასაქმების შესაძლებლობების გაზრდა და სიღარიბის ან სოციალური გარიყვის რისკის ქვეშ მყოფი სოციალურად დაუცველი ადამიანების დახმარება. ფონდი ევროკავშირის ყველა სახელმწიფო რეგიონს ფარავს. ინვესტირებას ის ადამიანურ რესურსებში და სოციალურ პროექტებში ახორციელებს.

ევროკავშირის რეგულაციებით განსაზღვრულია ფონდის ინვესტირების პრიორიტეტული თემატური ამოცანები, კერძოდ:

1. მდგრადი დასაქმების სტიმულირება და სამუშაო ძალის მობილობა;
2. სოციალური ინკლუზიურობა და სიღარიბე;
3. განათლება, უნარები და უწყვეტი სწავლება;
4. ეფექტიანი საჯარო მართვა.

ამასთან, ფონდის არანაკლებ 20% მე-2 თემატური ამოცანის რეალიზაციაში უნდა დაიხარჯოს. 2014-2020 წლებში ფონდის განსაკუთრებულ საინვესტიციო პრიორიტეტებში

<sup>51</sup> European Structural and Investments Funds 2014-2020, Official Texts and Commentaries, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, 239-241. ინფორმაციის წყარო: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> [20.01.2019].

<sup>52</sup> European Structural and Investments Funds 2014-2020, Official Texts and Commentaries, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, 217-219. ინფორმაციის წყარო: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> [20.01.2019].

მოხვდა ახალგაზრდების უმუშევრობის წინააღმდეგ ბრძოლაც, რომელიც იმ რეგიონებში იქნება ფოკუსირებული, სადაც ახალგაზრდების უმუშევრობის მანვენიბელი 25%-ს აჭარბებს.

## **თავი 5. ევროკავშირის კოლიტიკა არაწევრი ქვეყნების რეგიონული განვითარების მხარდაჭერის სფეროში**

**განსახილველი საკითხები:** ევროკავშირის რეგიონული განვითარების მხარდაჭერის პოლიტიკა გაერთიანების წევრობის კანდიდატი და მეზობელი ქვეყნების მიმართ (IPA) - ზოგადი მიმოხილვა. ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკა და ფინანსური დახმარების მექანიზმები (ENP).

ევროკავშირი ელიტარული „დახურული კლუბი“ არ არის. იგი მჭიდროდ თანამშრომლობს არაწევრ ქვეყნებთან და გაფართოების შესაძლებლობასაც უშვებს ახალი წევრების მიღების გზით.

ამავე დროს, არაწევრი ქვეყნების მიმართ არსებობს დიფერენცირებული მიდგომა. ევროკავშირის სამეზობლოში ყოფნა არ ნიშნავს, რომ ქვეყანას გარანტირებული აქვს ევროკავშირთან განსაკუთრებული ურთიერთობის სტატუსი. ევროკავშირის დამოკიდებულება ამ მიმართულებით, შესაძლოა, სამ ჯგუფად დაიყოს:

1. ურთიერთობა განვეერიანების კანდიდატ ქვეყნებთან;
2. ურთიერთობა განვეერიანების წინა სტატუსის მქონე ქვეყნებთან;
3. ურთიერთიერთობა ევროკავშირის უშუალო მეზობლებთან.

აღნიშნულ დაჯგუფებებში მყოფ ქვეყანას, თუ მას ევროკავშირთან შეერთების ან ამ უკანასკნელთან არსებულზე უფრო მჭიდრო კავშირის დამყარების სურვილი აქვს და რიგ მოთხოვნებს აკმაყოფილებს, შეუძლია, ჰქონდეს ევროკავშირის დახმარების პროგრამების მიღების იმედი.

რაც შეეხება სხვა ქვეყნებს, მათთან ევროკავშირს საერთაშორისო სამართლის ნორმებით განსაზღვრული ურთიერთობები აქვს და ეს ცალკე განხილვას არ საჭიროებს.

### **5.1. ურთიერთობა განვეერიანების კანდიდატ ქვეყნებთან**

ქვეყნისათვის ევროგაერთიანებაში განვეერიანება მაშინაც კი, თუ ორივე მხარე პრინციპულად თანახმაა და გაფართოების საჭიროებას აღიარებს პერსპექტივაში, საკმაოდ რთულ და ხანგრძლივ პროცედურებს უკავშირდება.

ევროკავშირის დირექტივებისა და ნორმატიული აქტების მთელი წყება იმ რიგ სფეროებზე (35 ძირითადი მიმართულება) მიუთითებს, სადაც საჭიროა წევრობის მსურველი ქვეყნის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ჰარმონიზება ევროკავშირის რეგულაციებთან.

უშუალოდ შეერთების პროცესი სამ ეტაპს მოიცავს:

1. როდესაც ქვეყანა მზად არის საამისოდ, იგი წევრობის ოფიციალური კანდიდატი ხდება, მაგრამ ეს განწევრიანებასთან დაკავშირებით ფორმალური მოლაპარაკებების დაწყებას არ ნიშნავს;
2. კანდიდატი ფორმალური წევრობის მოლაპარაკებებზე გადადის, რაც ევროკავშირის კანონებთან ადაპტირების ხანგრძლივ პროცესს მოიცავს, კერძოდ - სასამართლო, ადმინისტრაციული, ეკონომიკური და სხვა რეფორმების განხორციელებას;
3. შესაბამისი რეფორმების განხორციელებისა და მოლაპარაკებების წარმატებით დასრულების შემდეგ, ორივე მხარის თანხმობით, ხდება ქვეყნის განწევრიანება ევროკავშირში.

თავის მხრივ, მოლაპარაკებების პროცესი ორი ეტაპისგან შედგება:

1. სკრინინგი - ევროკავშირის მხრიდან კანდიდატი ქვეყნის პოლიტიკის თითოეული სფეროს დეტალური ექსპერტიზა (თავად კანდიდატ ქვეყანასთან ერთად). კომისიის დასკვნა წარმოდგენილია ანგარიშის სახით. ესაა კომისიის რეკომენდაცია, რომ პირდაპირ ან გარკვეული პირობებით (დათქმების გათვალისწინებით) ღია მოლაპარაკებები დაიწყოს.
2. პოზიციების შეთანხმება - მოლაპარაკებების დაწყებამდე კანდიდატმა ქვეყანამ თავისი პოზიცია უნდა წარმოადგინოს და ევროკავშირმა საერთო (ყველა წევრ ქვეყანასთან შეთანხმებული) პოზიცია უნდა მიიღოს. ევროკავშირს უფლება აქვს, რიგ თემებზე გააკეთოს შენიშვნები, წამოაყენოს დამატებითი პირობები, ასევე, კანდიდატისათვის დახუროს რიგი სფეროები (მაგალითად, წევრობა არ ნიშნავს ერთიან სავალუტო სივრცეში განწევრიანებას და ა.შ.), რომელთა გახსნა შესაბამისი მოთხოვნების შერულების შესაბამისად მოხდება.

მოლაპარაკებების ტემპი რეფორმების სინქარეზება დამოკიდებულია. მოლაპარაკებების ხანგრძლივობა, შეიძლება, ქვეყნების მიხედვით განსხვავდებოდეს. ამავე დროს თითოეულ სფეროში მიღწეული უნდა იქნეს ევროკავშირის ყველა წევრი სახელმწიფოს თანხმობა.

ევროკავშირთან ქვეყნის შეერთების ხელშეკრულება ძალაში შედის, როცა:

- წინადადება მიიღებს ევროკავშირის საბჭოს, კომისიისა და ევროპარლამენტის მხარდაჭერას;
- მას ხელს მოაწერს კანდიდატი ქვეყნისა და ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყნის მთავრობა;
- იგი რატიფიცირებული იქნება კანდიდატი ქვეყნისა და თითოეული ინდივიდუალური ქვეყნის მიერ მათი კონსტიტუციური წესების მიხედვით (საპარლამენტო არჩევნები, რეფერენდუმი და ა.შ.).

ქვეყნის მიერთება:

- კანდიდატი ხდება მიერთების კანდიდატი. ეს ნიშნავს, რომ ქვეყანა ევროკავშირის სრულუფლებიანი წევრი ხელშეკრულების რატიფიცირების შემდეგ, დათქმული ვადის გასვლის შემდეგ ხდება;
- უშუალო შეერთებამდე ქვეყანა სათათბირო ხმის უფლებით სარგებლობს ევროკავშირის წინადადებების, რეკომენდაციების ან ინიციატივების განხილვაში და ევროკავშირის ორგანოებსა და სააგენტოებში „აქტიური დამკვირვებლის სტატუსით“ მონაწილეობს.<sup>53</sup>
- 

<sup>53</sup> წყარო: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en), [22.02.2019].



## 5.2. ურთიერთობა განუვრცობის ნინა სტატუსის მქონე ქვეყნებთან (IPA)

აღნიშნული მდგომარეობის ყველაზე ნათელი მაგალითია შვედეთის წინა დახმარების ინსტრუმენტი სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპისათვის (IPA).

პროგრამის წევრებს წარმოადგენენ: ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, თურქეთი, კოსოვო (რომელიც ყველა ქვეყნის მიერ არ არის აღიარებული), სერბეთი, მონტენეგრო (ჩერნოგორია) და ჩრდილოეთ მაკედონია.

პროგრამის ბიუჯეტმა ჯამურად 2007-2013 წლებში 11.5 მილრდ. ევრო, ხოლო 2014-2020 წლებში - 11.7 მილრდ. ევრო შეადგინა და სრულად ფინანსდება ევროკავშირის მიერ.

2007-2013 წლებში პირველი ეტაპი (IPA I) ხორციელდებოდა. პროგრამის ფარგლებში მუშაობა მიდიოდა ისეთ სფეროებში არსებული პრობლემების გადასაწყვეტად, როგორცაა: ენერგეტიკული დეფიციტი, დაბინძურება, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის დაბალი დონე, კრიმინოგენული დონე საზღვრისპირა რეგიონებში და სხვა.

თანამშრომლობა რეგიონული თანამშრომლობის საბჭოს (RCC) ფორმატში მიმდინარეობდა. საბჭო სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის თანამშრომლობის პროცესის საოპერაციო ჯგუფის (SEECF - ყოფილ იუგოსლავიაში (1996) ომის შემდეგ შექმნილი დიპლომატიური და პოლიტიკური დიალოგის ფორუმი) ინსტრუმენტია. თავის მხრივ SEECF- ის წევრი ქვეყნები არიან: ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა, ბულგარეთი, თურქეთი, მოლდოვა, მონტენეგრო, სერბეთი, რუმინეთი, საბერძნეთი, სლოვენია, ჩრდილოეთ მაკედონია და ხორვატია. თავმჯდომარეს როტაციის პრინციპით ირჩევენ.

გარდა RCC-ისა, IPA-ს ფარგლებში მოქმედებს ისეთი ინსტრუმენტები, როგორცაა:

- ეკონომიკა - ცენტრალური ევროპის თავისუფალი ვაჭრობის შეთანხმება (CEFTA, 2006-დან);
- საჯარო ადმინისტრირება - საჯარო ადმინისტრირების რეგიონული სკოლა (ReSPA, 2010-დან);
- გარემოს დაცვა - განუვრცობის რეგიონული ქსელი (RENA);
- ინფრასტრუქტურა - დასავლეთ ბალკანეთის საინვესტიციო ჩარჩო (WBIF);
- ენერგეტიკა - ენერგეტიკული თანამეგობრობის ხელშეკრულება (2006);
- ტრანსპორტი - სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის სატრანსპორტო ობსერვატორია (SEETO);
- ავიაცია - ევროპული საერთო საავიაციო ზონის შეთანხმება (2006).

აღნიშნული ინსტრუმენტების გარდა, ცალკე მუშაობა მიმდინარეობდა წევრი ქვეყნების იუსტიციისა (პროკურატურა) და შინაგან საქმეთა (საერთაშორისო სამართალდამცავი საკოორდინაციო ორგანოების ქსელი - ILECUs) სამინისტროებთან.

2014-2020 წლებში პროგრამის მეორე ფაზა (IPA II) დაიწყო. ამჟამად პროგრამა ევროკავშირის მხრიდან დახმარებას ოთხი მრავალპროფილური მიმართულებით უზრუნველყოფს:

ა) ჰორიზონტალური მხარდაჭერა. ტექნიკური დახმარება - ევროკავშირისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ცოდნისა და საუკეთესო პრაქტიკის გადაცემა

(სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერება, დამოუკიდებელი მედია, უმაღლესი განათლებისა და ახალგაზრდების მობილობის ხელშეწყობა - ერაზმუს+ და სხვა ანალოგიური პროგრამების მეშვეობით).

ბ) რეგიონული სტრუქტურები და ქსელები. პირველი ეტაპის აღწერისას ჩამოვლილი მექანიზმების გარდა აღსანიშნავია:

- გარემო და კლიმატის რეგიონული მიერთების ქსელი (ECRAN);
- რეგიონული სოფლის განვითარების მუდმივმოქმედი სამუშაო ჯგუფი (SWG);
- განათლება და დასაქმების პლატფორმები.

გ) რეგიონული საინვესტიციო მხარდაჭერა - მიზნობრივი პროექტები, რომლებიც ხელს უწყობს სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებას ერთზე მეტი IPA II ბენეფიციარის მონაწილეობით და ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებით, როგორცაა:

- დასავლეთ ბალკანეთის საინვესტიციო ჩარჩო;
- მწვანე ზრდის ფონდი;
- დასავლეთ ბალკანეთის საწარმოო განვითარებისა და ინოვაციების განყოფილება;
- ევროპული ფონდი სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპისათვის;
- რეგიონული საბინაო პროგრამა.

დ) ტერიტორიული თანამშრომლობა - სხვადასხვა (საზღვრისპირა რეგიონების, საზღვრებს შორის რეგიონების, ტრანსნაციონალური) თანამშრომლობის პროგრამები.<sup>54</sup>

### 5.3. ურთიერთობა ევროკავშირის უმაღლეს მენეჯერებთან (ENP)

ევროკავშირის მეზობელ ქვეყნებთან ურთიერთობა ევროკავშირის სამეზობლო პოლიტიკის (ENP) მექანიზმით ხორციელდება.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკა (ENP) ევროკავშირის 16 უახლოეს მეზობელ ქვეყანას მოიცავს, რომლებიც ორ ჯგუფად არიან წარმოდგენილი:

- სამხრეთის პარტნიორობა - ალჟირი, ეგვიპტე, ისრაელი, იორდანია, ლიბანი, ლიბია, მაროკო, პალესტინა (არ წარმოადგენს საერთაშორისო სამართლის სუბიექტს), სირია და ტუნისი;
- აღმოსავლეთის პარტნიორობა - აზერბაიჯანი, ბელარუსი, მოლდოვა, საქართველო, სომხეთი და უკრაინა.

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის სისტემის ჩამოყალიბება 2003 წლიდან დაიწყო და 2004 წელს გაფორმდა. მან ევროკავშირის ადრე არსებული პოლიტიკა ჩაანაცვლა, რომელიც ყველა ქვეყანასთან თანამშრომლობას გულისხმობდა კეთილდღეობის, სტაბილურობისა და უსაფრთხოების განმტკიცების მიზნით.

სამეზობლო პოლიტიკა 2011 წელს განახლდა „არაბული გაზაფხულის“ მოვლენების შემდეგ. ამ პერიოდში, სამეზობლოში შეცვლილი პოლიტიკური სიტუაციის გამო, აუცილებელი გახდა ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის შემდგომი განახლება.

<sup>54</sup> წყარო: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en), [22.02.2019].

განახლებული პოლიტიკის მთავარი მიმართულებები 2015 წლის 18 ნოემბერს გამოქვეყნდა. მას წინ უძღოდა საჯარო კონსულტაციები საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და პარტნიორი ქვეყნების ხელისუფლებებსა და სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებთან. განახლებული ENP-ის უმთავრესი მიზანი სამიზნე რეგიონის სტაბილიზაციაა პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და უსაფრთხოების სფეროებში.

შესწორებული ENP-ის ორი უმთავრესი პრინციპია:

- მეზობლებისადმი დიფერენცირებული მიდგომის განხორციელება - ყველა ქვეყანა ერთიანი მიდგომების ობიექტი არ არის და მათ სხვადასხვა მისწრაფებები გააჩნიათ (მაგალითად, მოლდოვა, საქართველო და უკრაინა ასოცირებულ ქვეყნებს წარმოადგენენ, როცა ბელორუსი და სომხეთი ევრაზიული კავშირის წევრები არიან).
- ევროკავშირისა და პარტნიორი ქვეყნების ინტერესებზე უკეთ რეაგირება - პარტნიორი ქვეყნებისა და წევრი სახელმწიფოების მონაწილეობის ხარისხის გაზრდა.

პროგრამის დაფინანსება ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის (ENI) მეშვეობით ხდება. დაფინანსების ჯამური მოცულობა 2014-2020 წლებში 15.4 მილრდ. ევროს შეადგენს.

პროგრამის ხარჯვის პოლიტიკა წინა გამოცდილებაზე დაფუძნებული და ოთხ მიზანს ისახავს: კარგი მმართველობა, დემოკრატია, კანონის უზენაესობა და ადამიანის უფლებები. გარდა ამისა, დამატებით გაჩნდა სამი პრიორიტეტი: სტაბილური ეკონომიკური განვითარება, უსაფრთხოების განზომილება და მიგრაცია და მობილობა.

ძირითადი პრიორიტეტების გარდა, ევროკავშირი სამეზობლო ქვეყნებში ისეთი მიმართულებებითაც ახორციელებს საქმიანობას, როგორცაა:

- ორმხრივი თანამშრომლობა - ENP დაფინანსების დიდი ნაწილი ცალკეულ პარტნიორ ქვეყნებთან ორმხრივ თანამშრომლობაზეა მიმართული. თითოეული პარტნიორი ქვეყნისთვის შემუშავებულია ორმხრივი სამოქმედო გეგმები (AP), რომელიც შეთანხმებულია ევროკავშირსა და პარტნიორ ქვეყანას შორის (ასახავს მიმდინარე პოლიტიკური და ეკონომიკური რეფორმების დღის წესრიგს მოკლე და საშუალოვადიან პრიორიტეტებთან მიმართებაში).
- რეგიონული, სამეზობლო და საზღვრისპირა თანამშრომლობა - ENP მხარს უჭერს რეგიონული, სამეზობლო და ტრანს-სასაზღვრო თანამშრომლობას (CBC), რაც ორმხრივ თანამშრომლობას ავსებს.
- სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერა - სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერება და რეფორმების პროცესში მათი ჩართვის უზრუნველყოფა.

გარდა ამისა, პარტნიორ ქვეყნებში სხვა პროგრამებიც მოქმედებს: დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი (EIDHR); არასახელმწიფო აქტორები (NSA); ადგილობრივი ხელისუფლების თემატური პროგრამა (NSA-LA); ENI-ს სამოქალაქო საზოგადოების პლატფორმა და ა.შ.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> წყარო: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en), [22.02.2019].

## 5.4. აღმოსავლეთი პარტნიორობა (EaP)

აღმოსავლეთ პარტნიორობა (EaP) არის ერთობლივი ინიციატივა, რომელიც მიზნად ისახავს ევროკავშირის (მისი წევრი ქვეყნების) ურთიერთობების გაღრმავებას აზერბაიჯანთან, ბელარუსთან, მოლდოვასთან, საქართველოსთან, სომხეთთან და უკრაინასთან.

შედეგზე ორიენტირებული მიდგომის მხარდასაჭერად, ევროკომისიამ და ევროპის საგარეო ქმედებათა სამსახურმა 2020 წლისათვის მისალწვევი 20 მიზანი გამოყვეს, რომელიც 4 ჯგუფად დაიყო და მხარი აღმოსავლეთ პარტნიორობის სამიტმა (ბრიუსელი, 2017 წლის ნოემბერი) დაუჭირა:

გამჭოლი თემები:

1. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების უფრო მეტი ჩართულობა;
2. გენდერული თანასწორობისა და არა-დისკრიმინაციის დონის ზრდა;
3. კომუნიკაციის გაძლიერება და მედიის დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა.

ა. ძლიერი ეკონომიკა:

4. საინვესტიციო და ბიზნესგარემოს გაუმჯობესება, მცირე და საშუალო ბიზნესის პოტენციალის ზრდა;
5. ფულადი სახსრებისა და ფინანსური ინფრასტრუქტურის ხელმისაწვდომობა;
6. ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე;
7. ციფრული ბაზრების ჰარმონიზაცია;
8. პარტნიორ ქვეყნებსა და ევროკავშირს შორის ინტერ-რეგიონული ვაჭრობის ხელშეწყობა.

ბ. ძლიერი მმართველობა:

9. კანონის უზენაესობის და ანტიკორუფციული მექანიზმების გაძლიერება;
10. სასამართლო რეფორმების განხორციელების ხელშეწყობა;
11. საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განხორციელების ხელშეწყობა;
12. თანამშრომლობა უსაფრთხოების სფეროში;
13. TEN-T ძირითადი ქსელების, ტრანსპორტის გაფართოება;
14. ენერგომომარაგების უსაფრთხოების გაზრდა.

გ. ძლიერი კავშირგაბმულობა:

15. ენერგოეფექტურობის გაზრდა და განახლებადი ენერჯის გამოყენება; მავნე გაზების გამოყოფის შემცირება;
16. გარემოს დაცვა და ადაპტაცია კლიმატის ცვლილებისადმი.

დ. ძლიერი საზოგადოება:

17. პროგრესი სავიზო ლიბერალიზაციისა და მობილობის პარტნიორობის სფეროში;
18. ახალგაზრდების უნარ-ჩვევების ზრდა, მათ დასაქმებაში ინვესტიციების გაძლიერება;
19. აღმოსავლეთ პარტნიორობის ევროპული სკოლის ჩამოყალიბება;
20. აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ევროკავშირის კვლევებისა და ინოვაციების სისტემებისა და პროგრამების ინტეგრირება.

ამ მიზნების მისაღწევად მომზადდა 2017/2018-2020 წლების ახალი მრავალწლიანი დახმარების ჩარჩოები (სამოქმედო გეგმები 2020 წლამდე), პროგრესის მონიტორინგის უფრო ადვილი ფორმების ჩათვლით. 2018 წლის სექტემბერში, ევროკომისიის მიერ განხორციელებული შიდა მონიტორინგის შემდეგ, EEAS-მ 20 მიზნის მიღწევის მიმართულებით პროგრესი შეაფასა.

გარდა აღნიშნულისა, აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრები მონაწილეობენ პროგრამებში: Erasmus+, TAIEX, Twinning, SIGMA, სამეზობლოს ინვესტირების შესაძლებლობა (Neighbourhood Investment Facility) და ტრანს-სასაზღვრო თანამშრომლობა.

დაბოლოს, აღმოსავლეთ პარტნიორობა გაეროს 2030 მდგრადი განვითარებისა (UN 2030 Sustainable Development Goals ) და კლიმატის ცვლილების პარიზის შეთანხმების (Paris Agreement on Climate Change) ძირითადი გლობალური პოლიტიკის მიზნებსაც უჭერს მხარს.<sup>56</sup>

## თავი 6. მრავალდონიანი მმართველობა

**განსახილველი საკითხები:** თანამედროვე სახელმწიფოსა და საზოგადოების ტრანსფორმაციის ტენდენციები და მრავალდონიანი მმართველობის წარმოშობის პირობები. მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფცია და გამოწვევები.

### 6.1. თანამედროვე სახელმწიფოსა და საზოგადოების ტრანსფორმაცია

თანამედროვე განვითარებადი, სწრაფად ცვალებადი და გლობალიზებული სამყარო ახალ გამოწვევებს წარმოშობს. გლობალიზაციის მამოძრავებელი ძალები - ტექნოლოგიური პროგრესი, საერთაშორისო ვაჭრობა, ინვესტიციები, ქვეყნებს შორის ფინანსური და ადამიანური კაპიტალის დაუბრკოლებელი დინება, ცოდნაზე და ინოვაციებზე დამყარებული ეკონომიკა - სახელმწიფო ხელისუფლებას მძიმე ტვირთად აწვება. სულ უფრო მცირდება იმ საკითხების ნუსხა, რომლის გადაწყვეტა მხოლოდ ქვეყნის საშინაო პრობლემაა. ქვეყნის შიგნითაც კი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში რამდენიმე დაინტერესებული საჭარო და კერძო მხარეა ჩართული. არსებითად შეიცვალა მოქალაქეთა მოთხოვნილებები და საზოგადოების სოციალური სტრუქტურაც.<sup>57</sup> „პრობლემების ბუნება, რომელიც სახელმწიფოს წინაშე დგას, შეიცვალა. პრობლემების არსი ისევე, როგორც მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები, სულ უფრო სადავო ხდება... პრობლემების გართულებასთან ერთად სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობები, მათ თავი გაართვას, შემცირდა.“<sup>58</sup>

საზოგადოებრივი საქმეების მართვის სფეროში მიმდინარე ტრანსფორმაციის პროცესში სამი ზოგადი ტენდენცია შეინიშნება: პირველი, მართვის პროცესში საჭარო ხელისუფლების როლის ცვლილება; მეორე, ცენტრალური - სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების ტერიტორიული და სექტორული ტრანსფორმაცია და მესამე, საერთაშორისო რეჟიმების გაზრდილი გავლენა და საერთაშორისო კონკურენცია. ეს

<sup>56</sup> წყარო: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en), [22.02.2019].

<sup>57</sup> Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Brookings Institution Press/Ash Center, Washington, 2007, 4-6.

<sup>58</sup> Pollitt C., Advanced Introduction to Public Management and Administration. Cheltenham, Edward Elgar, Northampton, 2016, 46.

ტენდენცია ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების პროცესშიც მკვეთრად შეინიშნება.<sup>59</sup>

### *პირველი ცვლილება*

სახელმწიფოს როლი საზოგადოებრივი საქმეების მართვის სფეროში ტრანსფორმაციას განიცდის. სახელმწიფოს და საზოგადოების სტრუქტურა დღეს გაცილებით უფრო რთული და მრავალფეროვანი გახდა და უფრო რთული და მრავალფეროვანი ინტერესებიც გაუჩნდა. თანამედროვე საზოგადოების მართვის პროცესში სულ მცირე სამი სექტორი მონაწილეობს: საჯარო ხელისუფლება, ბიზნესი და არასამთავრობო - სამოქალაქო სექტორი. თავად ამ სექტორებს შიგნითაც კი მრავალი დარგობრივი და ტერიტორიული ინტერესია.<sup>60</sup> ამდენად, დღეს საჯარო მართვის პროცესი საზოგადოებრივი საქმეების საჯარო ხელისუფლების მიერ მართვის ვიწრო მნიშვნელობას სცდება. აღნიშნულ ფორმატში საჯარო ხელისუფლებას გამოკვეთილი დომინანტი როლი აღარ გააჩნია, ის მხოლოდ პირველია თანასწორთა შორის. იერარქიული მართვის მექანიზმები კი თანამშრომლობისა და კოორდინაციის ფორმებით არის ჩანაცვლებული, რაც საერთო ინტერესების რეალიზაციას და ორმხრივ სარგებელს ეფუძნება.<sup>61</sup> ზოგიერთი მკვლევარი იმასაც მიუთითებს, რომ საჯარო მართვის მოდელმა, როდესაც ერთი ორგანიზაცია (სახელმწიფო ხელისუფლება) საჯარო საქმეებს დამოუკიდებლად მართავდა, თავისი „დრო მოჰამა“. სახელმწიფო აღარ არის სოციალური პირამიდის ერთადერთი ღერძი, საზოგადოებას სხვადასხვა ჰორიზონტალური კავშირების ქსელები მართავს.<sup>62</sup>

### *მეორე ცვლილება*

თანამედროვე გარემოში ცენტრალიზებული მართვის მოდელი, პრობლემების ერთპიროვნულად გადაწყვეტის შესაძლებლობის შემცირების შედეგად, ეფექტურობასა და, შესაბამისად, მომხიბვლელობას კარგავს.<sup>63</sup> „დიდი, ყოვლისმომცველი, შორეული უკვე აღარ ითვლება ეფექტიანობის სინონიმად.“<sup>64</sup> აღნიშნული ტენდენცია ძალიან კარგად არის გამოხატული ცნობილი ამერიკელი სოციოლოგის დანიელ ბელის განცხადებაში: „ეროვნული სახელმწიფო სულ უფრო პატარა ხდება ცხოვრების დიდი პრობლემების გადასაწყვეტად და სულ უფრო დიდია ცხოვრების პატარა პრობლემების მოსაგვარებლად.“<sup>65</sup> სახელმწიფო ხელისუფლება იმდენად არის გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მისი შესაძლებლობა, ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ, რეგიონულ პრობლემებს, შეზღუდულია. ცენტრალიზებული მართვის კრიზისმა მცირე სახელმწიფოს იდეის პოპულარიზაცია

<sup>59</sup> Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., Local and Regional Development, Routledge, London, New York, 2006, 127-28; Ansell C., The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, N3, 2000, 303-333;

<sup>60</sup> Vischer K.R., Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, Indiana Law Review, Vol. 35, №103, 2001, 126.

<sup>61</sup> Stoker G., Governance as theory: five propositions, International Social Science Journal Vol. 50, N155, 1995, 17-28; Rhodes, R. The new governance: governing without government', Political Studies Vol. 44 N4, 1996, 652-667; Pollitt, C. and Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, 21-23.

<sup>62</sup> Ansell C., The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 13, No. 3, 2000, 303-333; Koppenjan, J. and Klijn, E.H., Managing Uncertainties in Networks, Routledge, London, 2004, 3. Pollitt, C. and Bouckaert, G. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011, 20-23.

<sup>63</sup> Vischer K.R., Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution, Indiana Law Review, Vol. 35, №103, 2001, 126.

<sup>64</sup> Delcamp A., Balducci M., Busch J., Nemery J., Pernthaler P., Uyttendaele M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, N 55, 1994, 7.

<sup>65</sup> Bell D., Previewing Planet Earth in 2013, Washington Post, B3, 1988.

მოახდინა, რამაც მსოფლიოში დეცენტრალიზაციის საყოველთაო ტენდენცია გამოიწვია.<sup>66</sup>

სახელმწიფო ხელისუფლების ფუნქციების გადინება/დანაწევრება არა მხოლოდ ქვემდგომ ტერიტორიულ დონეზე, არამედ ჰორიზონტალურ დონეზეც შეიმჩნევა, რაც სხვადასხვა ავტონომიური და ნახევრად ავტონომიური საჯარო დაწესებულებების (სააგენტოების, დეპარტამენტების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების და ა.შ.) ჩამოყალიბებაში ან/და ცალკეული სახის საჯარო სერვისების პრივატიზაციაში ვლინდება. აღსანიშნავია, რომ ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციების ტერიტორიული გადანაწილება მხოლოდ სახელმწიფოს ფარგლებში არ ხდება და რიგი საკითხები სახელმწიფოთაშორისი, რეგიონთაშორისი და მუნიციპალიტეტთაშორისი ინსტიტუციების გამგებლობის ქვეშ ექცევა.

### *მესამე ცვლილება*

გლობალიზაციის ეპოქაში სახელმწიფოს შიგა ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკაზე სულ უფრო მეტ გავლენას ახდენს საერთაშორისო ფაქტორები. პარალელურად იზრდება საერთაშორისო რეჟიმებისა და ინსტიტუტების გავლენაც (მსოფლიო სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია და ა.შ.), რაც სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობას, დამოუკიდებლად გადაწყვიტოს სხვადასხვა სახის გამოწვევები, მნიშვნელოვნად ამცირებს. ევროპაში დღეს პირდაპირ საუბრობენ რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ევროპიზაციაზე, რაც ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის მკვეთრი ზეგავლენის შედეგია.

### *რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ახალი გამოწვევები*

ზემოთ აღნიშნული ტენდენციები რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სფეროშიც მკვეთრად შეინიშნება. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე ფორმირდება, რომელშიც ჩართულია ადგილობრივი, რეგიონული, სახელმწიფო, საერთაშორისო დაწესებულებები; არასამთავრობო და ბიზნეს სექტორი და საგანმანათლებლო ინსტიტუტები. აღნიშნული რეალობა კი ახალ გამოწვევებს წარმოშობს: კოორდინაციის უზრუნველყოფა; ურთიერთთავსებადი ამოცანების განსაზღვრა; საჯარო და კერძო სექტორების მკაფიო გამიჯვნა; პასუხისმგებელი სუბიექტის იდენტიფიცირების გართულება; სხვადასხვა კერძო და საჯარო ინტერესთა დაბალანსების უზრუნველყოფა; პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობების გამიჯვნა და ა.შ.

მაგალითად, ერთი შეხედვით, ისეთი ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხის გადაწყვეტაშიც კი, როგორცია, დასახლებების წყალმომარაგებით უზრუნველყოფა, თეორიულად, შეიძლება, ჩართული იყოს რამდენიმე სახელმწიფო უწყება (გარემოს დაცვის, ფინანსების, ჯანდაცვის, ინფრასტრუქტურის, მარეგულირებელი), ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლება (ინფრასტრუქტურის მართვა-განვითარების ან სატარიფო პოლიტიკის განსაზღვრის მიმართულებით), საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (დაფინანსება) და კერძო კომპანიები (ოპერირება-მართვა).

ასეთი ვითარება კი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მართვის სფეროში ახალი მიდგომებისა და მოდელების განვითარებას მოითხოვს, რომელიც სხვადასხვა ინტერესებისა და მოთხოვნების ბალანსირებას უზრუნველყოფს და კოორდინირებული მართვის შესაძლებლობას შექმნის.

<sup>66</sup> The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.

## 6.2. მრავალდონიანი მმართველობა

სწორედ ამ რეალობას უკავშირდება მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფციის აღმოცენებაც. მრავალდონიანი მმართველობის ტერმინი, პირველად, გარი მარქსმა 1993 წელს გამოიყენა, როდესაც ევროკავშირსა და წევრ სახელმწიფოებს შორის წარმოშობილი ურთიერთობების ანალიზს ახორციელებდა.<sup>67</sup> მოგვიანებით კი, მარქსმა და ჰუგამ მრავალდონიანი მმართველობის შემდეგი განმარტება განავითარეს: მრავალდონიანი მმართველობა ეს არის მუდმივი დიალოგის და ურთიერთქმედების სისტემა სხვადასხვა ტერიტორიული დონის (საერთაშორისო, სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი) საჭარო ხელისუფლების ორგანოებს შორის.<sup>68</sup>

ისინი ერთმანეთისგან განასხვავებენ ორი ტიპის მრავალდონიან მმართველობას. პირველი ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა სხვადასხვა ტერიტორიული დონის საჭარო ხელისუფლების ორგანოების მართვის პროცესში გამოიხატება. ამ შემთხვევაში მართვის დონეების როგორც ტერიტორიული, ისე ფუნქციონალური საზღვრები (ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება) კანონმდებლობით მკაცრად არის განსაზღვრული და ფიქსირებული.

მეორე ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული საზღვრებით შებოჭილი არ არის და ნებისმიერ ტერიტორიულ საზღვრებში აღმოცენდება. ის კონკრეტულ ამოცანაზე მიბმული და არა საჭარო ხელისუფლების ტერიტორიული ორგანოების ზოგად იურისდიქციაზე. მეორე ტიპის მრავალდონიანი მმართველობა, შეიძლება, მიმართული იყოს კონკრეტული ადგილობრივი მომსახურების მიწოდებაზე (წყალმომარაგება, სკოლები, პარკები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, სახანძრო დაცვა და ა.შ.), ან კიდევ უფრო ვიწრო საკითხების გადაწყვეტაზე, როგორცაა, მაგ: ერთ მდინარეში წყლის ხარისხის მონიტორინგი. ამიტომ მას მეტი მოქნილობა და ეფექტიანობა ახასიათებს. ის, შეიძლება, შეიქმნას საჭიროებისამებრ, სპეციფიკური ამოცანის შესრულების ვადით (მაგ. სამუშაო ჯგუფები, კომისიები და ა.შ.) ან უვადოდ. მაგალითად, შვეიცარიაში მუნიციპალიტეტების მიერ გარკვეული სფეროების მართვაზე პასუხისმგებელი 200-მდე ადგილობრივი ასოციაციაა ჩამოყალიბებული. ამ დროს სპეციფიკური ფუნქციების განხორციელებისთვის მართვის ხელოვნური, დამატებითი ტერიტორიული დონე წარმოიშობა. აშშ-ში კი შექმნილია სხვადასხვა მომსახურებაზე ორიენტირებული ტერიტორიული ერთეულები (წყლის, სკოლების, სახანძრო დაცვის, ტრანსპორტის, საავადმყოფოების და ა.შ.). ბევრი მაგალითია საერთაშორისო დონეზეც, რა დროსაც საერთაშორისო, სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი აქტორები ერთობლივად მართავენ სხვადასხვა ეკონომიკურ, სატრანსპორტო, გარემოს დაცვით და სხვა საკითხებს.<sup>69</sup>

პეტერსის და პიერის მოსაზრებით, მრავალდონიან მმართველობაზე საუბრისას, ხშირად, აქცენტი საჭარო ხელისუფლების დონეებს შორის ურთიერთობებზე გადააქვთ და მთავარი საკითხი - თავად მართვის პროცესი - ყურადღების მიღმა რჩება. მათი განმარტებით „მრავალდონიანი მმართველობის“ კონცეფციას თავად ტერმინი ასახავს, რომელიც მმართველობის ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ განზომილებებს აერთიანებს. „მრავალდონიანი“ გულისხმობს სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთობათა სისტემას, ხოლო „მმართველობა“ სხვადასხვა ტერიტორიულ დონეზე სხვადასხვა დარგობრივი საჭარო უწყებების,

<sup>67</sup> Marks G., Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, In the State of the European Community, ed. Alan Cafruny and Glenda Rosenthal. Boulder, Lynne Rienner, 1993, 391-411.

<sup>68</sup> Hooghe L., Marks G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, American Political Science Review, Vol. 97, N2, 2003, 233-243.

<sup>69</sup> იქვე.



არასახელისუფლებო აქტორების (ბიზნესი, პროფესიული გაერთიანებები, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მოქალაქეები და ა.შ.) ურთიერთკავშირის, ურთიერთქმედებისა და კოორდინაციის სისტემას. მრავალდონიანი მმართველობა მართვის პროცესში მონაწილე აქტორების ინიციატივას, არაფორმალური, პარტნიორული და არაიერარქიული მართვის პრინციპებსა და ფორმებს ეფუძნება.<sup>70</sup>

ამდენად, შედარებით ვიწრო გაგებით, მრავალდონიანი მმართველობა საჯარო ხელისუფლების ორგანოებს შორის ურთიერთკავშირის, ურთიერთქმედებისა და კოორდინაციის სისტემას გულისხმობს. უფრო ფართო გაგებით კი, მრავალდონიანი მმართველობის კონცეფცია, საჯარო სექტორის გარდა, მართვის პროცესში ჩართულ არასახელისუფლებო სექტორსაც მოიცავს.

მრავალდონიანმა მმართველობამ სახელმწიფო მართვის ტრადიციული, იერარქიული მოდელი სრულად არ ჩაანაცვლა, ის დღეს სახელმწიფოს ტრადიციული მართვის სისტემის პარალელურად და მის შემავსებელ ფორმად არსებობს.<sup>71</sup> მრავალდონიანი მმართველობა საშუალებას იძლევა, მოხდეს სხვადასხვა აქტორების ძალისხმევების გაერთიანება (სინერგია), რაც ურთიერთკოორდინაციაში, პასუხისმგებლობის, გამოცდილებისა და რესურსების გაზიარებაში გამოიხატება.

მრავალდონიანი მმართველობა განსაკუთრებით აქტუალური რეგიონული განვითარების სფეროშია. რეგიონული განვითარების პოლიტიკურ პროცესში ჩართული აქტორების რაოდენობა როგორც ვერტიკალურ (ტერიტორიულ), ისე ჰორიზონტალურ (დარგობრივ, სექტორულ) დონეზე მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. ამდენად, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა უფრო მრავალდონიანი, კომპლექსური და არაპროგნოზირებადი გახდა. OECD-ის მიხედვით, მრავალდონიანი მმართველობის ამოცანას ხუთი ზოგადი გამოწვევის ბალანსირება წარმოადგენს:

1. ინფორმაციული ნაკლებობა - საჯარო პოლიტიკის შემუშავების, დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში საჯარო ხელისუფლების დონეებს შორის ინფორმაციის არასიმეტრიული გადანაწილება;
2. შესაძლებლობებს შორის სხვაობა - ადამიანური რესურსების, გამოცდილების ან ინფრასტრუქტურის არათანაბარი ბალანსი;
3. ფისკალური დეფიციტი - ადგილობრივ შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის დისბალანსის არსებობა;
4. ადმინისტრაციული შეზღუდვა - გადასაწყვეტი ეკონომიკური და სხვა პრობლემების ტერიტორიული მასშტაბი შესაბამისი ხელისუფლების ტერიტორიულ საზღვრებს სცდება;
5. პოლიტიკური შეზღუდვა - ცენტრალური უწყებების გადაწყვეტილებების ნეგატიური ტერიტორიული ზემოქმედების არასათანადოდ გათვალისწინება.<sup>72</sup>

ამ გამოწვევების ბალანსირების მიზნით, რეგიონული განვითარების სფეროში მრავალდონიანი მმართველობის სხვადასხვა ინსტრუმენტები ვითარდება. ახალი ინსტრუმენტები ყალიბდება როგორც ცენტრალურ, ისე რეგიონულ, ადგილობრივ, სახელმწიფოთაშორის, რეგიონთაშორის, მუნიციპალიტეტთაშორის ტერიტორიულ დონეზეც.

<sup>70</sup> Peters G., Pierre J., *Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios*, Palgrave Macmillan, 2005, 82-87.

<sup>71</sup> Guy P., Pierre J., *Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance, Policy and Politics*, Vol. 29, 2000, 131-35.

<sup>72</sup> Charbit C., Michalun M.V., *Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD Publishing, 2009, 20-25.

# თემა 7. მრავალდონიანი მმართველობისა და ინტერსექტორული თანამშრომლობის ინსტრუმენტები

**განსახილველი საკითხები:** მრავალდონიანი მმართველობისა და ინტერსექტორული თანამშრომლობის პრაქტიკა. საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოქმედი მრავალდონიანი მმართველობისა და ინტერსექტორული თანამშრომლობის ინსტიტუციური, პროგრამული, ფინანსური და სახელშეკრულებო ინსტრუმენტების მიმოხილვა.

სხვადასხვა სექტორული და ტერიტორიული პოლიტიკების ურთიერთკავშირის გაცნობიერებამ სახელმწიფოები ვერტიკალური (სხვადასხვა ტერიტორიული დონე) და ჰორიზონტალური (სხვადასხვა სექტორული პოლიტიკა) თანამშრომლობის მექანიზმების განვითარების აუცილებლობის წინაშე დააყენა. ამ რეალობას მრავალდონიანი მმართველობის და სექტორული პოლიტიკის ჰორიზონტალური კოორდინაციის ინსტრუმენტების განვითარება მოჰყვა. მრავალდონიანი მართვის ზოგიერთი ინსტრუმენტი, ერთდროულად, როგორც ვერტიკალური, ისე ჰორიზონტალური კოორდინაციის მიზანს ემსახურება.

ქვემოთ განხილულია მრავალდონიანი მმართველობისა და სექტორული კოორდინაციის გავრცელებული ინსტრუმენტები. აღნიშნული ინსტრუმენტები ფორმალურად რამდენიმე ჯგუფად, შეიძლება, დაიყოს, კერძოდ: ინსტიტუციურ, ფინანსურ, სახელშეკრულებლო და პროგრამულ ინსტრუმენტებად.

## 7.1. ინსტიტუციური ინსტრუმენტები

**ერთობლივი კომისიები, კომიტეტები, საბჭოები** (შემდგომში, ერთობლივი კომისიები). რეგიონული პოლიტიკის ჰორიზონტალური და ვერტიკალური კოორდინაციის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ ინსტრუმენტს რეგიონული განვითარების ერთობლივი კომისიები წარმოადგენს. როგორც წესი, აღნიშნულ კომისიებში უზრუნველყოფილია როგორც სხვადასხვა ტერიტორიული ხელისუფლების წარმომადგენლების, ასევე ბიზნესის, არასამთავრობო სექტორისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების მონაწილეობა. ისინი, შეიძლება, შეიქმნან როგორც ცენტრალურ, ისე რეგიონულ და ადგილობრივ ტერიტორიულ დონეზე. ერთობლივი კომისია რეგიონული პოლიტიკის წარმოების ყველა ეტაპზე, შეიძლება, იყოს ჩართული.<sup>73</sup>

ცენტრალურ დონეზე ასეთი კომისიებია შექმნილი, მაგალითად: იტალიაში, ესპანეთში, ავსტრიაში, შვეიცარიაში და ა.შ. საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ კომისიის საქმიანობის ეფექტიანობისთვის მნიშვნელოვანია კომისიის ხელმძღვანელის როტაციის მექანიზმის არსებობა, რაც, ერთი მხრივ, კომისიის ერთი უწყების ქვეშ დაქვემდებარების რისკს ამცირებს და, მეორე მხრივ, სხვა უწყებების მართვის პროცესში ჩართულობის ინტენსიურობის და შედეგებზე პასუხისმგებლობის გაზიარების შესაძლებლობას ქმნის. ამასთან, რაც უფრო მაღალი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის დონეზეა კომისია წარმოდგენილი (მაგალითად, მინისტრები და პრემიერ-მინისტრი), მით უფრო მეტად აქვს მას გადაწყვეტილების მიღების უნარი.<sup>74</sup>

ქვეყნების ნაწილში ასეთი კომისიები რეგიონულ დონეზეც იქმნება. მაგალითად, დანიის 6 რეგიონში რეგიონული ზრდის 6 ფორუმი შექმნილი. ფორუმი შედგება რეგიონული და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, რეგიონული პროფესიული

<sup>73</sup> OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, 2010, 25-26, 30.

<sup>74</sup> იქვე.

კავშირების, ბიზნესასოციაციებისა და საგანმანათლებლო სექტორის წარმომადგენლებისგან. რეგიონული ფორუმი იღებს როგორც რეგიონის სტრატეგიული დაგეგმვის, ისე სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ გადაწყვეტილებას. რეგიონულ დონეზე მსგავსი კომისიები ფუნქციონირებს პორტუგალიაში, ისლანდიაში და ჰოლანდიაში, თუმცა დანიისგან განსხვავებით, ამ ქვეყნებში რეგიონული ადგილობრივი ხელისუფლება არ არსებობს და მაკორდინირებელ ფუნქციებს დეკონცენტრირებული სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ.<sup>75</sup>

**რეგიონული განვითარების სააგენტოები და სამინისტროები.** ევროკავშირის ყველა სახელმწიფოში შექმნილია რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ვერტიკალურ და ჰორიზონტალურ კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი ერთეული. ეს, შეიძლება, იყოს რეგიონული განვითარების ავტონომიური სააგენტოები (ცენტრალურ ან/და რეგიონულ დონეზე, მაგალითად, საფრანგეთი, ჰოლანდია, ავსტრია, დიდი ბრიტანეთი) ან/და რეგიონული განვითარების სამინისტროები. სპეციალიზირებული სამინისტროების შექმნის ტენდენცია განსაკუთრებით მაღალია აღმოსავლეთ ევროპაში (სლოვაკეთი, ჩეხეთი, სლოვენია, ხორვატია, პოლონეთი, ლიტვა და ა.შ.).

ზოგ ქვეყნებში შეინიშნება კონკრეტულ რეგიონებზე პასუხისმგებელი სახელმწიფო-მინისტრების დანიშვნის პრაქტიკაც. მაგალითად, საფრანგეთში - პარიზის რეგიონის, ჰოლანდიაში - რანდშტადის რეგიონის, კანადაში - რამდენიმე ფედერალური რეგიონის და ა.შ. აღნიშნული უწყებების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანა რეგიონული განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტების იმპლემენტაციის საერთო კოორდინაცია, მონიტორინგი და შეფასებაა. სახელმწიფო მინისტრი რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაციასა და ხელმძღვანელობას როგორც ჰორიზონტალურ, ისე ვერტიკალურ დონეებზე უზრუნველყოფს.<sup>76</sup>

**რეგიონული ხელისუფლების ჩამოყალიბება.** დეცენტრალიზაცია და რეგიონალიზაცია დღეს ტერიტორიული მართვის ერთ-ერთი აშკარა ტენდენციაა. ამაში იგულისხმება ხელისუფლების როგორც დეკოლუციის (რეგიონული თვითმმართველობა), ისე დეკონცენტრაციის (რეგიონში სახელმწიფოს წარმომადგენლობა) შემთხვევები. რეგიონული ხელისუფლების შექმნის ან გაძლიერების ტენდენცია იკვეთება როგორც აღმოსავლეთ, ისე დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში (ჩეხეთი, სლოვაკეთი, პოლონეთი, დანია, ფინეთი, საფრანგეთი, ხორვატია).

რეგიონალიზაციის განსაკუთრებული და შედარებით ახალი მოდელია ასიმეტრიული დეცენტრალიზაცია. მაგალითად, შვედეთში რეგიონული განვითარების პროგრამების იმპლემენტაციისა და რეგიონული მნიშვნელობის პროექტების განხორციელების მიზნით, რეგიონალიზაცია ქვეყნის ტერიტორიის მხოლოდ ნაწილს შეეხო. კერძოდ, პილოტური რეფორმის სახით ორ რეგიონში რეგიონული დონის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ჩამოყალიბდა. დღეს ქვეყნის რეგიონალიზაციის საკითხი უკვე აქტიურად განიხილება. მსგავსი პილოტური რეფორმა ხორციელდება ფინეთშიც.<sup>77</sup>

**ერთობლივი დაწესებულებები (სამსახურები, სააგენტოები და ა.შ.).** ადგილობრივ დონეზე ხშირია ერთობლივი სპეციალიზებული დაწესებულებების ჩამოყალიბების პრაქტიკა. როგორც წესი, ერთობლივი დაწესებულებების შექმნა მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობის ერთ-ერთი გავრცელებული ფორმაა, რა დროსაც ცალკეული ფუნქციების განხორციელების ტერიტორიული მასშტაბი ფართოვდება და წარმოიქმნება ხელოვნურად მართვის დამატებითი ტერიტორიული დონე. აღნიშნული დაწესებულებები, შეიძლება, რეგიონულ (რაიონულ) დონეზეც ოპერირებდეს. სპეციალიზებული ორგანოები

<sup>75</sup> იქვე.  
<sup>76</sup> იქვე.  
<sup>77</sup> იქვე, 31-36.

ერთი ან რამდენიმე ფუნქციის ერთობლივი მართვის ან მომსახურების მიწოდების მიზნით იქმნება. ამ მიმართულებით საინტერესოა აშშ, სადაც განათლების, წყალმომარაგებისა და ტრანსპორტის სფეროების მართვის მიზნით სხვადასხვა მუნიციპალიტეტების მიერ რაიონული მართვის (წყლის რაიონები, სკოლების რაიონები და ა.შ.) ორგანოები იქმნება. სპეციალიზებული ერთობლივი სამსახურების შექმნის გავრცელებული პრაქტიკა არსებობს, მაგალითად, ესპანეთში, სადაც ხშირია მუნიციპალიტეტების მიერ წყალმომარაგებისა და ნარჩენების მართვის ერთობლივი სამსახურის შექმნის შემთხვევა.<sup>78</sup>

ზოგიერთ ქვეყანაში მუნიციპალიტეტთაშორისი თანამშრომლობა სავალდებულოა კანონით. მაგალითად, ფინეთში პირველადი ჯანდაცვისა და ზოგადი განათლების ფუნქციის შესასრულებლად საჭიროა, ტერიტორია აერთიანებდეს, შესაბამისად, არანაკლებ 20000 და 50000 მოსახლეს. აღნიშნული მოთხოვნის შესასრულებლად მუნიციპალიტეტებს სამი არჩევანი აქვთ: ნებაყოფლობით ოფიციალურად გაერთიანდნენ; ჩამოაყალიბონ ერთობლივი საბჭო; ან, აღნიშნული სერვისი სხვა, უფრო მსხვილი მუნიციპალიტეტისგან შეიძინონ. ნორვეგიაშიც აქვს მუნიციპალიტეტს უფლება, საკუთარი ფუნქციების განხორციელება სხვა მუნიციპალიტეტს გადასცეს.

## 7.2. პროგრამული ინსტრუმენტები

**რეგიონული განვითარების სტრატეგიები და პროგრამები.** რეგიონული პოლიტიკის ჰორიზონტალური და ვერტიკალური კოორდინაციის უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს სტრატეგიული დაგეგმვა და პროგრამირება წარმოადგენს. რეგიონული განვითარების დაგეგმვისა და პროგრამირების მექანიზმებს თითქმის ყველგან ვხვდებით. ყველაზე დახვეწილი კი ეს ინსტრუმენტი ევროკავშირის ქვეყნებშია. აღნიშნული ინსტრუმენტის ეფექტიანი გამოყენებისთვის აუცილებელია ეროვნული, რეგიონული და ადგილობრივი დაგეგმარების თანხვედრისა და სინერჯის მიღწევა. ამ ამოცანების განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით, დაგეგმარების მრავალდონიანი სისტემა ხშირად სპეციალური, რეგიონული განვითარების შესახებ კანონის საფუძველზე ყალიბდება და სამართლებრივად სავალდებულო ფორმა აქვს.<sup>79</sup> რეგიონული განვითარების შესახებ კანონი დღეს გააჩნია აღმოსავლეთ ევროპის თითქმის ყველა ქვეყანას (პოლონეთი, ჩეხეთი, ლიეტუვა, ლატვია, ფინეთი, ხორვატია, ბულგარეთი, რუმინეთი და ა.შ.).

გავრცელებული პრაქტიკით რეგიონული განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება-განხორციელების კოორდინაციის ფუნქცია სხვადასხვა ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლების ორგანოებს გააჩნიათ (მთავრობა, კომისიები, სპეციალიზირებული სამინისტროები, სააგენტოები, რეგიონული საბჭოები, რეგიონული სააგენტოები და ა.შ.).

**ტერიტორიული თავსებადობის მექანიზმი (Territorial Proofing Mechanism).** ტერიტორიული თავსებადობის მექანიზმი ცენტრალურ დონეზე რეგიონული პოლიტიკის შემუშავება-დაგეგმვის პროცესში ჰორიზონტალური კოორდინაციის ინსტრუმენტია. ამ მექანიზმის ამოცანაა სექტორული პოლიტიკების იმპლემენტაციის დაწყებამდე მათი შესაძლო უარყოფითი ტერიტორიული გავლენა გადაამოწმოს. ეს ინსტრუმენტი გამოიყენება, მაგალითად, ფინეთში, კანადაში, სამხრეთ კორეაში, დიდ ბრიტანეთში. ამ ინსტრუმენტის ფარგლებში ფინეთში სექტორული სამინისტროები ვალდებული არიან, ჰქონდეთ სექტორული პოლიტიკის ტერიტორიული აქტივობების განმსაზღვრელი სტრატეგიული დოკუმენტი და სამოქმედო გეგმა. აღნიშნული დოკუმენტები თავსებადი უნდა იყოს

<sup>78</sup> Hooghe L., Marks G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, American Political Science Review, Vol. 97, N 2, 2003, 237.

<sup>79</sup> Bachtler J., Méndez C., Vironen H., Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America, EURO Social Programme, Madrid, 2014, 63-66.

შესაბამისი რეგიონის სტრატეგიის პრიორიტეტებთან და ამოცანებთან. სექტორული სტრატეგიების რეგიონების ეკონომიკაზე შესაძლო უარყოფითი გავლენის ანალიზს ეკონომიკის სამინისტრო უზრუნველყოფს.<sup>80</sup>

### 7.3. ფინანსური ინსტრუმენტები

რეგიონული პოლიტიკის ტერიტორიული კოორდინაციის მიზნით ყველა ქვეყანას ერთი ან რამდენიმე ფინანსური ინსტრუმენტი აქვს. ეს, შეიძლება, იყოს: რეგიონული პრიორიტეტების ტრანსფერებით დაფინანსების ან/და თანადაფინანსების ფორმით წახალისების ინსტრუმენტი, ორი ან მეტი ადგილობრივი ხელისუფლების ერთობლივი პროექტების ხელშეწყობის მექანიზმი და ა.შ.<sup>81</sup>

რეგიონული გამოწვევების საპასუხოდ განსაკუთრებით აქტუალურია მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობის წახალისების სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც რეგიონულ შედეგებზე (ამოცანებზე) ორიენტირებულია. მაგალითად, საფრანგეთში მუნიციპალიტეტთა შორის თანამშრომლობა წახალისებულია არა მხოლოდ სატრანსფერო პოლიტიკით, არამედ დამატებითი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლებით.

რეგიონული პოლიტიკის წარმოებაში ფინანსური ინსტრუმენტები განსაკუთრებით აქტიურად გამოიყენება და ვითარდება ევროკავშირის კოჭების პოლიტიკის წარმოებისას, რაც ცალკე განხილვის საგანია.

### 7.4. სახელშეკრულებო ინსტრუმენტები

**ტერიტორიული ხელშეკრულებები.** რეგიონული პოლიტიკის ვერტიკალური კოორდინაციის ერთ-ერთ გავრცელებულ მექანიზმს პარტნიორულ შეთანხმებაზე დაფუძნებული ურთიერთობები წარმოადგენს. ასეთი პარტნიორული ურთიერთობები ორმხრივი ან მრავალმხრივი ტერიტორიული ხელშეკრულებების საფუძველზე ყალიბდება, რომელიც სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლების ორგანოებს შორის ფორმდება.

განასხვავებენ სამი სახის ტერიტორიულ ხელშეკრულებას: აღმჭურველი ხელშეკრულებები, დელეგირების ხელშეკრულებები და ზიარი უფლებამოსილების ხელშეკრულებები. აღმჭურველი ხელშეკრულებების ამოცანაა, უზრუნველყოს ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების ტერიტორიული განვითარების პოლიტიკის ურთიერთკოორდინაცია და სინერგია. აღმჭურველი ხელშეკრულება ცენტრალურ ხელისუფლებას ერთიანი ტერიტორიული პოლიტიკის წარმოების საშუალებას აძლევს, ხოლო რეგიონულ და ადგილობრივ ხელისუფლებას - ადგილობრივ სპეციფიკაზე და პრობლემებზე მორგებული პროექტებისათვის დაფინანსების მოპოვების შესაძლებლობას.<sup>82</sup>

აღმჭურველი ტერიტორიული ხელშეკრულებების გაფორმების პრაქტიკა არსებობს, მაგალითად: საფრანგეთში, პოლონეთში, პორტუგალიაში, იტალიაში და ა.შ.

<sup>80</sup> OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, 2010, 26-27.

<sup>81</sup> Bachtler J., Méndez C., Vironen H., Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America, EURO Social Programme, Madrid, 2014, 68-73.

<sup>82</sup> OECD, Multi level Governance studies, Rethinking Regional Development Policy-Making, OECD, 2018, 71-74.

ტერიტორიული ხელშეკრულებები, შეიძლება, სამართლებრივად სავალდებულო ან არასავალდებულო ფორმას ატარებდეს.

*პოლონეთში* აღმჭურველი ტერიტორიული ხელშეკრულებები პოლონეთის მთავრობასა და რეგიონის თვითმმართველობას შორის ფორმდება. ტერიტორიული ხელშეკრულებები კაპიტალური პროექტების (ტრანსპორტის, განათლების, ჯანდაცვის, კულტურის, სპორტისა და ტურიზმის სფეროებში) დაგეგმვისა და განხორციელების მიზნით იდება. ის შესასრულებლად სავალდებულო დოკუმენტია. ტერიტორიული ხელშეკრულებები რამდენიმე წელზეა გათვლილი და თანადაფინანსების პრინციპს ითვალისწინებს. მთავრობის სახელით ტერიტორიულ ხელშეკრულებებს შეიმუშავებს და დებს რეგიონული განვითარების სამინისტრო. ტერიტორიული ხელშეკრულების განხორციელებაზე ზედამხედველობას რეგიონის ვოევოდა (მთავრობის წარმომადგენელი) უზრუნველყოფს.<sup>83</sup>

*საფრანგეთში* ტერიტორიული ხელშეკრულებები რეგიონის პრეფექტსა და რეგიონის თვითმმართველობის ორგანოს შორის ფორმდება. ხელშეკრულებას არასავალდებულო ფორმა აქვს, თუმცა პრაქტიკულად აქტიურად გამოიყენება. კონტრაქტების დაფინანსების ძირითად მიმართულებას ტრანსპორტი, გარემოს დაცვა, უმაღლესი განათლება და კვლევები წარმოადგენს. რეგიონული კონტრაქტების შემუშავებისა და იმპლემენტაციის ხელშეწყობის სფეროში წამყვანი პოზიცია საფრანგეთის ტერიტორიული თანასწორობის გენერალურ კომიტეტს უკავია, რომელიც ტერიტორიული კოჰეზიისა და ადგილობრივ თვითმმართველობასთან ურთიერთობის სამინისტროს ექვემდებარება.<sup>84</sup>

*კანადაში* სამმხრივი ტერიტორიული ხელშეკრულებები იდება, კერძოდ, ფედერალურ, რეგიონულ და მუნიციპალურ ხელისუფლებას შორის. ხელშეკრულების საგანია სხვადასხვა სფეროში (ეკონომიკური განვითარება, დანაშაულთან ბრძოლა, ჯანდაცვა და სხვა) ერთობლივი ამოცანების მიღწევა.<sup>85</sup>

უფლებამოსილების დელეგირების ტერიტორიულ ხელშეკრულებებს თითქმის ყველა ქვეყანაში ვხდებით. ტერიტორიული ხელშეკრულებით სახელმწიფო ხელისუფლების უფლებამოსილებების რეგიონულ ან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე დელეგირება ხდება. დელეგირების ხელშეკრულებით ცენტრალურ ხელისუფლებას საშუალება აქვს, საკუთარი პრიორიტეტების შესაბამისად, სპეციფიკური ამოცანების ადგილობრივი პირობების მისადაგებით განხორციელება უზრუნველყოფს.<sup>86</sup>

ზიარი უფლებამოსილებების ტერიტორიული ხელშეკრულებების მიზანი კი ზიარი ან მჭიდრო ურთიერთქმედებაში მყოფი სექტორული პოლიტიკის ეფექტიანი წარმოებაა. ჰოლანდიაში ზიარი უფლებამოსილების მართვის მიზნით, ტერიტორიული ხელშეკრულებები ფორმდება სხვადასხვა სფეროებში (გარემოს დაცვა, ენერგეტიკა). ხელშეკრულების მხარეებს, შეიძლება, წარმოადგენდნენ სახელმწიფო ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტებისა და კერძო სექტორის დაინტერესებული პირები. მაგალითად, 2016 წელს გაფორმდა კლიმატურ პირობებთან ადაპტაციის რეგიონული მრავალმხრივი ხელშეკრულება, რომელსაც ხელი მოაწერა გარემოს დაცვისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ, წყლის მართვის ტერიტორიულმა ორგანოებმა, ხუთმა მუნიციპალიტეტმა, კვლევითი ინსტიტუტებისა და საწარმოების წარმომადგენლებმა. ზიარი სექტორული პოლიტიკების აღსრულების მიზნით ხელშეკრულებები ფორმდება ესპანეთშიც.

<sup>83</sup> OECD, Regional Development Policies in OECD Countries, OECD, 2010, 234.

<sup>84</sup> OECD, Multi level Governance studies, Rethinking Regional Development Policy-Making, OECD, 2018, 71-74, 79.

<sup>85</sup> იქვე, 80-81.

<sup>86</sup> იქვე, 73-74.

ხელშეკრულების მხარეებს სამინისტრო და რეგიონული ხელისუფლება წარმოადგენენ. კონტრაქტს სავალდებულო ძალა აქვს და მოქმედებს მისი აღსრულების მონიტორინგის მექანიზმით.<sup>87</sup>

## თავი 8. რეგიონული განვითარების საფუძვლები და ტრადიციები საქართველოში

**განსახილველი საკითხები:** საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა. ისტორიული რეტროსპექტივა. დღევანდელი სიტუაცია: მუნიციპალიტეტები, სახელმწიფო რწმუნებულები, ავტონომიური რესპუბლიკები.

### 8.1. საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა - რეტროსპექტივა

ისტორიულად საქართველოში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი დონის გამოყოფა შეიძლება, ესენია: ე. წ. პირველი, ანუ ადგილობრივი (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) და მეორე, ანუ რეგიონული (მხარე, კუთხე, პროვინცია) დონეები:

- სოფლები და თემები ჰომოგენურ ერთობებს („სანახები“) წარმოადგენდნენ თვითკმარი გარემო პირობებით. მათი მმართველობა, ტრადიციულად, თემის უხუცესთა (ხევისბერები, მახვშები, აღსაკალები) ხელში იყო. ქალაქების წარმოშობა შიდა და გარეშე ფაქტორების ზეგავლენით (ვაჭრობა, ფორტიფიკაცია და ა.შ.) იყო ნაკარნახევი. ქალაქებში მმართველობის განვითარებული და საკმაოდ რთული სისტემა არსებობდა საკუთარი ხელისუფლებით (ქალაქის ამირები და ამირთ-ამირები, მოურავები და ა.შ.)
- რეგიონები (საერისთაოები) გარკვეულ, გეოგრაფიულად განსაზღვრულ, ერთიანი ეკონომიკური თუ სოციალური პირობების მქონე ტერიტორიებზე იქმნებოდა და მათი საზღვრები საუკუნეთა მანძილზე არ იცვლებოდა, რაც ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ფაქტორებით იყო განპირობებული.

რუსეთის იმპერიის მიერ საქართველოს ანექსიის შემდეგ (1801 წლიდან) საქართველოს ადმინისტრაციული მოწყობა იმპერიაში არსებული მოდელის საფუძველზე ჩამოყალიბდა:

- რეგიონულ დონეზე გუბერნიები და ოლქები (თბილისის, ქუთაისის, ბათუმის, სოხუმის, ზაქათალის და სხვ.) შეიქმნა, რომლებიც მაზრებად იყოფოდა. მაზრების საზღვრები, მეტწილად, ისტორიული კუთხეების საზღვრებს ემთხვეოდა;
- ქალაქებში XIX საუკუნის 60-იანი წლებიდან თვითმმართველობის სისტემების ჩამოყალიბება დაიწყო. სასოფლო დასახლებების ბაზაზე ჩამოყალიბდა თემები - ე.წ. „სასოფლო საზოგადოებები“ - შებლუდული თვითმმართველობის ელემენტებით.<sup>88</sup>

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (1918-1921) არსებობის პერიოდში ქვეყანაში თვითმმართველობის თანამედროვე სისტემა ჩამოყალიბდა - ორდონიანი თვითმმართველობით:

<sup>87</sup> იქვე.

<sup>88</sup> ხმალაძე ვ., (რედ.), კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 - 2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009.

- 20 მაზრა, სადაც არჩევნების ჩატარება მოხერხდა და კიდევ 6 მაზრა, რომლებიც ქვეყნის შემადგენლობაში მოგვიანებით, სხვადასხვა პერიოდში შემოვიდა. მაზრების მოსახლეობა საშუალოდ 120 ათ. მცხოვრებს შეადგენდა. მაზრებს მოსახლეობის მიერ 2 წლის ვადით არჩეული წარმომადგენლობითი („ერობა“) და აღმასრულებელი (გამგეობა) ორგანოები მართავდა.
- 356 თემი (1920 წლის აგვისტოს მონაცემებით) და 33 თვითმმართველი ქალაქი, სადაც არჩევნების ჩატარება ან საარჩევნოდ მომზადება (გვიან შემოერთებული ტერიტორიების გამოკლებით, სადაც კიდევ 15 ქალაქი იყო) მოესწრო. თემებისა და ქალაქების წარმომადგენლობით ორგანოებს (საბჭოებს) და აღმასრულებლებს (მოურავები ქალაქებში, თემისთავები თემებში) მოსახლეობა ასევე 2 წლის ვადით ირჩევდა. თემები არა საქართველოს ხელისუფლების, არამედ თავად სოფლის მოსახლეობის მოთხოვნის საფუძველზე იქმნებოდა.<sup>89</sup>

საბჭოთა ოკუპაციის შემდეგ ქვეყნის ადმინისტრაციული მოწყობა შეიცვალა. XX საუკუნის 20-იანი წლების ბოლოს მაზრები გაუქმდა და ბევრად უფრო მცირე რაიონები ჩამოყალიბდა, რომელთა ოდენობა, ადმინისტრაციული ცენტრები და საზღვრები ხშირად იცვლებოდა. საბჭოთა რეჟიმის არსებობის ბოლო ეტაპზე საქართველოს საბჭოთა რესპუბლიკაში 3 ავტონომიური წარმონაქმნი, 85 რაიონი, 112 ქალაქი/დაბა და 1000-მდე სასოფლო საბჭო არსებობდა.

ქვეყნის დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991წ.) შემდგომ პერიოდში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა პრაქტიკულად არ შეცვლილა. საქართველოს კონსტიტუციამაც (1995წ.) ქვეყნის ტერიტორიული მოწყობის საკითხი ღიად დატოვა და იგი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე სახელმწიფოს იურისდიქციის აღდგენამდე გადადო.

დამოუკიდებლობის პერიოდში განხორციელებული ცვლილებებიდან აღსანიშნავია:

- 1990-იანი წლების მანძილზე ისტორიულ რეგიონებში (9 ერთეული) კვაზი-სტრუქტურების - სახელმწიფო რწმუნებულების პოსტის შემოღება;
- 2006 წელს თვითმმართველობის პირველი დონის (1004 ერთეულის) გაუქმება და თვითმმართველობის ერთადერთ დონედ საბჭოთა რაიონის ბაზაზე ჩამოყალიბებული მუნიციპალიტეტების (დღევანდელი მდგომარეობით - 64 ერთეული) შექმნა.

განხორციელებული ცვლილებების შედეგად რეგიონის დონეზე ინსტიტუციების ფორმირება არ მომხდარა. რაც შეეხება მუნიციპალურ დონეს, გამსხვილების შედეგად, თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობა საშუალოდ 4.3 ათასიდან 66.2 ათას მცხოვრებამდე გაიზარდა (შდრ. საშუალო ევროპული მაჩვენებელი 6.5 ათასი მცხოვრებია).

ამ ცვლილებების შედეგად მოსახლეობა დიდად დაშორდა ადგილობრივ ხელისუფლებას, რაზეც ევროპის საბჭოს მონიტორინგის შედეგებიც მიუთითებს. თვით საქართველოს ხელისუფლების აღიარებით, ყოფილ თვითმმართველ ერთეულებში დანიშნულ მოხელეთა (რწმუნებულები და სპეციალისტები) საქმიანობის ეფექტურობა (ადგილობრივი უფლებამოსილებისა და ფინანსური რესურსების არარსებობის გამო) ძალზე დაბალია.

არსებული ხარვეზების გამოსწორების ნაწილობრივი მცდელობა იყო 2014 წელს 7 ქალაქისათვის თვითმმართველი ქალაქის სტატუსის მინიჭება. მაგრამ გაყოფილი მუნიციპალიტეტები, ადმინისტრაციული რესურსების დაზოგვის მოტივით, 2017 წელს კვლავ გაერთიანდა, თუმცა საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, ამ

<sup>89</sup> ლოსაბერიძე დ., საქართველო - ორი სახის თვითმმართველობა, ერობა, თვითმმართველობის რეფორმა საქართველოს რესპუბლიკაში 1918, საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორია (სოფლაბი), OSGF, 2017



ცვლილებას რესურსების ეკონომიის მხრივ არავითარი პოზიტიური შედეგი არ მოჰყოლია.<sup>90</sup>

## 8.2. რეგიონული მოწყობის საკითხი

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა რეგიონების არსებობას არ ითვალისწინებს. მართალია, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში არსებობს ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენლის - სახელმწიფო რწმუნებულის თანამდებობა, მაგრამ არ არსებობს თავად რეგიონი/მხარე. მხარეს არ გააჩნია იურიდიული პირის სტატუსი, საკუთარი უფლებამოსილებები, შემოსავლები და არ ჰყავს არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოები. საკითხი მხოლოდ ერთი კანონით („საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“) და საქართველოს პრეზიდენტის #406 ბრძანებულებით („სახელმწიფო რწმუნებულის დებულების დამტკიცების შესახებ“) რეგულირდება.

დამოუკიდებლობის აღდგენის (1991 წელი) შემდეგ ქვეყანაში რეგიონების საჭიროებასთან დაკავშირებით კამათი მიმდინარეობს. რეგიონული მოწყობის მომხრეები რეგიონალიზმს არსებული სოციალური, ეკონომიკური თუ პოლიტიკური პრობლემების გადაწყვეტის საშუალებად მიიჩნევენ, მოწინააღმდეგენი კი ამ პროცესში პოლიტიკური დესტაბილიზაციის საფრთხეს ხედავენ. ამ საკითხმა მიმდინარე ეტაპზე აქტუალობა ისევ შეიძინა.

საქართველოს მხარეები ერთმანეთისგან განვითარების დონითა და დინამიკით განსხვავდება. სახეზეა აშკარა და მზარდი დისბალანსი ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონებს შორის.<sup>91</sup> მშპ-ს თითქმის ნახევარი (48%) საქართველოს დედაქალაქში იქმნება და მარჯვენებელი განუხრელად იზრდება, ხოლო სხვა რეგიონების წილი მცირეა და სულ უფრო მცირდება (მაგალითად, იმერეთის წილი 1975-2013 წწ. 15,2%-დან 11%-მდე შემცირდა, კახეთის - 10%-დან 6%-მდე და ა.შ.). რეგიონებში, განსაკუთრებით კი რურალურ (სასოფლო) ზონებში, ცხოვრების ხარისხი ბევრად დაბალია, ვიდრე ურბანულ (საქალაქო) ზონებში და განსაკუთრებით - დედაქალაქში.

სულ უფრო და უფრო აშკარა ხდება რეგიონებში ცალკეული სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების განხორციელების საჭიროება, რაც, ცენტრალური ხელისუფლების უნიფიცირებული მიდგომის პირობებში, მეტად გაძნელებულია. ხშირია რეგიონისათვის არაპრიორიტეტული პროექტების განხორციელების მაგალითები (დაგუშვათ, კეთილმოწყობის სამუშაოების განხორციელება იმ დროს, როცა მწვავედ დგას საგზაო ინფრასტრუქტურისა თუ სასმელი წყლით მოსახლეობის უზრუნველყოფის პრობლემა).

კიდევ ერთი ასპექტია ევროპულ თანამეგობრობასთან საქართველოს დაახლოების მცდელობა. ევროკავშირი დიდ ყურადღებას უთმობს რეგიონების განვითარებას და საქართველოს რეგიონალიზაციის პერსპექტივა, თუ ქვეყანა ევროპული სტანდარტების დამკვიდრებისაკენ მისწრაფვის, უფრო და უფრო რეალური ხდება. მით უმეტეს, რომ საქართველოს ისტორიული კუთხეები, რომელთა ტერიტორიაზეც რეგიონებში სახელმწიფოს რწმუნებულების სამოქმედო არეალი ვრცელდება, ევროკავშირის მიერ შემუშავებულ NUTS3 დონის კრიტერიუმებს აკმაყოფილებს.

<sup>90</sup> ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები), OSGF, თბილისი, 2018.

<sup>91</sup> 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 11 ივნისის №1292 განკარგულება.

2013 წლის 1 მარტს საქართველოს მთავრობამ #223 განკარგულებით მოიწონა „საქართველოს მთავრობის დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისთვის“, რომლის თანახმად „სამხარეო ხელისუფლებაში თვითმმართველობის ელემენტების დამკვიდრება“ უნდა განხორციელდეს, თუმცა ამ მიმართულებით მომდევნო წლებში რაიმე ქმედითი ნაბიჯები აღარ გადადგმულა.

დღეისათვის, საკმაოდ შეზღუდული უფლებების მიუხედავად, ერთადერთ რეგიონად აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა, შეიძლება, ჩაითვალოს. არც საქართველოს და არც აჭარის ავტონომიის კონსტიტუციებში ნათლად არ არის გამოკვეთილი ავტონომიური რესპუბლიკის უფლებამოსილებანი და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან და აჭარის ტერიტორიაზე არსებულ თვითმმართველ ერთეულებთან ურთიერთობის საკითხები, მაგრამ საკუთარი უფლებამოსილების, საკუთარი ბიუჯეტისა და დისკრეციის არსებობის პირობებში, მეტნაკლებად შესაძლებელია, რეგიონმა თავად გადაწყვიტოს მხოლოდ ამ რეგიონისათვის დამახასიათებელი ადგილობრივი პრობლემების ნაწილი მაინც.

## თავი 9. რეგიონული განვითარების პოლიტიკა საქართველოში (ზოგადი დახასიათება)

**განსახილველი საკითხები:** რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ზოგადი მიმოხილვა: საკანონმდებლო რეგულაციები, სტრატეგიები, პროგრამები და სხვა ოფიციალური დოკუმენტები. ასოცირების შეთანხმება და რეგიონული პოლიტიკა.

### 9.1. საქართველოს რეგიონული განვითარების ძირითადი გამოწვევა

საქართველო დაყოფილია 13 ისტორიულ-სტატისტიკურ რეგიონად <sup>92</sup>, რომლებიც ტერიტორიული, სოციალური და ეკონომიკური მახასიათებლებით განსხვავდება. საქართველოს ტერიტორიული განვითარების ძირითად ნიშანს დედაქალაქსა და დანარჩენ რეგიონებს შორის არსებული დიდი სხვაობა წარმოადგენს.

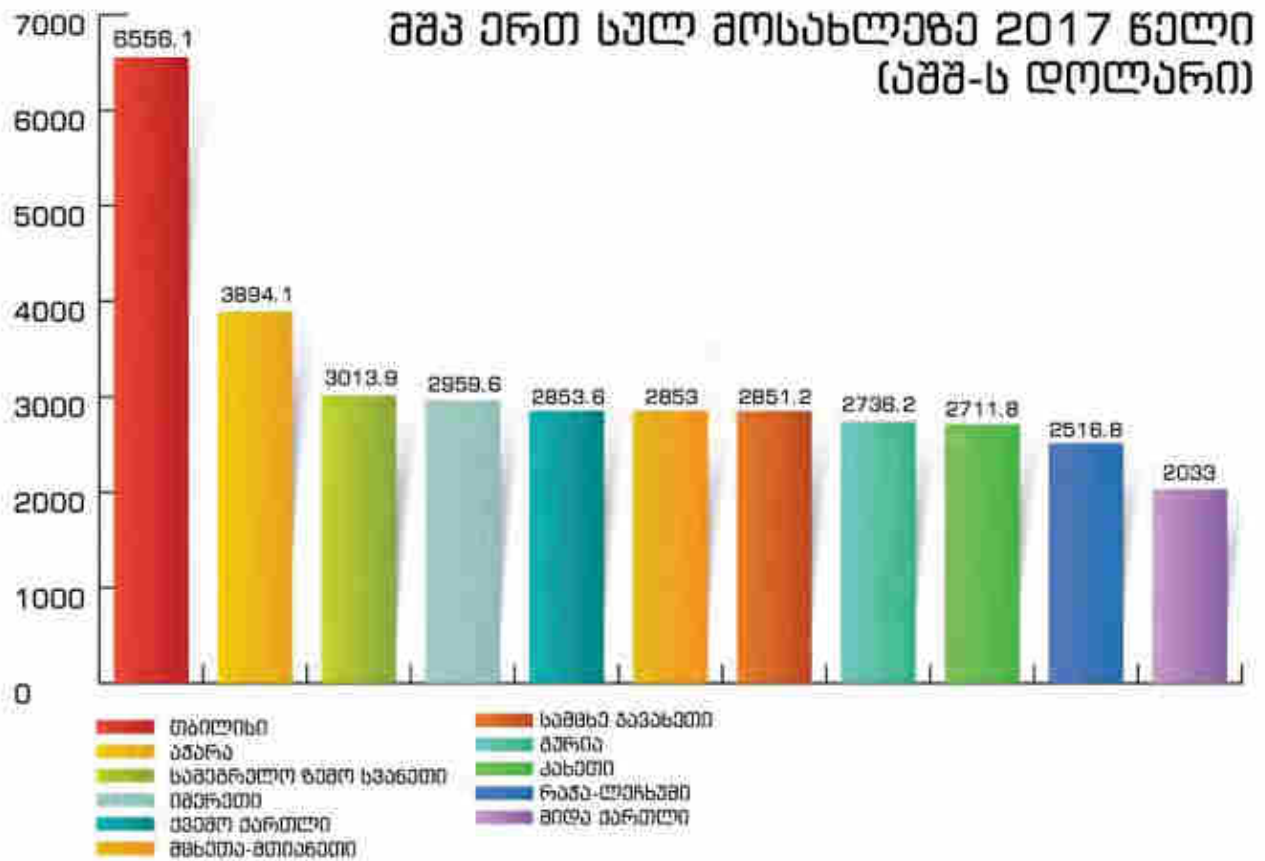
ქვეყნის მშპ-ში ყველაზე დიდი წილი დედაქალაქს - თბილისს ეკუთვნის, რაც 50%-ს შეადგენს (იხ. დიაგრამა #9.1). უმდიდრეს და უღარიბეს რეგიონებს შორის ერთ სულ მოსახლეზე მშპ 3-ჯერ განსხვავებულია, ხოლო უმდიდრეს და სიმდიდრის მიხედვით მე-2 ადგილზე მყოფ რეგიონებს შორის - 1.7-ჯერ (იხ. დიაგრამა #9.2). ბიზნეს სექტორის მთლიანი ბრუნვის 72% თბილისში დაფუძნებულ საწარმოებზე მოდის, რაც 2,5-ჯერ აღემატება საქართველოს ყველა სხვა რეგიონებში მომუშავე კომპანიების ბრუნვას. თბილისის კომპანიები საქართველოში არსებული სამუშაო ადგილების 63%-ს ქმნიან. გურიაში, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში, ქვეყანაში დასაქმებულთა საერთო რიცხვიდან, მხოლოდ 1%-ია დასაქმებული. ამასთან, შეინიშნება მზარდი სხვაობა თბილისისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის განვითარების ტემპსა და ქვეყნის სხვა რეგიონების განვითარების პროცესს შორის.

ეკონომიკის ასეთი კონცენტრაცია საქართველოს და მისი რეგიონების ყველაზე დიდი გამოწვევაა.

<sup>92</sup> აფხაზეთისა და ცხინვალის რეგიონების ჩათვლით.



დიაგრამა #9.2



1991 წელს საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ქვეყანაში რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის სისტემური გააზრება დიდი ხნის განმავლობაში არ მომხდარა. რეგიონული პოლიტიკის სფეროში კი პირველი ოფიციალური დოკუმენტი 1999 წელს მიიღეს. ეს იყო „მაღალმთიანი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

რეგიონული პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირველი სტრატეგიული დოკუმენტი - „საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგია“ 2010 წელს მიიღეს. სტრატეგია საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს განსაზღვრავდა და ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფისთვის საჭირო პირობებს ადგენდა.

რეგიონული პოლიტიკის განსაზღვრის ნაწილში ქვეყანაში ყველაზე აქტიური პერიოდი 2013 წლიდან დაიწყო. 2014 წელს საქართველოს მთავრობამ ზედმიზეძ ორი სტრატეგიული დოკუმენტი დაამტკიცა: საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - „საქართველო 2020“ და 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა. 2018 წელს კი საქართველოს მთავრობამ უკვე ახალი 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა მიიღო (2018-2021 წლების პროგრამა).

ამასთან, 2013-2015 წლებში დამტკიცდა საქართველოს 9 ისტორიულ-სტატისტიკური რეგიონის განვითარების სტრატეგია. პარალელურად შემუშავდა და დამტკიცდა რეგიონის განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმებიც. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ რეგიონული განვითარების სტრატეგიის სამოქმედო გეგმებში აქცენტი მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მიერ განსახორციელებელ კაპიტალურ პროექტებზეა გაკეთებული. სამოქმედო გეგმაში სახელმწიფო ხელისუფლების სექტორული პოლიტიკების ტერიტორიული აქტივობები ხშირად არ არის ასახული.

2015 წელს საქართველოს პარლამენტმა მაღალმთიანი რეგიონების განვითარების შესახებ ახალი კანონი მიიღო. კანონმა მაღალმთიანი დასახლებების მაცხოვრებლებისთვის სხვადასხვა სოციალური შეღავათები გაითვალისწინა და ეკონომიკური აქტივობების სტიმულირებისთვის საგადასახადო შეღავათები დააწესა.

განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და პროგრამირების მიმართულებით მუნიციპალურ დონეზე შედარებით ნაკლები აქტივობა შეინიშნება. აღნიშნული საკითხი მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებაშია მოქცეული და ერთიანი პრაქტიკა არ არსებობს.

დღემდე საქართველოში განვითარების სტრატეგიული და პროგრამული დოკუმენტების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრა არ განხორციელებულა. არ არსებობს ზოგად, სექტორულ და სხვადასხვა ტერიტორიულ სტრატეგიებსა და პროგრამებს შორის მკაფიოდ განსაზღვრული სამართლებრივი იერარქია. პასუხისმგებელი ორგანოებისა და მაკორდინირებელი სტრუქტურების საკანონმდებლო დონეზე განუსაზღვრელობა კი სტრატეგიული პოლიტიკური დოკუმენტების აღსრულების სფეროში მხოლოდ სუსტი კოორდინაციისა და კონტროლის შესაძლებლობას ტოვებს.

### 9.3. რეგიონული პოლიტიკის მიზნები და ამოცანები

„საქართველო 2020“ ეკონომიკური პოლიტიკის სამ ზოგად პრინციპს განსაზღვრავს:

*პირველი პრინციპია* ეკონომიკის რეალური (წარმოების) სექტორის განვითარებაზე ორიენტირებული სწრაფი და ეფექტიანი ეკონომიკური ზრდის უზრუნველყოფა, რაც ქვეყანაში არსებული ეკონომიკური პრობლემის გადაჭრას, სამუშაო ადგილების შექმნასა და სიღარიბის დაძლევას განაპირობებს.

*მეორე პრინციპია* ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდის ხელშემწყობი ეკონომიკური პოლიტიკის გატარება, რაც მოსახლეობის საყოველთაო ჩართულობას გულისხმობს ეკონომიკური განვითარების პროცესში (დიასპორის, მიგრანტების, ეთნიკური უმცირესობებისა და სხვა ჯგუფების ჩათვლით); ეკონომიკური ზრდის შედეგად საზოგადოების თითოეული წევრის კეთილდღეობას; მათ სოციალურ თანასწორობასა და მოსახლეობის ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებას.

*მესამე პრინციპია* ეკონომიკური განვითარების პროცესში ბუნებრივი რესურსების რაციონალური გამოყენება, ეკოლოგიური უსაფრთხოებისა და მდგრადობის უზრუნველყოფა და ბუნებრივი კატაკლიზმების რისკების თავიდან აცილება.

ამასთან, დოკუმენტით აღიარებულია, რომ ინკლუზიური ეკონომიკური ზრდა დიდწილად და მოკიდებული არა მარტო საერთო ეროვნული, არამედ რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ეფექტიან დაგეგმვასა და განხორციელებაზე, ძლიერ და კონკურენტუნარიან რეგიონებზე. რეგიონული განვითარება განიხილება როგორც უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი საერთო ეროვნული წარმატების მისაღწევად.

„საქართველო 2020“ რეგიონული განვითარების ენდოგენური მიდგომის პრიორიტეტულობის ოფიციალურ დეკლარირებას ახდენს. კერძოდ, ამ დოკუმენტით რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითადი ორიენტირი რეგიონის შედარებითი უპირატესობების, სპეციფიკის, პოტენციალის გამოვლენა და მისი ოპტიმალური გამოყენებაა.

რეგიონული პოლიტიკის განსაზღვრის სფეროში მთავარ პოლიტიკურ დოკუმენტს 2018-2021 წლების პროგრამა წარმოადგენს. პროგრამა რეგიონული განვითარების პოლიტიკის მართვის ძირითად პრინციპებს, სტრატეგიულ მიზნებს, პრიორიტეტულ მიმართულებებსა და განსახორციელებელ ღონისძიებებს განსაზღვრავს. 2018-2021 წლების პროგრამის საერთო მიზანია, ხელი შეუწყოს ქვეყნისა და მისი რეგიონების კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, დაბალანსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასა და ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებას; ასევე, ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე - რეგიონული უთანაბრობების შემცირებასა და ტერიტორიულ განვითარებას.

პროგრამის შესაბამისად, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა სამ პრინციპს უნდა დაეფუძნოს:

- ცალკეული რეგიონებისა და ტერიტორიების განვითარების სპეციფიური საჭიროებებისა და პოტენციალის მაქსიმალურად გათვალისწინება;
- სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკისა და საინვესტიციო საშუალებების კოორდინირება;
- პარტნიორობა და მრავალდონიანი მმართველობა.

2018-2021 წლების პროგრამა, ასევე, განსაზღვრავს საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სამ საშუალოვადიან სტრატეგიულ მიზანს:

1. ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა ყველა რეგიონის პოტენციალის გამოყენებით, მათი სპეციფიკური შესაძლებლობების შესაბამისად. მოსალოდნელი შედეგები:

- ყველა რეგიონის პროდუქტიულობის მაჩვენებლების დაახლოების დადებითი დინამიკა ევროკავშირის საშუალო მაჩვენებელთან შედარებით;
- თბილისს გარე რეგიონების უფრო მაღალი წილი ეროვნულ მშპ-ში (ასევე, მთლიან დამატებულ ღირებულებაში);
- ყველა რეგიონში უმუშევრობის დონის შემცირება / დასაქმების დონის ზრდა;
- კერძო ინვესტიციების ზრდა ყველა რეგიონში - მეტი ინვესტიციები თბილისის გარეთ;
- დანახარჯების ზრდა ინოვაციებზე (მშპ-ს პროცენტული მაჩვენებელი).

2. სოციალური თანასწორობისა და დასაქმების შესაძლებლობების ზრდა მოქალაქეთა განვითარებისთვის, მათი საცხოვრებელი ადგილის მიუხედავად. მოსალოდნელი შედეგები:

- სიღარიბის დონის შემცირება ყველა რეგიონში;
- ბავშვზე ზრუნვის ამაღლება;
- სოფლის მეურნეობაში თვითდასაქმებულთა რაოდენობის შემცირება;
- ყველა რეგიონში სკოლის მოსწავლეთა მიერ სწავლის შეწყვეტის მაჩვენებლის კლება;
- ძირითადი საზოგადოებრივი მომსახურების (ჯანდაცვა, სკოლამდელი და ზოგადი განათლება, სოციალური სერვისები, პროფესიული სერვისები) ხელმისაწვდომობის ზრდა, განსაკუთრებით - ღარიბ რეგიონებში.

3. ქვეყნის ტერიტორიულად დაბალანსებული მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა. მოსალოდნელი შედეგები:

- საერთაშორისო, შიდასახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების ხელმისაწვდომობის ზრდა (საავტომობილო გზების ქსელის სრულყოფა და განვითარება);
- ინფრასტრუქტურული უთანასწორობის შემცირება დაგეგმვის რეგიონებსა და ფუნქციურ ზონებს შორის (მაღალმთიანი და სოფლის ტიპის დასახლებებისგან შემდგარი რეგიონები);
- მთელი ქვეყნის დაფარვა მაღალსიჩქარიანი ოპტიკური ინტერნეტით;
- ეკონომიკური აქტივობის ზრდა რეგიონებში (იზომება ბიზნეს სექტორის ბრუნვით).

ამ მიზნების მისაღწევად რეგიონული განვითარების პროგრამა ხუთ პრიორიტეტზე დაფუძნებულ სტრუქტურას იყენებს:

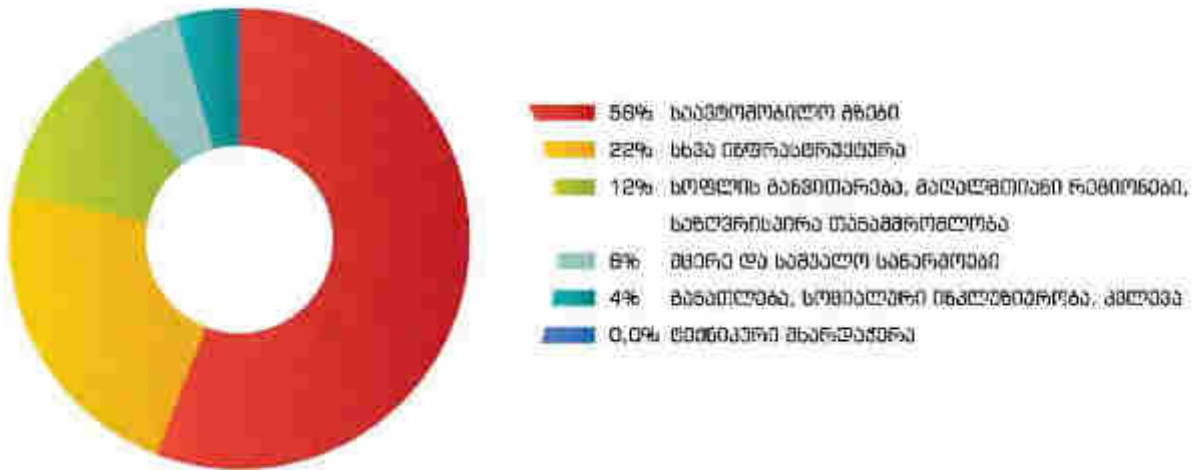
## პრიორიტეტები

1. **ქვეყნის და შიდა რეგიონების კონაქრამენტუალური ინფრასტრუქტურისა და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობი ძირითადი ინფრასტრუქტურის განვითარება.**
2. **მცირე და საშუალო ხანარმოების, ეკონომიკის ზრდაზე ორიენტირებული სექტორებისა და ენკორების ხელშეწყობის მხარდაჭერა.**
3. **აღმსრულებელი კაპიტალის განვითარება (განათლება, პროფესიული გადამზადება, სოციალური ინკლუზიურობა, კვლევა).**
4. **ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა და კონაქრამული თარიღორების მხარდაჭერა, მათი ენდოგენური განვითარების საფუძველზე (სოფლის განვითარება, მალაღმთიანი რეგიონები, საზღვრისკირა თანაშრომლობა).**
5. **რეგიონული განვითარების ინსტიტუციების ხარისხისა და ეფექტიანების ზრდა და სანკლუთ რეგიონების განვითარების პროგრამების მომზადება (თეინკური მხარდაჭერა).**

2018-2021 წლების პროგრამის განხორციელება დაახლოებით 8 მილიარდ 150 მილიონი ლარით არის შეფასებული. პრიორიტეტებს შორის კი აშკარა უპირატესობა პირველ პრიორიტეტს აქვს, რომელიც, ძირითადად, ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე ორიენტირებული. პირველ პრიორიტეტზე გამიზნული საერთო დაფინანსების ოდენობა რეგიონული განვითარების მთლიანი ინვესტიციის დაახლოებით 80%-ს შეადგენს (იხ. დიაგრამა #9.2.), აქედან საავტომობილო გზების ინფრასტრუქტურაზე დაახლოებით 56% მოდის. ეს მაჩვენებლები რეგიონული პოლიტიკის დაუბალანსებელ სექტორულ პრიორიტეტებზე მიანიშნებს. შედარებისთვის, შეიძლება, ვიხილოთ ევროკავშირის კოჰეზიის პოლიტიკის დაფინანსების პრიორიტეტების პროცენტული გადანაწილება (იხ. დიაგრამა #9.3.).

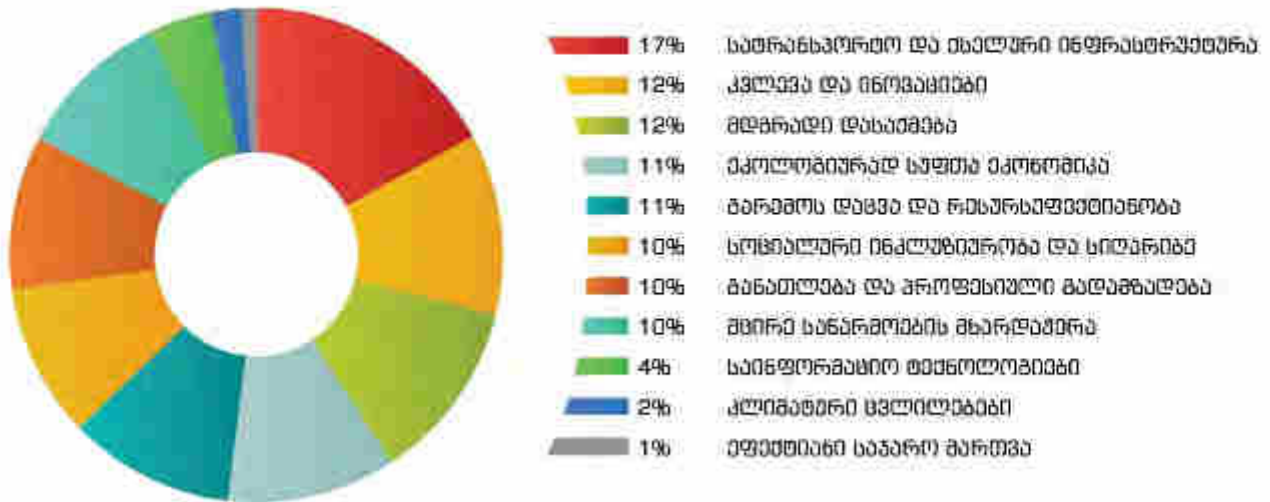
**დიაგრამა #9.2.<sup>93</sup>**

საბარშვლუს რეგიონული განვითარების 2018-2021 პროგრამის შესაბამისად კრიორიტეტებზე თანხების გადანაწილების პროცენტები



**დიაგრამა #9.3.**

ევროკავშირის კოჭიხის ფონდებიდან (ERDF, ESF, CF) კრიორიტეტებზე თანხების გადანაწილების პროცენტები



<sup>93</sup> მე-5 პრიორიტეტის (ტექნიკური მხარდაჭერა) დაფინანსება შეადგენს 53268 ლარს, რომელიც სიმციის გამო გრაფის პროცენტულ ოდენობაში ასახული არ არის.



## 9.4. ევროკავშირის ზეგავლენა საქართველოს რეგიონულ პოლიტიკაზე

2014 წელს ძალაში შევიდა, ერთი მხრივ, ევროკავშირისა და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებასა და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და, მეორე მხრივ, საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმება, რომლის ერთ-ერთ მიმართულებას რეგიონული განვითარების პოლიტიკის სფეროში თანამშრომლობა წარმოადგენს.

ასოცირების შეთანხმებით, რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებისას, განსაკუთრებული აქცენტი ღარიბი რაიონების განვითარებასა და ტერიტორიულ თანამშრომლობაზე უნდა გაკეთდეს. ტერიტორიული თანამშრომლობის განვითარება მიზნად ისახავს კომუნიკაციის არხების ჩამოყალიბებასა და ინფორმაციისა და გამოცდილების გაცვლის სისტემის შექმნას ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას, სოციალურ და ეკონომიკურ აქტორებსა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის.

ასოცირების შეთანხმებით, საქართველოს რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების პრაქტიკა თავსებადი უნდა იყოს შემდეგ პრინციპებთან:

- მრავალდონიანი მმართველობის გაძლიერება;
- რეგიონული განვითარების პროცესში ჩართულ მხარეთა შორის პარტნიორობის კონსოლიდაცია;
- თანადაფინანსება.

ასოცირების შეთანხმებით საქართველომ მზადყოფნა გამოხატა, უზრუნველყოს:

- რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესში ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ვერტიკალური და ჰორიზონტალური კოორდინაციის მექანიზმების გაუმჯობესება;
- საჯარო ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების შესაძლებლობების განვითარება, ევროკავშირის პრინციპებისა და პრაქტიკის შესაბამისად;
- რეგიონული განვითარების პოლიტიკის შესახებ ცოდნის, ინფორმაციისა და საუკეთესო პრაქტიკის ურთიერთგაზიარება ადგილობრივი თემების ეკონომიკური კეთილდღეობისა და რეგიონების თანაბარზომიერი განვითარების მიზნით.

ევროკავშირი საქართველოს დახმარებას ევროპის სამეზობლო ინსტრუმენტის ENI-ის ფარგლებში, საქართველოს სტრატეგიული მხარდაჭერის ჩარჩო პროგრამული დოკუმენტის (Single Support Framework - SSF) საშუალებით ახორციელებს. ამ დოკუმენტით საქართველოსთვის განკუთვნილი დახმარება 2017-2020 წლებში დაახლოებით 371,000,000 - 453,000,000 ევროს შეადგენს.

ევროკავშირის სექტორულ დახმარებას ოთხი მიმართულება გააჩნია, რომელიც საქართველოს რეგიონული განვითარების პრიორიტეტებშიც ექცევა: პირველი სექტორი ეკონომიკური განვითარება და საბაზრო შესაძლებლობების გაზრდაა, რაც მდგრად, ცოდნაზე დაფუძნებულ და ინკლუზიურ ეკონომიკურ ზრდას (დაფინანსების დაახლოებით 40%) გულისხმობს; მეორე სექტორი - ინსტიტუციური და კარგი მმართველობის გაძლიერება, მათ შორის, უსაფრთხოებისა და კანონიერების დაცვის სფეროში (დაფინანსების დაახლოებით 20%); მესამე სექტორი - კავშირგაბმულობა, ენერგოეფექტურობა, გარემო და კლიმატური ცვლილებები (დაფინანსების დაახლოებით 15%); მეოთხე სექტორი - მობილობა და ხალხთა კავშირი, მათ შორის, ვიზა ლიბერალიზაციის მხარდაჭერა, პროფესიული სწავლება და ტრენინგი (დაფინანსების

დაახლოებით 10%). დანარჩენი დაფინანსება შესაძლებლობების განვითარებას, სამოქალაქო საზოგადოების მხარდაჭერასა და სტრატეგიულ კომუნიკაციას ხმარდება (დაფინანსების დაახლოებით 15%).

აღსანიშნავია, რომ ეს დახმარება მნიშვნელოვნად ჩამორჩება IPA II- ის ფარგლებში გამოყოფილი დახმარების მოცულობას წევრობის კანდიდატი და პოტენციური კანდიდატი ქვეყნებისათვის. შესაბამისად, ევროკავშირთან შემდგომი დაახლოების შემთხვევაში, არსებობს აღნიშნული დახმარების მნიშვნელოვნად გაზრდის მოლოდინი. ამ პერსპექტივას კიდევ ერთხელ ადასტურებს ევროკომისიისა და მსოფლიო ბანკის ბოლო ერთობლივი ინიციატივა ტრანს-ევროპული სატრანსპორტო ქსელის ინვესტირების სახელმძღვანელო სამოქმედო გეგმის (TEN-T) დამტკიცების შესახებ, რომელიც 2019 წელს გახდა ცნობილი. ამ გეგმის მიხედვით, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების ეკონომიკური ზრდისა და კავშირის გაუმჯობესების მიზნით, 2019-2030 წლებში დაახლოებით 18 მილიარდი ევროს გამოყოფა იგეგმება, მათ შორის, საქართველოსთვის - დაახლოებით 3,5 მილიარდი ევროს.

# თავი 10. რეგიონული განვითარების ძირითადი ინსტიტუტები და ინსტრუმენტები საქართველოში

**განსახილველი საკითხები:** რეგიონული განვითარების პროცესში მონაწილე ინსტიტუტები. რეგიონული განვითარების დაფინანსების მექანიზმები. რეგიონული განვითარების ფონდი. სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოები.

## 10.1. წინასწარი ხელისუფლება

საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ფორმირება, რაზეც წინა თავში ვისაუბრეთ, საქართველოს მთავრობის მიერ ხორციელდება.

უშუალოდ პოლიტიკის შემუშავებაზე, მის განხორციელებასა და მონიტორინგზე პასუხისმგებელია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. გარდა ამისა, აღნიშნული სამინისტრო კოორდინაციას უწევს ამ სფეროში სხვა სახელმწიფო უწყებების საქმიანობას, უზრუნველყოფს ინფორმაციის შეგროვებას, დამუშავებასა და ხელმისაწვდომობას ყველა დაინტერესებული მხარისათვის.

ზოგადად, რეგიონული პოლიტიკისა და, კერძოდ, რეგიონული განვითარების პროგრამების განხორციელებაში რამდენიმე სამთავრობო უწყება და სტრუქტურაა ჩართული, მათ შორის:

1. საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია;
2. მთის განვითარების ეროვნული საბჭო;
3. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის კომისია;
4. სოფლის განვითარების უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო;
5. მონიტორინგის კომიტეტი;
6. ტექნიკური საკოორდინაციო ერთეული;
7. საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური.

ამ სტრუქტურების უმრავლესობის საქმიანობის კოორდინაციას რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო ახორციელებს. გამონაკლისია მხოლოდ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და სოფლის განვითარების უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს კოორდინაციითა და მხარდაჭერით მოქმედებს.

ჩამოთვლილი უწყებების გარდა, საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში, რეგიონული და მისი მომიჯნავე საქმიანობის იმპლემენტაციის პროცესში ჩართული არიან ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა:

- საქართველოს გზების დეპარტამენტი;
- შპს მყარი ნარჩენების მართვის კომპანია;
- შპს საქართველოს გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია;
- მუნიციპალური განვითარების ფონდი;
- სსიპ მეწარმეობის განვითარების სააგენტო;
- საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო;
- საქართველოს ტურიზმის ეროვნული ადმინისტრაცია.

ყველა ჩამოთვლილი უწყებიდან და სტრუქტურიდან განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს:

- რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისია (შეიქმნა 2010 წ.), რომლის ფუნქციაა სამინისტროების საქმიანობის კოორდინაციის უზრუნველყოფა. კომისია იწონებს ან განიხილავს ყველა დოკუმენტს, რომელიც რეგიონული განვითარების პროგრამებს უკავშირდება. კომისიის ტექნიკურ სამოქმედო ინსტრუმენტს უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი წარმოადგენს.
- ტექნიკური საკოორდინაციო ერთეული არის გაფართოებული უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, რომელიც რეგიონული განვითარების პროგრამებთან დაკავშირებულ საკითხებზე მუშაობს და რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სამოქმედო ინსტრუმენტია. ჯგუფი იკრიბება პერიოდულად (კვარტალში, მინიმუმ, ერთხელ), პროგრამის დაგეგმვისა და განხორციელების პროგრესის შეფასების მიზნით (მეთოდოლოგიური საკითხები, საოპერაციო გეგმები, ყოველდღიური მართვის საკითხები).
- მონიტორინგის კომიტეტი, რომელიც დაინტერესებულ მხარეთა შორის კოორდინაციას ახდენს. კომიტეტი წელიწადში, მინიმუმ, ორჯერ იკრიბება და მისი ფუნქციაა განხორციელებული საქმიანობის შეფასება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.
- საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, რომელიც რეგულარულად ამოწმებს პროგრამის ეროვნულ ანგარიშებს.

პოლიტიკის დონეზე კოორდინაციას საქართველოს მთავრობა, კერძოდ, პრემიერ მინისტრი (და მთავრობის ადმინისტრაცია) ახორციელებს.<sup>94</sup>

## 10.2. რეგიონული დონე

რაც შეეხება, პროცესში რეგიონული და ადგილობრივი სტრუქტურების მონაწილეობას, ქვე-ეროვნული ადმინისტრაციები (სახელმწიფო რწმუნებულები და მუნიციპალიტეტები) ღონისძიებების შესრულებაში საჭიროებისამებრ ერთვებიან - მონიტორინგის კომიტეტისა და ტექნიკური საკოორდინაციო ერთეულის მუშაობაში მონაწილეობის გზით. ზოგიერთი ღონისძიების განხორციელებაში კი სახელმწიფო რწმუნებულები და მუნიციპალიტეტები, შეიძლება, პირდაპირაც იყვნენ ჩართული.

საქართველოს სახელმწიფო სტრუქტურების გამოწვევაა ის, რომ ავტონომიური რესპუბლიკებისა და თბილისის მუნიციპალიტეტის გარდა, საქართველოს რეგიონები არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ ერთეულებს და არ გააჩნიათ თვითმმართველობის ევროპული ქარტიით განსაზღვრული ნიშნები (არ არიან იურიდიული პირები, არ აქვთ საკუთარი უფლებამოსილებანი, საკუთარი შემოსავლები და არჩევითი წარმომადგენლობითი სტრუქტურები).

რეგიონებში (მუნიციპალიტეტთა ერთობლიობაში) ეროვნული დონის ხელისუფლებას წარმოადგენს სახელმწიფო რწმუნებულები, რომელიც:

- საქართველოს მთავრობის დავალებით, შესაბამისი ტერიტორიული საზღვრების ფარგლებში, შეიმუშავებს ან/და ახორციელებს განვითარების პროგრამებს;
- მთავრობისათვის წარსადგენად ამზადებს წინადადებებს შესაბამისი ტერიტორიის ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებების შესახებ;
- კოორდინაციას უწევს რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას;
- კომპეტენციის ფარგლებში კოორდინაციას უწევს სახელმწიფო უწყებების ურთიერთობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან;

<sup>94</sup> 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 11 ივნისის №1292 განკარგულება.

- მთავრობის დავალებით, კოორდინაციას უწევს სამინისტროების ტერიტორიული ორგანოების საქმიანობას.

აღნიშნული უფლებამოსილებების განხორციელების პროცესში სახელმწიფო რწმუნებულს ეხმარება სამხარეო-საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ VII კარის XIX თავის 146-149 მუხლების თანახმად:

- წარმოადგენს სახელმწიფო რწმუნებულთან არსებულ მუნიციპალიტეტთა საკონსულტაციო ორგანოს, რომლის მიზანია, უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ინტერესების წარმოდგენა და გათვალისწინება განვითარების გეგმების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში (მ. 146);
- კომპლექტდება სახელმწიფო რწმუნებულის და შესაბამისი მუნიციპალიტეტების მერების, საკრებულოს თავმჯდომარეებისა და საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილეებისაგან (მ. 147);
- განიხილავს შესაბამის ტერიტორიაზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელ პროექტებს, პროგრამებსა და მათ ხარჯთაღრიცხვებს, ასევე - სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიებს და შეიმუშავებს რეკომენდაციებს (მ. 148).<sup>95</sup>

### 10.3. დაფინანსების მექანიზმები

რეგიონული განვითარების პროგრამის დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი და დაფინანსება დონორების მხრიდან. დონორთა დახმარება, შესაძლებელია, სახელმწიფო ბიუჯეტის გვერდის ავლითაც განხორციელდეს. აღნიშნულ პროცესში ფინანსური ურთიერთობის ნებისმიერი საკითხი სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების თაობაზე არსებული ეროვნული კანონმდებლობითა და დონორებთან შეთანხმებით რეგულირდება.

იმ შემთხვევაში, თუ საბიუჯეტო პროცესში დაფინანსება რომელიმე სამინისტროს ან დონორის მხრიდან შეიცვლება, პასუხისმგებელი სამინისტრო ამის შესახებ აცნობებს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, რომელმაც პროგრამაში შესაბამისი ცვლილებების ინიცირების პროცესი უნდა უზრუნველყოს.

რეგიონული განვითარების პროგრამის დაფინანსების მექანიზმებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რგპფ). თუ რეგიონული განვითარების ცალკეული კომპონენტები სახელმწიფო ბიუჯეტის ადეკვატური მუხლებით ფინანსდება და შესაბამისი მიმართულების პროგრამების არსებობაზე და მათ ოდენობაზე დამოკიდებული, რგპფ (რომელიც ასევე საბიუჯეტო პროგრამაა) სწორედ რეგიონული განვითარების პროექტების დაფინანსებას ისახავს მიზნად.

2013 წლიდან მოყოლებული რგპფ-დან თანხების გამოყოფა (გარდა აჭარის ა/რ შემავალი მუნიციპალიტეტებისა და თბილისის მუნიციპალიტეტისა) რეგიონებში სამხარეო-საკონსულტაციო საბჭოებში განხილვის შემდეგ ხდება, მუნიციპალიტეტებში მომზადებული პროექტების რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიაში განხილვის საფუძველზე.

<sup>95</sup> საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 1958-III, 19/02/2014.

2013-2017 წლებში რგპფ-ს გავლით სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილმა დაფინანსებამ დაახლოებით 905 მილიონი ლარი შეადგინა და 2018 წლის ბოლოსათვის მისმა ჯამურმა ოდენობამ 1,1 მლრდ. ლარს მიაღწია. ეს თანხები მუნიციპალიტეტებისთვის გამოყოფილი ყველაზე დიდი კაპიტალური ტრანსფერია, ხოლო, საერთოდ, სატრანსფერო პოლიტიკაში სიდიდით მეორე (გათანაბრებითი ტრანსფერის შემდეგ) საგრანტო კომპონენტს წარმოადგენს.

რგპფ-ს საქმიანობაში, რომელიც უდავოდ პოზიტიური მოვლენაა, რიგი ხარვეზები არსებობს, რაც ნორმატიული ბაზის ხარვეზებითა და მარეგულირებელი ნორმებისა და პროექტების განხორციელების პროცესს შორის შეუსაბამობით არის განპირობებული. ზოგჯერ ეს ფორმალურ ელფერს აძლევს პროცესს, რაზეც სახელმწიფო აუდიტის 2016 წლის ანგარიშიც მეტყველებს.<sup>96</sup>

დაბოლოს, უნდა აღინიშნოს დონორი ორგანიზაციების როლი რეგიონული განვითარების პროგრამის განხორციელების საქმეში. ევროკავშირის გარდა, ორმხრივი, რეგიონული და თემატური პროგრამების მეშვეობით ამ მიმართულებით მუშაობენ:

- ავსტრიის განვითარების სააგენტო
- აზიის განვითარების ბანკი
- გაეროს განვითარების პროგრამა
- ამერიკის შეერთებული შტატების განვითარების სააგენტო
- გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება
- დანიის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო
- ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი
- ევროპის საინვესტიციო ბანკი
- იაპონიის საერთაშორისო თანამშრომლობის სააგენტო
- მსოფლიო ბანკი
- შვედეთის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო
- შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტო

---

<sup>96</sup> ლოსაბერიძე დ., ჟორჟოლიანი ა., საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სამუშაო მექანიზმები, პროექტი, რეგიონების მხარდაჭერა მდგრადი განვითარებისთვის (ARSD), CTC, თბილისი, 2018.

## გამოყენებული ლიტერატურა

- Dawkins C., Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, *Journal of Planning Literature*, Vol. 18, N2, 2003.
- Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney, J., *Local and Regional Development*, Routledge, London, New York, 2011.
- Aprans J., *EU Region Policy*, University of Latvia, 2014,
- ლოსაბერიძე დ., კანდელაკი კ., აბულაძე მ., კონჯარია თ., ადგილობრივი თვითმმართველობა, დამხმარე სახელმძღვანელო სტუდენტებისთვის, მწვანე კავკასია, UNDP, 2016.
- United Nation, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 1987,
- Morgan K., *The Green State Sustainability and the power of purchase*
- Turok I., *Inclusive growth Meaningful goal or mirage?*
- Tödtling F., *Endogenous approaches to local and regional development policy*
- European Council, Lisbon 23 and 24 March, *Presidency Conclusion, LISABON STRATEGY*,
- Bristow G., *Territorial competitiveness and local and regional economic development A classic tale of theory led by policy*
- Garcia B., *Urban regeneration, arts programming and major events: Glasgow 1990, Sydney 2000 and Barcelona 2004*, *International Journal of Cultural Policy* Vol., 10, N1, 2004, 103–118;
- Owen K.A., *The Sydney Olympics and urban entrepreneurialism: local variations in urban governance*, *Australian Geographical Studies*, Vol., 40, N3, 2002, 323–336.
- Leitner H., Peck J., Sheppard, E. S., *Squaring up to neoliberalism*, წიგნში: Leitner H., Peck J. Sheppard S., (eds), *Contesting Neoliberalism*, The Guilford Press, New York, 2007, 311–327.
- *Wealth from diversity, papers presented at the International Congress, European Periphery Facing the New Century*, Santiago de Compostela, Galicia, October 1993.
- ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკა წარმოადგენს ევროკავშირს მიღმა არსებულ ქვეყნების შთაგონების წყაროს? ევროკავშირის გენერალური დირექტორატი რეგიონალური პოლიტიკის საკითხებზე, ბრიუსელი, აგვისტო, 2009.
- OECD, *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD, 2010.
- *The turning points of EU Cohesion policy, An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, January, 2009.
- Aprans J., *EU Region Policy*, University of Latvia, 2014,
- *The turning points of EU Cohesion policy, An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca, January, 2009.
- Bachtler J., Méndez C., Vironen H., *Regional development and policy in Europe Contributions for the debate in Latin America*, EURO Social Programme, Madrid, 2014.
- Douglas Yuill, Irene McMaster and Katja Mirwaldt, *Regional Policy under Crisis Conditions: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway*, European Policy Research Paper, Number 71, February 2010.
- *Local and regional authorities responding to the economic crisis, Amendments*, CG25(5)5PROV AMDT, CLRA, Current Affairs Committee, Strasbourg, 28 October 2013.

- Aprans J., EU Region Policy, University of Latvia, 2014,
- ლოსაბერიძე დ., კვაზი რეგიონული განვითარება - რა შესაძლებლობებს კარგავს საქართველო, 12.10.2017,
- Medeiros E., Territorial Cohesion: An EU concept, The European Journal of Spatial Development, Refereed article No. 60, April 2016.
- European Regional Policy, an inspiration for Countries outside the EU? Applying the principles, sharing the lessons, exchanging experience, European Union, 2009, 4.
- European Structural and Investments Funds 2014-2020, Official Texts and Commentaries, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015, 15
- How to Access European Structural and Investment Funds, an ESN Guideline for public social services for 2014–2020,
- Cheema S., Rondinelli D., Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice, Brookings Institution Press/Ash Center, Washington, 2007, 4-6.
- Pollitt C., Advanced Introduction to Public Management and Administration. Cheltenham, Edward Elgar, Northampton, 2016, 46.
- The World Bank, Decentralization in Client Countries An Evaluation of World Bank Support, Washington, 2008, 5.
- Marks G., Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, In the State of the European Community, ed. Alan Cafruny and Glenda Rosenthal. Boulder, Lynne Rienner, 1993, 391-411.
- Hooghe L., Marks G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, American Political Science Review, Vol. 97, N2, 2003, 233-243.
- Peters G., Pierre J., Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios, Palgrave Macmillan, 2005, 82-87.
- Guy P., Pierre J., Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance, Policy and Politics, Vol. 29, 2000, 131–35.
- Charbit C., Michalun M.V., Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government, OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD Publishing, 2009, 20-25.
- Hooghe L., Marks G., Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance, American Political Science Review, Vol. 97, N 2, 2003, 237.
- OECD, Multi-level Governance studies, Rethinking Regional Development Policy-Making, OECD, 2018, 71-74.
- ხმალაძე ვ., (რედ.), კონსტიტუციური სისტემები და კონსტიტუციური პროცესი საქართველოში (1995 - 2009 წ.წ.), მისი განვითარების პერსპექტივა, 2009
- ლოსაბერიძე დ., კახიძე ი., ქათამიძე ა., საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2016-2017 წლები), OSGF, თბილისი, 2018.
- 2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამის დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 11 ივნისის №1292 განკარგულება.
- ლოსაბერიძე დ., ჟორჯოლიანი ა., საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის სამუშაო მექანიზმები, პროექტი, რეგიონების მხარდაჭერა მდგრადი განვითარებისთვის (ARSD), CTC, თბილისი, 2018.