

ადმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

საჯარო მმართველობა

ლანა ხუნწარია

სამაგისტრო ნაშრომი

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის

შემუშავება-განხროციელება: გამოწვევები და

შესაძლებლობები

ხელმძღვანელი: ეკატერინე ნაცვლიშვილი

თბილისი

2021

შინაარსი

შინაარსი	Error! Bookmark not defined.
შესავალი.....	3
თავი 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის საფუძვლები	5
1.1 თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა, უფლებამოსილებები და კომპეტენციები	5
1.2 თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობა: ფინანსები, საბიუჯეტო პროცესი, გადასახდელები	11
1.3 ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა: პროცესი და პროცედურები	21
თავი 2. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა: არსებული ვითარება, გამოწვევები და შესაძლებლობები ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე	29
2.1 ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავების პროცესი.....	29
2.2 ადგილობრივი ეკონომიკური ანალიზი	30
2.3 ადგილობრივი თანამშრომლობა და ქსელური კავშირები	35
2.4 ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა.....	38
2.5 მარეგულირებელი და ინსტიტუციური ჩარჩო.....	40
2.6 ხედვა და მიზნები.....	46
დასკვნა და სარეკომენდაციო წინადადებები	57
გამოყენებული ლიტერატურა:.....	60

შესავალი

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილების გაცნობა ცხადყოფს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობები ერთ-ერთ მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ქვეყნისა თუ რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფაში. ჩვენს ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების ანალიზი მკაფიოდ წარმოაჩენს, რომ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ამოცანათა შორის განსაკუთრებულ აქტუალობას იძენს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ხელშეწყობა. სწორედ ამიტომ წინა პლანზე უნდა წამოიწიოს ახალმა ამოცანებმა და პრიორიტეტებმა, რომელთა შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივ თვითმმართველობებში (განსაკუთრებით რეგიონის დონეზე) ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობი ღონისძიებების განხორციელებას; საბაზრო ინფრასტრუქტურის შექმნა-გადლიერებას; მეწარმეობის როლის ზრდას; საინვესტიციო პროცესების მართვის, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის შემუშავებისა და მართვის, სტრატეგიული გეგმის რეალიზაციის მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდებითა თუ ინსტრუმენტებით ხელმძღვანელობის აუცილებლობას და სხვ.

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში კვლევის მიზანს წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობების საქმიანობის შესწავლა ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის კუთხით, სტრატეგიული დაგეგმვის შესაძლებლობების გამოკვეთა, სტრატეგიის შემუშავება-განხორციელებასთან დაკავშირებული ძირითადი გამოწვევების იდენტიფიცირება, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის სრულყოფის გზების გამოკვეთა.

ზემოაღნიშნული მიზნის მისაღწევად მნიშვნელოვნად მივიჩნიეთ კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძვლების განსაზღვრა, საკვლევი პრობლემის გარშემო რელევანტური თეორიული წყაროების მოძიება-დამუშავება, ადგილობრივი

ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება-განხორციელების სფეროსთან დაკავშირებული საკვანძო საკითხების კომპლექსურად გააზრება, სტრატეგიული დაგეგმვის შესაძლებლობებისა და ძირითადი გამოწვევების იდენტიფიცირება-ანალიზი, კვლევის შედეგების შეჯამება და განზოგადება ნაშრომის ცალკეულ თავებში ასახული მოსაზრებების, ფორმულირებული დასკვნებისა თუ სარეკომენდაციო წინადადებების სახით.

სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში დასახული კვლევის მიზნის შესაბამისად, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სფეროში მიმდინარე პროცესების ანალიზმა და შეფასებამ მკაფიოდ წარმოაჩინა, რომ შექმნილმა ეკონომიკურმა მდგომარეობამ დღის წესრიგში დააყენა ტერიტორიული სოციალურ-ეკონომიკური სისტემების მართვის პროცესში სტრატეგიული დაგეგმვის ძირითადი პრინციპების და თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის აუცილებლობა. ამ გარემოებამ პრაქტიკოსებსა და მეცნიერ-მკვლევარებს ტერიტორიული დაგეგმვის ახალი ადეკვატური ფორმებისა და მეთოდების მოძიება-შემუშავებისა და მუნიციპალური მართვის სისტემაში მენეჯმენტის მიდგომებისა და მოდელების დანერგვისაკენ უბიძგა. კვლევის მიზნებისათვის თეორიულ-ინფორმაციული წყაროების მოძიებისას გამოიკვეთა, რომ პრობლემის აქტუალობიდან გამომდინარე, ქართულ ეკონომიკურ სამეცნიერო ლიტერატურაში, მართალია, ბოლო დროს სულ უფრო მეტად ჩნდება რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და რეგიონული პოლიტიკის შემუშავება-განხორციელების საკითხებისადმი მიძღვნილი შრომები. თუმცაღა, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების პრობლემის აქტუალობის მიუხედავად, უშუალოდ ამ თემატიკის გარშემო ქართველ მკვლევართა სამეცნიერო ნაშრომები შედარებით მწირად არის წარმოდგენილი.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების თეორიული საკითხების შესწავლისას ქართველ მეცნიერთა შრომებიდან მოვიძიე და დავამუშავე მ.

აბულაძის, ვ. კანდელაკის, ო. კონჯარას, ე. ნაცვლიშვილის, მ. ტულუშის, ნ. ცანავას, ნ.ჩიხლაძის, მ. ჯიბუტის, ნ. პირველაშვილის, დ. ზარდიაშვილის, დ. ჯიქიას და სხვათა სამეცნიერო ნაშრომები. ასევე გავეცანი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ შემუშავებულ ანალიტიკურ ანგარიშებს, რეკომენდაციებსა თუ მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელოებს, თვითმმართველობების მიერ შემუშავებული სტრატეგიის დოკუმენტებს, ოფიციალურ სტატისტიკურ მასალას, აგრეთვე სხვა ინფორმაციულ წყაროებს, რაც გამოყენებულია ნაშრომის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძვლების სახით.

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში **კვლევის საგანია** - ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის პროცესში ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის სფეროში არსებული გამოცდილება, ფაქტორები, რომლებიც ზემოქმედებენ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის შემუშავება-განხორციელების პროცესზე კვლევის ობიექტ მუნიციპალიტეტში.

სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში **კვლევის ობიექტად** შეირჩა ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი, რომელსაც გარკვეული პოტენციალი გააჩნია როგორც სასოფლო-სამეურნეო, ისე ტურიზმისა და სამრეწველო თვალსაზრისითაც.

სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში დასახული მიზნებისათვის, ცალკეული თავების დასამუშავებლად ვიხელმძღვანელებ კვლევის სხვადასხვა მეთოდით. კერძოდ, საკვლევი პრობლემის გარშემო მოძიებული წყაროების - სამეცნიერო ლიტერატურის, ნორმატიული აქტების, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სფეროში პუბლიკაციების, კვლევის ობიექტი მუნიციპალიტეტის ანგარიშების, აგრეთვე, სხვადასხვა ორგანიზაციების მიერ შემუშავებული ანალიტიკური დოკუმენტების დამუშავებისას ვიხელმძღვანელებ თეორიული ანალიზის, დოკუმენტური ანალიზისა და შედარებითი ანალიზის მეთოდებით, რამაც საშუალება მომცა არა მარტო

წარმომეჩინა პრობლემის არსი, არამედ აღნიშნულ სფეროში ადგილობრივი პრაქტიკის, საქართველოს თუ სხვა ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა-ანალიზის საფუძველზე გამომეკვეთა ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების პროცესში სტრატეგიული დაგეგმვის მნიშვნელოვანი როლი, მისი უპირატესობები თავისებურებები, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული გეგმის შემუშავება-განხორციელების პროცესთან დაკავშირებული გამოწვევები.

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია უნივერსიტეტის მიერ დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად და შედგება: სატიტულო გვერდის, ხელმოწერების გვერდის, საავტორო უფლების გვერდის, რეზიუმეს, შინაარსის, ძირითადი ტექსტის (შესავალი, ლიტერატურის მიმოხილვა, შედეგები და მათი განსჯა), დასკვნისა და ბიბლიოგრაფიისაგან. შესავალ ნაწილში წარმოჩენილი და დასაბუთებულია საკვლევი თემის აქტუალობა, გამოკვეთილია კვლევის მიზანი, საგანი და ობიექტი, მოკლედაა ჩამოყალიბებული კვლევის მიზნებისათვის შერცეული მეთოდოლოგია და ცალკეული მეთოდის გამოყენების პირობები, ასევე მოკლედაა გადმოცემული კვლევის შედეგად გამოვლენილი ძირითადი მიგნება.

ნაშრომის პირველი თავი ერთგვარ თეორიულ საფუძველს წარმოადგენს და ეხება უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის საფუძვლების განხილვას. მასში ცალკეული პარაგრაფების სახითაა განხილული და გაანალიზებული თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა, უფლებამოსილებები და კომპეტენციები; ასევე, თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობა: ფინანსები, საბიუჯეტო პროცესი, გადასახდელები; საუკეთესო გამოცდილების შესწავლა-ანალიზისა და განზოგადების საფუძველზე გამოკვეთილია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის მნიშვნელობა, განხილულია სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი და პროცედურები. ამავე თავის ბოლოს,

მოცემულია მუნიციპალიტეტების განვითარების შესაძლებლობებისა და სამოქმედო მექანიზმების ანალიტიკური შეფასება, რომლის შედეგად ჩამოყალიბებული წინადადებები სრულყოფის პერსპექტივების თაობაზე ზოგადი რეკომენდაციების ფორმულირებული.

ნაშრომის მეორე თავი ეხება უშუალოდ კვლევის ობიექტის - ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის სფეროში არსებული ვითარების შესწავლას, ძირითადი გამოწვევების და შესაძლებლობების იდენტიფიცირებას, ანალიზსა და შეფასებას სრულყოფის თაობაზე წინადადებების ჩამოყალიბების მიზნით. ამ თავში განხილულია ადგილობრივი ეკონომიკური გეგმის შემუშავების პროცესი, ადგილობრივი თანამშრომლობა და ქსელური კავშირები, ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის სფეროში არსებული ვითარება და სხვა აქტუალური საკითხები. კვლევის შედეგად გამოვლენილი ძირითადი მიგნებები და მათზე რეაგირების მიზნით განსახორციელებელი ქმედებები დასკვნებისა და სარეკომენდაციო წინადადებების სახით ასახულია ნაშრომის დასკვნით ნაწილში.

სამაგისტრო ნაშრომის პრაქტიკულ ღირებულებად შეიძლება განიხილოს ის, რომ მის ფარგლებში გამოკვეთილი და გაანალიზებულია სტრატეგიული დაგეგმვისა და ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების პროგრამების შემუშავების ერთიანი მეთოდოლოგიური მიდგომის არსებობის მნიშვნელობა. ხაზგასმულია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის შემუშავების პროცესში ლოკალური თემის მონაწილეობის (განსაკუთრებით სტრატეგიული განვითარების მიზნებისა და პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრისას) მნიშვნელობა, ასევე ადგილობრივი სამეწარმეო პოტენციალის შეფასების (მათ შორის, ადგილობრივი საწარმოების განვითარების, ინვესტიციების მოზიდვის, სხვადასხვა პროექტების დაფინანსების შესაძლებლობების, ლოკალური რესურსების გამოყენების შესაძლებლობებისა და ეფექტის შეფასების) მნიშვნელობა; დაბოლოს, სტრატეგიული გეგმის

რეალიზაციის მონიტორინგისა და მიღწეული შედეგების დაგეგმილ მიზნებსა და ამოცანებთან შესაბამისობის შეფასების მნიშვნელობა.

თავი 1. ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის საფუძვლები

1.1. თვითმმართველობის ორგანოთა სტრუქტურა, უფლებამოსილებები და კომპეტენციები

დემოკრატიული სახელმწიფო წარმოდგენელია ძლიერი და ეფექტიანი ადგილობრივი თვითმმართველობის გარეშე, ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფოში დემოკრატიული მმართველობის არსებობის ერთ-ერთი აუცილებელი პირობაა.

კანონმდებლობის თანახმად „თვითმმართველი ერთეული“ არის დასახლება ან დასახლებათა ერთობლიობა, რომელიც წარმოადგენს დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს. ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა 4 წლის ვადით არჩეული საკრებულო, აღმასრულებელი ორგანო კი- გამგეობა რომლის ხელმძღვანელია გამგებელი/მერი.¹

საკრებულო. 2010 წელს, “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” ორგანულ კანონის ცვლილებით, გაიზარდა საკრებულოს თავმჯდომარის უფლებამოსილება - დღეისათვის იგი არის თვითმმართველობის უმაღლესი პოლიტიკური პირი. გაიზარდა საკრებულოს როლიც - საკრებულოს შეუძლია დაამტკიცოს ბიუჯეტი საკუთარი შესწორებებით, თუ გამგებელმა პროექტის წარდგენისას არ გაითვალისწინა აღნიშნული შესწორებები. მიუხედავად ამისა,

¹დ. ლოსაბერიძე, კ. კ. (2016). *ადგილობრივი თვითმმართველობა*. თბილისი: გამომცემლობა ა(ა)იპ მწვანე კავკასია .

1998-2002 წლების რაიონულ დონის საკრებულოებში ბევრად მეტი ინტერესი იყო წარმოდგენილი, რასაც დღევანდელ საკრებულოებზე ვერ ვიტყვით. აქტივობის ხარისხით დღეისათვის მოქმედი საკრებულო ადრე არსებულ I დონის (ქალაქი, დაბა, თემი, სოფელი) საკრებულოებს წააგავს, რომელთაც არც რეალური ფუნქციები გააჩნდათ და არც მისი განხორციელებისათვის საჭირო ბერკეტები.

გამგეობა/მერია შედგება და მართვის ტერიტორიული ორგანოებისა და სტრუქტურული ერთეულებისგან. მის ხელმძღვანელს - გამგებელს ამტკიცებს საკრებულო საკრებულოს ბიუროს მიერ ჩატარებული კონკურსის შედეგების საფუძველზე. რიგი ექსპერტებისა და თვითმმართველობის მოხელეთა აზრით, გამგებლის არაპირდაპირი წესით არჩევა აძლიერებს ცენტრალური ხელისუფლებისა და მისი ცალკეული ინსტიტუტების ზეწოლის ალბათობას, განსაკუთრებით ერთპარტიულობის პირობებში, რაც გამგებელს, ფაქტიურად, ცენტრალური ხელისუფლების ადგილობრივ მოხელედ აქცევს. განუხრელად იზრდება გამგეობის როლი: ორგანულ კანონში 2008 წელს შესული ცვლილებით, გამგებელს უფლება ჰქონდა, საკრებულოს მხრიდან ყოველგვარი კონტროლის გარეშე, დამტკიცებულ ასიგნებათა 10%-იანი ლიმიტის ფარგლებში მოეხდინა თანხების ერთპიროვნული გადანაწილება. “ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის შესახებ” კანონში შესული შესწორების თანახმად, მომდევნო ორი წლის (2009-2010) განმავლობაში ეს მაჩვენებელი, შესაბამისად, 15% და 10%-ით განისაზღვრა, საკრებულოსთან შედარებით მაღალია გამგებლის ცნობადობა მოსახლეობაში (მაგ. 2007 წელს ჩატარებული კვლევის შედეგად, საზოგადოება უფრო კარგად იცნობს გამგებლებსა და მერებს - თბილისი-92,4%, რეგიონები-61,8%, ვიდრე

საკრებულოს თავმჯდომარეებს - თბილისი-27,6%, რეგიონები-54,6%. კიდევ უფრო ნაკლები ცნობადობა აქვთ საკრებულოს წევრებს (რეგიონებში - 35,6%).²

ზემოაღნიშნულის მოკლე შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ:

- თვითმმართველობაში აშკარად იკვეთება საკრებულოს მცირე უფლებები აღმასრულებელი შტოს მზარდ უფლებებთან შედარებით. იმის მიუხედავად, რომ 2006 წლიდან აღმასრულებელი ხელისუფლება უკვე აღარ არის არჩევითი და ფორმალურად საკრებულოს მიერ ინიშნება (ექვემდებარება საკრებულოს მხრიდან კონტროლს), ცენტრალური ხელისუფლების საყრდენს ადგილზე რეალურად სწორედ გამგებელი წარმოადგენს.
- თვითმმართველობაში აშკარად იკვეთება საკრებულოს მცირე უფლებები აღმასრულებელი შტოს (მერი, გამგებელი) მზარდ უფლებებთან შედარებით. იმის მიუხედავად, რომ 2006 წლიდან აღმასრულებელი ხელისუფლება უკვე აღარ არის არჩევითი და ფორმალურად საკრებულოს მიერ ინიშნება (და ექვემდებარება საკრებულოს მხრიდან კონტროლს), ცენტრალური ხელისუფლების საყრდენს ადგილზე რეალურად სწორედ გამგებელი წარმოადგენს.
- აღმასრულებელ სტრუქტურებში კვლავ სახეზეა კვალიფიკაციის დაბალი დონე და სრული დამოკიდებულება სახელისუფლებო ვერტიკალზე (მოხელის - გამგებელზე, გამგებლის - ცენტრალურ ხელისუფლებაზე).
- ადგილობრივი თვითმმართველობები მოკლებული არიან უფლებას, განსაზღვრონ თვითმმართველობის სტრუქტურაც კი. როგორც

²ზემოაღნიშნულის დამატებითი ინფორმაციის მოძიება შესაძლებელია შემდეგ ელ. მისამართზე: [20181227085949348677678.pdf \(nala.ge\)](https://nala.ge/pdf/20181227085949348677678.pdf)

ფორმალურად, ისე, განსაკუთრებით - არაფორმალურად ამ პროცესებს ცენტრალური ხელისუფლება აკონტროლებს.

წინამდებარე კვლევის მიზნებისათვის მიზანსწონილად მიმაჩნია მოკლედ შევხუთ ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციების საკითხს. კანონმდებლობის თანახმად, თვითმმართველობების უფლებამოსილებები იყოფა საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად. დელეგირებული უფლებამოსილებების გადაცემა თვითმმართველობებზე ხორციელდება ხელშეკრულების საფუძველზე ან საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. საკუთარ უფლებამოსილებებს განსაზღვრავს “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ” საქართველოს ორგანული კანონის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტი:

- ფინანსური და მმართველობის საკითხები - ადგილობრივი ბიუჯეტის მიღება; გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება, მათი განაკვეთების დადგენა და ამოღება; თვითმმართველობის ქონების, ადგილობრივი მნიშვნელობის ტყის და წყლის რესურსების მართვა; ადგილობრივი შესყიდვების განხორციელება.
- მომსახურების და პროგრამების დაგეგმვა და რეგულირება - მიწათსარგებლობისა და სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა; განაშენიანების რეგულირების გეგმის და წესების დამტკიცება; დასაქმების ხელშეწყობის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება; გარე ვაჭრობის, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება; რეკლამის განთავსების რეგულირება; ავტომანქანების პარკირების ადგილების განსაზღვრა და პარკირების წესების დადგენა; მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობაზე ზედამხედველობა; შეკრებების, მიტინგებისა და დემონსტრაციების ჩატარებასთან დაკავშირებული საკითხების

რეგულირება; სახანძრო უსაფრთხოებისა და სამაშველო ღონისძიებების უზრუნველყოფა.

- კომუნალური სფერო - ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარება; ქუჩების დასუფთავება, გარე განათება, სანიაღვრე მეურნეობისა და კანალიზაციის მოწყობა; საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება და გატანა; სასაფლაოების მოვლა-პატრონობა; ტერიტორიის კეთილმოწყობა და გამწვანება; ქუჩებისა და მოედნების სახელდება და ნუმერაცია.
- განათლების, ჯანდაცვის, კულტურისა და სოციალური სფერო - სკოლამდელი და სკოლისგარეშე სააღმზრდელო დაწესებულებების შექმნა და წესდებების დამტკიცება; ადგილობრივი მნიშვნელობის ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, თეატრების, გამოფენების, სპორტულგამაჯანსაღებელი ობიექტების საქმიანობის ორგანიზება; მუნიციპალური არქივის შექმნა

თუ გასული ოცი წლის პერიოდს დავაკვირდებით უფლებამოსილებების რაოდენობრივი თუ თვისობრივი ანალიზის კუთხით, მკაფიოდ იკვეთება უფლებამოსილებათა ჩამონათვალის შემცირების ტენდენცია, რომელიც განსაკუთრებით გაძლიერდა 2003 წლიდან. ერთის მხრივ, მართალია, ადგილობრივი დანიშნულების პროექტების დაფინანსება გაიზარდა, მაგრამ საკითხის სიღრმისეული ანალიზი გამოკვეთს, რომ მკვეთრად შემცირდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების ოდენობა და, შესაბამისად, გაიზარდა თვითმმართველობების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფინანსური დამოკიდებულების ხარისხი.

ასეთივე საინტერესო ვითარება იკვეთება თვითმმართველობის კომპეტენციებთან დაკავშირებით. კვლევის მიზნების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვნად მიმაჩნია მოკლედ შევხუთ ადგილობრივი

თვითმმართველობის კომპეტენციებს და ყურადღება გავამახვილო იმ კომპეტენციებზე, რომლებიც თავისი ბუნებით ადგილობრივია, მაგრამ სახელმწიფო ახორციელებს (ასე მაგალითად, ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის განვითარება: გარე განათების ორგანიზება, ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების შეკეთება, კომუნიკაციების რეაბილიტაცია და ა.შ.).

სხვადასხვა თეორიული წყაროს შესწავლის საფუძველზე³ შევნიშნავთ, რომ 1990-იან წლებში თვითმმართველობებს ჩამოერთვათ ისეთი უფლებები, როგორცაა: მოქალაქეობრივი მდგომარეობის აქტების რეგისტრაცია, საკუთრების უფლების რეგისტრაცია, დედათა და ბავშვთა დაცვა, მეურვეობისა და მზრუნველობის საკითხთა გადაწყვეტა. მომდევნო ათწლეულში მოხდა ისეთი კომპეტენციების ცენტრალიზაცია, როგორცაა: წყალმომარაგება, ტყით სარგებლობის ნებართვის გაცემა, მოსახლეობისათვის სასწრაფო სამედიცინო დახმარების ორგანიზება. გასული საუკუნის 90-იან წლებში თვითმმართველობის უფლებამოსილებები შემცირდა იმის გამოც, რომ ან მოხდა შესაბამისი სერვისების კომერციალიზაცია, ან ეს სერვისები საერთოდ მოიშალა: ბინათმშენებლობა და საცხოვრებელ ფართობების განაწილება მოქალაქეებზე, სამრეწველო და სავაჭრო საწარმოების შექმნის და რეორგანიზაციის შესახებ ნებართვის გაცემა, საყოფაცხოვრებო მომსახურება, თბომეურნეობა (გათბობა, ცხელი წყალი), სატვირთო გადაზიდვები, საფოსტო და სატელეფონო მომსახურება, ელექტრომომარაგება და გაზომომარაგება. 2000-

³ ადგილობრივი თვითმმართველობის გამოწვევებთან დაკავშირებული საკითხები საკმაოდ საინტერესოა და გაშუქებული ქართველი მკვლევარების პუბლიკაციებში, რომლითაც ვიხელმძღვანელებ წინამდებარე ნაშრომის მომზადებისას. ასე მაგალითად, დ. ლოსაბერიძე, კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია ადგილობრივი თვითმმართველობის საკითხების განხილვისას ყურადღებას ამახვილებენ უპირატესად პრობლემის საორგანიზაციო-სამართლებრივ ასპექტზე; თ. ბოლქვაძე, თ. ჩიქოვანი, ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია, ნ. ჩიხლაძე, ნ. ცანავა, ნ. პირველაშვილი და სხვ. ყურადღებას ამახვილებენ პრობლემის ეკონომიკურ და ფინანსურ ასპექტებზე; ე. ნაცვლიშვილი, მ. ტულუში კი იკვლევენ ადგილობრივი უპირატესად მუნიციპალური მართვის საკითხებს და ყურადღებას უფრო რე სტრატეგიული დაგეგმვისა და მართვის პრობლემატიკაზე ამახვილებენ.

იან წლებში ამ ჩამონათვალს დაემატა გარე ვაჭრობის ნებართვის გაცემა და სანიტარული წესების დაცვა.⁴

კომპეტენციები, რომლებსაც ცენტრი უნდა ახორციელებდეს, მაგრამ მისი შესრულება ადგილებს ევალებათ: საყოველთაო სამხედრო-სავალდებულო გაწვევის პროცესში მუნიციპალური სტრუქტურების ჩართვა, პასუხისმგებლობა რეზერვისტთა ბანაკების მომარაგებაზე, ცალკეულ რაიონებში შსს-ს დაქვემდებარებაში მყოფი პოლიციის განყოფილებებისათვის შენობების აგება ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე და სხვ.

პრობლემას წარმოადგენს თვითმმართველობის ხელში დარჩენილი უფლებამოსილებების განხორციელების საკითხიც. ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გადაჭარბებული ჩარევისა თუ ფინანსების არაადეკვატური განაწილების შედეგად, სულ უფრო და უფრო აშკარად იკვეთება, რომ თვითმმართველობებს არ შეუძლიათ აღნიშნული საკითხების მოგვარება. ამის მაგალითია “სოფლის მხარდაჭერის სახელმწიფო პროგრამის” მიერ განხორციელებული პროექტების სტატისტიკა - მათი დიდი ნაწილი ადგილობრივი გზების შეკეთებას და სასმელი წყლით მომარაგებას ეძღვნება, ანუ იმ სფეროებს, რაც წესით ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებას წარმოადგენს.

უფლებამოსილებათა გაუმიჯნაობისა და შესაბამისი ფინანსური რესურსების არაადეკვატური გადანაწილების შედეგად, მაღალია განხორციელებული საქმიანობის არაეფექტურობის ხარისხი. რაც უფრო მეტი თანხა იხარჯება ცალკეულ პრიორიტეტებზე, მით უფრო ნაკლები შედეგი მიიღება. სწორედ ეს გარემოება გახდა ერთერთი მიზეზი იმისა, რომ 2012 წლის საპარლამენტო

⁴ ზემოაღნიშნულის შესახებ ვრცელი ინფორმაციის მოძიება შესაძლებელია ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიშში, რომლის გაცნობისას ვიხელმძღვანელებ დოკუმენტით, რომელიც ატვირთულია შემდეგ ელ-მისამართზე: adgilobrivi_demokratiis_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf (osgf.ge)

არჩევნები “ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ” სწორედ იმ ქალაქებში (თბილისი, ქუთაისი, ბათუმი) წააგო, სადაც ინფრასტრუქტურულ თუ სხვა სახის პროექტების განხორციელებაზე ყველაზე მეტი თანხები დაიხარჯა, სპეციალური თუ მიზნობრივი ტრანსფერების სახით.⁵

1.2. თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობა: ფინანსები, საბიუჯეტო პროცესი, გადასახდელები

სამაგისტრო ნაშრომის საკვლევ მიზნის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია წინამდებარე პარაგრაფში მოკლედ შევხვო თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის საფუძვლებს, მოკლედ განვიხილო დაფინანსების წყაროები, ფინანსები და ზოგადად საბიუჯეტო პროცესი, ასევე გადასახდელები. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა მნიშვნელოვან წილადაა დამოკიდებული ზემოდასახელებულ ფაქტორზე.

შევნიშნავ, რომ *ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი არის ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსულობების (ყველა წყაროდან მიღებული შემოსავლების ჯამი), მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების (ხარჯების) ძირითადი საფინანსო გეგმა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ. თვითმმართველობის ბიუჯეტი ასახავს ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებს. ის პირდაპირ ან ირიბად ახდენს გავლენას ყველა მოქალაქის კეთილდღეობაზე.*

⁵ ზემოთ მოტანილ მონაცემებს გავეცანი ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების ანგარიშში. დოკუმენტი ატვირთულია შემდეგ ვებ-მისამართზე: [adgilobriვი_demokratiის_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf\(osgf.ge\)](http://adgilobriვი_demokratiის_ganvitarebis_angarishi_1991-2014_bolo.pdf(osgf.ge))

საბიუჯეტო სისტემა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტი - ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტი დამოუკიდებელია საქართველოს სახელმწიფო და აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისგან. კანონმდებლობაში გაწერილი კომპეტენციების შესასრულებლად, საკუთარი შემოსულობების გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობა, მოზიდული სახსრების სახით, ცენტრალური ხელისუფლებისაგან იღებს დაფინანსებას.

ნებისმიერ ქვეყანაში საფინანსო სისტემის უმნიშვნელოვანეს სფეროს წარმოადგენს საჯარო (სახელმწიფო) ფინანსები, რომელიც მოწოდებულია უზრუნველყოს ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები მათი ფუნქციების რეალიზაციისათვის საჭირო ფინანსური რესურსებით. ამ სფეროში ფულად ურთიერთობათა სუბიექტებად გამოდიან სახელმწიფო ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოები, ორგანიზაციები და მოქალაქეები.⁶

საჯარო ფინანსები მოიცავს: სახელმწიფო მმართველობის ყველა დონის ბიუჯეტებს. აღნიშნული სფეროს რეგულირება ხდება სახელმწიფოს მიერ გატარებული ფისკალური პოლიტიკით. ის ძირითადად ყალიბდება სახელმწიფო შემოსავლებისაგან, უმეტესწილად გადასახადებით. სახელმწიფოს შემოსავლები მრავალფეროვანია თავისი სახეების, სახსრების მობილიზაციის მეთოდების და წყაროების მიხედვით.⁷

სახელმწიფოს მარეგულირებელი სტრატეგია მნიშვნელოვან ზეგავლენას ახდენს რესურსების განაწილებაზე, რომლის მიზანი ზოგჯერ სახელმწიფოს საგადასახადო და სახარჯო პოლიტიკის განხორციელებით მიიღწევა. საჯარო ფინანსების საშუალებით ხორციელდება მთლიანი ეროვნული პროდუქტისა და

⁶ ზემოაღნიშნულის თაობაზე ვრცელი ინფორმაციის მოძიება შესაძლებელია მეთოდოლოგიური შინაარსის დოკუმენტში: „ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსები და ქონება“, რომელიც ატვირთულია შემდეგ ელ-მისამართზე: [8 budjet.pdf \(ctf.org.ge\)](http://8budjet.pdf(ctf.org.ge))

⁷ დამატებითი განმარტების მოძიება შესაძლებელია ზემოდასახელებულ მეთოდოლოგიურ დოკუმენტში. იხ. ელ-მისამართზე: [8 budjet.pdf \(ctf.org.ge\)](http://8budjet.pdf(ctf.org.ge))

მთლიანი შიდა პროდუქტის ფულადი ფორმით განაწილება-გადანაწილება სახელმწიფოს და კერძო სექტორებს შორის, ეროვნული მეურნეობის ცალკეულ დარგებსა და საწარმოებს შორის, ქვეყნის რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის, მთლიანად საზოგადოებასა და მის წევრებს შორის. აქედან გამომდინარე საჯარო ფინანსები არის ფულად ურთიერთობათა ის ნაწილი, რომელიც ფულადი სახსრების ფონდების მიზანდასახულ წარმოქმნასთან, განაწილებასთან და მოხმარებასთან არის დაკავშირებული.

მკაფიოდ იკვეთება, რომ საჯარო ფინანსების ძირითადი მექანიზმია ბიუჯეტი, ნებისმიერი ქვეყნის უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი, რომელიც განსაზღვრავს მისი განვითარების მრავალ პარამეტრს. ის წარმოადგენს სახელმწიფო პოლიტიკის ცენტრალურ ელემენტს და ძირეულ გავლენას ახდენს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე. საბიუჯეტო გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესის საჯაროობა და გამჭვირვალობა საბიუჯეტო პროცესის(დაგეგმვა, დამტკიცება, აღსრულება და ანგარიშგება) უცილობელი ატრიბუტია, რომელიც სახელმწიფოს ეხმარება, როგორც ძირეული ეკონომიკური პრობლემების გადაჭრაში, ასევე დემოკრატიული სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებაში.

ცხადია, ბიუჯეტი არის სხვადასხვა დონის, რომელთა ერთიანობა ქმნის საბიუჯეტო სისტემას. საბიუჯეტო სისტემა კი, თავის მხრივ, წარმოადგენს ქვეყნის ბიუჯეტების ერთიანობას, რომელიც დაფუძნებულია ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ მოწყობაზე. ის აგებულია ქვეყნის ყველა დონის ბიუჯეტების ეკონომიკურ ურთიერთობათა და იურიდიულ ნორმათა ერთობლიობაზე. ორგანიზაციულად საბიუჯეტო სისტემა აიგება კანონით დადგენილი პრინციპების შესაბამისად. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა მოიცავს:

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს;

- ავტონომიური ერთეულების ბიუჯეტებს;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს.

პრაქტიკაში აგრეთვე გამოიყენება „ნაერთი (კონსოლიდირებული) ბიუჯეტი“, რომელიც აერთიანებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტს, ავტონომიური ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს და არ წარმოადგენს ნორმატიულ აქტს.

ბიუჯეტი ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განმსაზღვრელი უმთავრესი დოკუმენტია. მისი სწორად დაგეგმვა და გეგმაზომიერი აღსრულება მნიშვნელოვანია ეკონომიკური წინსვლისა და განვითარებისათვის. სახელმწიფო თითოეული მოქალაქის მიერ ბიუჯეტში გადასახადების სახით შეტანილ თანხებს სხვადასხვა მიმართულებით ხარჯავს და შესაბამისად, თითოეული მოქალაქის უფლებაა ჰქონდეს ინფორმაცია, თუ რაში იხარჯება მისი ფული.

ფაქტია, რომ ადგილობრივი ბიუჯეტები არ არის საკმარისი კანონმდებლობით განსაზღვრული უფლებამოსილებების განსახორციელებლად. ამას ქვეყანაში მძიმე ეკონომიკური სიტუაციის პირობებში, მცირე საგადასახადო ბაზის არსებობა და, შედეგად, როგორც თვითმმართველობების, ისე ცენტრალური ხელისუფლების სტრუქტურების ბიუჯეტების სიმწირე განაპირობებს. გარდა აღნიშნულისა, დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის “არაპრიორიტეტულობა”, ხოლო შემდგომში ცენტრალიზაციის ტენდენცია, ცენტრიდან გადმორიცხული ტრანსფერების ხარჯვის მიზნობრიობას და ეფექტურობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

სხვადასხვა თეორიული წყაროს ანალიზი მაძლევს საფუძველს განვაცხადო, რომ გასული საუკუნის 90-იან წლებში, როდესაც თვითმმართველობებს ფორმალურად ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნდათ, სახელმწიფოს

კონსოლიდირებული (ნაერთი) ბიუჯეტი იმდენად მცირე იყო, რომ თვითმმართველობის რეალურ დაფინანსებაზე საუბარიც არ შეიძლებოდა. რეფორმამდელ პერიოდში (2000-2002 წლები) ქვეყნის კონსოლიდირებული ბიუჯეტი 600 მლნ. ლარი იყო, საიდანაც თვითმმართველობებს დაახ. 200-240 მლნ. ლარი (30-35%) გადაეცემოდა. ამ თანხის დიდ წილს თბილისის და 4 თვითმმართველი ქალაქის (ქუთაისი, ბათუმი, რუსთავი, ფოთი) ბიუჯეტები წარმოადგენდა და საქართველოს დანარჩენ ტერიტორიაზე, ორივე დონის (სათემო და რაიონული) ბიუჯეტებში ჯამში 40 მლნ. ლარზე ნაკლები რჩებოდა (რაც სულ მოსახლეზე, ოფიციალური სტატისტიკის მიხედვითაც კი, წელიწადში 15 ლარს არ აღემატებოდა).

ე.წ. “ვარდების რევოლუციის” შემდგომ წლებში გამოიკვეთა ადგილობრივი თვითმმართველობების საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების შემცირების ტენდენცია:

- შემცირდა გადასახადთა სახეობები და საგადასახადო წილები - მათ შორის ქონების გადასახადის დასაბეგრი ბაზა. საგადასახადო სისტემის ლიბერალიზაცია მისასაღმებელი იქნებოდა, ცენტრალურ ხელისუფლებას საგადასახადო შეღავათების ნაწილი მაინც ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯზე რომ არ დაეწესებინა ან თვითმმართველობებისათვის შესაბამისი კომპენსაცია მიეცა. მართალია, შემდგომ წლებში (2005-2010) 1,5/3-ჯერ გაიზარდა ქონების გადასახადის განაკვეთი, მაგრამ ქონების გადასახადი, რომელიც ერთადერთ საკუთარ საგადასახადო შემოსავალს წარმოადგენს, თვითმმართველობების ჯამური ბიუჯეტების 9%-ზე ნაკლებს შეადგენს. სხვა საკუთარი შემოსავლების ოდენობა უმნიშვნელოა. ადგილობრივი მოსაკრებლების წილი მუნიციპალიტეტთა უმეტესობაში მიზერულია. ამასთან,

თვითმმართველობებს მათი ადმინისტრირებისათვის საჭირო მექანიზმები არ გააჩნიათ.

- დაიწყო საგადასახადო შემოსავლების ცენტრალიზაციის პროცესი . მიმდინარე რეფორმის ავტორები, აღიარებდნენ რა თვითმმართველობების მოსახლეობისაგან დაშორების ფაქტს, თავიანთ გადაწყვეტილებას ამართლებდნენ იმ გარემოებით, რომ რაიონის დონეზე გამსხვილებულ მუნიციპალიტეტებს ექნებოდათ მეტი ფინანსური შესაძლებლობანი.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ პრაქტიკაში მოვლენები საპირისპირო მიმართულებით განვითარდა. თვითმმართველობების ქვედა დონის გაუქმებისა და თვითმმართველობების ყოფილ რაიონულ დონეზე ატანის შემდეგ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ უკვე ახალი, გამსხვილებული თვითმმართველობების რესურსების მითვისება დაიწყო. აღნიშნულის დასტურად შეიძლება განხილულ იქნას თეორიული წყაროებიდან ამოკრებილი ინფორმაცია, რომელიც განვაზოგადე შემდეგი არგუმენტების სახით:

- მართალია, 2006 წლის ბოლოს თვითმმართველობებს მოზიდული სახსრების სახით გადაეცათ საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც დელეგირებულთან ერთად, შეიძლებოდა ექსკლუზიური კომპეტენციების დასაფინანსებლად ყოფილიყო მიმართული, მაგრამ მოგების გადასახადი, რომელიც, 1990-იანი წლებიდან მოყოლებული, ზიარ გადასახადს წარმოადგენდა, სრულად წავიდა ცენტრალურ ბიუჯეტში;
- 2007 წელს კანონით “სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” დადგინდა, რომ საშემოსავლო გადასახადიდან მიღებული თანხები მხოლოდ

სახელმწიფოს მიერ თვითმმართველობებისათვის დელეგირებულ უფლებამოსილებებს უნდა მოხმარებოდა.

- შემცირდა საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების წილი თვითმმართველობების ბიუჯეტში. თუ ჯერ კიდევ 2007 წელს საკუთარი შემოსავლები ადგილობრივი ბიუჯეტების 50%-ს შეადგენდა, 2008 წელს ამ მაჩვენებელმა 15%-მდე დაიკლო. ასევე მკვეთრად შემცირდა თვითმმართველობების ბიუჯეტების წილი კონსოლიდირებულ ბიუჯეტებში (2002 წელი - 30,0%, 2010 წელი - 2,3%).
- ცალკე პრობლემას წარმოადგენს საკუთარი საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების არათანაბარი გადანაწილება. საკუთარი შემოსულობების 2/3-ზე მეტი 5 თვითმმართველ ქალაქზე მოდის და ამ უკანასკნელთა წილი სულ უფრო და უფრო იზრდება (64,4% - 2009 წელს, 66,7% - 2010 წელს და ა.შ.).
- მუნიციპალიტეტები შეზღუდულნი არიან დამატებითი დაფინანსების წყაროების მოზიდვის შესაძლებლობის მხრივ - თვითმმართველ ერთეულს შეუძლია აიღოს სესხი ან გრანტი მხოლოდ საქართველოს მთავრობისაგან ან საქართველოს მთავრობის ნებართვით.

მკაფიოდ წარმოჩინდება, რომ საკუთარი საგადასახადო შემოსავლების როგორც წილობრივი, ისე აბსოლუტური მაჩვენებლების შემცირების პარალელურად, სახელმწიფომ ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების მთავარ წყაროდ ტრანსფერები აქცია, რამაც (თუ გავითვალისწინებთ ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკას) თვითმმართველობები ფინანსურად აბსოლუტურად ცენტრზე დამოკიდებული გახადა.

სატრანსფერო პოლიტიკა, გარკვეული თვალთახედვით, სიახლეს წარმოადგენს საქართველოში. ეს განსაკუთრებით ითქმის გათანაბრებით ტრანსფერზე, რომლის შემოღება, გათანაბრების ფორმულის შემუშავება და საკანონმდებლო

აქტებით განმტკიცება, ფორმულაში არსებული ტექნიკური და პრაქტიკაში არსებული პოლიტიზებული მიდგომისა და მრავალი ხარვეზის მიუხედავად, ფისკალური დეცენტრალიზაციის მიმართულებით წინგადადგმულ ნაბიჯად უნდა შეფასდეს. საწყის ეტაპზე სატრანსფერო პოლიტიკის დანერგვა გარკვეულ სირთულეებს წააწყდა. 2007 წლის სახელმწიფოს ბიუჯეტის საპროგნოზო მაჩვენებლის მიხედვით, თვითმმართველობებისათვის გადასაცემად გათვალისწინებულ იყო მხოლოდ 51 მლნ. ლარი - ბიუჯეტის 1%-ზე ოდნავ მეტი (მათ შორის გამოთანაბრებითი ტრანსფერი - 13 მლნ, სპეციალური ტრანსფერი - 35 მლნ. ლარი), ხოლო საშემოსავლო გადასახადი და გამოთანაბრებითი ტრანსფერი ერთად 537,5 მლნ. ლარს შეადგენდა. 2008 წლისათვის გამოთანაბრებითი ტრანსფერის სახით მხოლოდ 321 მლნ. ლარის გადაცემა იყო დაგეგმილი მაშინ, როცა, 2007 წელთან შედარებით, საკუთარი შემოსავლები - 422,5 მლნ. ლარით (66,6%), ხოლო კაპიტალური შემოსავლები 182,3 მლნ. ლარით (57,1%) შემცირდა. 2008 წელს, რეალურად 709,9 მლნ. ლარით გაიზარდა არასაგადასახადო შემოსავლების წილი (მ.შ. ტრანსფერების მოცულობა 426,8 მლნ. ლარით გაიზარდა). 2010 წელს ტრანსფერებმა დაახლოებით 1.079 მლნ. ლარი შეადგინა, 2011 წელს - 859,05 მლნ. ლარი, 2012 წელს - 824,58 მლნ. ლარი. 2013 წლიდან სახელმწიფო ბიუჯეტში გათანაბრებითი ტრანსფერი გამოცალკევებულია მთლიანი ტრანსფერებისგან და მისი მთლიანი მოცულობა 750,29 მლნ. ლარია. წლიდან წლამდე ტრანსფერების ოდენობის ასეთი ხშირი ცვლა ურთიერთსაპირისპირო მიმართულებებით აჩვენებს, რომ, მიუხედავად კანონმდებლობით მეტნაკლებად გაწერილი რეგულაციებისა, სატრანსფერო პოლიტიკა აღმასრულებელი ხელისუფლების (ფინანსთა სამინისტროს) მიერ წარმოებულ პოლიტიკაზე იყო დამოკიდებული.

ამრიგად, სახეზეა თვითმმართველობების შემოსულობების ზრდა, რასაც ვერ ვიტყვით ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობის ხარისხზე. ეს ზრდა

გამოწვეულია ტრანსფერებისა და პროგრამული დაფინანსების მოცულობის ზრდით. თვითმმართველობების შემოსულობებში 88,5%-ს ცენტრიდან მიღებული თანხები შეადგენს. გადასახადების სახით, მაგალითად, 2010 წელს თვითმმართველობებმა მხოლოდ 180,7 მლნ. ლარი მიიღეს. ამასთან, იზრდება თვითმმართველი ქალაქების შემოსულობები და არა მუნიციპალიტეტებისა, რომელთა შემოსულობები თანდათან მცირდება (მაგ.: 536 მილ. ლარი - 2008 წელს, 447 მილ. ლარი - 2010 წელს).

თავად ტრანსფერების სისტემა სამ კომპონენტს მოიცავს, რომელთაგან თითოეულს თავისი პრობლემები ახასიათებს:

გათანაბრებითი ტრანსფერის შემოღების მომენტისათვის კოეფიციენტების გაანგარიშება ხდებოდა მხოლოდ მუნიციპალიტეტთა მაჩვენებლების მიხედვით, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებდა გადასაცემი თანხის მოცულობას. 2007 წლისათვის გაანგარიშების პროცესში შეიყვანეს თბილისიც, რამაც გაზარდა მუნიციპალიტეტებისათვის გამიზნული თანხების ოდენობა. მოგვიანებით (2008 წლის 1 იანვრიდან) დაიწყო არა მხოლოდ შემოსავლების გამოთანაბრება, არამედ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის გათვალისწინებაც. ტრანსფერების ერთიან მოცულობაში შეინიშნება გათანაბრებითი ტრანსფერის წილის ზრდა (2009 წელს - 32%, 2010 წელს - 48%), რაც ასევე დადებითი ასპექტია. ამავე დროს, ფინანსთა სამინისტროს შეუზღუდავი უფლებამოსილებები შეზღუდული საკანონმდებლო რეგლამენტაციის პირობებში წარმოშობს გათანაბრებითი ტრანსფერის პოლიტიკური ზეწოლის საშუალებად გადაქცევის საფრთხეს. მიზნობრივი ტრანსფერის შემთხვევაში, გათანაბრებითი გრანტისათვის დამახასიათებელი საფრთხე უფრო აშკარად იკვეთება. ხშირად ხდება სახსრების გამოყოფა სახელმწიფოს ან ცენტრალური ხელისუფლების ინტერესებიდან გამომდინარე ისე, რომ ანგარიში არ ეწევა ამა თუ იმ თვითმმართველობების რეალურ

საჭიროებებს (მაგალითად, შენობების შეღებვაზე ან ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე თანხების გამოყოფა მაშინ, როდესაც მუნიციპალიტეტისათვის გადაუდებელ ამოცანას საირიგაციო სისტემების რეაბილიტაცია წარმოადგენს).

სპეციალური ტრანსფერების განაწილების პრაქტიკა ზემოხსენებული საფრთხეების კიდევ უფრო თვალსაჩინო გამოვლინებად უნდა ჩაითვალოს. თავიდანვე მის დეფინიციაში ჩაიდო საკმაოდ ბუნდოვანი ტერმინი - “სხვა აუცილებელი ხარჯები”. 2008 წლის 30 დეკემბრიდან მისი გამოყენება შესაძლებელი გახდა “სხვა გადასახდელების დასაფინანსებლად”, რითაც დაირღვა ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის პრინციპები (მე-9 მუხლის მე-7 პუნქტი - სუბსიდიებით სპეციალური პროგრამების დაფინანსების მიზანშეუწონლობის შესახებ). 2009 წელს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდისთვის 182,6 მლნ. ლარი გამოიყო, 2010 წელს კი 240 მლნ. ლარი. 2010 წლისათვის ეს ტრანსფერი მიიღეს ქუთაისმა და ბათუმმა (შესაბამისად 196,6 და 100,0 მლნ. ლარი), თუმცა არ ყოფილა დაკონკრეტებული, რა მიზნით ხდებოდა ამ თანხების გამოყოფა. კიდევ ერთ ნეგატიურ მაგალითს წარმოადგენს ქუთაისისათვის 76,7 მლნ. ლარის გამოყოფა პარლამენტის შენობის ასაშენებლად მაშინ, როცა სახელმწიფო ბიუჯეტში ეს თანხა ცალკე არც კი ყოფილა მითითებული.

დასკვნის სახით შეიძლება ითქვას, რომ იზრდება თვითმმართველობებისათვის გამოყოფილი თანხების ჯამური მოცულობა (2008 წელს - 1.280 მლნ. ლარი, 2009 წელს - 1.260 მლნ. ლარი, 2010 წელს - 1.567 მლნ. ლარი). 2011 წლისთვის თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხარჯებისა და არაფინანსური აქტივების ზრდის მოცულობამ 920 მლნ. ლარი, 2012 წლისთვის - 1,12, ხოლო 2013 წლისთვის - 1,19 მილიარდი ლარი შეადგინა. შესაბამისად, სულ უფრო და უფრო იზრდება თვითმმართველობების ცენტრზე ფინანსური დამოკიდებულება, თუმცა ცენტრის მხრიდან გადადგმულ ამ ნაბიჯების

ეფექტური შედეგი ნაკლებად ჩანს. ამ მხრივ საქართველო უკვე სერიოზულად ჩამორჩება როგორც ევროპულ დემოკრატიებში, ისე კავკასიის ქვეყნებში არსებულ მაჩვენებლებს.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი უნდა განვმარტოთ როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის შემოსულობების (ყველა წყაროდან მიღებული შემოსავლების ჯამი), მათი ფუნქციებისა და ვალდებულებების შესრულების მიზნით გასაწევი გადასახდელების (ხარჯების) ძირითადი საფინანსო გეგმა, რომელიც დამტკიცებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს (საკრებულოს) მიერ. თვითმმართველობის ბიუჯეტი ასახავს ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტებს. იგი პირდაპირ ან ირიბად ახდენს გავლენას ყველა მოქალაქის კეთილდღეობაზე. მოსახლეობის ცხოვრების დონე დიდად არის დამოკიდებული ისეთ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც ეხება ადგილზე დროული და ხარისხიანი მომსახურების მიწოდებას. ადგილობრივი ბიუჯეტი უშუალოდ საზოგადოებრივი ინტერესებიდან უნდა გამომდინარეობდეს. თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემის ნაწილია. მათზე, ისევე როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტზე ვრცელდება საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის, ბიუჯეტის ყოვლისმომცველობის, გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულების, დამოუკიდებლობის, უნივერსალურობისა და სხვა პრინციპები. ადგილობრივი ბიუჯეტების ურთიერთობა ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემაში შემავალ სხვა ბიუჯეტებთან უზრუნველყოფილია ერთიანი სამართლებრივი ბაზით, ფულადი სისტემის ერთიანობით, ერთიანი საგადასახადო და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკით, საბიუჯეტო პროცესის ერთიანი პრინციპებისა და კლასიფიკაციის გამოყენებით, ბიუჯეტის პროექტის მომზადებისა და მისი შესრულების ანგარიშების ერთგვაროვანი წესით, ასევე, დამტკიცებული

ბიუჯეტისა და მისი შესრულების შესახებ ინფორმაციის გადაცემის სავალდებულობით.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის, ისე საქართველოს სახელმწიფო, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან. ადგილობრივი ბიუჯეტის დამოუკიდებლობას განაპირობებს მისი საკუთარი შემოსულობები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს დამოუკიდებლად განსაზღვრავს შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო.

საკვლევი თემის სპეციფიკის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მიმაჩნია მოკლედ განვიხილო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების საბიუჯეტო პროცესი და ეტაპები.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით, ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს გააჩნიათ შესაბამისი ფუნქციები და უფლებამოსილები. მათი განხორციელების ძირითადი ინსტრუმენტი არის ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი. მისი მეშვეობით ხდება, როგორც, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის საბიუჯეტო პრიორიტეტებისა და ადგილობრივი მოსახლეობის საჭიროებების დაკმაყოფილება, რაც გამოიხატება ხარისხიანი მუნიციპალური მომსახურების დანერგვასა და მიწოდებაში, ასევე ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოების მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების აღსრულება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო პროცესი კანონით განსაზღვრული ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობაა, რომელიც მოიცავს ადგილობრივი ბიუჯეტების მომზადებას, წარდგენას, განხილვას, დამტკიცებას, ბიუჯეტის შესრულებასა და კონტროლს. იგი მოიცავს

საბიუჯეტო საქმიანობის ერთმანეთით განპირობებულ და მჭიდროდ ურთიერთდაკავშირებულ ოთხ სტადიას:

- ბიუჯეტის პროექტის შედგენა;
- ბიუჯეტის განხილვა და დამტკიცება;
- ბიუჯეტის შესრულება;
- ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა და მისი დამტკიცება.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტი ყოველწლიურად უნდა შედგეს და დამტკიცდეს. ყოველი საბიუჯეტო (საფინანსო) წელი ემთხვევა კალენდარულ წელს, ამიტომ იგი 1 იანვარს იწყება და ამავე წლის 31 დეკემბერს მთავრდება. ეს იმას ნიშნავს, რომ ყოველი წლის 1 იანვარს ადგილობრივი თვითმმართველობა ახალი დამტკიცებული ბიუჯეტით უნდა შეხვდეს. თუმცა, კანონმდებლობაში არსებობს გამონაკლისები, რომლის შემთხვევაშიც ბიუჯეტის დაუმტკიცებლობის დროს ხარჯვა ხორციელდება 1/12-ის პრინციპით.

რაც შეეხება, საბიუჯეტო პროცესს, ის 2 წლის განმავლობაში გრძელდება. იგი იწყება საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე 10 თვით ადრე (ანუ 1 მარტს) ბიუჯეტის პროექტის მომზადებით და მთავრდება საბიუჯეტო წლის მომდევნო წლის (არა უგვიანეს) 1 მაისს, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცებით .

„საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის“ მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის მომზადებისა და წარდგენის პროცესს კოორდინაციას უწევს ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო ორგანო.

საბიუჯეტო პროცესი იწყება, 1 მარტს, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტის მომზადებით. ეს დოკუმენტი არის ადმინისტრაციული ერთეულების განვითარების ძირითადი გეგმა და მასში

ასახულია ინფორმაცია საშუალოვადიანი განვითარების გეგმების შესახებ. ამ დოკუმენტს ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, შესაბამისი სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციასთან კონსულტაციით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის პრიორიტეტების დოკუმენტს წარუდგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს და ფინანსთა სამინისტროს, დასაგეგმი საბიუჯეტო წლის, არაუგვიანეს 15 ნოემბრისა.

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება და წარდგენა, ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშების პროექტის შედგენა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს კომპეტენციაა

ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის პროექტის განხილვა, დამტკიცება, დამტკიცებულ ბიუჯეტში ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მიერ წარდგენილ ცვლილებათა და დამატებათა შეტანა, ამ ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი, შეფასება და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის დამტკიცება ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს კომპეტენციაა.

წარმოგიდგენთ საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის ეტაპებს ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების კომპეტენციების მიხედვით.

- ბიუჯეტის პროექტის დაგეგმვა-მომზადება- აღმასრულებელი ორგანო;

- ბიუჯეტის პროექტის წარდგენა- მუნიციპალიტეტის მერი/გამგებელი;
- ბიუჯეტის პროექტის განხილვა - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- ბიუჯეტის პროექტის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების მომზადება- აღმასრულებელი ორგანო;
- დამტკიცებულ ბიუჯეტში ცვლილებებისა და დამატებების წარდგენა - მუნიციპალიტეტის მერი/გამგებელი;
- წარმოდგენილი ცვლილებებისა და დამატებების პროექტების დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- დამტკიცებული ბიუჯეტის შესრულება და მისი ანგარიშგების პროექტის მომზადება- აღმასრულებელი ორგანო;
- ბიუჯეტის შესრულების კონტროლი - წარმომადგენლობითი ორგანო;
- შესრულებული ბიუჯეტის ანგარიშის დამტკიცება - წარმომადგენლობითი ორგანო.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესით, ფორმით და ვადებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაციას წარუდგენს ფინანსთა სამინისტროს. ფინანსთა სამინისტრო, თავის მხრივ, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებს საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე აცნობებს საგადასახადო შემოსავლების ყოველკვარტალურ გეგმებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსებსა და ქონებაზე საუბრისას, ასევე მნიშვნელოვნად მიმაჩნია მოკლედ შევუხო გადასახდელების საკითხსაც და განვიხილო ამ კუთხით არსებული ვითარება.

ცხადია, ადგილობრივი თვითმმართველობების შემოსულობების ზრდასთან ერთად, იზრდება გადასახდელების მოცულობაც (მაგალითად: 2008 წელს - 1.350 მლნ. ლარი, 2009 წელს - 1.239 მლნ. ლარი, 2010 წელს - 1.570 მლნ. ლარი და ა.შ.).⁸

ხარჯვით ნაწილში ყველაზე დიდ წილს (თითქმის ნახევარს) საბინაო-კომუნალური ხარჯები შეადგენს, იზრდება სხვა სფეროების დაფინანსებაც. ერთადერთი გამონაკლისს, სადაც შემცირება აღინიშნება, განათლების სფერო წარმოადგენს. ამავ დროს, სულ უფრო და უფრო ნათლად იკვეთება იმ ხარჯების ზრდის ტენდენცია, რომელიც უშუალოდ არაა დამოკიდებული ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების დაფინანსებასთან. ასეთი ხარჯების წილი ადგილობრივი ბიუჯეტების გადასახდელების ნაწილში განსაკუთრებით მატულობს წინასაარჩევნო პერიოდებში, რაც აშკარად მიუთითებს ამ ხარჯების პოლიტიზებულ მიზნებზე:

- როგორც ზემოთ აღინიშნა, ცენტრალური ხელისუფლება ხშირად ავალდებულებდა თვითმმართველობებს, საკუთარი ბიუჯეტებიდან დაეფინანსებინათ ცენტრალური ხელისუფლების ხარჯები (პოლიციის განყოფილებების, პარლამენტის მაჟორიტარი დეპუტატების ბიუროების, ჯანდაცვის, ზოგადი განათლების და ა.შ. ხარჯების დაფინანსება). 2009 წლიდან ეს არაფორმალური ზეწოლა იურიდიულადაც გაფორმდა და მას შემდეგ ასეთი ხარჯების წილი განუხრელად იზრდება (2007 წელს - 6,4%, 2008 წელს - 8,6%, 2009 წელს - 9,1% და ა.შ.). შედეგად, ადგილობრივ თვითმმართველობებს დაუფინანსებელი რჩებათ საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები, რაც კიდევ უფრო ამძიმებს რეგიონებში არსებულ ისედაც მძიმე სოციალურ ფონს. სპეციალური

⁸ ინფორმაცია მოძიებულია შემდეგი წყაროდან: 201902161405332068113510.pdf (nala.ge)

სახელმწიფო პროგრამების (“სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამა” და სხვ.) ამოქმედების ერთერთი მიზეზი სწორედ ასეთი არამიზნობრივი ხარჯების საკომპენსაციოდ გადადგმულ ქმედებად უნდა შეფასდეს, თუმცა ადეკვატურ კომპენსაციაზე ლაპარაკი არ შეიძლება: მხოლოდ 2008 წელს ცენტრის “თხოვნის” საფუძველზე მუნიციპალიტეტებმა 130 მლნ.ლარი გაიღეს, ხოლო “სოფლის დახმარების სახელმწიფო პროგრამის” მიერ 2008-2011 წლებში გამოყოფილმა ჯამურმა თანხამ დაახ. 120 მლნ. შეადგინა. გაურკვეველია, კონსტიტუციისა და ორგანული კანონის პრინციპების დარღვევით, რატომ უნდა უფინანსებდნენ ერთმანეთს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებები ექსკლუზიურ კომპეტენციებს.

- მეორე პრობლემას წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხარჯების დიდი მოცულობა. მართალია, 2005-2006 წლებში განხორციელდა თვითმმართველობის ადგილობრივი სტრუქტურების ოპტიმიზაცია, მაგრამ დღეისათვის ეს სტრუქტურები ადმინისტრირებისათვის უფრო მეტ თანხას ხარჯავენ (მხოლოდ 2008 წელს - დაახ. 175 მლნ. ლარი), ვიდრე რეფორმამდელი ყველა დონის ადგილობრივი სტრუქტურა ხარჯავდა ერთად აღებულ ადმინისტრაციულ და პროგრამულ ნაწილებზე.

საერთო ჯამში ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის დაახ. 60% მოდის ადმინისტრაციის შენახვასა და ისეთი საქმიანობის დაფინანსებაზე (ჯანდაცვა, განათლება და სხვ.), რაც მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით, არ წარმოადგენს უშუალოდ ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციებს.

ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის ნაკლად უნდა ჩაითვალოს მისი არაპროგნოზირებადობაც. ვინაიდან ადგილობრივი ბიუჯეტების შემოსულობების ოდენობას სრულად განსაზღვრავს ფინანსთა სამინისტრო

(შემოსულობების ძირითადი პარამეტრების განსაზღვრა, შემოსავლების ყოველკვარტალური გეგმების შემუშავება, ადგილობრივი გადასახადების ადმინისტრირება, სხვადასხვა ხარჯის სუბსიდირება), სხვადასხვა სახის ტრანზაქციების გამოყოფის გამო თვითმმართველობების ბიუჯეტებში შესწორებები ძალზე ხშირად შედის: საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტებში ცვლილებები საშუალოდ 8-10-ჯერ ხორციელდება და ხშირად ბიუჯეტი 100, 200, 300%-ით იცვლება.

და ბოლოს, კიდევ ერთ პრობლემას წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის მიერ ამა თუ იმ მომსახურების შესყიდვების პროცესში არსებული ხარვეზები. შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაზე გადასვლამ, რომელიც ბოლო წლებში განხორციელდა, გააუმჯობესა საბიუჯეტო თანხების ადმინისტრირება. ამავე დროს ყურადღება მხოლოდ ფასის სიმცირეზე კეთდება და არა მომსახურების ხარისხზე, რის შედეგადაც ესა თუ ის საჯარო სამსახური იძულებულია დათანხმდეს უხარისხო, მაგრამ შესაბამისად იაფი მომსახურების შექმნაზე, რაც საბოლოო ჯამში, იწვევს ხელახალი ხარჯების გაწევის აუცილებლობას.

მაშასადამე, ყოველივე ზემოაღნიშნულის შეჯამება საფუძველს გვაძლევს დავასკვნათ, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დღეს მხოლოდ დამხმარე როლს ასრულებენ ქალაქებისა და სოფლების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში. შესაბამისად, აუცილებელია მწყობრი პოლიტიკის გატარება, რათა მოხდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადაქცევა ადგილობრივი განვითარების მამოძრავებელ ძალად. ამისთვის საჭირო ღონისძიებები შეიძლება ორ ნაწილად გაიყოს: ღონისძიებები, რომელთა რეალიზაცია დროის მოკლე მონაკვეთშია საჭირო და ღონისძიებები, რომელთა განხორციელება გრძელვადიან მიზნებს განეკუთვნება. მოკლევადიანი ამოცანები ფოკუსირებული უნდა იყოს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ინსტიტუციური შესაძლებლობის შექმნაზე

მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი ადამიანური რესურსების, ადმინისტრაციული შესაძლებლობებისა და რესურსების მობილიზაციის გზით. ხოლო ხანგრძლივადიანი ამოცანები ფოკუსირებული უნდა იყოს ისეთი პოლიტიკური, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული გარემოს შექმნაზე, რომელიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდას ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიური განვითარების პროცესის მართვაში.

1.3. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა: პროცესი და პროცედურები

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის სფეროში საერთაშორისო გამოცდილების⁹ შესწავლა-ანალიზი საფუძველს მაძლევს განვაცხადო, რომ ნებისმიერი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების წარმატებას მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სწორი, ეფექტიანი სტრატეგიული გეგმის შემუშავება განხორციელება და ტერიტორიული ერთეულების უთანაბრო სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასთან დაკავშირებულ გამოწვევებთან გამკლავება. ამისათვის კი მნიშვნელოვანია ეკონომიკაზე ახალი, ეფექტიანი მეთოდებით ზემოქმედება, რომელთა შორის ერთ-ერთ წარმატებულ ინსტრუმენტად შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა, რომელიც უნდა ეფუძნებოდეს პროგრამულ-მიზნობრივ პროგნოზირებას, რაც, თავის მხრივ, შესაძლებლობას იძლევა

⁹საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა-ანალიზის მიზნით გავეცანი მსოფლიო ბანკის მიერ განვითარებადი ქვეყნების გამოცდილების შესწავლის მიმართულებით ჩატარებულ საინტერესო კვლევას, რომლის შედეგებიც ასახულია შემდეგ წყაროში: Local Governance in Developing Countries (2016), Edited by Anwar Shah. World Bank. ასევე, საინტერესო გამოცდილება ასახულია მეორე მნიშვნელოვან წყაროში: Local Government and Urban Development in Europe. (2018), Springer. Edited by Carlos Nunes Silva; Jan Bucek, ამ კვლევაში ასახული ინფორმაცია და გამოცდილება გარკვეული თვალთახედვით წინამდებარე ნაშრომის თეორიულ საფუძვლადაცაა გამოყენებული,

კვალიფიციურად, საიმედოდ, მოკლე ვადაში, გადაწყდეს ცალკეული მუნიციპალიტეტების სტრატეგიული პრობლემები.

ზოგადად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების უმთავრესი თავისებურებაა ყურადღების გამახვილება შიდა რესურსების ანუ ადგილობრივი (მუნიციპალური) ინფრასტრუქტურული, სამრეწველო, ინფორმაციული, საორგანიზაციო, ინსტიტუციური რესურსებისა და პოტენციალის ეფექტიან გამოყენებაზე. ამ თვალსაზრისით, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება პროცესია, რომლის მეშვეობითაც ადგილობრივი თვითმმართველობა, ეფექტიანად მართავს რა საკუთარ რესურსებს, კერძო სექტორთან ამყარებს პარტნიორულ ურთიერთობას მისდამი დაქვემდებარებულ ტერიტორიაზე დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნისა და საქმიანი აქტივობის სტიმულირების მიზნით. მაშასადამე, თანამედროვე მუნიციპალური განვითარებისა და მართვის პროცესებში კიდევ უფრო იზრდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა როლი, რადგან მათდამი დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება უშუალოდ მათ კომპეტენციაში შემავალი ერთ-ერთი უმთავრესი საკითხია. თუმცა, ცხადია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების საქმიანობის ეფექტიანობას მხოლოდ ადმინისტრაციული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს, ისევე როგორც მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებები ვერ მოგვცემს სასურველ შედეგს. ამიტომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ისეთი საკითხების გადაწყვეტას, როგორიცაა: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მეურნეობის რაციონალური სტრუქტურის შექმნა; ლოკალური რესურსების გამოყენება; ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა დეპრესიული მდგომარეობის დაძლევა; სოციალურ-დემოგრაფიული და ეკოლოგიური პრობლემების გადაწყვეტა; და სხვ. ეს კი, თავის მხრივ, მოითხოვს: მუნიციპალური კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური

პროგრამების შედგენის მეთოდოლოგიური და ორგანიზაციული საფუძვლების შესწავლას, მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის გამოყენების შეფასების მეთოდოლოგიური საკითხების მეცნიერული გაანალიზებას, სტრატეგიული გეგმის როგორც ადგილობრივი ტერიტორიული განვითარების პროგრამების რეალიზაციის ეფექტიანი ინსტრუმენტის გამოყენებას, მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ფინანსური ბაზის ჩამოყალიბების გზებისა და მეთოდების მოძიება-დანერგვას, საბოლოო ჯამში კი, მუნიციპალიტეტის როგორც ტერიტორიული ერთეულის კომპლექსური ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უზრუნველყოფის სრულყოფილი, თანამედროვე მეთოდებითა და ხერხებით ხელმძღვანელობას.

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების მიმართულებით ქვეყანაში არსებული მდგომარეობის, აგრეთვე ქართველ მკვლევართა¹⁰ ნაშრომების გაცნობის საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ მუნიციპალიტეტებში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ხელშესაწყობად სხვადასხვა ღონისძიებებია გასატარებელი. მათ შორის, პრიორიტეტულ ამოცანებად უნდა განისაზღვროს: ეკონომიკის სტაბილიზაციის ხელშეწყობა, საბაზრო ინფრასტრუქტურის შექმნა, სამეწარმეო საქმიანობის მხარდაჭერა, საინვესტიციო პროცესების მართვა, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და მართვის, ტერიტორიული კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების შემუშავება, და სხვა.

ჩვენს ქვეყანაში ბოლო 30 წლიანი პერიოდში მიმდინარე პროცესების ამსახველი ინფორმაციის გაცნობამ, ასევე სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პრაქტიკის ანალიზმა ცხადყო, რომ პროგნოზირებისა და მართვის პროცესი, რაც ასე მნიშვნელოვანია სტრატეგიული დაგეგმვისათვის,

¹⁰ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სხვადასხვა ასპექტის კვლევას ეხება ქართველი მკვლევართა - დ. ზარდიაშვილის, ე. ნაცვლიშვილის,, ნ. პირველაშვილის, ნ. ცანავას, მ. ტულუმის, ნ. ჩიხლაძის, მ. ჯიბუტის, დ. ჯიქიას - ნაშრომები, რომელთა შესახებ ინფორმაცია ბიბლიოგრაფიაში წყაროს მითითებით მაქვს ასახული.

უკიდურესად გართულდა საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პირობებში. როგორც ირკვევა, საპროგნოზო-ანალიტიკური სამუშაოების შეფერხება უკავშირდება გასული საუკუნის 90-იან წლებში ქვეყანაში მიმდინარე მოვლენებს, როდესაც ეკონომიკური რეფორმების ბლოკის მესვეურები ხელმძღვანელობდნენ დებულებით „გეგმისა და ბაზრის შეუთავსებლობის“ შესახებ. შემდგომ პერიოდში, უკვე 2006 წელს ძალადაკარგულად იქნა გამოცხადებული საქართველოს კანონი «ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატური საფუძვლების შესახებ», რამაც, გარკვეული თვალსაზრისით, შეაფერხა ტერიტორიული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროცესები. მართალია, საქართველოს მთავრობამ მოამზადა დოკუმენტი - „საბაზისო მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისათვის», რომელიც მოიცავდა საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიანი სტრატეგიის მიმართულებებს და რეფორმის მოსალოდნელ შედეგებს საანგარიშგებო პერიოდისათვის.¹¹ თუმცადა, ჩემის მხრივ შევნიშნავ, რომ ეს დოკუმენტი ორიენტირებული იყო უპირატესად სამიზნე ნიშნულებისა და საორიენტაციო მიზნებზე და შედარებით ნაკლებად ითვალისწინებდა (ეს დოკუმენტი თავისი არსით ვერც გაითვალისწინებდა) ცალკეული ტერიტორიული ერთეულის საჭიროებების განსაზღვრას, მათზე მორგებულ სამოქმედო ღონისძიებებს და, ზოგადად, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების საპროგნოზო მაჩვენებლებს ანდა მათზე რეაგირების ღონისძიებებს.

¹¹ ზემოაღნიშნულის თაობაზე უფრო ვრცელი ინფორმაციის მოძიება შესაძლებელია შემდეგ წყაროებში: ენაცვლიშვილი, ნ.ცანავა, მ.ტულუში, ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია/საინფორმაციო-ანალიტიკური და მეთოდური მასალები, თბ., „უნივერსალი«, 2007; ასევე, ენაცვლიშვილი, ტერიტორიული წარმონაქმნის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის შეფასების მეთოდოლოგია, თბ., „უნივერსალი«, 2008. ორივე წყარო მითითებულია წინამდებარე ნასრომის ბიბლიოგრაფიაში.

მიმდინარე ეტაპზე ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის საჭიროების განსაზღვრისა და გეგმის შემუშავების მიმართულებით მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, რამაც, თავის მხრივ, ხელი უნდა შეუწყოს ადგილობრივი ეკონომიკების განვითარების მხარდაჭერას. თუმცაღა, ტერიტორიულ ქრილში (ცალკეული მუნიციპალიტეტების მაგალითზე) საკითხის ანალიზმა წარმოაჩინა, რომ გატარებული ღონისძიებები ჯერ კიდევ არასაკმარისია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების წარმატებული სტრატეგიული დაგეგმვისათვის, რადგან მკაფიოდ წარმოჩინდა სტრატეგიული დაგეგმვის სფეროში მეთოდოლოგიური მიდგომების, მოდელებისა და ინსტრუმენტების კომპეტენციის სიმწირე, რამაც რიგი გამოწვევების წინაშე დააყენა მუნიციპალიტეტებიც და ეკონომიკაც.

მაშასადამე, ახალმა ეკონომიკურმა ვითარებამ დღის წესრიგში დააყენა ტერიტორიული სოციალურ-ეკონომიკური სისტემების მართვის პროცესში სტრატეგიული დაგეგმვის ძირითადი პრინციპებითა და თანამედროვე ტექნოლოგიებით ხელმძღვანელობის საკითხი.

აქვე შევნიშნავ იმ გარემოებასაც, რომ მუნიციპალური მართვის დასავლური გამოცდილება როგორც ცხადჰყოფს, ტერიტორიული ერთეულის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის მეთოდიკის გამოყენებით შესაძლებელია განისაზღვროს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის ფუძემდებლური პრინციპები, რომლებიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ტერიტორიული ერთეულის ინფრასტრუქტურისა და სხვადასხვა პროგრამის შედგენისას. გარდა ამისა, მეტად მნიშვნელოვანია ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში თვით ამ პროცესის ხარისხის შეფასება, რომელიც მკაფიოდ წარმოაჩენს, თუ რომელი სფერო საჭიროებს დამატებით ღონისძიებათა შემუშავებას. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ასეთი შეფასება საშუალებას იძლევა გაანალიზდეს, თუ რამდენად შეესაბამება სტრატეგიული გეგმის განხორციელების მოსალოდნელი შედეგები

იმ მიზნებსა და ამოცანებს, რომელთა მიღწევაც არის დაგეგმილი. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჩემი მიზანია ყურადღება გავამახვილო ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის შეფასების მეთოდოლოგიაზე.

სტრატეგიული გეგმის ან ნებისმიერი პროგრამის შედეგების შეფასებამდე, ცხადია, ჯერ უნდა განისაზღვროს შეფასებისათვის საჭირო მოდელი, რომელიც შეიძლება მივიჩნიოთ პროგრამის ფორმალიზებულ წარმოდგენად, ანუ ურთიერთდაკავშირებული ეტაპების ერთობლიობად. თუ შესაფასებელია თვით სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი, მაშინ ის შეიძლება განვიხილოთ როგორც ქმედებათა გარკვეული პროგრამა, რომლის შედეგიცაა - ტერიტორიის სტრატეგიული განვითარების გეგმა. პროგრამ(ებ)ის განხორციელება შეიძლება წარმოვიდგინოთ შემდეგი ჯაჭვური პროცესის სახით: **რესურსები - საქმიანობა - პროდუქტი - შედეგები - ეფექტი**, რომელსაც შეიძლება პროგრამის შედეგებზე ორიენტირებული მოდელი ეწოდოს.

მუნიციპალიტეტის მაგალითზე, **რესურსებს** წარმოადგენს: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე და მის განკარგულებაში არსებული ფინანსები, ინფორმაცია, ადგილობრივ ხელისუფლებათა და არაკომერციულ ორგანიზაციათა საორგანიზაციო რესურსები, მეთოდური სახელმძღვანელოები, შრომითი რესურსები და სხვა. **განსახორციელებელი საქმიანობაა** - სტრატეგიული დაგეგმვის სამუშაო ჯგუფის ჩამოყალიბება, სტრატეგიის შემუშავება, მისი საჯარო განხილვა და დამტკიცება. პროგრამის განხორციელების შედეგად **შექმნილი პროდუქტია** - მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიული გეგმა; **შედეგი** - მუნიციპალიტეტში მცხოვრები მოსახლეობის მიერ ტერიტორიული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საკითხების ერთიანი, შეთანხმებული ხედვის გამომუშავება. და ბოლოს, **პროგრამის ეფექტია** - სტრატეგიული გეგმის განხორციელების შედეგად მიღწეული

რაციონალური მუნიციპალური მენეჯმენტი, მოზიდული ინვესტიციები, ახალი სამუშაო ადგილები და სხვა.

შემოთავაზებული მოდელის ყოველი ელემენტი ხასიათდება გარკვეული ინდიკატორებით, რომელთა მნიშვნელობები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს პროგრამის შედეგების ან მისი განხორციელების პროცესის რაოდენობრივი შეფასებისათვის. ინდიკატორთა შერჩევას აუცილებელია შემდეგი პრინციპების გათვალისწინება: გამოსაყენებელი ცვლადი უნდა ასახავდეს იმ მიზანს, რისთვისაც შეირჩა ინდიკატორი; ცვლადი ზუსტად უნდა განისაზღვროს; ცვლადის მნიშვნელობები საიმედო უნდა იყოს; მნიშვნელობის შეფასება (ე.წ. გაზომვა) მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს; მნიშვნელობის შეფასება (ე.წ. გაზომვა) არ უნდა იყოს რთული; მნიშვნელობებმა თავიანთი აქტუალობა უნდა შეინარჩუნონ მინიმუმ ინფორმაციის შეკრებისა და მომხმარებლისათვის მიწოდების პერიოდში.

ჩემი აზრით, შეფასებისათვის მომზადების პროცესში პირველ ეტაპზე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მკაფიოდ დადგინდეს შემდეგი პოზიციები: შეფასების მიზანი; შეფასების შედეგების მომხმარებელი; შეფასების შედეგებისა და რეკომენდაციების გამოყენების მიზანდასახულობანი; არსებობს თუ არა რაიმე სტანდარტი პროგრამის ხარისხის შესახებ მსჯელობისა და დასკვნისათვის; შეფასების დამკვეთმა (დაინტერესებულმა პირმა) უნდა დააზუსტოს ჩამონათვალი იმ კითხვებისა, რომლებზეც შეფასებამ უნდა გასცეს პასუხი მათ მნიშვნელობათა ხარისხის შესაბამისად; არსებობს თუ არა პროგრამის მონიტორინგის სისტემა (ანუ, იმ მონაცემების მუდმივი შეკრება-დამუშავებისა, რომელიც დაგეგმვარება კითხვებზე პასუხის გაცემისას); შეფასების განხორციელების ვადები.

სტრატეგიული დაგეგმვის ხარისხის შეფასება შეიძლება განვსაზღვროთ როგორც იმ პროცედურათა ერთობლიობა, რომელთა შესრულება საშუალებას მოგვცემს მივიღოთ ფორმალიზებული შეფასება ქულათა ჯამის მეშვეობით,

აგრეთვე, არაფორმალიზებული შეფასება შემფასებელი ექსპერტის მიერ ჩამოყალიბებული საექსპერტო დასკვნის სახით. **ფორმალიზებული** შეფასება საშუალებას გვაძლევს ერთმანეთს შევადაროთ შედეგები და გამოვიტანოთ ზოგადი დასკვნა. **არაფორმალიზებული** შეფასება ექსპერტის სუბიექტური შეხედულებაა, რომელიც აღწერს შესაფასებელ ტერიტორიაზე არსებულ კონკრეტულ ვითარებას. **საექსპერტო დასკვნა**, შესაძლოა, შეიცავდეს იმგვარ ინფორმაციას, რომელსაც, თუმცაკი, არსებითი მნიშვნელობა აქვს გადაწყვეტილებათა მისაღებად (სწორედ ესაა შეფასების მიზანიც!), მაგრამ ფორმალურად მისი გათვალისწინება შეუძლებელია.

მაშასადამე, **სტრატეგიული დაგეგმვის ხარისხის შეფასების მეთოდის** იმ პროცედურათა ერთობლიობის აღწერაა, რომლის შესაბამისადაც ხორციელდება შეფასება (თვით ამოცანის დასმის ჩათვლით, ანუ ის, თუ რა უნდა დადგინდეს შეფასების თითოეულ ეტაპზე); დგება ინდიკატორთა ჩამონათვალი (რომლებიც გაზომვადი პარამეტრებია კრიტიკული შეფასებისათვის); განისაზღვრება ინსტრუმენტები (ანუ ის, თუ როგორ ყალიბდება შეფასება); დგინდება მოთხოვნები შემფასებლებისადმი და მომზადდება ანგარიში შეფასების შედეგების შესახებ.

ცხადია, შეფასების ე.წ. „გლობალური“ მიზანია - ხელი შეუწყოს მუნიციპალურ დონეზე ეფექტიანი სტრატეგიული დაგეგმვის ხარისხის ამაღლებას, რომელმაც, თავის მხრივ, უნდა უზრუნველყოს მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესება. შეფასების ამოცანები შეიძლება დავაჯგუფოთ შემდეგნაირად: 1. პირველ ჯგუფში გაერთიანდება ის ამოცანები, რომლებიც აქტუალურია მხოლოდ ცალკეული ტერიტორიული ერთეულებისათვის; 2. მეორე ჯგუფში კი გაერთიანდება ის ამოცანები, რომლებიც აქტუალურია ტერიტორიულ ერთეულთა ჯგუფებისათვის ანუ რეგიონებისათვის.

შეფასება ცალკეულ ტერიტორიულ ერთეულებში საშუალებას მოგვცემს: ა) განვსაზღვროთ ტერიტორიული ერთეულებისათვის, სადაც ჯერ კიდევ გრძელდება სტრატეგიულ გეგმაზე მუშაობა); ბ) დავადგინოთ სტრატეგიული გეგმის შემუშავება-სრულყოფის საჭიროება და მიმართულებანი დაგეგმვის მიმდინარე ან მომავალ ეტაპზე; გ) შევაფასოთ გეგმის შესრულების მიმდინარეობა და გამოვიტანოთ დასკვნები მისი კორექტირების ან განხორციელების მექანიზმების განმტკიცების შესახებ.

შეფასების ამგვარი მეთოდიკა¹² შეიძლება განვსაზღვროთ როგორც ინსტრუმენტი (მექანიზმი), რომელიც საშუალებას გვაძლევს კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის მიხედვით შევაფასოთ სტრატეგიული დაგეგმვის ხარისხი და დავსახოთ მისი სრულყოფის მიმართულებანი. შემოთავაზებული მეთოდიკით ხელმძღვანელობა საშუალებას იძლევა შეფასდეს: სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის მიმდინარეობა და სტრატეგიული თანამშრომლობის სისტემა; სტრატეგიული დაგეგმვის უშუალო შედეგი - სტრატეგიული გეგმა; სტრატეგიული დაგეგმვის მოსალოდნელი შედეგები - სტრატეგიული გეგმის განხორციელების შედეგად ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებისა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის გაუმჯობესების თვალსაზრისით მიმდინარე ცვლილებები. რამდენიმე ტერიტორიულ ერთეულში სტრატეგიული დაგეგმვის შეფასება შემოთავაზებული მეთოდიკის გამოყენების საფუძველზე, ხელს შეუწყობს ორი უმთავრესი ამოცანის გადაჭრას: 1) ტერიტორიულ ერთეულებში სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესში წამოჭრილი ტიპური შეცდომებისა და ხარვეზების გამოვლენას; 2) სტრატეგიული დაგეგმვის

¹² სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის შეფასების მეთოდიკის შემუშავება-დანერგვის თაობაზე საინტერესო მოსაზრებებს გავეცანი ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების (აევ) მეთოდოლოგიურ სახელმძღვანელოში, რომელიც საერთაშორისო პროექტის ფარგლებში პარტნიორ ორგანიზაციებთან ერთად ჩატარებული კვლევის შედეგებშია ასახული. ასევე, საინტერესო მოსაზრებები აქვს გამოთქმული ე. ნაცვლიშვილს თავის პუბლიკაციაში: „ტერიტორიული წარმონაქმნის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის შეფასების მეთოდიკა“, თბ., „უნივერსალი“, 2008

ამათუიმ ეტაპზე დადებითი გამოცდილების მქონე ტერიტორიული ერთეულების გამოვლენასა და მათი გამოცდილების განზოგადებას.

აქვე შევნიშნავთ, რომ თვითმმართველ ერთეულებში, სადაც სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესს თვით ექსპერტ-კონსულტანტები აფასებენ, მიზანშეწონილია, დასკვნები და რეკომენდაციები მისი სრულყოფის თაობაზე, შეძლებისდაგვარად, უშუალოდ გეგმის განხორციელების პროცესშივე იქნეს გათვალისწინებული. შეფასების პროცესი ორიენტირებული უნდა იყოს უპირატესად დადებითი გამოცდილების შესწავლა-გაზიარებაზე. სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესისა თუ შედეგების შეფასების ფურცლებში დაფიქსირებული მოთხოვნები დამოუკიდებელ ექსპერტ-კონსულტანტებს შესაძლებლობას აძლევს, გაიაზრონ და განსაზღვრონ თუ როგორი უნდა იყოს პროცესისა და შედეგის ესა თუ ის კომპონენტი, აგრეთვე, ის თუ რისი გაუმჯობესება შეიძლება სტრატეგიული გეგმის კორექტირებისას.

სტრატეგიული დაგეგმვის შედეგიანობის შეფასების შემოთავაზებული მეთოდიკა გულისხმობს შეფასებას შემდეგ მიმართულებათა მიხედვით:

- სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი და სტრატეგიული პარტნიორობის სისტემა;
- სტრატეგიული გეგმის შინაარსი;
- სტრატეგიული გეგმის გაფორმება და წინ წამოწევა;
- სტრატეგიული დაგეგმვისა და სტრატეგიული გეგმის განხორციელების პროცესის შედეგები.

შეფასების მეთოდიკა ემყარება შეფასების ფურცელში კრიტერიუმებისა და მაჩვენებელთა ჩამონათვლის სახით რეალური სურათის შესახებ მიღებული ინფორმაციის ურთიერთშედარებას, რაც მოდელირებულია სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესისა და სტრატეგიული გეგმის შესახებ წარმოდგენებისა და შეფასების შედეგად. სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი ფასდება ისეთი კომპონენტების ერთობლიობით, როგორცაა: ა) დაგეგმვის მეთოდური

საფუძვლები, ბ) პროცესის მონაწილეთა პროფესიონალიზმი, გ) მოსახლეობის აქტივობა და სხვა. სტრატეგიული გეგმის შინაარსის სისრულე ფასდება იმის მიხედვით, თუ რამდენადაა ის გათვალისწინებული მუნიციპალური მართვის სისტემაში, რამდენად სრულადაა წარმოჩენილი ტერიტორიული ერთეულის განვითარების მამოძრავებელი შიდა და გარე ფაქტორები; განსაზღვრულია თუ არა სტრატეგიული გეგმის რეალიზაციის მექანიზმები და მართვის სისტემა, როგორია ამორჩეული სტრატეგიის განხორციელების შესაძლო შედეგები და ა.შ.

სტრატეგიული გეგმის გაფორმება და წინ წამოწევა ფასდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად მკაფიოდ და გასაგებადაა გადმოცემული ძირითადი თეზისები და რამდენად მისაღებია ისინი მიზნობრივი აუდიტორიისათვის, ასევე, რამდენად შეესაბამება ისინი საზოგადოებასთან ურთიერთობის დამყარების მიზნით ჩატარებულ PR-აქციებს და პუბლიცისტური მასალების გამოცემის სიხშირეს და სხვა.

სტრატეგიული გეგმის შედეგების ზემოაღნიშნული მეთოდიკით შეფასებისას, გასათვალისწინებელია ზოგადი სოციალურ-ეკონომიკური პარამეტრები, რომლებიც საერთოა ტერიტორიულ წარმონაქმნათათვის. შეფასების ეს კომპონენტი არ გულისხმობს იმის დეტალურად აღწერას, თუ რამდენად ზედმიწევნით ზუსტად განხორციელდა სტრატეგიული გეგმა და რამდენად შეესაბამება მიღებული შედეგები დასახულ მიზნებსა და ამოცანებს. ყოველი შემადგენლის მიხედვით უნდა განისაზღვროს სტრატეგიული დაგეგმვის მხარეები, ანუ შესაფასებელი კომპონენტები და თითოეულის მიხედვით დადგინდეს მისი ხვედრითი წილის განმსაზღვრელი „წონა».

შეფასებები დგინდება ისეთი დოკუმენტების გათვალისწინებით, როგორებიცაა: - სტატისტიკური მაჩვენებლები; - სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის მსველობისა და მისი შედეგების დამაფიქსირებელი ტექსტები; - მასობრივი ინფორმაციის საშუალებათა მასალები; - ადგილობრივ

სპეციალისტებთან, სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის მონაწილეებთან და დამკვირვებლებთან ინტერვიუები; - ჯგუფური ინტერვიუ-განხილვისას, სპეციალისტთა ანკეტირება.

აქვე შევნიშნავ, რომ ამ მეთოდის გამოყენება მნიშვნელოვნად დაეხმარება რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავებას, რადგან სხვადასხვა თვითმმართველ ერთეულში არსებული მდგომარეობის შეფასების შედეგად მიღებული ინფორმაციის ურთიერთშედარების საფუძველზე შესაძლებელია გამოიყოს ტერიტორიულ ერთეულთა ჯგუფი, სადაც: ა) მუშავდება სტრატეგიული გეგმა; ბ) მუშავდება, ქვეყნდება და საჯაროდ განიხილება სტრატეგიული გეგმა; გ) ხორციელდება სტრატეგიული გეგმა.

შეფასების პროცესის დასრულების შემდეგ ექსპერტმა თითოეული შედეგის მიხედვით უნდა მოამზადოს საბოლოო ანგარიში, სადაც უნდა აღინიშნოს: - სად, როდის და ვინ განახორციელა შეფასება; - შეფასებისათვის გამოყენებული მასალების ნუსხა, მათი მოკლე დახასიათება; - შევსებული შეფასების ფურცლები მოკლე კომენტარებითურთ; - ზოგადი დასკვნები.

საექსპერტო დასკვნა უნდა შეიცავდეს ინფორმაციას: ა) კონკრეტულ ტერიტორიულ წარმონაქმნში სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესისა და სტრატეგიული გეგმის სუსტი და ძლიერი მხარეებისა და კომპონენტების შესახებ; ბ) რეკომენდაციებს კონკრეტულ ტერიტორიულ წარმონაქმნში სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის სრულყოფის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ; გ) რეკომენდაციებს სტრატეგიული დაგეგმვის სფეროში კონკრეტული ტერიტორიული წარმონაქმნის გამოცდილების გაცნობა-გაზიარების შესახებ.

ამრიგად, წინამდებარე პარაგრაფში შევეცადე მოკლედ გადმოგვეცა ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და ამ

პროცესის შეფასების მეთოდის არსი. ვფიქრობ, შემოთავაზებული მეთოდის გამოყენება მნიშვნელოვან დახმარებას გაუწევს ტერიტორიული ერთეულის ხელმძღვანელობას სტრატეგიული დაგეგმვის ორგანიზებასთან დაკავშირებული ლოკალური ამოცანების გადაჭრაში.

დამატებით შევნიშნავ იმასაც, რომ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და ამ პროცესის შეფასების მეთოდის გამოყენება შეიძლება განვიხილოთ როგორც ერთგვარი წინაპირობა მუნიციპალური კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების შემუშავებისა, რადგან ამ მხრივაც მნიშვნელოვნად მიმაჩნია, რომ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და მუნიციპალური კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების დასამუშავებლად ქვეყანაში არსებობდეს ერთიანი მეთოდოლოგიური მიდგომა, რომელიც შესაძლებლობას მისცემს მუნიციპალიტეტებს იხელმძღვანელონ დახვეწილი ინსტრუმენტებითა და მიდგომით, თუმცაღა, რა თქმა უნდა, კონკრეტული მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობის მიერ და ტერიტორიული ერთეულის სპეციფიკისა და პოტენციალის გათვალისწინებით (ანუ, სხვაგვარად, ე.წ. ინკლუზიურ საჭიროებებზე დაფუძნებით).¹³

სხვადასხვა თეორიული წყაროს გაცნობა-ანალიზიდან როგორც იკვეთება, მუნიციპალური ეკონომიკის განვითარების პროგრამების შემუშავებისა და

¹³ ზემოაღნიშნულთან დაკავშირებით დამატებით შევნიშნავ, რომ უნდა არსებობდეს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და კომპლექსური თუ ინკლუზიური პროგრამების შემუშავების მეთოდოლოგია, რომელიც უპირატესად სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულში ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვისას სრულყოფილი ინსტრუმენტებისა და მოდელების შერჩევა-გამოყენებას გულისხმობს (რა და როგორ უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს, რომელი ინსტრუმენტების გამოყენებით და დაინტერესებული პირების ჩართულობით, როგორ შეფასდეს პოტენციალი, განისაზღვროს სამიზნე ნიშნულები, როგორ დადგინდეს შესაძლო გადახრის მასშტაბი, როგორ განხორციელდეს მონიტორინგი და ცვლილებების მართვა და სხვ.),. ერთიანი მეთოდოლოგიური მიდგომა არ უნდა იქნეს გაგებული როგორც „უნიფიცირებული მიდგომა“ ანდა ერთი ტერიტორიული ერთეულის სტრატეგიული გეგმის „გადაკოპირება“ სხვა ტერიტორიულ ერთეულების გეგმის სახით, რაც, სამწუხაროდ, გვხვდება ჩვენს რეალობაში და არათუ ხელს უწყობს, არამედ აფერხებს კიდევ ტერიტორიული ერთეულის განვითარებას.

განხორციელების საბაზისო მეთოდოლოგიურ პრინციპებად¹⁴
მიზანშეწონილია დასახელდეს შემდეგი:

- პროგრამის მიზნების, ამოცანების კომპლექსურობა, სინქრონულობა და სისტემურობა;
- პროგრამის ღონისძიებათა გარანტირებული შემუშავება და განხორციელების ალტერნატიული პირობების გათვალისწინება;
- რესურსული უზრუნველყოფა;
- პროგრამის ამოცანათა დამისამართება (შემსრულებლის, ვადების, საკონტროლო მაჩვენებლების მითითება და ა.შ.);
- პროგრამის მართვის უზრუნველყოფა (სამართლებრივი, ორგანიზაციული, ფინანსური მექანიზმების შექმნა).

ცხადია, მუნიციპალური პროგრამების ახალი მოდელის შემუშავებამ უნდა უზრუნველყოს: ა) მუნიციპალიტეტის ეკონომიკის სტაბილური განვითარების ხელშეწყობა რესურსული პოტენციალის ეფექტიანი გამოყენების საფუძველზე; ბ) მუნიციპალიტეტის განვითარების პროგრამის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა; გ) ტერიტორიული ერთეულის ორგანიზაციულ-სამეწარმეო ინფრასტრუქტურის კორექტირება; დ) მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური და ეკოლოგიური უსაფრთხოების, ასევე ფინანსური ინტერესების დაცვა; ე) ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების გამოყენების ოპტიმიზაცია (თითოეული ტერიტორიული ერთეულის ინტერესების გათვალისწინებით); ვ) პროგრამის ეფექტიანი ინფრასტრუქტურის შექმნა¹⁵

¹⁴ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის მეთოდოლოგიის შესახებ საინტერესო მოსაზრებებია გადმოცემული ენაცვლიშვილის, ნ.ცანავას, მ.ტულუშის კვლევით ნაშრომში: ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია/საინფორმაციო-ანალიტიკური და მეთოდოლოგიური მასალები, თბ., „უნივერსალი«, 2007; უშუალოდ პროგრამების შემუშავების მეთოდოლოგიური პრინციპების შესახებ ვრცელი ინფორმაცია იხ. გვ. 85

¹⁵ ტერიტორიული ერთეულის განვითარების პროგრამების თაობაზე საინტერესოა ფასეულ მოსაზრებებს გავეცანით ნ. ნ.ჩიხლაძის ნაშრომში: „რეგიონის და თვითმმართველი

თავი 2. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება ზუგდიდში

2.1 ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავების პროცესი (ზუგდიდი მაგალითზე)

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების (LED) გეგმის შემუშავების მიზნით შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელიც მუშაობდა დოკუმენტის შემუშავებაზე და რომლის მოვალეობას წარმოადგენდა ინფორმაციის მოძიება და ანალიზი. სამუშაო ჯგუფი დაკომპლექტებულ იქნა კერძო სექტორის ერთი, სამოქალაქო სექტორის ერთი და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამი წარმომადგენლებისგან. (გიორგი შენგელია-ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერი; ირაკლი ფიფია-ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ოფიცერი, მარია ხასია-საინვესტიციო პროექტების და დონორებთან ურთიერთობის განყოფილების უფროსი, გაია შელია-შპს „ნოვაცია 2009“-ის დამფუძნებელი, (ბიზნეს სექტორი), მერაბ დანელია -„რეგიონული განვითარების ასოციაცია“ (RDA) (არასამთავრობო სექტორი) სამუშაო ჯგუფის წევრი). ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის შემუშავების პრინციპი გახლდათ კერძო, საჯარო და მუნიციპალური თანამშრომლობით შეჯერებული დოკუმენტის შექმნა. გეგმის შემუშავების პროცესში სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფების ჩართვის მიზნით ასევე ჩამოყალიბდა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პარტნიორობა, რომელიც აქტიურად მონაწილეობდა ადგილობრივი ეკონომიკური

ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის საკითხისათვის“, რომლის მოძიება შესაზღვრებელია კრებულში: „გამჭვირვალე ადგილობრივი ბიუჯეტი«, ქუთაისი, 2008 [ბიბლიოგრაფიაში რესურსის ნომერი ანბანური თანმიმდევრობით დაწყობის მერე და ; გვ. 149].

განვითარების გეგმის შემუშავებაში. პარტნიორობის წევრები არიან კერძო და არასამთავრობო სექტორებიდან სამ-სამი წარმომადგენელი და განათლების სფეროდან ერთი წარმომადგენელი, რომელთაგანაც სამი ქალია და 4 მამაკაცი. გადაწყვეტილებები მიიღებოდა კონსენსუსის გზით, უმრავლესობის მოსაზრების გათვალისწინებით. შეხვედრების საშუალო ინტენსივობა წარმოადგენდა ერთ შეხვედრას თვეში. გეგმის შემუშავების პროცესში, ჩატარდა შეხვედრები საბანკო და ტურიზმის სექტორის წარმომადგენლებთან, ფერმერებთან და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან. შეხვედრაზე დამსწრე პირებს ეთხოვათ M4EG სამდივნოს მიერ მოწოდებული მეთოდოლოგიის შესაბამისად შედგენილი ანკეტური კითხვარების შევსება და ელ. ფოსტის საშუალებით LED ოფიცირისთვის გამოგზავნა. LED გეგმის შემუშავების პროცესის კოორდინაციის მიზნით ჩატარდა შეხვედრა მერიის სამსახურების წარმომადგენლებთან.

2.2. ადგილობრივი ეკონომიკური სტრუქტურის ანალიზი

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ეკონომიკის ძირითადი დარგებია სოფლის მეურნეობის, გადამამუშავებელი მრეწველობის, მშენებლობის, ტურიზმის, მომსახურების და ვაჭრობის სფეროები. აქედან ყველაზე იმედისმომცემ და შემდგომი განვითარების პოტენციალის მქონე დარგებად სოფლის მეურნეობის, ტურიზმისა და გადამამუშავებელი მრეწველობის სფერო მიიჩნევა. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მინაცემებით, 2018 წლის დასაწყისისთვის ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში აქტიური სტატუსის მქონე ეკონომიკური სუბიექტების რაოდენობა შეადგენს 2270-ს. 2014 წელთან შედარებით საწარმოების რაოდენობის ზრდა დაფიქსირდა გადამამუშავებელ მრეწველობაში, მშენებლობაში, ვაჭრობასა და მომსახურების სფეროში.

საწარმოების ზრდას ხელი შეუწყო ბიზნესისა და სოფლის მეურნეობის მხარდამჭერი სახელმწიფო პროგრამების ამოქმედებამ.

მსხვილი საწარმოები ძირითადად სოფლის მეურნეობასა (2) და გადამამუშავებელ მრეწველობაშია (6). არსებობს კომპანიების რაოდენობის ზრდის ტენდენცია მცირე და საშუალო საწარმოების ხარჯზე. მრეწველობის დარგში მოქმედი საწარმოები ძირითადად წარმოდგენილია თხილის გადამამუშავებელი საწარმოების (90), საშენი მასალებისა და ხეცის გადამამუშავებელი მრეწველობის (91), კვების მრეწველობის (51), ავეჯის წარმოების (9) საწარმოებით.

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის აგრო კლიმატური პირობები ხელსაყრელია მრავალდარგოვანი და მაღალრენტაბელური სასოფლო-სამეურნეო წარმოების შექმნისთვის, განსაკუთრებით კი ისეთი დარგების განვითარებისთვის, როგორცაა მეთხილეობა, მესიმინდეობა, მეჩაიეობა, სუბტროპიკული კულტურების წარმოება (ციტრუსი, დაფნა, ფეიხოა და სხვა), კივის, მოცვის, ხეხილის, ერთწლიანი მარცვლეული და ბოსტნეული კულტურების წარმოება. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მთლიანი მოცულობა შეადგენს 35556 ჰა-ს. მათ შორის: სახნავი - 7262 ჰა, მრავალწლიანი ნარგავები - 24010 ჰა, სათიბები და საძოვრები - 4284 ჰა.

2017 წლის მონაცემებით ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში მოყვანილ იქნა 961 ტონა მანდარინი, 243 ტონა ფორთოხალი, 412 ტონა ლიმონი; 16842 ტონა თხილი; 933 ტონა დაფნა; 956 ტონა კივი; 16062 ტონა სიმინდი; 574 ტონა ფეიხოა; 1065 ტონა ყურძენი; 152 ტონა ხურმა. სოფლის მეურნეობის ძირითადი საექსპორტო პროდუქტებია თხილი, ციტრუსები, კივი და მოცვი. ბოლო 15 წლის მანძილზე განსაკუთრებით გაიზარდა თხილის ნარგავების ფართობები, რადგანაც მასზე საექსპორტო მოთხოვნილება ყოველწლიურად იზრდებოდა. უკანასკნელ წლებში განსაკუთრებული პოპულარობა მოიპოვა ახალმა

კენკროვანმა კულტურამ – ლურჯმა მოცვი, რომელიც ჩვენს ქვეყანაში აქამდე ნაკლებად იყო ცნობილი. ლურჯი მოცვი რენტაბელურობით ერთ-ერთ პირველ ადგილზეა სხვა სასოფლო-სამეურნეო კულტურებთან შედარებით. საშუალო მოსავლიანობა 8-10ტ/ჰა. კარგად მოვლილ პლანტაციებში მოსავლიანობა 12-15 ტონასაც აღწევს. პროგრამა „დანერგე მომავალი“-ს მხარდაჭერით დაახლოებით 50 ჰა-ზე გაშენებულ იქნა მოცვის პლანტაციები. სოფლის მეურნეობის დარგი წარმოდგენილია 28 საწარმოთი, 14 სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივითა და 1953 კერძო ფერმერით. მუნიციპალიტეტის მასშტაბით მოსახლეობის საკუთრებაშია 46601 სული მსხვილფეხა რქოსანი პირუტყვი, 10171 ღორი, 1528 ცხვარი და თხა, 291148 ფრთა ფრინველი. მუნიციპალიტეტის სოფლის მეურნეობის ერთ-ერთი ძირითადი დარგია მეფუტკრეობა. იგი წარმოდგენილია 4 სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივით და 250 ფერმერით. მათ საკუთრებაშია დაახლოებით 5000 სკა ფუტკარი და აწარმოებენ 80 ტონა თაფლს. სოფლის მეურნეობის დარგში სწრაფ ზრდას აფერხებს სასოფლო-სამეურნეო სერვისებზე და ტექნიკაზე ნაკლები ხელმისაწვდომობა, აღნიშნულ დარგში მაღალკვალიფიციური სპეციალისტების სიმცირე. ბოლო რამდენიმე წელი მნიშვნელოვანი შემაფერხებელი ფაქტორი გახდა ახალი დაავადებებისა და მავნებლების (აზიური ფაროსანა) გავრცელება, რომელმაც მნიშვნელოვნად შეამცირა სასოფლო სამეურნეო პროდუქციის მოსავლის ოდენობა, განსაკუთრებით თხილის მოსავალი.

სოფლის მეურნეობის სექტორის განვითარების ერთ-ერთი შემაფერხებელი ფაქტორია ფერმერთა სარგებლობაში არსებული მიწის ნაკვეთების მცირე ზომები, მათი უმრავლესობა ამუშავებს 1 ჰა-ზე ნაკლებ მიწის ნაკვეთს. 2014 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით, 1 ჰექტრამდე მიწას ფლობს მიწათმოსარგებლეთა 83.1%, 1-დან 5 ჰექტრამდე ფართობს - 15,9%, ხოლო 5 ჰექტარზე მეტს - მხოლოდ 1%. პრობლემას ამწვავებს ისიც, რომ მეურნეობების კუთვნილი 1 ჰექტარი მიწა საშუალოდ წარმოდგენილია 2-3 ნაკვეთად. აქედან

გამომდინარე, მომგებიანი და ეკონომიკურად ძლიერი სოფლის მეურნეობის განვითარება მიწების კონსოლიდაციის გარეშე შეუძლებელია.

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში ტურიზმის, როგორც მნიშვნელოვანი ეკონომიკური სექტორის განვითარების მაღალი პოტენციალი არსებობს. ამას განაპირობებს მუნიციპალიტეტში არსებული მთელ რიგ ფაქტორთა ერთობლიობა, მათ შორის: კოლხეთისა და სვანეთის უძველესი კულტურა, უნიკალური კულტურულ-ისტორიული ძეგლები და მუზეუმები, მღვიმეები და გამოქვაბულები, საჯომარდო და საპიკნიკე ადგილები, ჭარბტენიანი კოლხეთის დაბლობი და მისი იშვიათი ბუნება, უკიდურესად მაღალი ზემო-სვანეთის მთები, შავი ზღვის აკვატორია და განვითარებადი კურორტული ზონები.

ყოველივე ეს განსაკუთრებულ პირობებს ქმნის თითქმის ყველა სახის ტურიზმის (საავტომობილო, საცხენოსნო, საფეხმავლო, ეკო-ტურიზმი, სამონადირეო ტურიზმი, სამოყვარულო თევზჭერა, ფრინველებზე დაკვირვება, აგრო ტურიზმი, სამეცნიეროკვლევითი ტურიზმი, პილიგრიმული ტურიზმი, ექსტრემალური ტურიზმი და სხვა) განვითარებისთვის. დადიანის სასახლეთა კომპლექსი წარმოადგენს ზუგდიდის ისტორიულ-არქიტექტურულ მუზეუმს, სადაც ინახება ყოვლადწმინდა ღვთისმშობლის კვართი. ზუგდიდის ისტორიულ მუზეუმში ღვთისმშობლის კვართის გარდა მრავალი სიწმინდეა დაცული. მუზეუმში სხვა თვალსაჩინო ისტორიულ ექსპონატებთან ერთად დაცულია ნაპოლეონ ბონაპარტის ნიღაბი და პირადი ნივთები. ქალაქის ღირსშესანიშნავ ობიექტს განეკუთნება დადიანების მიერ მე-18 საუკუნეში გაშენებული ბოტანიკური ბაღი, რომლის რეაბილიტაციასაც ახორციელებს საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდი, საინვესტიციო ღირებულება შეადგენს 12 მილიონ ლარს. ქალაქში, ბოლო წლებში ვლადიკავკასიის დღესასწაულზე, ღვთისმშობლის კვართის მოსალოცად,

საქართველოს სხვადასხვა კუთხიდან 5 ათასამდე ვიზიტორი დაფიქსირდა. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტს გააჩნია პოტენციალი (კლიმატური პირობები, გეოგრაფიული მდებარეობა) გახდეს ტურისტებისათვის მთავარი მიმღები პუნქტი, შეასრულოს ტურისტული ჰაბის როლი, როგორც მთის კურორტულ სეზონზე და ასევე ზღვაზე დასვენების პერიოდში და ზოგადად დააკავშიროს ერთმანეთს ზღვა და მთა საინტერესო ტურისტული მარშრუტებით. სამედიცინო ტურიზმის მიმართულებით დიდი პოტენციალი აქვს ცაიშის ბალნეოლოგიურ კურორტს, რომლის მდგომარეობა სავალალოა და მის აღდგენას სჭირდება დიდი კაპიტალური ინვესტიციის განხორციელება. მუნიციპალიტეტში ტურისტების ნაკადი მზარდია, შესაბამისად ტურისტული ბიზნეს სექტორი ყოველწლიურად აუმჯობესებს მომსახურების ხარისხს და იზრდება მომსახურების არეალი. ზაფხულის სეზონზე ტურისტების ნაკადის მკვეთრ ზრდას ასევე ხელი შეუწყო შავიზღვისპირეთში ბოლო წლებში ჩატარებულმა მუსიკალურმა ფესტივალებმა. მუნიციპალიტეტში 15 სასტუმრო და 80 საოჯახო ტიპის სასტუმრო ფუნქციონირებს. 40 კაფე-ბარი და რესტორანია.

ვაჭრობასა და მოსახლეობის მომსახურებაზე ორიენტირებულია 1345 საწარმო. მუნიციპალიტეტში არის რეფერალური ჰოსპიტალი 570 პერსონალით და 180 საწოლ ფონდით, ასევე ინფექციური და ტუბსაწინააღმდეგო სავადმყოფოები, 14 პირველადი სამედიცინო დახმარების ცენტრი, 40 სასოფლო ამბულატორია, ერთი სტომატოლოგიური კლინიკა და 30 სტომატოლოგიური კაბინეტი. ნარჩენების შეგროვებას და მართვას ახორციელებს მუნიციპალური არასამეწარმეო იურიდიული პირი. ტრანსპორტის სფეროში სერვისების მიწოდებას ახორციელებს 136 მიკრო საწარმო. მშენებლობის სფეროში 10 საშუალო, 38 მცირე და 10 მიკროსაწარმო ფუნქციონირებს.

ბიზნეს სექტორში წლიური ბრუნვის მიხედვით, წარმოების მოცულობა იზრდება. მაგალითად, 2016 წელს ბიზნეს სექტორის ბრუნვა შეადგენდა 656,4

მილიონ ლარს, რაც არის 122,7 მილიონი ლარით მეტია 2014 წლის ანალოგიურ მაჩვენებელთან შედარებით (დაახლოებით 23%-იანი ზრდა). 2016 წელს წარმოებული პროდუქციის რაოდენობა იყო 471 მილიონი ლარი, 22,5%-ით მეტია 2014 წელს წარმოებულთან შედარებით. ბიზნეს8 სექტორის დასაქმებულთა რაოდენობა 2014 წელს 8275 ადამიანს შეადგენდა, 2015 წლისთვის ამ მაჩვენებელმა მოიმატა და 8587 ადამიანი შეადგინა. ზემოაღნიშნული მონაცემები ადასტურებს იმას, რომ მუნიციპალიტეტში წარმოების სტაბილური ზრდის ტენდენცია შენარჩუნებულია.

2.3. ადგილობრივი თანამშრომლობა და ქსელური კავშირები

ბიზნეს კომპანიებს შორის თანამშრომლობის ქსელი მეტ-ნაკლებად ჩამოყალიბებულია. მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებს ზუგდიდის რეგიონული სავაჭრო-სამრეწველო პალატა, რომელიც წარმოადგენს რეგიონში წარმომადგენლობით ბიზნეს საზოგადოებას. ის აერთიანებს 130-მდე რეგისტრირებულ კომპანიას და ფირმას. პალატა იცავს თავის წევრთა ინტერესებს საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ, ხელს უწყობს ეროვნული პროდუქციის პოპულარიზაციას, ეხმარება რეგიონის ბიზნესმენებს საკუთარი პროდუქციის შექმნასა და ახალი ბაზრების ათვისებაში, ასევე რეგიონს ინვესტიციების მოზიდვაში. იგი ხელს უწყობს მცირე და საშუალო მეწარმეებს. ასევე, დარგობრივი კლასტერების, ასოციაციების ჩამოყალიბებას.

რეგიონში მოქმედებს თხილის მწარმოებელთა ასოციაცია, რომელიც ქვეყნის მასშტაბით 8200-მდე წევრს აერთიანებს. მასში გაწევრიანებული ფერმერები იყენებენ ჯგუფური მუშაობის მეთოდს, რაც მათ საშუალებას აძლევს ერთმანეთს გაუზიარონ თავიანთი პრაქტიკული გამოცდილება და ერთად მონახონ სხვადასხვა პრობლემების გადაჭრის გზები. თითოეულ ჯგუფს ჰყავს ლიდერი ფერმერი და დამატებით ემსახურება კვალიფიციური აგრონომი,

რომელიც ყოველთვის რეკომენდაციებს აძლევს ფერმერებს და აკვირდება მათ თხილის ბალებში მიმდინარე ცვლილებებს. ასოციაციის წევრები აგრეთვე სარგებლობენ შეღავათებით სხვადასხვა სერვისების მისაღებად, მათ შორის: ნიადაგის გამოკვლევა, თხილის მოვლა-მოყვანისთვის აუცილებელი ტექნიკის გამოყენება, მოსავლის შრობა და სხვ. ამავე დროს, მათთვის ხელმისაწვდომია აგრო კრედიტები სასუქებისა და პესტიციდების შესაძენად და სხვა სერვისები.

საქართველოს თხილის მწარმოებელთა ასოციაციამ ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში მოაწყო თხილის საშრობი და საწყობი ცენტრი, რომელიც სეზონზე უზრუნველყოფს 1000 ტონა თხილის გამშობას და 500 ტონის დასაწყობებას, ასოციაციამ ასევე გახსნა ფერმერთა მომსახურების ცენტრი, რომელიც ფერმერებს სხვადასხვა სახის მომსახურებას, მათ შორის პრეპარატებს, სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკას და უფასო კონსულტაციებს სთავაზობს.

საქართველოს თხილის გადამამუშავებელთა და ექსპორტიორთა ასოციაციაში, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან თხილის სექტორში დასაქმებული 17 გადამამუშავებელი და ექსპორტიორი კომპანია არის გაერთიანებული. თხილის სექტორი მუნიციპალიტეტის სოფლის მეურნეობისა და ზოგადად საქართველოს ეკონომიკის ერთერთი მნიშვნელოვანი და პერსპექტიული ნაწილია. სწორედ ამ ფაქტორმა განაპირობა გადამამუშავებელი და ექსპორტიორი კომპანიების გაერთიანება, რომელიც მიზნად ისახავს თხილის სექტორის პოპულარიზაციასა და მისი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას როგორც ადგილობრივ, ასევე საერთაშორისო დონეზე. ასოციაცია ეხმარება წევრებს საგადასახადო კანონმდებლობასთან დაკავშირებული, ასევე იურიდიული და ფინანსური პრობლემების მოგვარებაში. ასოციაცია აქტიურად მუშაობს თხილის ხარისხის ამაღლებაზე, წევრი კომპანიების გაყიდვებისა და ფინანსური უნარ-ჩვევების განვითარებაზე. აწყობს ტრენინგებს სხვადასხვა

თემებზე. ამას გარდა თანამშრომლობს სახელმწიფო, დონორ და ფინანსურ ინსტიტუტებთან.

საქართველოს თხილის გადამამუშავებელთა და ექსპორტიორთა ასოციაციაში, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტიდან თხილის სექტორში დასაქმებული 17 გადამამუშავებელი და ექსპორტიორი კომპანია არის გაერთიანებული. თხილის სექტორი მუნიციპალიტეტის სოფლის მეურნეობისა და ზოგადად საქართველოს ეკონომიკის ერთერთი მნიშვნელოვანი და პერსპექტიული ნაწილია. სწორედ ამ ფაქტორმა განაპირობა გადამამუშავებელი და ექსპორტიორი კომპანიების გაერთიანება, რომელიც მიზნად ისახავს თხილის სექტორის პოპულარიზაციასა და მისი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას როგორც ადგილობრივ, ასევე საერთაშორისო დონეზე. ასოციაცია ეხმარება წევრებს საგადასახადო კანონმდებლობასთან დაკავშირებული, ასევე იურიდიული და ფინანსური პრობლემების მოგვარებაში. ასოციაცია აქტიურად მუშაობს თხილის ხარისხის ამაღლებაზე, წევრი კომპანიების გაყიდვებისა და ფინანსური უნარ-ჩვევების განვითარებაზე. აწყობს ტრენინგებს სხვადასხვა თემებზე. ამას გარდა თანამშრომლობს სახელმწიფო, დონორ და ფინანსურ ინსტიტუტებთან.

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში დაფუძნებულია კივის მწარმოებელთა ასოციაცია, 30- მდე ფერმერთ. ასოციაცია ემსახურება ფერმერებს შორის გამოცდილების გაზიარებას, პროდუქციის ხარისხის გაუმჯობესებას და კივის ევროპის ბაზარზე გატანის საქმეს.

ბოლო წლებში, სახელმწიფოს მიერ სოფლის მეურნეობის სფეროში განხორციელებული პროგრამებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ხელშეწყობით მიმდინარეობს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ჩამოყალიბების პროცესი. აღნიშნული პროგრამები და ორგანიზაციები ხელს უწყობენ სასოფლო სამეურნეო კოოპერატივებს, როგორც ფინანსურ,

მატერიალურ-ტექნიკურ გაძლიერებაში, ასევე ტრენინგებისა და სწავლებების საშუალებით კვალიფიკაციის ამაღლებაში. ამჟამად მუნიციპალიტეტში 21 სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივი მოქმედებს.

ბოლო წლებში, სახელმწიფოს მიერ სოფლის მეურნეობის სფეროში განხორციელებული პროგრამებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ხელშეწყობით მიმდინარეობს სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების ჩამოყალიბების პროცესი. აღნიშნული პროგრამები და ორგანიზაციები ხელს უწყობენ სასოფლო სამეურნეო კოოპერატივებს, როგორც ფინანსურ, მატერიალურ-ტექნიკურ გაძლიერებაში, ასევე ტრენინგებისა და სწავლებების საშუალებით კვალიფიკაციის ამაღლებაში. ამჟამად მუნიციპალიტეტში 21 სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივი მოქმედებს.

რაც შეეხება კერძო სექტორისა და ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლობას, პერიოდულად ხდება ინდივიდუალური შეხვედრები ბიზნეს ორგანიზაციებსა და ფინანსურ ინსტიტუტებთან, რათა იმსჯელონ მუნიციპალური მომსახურების გაუმჯობესების საჭიროებაზე, შესაძლო ფინანსურ წყაროებსა და მუნიციპალიტეტის იმიჯის გაუმჯობესებაზე, როგორც კარგ საცხოვრებელ და სამუშაო ადგილზე. ეს შეხვედრები უფრო პოლიტიკურ ნაბიჯად აღიქმება, ვიდრე რეალურ თანამშრომლობად.

2.4. ფინანსებზე ხელმისაწვდომობა

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე საფინანსო სექტორი საკმაოდ განვითარებულია, იგი წარმოდგენილია ქვეყანაში მოქმედი თითქმის ყველა ბანკის ფილიალით, ასევე მუნიციპალიტეტში მოღვაწეობს რამდენიმე მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია. ბიზნესის განვითარებისთვის არსებული ფინანსური რესურსების შესახებ ინფორმაცია მეტნაკლებად ხელმისაწვდომია.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული ბანკები და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები გასცემენ სესხებს ბიზნეს კომპანიებზე და აგრო საწარმოებზე, როგორც საბრუნავი, ასევე ძირითადი საშუალებებისათვის. შესაძლებელია როგორც უზრუნველყოფილი, ასევე არაუზრუნველყოფილი კრედიტებით სარგებლობა. შედარებით დიდი ოდენობის სესხებზე ბიზნეს კომპანიები სირთულეებს აწყდებიან სესხებისათვის საჭირო გირაოს უზრუნველყოფის თვალსაზრისით. ამასთან მსხვილი სესხების გაცემა განიხილება სათაო ოფისებში. ბიზნესს მძიმე ტვირთად აწევს მაღალი¹¹ საპროცენტო განაკვეთი. რთულია სტარტაპების დაფინანსება, ამ შემთხვევაში ბანკები ითხოვენ მინიმუმ 3-6 თვიან ბრუნვას.

გარდა საბანკო სექტორისა არსებობს ფინანსებზე წვდომის სხვა ალტერნატიული საშუალებები, რომელთა შორისაა სოფლის მეურნეობისა და მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამები, როგორებიცაა „შეღავათიანი აგრო კრედიტი“, „აწარმოე საქართველოში“ და ა.შ, USAID-ის პროექტი ზრდა საქართველოში და სხვა.

გარდა საბანკო სექტორისა არსებობს ფინანსებზე წვდომის სხვა ალტერნატიული საშუალებები, რომელთა შორისაა სოფლის მეურნეობისა და მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამები, როგორებიცაა „შეღავათიანი აგრო კრედიტი“, „აწარმოე საქართველოში“ და ა.შ, USAID-ის პროექტი ზრდა საქართველოში და სხვა.

გარდა საბანკო სექტორისა არსებობს ფინანსებზე წვდომის სხვა ალტერნატიული საშუალებები, რომელთა შორისაა სოფლის მეურნეობისა და მეწარმეობის განვითარების ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამები, როგორებიცაა „შეღავათიანი აგრო კრედიტი“, „აწარმოე საქართველოში“ და ა.შ, USAID-ის პროექტი ზრდა საქართველოში და სხვა.

„საპარტნიორო ფონდის პროგრამა“ „სტარტაპ საქართველოსა და აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ერთობლივი პროექტით, საოკუპაციო გამყოფი ზოლის მიმდებარე სოფლებში ახალი საწარმოები შეიქმნება. პროექტი სახელწოდებით „ახალი საწარმოები გამყოფი ზოლის მიმდებარე სოფლებში“, დამწყებ მეწარმეებს საშუალებას აძლევს საოკუპაციო გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში ინოვაციურ სიახლეებზე ორიენტირებული ბიზნესები წამოიწყონ, რაც საოკუპაციო გამყოფი ხაზის მიმდებარე სოფლებში ინვესტირებას, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმებას და შემოსავლების ზრდას შეუწყობს ხელს. „USAID Zrda“ „საპარტნიორო ფონდისგან მიღებულ დაფინანსებას გრანტით უზრუნველჰყოფს. ბენეფიციარს მოეთხოვება მინიმალური ფულადი თანამონაწილეობა მხოლოდ 10 % ის ოდენობით, დარჩენილ 90% -ს „სტარტაპ საქართველო“ შეღავათიანი გრძელვადიანი სესხით დააფინანსებს, ხოლო „USAID Zrda“ ბენეფიციარს ჯამურ თანხას გაუორმაგებს. 2018 წელს საპარტნიორო ფონდმა რუხის ადმინისტრაციულ ერთეულში, ენგურის ხიდიდან 600 მეტრში ინოვაციების ცენტრი ააშენა. ცენტრში სისტემატურად ტარდება პროგრამირების, დიზაინის, მეწარმეობისა და სხვადასხვა ბიზნესმიმართულების ტრენინგები.

მუნიციპალიტეტში ასევე ფუნქციონირებს ტექნო პარკი.

2.5. მარეგულირებელი და ინსტიტუციური ჩარჩო

ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის კომპეტენციები საკანონმდებლო და ინსტიტუციური ჩარჩოს განსაზღვრისთვის ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობისა და ბიზნეს გარემოს გაუმჯობესების ქრილში შეზღუდულია და ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას წარმოადგენს.

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტი წარმოადგენს დამოუკიდებელ თვითმმართველ ერთეულს. თვითმმართველობის კომპეტენციაში შედის ქონების გადასახადის განაკვეთის¹³ განსაზღვრა. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება ადგილობრივი მოსაკრებლების დაწესება და მათი განაკვეთის განსაზღვრა. დღეისთვის ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში მოქმედებს 4 ადგილობრივი მოსაკრებელი, რომელთა ადმინისტრირებაც ხდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ მიღებული დადგენილებების შესაბამისად. ეს მოსაკრებლებია: 1. მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობის) ნებართვის; 2. დასახლებული ტერიტორიის დასუფთავების; 3. სათამაშო ბიზნესის; 4. სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების გაცემის.

ყველაზე დიდ პრობლემად მშენებლობის ნებართვის მიღება რჩება. ნებართვის მიღება დროში გაწელილი პროცედურაა. ამ სფეროში არ არსებობს კოორდინაცია უწყებებს შორის და სხვადასხვა უწყება ითხოვს ერთი და იგივე ინფორმაციის წარდგენას. თითოეულთან შეთანხმებას დრო სჭირდება და მშენებლობის ნებართვაზე განაცხადების განხილვა არ ხდება ერთდროულად ყველა პასუხისმგებელი უწყების მიერ, ხოლო მომდევნო უწყება ელოდება წინა უწყების განხილვის შედეგს.

ყველაზე დიდ პრობლემად მშენებლობის ნებართვის მიღება რჩება. ნებართვის მიღება დროში გაწელილი პროცედურაა. ამ სფეროში არ არსებობს კოორდინაცია უწყებებს შორის და სხვადასხვა უწყება ითხოვს ერთი და იგივე ინფორმაციის წარდგენას. თითოეულთან შეთანხმებას დრო სჭირდება და მშენებლობის ნებართვაზე განაცხადების განხილვა არ ხდება ერთდროულად ყველა პასუხისმგებელი უწყების მიერ, ხოლო მომდევნო უწყება ელოდება წინა უწყების განხილვის შედეგს.

SWOT ანალიზი

ძლიერი მხარეები	სუსტი მხარეები
<p>1.ხელსაყრელი გეოპოლიტიკური მდებარეობა (შავი ზღვის სანაპირო, პორტი, მასთან დაკავშირებული სტრატეგიული სატრანსპორტო არტერიები და სატრანზიტო ფუნქცია) 2.ენერგეტიკული სიმძლავრეები: განახლებადი ენერჯის წყაროები; ბიომასა, მზე, გეოთერმული წყლები 3.წყლის რესურსების რეკრეაციული პოტენციალი, თერმული და მტკნარი წყლების დიდი რესურსი 4.ეკონომიკის დივერსიფიკაციის შედეგებით მაღალი მაჩვენებელი 5.წარმოების, მრეწველობის, გადამამუშავებელი მრეწველობის, კვების წარმოების, მცირე და საშუალო საწარმოების მუშაობის დიდი გამოცდილება; 6.საშუალო და უმაღლესი განათლების კერების, სასწავლო-სამეცნიერო ტრადიციების არსებობა 7.იაფი მუშახელი და შედეგებით კვალიფიციური სამუშაო ძალა; 8.ტურიზმის განვითარების დიდი პოტენციალი, მეტნაკლებად მოწესრიგებული ინფრასტრუქტურა, სასტუმროები, რესტორნები 9.უახლოესი კურორტები ანაკლიასა და განმუხურში და განახლებული მესტია 10.</p>	<p>1.მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმის არ არსებობა 2.მოსახლეობის და ადგილობრივი ბიუჯეტის მწირი შემოსავლები, ადგილობრივი კერძო დანაზოგებისა და ინვესტიციების დაბალი დონე; 3.თანამედროვე ენერჯო ეფექტური ტექნოლოგიებისადმი დაბალი ინტერესი და ნაკლები წვდომა 4.მრეწველობის სექტორის განვითარების არადადამაკმაყოფილებელი დონე 5.პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების არასაკმარისი მოცულობა და მათი მოზიდვის ხელშეწყობის ქმედითი მექანიზმების ნაკლებობა 5.ძვირი საბანკო პროდუქტები და ალტერნატიული კაპიტალის შეზღუდული მისაწვდომობა; 6.ექსპორტზე ორიენტირებული სექტორებისა და ადგილობრივი ბიზნესების სუსტი მხარდაჭერა; გამომუშავებული პროდუქციის სუსტი სარეკლამო</p>

<p>მიმზიდველი აგროკლიმატური პირობები და ადგილობრივი მებაღეობის ძლიერი პოტენციალი 11. ადგილობრივი ტურისტული ინფრასტრუქტურის განვითარების ძლიერი პროგრესი</p>	<p>მხარდაჭერა და მარკეტინგი 7.კვალიფიციური კადრების გადინება; 8.შრომითი რესურსების მომზადება-გადამზადების ნაკლებად განვითარებული სისტემა; 9.მოძველებული საწარმო-ტექნიკური ბაზა და ახალი ტექნოლოგიების გამოყენების დაბალი ინტენსივობა; მოწინავე ტექნოლოგიების შესახებ მოსახლეობის დაბალი ინფორმირებულობა; 10.ტურიზმის მართვის და ტურიზმის, როგორც ბიზნეს საქმიანობის არასაკმარისი ცოდნა; უცხოელი ტურისტების მოზიდვისადმი არასისტემური მიდგომა; 11.ტურისტული პოტენციალის არასაკმარისი ცნობადობა და პოპულარიზაცია; მეტწილად, ტურისტული ინფრასტრუქტურის, შესაბამისი მომსახურებისა და კადრების არადაამაკმაყოფილებელი დონე; 12. ინფორმაციის ნაკლებობა დაფინანსების შესაძლებლობებთან დაკავშირებით; 13.ადგილობრივ დონეზე მიწისა და მუნიციპალური ქონების ცუდი მენეჯმენტი (მართვა)</p>
<p>შესაძლებლობები</p>	<p>საფრთხეები</p>

<p>1. ანაკლიის პორტის მშენებლობა და მისი განვითარება</p> <p>2. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტს, როგორც „მერების შეთანხმების ხელმომწერ ქალაქს“, აქვს შესაძლებლობა მოიზიდოს დაფინანსება სხვადასხვა დონორი ორგანიზაციებიდან და ფონდებიდან ქალაქის მდგრადი ენერგეტიკული განვითარებისა და საინვესტიციო მიმზიდველობის ამაღლების პროექტების განსახორციელებლად;</p> <p>3. რეგიონალური მნიშვნელობის სატრანზიტო ლოგისტიკური ცენტრების განვითარება, მთისა და ზღვის დამაკავშირებელი ტურისტული ნაკადების მართვისა და „ჰაბი“-ის ფუნქციის შესრულება;</p> <p>4. სოფლის მეურნეობის პროდუქტებისთვის (ძირითადად, თხილი, კივი, მოცვი) გასაღების ახალი ბაზრების მოძიება;</p> <p>5. საკრედიტო დაფინანსების ბაზრის შესაძლებლობების გაფართოება; საბანკო კრედიტებზე და კაპიტალის ალტერნატიულ ბაზრებზე ხელმისაწვდომობის ზრდა; საპროცენტო განაკვეთის შემცირება;</p> <p>6. სოფლის მეურნეობის პროდუქტების გადამამუშავების შედეგად მიღებულ პროდუქციაზე მოთხოვნის ზრდა შიდა და გარე ბაზრებზე და ეკოლოგიურად სუფთა პროდუქციის წარმოება;</p> <p>7. ტურისტული ცნობადობის</p>	<p>1. არასტაბილური პოლიტიკური მდგომარეობა რეგიონში და ქვეყანაში</p> <p>2. კონფლიქტისპირა მდებარეობა</p> <p>3. სოფლის მეურნეობაში გავრცელებული ახალი მავნებლები და დაავადებები</p>
--	---

<p>ამაღლება და ტურისტული ნაკადების ზრდა; 8.საერთაშორისო და დონორ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობა და მათი გამოცდილების გაზიარება; 9. ადგილობრივ დონეზე კერძო სექტორისა და განსაკუთრებით ტურისტული სექტორის უნარ ჩვევებისა და შესაძლებლობების გაძლიერება</p>	
--	--

ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის ეკონომიკის განვითარების ძირითადი გამოწვევებია; ინვესტიციების არასაკმარისი მოცულობა და მათი მოზიდვის ქმედითი მექანიზმების არარსებობა, ფინანსების შეზღუდული ხელმისაწვდომობა, შრომითი რესურსების გადამზადების ნაკლებად განვითარებული სისტემა, ტურისტული პოტენციალის არასაკმარისი ცნობადობა და პოპულარიზაცია, მოწინავე ტექნოლოგიების შესახებ მოსახლეობის დაბალი ინფორმირებულობა, მუნიციპალიტეტში წარმოებული პროდუქციის სუსტი სარეკლამო მხარდაჭერა და მარკეტინგი.

არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, ძლიერი მხარეების და შესაძლებლობების მაქსიმალური გამოყენებით აქცენტი უნდა გაკეთდეს ინვესტიციების მოზიდვის მხარდაჭერაზე, ტურისტული მიმზიდველობის ზრდაზე და მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერაზე.

2.6. სამომავლო ხედვა და მიზნები

ზუგდიდი იქნება ერთ-ერთი ყველაზე სწრაფად მზარდი მუნიციპალიტეტი რეგიონში თავისი მდგრადი ეკონომიკით. მუნიციპალიტეტისთვის მახასიათებელი იქნება დინამიურად განვითარებადი ტურიზმი და სოფლის

მეურნეობა, გადამუშავებისა და მცირე ბიზნესის სფეროები, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდის შემოსავლებს, როგორც წინაპირობას ცხოვრების დონის მნიშვნელოვანი ამაღლებისა და მოსახლეობის ხანგრძლივი კეთილდღეობისთვის.

მიზნები: 1. ადგილობრივი საინვესტიციო შესაძლებლობების ხელშეწყობა; 2. ტურისტული მიმზიდველობის ზრდა; 3. მცირე და საშუალო მეწარმეების უნარ-ჩვევებისა და ცოდნის გაღრმავება ადგილობრივ დონეზე.

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა ხუთ ფაზას მოიცავს.

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის სათანადოდ ორგანიზაციისა და მისი წარმატების უზრუნველსაყოფად, პირველ რიგში ინსტიტუციონალური მოდელი უნდა შეთხზმდეს სტრატეგიის შექმნის პროცესში დაინტერესებული პირები უნდა ჩავრთოთ. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის შამუშაო ჯგუფი აუცილებლად ქალაქის მერიაში ან მის პარტნიორ ორგანიზაციებში უნდა შეიქმნას. ამ ჯგუფმა უნდა მართოს სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესი პირველ ეტაპზე.

კარგად ორგანიზებული ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება სახელმწიფოს, კერძო და არასამთავრობო სექტორების ერთობლივ მოქმედებას მოითხოვს. სტრატეგიული დაგეგვის პროცესი იქცევა იმ ადამიანების, სახელმწიფო ორგანიზაციების, საქმიანი და სამრეწველო ჯგუფების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, პროფესიულ კავშირების, კვლევითი და სასწავლო-საგანმანათლებლო ორგანიზაციებისა და სხვა ადგილობრივი ეკონომიკით დაინტერესებული ჯგუფების იდენტიფიკაციით, რომლებიც ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაზე რაიმე ფორმით გავლენას ახდენენ.

კვალიფიკაცია, გამოცდილება და რესურსები, რომელიც თითოეული დაინტერესებული პირის მიერ იღება სტრატეგიის შექმნაში მთალი ამ პროცესის გადამწყვეტ ფუნდამენტს წარმოადგენს. სამუშაო ურთიერთობისა და სტრუქტურების დანერგვა განაპირობებს დაინტერესებული პირების სრულად ჩართვას ამ პროცესში, რასაც მივყავართ ხანგრძლივი პერიოდისთვის განსაკუთრებულად მომგებიან პარტნიორულ ურთიერთობამდე, სადაც ერთნაირად ჩართულები არიან სახელმწიფო, კერძო და არასამთავრობო სექტორები. სამუშაო ურთიერთობამ შიძლება სახვადასხვა ფორმა მიიღოს.

ადგილობრივი ეკონომიკის მე-2 ფაზა

შეფასება

დაინტერესებული პირების მიერ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების თვისებურებებისა და კონტექსტის ცოდნას რეალური, აზრიანი და განხორციელებისუნარიანი სტრატეგის შექმნაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. ადგილობრივ ეკონომიკაზე მთავარი ინფორმაციის შესაგროვების მიზნით საჭიროა მისი ეფექტურად შეფასების წამოწყება. ამ შეფასებამ მოცემულ ტერიტორიაზე ყველა არსებული ეკონომიკური რელაცია უნდა გაითვალისწინოს, უნდა მოიპოვოს ყველა ის ხელმისაწვდომი სტატისტიკური და ხარისხობრივი მონაცემები, რომლებიც ახასიათებენ არსებულ ეკონომიკას, ბიზნესს, პროდუქციას, დასქმებას, კვალიფიკაციას და ყველა იმ ასპექტს, რომელიც ადგილობრივი ეკონომიკის სტრატეგიული მმართველების დასადგენად არის საჭირო. ადგილობრივ ეკონომიკის ანალიზისთვის საჭირო ინფორმაციის მოგროვება მარტო ადმინისტრაციული ერთეულის, მაგ., ქალაქის ტერიტორიით არ უნდა შემოიფარგლებოდეს; ანალიზ დაქვემდებარებული სივრცე ეკონომიკური მეტროპოლიის ან ქალაქი ეკონომიკური გავლენისადა ურთიერთობის სივრცით უნდა განისაზღვროს- მაგ., მომუშავეთა ქანქარისებული მიგრაციისთ მოცემული ტერიტორია ან

ქალაქი და მისი სასოფლო და საქალაქო შემოგარენი. მოგროვილმა ინფორმაციამ შესაძლოა ის პროგრამები და პროექტები მოინიშნოს, რომელთა შესრულებაც ადგილობრივი ეკონომიკური ბიზნესის გასაფართოებლად მისი დივერსიფიკაციისთვის იქნება საჭირო.

ადგილობრივი ეკონომიკის შეფასების ჩასატლებლად, პირველ რიგში, საჭიროა დადგინდეს, რომელი ინფორმაციაა: მნიშვნელოვანი, აუცილებელი, და ხელმისაწვდომი; ასევე უნდა განისაზღვროს რომელი ინფორმაცია არის არაერთმნიშვნელოვანი, რომელი არის არასრულყოფილი და ადგილობრივი ეკონომიკის შეფასებისთვის საჭირო ინფორმაცია, რომელიც არ არსებობს და უნდა მოვიძიოთ.

მონაცემების მოძიების შემდეგ უნდა მოვახდინოთ ამ ინფორმაციის აგრეგაცია. ამისთვის შესაძლოა რამდენიმე ინსტრუმენტით ვისარგებლოთ; მაგალითად: SWOT ანალიზი, benchmarking ანუ დარგობრივი ანალიზი, ეკონომიკის რეგიონალური მაჩვენებლები.

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ეფექტური სტრატეგიული დაგეგმარება მოიცავს განსაზღვრულ ტერიტორიაზე ადგილობრივ ეკონომიკასთან დაკავშირებულ არსებული პროგრამებისა და პროექტების მიმოხილვას და მათი ეფექტების ანალიზს.

ადგილობრივი ეკონომიკის შეფასების დროს გასათვალისწინებელი საკითხები		
ძლიერი მხარეები	კონკურენტული	ანაზღაურება,
ადგილობრივი რესურსები	კვალიფიციური	მუშახელი,
	საგანმანათლებლო	და სამეცნიერო

	<p>ორგანიზაციები, განვითარებული სატრანსპორტო ქსელი, უსაფრთხო მდებარეობა, მაღალწარმატებული საწარმოები, ბუნებრივ წყაროებთან, ბუნებრივი წიაღისეულის რესურსების ბაზებთან ახლოს მდებარეობა</p>
<p>სუსტი მხარეები განვითარების ბარიერები</p>	<p>მზარდი სიღატაკე, რთული/ჩახლართული ადგილობრივი ნიუროკრატიული პროცედურები, არასათანადო ინფრასტრუქტურა, რთულად მოსაპოვებელი და შეზღუდული კრედიტები, მუშახელის შელახული ჯანმრთელობა, მზარდი ხულიგნობა.</p>
<p>შესაძლებლობები დადებითი გარე ფაქტორები</p>	<p>ტექნოლოგიური ცვლილებები, ახალი, საერთაშორისო სავაჭრო მოლაპარაკებები, მაკროეკონომიკის/პოლიტიკის განვითარება, ბაზრის გაფართოება, ადგილობრივი აეროპორტის განვითარება, ახალი კვალიფიციური მუშახელი.</p>
<p>საშიშროება უარყოფითი გარე ფაქტორები</p>	<p>დემოგრაფიული ცვლილები, გლობალური ფირმების საქმიანობის სფეროს შემცირება ან ადგილობრივი საქარმოების დახურვის შედეგად ბაზრის დაკარგვა, ვალუტის</p>

	<p>არასტაბილური კურსი, რაც ადგილობრივ ინვესტიციებს ზღუდავს, მოსახლეობის განათლებული ნაწილის დაკარგვა, მათი სხვაგან გადასვლის გზით.</p>
--	--

ადგილობრივი, ეკონომიკის შეფასების მიზანია:

- სახელმწიფოს, კერძო და არასამთავრობო რესურსების იდენტიფიკაცია;
- არსებული ან კრიტიკული, რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მონაცემების მოგროვება და ანალიზი;
- მომავალში მონიტორინგისა და შეფასებისთვის საჭირო მონაცემების სამართავი სისტემის შექმნა.

ასევე დიდი მნიშვნელობა აქვს რესურსებსა და საქმიანობის შესახებ, მეზობელი ტერიტორიების ან სხვა რელიგიურ, ეროვნული და საერთაშორისო დონის კონკურენტებზე შედარებითი ინფორმაციის მოძიებას. შეფასება უნდა ითვალისწინებდეს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ფართო სპექტრის პოტენციალს მის მთავარ სექტორებში.

მონაცემების დეტალურობა და მოგროვებული მონაცემების რაობა დამოკიდებული იქნება იმაზე, თუ მონაცემები რამდენად ხელმისაწვდომია, ბიუჯეტზე და ადგილობრივი ეკონომიკის თავისებურებებზე. მრავალ განვითარებად ქვეყანაში ეკონომიკასთან დაკავშირებული ინფორმაცია მხოლოდ ზოგად მონაცემებს უჩვენებს. ასეთ შემთხვევაში ადგილობრივი ეკონომიკის შესწავლისთვის საჭირო მონაცემების მოგროვება საკმაოდ ძვირადღირებული პროცესი ქიენბა. შესაძლოა მისი დაფინანსებისთვის შეზღუდული ბიუჯეტის მქონე ქალაქს საკმარისი თანხები არ ქონდეს. ასეთ

შემთხვევაში ადგილობრივი ეკონომიკის რეალური სურათის შესაქმნელად სხვა გზა და მეთოდს უნდა მივმართოთ.¹⁶

მე-3 ფაზა: სტრატეგიის შემუშავება

სტრატეგიული დაგეგმვის კომპლექსური პროცესის მიზანი ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების მიმართ ინტეგრირებული მიდგომის გამომუშავებაა. სტრატეგიის შექმნის პროცესში ჩართულმა ადგილობრივი მთავრობის წარმომადგენელმა და დაინტერესებულმა პირებმა სტრატეგია უნდა დააბალანსონ და ეკონომიკური განვითარება საზოგადოებისა და გარემოს ინტერესებთან შესაბამისობაში მოიყვანონ. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების იდეალურ სტრატეგიას რამდენიმე კომპონენტი გააჩნია.

აეგ-ის სტრატეგიის ელემენტები	
ხედვა	აღწერს დაინტერესებულ პირებთან შეთანხმებულ, ქალაქის ეკონომიკური მომავლის სურათს
ზოგადი მიზნები	ხედვის საფუძველზე განსაზღვრავს ეკონომიკური დაგეგმარების პროცესის სასურველ შედეგებს
კონკრეტული მიზნები	განსაზღვრავს მოქმედების სტანდარტებს და თითოეული ზოგადი მიზნის მიღწევის ნაბიჯებს
პროგრამები	იმ გზების განსაზღვრა, რომელიც ეკონომიკის განვითარების რეალურ ეფექტს განაპირობებს. პროგრამა არის რაციონალური და იგი დროში

¹⁶ [Local-Governance.pdf \(ivote.ge\)](#)

	განსაზღვრულია
პროექტი და ღონისძიებათა გეგმები	იმ გარკვეული პროგრამული კომპონენტის დანერგვა, რომელსაც პრიორიტეტი მიეცა და რომლის დანერგვის ხარჯებიც შეფასდა.პროექტი და გეგმა რაციონალური და დროში განსაზღვრულია

მე-4 ფაზა: სტარტეგის დანერგვა

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტარტეგია ის ძირითადი დოკუმენტია, რომელშიც მიზნები და მოკლე, საშუალო და გრძელვადიან პერიოდში შესასრულებლად დაგეგმილი დავალებებია ჩამოთვლილი. გარდა ამისა, სტარტეგია მოიცავს ადგილობრივი და ბუნებრივი გარემოს ხელშეწყობისა და განვითარების ისეთ გეგმას, რომლის მიზანიც ადგილობრივი ტერიტორიის ძლიერი მხარეებისა და შესაძლებლობების მაქსიმალურად გამოყენებაა.

დანერგვის გეგმა- ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ნებისმიერი სტარტეგისთვის მისი დანერგვის გეგმა უნდა დამუშავდეს. დანერგვის გეგმის საფუძველზე თითოეული პროექტისთვის დგება „დავალების შესრულების გეგმა“ ეს იმას ნიშნავს რომ დანერგვის გეგმის ერთ-ერთი შინაარსობრივი ნაწილი ის ცალკეული ინდივიდუალური პროექტებია, რომლებიც კონკრეტულ ნაბიჯების განხორციელებას წარმოადგენენ. გარდა ამისა, დანერგვის გეგმა განსაზღვრავს ყველა ყველა პროექტის განხორციელებისთვის საჭირო: ფინანსურ მოთხოვნებს, კვალიფიკაციურ

კადრებს იმ ინსტიტუციონალურ და პროცესუალურ საჭიროებებს, რომელიც ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის დასაწერად არის აუცილებელი. დანერგვის გეგმა, როგორც ერთიანი დოკუმენტი, რომელიც შიცავს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიასთან დაკავშირებულ ყველა პროგრამას და პროექტს ინტეგრირებული პროგრამული დოკუმენტის როლს ასრულებს. ეს ინტეგრირებული პროგრამული დოკუმენტი, ქალაქს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების გამჭვირვალე სტრატეგიის კურსის შენარჩუნებისა და პროექტებს შორის თანამშრომლობას და არაშეჯიბრს უკეთესი ინფორმაციისა და ინვესტორის მოპოვებისთვის. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების 1-3 წლიანი დანერგვის გეგმა სათანადო შედეგის მიღების გარანტს იძლევა. ამავე დროს, იგი უზრუნველყოფს არსებული ბიუჯეტის შედეგიანდ და ეფექტურად დახარჯვას. გარდა ამისა, ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის დანერგვის გეგმა გარე ფინანსების მოპოვებას ამარტივებს.

სამოქმედო გეგმები¹⁷

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის დანერგვის მიზნით აუცილებელია განისაზღვროს სამოქმედო გეგმა თითოეული პროექტისთვის. თითოეული პროექტის სამოქმედო გეგმა ამ პროექტის შემდეგ კომპონენტებს შეიცავს. ეს კომპონენტებია: დავალებების თანმიმდევრობა, თითოეულ დავალებაზე პასუხისმგებელი მხარე, რეალიზაციის დროს რეალური განრიგი, ადამინის რესურსებისა და ფინანსებზე მოთხოვნილება, დაფინანსების წყაროები, მოსალოდნელი შედეგები, გავლენის მოცულობა, პროექტის შედეგების გასაზრმად საჭირო საზომი მაჩვენებლები და პროექტის მიმდინარეობის ხარისხის სისტემური შეფასების საზომი მაჩვენებელი.

¹⁷ [Local-Governance.pdf \(ivote.ge\)](#)

პროექტი, რომელიც დროის მოკლე მონაკვეთში ხრციელდება, „სწრაფი სარგებლის“ მომტან პროექტად ითვლება.¹⁸

იგი დაინტერესებულთათვის მამოძრავებელი იმპულსის მიცემისა და ნდობი თვალსაზრისით მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. სხვა პროექტები საშუალო და ხანგრძლივ პერიოდზეა გათვლილი. ყველას ცალკეულ შემთხვევაში პროექტის მხარდამჭერმა პირებმა და დაინტერესებულ პირთ ჯგუფებმა საკუთარი ინტერესებიდან და ვალდებულებებიდან გამომდინარე პროექტს სათანადო რეკლამა უნდა გაუკეთოს.

ძალიან დიდი მნიშვნელობა აქვს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ინტეგრირებული სტრატეგიის მონიტორინგსა და შეფასების კარგი სისტემის შემუშავებას; სისტემის, რომლის ანალიზისა და ცალკეული ნაბიჯების გადასინჯვი საშუალებას მოგცემს. ამ სისტემის დამსახურებით ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ჯგუფს შეუძლია სათანადო დონეზე განსაზღვროს რაოდენობრივი შედეგები, დაასაბუთოს დანახარჯები, განსაზღვროს- სად არის საჭირო დანახარჯის გაზრდა და სად კორექტირება , ასევე შეუძლია დამუშავდეს კარგი პრაქტიკის მაგალითები და ჩამოყალიბოს საზომი ერთეულების მაჩვენებლების ჩამონათვალი.

ფაზა მე-5: სტრატეგიის გადახედვა

მიუხედავად იმისა, რომ ჩვეულებრივმაბერ, სტრატეგია 3-8 ნაწილიანი პერიოდისთვის იქმნება, მისი გადახედავ წელიწადში ერთხელ უნდა ამოხდეს. ამ გადახედვის მიზანი ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიაში ადგილობრივი პირობების დინამიკის შესაბამისი საჭირო ცვლილებების შეტანაა, მისი უფრო კომპლექსური და საფუძვლიანი გადახედვა სამ წელიწადში ერთხელ უნდა მოხდეს. მიუხედავად ზემოთქმულისა,

¹⁸ [20181227085949348677678.pdf \(nala.ge\)](https://nala.ge/20181227085949348677678.pdf)

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიის დანერგვა აუცილებლად მკაცრი ყოველწლიური შეფასების საგანი უნდა იყოს. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში, საჭიროა გადაიხედოს : ადგილობრივი ეკონომიკის სტრატეგიის განხორციელებისთვის ხელმისაწვდომი რესურსები, მონიტორინგის წინასწარ შეთანხმებული მეთოდები და ადგილობრივი ეკონომიკის შეფასებისთვის დადგენილი მაჩვენებლები.¹⁹

შეძლებისდაგვარად უნდა გადაიხედოს: დანახარჯები, შედეგები, ეფექტები, თავად დანერგვის პროცესის შედეგები, დაინტერესებულითა დიალოგში მონაწილეობის სფეროები. სტრატეგიის გადახედვის პარალელურად უნდა შექმნას ცალკეული პროექტების დარგში წინსვლის მონიტორინგის სისტემა. ასეთი სისტემა ადგილობრივი მასშტაბით გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს სტრატეგიაში შესწორებების შეტანის შესაძლებლობას იძლევა. ახალ პროგრამებსა და პროექტებზე მუშაობის დაწყება მხოლოდ მაშინ არის შესაძლებელი, როცა არსებული პროგრამები და პროექტები განხორციელდება ან ისინი არასათანადოდ ჩაითვლება.

¹⁹ [Local-Governance.pdf \(ivote.ge\)](#)

დასკვნა ნდა სარეკომენდაციო წინადადებები

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის შედეგები საფუძველს მაძლევს დავასკვნა შემდეგი:

ბოლო პერიოდში ქმედითი ნაბიჯები გადაიდგა, გაუმჯობესდა მუნიციპალიტეტთა ფინანსური და ეკონომიკური მდგომარეობა, თუმცა არასაკმარისად. მათი ქონება და ბიუჯეტი ჯერ კიდევ იმდენად მწირია, რომ ვერ იქნება მიმართული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტიმულირებაზე. ამ მწირი სახსრების ფონზე კი ვერ ხერხდება კანონით დადგენილი მუნიციპალური მომსახურებების სრულად და სათანადოდ განხორციელება. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ადგილობრივი პოლიტიკა, ჯერ კიდევ ვერ გაცვილებია ჩანასახოვან მდგომარეობას.

კვლევის შედეგები შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ არ ხდება მუნიციპალური სტატისტიკის წარმოება, უაღრესად მწირია არსებული მონაცემები მუნიციპალური აქტივების, მათ შორის, მიწისა და ბუნებრივი რესურსების, ადამიანური რესურსების, საწარმოებისა და ინფრასტრუქტურის მხრივ.

განვითარების მიზნებისათვის ნაკლებად მიმართავენ ადგილობრივი რესურსების სისტემურ აღრიცხვას, შეფასებასა და რაციონალური გამოყენების დაგეგმვას.

მუნიციპალური ბიუჯეტი ნაკლებად არის შედეგებზე ორიენტირებული, მუნიციპალური პროგრამები ძირითადად ორიენტირებულია არა განვითარების მიზნებზე, არამედ მუნიციპალური მომსახურებების მინიმალური დონის შენარჩუნებაზე. აქედან გამომდინარე, მუნიციპალური ბიუჯეტი „მომხმარებელთა“ ბიუჯეტია და ნაკლებად მიემართება ეკონომიკურ ზრდასკენ. ინვესტირება, ძირითადად, სახელმწიფოს მიერ ხორციელდება.

სოციალური პროგრამები, რომლებსაც მუნიციპალიტეტები ახორციელებენ, ძირითადად ორიენტირებულია ღარიბი და უკიდურესად დატაკი ფენების ერთჯერად, ნაკლებეფექტიან დახმარებებზე. მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი ეკონომიკურად პასიურია და საარსებოდ მთლიანად დამოკიდებულია სოციალურ დახმარებებზე.

კერძო სექტორი ნაკლებად მონაწილეობს მუნიციპალური პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში. არ არის გამოვლენილი ან შეფასებული ადგილობრივი რესურსები, მუნიციპალიტეტის კონკურენტული უპირატესობები და ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების შემაფერხებელი რისკები. შესაბამისად, ისინი არ გამოიყენება პოლიტიკის, პროგრამებისა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პრაქტიკაში. არ მუშავდება სათანადო ეკონომიკური პროგრამები, რომლებსაც შესთავაზებენ კერძო სექტორს. თავის მხრივ, ეს უკანასკნელიც ნაკლებად იჩენს ინიციატივებს მუნიციპალური პოლიტიკის მიმართ.

მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრის გარდა, სადაც თავმოყრილია თვითმმართველობის მუნიციპალური ორგანოები, ადმინისტრაციულ ერთეულებში — განსაკუთრებით, პერიფერიულ სასოფლო დასახლებებში —

პრაქტიკულად არ არსებობს ადგილობრივი თემის სოციალურ-ეკონომიკურ საჭიროებებსა და განვითარებაზე ორიენტირებული პოლიტიკის სათანადო ინსტიტუციური მექანიზმები. რეალურად, გაუქმებულია ადმინისტრაციული ერთეულის ტერიტორიული ორგანოები, ხოლო მერის წარმომადგენლის ინსტიტუტი ადმინისტრაციულ ფუნქციები შეზღუდულია.

დაუსრულებელია მიწასა და ბუნებრივ რესურსებზე სახელმწიფო და მუნიციპალური საკუთრების გამიჯვნის პროცესი. მოუწესრიგებელია მიწათსარგებლობის, მიწისა და სხვა ბუნებრივი რესურსების მართვა.

ადგილობრივი თანამდებობის პირები ნაკლებად არიან ორიენტირებული განვითარების ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა: ინოვაცია და კონკურენტუნარიანობა.

ზოგადი რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტების განვითარების შესაძლებლობების, მექანიზმებისა და პერსპექტივების თაობაზე

სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებული კვლევის შედეგების საფუძველზე მიზანსეწონილად მიმაჩნია შემდეგი სარეკომენდაციო წინადადებების შემუშავება:

1. ვინაიდან ვადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დღეს მხოლოდ დამხმარე როლს ასრულებენ ქალაქებისა და სოფლების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში., აუცილებელია მწყობრი პოლიტიკის გატარება, რათა მოხდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადაქცევა ადგილობრივი განვითარების მამოძრავებელ ძალად. განსახორციელებელი ღონისძიებები შეიძლება გაიყოს ორ ნაწილად: ა) ღონისძიებები, რომელთა რეალიზაცია დროის მოკლე მონაკვეთშია საჭირო და ბ). ღონისძიებები, რომელთა განხორციელება გრძელვადიან მიზნებს განეკუთვნება.

მოკლევადიანი ამოცანები ფოკუსირებული უნდა იყოს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების ინსტიტუციური შესაძლებლობის შექმნაზე მუნიციპალიტეტებში შესაბამისი ადამიანური რესურსების, ადმინისტრაციული შესაძლებლობებისა და რესურსების მობილიზაციის გზით. ხოლო ხანგრძლივადიანი ამოცანები ფოკუსირებული უნდა იყოს ისეთი პოლიტიკური, სამართლებრივი და ადმინისტრაციული გარემოს შექმნაზე, რომელიც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების როლის გაზრდას ადგილობრივი სოციალური და ეკონომიური განვითარების პროცესის მართვაში.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების საქმიანობის ეფექტიანობას მხოლოდ ადმინისტრაციული სტრუქტურა ვერ უზრუნველყოფს, ისევე როგორც მხოლოდ საკანონმდებლო ცვლილებები ვერ მოგვცემს სასურველ შედეგს, ამიტომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ისეთი საკითხების გადაწყვეტას, როგორცაა: მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მეურნეობის რაციონალური სტრუქტურის შექმნა; ლოკალური რესურსების გამოყენება; ცალკეულ მუნიციპალიტეტთა დეპრესიული მდგომარეობის დაძლევა; სოციალურ-დემოგრაფიული და ეკოლოგიური პრობლემების გადაწყვეტა; და სხვ. ეს კი, თავის მხრივ, მოითხოვს: მუნიციპალური კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების შედგენის მეთოდოლოგიური და ორგანიზაციული საფუძვლების შესწავლას, მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური პოტენციალის გამოყენების შეფასების მეთოდოლოგიური საკითხების მეცნიერული გაანალიზებას, სტრატეგიული გეგმის როგორც ადგილობრივი ტერიტორიული განვითარების პროგრამების რეალიზაციის ეფექტიანი ინსტრუმენტის გამოყენებას, მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ფინანსური ბაზის ჩამოყალიბების გზებისა და მეთოდების მოძიება-დანერგვას, საბოლოო ჯამში კი, მუნიციპალიტეტის როგორც ტერიტორიული ერთეულის

კომპლექსური ეკონომიკური და სოციალური განვითარების უზრუნველყოფის სრულყოფილი, თანამედროვე მეთოდებითა და ხერხებით ხელმძღვანელობას.

3. უნდა არსებობდეს ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისა და კომპლექსური თუ ინკლუზიური პროგრამების შემუშავების მეთოდოლოგია, რომელიც უპირატესად სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულში ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვისას სრულყოფილი ინსტრუმენტებისა და მოდელების შერჩევა-გამოყენებას გულისხმობს (რა და როგორ უნდა დაიგეგმოს და განხორციელდეს, რომელი ინსტრუმენტების გამოყენებით და დაინტერესებული პირების ჩართულობით, როგორ შეფასდეს პოტენციალი, განისაზღვროს სამიზნე ნიშნულები, როგორ დადგინდეს შესაძლო გადახრის მასშტაბი, როგორ განხორციელდეს მონიტორინგი და ცვლილებების მართვა და სხვ.),. ერთიანი მეთოდოლოგიური მიდგომა არ უნდა იქნეს გაგებული როგორც „უნიფიცირებული მიდგომა“ ანდა ერთი ტერიტორიული ერთეულის სტრატეგიული გეგმის „გადაკოპირება“ სხვა ტერიტორიულ ერთეულების გეგმის სახით, რაც, სამწუხაროდ, გვხვდება ჩვენს რეალობაში და არათუ ხელს უწყობს, არამედ აფერხებს კიდევ ტერიტორიული ერთეულის განვითარებას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ლოსაბერიძე დ., კ. კანდელაკი, მ. აბულაძე, ო. კონჯარია. ადგილობრივი თვითმმართველობა. გამომც. ა(ა)იპ მწვანე კავკასია, თბილისი. 2016.
2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები. აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტებით საქმიანობასთან დაკავშირებით. GIZ, 2010. წ. აბშილავა.
3. ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარება საქართველოში 1991-2014. საქართველოს კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბილისი 2015. თ. ბოლქვაძე, კ. კანდელაკი, დ. ლოსაბერიძე, თ. ჩიქოვანი.ლ
4. [2018-2021 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა.pdf \(mrdi.gov.ge\)](#)
5. <http://zugdidi.mun.gov.ge>
6. <http://nala.ge/>
7. <https://matsne.gov.ge/>
8. <https://www.ge.undp.org/>
9. <https://napr.gov.ge/>
10. [saqartvelo 2020.pdf \(economy.ge\)](#)

11. [19-22-BDD-wardgena.pdf \(mof.ge\)](#)
12. [Microsoft Word - ?????????? - ?????? - 12.01.2020 \(mrdi.gov.ge\)](#)
13. ნაცვლიშვილი ე., რეგიონული სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის მეთოდოლოგიის ზოგიერთი საკითხი, იხ. თბილისის ეკონომიკურ ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტის ჟურნალი თეუსუ 2010 წლის მე-2 კვარტლის გამოცემა.
14. ნაცვლიშვილი ე., ცანავა ნ., ტულუში მ., ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია საინფორმაციო ანალიტიკური და მეთოდური მასალები, თბ., „უნივერსალი“, 2007.
15. ნაცვლიშვილი ე., ტერიტორიული წარმონაქმნის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის შეფასების მეთოდოლოგია, თბ., „უნივერსალი“, 2008.
16. ჩიხლაძე ნ., რეგიონის და თვითმმართველი ერთეულების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის საკითხისათვის, იხ.: კრებულში: „გამჭვირვალე ადგილობრივი ბიუჯეტი“, ქუთაისი, 2008.
17. ჯიბუტი მ., ზარდიაშვილი დ., ჯიქია დ., "ადგილობრივი თვითმმართველობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის" /საჭიროებათა კვლევა - თბილისი, 2018 წ. რესურსის მოძიება შესაძლებელია შემდეგ ელმისამართზე: <http://nala.ge/uploaded/nala/2018-12/20181227085949348677678.pdf>
18. საქართველოს მთავრობის დადგენილება (N400-17/06-2020) საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე. http://www.economy.ge/uploads/ecopolitic/2020/saqartvelo_2020.pdf
19. პირველაშვილი, ნ. ადგილობრივი თვითმმართველობის უმთავრესი პრობლემები საქართველოში. <https://civicuscela.wordpress.com/>.

20. Local Government and Urban Development in Europe. (2018), Springer.
Edited by Carlos Nunes Silva; Jan Bucek
21. Local Governance in Developing Countries (2016), Edited by Anwar Shah.
World Bank
22. Strategies, Models and Economic Theories of Development in Rural Regions,
(2018) Agricultural Economic Report NO. 127, US.