

რეგიონული განვითარების პროგრამა

Georgia Applied Research Facility
for Regional Development (GARF-RD)



პოლიტიკის დოკუმენტები Policy Papers

№2

სახელმწიფო სტანდარტები და
ტექნიკური რეგლამენტები
მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული
უფლებამოსილებების სფეროში

NATIONAL STANDARDS
AND TECHNICAL REGULATIONS
FOR MUNICIPALITY'S OWN (EXCLUSIVE)
AND DELEGATED AUTHORITIES

რეგიონთაშორისი და მუნიციპალიტეტთაშორისი
თანამშრომლობა და კლასტერული
განვითარების შესაძლებლობები

CROSS REGIONAL AND CROSS MUNICIPAL
COOPERATION OPPORTUNITIES
TO DEVELOP CLUSTERS IN GEORGIA

სივრცითი მოწყობა და რეგიონული განვითარება

THE SPATIAL MODELLING AND
REGIONAL DEVELOPMENT

ინსტიტუციური და ადამიანური შესაძლებლობების
განვითარება სუბ-ნაციონალურ დონეზე

INSTITUTIONAL AND HUMAN CAPACITY
DEVELOPMENT AT SUBNATIONAL LEVEL

რეგიონული განვითარების კოორდინაციის
ფინანსური უზრუნველყოფა

FINANCIAL ASSURANCE
OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES



სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი
Civil Society Institute



რეგიონული განვითარების პროგრამა
(GARF-RD)



პოლიტიკის დოკუმენტები №2

სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები
მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული
უფლებამოსილებების სფეროში

რეგიონთაშორისი და მუნიციპალიტეტთაშორისი
თანაშრომლობა და კლასტერული
განვითარების შესაძლებლობები

სივრცითი მოწყობა და რეგიონული განვითარება

ინსტიტუციური და ადამიანური შესაძლებლობების განვითარება
სუბ-ნაციონალურ დონეზე

რეგიონული განვითარების კოლიტიკების
ფინანსური უზრუნველყოფა

პუბლიკაცია მომზადებულია სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის მიერ, ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით. მის შინაარსზე პასუხისმგებლობას იღებენ ავტორი ორგანიზაციები: "ფონდი კავკასიის უნივერსიტეტი", "საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი" (GIPA), "სტრატეგიული ინიციატივების სააგენტო", "საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრი" (CSRDG).

პუბლიკაციაში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ წარმოადგენდეს ევროკავშირის მისიის (EU), სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტისა (CSI) და პროექტის მმართველი საბჭოს წევრი სამინისტროების მოსაზრებებს.

ISBN 978-9941-0-8690-8

დოკუმენტების კრებული გამოცემულია
სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის (CSI) მიერ
ევროკავშირის მისიის (EU) ფინანსური მხარდაჭერით



შესავალი

საქართველოს რეგიონების მდგრადი განვითარება ქვეყნის განვითარების ერთერთი აუცილებელი პირობაა. ამას თან ერთვის ისიც, რომ ნათლად ჩამოყალიბებული ხედვების (სტრატეგიების, სამოქმედო გეგმების) შექმნის საჭიროება განსაკუთრებით აქტუალური ხდება ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების განხორციელების პროცესში.

საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენიდან უახლოეს წლებამდე ქვეყნის აღნიშნული საკითხი პოლიტიკურ დღის წესრიგში არ დამდგარა. მიუხედავად ამისა, კონკრეტული ხედვები და მიდგომები ყოველთვის იყო განხილვის საგანი აკადემიურ წრეებსა თუ სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლებს შორის. მთელი რიგი პროგრამა თუ პროექტი ხორციელდებოდა და ხორციელდება საერთაშორისო ორგანიზაციების (ევროკავშირი (EU), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტო (USAID), გაეროს განვითარების პროგრამა და სხვ.) მხარდაჭერითა და ადგილობრივი სამოქალაქო საზოგადოების წარმომადგენლების ინიციატივით.

მისასალმებელია, რომ ბოლო წლებში რეგიონულ განვითარებას მეტი ყურადღება ეთმობა და ქვეყნის პოლიტიკური ელიტა თანდათან უფრო აძლიერებს მდგრადი განვითარებისა და დეცენტრალიზაციის პოლიტიკაზე მუშაობას. 2009 წლიდან დაიწყო მუშაობა 2010-2017 წლების რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიის შექმნის მიმართულებით, ხოლო 2014 წელს მომზადდა 2015-2017 წწ. რეგიონული განვითარების პროგრამა (RDP). ამჟამად ამ პროგრამას ახორციელებს საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.

2014 წლის 27 ივნისს, საქართველოს მთავრობასა და ევროკავშირს შორის ასოცირების ხელშეკრულების გაფორმებით საქართველოს რეგიონული განვითარებისათვის ახალი შესაძლებლობები და გამოწვევები გაჩნდა. ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება გადამწყვეტ როლს თამაშობს წარმატებული რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განხორციელებაში.

აშკარაა, რომ ამ მიმართულებით მიღებული გადაწყვეტილებები უნდა ეფუძნებოდეს მტკიცებულებებსა და კვლევებს, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს პროცესის მდგრადობას.

აღნიშნულ გამოწვევებზე რეაგირების მიზნით, 2014 წლის მაისში, საქართველოში ევროკომისიის მისიის ფინანსური მხარდაჭერით და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან კოორდინაციით, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტმა (CSI) დაიწყო რეგიონული განვითარების პროგრამის განხორციელება (2014-2016 წწ) - "გამოყენებითი კვლევების ხელშეწყობა საქართველოს რეგიონული განვითარებისთვის" (GARF – RD).

პროექტი მიზნად ისახავს:

1. საქართველოში მოქმედი ანალიტიკური ცენტრების მხარდაჭერას რეგიონული განვითარების კონკრეტული სფეროების საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების მომზადების პროცესში;
2. რეგიონული განვითარების სფეროში მომუშავე ანალიტიკური ცენტრების ურთიერთდაკავშირებას და შემუშავებული ხედვების ხელისუფლებასთან განხილვას.

პროექტს ხელმძღვანელობს პროექტის მმართველი საბჭო, რომელშიც შედიან: საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, საქართველოში ევროკომისიის წარმომადგენლობის, ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს წარმომადგენლები.

პროგრამის მეთოდოლოგიური მართვა ხორციელდება ექსპერტთა გუნდის (წამყვანი ექსპერტი - დავით ლოსაბერიძე) მიერ.

პროექტის ფარგლებში იგეგმება 10 საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტის შექმნა ორი მიმართულებით: ა) რეგიონული პოლიტიკის მართვა, ადგილობრივი თვითმმართველობა და რეგიონების კონკურენტუნარიანობა; ბ) პოლიტიკების ტერიტორიული ზეგავლენის ანალიზი.

ეს პუბლიკაცია წარმოადგენს რეგიონული განვითარების პროგრამის ფარგლებში შექმნილი საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტების მეორე ტომს და მოიცავს ხუთი პოლიტიკის დოკუმენტს ისეთ თემებზე, როგორცაა:

1. სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დედეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში,
2. რეგიონთაშორისი და მუნიციპალიტეტთაშორისი თანამშრომლობა და კლასტერული განვითარების შესაძლებლობები,
3. სივრცითი მოწყობა და რეგიონული განვითარება,
4. ინსტიტუციური და ადამიანური შესაძლებლობების განვითარება სუბ-ნაციონალურ დონეზე,
5. რეგიონული განვითარების პოლიტიკების ფინანსური უზრუნველყოფა.

წინამდებარე პუბლიკაცია განკუთვნილია, როგორც საქართველოს ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლებისთვის, ასევე ქართული და საერთაშორისო ანალიტიკური ცენტრებისა და აკადემიური წრეებისთვის, რათა საქართველოს რეგიონული განვითარების შესახებ მსჯელობა ფართო დისკუსიის საგანი გახდეს.

საუკეთესო სურვილებით,

ვაჟა სალამაძე
დირექტორი
სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტი

წინასიტყვობა

თქვენს წინაშე პროექტის რეგიონული განვითარების პროგრამა (GARF-RD) ფარგლებში მომზადებული მეორე გამოცემა, რომელშიც შესულია 5 პოლიტიკის დოკუმენტი.

წინა გამოცემაში, რომელშიც ასევე 5 პოლიტიკის განაცხადი იყო წარმოდგენილი, გამოიწვია დისკუსია განსახილველი თემების გარშემო, ამიტომ გადაწყვიტეთ წარმოგვედგინა პროექტის განმახორციელებელი გუნდის ხედვა:

- თემების შერჩევა ხდებოდა პროექტის მმართველი საბჭოს წევრი სახელმწიფო ინსტიტუტების მიერ;
- თემების ავტორები შეირჩეოდნენ ღია კონკურსის საფუძველზე საგანმანათლებლო დაწესებულებებიდან, აკადემიური და სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებიდან;
- პროექტის მსვლელობისას საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წარმომადგენლები კონსულტაციას უწევდნენ და რეკომენდაციებს აძლევდნენ ავტორთა ჯგუფებს;
- სამუშაო ჯგუფებს ქონდათ სრული თავისუფლება კვლევის მეთოდოლოგიის შერჩევისა თუ დასკვნების გაკეთების დროს - შესაბამისად შესაძლოა წარმოდგენილი ზოგი დოკუმენტის ხედვები განსხვავდებოდეს ერთმანეთისაგან.

წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტები ასახავენ რა ცალკეულ სფეროებში არსებულ მდგომარეობას, არსებული გამოწვევების დაძლევის მიზნით იძლევიან რიგ რეკომენდაციებს.

გამოკვეთილი ხედვები თემების მიხედვით არის წარმოდგენილი. აქვე შევეცადე მეჩვენებინა ის საკითხები, რომელთა შესახებ აზრთა სხვადასხვაობა გაჩნდა პოლიტიკის დოკუმენტების განხილვის პროცესში.

1 თემა - სახელმწიფო სტანდარტები და ტექნიკური რეგლამენტები მუნიციპალიტეტის საკუთარი და დელეგირებული უფლებამოსილებების სფეროში

ადგილობრივი თვითმმართველობების უფლებამოსილებების რეგულირება შედარებით ახალი თემაა საქართველოსათვის. სფეროთა უმეტესობაში არ არსებობს რეგლამენტირებული ნორმები, ან მოქმედებს ძველი, საბჭოთა პერიოდის სტანდარტები. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების პირობები ავალდებულებს საქართველოს ქმედითი ნაბიჯები გადადგას ამ საკითხის მოსაგვარებლად.

ბუნებრივია, ყველა სფეროს დაფარვა ერთ დოკუმენტში შეუძლებელი იყო. მიუხედავად ამისა, ავტორთა ჯგუფმა გააანალიზა არა მარტო ის 5 სფერო, რომელიც პროექტის მმართველმა საბჭომ ჩათვალა განსაკუთრებით აქტუალურად, არამედ სხვა სფეროები, რაც დანართშია წარმოდგენილი.

სადისკუსიო თემები:

1. გასარკვევია ცენტრალური ხელისუფლების (უპირველეს ყოვლისა, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს) როლი რიგი მუნიციპალური ფუნქციების განხორციელების პროცესში (მაგ. უსახლკაროებზე ზრუნვა);
2. არსებობს განსხვავებები საყოფაცხოვრებო ნარჩენების მართვის სისტემის პერსპექტივებთან დაკავშირებით - არსებული სისტემის ინსტიტუციური ცვლიდან სრულ დეცენტრალიზაციამდე (ვინაიდან დღეისათვის ნარჩენების გატანა - თვითმმართველობების, ხოლო ნაგავსაყრელების მოვლა-შენახვა - ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს).

2 თემა - რეგიონთაშორისი და მუნიციპალიტეტთაშორისი თანამშრომლობა და კლასტერული განვითარების შესაძლებლობები

დღეისათვის საქართველოში კლასტერული განვითარების შესაძლებლობებზე საუბარი ვინც ექსპერტული წრეებიდან გამოდის და თანდათან უფრო დიდ აუდიტორიას ფარავს. ევროინტეგრაციის პროცესი ამ მხრივაც აჩენს დამატებით შესაძლებლობებს ქართული ეკონომიკის განვითარებისათვის, თუმცა ჩვენთან კლასტერების ფორმირების წინაპირობები, შესაძლებლობები და პერსპექტივები ჯერ კიდევ არაა ნათელი. უფრო მეტიც, თავად კლასტერის დეფინიციასთან დაკავშირებით არსებობს ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავებული მოსაზრებები, თუმცა სამართლიანობა მოითხოვს აღინიშნოს, რომ ეს პრობლემა მსოფლიოს ყველა განვითარებული ქვეყნის წინაშე დგას.

სადისკუსიო თემები:

1. წარმოდგენილი პოლიტიკის დოკუმენტის ავტორები კლასტერებად, გარდა კონკრეტული გეოგრაფიული ლოკალიზაციისა, მოიაზრებენ გეგრაფიულად დაშორებული, მაგრამ კლასტერთან მჭიდროდ დაკავშირებულ რგოლებსაც და იძლევიან ღირებულების ჯაჭვზე ორიენტირებული (ვერტიკალური) კლასტერების განვითარების რეკომენდაციას;
2. ცალკე განხილვას საჭიროებს სახელმწიფოს როლიც კლასტერების ფორმირებისა და ფუნქციონირების პროცესში. გასარკვევია, თუ როგორი უნდა იყოს იგი: პროაქტიული (კლასტერების ფორმირების პროცესის აქტიური მხარდაჭერა) თუ არსებული, ბუნებრივად წარმოქმნილი, კლასტერების მხარდაჭერი გარემოს უზრუნველყოფა.

თემა 3 - სივრცითი მოწყობა და რეგიონული განვითარება

გაანალიზებულია საქართველოში სივრცითი მოწყობის სფეროში არსებული სიტუაცია, საერთაშორისო გამოცდილება და განვითარების პერსპექტივები. გარდა აღნიშნულისა, ავტორებმა განიხილეს სივრცითი მოწყობის კონკრეტული მიმართულებები და შემგვთავაზეს არსებული გამოწვევების გადაჭრის გზები.

ბუნებრივია, იდეალურ შემთხვევაში, სასურველი იყო რეიტინგული შეფასებების გაკეთებაც, მაგრამ პროექტის შემლუღელი რესურსების (ფინანსური, დროითი და ადამიანური) პირობებში ამის გაკეთება არარეალისტური იყო. იმედია შემდგომში, დაინტერესებული მხარეების მხრიდან ამ მიმართულებით საქმიანობა მხარდაჭერილი იქნება.

სადისკუსიო თემები:

1. გასარკვევია, რა ნაბიჯები უნდა გადადგას ქართულმა სახელმწიფომ რეგიონული განვითარებისა და სივრცითი მოწყობის სტრატეგიების ურთიერთდაკავშირების მიმართულებით, რაც პირდაპირ უკავშირდება ქვეყნის ადმინისტრაციული და პოლიტიკური მოწყობის საკითხს;
2. ისევე როგორც წინა თემის შემთხვევაში, განსხვავებული ხედვები არსებობს კონკრეტული შემოთავაზებების (მაგ. ტექნოპარკების იდეის) განხორციელების პროცესში სახელმწიფოს როლსა და შესაბამისი რესურსების (უპირველეს ყოვლისა - ადამიანური) წყაროებთან დაკავშირებით.

4 თემა - ინსტიტუციური და ადამიანური შესაძლებლობების განვითარება სუბ-ნაციონალურ დონეზე

გაანალიზებულია საქართველოს საჯარო სამსახურში, კერძოდ მუნიციპალურ სფეროში, არსებული სიტუაცია, გამოკვეთილია შესაძლებლობები და შემოთავაზებულია რიგი გამოწვევების გადაჭრის გზები.

საქართველოს მთავრობამ უკვე მოამზადა რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმების შემუშავების სახელმძღვანელო და გზამკვლევი, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა გადამზადების კონცეპტუალური დოკუმენტები, მაგრამ პროცესი შენელებულია, ვინაიდან ჯერ კიდევ არ არსებობს ჩამოყალიბებული ხედვა ზოგადად საჯარო სამსახურთან დაკავშირებით, რაზე მუშაობაც ახლა იწყება.

სადისკუსიო თემები:

1. გასარკვევია, თუ როგორი ფორმით უნდა ჩამოყალიბდეს ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეთა უნარების ზრდის ხელშეწყობის სისტემა, რომელთან დაკავშირებითაც არსებობს ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მიდგომები;
2. განსხვავებული ხედვები არსებობს ადგილობრივი უნარების გაძლიერების პოლიტიკის ცალკეულ აქტორებთან/პროვაიდერებთან დაკავშირებითაც, თუ ვინ მოამზადებს ადამიანური რესურსების გაძლიერების პროგრამებს და ვინ განახორციელებს მათ.

5 თემა - რეგიონული განვითარების კოლიტიკების ფინანსური უზრუნველყოფა

პოლიტიკის დოკუმენტში გაკეთდა არსებული სისტემის, რესურსების ანალიზი და მიმოხილულია როგორც საერთაშორისო გამოცდილება, ისე არსებული შესაძლებლობები.

ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ საქართველოს შეუძლია გამოიყენოს მთელი რიგი (მ.შ. ფინანსური) მექანიზმებისა, რომლებიც წარმატებით არის აპრობირებული ევროკავშირში, თუმცა ამ რესურსების გამოყენება დამოკიდებულია ქვეყნის მზაობაზე, ვინაიდან არსებული შესაძლებლობების არსებობა, a priori, არ იძლევა მათი გამოყენების გარანტიას.

სადისკუსიო თემები:

1. გასარკვევია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ მართული იმ საჯარო ფინანსების მართვის საკითხი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობების მხარდაჭერისა და რეგიონული განვითარებისაკენ არის მიმართული - ეს რესურსები პირდაპირ უნდა გადაეცეს თვითმმართველობებს, მართოს ცალკე ინსტიტუციამ (მაგალითად სახელმწიფოსა და თვითმმართველობების წილობრივი მონაწილეობით შექმნილმა სსიპ-მა) თუ შენარჩუნდეს არსებული ინსტიტუტები, მაგრამ დაიხვეწოს არსებული მენეჯმენტი ეფექტურობის გაზრდის მიზნით (მაგ. პროექტირება შევიდეს პროექტის ფასში, დაზუსტდეს შერჩევის კრიტერიუმები, განხორციელდეს საჯარო ფინანსების უკეთესი კოორდინირება);
2. ყველა შემოთავაზებულ საერთაშორისო წყაროებზე წვდომა საქართველოს არ გააჩნია - ზოგს ჩვენი ქვეყანა ახლო მომავალში უერთდება (მაგ. ჰორიზონ 2020-ს - 2016 წლის შემოდგომაზე), ზოგთან მიერთებაც უფრო შორეული პერსპექტივაა (მაგ. წინა-განვეერიანების დახმარების ინსტრუმენტი) - თუმცა შეიძლება ასეთი სახის რესურსები საქართველოს პარტნიორების მიერ არაპირდაპირ იყოს გამოყენებული ერთობლივი საქმიანობის განსახორციელებლად.

იმედია, მკითხველს დააინტერესებს გამოთქმული მოსაზრებები და აქტიურად ჩაერთვება მათი განხილვის პროცესში.

ასევე ვიმედოვნებ, რომ ეს პროგრამა (ასეთი ან მსგავსი სახით) გაგრძელდება მომავალშიც და დაფარავს, როგორც გამოცემაში წარმოდგენილ, ისე სხვა, მომიჯნავე სფეროებსაც.

და ბოლოს, განსაკუთრებული მადლობა მინდა მოვახსენო სსიპ "ვანო ხუხუნიაშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის" ექსპერტებს და თანამშრომლებს რიგი მოსაზრებებისა და შენიშვნების მონაწილეებისათვის.

პატივისცემით,

დავით ლოსაბერიძე
პროგრამის წამყვანი ექსპერტი

რეგიონული განვითარების პროგრამა (GARF-RD)

**რეგიონული განვითარების პოლიტიკების
ფინანსური უზრუნველყოფა**



საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა
და განვითარების ცენტრი

ავტორები:
ლევან ალაფიშვილი, მვიად არჩუაძე, ირაკლი პაპავა

კონსულტანტი:
ოთარ კონჯარია

სარჩევი

რეზიუმე	133
1. არსებული სიტუაცია	135
1.1. გათანაბრებითი ტრანსფერის მიმართება ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან	136
1.2. მუნიციპალური ფინანსების კომპოზიცია	137
2. რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების სისტემა და დაფინანსების წყაროები.....	138
2.1. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რგპფ)	139
2.2. სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ (მგფ)	142
2.3. სხვადასხვა ინსტიტუტების მიერ წარმართული რეგიონული მნიშვნელობის მქონე პროექტები.....	143
2.4. მსხვილი საბიუჯეტო ფონდები, რეგიონული და დარგობრივი პოლიტიკის კოორდინაცია	144
3. უცხოური გამოცდილების მიმოხილვა	145
4. ევროკავშირთან დაახლოება და ევროპული რესურსების გამოყენების შესაძლებლობა.....	148
4.1. აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრი ქვეყნების დახმარების რესურსები.....	148
4.2. ევროკავშირის ინსტიტუციური ფონდები	148
4.3. ვიშეგრადის ინიციატივა და რესურსები.....	149
4.4. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის შესაძლებლობები	149

რეზიუმე

ადგილობრივი თვითმმართველობისა და დემოკრატიის გაძლიერება, აგრეთვე დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქართის“ შესაბამისად არის გამონკვევა, რომლის წარმატებით განხორციელების შედეგი იქნება რეალური თვითმმართველობის სისტემის შექმნა, გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში დემოკრატიული ჩართულობის მრდა, საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციის გაღრმავება და რესურსების გაერთიანებით მდგრადი რეგიონული განვითარება.

არსებული შეზღუდული რესურსებისა და მწირი გამოცდილების გათვალისწინებით საქართველოსთვის უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების სისტემის გაძლიერება. სწორედ გაძლიერებული თვითმმართველობების ინიციატივებს უნდა დაეფუძნოს რეგიონული თანამშრომლობა განვითარებისათვის.

დღეს არსებული საკუთარი რესურსები არ არის საკმარისი კონკრეტული თვითმმართველობის ფარგლებში ისეთი ინფრასტრუქტურული თუ სატრანსპორტო პროექტების განსახორციელებლად, რომლებიც უზრუნველყოფენ განვითარებას. ამასთანავე, მომიჯნავე მუნიციპალიტეტებს შორის საქმიანობის კოორდინაციისა და ერთიანი დაგეგმვის გარეშე, შეუძლებელი იქნება მოსახლეობის სხვადასხვა სერვისებზე ხელმისაწვდომობისა და ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა. საჭიროა გამართული, ეფექტურად ფუნქციონირებადი სისტემა რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველობების, მათი გაერთიანებების, სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის გზით რეგიონულ განვითარებას.

რეგიონული განვითარების მდგრადი განვითარებისთვის საჭიროა არსებული სისტემისა და რეგულაციების ობიექტური შეფასება, გამონკვევების იდენტიფიცირება, უცხოური გამოცდილების გაზიარება, რეგიონული განვითარების სისტემის რეფორმირება, ინსტიტუციონალიზაცია და ახალი სტრატეგიის შემუშავება, აგრეთვე ადგილობრივი და უცხოური ფინანსური რესურსების მობილიზებისთვის საჭირო პირობების შექმნა.

აქტუალური საკითხები:

- ეროვნული და ევროპული პრაქტიკის და შესაბამისი ფინანსური ინსტრუმენტების შედარებითი ანალიზი (მ.შ. რეგიონული განვითარების ფონდები, მათი სპეციფიკა და სტრუქტურა, მართვა-გამოყენების პრაქტიკა, მიზნობრიობა და ეფექტიანობა).
- რეგიონული განვითარების დაფინანსების პრაქტიკა და მისი ტრანსფორმაცია ევროპაში - ევრო-კავშირთან ასოცირებიდან კანდიდატობამდე, კანდიდატობიდან განკვირვებამდე და განკვირვების შემდეგ-წევრი სახელმწიფოების გამოცდილება და გაკვეთილები საქართველოსთვის.
- რეგიონული განვითარების და ფინანსების ეროვნული ინსტრუმენტების ოპტიმიზაცია - სტრატეგიული და ოპერატიული შესაძლებლობების კონსოლიდაცია; სხვადასხვა პროექტების/პროგრამების სინერჯისა და ეფექტიანობის მრდა, მათი ურთიერთდაკავშირებულობისა და კოორდინაციის ეფექტის უპირატესობა; რეგიონული განვითარების დაფინანსების ევროკავშირის ინსტრუმენტებთან წვდომა - მოკლე, საშუალო და გრძელვადიანი შესაძლებლობები და პერსპექტივები.

გამოკვეთილი გამოწვევები:

- ფისკალური დეცენტრალიზაციის დაბალი დონე და არასაკმარისად ძლიერი მუნიციპალიტეტთაშორისი თანამშრომლობა. შინაარსობრივად მუნიციპალური ფინანსების მართვაში ცენტრალური მთავრობის დომინირებული მდგომარეობა;
- მუნიციპალური დანიშნულების ფინანსების ორი განსახვავებული წესითა და მექანიზმებით (სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ და რეგიონებში განსახორციელებელი პროგრამების საბიუჯეტო ფონდი), ჩართულობისა და გამჭვირვალობის დაბალი ხარისხით მართვა;
- ცენტრალურ მთავრობაში ერთიანი მიდგომის განვითარებულობა რეგიონული განვითარებისადმი (რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგია vs სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია), არ არის სისტემურად მონქსრიგებული და ინსტიტუციონალიზებული დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავებისა და დარგის განვითარების გეგმაზე მუშაობის პროცესში სახელმწიფო უწყებებისა და რეგიონებს შორის თანამშრომლობა;
- რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან შეიძლება დაფინანსდეს პროექტები, რომელთაც არ აქვთ რეგიონული მნიშვნელობა. მუნიციპალური განვითარების ფონდის პროექტების განხორციელების და დაფინანსების ყველა პროცესი ხორციელდება თვით და მხოლოდ ფონდის მიერ;

- მუნიციპალური განვითარების ფონდის მიერ პროექტების განხორციელების პრაქტიკა არ არის პირდაპირ დაკავშირებული ქვეყანაში რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებასთან და მის ფინანსურ უზრუნველყოფასთან;
- მუნიციპალიტეტებსა და კერძო სექტორს არ აქვს ერთობლივი რეგიონული პროექტების განხორციელების უნარები. არ არსებობს კანონმდებლობა კერძო და საჯარო სექტორის თანამშრომლობით პროექტების განხორციელებაზე;
- არ არის გამოიყენებული რა სერვისები და სამუშაოები უნდა დაფინანსდეს რეგიონულ და რა მუნიციპალურ დონეზე. რეგიონალურ დონეზე რესურსების არ არსებობის გამო გადაუდებელი სამუშაოების შემთხვევაში გართულებულია და დროში იწველება რეგიონული პროექტების განხორციელება;
- დაბალია მუნიციპალიტეტებისა და სამხარეო რწმუნებულების ადმინისტრაციების მიერ რეგიონული პოლიტიკის უკეთესი დოკუმენტების შემუშავების და მათ განსახორციელებლად მეტი პროექტის მომზადების მოტივაცია.

შესაძლებლობები:

- კანონის მიღება და კანონზე დაფუძნებული რეგიონული განვითარების სისტემის, კომპეტენციების, ინსტიტუტებისა და რესურსების განსაზღვრა;
- ტერიტორიული და საბიუჯეტო მოწყობის სპეციფიკის განთავალისწინებით, კანონით, მთავრობის მიერ ჩამოყალიბებული რეგიონული განვითარების სტრატეგიის და/ან პოლიტიკის განმახორციელებელი ერთი ინსტიტუტის შექმნა არსებული ფონდების ბაზაზე, რომელიც შეიძლება იყოს წევრობაზე დაფუძნებული (სახელმწიფო და ყველა მუნიციპალიტეტი) საჯარო სამართლის იურიდიული პირი; რეგიონული სტრატეგიების შემუშავება-განხორციელებას, აგრეთვე რეგიონული პროექტების დაგეგმვას უზრუნველყოფს რეგიონის განვითარების ცენტრი (სსიპ-ს რეგიონული წარმომადგენლობა ან ფილიალი), კანონით განსაზღვრული კომპეტენციითა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირისაგან დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში;
- სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტთა გაერთიანებასა და კერძო კომპანიებს შორის გრძელვადიანი "საჯარო-კერძო პარტნიორობის" (Public Private Partnership) განვითარება და დამატებითი რესურსების მოზიდვის შესაძლებლობა;

რეკომენდაციები:

- რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალიზაცია - მუნიციპალური განვითარების ფონდის ბაზაზე, სახელმწიფოს და ყველა მუნიციპალიტეტის მონაწილეობით/წევრობით შეიქმნას რეგიონული განვითარების ფონდი, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფორმით. რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიას მუნიციპალიტეტების ჩართულობით განსაზღვრავს ცენტრალური, ხოლო მუნიციპალურს - ადგილობრივი მთავრობა. რეგიონული განვითარების სტრატეგიის განსახორციელებლად პროექტებსა და პროგრამებს შეიმუშავებს და განხორციელებას უზრუნველყოფს ახლადშექმნილი ფონდი. ფონდი იქნება ცენტრალური და მუნიციპალური დიალოგისა და რესურსების გაერთიანების საშუალება, ამავე დროს კონსტიტუციური ჩარჩოს გათვალისწინებით გამორიცხავს რეგიონალიზაციასთან და რეგიონულ განვითარებასთან დაკავშირებით სხვადასხვა პოლიტიკურ ინტერპრეტაციებს რადგანაც ეს არ იქნება ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა და ერთეულები. რეგიონული განვითარების ინსტიტუციონალიზაცია უნდა დაეფუძნოს კანონს და მასში განისაზღვროს ცენტრალური და ადგილობრივი ინსტიტუტების კომპეტენციები, აგრეთვე პოლიტიკის შემუშავების, განხორციელების, მონიტორინგისა და ანგარიშგების სისტემა. ცენტრალურ ბიუჯეტში 2 ფონდში (რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების საბიუჯეტო ფონდი და სსიპ მუნიციპალური განვითარების ფონდი) არსებული ფინანსები მიემართება ახლადშექმნილ რეგიონული განვითარების ფონდში, რომლის შევსების წყარო ასევე იქნება მუნიციპალური ბიუჯეტიდან, დონორებისგან და კრედიტორებისგან მიღებული შემოსავლები. ფონდის საქმიანობა დაეფუძნება წევრთა თანასწორობასა და ჩართულობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამავე დროს ფონდი იქნება კანონის საფუძველზე დაფუძნებული ინსტიტუტი, რომელიც არ იქნება მთავრობის დაქვემდებარებაში და რომელიც პერიოდულ ანგარიშებს წარუდგენს პარლამენტსა და მთავრობას.
- ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარება - მუნიციპალური რესურსებისა და გამოცდილების გაერთიანების, აგრეთვე ევროპული გამოცდილების გაზიარებისთვის და დახმარების მიღებისთვის მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტთაშორისი თანამშრომლობის მხარდაჭერა და განვითარება როგორც საქართველოს მუნიციპალიტეტებში, ასევე ევროპის, განსაკუთრებულად კი აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოების მუნიციპალიტეტებთან. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მხარდაჭერა და მინიმალური ფინანსური უზრუნველყოფა ზრდის ევროპული ფინანსური ინსტიტუტების ფინანსური მხარდაჭერის მოპოვების შესაძლებლობას რეგიონული ეკონომიკების განვითარებისათვის

სხვადასხვა მიმართულებით, იქნება ეს ენერგოეფექტურობა, დაბალკარბონატული ეკონომიკა თუ კომუნალური ინფრასტრუქტურისა და სერვისების განვითარება.

- **ევროკავშირის აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროექტების და ვიშეგრადის ფონდის შესაძლებლობების გამოყენება** - რეგიონული განვითარებისა და თვითმმართველობის მხარდაჭერისთვის მნიშვნელოვანი ევროპული რესურსების გამოყენებისათვის საჭიროა ამ რესურსებისა და შესაძლებლობების შესახებ მუნიციპალიტეტებში ცნობიერების ამაღლება და ისეთი ინიციატივების მხარდაჭერა, რომლებიც ჩამოყალიბდება საინვესტიციო თუ საგრანტო პროექტებად, რომელშიც საქართველოს სახელმწიფოსთან ერთად შესაძლებელია ჩაერთოს ევროპული ინსტიტუტები. საჭიროა ცენტრალური მთავრობისა და მუნიციპალიტეტების აქტივობის ამაღლება აღმოსავლეთ პარტნიორობის პროექტებში, ინსტიტუტებში და ვიშეგრადის ფონდის პროექტებში.

1. არსებული სიტუაცია

საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგით უახლოესი პერიოდის განმავლობაში პრიორიტეტულია დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის განხორციელება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ქართის“ შესაბამისად, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება ევროპული სტანდარტების შესაბამისად. ეს არის გამოწვევა, რომლის წარმატებით განხორციელება განაპირობებს როგორც რეალური თვითმმართველობის სისტემის შექმნას და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში დემოკრატიული ჩართულობის გაზრდას, ასევე საქართველოს ევროკავშირთან ინტეგრაციას და დემოკრატიულ სახელმწიფოთა ოჯახში ღირსეულ პარტნიორად დამკვიდრებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიღებით, ახალი თვითმმართველი ერთეულების შექმნითა და ადგილობრივი ორგანოებისა თუ თანამდებობის პირების პირდაპირი არჩევნების წესით ფორმირება, მუნიციპალიტეტებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლებიდან საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის გადაცემა არის მნიშვნელოვანი პროგრესი თვითმმართველობის რეფორმისა და რეალური თვითმმართველობის დამკვიდრების გზაზე.

პროგრესთან ერთად დროის მცირე მონაკვეთში გამოიკვეთა ნაკლოვანებები და საკითხები, რომლებსაც უარყოფითი გავლენის მოხდენა შეუძლია თვითმმართველობების ფინანსურ შესაძლებლობებსა და დამოუკიდებლობის ხარისხზე.

მიუხედავად საშემოსავლო გადასახადის საბიუჯეტო შემოსავლების ნაწილის მუნიციპალიტეტებისათვის გადაცემის მზაობისა, ცენტრალური მთავრობა მაინც ინარჩუნებს მუნიციპალურ ფინანსებზე დომინირებულ გავლენას. მუნიციპალური ფინანსების უდიდესი ნაწილი ცენტრალური ხელისუფლების მიერ იმართება, ტრანსფერების (მიზნობრივი, სპეციალური, კაპიტალური) რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის, მუნიციპალური განვითარების ფონდისა თუ სარემეგვო ფონდების მეშვეობით. აქედან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი არის რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი და მუნიციპალური განვითარების ფონდი.

თვითმმართველობის დამკვიდრება-გაძლიერება, არსებული რესურსებისა და გამოცდილების გათვალისწინებით სახელმწიფოსთვის უმნიშვნელოვანესი ამოცანაა, სწორედ გაძლიერებული თვითმმართველობების ინიციატივებს უნდა დაეფუძნოს რეგიონული თანამშრომლობა განვითარებისათვის. დავას არ იწვევს, რომ დღეს არსებული საკუთარი რესურსები არ არის საკმარისი კონკრეტული თვითმმართველობის ფარგლებში ისეთი ინფრასტრუქტურული თუ სატრანსპორტო პროექტების განსახორციელებლად, რომლებიც უზრუნველყოფენ განვითარებას. ამასთანავე, მომიჯნავე მუნიციპალიტეტებს შორის საქმიანობის კოორდინაციისა და ერთიანი/პარმონიული დაგეგმვის გარეშე, შეუძლებელი იქნება მოსახლეობის სხვადასხვა სერვისებზე ხელმისაწვდომობისა და ეკონომიკური განვითარების უზრუნველყოფა. საჭიროა გამართული, ეფექტურად ფუნქციონირებადი სისტემა რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველობების, მათი გაერთიანებების, სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის პარტნიორობის გზით რეგიონულ (მუნიციპალიტეტთაშორის) განვითარებას.

ადგილებზე სახელმწიფო მმართველობის დასრულებას და რეალური თვითმმართველობის განხორციელებას დიდი ისტორია არ აქვს, იგი 2010 წლიდან იწყება. აღნიშნულის გათვალისწინებით წლების განმავლობაში ყალიბდებოდა მმართველობის 2 დონე: სახელმწიფო მმართველობა და თვითმმართველობა. შუალედური დონის არარსებობამ განაპირობა არაუზრუნველყოფილი დასახლებების მნიშვნელოვანი ჩამორჩენა განვითარებაში, აქ მცხოვრები მოსახლეობისთვის მინიმალური სერვისების მიუწვდომლობა და მოსახლეობის რიცხოვნობის მკვეთრი შემცირება, მიგრაცია ურბანულ დასახლებებში.

რეალური თვითმმართველობის განხორციელება და რეგიონული განვითარება მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების გაძღოლისათვის საჭირო ადევნატური ეკონომიკური რესურსების არსებობის პირობებშია შესაძლებელი. საკამოდ ხანგრძლივი დროის განმავლობაში, მიუხედავად საკანონმდებლო აქტებში დეკლარირებული, თვითმმართველობების საკუთრებითი თუ საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებებისა, სახელმწიფოს და თვითმმართველობების ფინანსების რეალური გამიჯვნა ვერ მოხერხდა.

თვითმმართველობის ფინანსებს ქმნის საბიუჯეტო სახსრები, მოზიდული კრედიტები და გრანტები. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემა ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ განუსაზღვრავს ფართო უფლებამოსილებებს ჯეროვანი დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობისთვის, მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები ადგილობრივ ბიუჯეტში მიემართება სახელმწიფოს (ცენტრალური) ბიუჯეტადან. თვითმმართველობა საკუთარი ძალისხმევით ბიუჯეტის შევსებას უზრუნველყოფს ადგილობრივი ქონების მართვითა და გასახვისებით მიღებული შემოსავლების, მუნიციპალური სანარმოებიდან მიღებული დივიდენდებითა და ადგილობრივი მოსაკრებლების ადმინისტრირებით.

თვითმმართველობების ფინანსურ შესაძლებლობებსა და რეგიონული თანამშრომლობის შესაძლებლობებზე წარმოდგენას მუნიციპალური ფინანსების მთლიან შიდა პროდუქტთან მიმართების მდგომარეობა გვაძლევს.

1.1 გათანაბრებითი ტრანსფერის მიმართება ნომინალურ მთლიან შიდა პროდუქტთან

წელი	მშპ/გათანაბრებითი ტრანსფერი	თანხა	%
2009	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	17 986 000 000 ¹ 276 616 200 ²	1.54%
2010	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	20 743 400 000 ³ 522 553 000 ⁴	2.52%
2011	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	24 344 000 000 ⁵ 627 788 300 ⁶	2.58%
2012	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	26 167 300 000 ⁵ 721 459 000 ⁷	2.76%
2013	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	26 847 400 000 ⁵ 750 296 100 ⁸	2.8%
2014	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	29 187 000 000 ⁵ 776 141 900 ⁹	2.66%
2015	ნომინალური მშპ გათანაბრებითი ტრანსფერი	30663 800 000 ⁵ 834 233 000 ¹⁰	2.72%

შენიშვნა:
გათანაბრებითი ტრანსფერი - ყველა მუნიციპალიტეტის საკუთარი საბიუჯეტო შემოსულობების ჯამი

ფისკალური დეცენტრალიზაცია და კომპეტენციათა გადაცემა-გადანაწილება ერთის მხრივ განაპირობებს გაძლიერებულ თვითმმართველობას, მაგრამ ამავე დროს სტიმულს აძლევს მუნიციპალიტეტთაშორის, რეგიონულ თანამშრომლობას - საერთო პრობლემების იდენტიფიკაციითა და რესურსების გაერთიანებით გადანაწილდნ მნიშვნელოვანი საკითხები. ფისკალური დეცენტრალიზაციის გარეშე და ცენტრალური ხელისუფლების დომინირების პირობებში ეფექტური რეგიონული განვითარება შეუძლებელია. ამ თვალსაზრისით საინტერესოა მუნიციპალურ საკითხებთან დაკავშირებული საჯარო ფინანსების დინამიკის წარმოდგენა, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის თანხების თვითმმართველობების მიერ მიღებულ მთლიან თანხასთან, აგრეთვე ამ ფონდის გათანაბრებითი ტრანსფერის სახით მიღებულ თანხებთან მიმართება. ეს შედარება წარმოდგენას შეგვიქმნის დეცენტრალიზაციის, სახელმწიფოსა და მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობებზე, კომპეტენციებზე და დამოუკიდებლობის ხარისხზე.

1 დაზუსტებული. ბიუჯეტის კანონით. <http://www.mof.ge/4542>. ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებები 2013-2016 წლებისათვის. გვ.25;
 2 დაზუსტებული. საზღვის წლიური. <http://treasury.gov.ge/5188>. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერები;
 3 დაზუსტებული. <http://www.mof.ge/4542>. ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებები 2014-2017 წლებისათვის (გვ.40) და ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებები 2016-2019 წლებისათვის (გვ.46);
 4 დაზუსტებული. საზღვის წლიური. <http://treasury.gov.ge/5210>. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერები;
 5 დაზუსტებული. ბიუჯეტის კანონით. <http://www.mof.ge/4542>. ქვეყნის ძირითადი მონაცემების და მიმართულებების დოკუმენტი 2015-2018 წლებისათვის (გადაუზღვევებელი ვარიანტი) გვ.40;
 6 დაზუსტებული. საზღვის წლიური. <http://treasury.gov.ge/5232>. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერები;
 7 დაზუსტებული. საზღვის წლიური. <http://treasury.gov.ge/5258>. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერები;
 8 დაზუსტებული. საზღვის წლიური. <http://treasury.gov.ge/5370>. ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში გადასაცემი ტრანსფერები;
 9 დაგეგმილი. ბიუჯეტის კანონით. <http://mof.ge/4596>. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის გადასაცემი ტრანსფერები;
 10 პროგნოზი. ბიუჯეტის კანონით. <http://mof.ge/4742>. საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი.

1.2. მუნიციპალური ფინანსების კომპოზიცია

2009 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	847 163 900	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	276 616 200	32.65%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	14 679 700	1.73%	
	სპეციალური ტრანსფერი	505 635 900	59.7%	
	ფინანსური დახმარება	50 232 000	5.92%	
2010 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	1 086 417 900	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	522 553 000	48.1%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	10 100 800	1%	
	სპეციალური ტრანსფერი	553 764 100	50.1%	
	რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	238 251 481.57	22%	46%
2011 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	1 207 150 000	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	627 788 300	52%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	10 253 100	0.85%	
	სპეციალური ტრანსფერი	569 109 100	47.15%	
	რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	396 914 200.04	32.9%	63.2%
2012 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	1 227 156 100	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	721 459 000	58.8%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	12 031 100	1%	
	სპეციალური ტრანსფერი	493 666 000	40.23%	
	რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	428 860 581.82	35%	59.4%
2013 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	1 068 455 500	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	750 296 100	70.2%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	10 825 900	1%	
	სპეციალური ტრანსფერი	307 333 600	28.8%	
	რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	405 044 934.84	38%	54%
2014 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	1 055 565 000	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	776 142 000	73.5%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	11 144 000	1.05%	
	სპეციალური ტრანსფერი	268 280 000	25.4%	
	რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	363 914 853.09	34.5%	46.9%
2015 წ.	სულ თვითმმართველობების მიერ მიღებული თანხა	854 800 000	%	
	გათანაბრებითი ტრანსფერი	834 233 000	97.6%	
	მიზნობრივი ტრანსფერი	11 567 000	1.35%	
	სპეციალური ტრანსფერი	9 000 000	1.05%	
	რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი	385 000 000	45%	46.15%

2. რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების სისტემა და დაფინანსების წყაროები

საქართველოში, რეგიონული განვითარების პოლიტიკა ყალიბდება ისეთი ნორმატიული დოკუმენტების საფუძველზე, როგორცაა საქართველოს კონსტიტუცია, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“, საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია, 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების პროგრამა და სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის დებულება.

საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017წწ სახელმწიფო სტრატეგიით რეგიონი, ქვეყნის მდგრადი რეგიონული განვითარების სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისას, არის ფუნქციურ-დაგეგმარებითი ერთეული, რომელიც წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ერთობლიობას და, როგორც წესი, ემთხვევა საქართველოს სახელმწიფო რწმუნებულების – გუბერნატორების სამოქმედო ტერიტორიას. აღნიშნული სტრატეგიის მიზნებიდან გამომდინარე, რეგიონად აგრეთვე განხილულია საქართველოს ავტონომიური რესპუბლიკები და საქართველოს დედაქალაქი - თბილისი.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულია საქართველოს 9 რეგიონის (სამეგრელო-ზემო სვანეთი, გურია, იმერეთი, ქვემო ქართლი, შიდა ქართლი, კახეთი, სამცხე-ჯავახეთი და რაჭა-ლეჩხუმი - ქვემო სვანეთი, მცხეთა-მთიანეთი) განვითარების სტრატეგია.

საქართველო 2020-ით რეგიონულ განვითარებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ინკლუზიური ეკონომიკური განვითარების მისაღწევად და რეგიონებს წამყვანი როლი აქვთ განსაზღვრული ადგილობრივი ეკონომიკური პროცესების სტიმულირებაში. „საქართველო 2020“-ის განხორციელებისას აუცილებელია კონკრეტული ღონისძიებები ითვალისწინებდეს თვითმმართველობების ჩართულობას და მათ საჭიროებებს, შესაბამისი რეგიონის განვითარების პრიორიტეტების შესაბამისად.

კონკრეტული რეგიონის განვითარების პოლიტიკა განსაზღვრულია შესაბამისი რეგიონის განვითარების სტრატეგიით, რომლის შემუშავება მოხდა საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 14 მაისის #936 განკარგულებით დამტკიცებული რეგიონის განვითარების სტრატეგიის შემუშავების სახელმძღვანელოს საფუძველზე. რეგიონის სტრატეგიის განუყოფელი ნაწილია რეგიონის განვითარების სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმა (შემდგომში „სამოქმედო გეგმა“). სამოქმედო გეგმა არის რეგიონის განვითარების სტრატეგიით განსაზღვრული პრიორიტეტული ამოცანების შესრულებაზე ორიენტირებული სამი წლის განმავლობაში განსახორციელებელი პროექტების აღწერილობითი ნუსხა. მასში გაერთიანებულია რეგიონული განვითარების სფეროში სახელმწიფო ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტების, კერძო სექტორის და საერთაშორისო პარტნიორების საშუალოვადიანი ხარჯები. სამოქმედო გეგმის შემუშავება ხდება 2015 წლის 20 აგვისტოს #1750 განკარგულებით დამტკიცებული მეთოდოლოგიის საფუძველზე.

რეგიონული განვითარების სამოქმედო გეგმების მომზადებას ითვალისწინებს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებისა და საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების დღის წესრიგის განხორციელების 2015 წლის ეროვნული სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 26 იანვრის №59 განკარგულება.

რეგიონული განვითარების პოლიტიკების განსახორციელებლად საჭირო პროგრამების, პროექტებისა და ღონისძიებების დაფინანსება ხდება/შეიძლება მოხდეს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან (მ.შ. ღონისძიებებიდან ორგანიზაციებიდან მიღებული ფინანსები), მუნიციპალიტეტების მიერ, სახელმწიფო სტრუქტურებისა და მუნიციპალიტეტების თანადაფინანსებით და კერძო და საჯარო სტრუქტურების თანამშრომლობის ფარგლებში. სახელმწიფო ბიუჯეტიდან რეგიონული პოლიტიკის განხორციელების დაფინანსება შეიძლება მოხდეს: რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან (რგპფ), მუნიციპალური განვითარების ფონდიდან და სახელმწიფო სტრუქტურებისთვის (სამინისტრო, სსიპ, შპს, სარეგერო ფონდი) სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული ასიგნებებიდან; ამ ჩამონათვალს მომავალი წლიდან დაემატება მალალმთიანი რეგიონების განვითარების ფონდი.

2.1. რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი (რგპფ)

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი შექმნილია საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსის საფუძველზე და არის მხოლოდ საბიუჯეტო ფონდი - ფინანსური წყარო და არ არის ინსტიტუციონალიზებული. რგპფ-დან სახსრების გაცემის წესს განსაზღვრავს ცენტრალური მთავრობა და პროგრამების დასაფინანსებლად ამ ფონდიდან ფინანსები გამოიყოფა მთავრობის გადანაცვებით.

რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი სახელმწიფო ბიუჯეტში შექმნილია 2010 წლიდან და მისი მოცულობა ზრდადი ტენდენციით ხასიათდება. ამასთან, მუნიციპალური ფინანსების საშუალოდ მესამედი იმართება არა თვითმმართველობების მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განსახორციელებლად, არამედ ცენტრალური ხელისუფლების გადანაცვებით ადგილობრივი საჭიროებების გადასაწყვეტად. 2013 წლამდე არ არსებობდა ამ ფონდის მართვის წესი და კრიტერიუმები და იმართებოდა პოლიტიკური თუ სხვა სუბიექტური მიზანშეწონილობის მიხედვით. ამ სისტემურ გაუმართაობაზე მიუთითებდა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის ყოველწლიურ მოხსენებებში, თუმცა სათანადო რეაგირება არც პარლამენტის და არც მთავრობის მხრივ 2013 წლამდე არ მოჰყოლია. 2013 წელს მთავრობის დადგენილებით¹¹ ეს წესი დამტკიცდა, რომლის შესაბამისადაც მუნიციპალიტეტების მიერ წარდგენილი პროგრამების დასაფინანსებლად ამ ფონდიდან ფინანსები გამოიყოფა მთავრობის გადანაცვებით. პროგრესის მიუხედავად, თვითონ ფაქტი, რომ ხელისუფლება ბიუჯეტში ინარჩუნებს ამ ფონდს მნიშვნელოვანი მოცულობით და გადანაცვითების მიღების კომპეტენცია რჩება ცენტრალური მთავრობას, გავლენას ახდენს თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხზე.

რგპფ წარმოადგენს რეგიონული სტრატეგიებისა და სამოქმედო გეგმების, შესაბამისი პროექტებისა და ღონისძიებების შედეგებზე ორიენტირებული დაგეგმვისა და განხორციელების ძირითად მექანიზმს. ის არის სახელმწიფო ბიუჯეტის ნაწილი და მისი ოდენობა თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის ყოველწლიურად განისაზღვრება საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ. მუნიციპალიტეტისათვის გამოყოფილი თანხის ოდენობა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტებში მოსახლეობის რაოდენობაზე. რგპფ-დან დასაფინანსებლად პროექტების შერჩევა ხდება „საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის #23 დადგენილებით და „რეგიონული განვითარების სტრატეგიების სამოქმედო გეგმის შემუშავების სახელმძღვანელოს დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 აგვისტოს #1750 განკარგულებით გათვალისწინებული წესებით.

საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის #23 დადგენილების მიხედვით რგპფ-დან სახსრები გამოიყოფა ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების განსახორციელებლად. რეგიონულად ითვლება პროექტი, როდესაც პროექტის განხორციელების არეალი ან მისი განხორციელებიდან მიღებული შედეგი მოიცავს ორ ან მეტ თვითმმართველ ერთეულს.

დადგენილებით, რგპფ-დან დაფინანსდება პროექტი, რომელიც:

- შეესაბამება კონკრეტული რეგიონის განვითარების სტრატეგიას და მოცემული თვითმმართველი ერთეულის განვითარების პროგრამას (მათი არსებობის შემთხვევაში);
- მოიცავს რეგიონებში გზების, მიწისქვეშა კომუნიკაციების, ბორდიურების, ტროტუარების მოწყობა-რეაბილიტაციას; წყალგაყვანილობას, წყალ არინებას; ხიდების რეაბილიტაციას; გარე განათების მოწყობარეაბილიტაციას; სასმელი წყლის ჭაბურღილების და სისტემების მოწყობას; საკანალიზაციო სისტემების და მყარი ნარჩენების მართვას; საცხოვრებელი და საჯარო შენობების შეკეთებას/რეაბილიტაციას და სხვა ინფრასტრუქტურულ, აგრეთვე თვითმმართველობისა და რეგიონული განვითარების-თვის საჭირო პროექტებს;
- ქმნის ახალ სამუშაო ადგილებს;
- ზრდის მოსახლეობის ხელმისაწვდომობას და ზრდის ტრანსპორტის, ჯანდაცვის, განათლების, სპორტის, კულტურის, საბინაო-კომუნალური მომსახურების ხარისხს;
- უზრუნველყოფს მოსახლეობის უსაფრთხო, ეკოლოგიურად ჯანსაღ და კეთილსაიმედო გარემოს;
- აუმჯობესებს თვითმმართველი ერთეულის საწარმოო-ეკონომიკურ პარამეტრებს;
- განსახორციელებლად საჭიროებს სახელმწიფოს ფინანსურ მხარდაჭერას;

¹¹ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 7 თებერვლის #23 დადგენილება "საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდიდან დასაფინანსებელი ადგილობრივი თვითმმართველობის და რეგიონული პროექტების შერჩევის პროცედურების და კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ"
https://matsne.gov.ge/index.php?option=com_ldmssearch&view=docView&id=1842752&lang=ge

- არ იმეორებს სხვა ორგანიზაციების პროგრამებსა და აქტივობებს;
- შერჩეული იქნა საპროექტო წინადადების შერჩევის ეტაპზე ადგილობრივი მოსახლეობის მაქსიმალური ჩართულობით და ითვალისწინებს მათ ჩართულობას პროექტის განხორციელების პროცესში;
- შეიცავს ინფორმაციას პროექტთან დაკავშირებით მაჟორიტარ დეპუტატთან გამართულ კონსულტაციაზე;

რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცედურები მოიცავს შემდეგ ეტაპებს:

- საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის (შემდგომში „კომისია“) რეკომენდაციის საფუძველზე, საქართველოს მთავრობის მიერ რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების პრიორიტეტული მიმართულებების განსაზღვრა;
- სამინისტროს მიერ რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების პრიორიტეტული მიმართულებების შესახებ ინფორმაციის მიწოდება თვითმმართველი ერთეულებისა და გუბერნატორებისათვის;
- თვითმმართველი ერთეულის (ადგილობრივი თვითმმართველობის პროექტების შემთხვევაში) ან გუბერნატორის ადმინისტრაციის (რეგიონული პროექტების შემთხვევაში) მიერ დადგენილებით დამტკიცებული ფორმის მიხედვით საპროექტო წინადადების მომზადება;
- საპროექტო წინადადების მოწონება საკრებულოს, ხოლო რეგიონული პროექტის შემთხვევაში საკრებულოების მიერ;
- საპროექტო წინადადების წარდგენა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსათვის (შემდგომში „სამინისტრო“);
- წარდგენილი საპროექტო წინადადების შესწავლა სამინისტროს მიერ და დადგენილებით დამტკიცებულ კრიტერიუმებთან მისი შესაბამისობის დადგენა;
- დამტკიცებულ კრიტერიუმებთან შესაბამისობის შემთხვევაში, სამინისტროს მიერ საპროექტო წინადადების საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიისთვის (შემდგომში „კომისია“) განსახილველად წარდგენა;
- საპროექტო წინადადებაზე კომისიის დადებითი რეკომენდაციის შემთხვევაში, სრული საპროექტო დოკუმენტაციის (შემდგომში „საპროექტო დოკუმენტაცია“) მოსამზადებლად საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ რგპფ-დან თვითმმართველი ერთეულის ან/და გუბერნატორისათვის თანხის გამოყოფის თაობაზე საქართველოს მთავრობისთვის განკარგულების პროექტის წარდგენა (შესაძლებელია საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებისათვის საჭირო ხარჯების დაფინანსება განხორციელდეს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან);
- თვითმმართველი ერთეულის ან/და გუბერნატორის მიერ საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადება და დადგენილებით გათვალისწინებულ ინფორმაციასთან ერთად სამინისტროსთვის წარდგენა;
- სამინისტროს მიერ საპროექტო დოკუმენტაციისა და ინფორმაციის განსახილველად კომისიისთვის წარდგენა;
- მოწონებული საპროექტო დოკუმენტაციისა და ინფორმაციის გადაცემა კომისიის მიერ სამინისტროსათვის;
- სამინისტროს მიერ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსათვის საპროექტო დოკუმენტაციისა და ინფორმაციის წარდგენა პროექტების დაფინანსების მისაღებად;
- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ პროექტის დასაფინანსებლად ფონდიდან თვითმმართველი ერთეულისათვის ან სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორისათვის თანხის გამოყოფის თაობაზე საქართველოს მთავრობისათვის განკარგულების პროექტის წარდგენა;
- საქართველოს მთავრობის განკარგულების მიღების შემდგომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ თანხის გადარიცხვა თვითმმართველი ერთეულის ან/და სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორისათვის;
- სამინისტროს მიერ შერჩეული და რგპფ-დან დაფინანსებული პროექტების მიმდინარეობისა და შესრულების მონიტორინგი;
- თვითმმართველი ერთეულის და გუბერნატორის მიერ თითოეული დაფინანსებული პროექტის დასრულებიდან არა უგვიანეს 15 დღის ვადაში სამინისტროსათვის განხორციელების შედეგების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა;
- განხორციელებული პროექტების შესახებ სამინისტროს მიერ კომისიისათვის ინფორმაციის წარდგენა წელიწადში ორჯერ.

2015 წლის 20 აგვისტოს #1750 განკარგულება განსაზღვრავს რეგიონული სამოქმედო გეგმის მომზადების პროცესსა და სტრუქტურას, რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების მომზადების და დასაფინანსებლად შერჩევის პრინციპებს. სამოქმედო გეგმა შედგება: რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტების მიერ ან მათთან თანამშრომლობით განსახორციელებელი პროექტებისაგან. რგპფ-დან დაფინანსდება პროექტი, რომელიც:

- შესაბამისობაშია საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის ხედვასთან, საქართველოს რეგიონული განვითარების სტრატეგიის ამოცანებთან ან რეგიონული განვითარების პროგრამაში ასახულ, სულ ცოტა, ერთსაჭიროებასა და პრიორიტეტთან;
- ემსახურება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების გაუმჯობესებას, ეკონომიკის განვითარებას; სოციალური პირობების, ეკოლოგიური მდგომარეობის, ჯანდაცვის, განათლების ან საზოგადოებრივი მომსახურების სხვა სფეროების გაუმჯობესების გზით მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას.

აღნიშნული განკარგულებით, რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების შერჩევის პროცედურები მოიცავს შემდეგ ეტაპებს:

- საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ თითოეული მუნიციპალიტეტისათვის რგპფ-დან სავარაუდო დაფინანსების საპროგნოზო მოცულობის განსაზღვრა მომდევნო 3 წლისთვის;
- მუნიციპალიტეტების მიერ დადგენილი ფორმით რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტის აღწერის ფორმების მომზადება მომდევნო 3 წლისთვის;
- გუბერნატორის ადმინისტრაციის, რეგიონის მუნიციპალიტეტების, შესაბამისი სამინისტროების, სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების, სამოქალაქო საზოგადოებისა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებისაგან შემდგარი ინფრასტრუქტურა და ტურიზმის, ბიზნესის განვითარება და სოფლის მეურნეობის, ჯანმრთელობა და სოციალური დაცვის, განათლება და კულტურის, გარემოს დაცვის თემატური სამუშაო ჯგუფების მიერ რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების შეფასება;
- მიღებული ქულების მიხედვით თემატური ჯგუფების მიერ რგპფ-დან დასაფინანსებელი პროექტების რანგირება მაქსიმალური ქულიდან ქვემოთ (დასაფინანსებლად შერჩევა რიგით პირველი და შემდეგი პროექტები, ისე რომ მათი ბიუჯეტების ჯამი არ აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტისათვის გამოყოფილ ლიმიტს);
- სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს (შემდეგში „საბჭო“) მიერ თემატური ჯგუფების მიერ შერჩეული პროექტების განხილვა და სამოქმედო გეგმაში ასახვის რეკომენდაცია;
- გუბერნატორის მიერ რეგიონული სამოქმედო გეგმის სამინისტროში გაგზავნა შესათანხმებლად;
- სამინისტროს მიერ რეგიონული სამოქმედო გეგმის საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიაში (შემდეგში „კომისია“) გაგზავნა;
- კომისიასთან სამოქმედო გეგმის შეთანხმების შემდეგ სამინისტროს მიერ მისი ფინანსთა სამინისტროში გადაგზავნა მუნიციპალიტეტებისთვის თანხის გამოსაცხადად

ფონდის მართვის ინსტიტუციონალიზაციის მიმართულებით პროგრესის მიუხედავად, თვითონ ფაქტი, რომ ცენტრალური ხელისუფლება ბიუჯეტში ინარჩუნებს ამ ფონდს მნიშვნელოვანი მოცულობით და გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენცია რჩება ცენტრალური მთავრობას, გავლენას ახდენს თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხზე. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 ივნისის #172 დადგენილებით („საქართველოს რეგიონული განვითარების 2010-2017 წწ. სახელმწიფო სტრატეგიის დამტკიცებისა და საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიის შექმნის შესახებ“) განისაზღვრა თვითმმართველობის რეფორმისა და ფინანსური დამოუკიდებლობის პრინციპები და მიმართულებები. საქართველოს რეგიონული განვითარების სახელმწიფო სტრატეგიით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების დამოუკიდებლობის ხელშეწყობა და ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებებს შორის უფლებამოსილებების მკაფიო გამიჯვნა უმთავრეს პრიორიტეტთა შორის არის. გარდა ამისა, სტრატეგიით გათვალისწინებულია რეგიონული განვითარების ფონდის შექმნა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს სისტემაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსით, ანუ სამთავრობო სტრატეგიით სახელმწიფო ბიუჯეტში არსებული რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის სტატუსისა და ფინანსების მართვის ფორმალიზება და სამართლებრივ ჩარჩოში მოქცევა დაგეგმილია 2017 წლამდე.

2.2 სსიპ „მუნიციპალური განვითარების ფონდი“ (მგფ)

ცენტრალური მთავრობის მმართველობის სფეროშია მუნიციპალური განვითარების ფონდი, რომელიც საბიუჯეტო და უცხოური დახმარებებით წარმართავს მნიშვნელოვან პროგრამებს, რომლებსაც შეხება აქვს მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებთან. ფონდი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომლის მიზანია ხელი შეუწყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინსტიტუციონალურ და ფინანსურ შესაძლებლობათა გაძლიერებას, ადგილობრივ ინფრასტრუქტურასა და მომსახურებაში სახსრების ინვესტირებას, ადგილობრივი მოსახლეობის (თემების) ძირითადი ეკონომიკური და სოციალური მომსახურების მდგრად საფუძველზე გაუმჯობესებას. დებულებით ფონდი თავისი ფუნქციის შესასრულებლად იყენებს ცენტრალური და ადგილობრივი ბიუჯეტიდან გამოყოფილ ფინანსებს. მუნიციპალური განვითარების ფონდის მეშვეობით იმართება მნიშვნელოვანი მოცულობის საჯარო ფინანსები, თუმცა ფონდის ბიუჯეტი და შესყიდვების შესახებ საჯარო ინფორმაცია მის ვებგვერდზე გამოქვეყნებული არ არის.¹²

მგფ დაფუძნებულია საქართველოს მუნიციპალური სექტორის განვითარებისათვის გათვალისწინებული ფინანსური სახსრების მართვისათვის საქართველოს პრემიერის 1997 წლის 7 ივნისის #294 ბრძანებულებით. მისი მიზანია მუნიციპალური საინვესტიციო პროექტების დაფინანსება და განხორციელება, საქართველოს სახელმწიფო და შესაბამისი ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან გამოყოფილი სახსრების მართვა, ასევე საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებით, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ცალკეული ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება. ფონდის სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოდ განსაზღვრულია საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. მისი საქმიანობის კოორდინაციასა და მართვას ახორციელებს სამეთვალყურეო საბჭო. საბჭო იხილავს და ამტკიცებს: ფონდის სამოქმედო სახელმძღვანელოებს, გრძელვადიან გეგმებს, სოციალური ინვესტიციების მიკროპროექტებს, სასესიო ხელშეკრულებისა და ფონდის სხვა საკონტრაქტო დოკუმენტების პირობებს, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან, სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და ორმხრივ ან მრავალმხრივ დონორებთან დადებულ ხელშეკრულებებს, სასესიო პირობებში, მათ შორის სესხის გადახდის ვადებში, საპროცენტო განაკვეთებსა და გადასახადებში შეტანილ ცვლილებებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ წარმოდგენილი საინვესტიციო პროექტებს, განსახორციელებელ ტექნიკური დახმარებისა და ტრენინგის პროგრამებს.

მგფ პროექტებს ახორციელებს შემდეგი წყაროებიდან:

- ფონდის სესხების მიმღებთა მიერ გადახდილი სესხები და პროცენტები;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების სახსრები;
- დონორი სააგენტოების დაფინანსება;
- უცხო ქვეყნების დაფინანსება;
- სახელმწიფო სახსრები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სახსრები;
- არასამთავრობო ორგანიზაციათა შენატანები;
- სხვა ორგანიზაციების დაფინანსება;
- საქველმოქმედო შენატანები.

ფონდი რეგიონული პროექტების განხორციელებისთვის აწარმოებს:

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან თანამშრომლობასა და მათი წინადადებებისა და შესაძლებლობების შესწავლას;
- სამეთვალყურეო საბჭოს მიერ განსაზღვრულ კრიტერიუმების ან შესაბამისი დონორებისათვის მისაღებ სხვა წესებისა და ინსტრუქციების საფუძველზე ფონდის სახსრების პოტენციური მსესხებლის სესხის აღების შესაძლებლობათა და ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო პროექტების შეფასებას;
- საინვესტიციო პროექტების ყველა წყაროდან (დონორებიდან მიღებული სახსრები, გრანტი, თანადაფინანსების თანხა და სესხის ჩათვლით სახელმწიფოსაგან და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებიდან ფონდის ანგარიშზე ჩარიცხვა/აკუმულირება/ასახვა) დაფინანსებული პროექტების მართვას;
- საინვესტიციო პროექტების განხორციელებისათვის საჭირო მოსამზადებელი სამუშაოების, შესაბამისი კვლევების, არქეოლოგიური სამუშაოების და საინვესტიციო პროექტების განხორციელებისათვის საჭირო სხვა თანმდევი მომსახურების დაფინანსებას;

¹² http://mdf.ge/?site-lang=ka&site-path=public_info/budget/ - ბოლო წვდომა 30.09.2015

- საინვესტიციო პროექტების მხარდაჭერისათვის ტექნიკური დახმარების უზრუნველყოფასა და დაფინანსებას;
- ადგილობრივი ინფრასტრუქტურის საინვესტიციო პროექტების დაფინანსებას;
- პროექტის განხორციელებისათვის სამუშაოების, საქონლისა და მომსახურების სახელმწიფო შესყიდვებს;
- ტექნიკური დახმარების კონტრაქტებისა და დაფინანსებული საინვესტიციო პროექტების განხორციელების ზედამხედველობას;
- კოორდინაციას დაფინანსებულ საინვესტიციო ღონისძიებებსა და ტექნიკურ დახმარებას შორის;
- დაფინანსებული საინვესტიციო და ტექნიკური დახმარების პროგრამების მონიტორინგსა და შეფასებას.

ფონდის სახსრები მიმართული არ არის უშუალოდ რეგიონული პროექტების დასაფინანსებლად. თანხები გამოიყოფა მუნიციპალიტეტების საჭიროებისთვის და ზოგჯერ ამ პროექტებს შეიძლება ჰქონდეთ რეგიონული მნიშვნელობა. რეგიონული მნიშვნელობის პროექტი შეიძლება იყოს მგფ-ის მიერ სახელმწიფოს დავალებით განხორციელებული პროექტიც.

მგფ-დან მუნიციპალიტეტებისთვის სახსრები გამოიყოფა გრანტის ან/და სესხის სახით. სესხის აღება შეუძლიათ კრედიტის გადახდისუნარიან მუნიციპალიტეტებს. თუმცა არის გამონაკლისები, როცა სესხის დაფარვის თანხებს გამოყოფს სახელმწიფო. პროექტების განსახორციელებლად შემსრულებლის გამოსავლენ ტენდერს ატარებს და საჭირო სამუშაოებს აფინანსებს მგფ. მუნიციპალიტეტი არის მხოლოდ პროექტის შედეგის მიმღები.

2.3. სხვადასხვა ინსტიტუტების მიერ წარმართული რეგიონული მნიშვნელობის მქონე პროექტები

რგპფ-სა და მგფ-ს გარდა სახელმწიფო უწყებები რეგიონალურ პროექტებს ახორციელებენ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტით გათვალისწინებული პროგრამებისა და ღონისძიებებისათვის გამოყოფილი ასიგნებების ფარგლებში. აღნიშნული სახსრების განმკარგავი საბიუჯეტო ორგანიზაცია შეიძლება იყოს, როგორც სამინისტრო, ასევე მათ დაქვემდებარებაში არსებული სახელმწიფო საექვეყნო დაწესებულება. სარეზერვო ფონდებიდანაც შესაძლებელია დაფინანსებული იქნეს რეგიონისათვის მნიშვნელოვანი პროექტები. ეს უწყებები უშუალოდ არიან პროექტების, პროგრამებისა და ღონისძიებების დამფინანსებელი და განხორციელებისათვის სამუშაოების, საქონლისა და მომსახურების შესყიდვების მწარმოებელი. რეგიონულ და მუნიციპალურ ხელისუფლებასთან კონსულტაციები მიმდინარეობს განსახორციელებელი პროექტების შერჩევის და სამუშაოების ჩატარების ეტაპზე. მუნიციპალიტეტისა და საკონსულტაციო საბჭოს მიერ ყველა ეს პროექტი შეტანილი უნდა იქნეს საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 აგვისტოს #1750 განკარგულებით გათვალისწინებულ რეგიონულ სამოქმედო გეგმებში. აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო უწყებების პროექტები, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და მისი უწყებების გარდა, ძირითადად მიმართულია დარგის განვითარებაზე და არა რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებაზე.

რეგიონული პოლიტიკის განსახორციელებლად პროექტები ფინანსდება მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებით. ზოგჯერ ადგილი აქვს მუნიციპალიტეტების მიერ ხარჯების თანადაფინანსებას. ასეთი რამ ხდება თითქმის ყოველთვის მგფ-ის პროექტების განხორციელების დროს და ზოგიერთ შემთხვევაში რგპფ-ისა და სახელმწიფო უწყებების პროექტების განხორციელებისას. თუმცა, რეგიონული პროექტები შეიძლება განხორციელდეს მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტით სახელმწიფო სტრუქტურებიდან თანადაფინანსების ან თუნდაც თანამშრომლობის გარეშე. ამ ეტაპზე ასეთი პროექტები იშვიათია ან ხდება გაუაზრებლად, სპონტანურად. საქართველოს თვითმმართველობის კოდექსში 2015 წლის ივლისის თვეში შეტანილი ცვლილებები იძლევა მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობით რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზების, პროექტების განხორციელების ინსტიტუციონალიზაციის საშუალებას. მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ:

- შესყიდვები განახორციელონ თავიანთ წილ სამუშაოებზე;
- საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებით გამოაცხადონ რამდენიმე მუნიციპალიტეტის ერთობლივი ტენდერი;
- ერთობლივად დააფუძნონ: სააქციო საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი ან გახდნენ სხვა პირების, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების, მიერ დაფუძნებული სააქციო საზოგადოების, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების პარტნიორები/ აქციონერები/ დამფუძნებლები და არასამეწარმეო

(არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრები; შექმნან ერთობლივი სამსახური და ერთობლივი სტრუქტურების საშუალებით განახორციელონ პროექტები, შეასრულონ სამუშაოები;

- სხვა ქვეყნების ადგილობრივ ორგანიზაციებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ერთად განახორციელონ საერთაშორისო რეგიონალური პროექტი. ამ შემთხვევაში მნიშვნელოვანი იქნება ამ ქვეყნებისა და საქართველოს შესყიდვებისა და ფინანსების განკარგვასთან დაკავშირებული კანონმდებლობის თავსებადობა.

ქვეყნის შიგნით მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი პროექტების განხორციელების ორგანიზებაზე გადაწყვეტილებებს იღებენ მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოები საკრებულოებთან თანხმობით.

საჯარო და კერძო სექტორებს შორის თანამშრომლობით რეგიონული პროექტების განხორციელების მაგალითები შეიძლება იყოს მუნიციპალური სერვისები. ამის შესაძლებლობას გარკვეულწილად იძლევა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, თუმცა მუნიციპალიტეტებსაც და კერძო სექტორსაც არ აქვთ ერთად მუშაობის გამოცდილება და არც ასეთი თანამშრომლობის ფორმებზე არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა საქართველოში. უცხოეთში ასეთი კანონმდებლობის არსებობა ამარტივებს ე.წ. PPP პროექტების განხორციელებას. უცხოეთში, მაგალითად პოლონეთში კანონმდებლობის დონეზე გამიჯნულია მუნიციპალიტეტისა და რეგიონის კომპეტენციები. აღნიშნული ამარტივებს რეგიონის დონეზე განსახორციელებელი პროექტების იდენტიფიცირებას. რეგიონული პროექტების განხორციელებას ხელს უწყობს რეგიონის ხელმძღვანელის ადმინისტრაციის განკარგულებაში შესაბამისი ფინანსური რესურსების არსებობაც. მუნიციპალიტეტების მიერ ერთობლივი პროექტების განხორციელებას ხელს უწყობს პოლიტიკა, რომელიც ითვალისწინებს დამატებითი ფინანსების გამოყოფას გარკვეულ სფეროში თუ გაერთიანდებიან მუნიციპალიტეტები და ექნებათ შესაბამისი განვითარების დოკუმენტი.

2.4. მსხვილი საბიუჯეტო ფონდები, რეგიონული და დარგობრივი პოლიტიკის კოორდინაცია

გემოლნიშნული ორი ფონდის სახსრები უმრავლეს შემთხვევაში ხმარდება იმ საქმიანობას (მაგ.: ადგილობრივი გზებისა თუ ინფრასტრუქტურის მშენებლობა-რეაბილიტაცია), რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განეკუთვნება მუნიციპალიტეტის ექსკლუზიურ კომპეტენციას და ადგილობრივ ქონებას. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტების ჩართულობა ამგვარი საქმიანობის დაგეგმვისა თუ გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მინიმალურ მოთხოვნებსაც ვერ აკმაყოფილებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალური განვითარების ფონდი ინსტიტუციონალიზებულია (არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი), ხოლო რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი არ არის ინსტიტუციონალიზებული (არის მხოლოდ საბიუჯეტო ფონდი-წყარო) - განსხვავებული, წინააღმდეგობრივი და არასაკმარისად განვითარებულია ამ ფონდების მართვაც. შეგვიძლია ვთქვათ, რომ შინაარსობრივად ერთგვარი, მუნიციპალური დანიშნულების საბიუჯეტო ფინანსები იმართება განსხვავებულად როგორც ცენტრალურ, ასევე ადგილობრივ დონეზე; დაბალია კოორდინაციისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მუნიციპალიტეტების ჩართულობის, აგრეთვე ანგარიშგებისა და გამჭვირვალობის ხარისხი.

რეგიონული განვითარების სისტემის პრობლემის კიდევ უფრო კომპლექსურობასა და სირთულეს წარმოადგენს ის გარემოება, რომ ერთის მხრივ, თვითმმართველობებს არ აქვთ საკმარისი რესურსები ექსკლუზიური კომპეტენციის განსახორციელებლად და სერვისების ჯეროვნად მისაწოდებლად; მეორეს მხრივ - რესურსების შემზღვევლობის გათვალისწინებით ოპტიმალური ფინანსური მართვა და ჯეროვანი სერვისების მიწოდება შესაძლებელია მხოლოდ რესურსების გაერთიანებით, მაგრამ შეუძლებელია განსაზღვრა მუნიციპალიტეტთა ეს გაერთიანება რა ნიშნით შეიძლება განხორციელდეს, მესამე - რეგიონი (როგორც მუნიციპალიტეტთა გაერთიანების საფეხური) და მისი სტატუსი საკანონმდებლო წესით არ არის განსაზღვრული. საქართველოში ადგილზე სერვისების მიწოდების ხარისხის გაუმჯობესება სწორედ რეგიონულ პრინციპზე დაფუძნებული პოლიტიკით შეიძლება ყველაზე წარმატებით იქნეს მიღწეული.

სისტემური თვალსაზრისით წინააღმდეგობრივია ცენტრალურ დონეზე რეგიონული და დარგობრივი სტრატეგიების გაუმიჯნაობა, რაც განაპირობებს ინსტიტუციურ კონფლიქტს და პასუხისმგებლობის დაბალ ხარისხს, რაც საბოლოოდ აისახება განვითარებაზე ორიენტირებული რეგიონული პროექტების ხარისხზე, შესაბამისად ადგილზე მოსახლეობის ცხოვრების დონეზე. 2015 წლის 11 თებერვალს საქართველოს მთავრობის #167 განკარგულებით დამტკიცდა „საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგია“. ეს დოკუმენტი თავისი შინაარსით და განმახორციელებელი სამინისტროს

პროფილის გათვალისწინებით უდიდესწილად დარგობრივი ხასიათის პოლიტიკის დოკუმენტი უნდა იყოს. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ სტრატეგიით განსაზღვრული ერთერთი სტრატეგიული მიმართულებაა რეგიონული და დარგობრივი განვითარება - დამატებული ღირებულების შემქმნელი სრული ციკლის წარმოების განვითარების ხელშეწყობა, რომლის ფარგლებში დაგეგმილ ღონისძიებად განსაზღვრულია რეგიონებისთვის სოფლის განვითარებისა და პრიორიტეტულ დარგებში ინვესტირების გეგმების შემუშავება და მათი განხორციელების ხელშეწყობა. სტრატეგიაში (ღონისძიება 3.4.1.) აღნიშნულია: „სოფლის მეურნეობის სამინისტრო სხვადასხვა უწყებასთან ერთად, ადგილობრივ თვითმმართველობებთან თანამშრომლობის შედეგად, შეიმუშავებს სოფლის განვითარების პოლიტიკას, სადაც გათვალისწინებული იქნება ადგილობრივი, სოციალური, ეკონომიკური და კულტურული თავისებურებები.“ თუკი თვითმმართველობის რეფორმისა და რეგიონული განვითარების პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი უწყება რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროა, გაურკვეველი რჩება სოფლის განვითარების პოლიტიკა, როგორ უნდა დაიგეგმოს და წარმართოს მუნიციპალური (თვითმმართველობის) ან რეგიონული კონტექტის გარეშე, ამასთანავე სახეზეა ინსტიტუციური კონფლიქტის მაღალი რისკი, იმ პირობებში როდესაც პასუხისმგებლობის ხარისხი მკვეთრად შემცირდება. საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგიაში რეგიონების საინვესტიციო შესაძლებლობების კვლევა და რეგიონული პროგრამების შემუშავებაც სოფლის მეურნეობის სამინისტროს კომპეტენციად განისაზღვრა. წინააღმდეგობრივი და კონფლიქტის რისკს შეიცავს სტრატეგიის მიზანი სტრატეგიის განხორციელების პროცესში განსაკუთრებული ყურადღება დაეთმოს რეგიონებისა და მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური განვითარების ღონისძიებებს და ინსტიტუციური მოწყობის სრულყოფას - ეს ყველაფერი არათუ სამინისტროთა კომპეტენციათა კონფლიქტის, არამედ კანონთან კონფლიქტის რისკსაც შეიცავს, რადგანაც ეს ყველაფერი საკანონმდებლო რეგულაციის სფეროა და მთავრობის ან აღმასრულებელი ხელისუფლების რომელიმე ინსტიტუტის უფლებამოსილების ფარგლებს სცილდება.

რეგიონული განვითარების პოლიტიკას სჭირდება ერთიანი, ინსტიტუციონალური მიდგომა, პოლიტიკისა და სამოქმედო გეგმის განსაზღვრა, რომელიც ახალი კანონის მიღების და კანონებში ცვლილებების საჭიროებასაც წარმოაჩენს.

3. უცხოური გამოცდილების მიმოხილვა

რეგიონული განვითარების პოლიტიკა და მისი ფინანსური უზრუნველყოფა აქტუალური საკითხია ევროპული ქვეყნებისთვის. განსაკუთრებით საინტერესოა ევროკავშირის წევრი, კანდიდატი და ასოცირების პროცესში მყოფი ქვეყნების გამოცდილება. ამ მიზნით მიმოვიხილავთ ლატვიის (ევროკავშირის წევრი), რუმინეთის (ევროკავშირის წევრი), ბულგარეთის (ევროკავშირის წევრი), მაკედონიის (ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი), მონტენეგროს (ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი), სერბეთის (ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი) და მოლდოვას (ასოცირების პროცესში მყოფი სახელმწიფო) გამოცდილებას.

ლატვია

ლატვიაში 2002 წლიდან რეგიონული განვითარება, სისტემა, კომპეტენციები და ფინანსური უზრუნველყოფის საფუძვლები განსაზღვრულია კანონით „რეგიონული განვითარების შესახებ“. კანონის მიზანი დაბალანსებული და მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფაა. კანონით განსაზღვრულია რეგიონული პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქია, მათ შემუშავებასა და განხორციელებაზე პასუხისმგებელი დაწესებულებები. წარმმართველი როლი რეგიონული განვითარების პოლიტიკის განხორციელებაში აქვს მთავრობას, რომელიც საჭარო ჩართულობის უზრუნველყოფით შეიმუშავებს რეგიონული პოლიტიკის სახელმძღვანელოს (გრძელვადიანი, 10 წელზე გათვლილი დოკუმენტი რომელიც განსაზღვრავს ეროვნული განვითარების გეგმისა და ეროვნული მიზნის გეგმის შემუშავება-განხორციელების პროცედურებს) და ეროვნული განვითარების გეგმას. მთავრობა განსაზღვრავს რეგიონული განვითარების ფინანსურ საკითხებსაც. რეგიონული განვითარებისა და თვითმმართველობის სამინისტრო უზრუნველყოფს სახელმწიფოს რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებას. კანონით, მთავრობა რეგიონული განვითარებისთვის ქმნის რეგიონალურ ფონდს, რომელსაც ზედამხედველობს რეგიონული განვითარებისა და თვითმმართველობის სამინისტრო. ფონდის მართვის, პროგრამებისა და ფინანსების ადმინისტრირების საკითხების განსაზღვრა წარმოადგენს მთავრობის კომპეტენციას.

რუმინეთი

რუმინეთში რეგიონული განვითარების საფუძვლები განსაზღვრულია 1998 წელს მიღებული კანონით „რეგიონული განვითარების შესახებ“. კანონით განსაზღვრულია რეგიონული განვითარების უზრუნველყოფის სისტემა, პასუხისმგებელი ინსტიტუტები, კომპეტენციები და ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმი. რეგიონული პოლიტიკის კოორდინაციისთვის ეროვნულ დონეზე არსებობს ეროვნული რეგიონული განვითარების საბჭო, ხოლო რეგიონის დონეზე - რეგიონული განვითარების საბჭოები. რეგიონული პოლიტიკის განხორციელებისთვის შექმნილია ეროვნული რეგიონული განვითარების სააგენტო, ხოლო რეგიონებში - რეგიონული განვითარების სააგენტო. ამ სააგენტოების საქმიანობის კოორდინაციას და მონიტორინგს ახორციელებენ შესაბამისი საბჭოები. რეგიონული განვითარების საბჭოები ფუნქციონირებს საჯარო სამართლის არაკომერციული იურიდიული პირის სტატუსით. ამავე კანონით განსაზღვრულია რეგიონული განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფაც, არსებობს რეგიონული განვითარების ეროვნული ფონდი, რომელიც შეიძლება დაიყოს რეგიონული განვითარების ფონდებად. ამ უკანასკნელთა შემოსავლის წყარო არის რეგიონული განვითარების ეროვნული ფონდი, მუნიციპალური ბიუჯეტის გადარიცხვები, ევროკავშირისა და კერძო კომპანიების ინვესტიციები. რეგიონული განვითარების ეროვნული ფონდის სახსრების გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ რეგიონული განვითარების პროექტებისა და ღონისძიებებისათვის.

ბულგარეთი

ბულგარეთში 2008 წლიდან მოქმედებს კანონი „რეგიონული განვითარების შესახებ“, რომლითაც განსაზღვრულია სახელმწიფოს რეგიონული მოწყობა, რეგიონული განვითარების სისტემა, პასუხისმგებელი ინსტიტუტები, კომპეტენციები და ფინანსური მხარდაჭერის საკითხები. ბულგარეთის რეგიონული განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტებია ეროვნული განვითარების გეგმა და რეგიონული განვითარების ეროვნული სტრატეგია, რომლებსაც ამტკიცებს მინისტრთა საბჭო (აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანო). ბულგარეთის მინისტრთა საბჭო ამტკიცებს რეგიონული განვითარების გეგმებსაც. მუნიციპალურ და ოლქის დონეზე სტრატეგიულ დოკუმენტებს ამტკიცებენ შესაბამისად ოლქის და მუნიციპალიტეტის საბჭოები. ეროვნული სტრატეგიისა და პროგრამების განხორციელებას და კოორდინაციას, გარდა მუნიციპალური/ოლქის საბჭოებისა ახორციელებს რეგიონული განვითარებისა და საჯარო სამუშაოების სამინისტრო, მისი ტერიტორიული ერთეულების მეშვეობით. რეგიონული განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფა არ არის ინსტიტუციონალიზებული, მისი დაფინანსების წყაროა სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტები, ევროკავშირისა და საინვესტიციო პროექტების ფინანსები.

მაკედონია

მაკედონიაში რეგიონული განვითარების საფუძვლები განსაზღვრულია 2007 წელს მიღებული კანონით „ბალანსირებული რეგიონული განვითარების შესახებ“. კანონით განსაზღვრულია რეგიონული განვითარების უზრუნველყოფის სისტემა, პასუხისმგებელი ინსტიტუტები, კომპეტენციები და ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმი. რეგიონული განვითარების პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების უფლებამოსილებები აქვთ: მაკედონიის მთავრობას, დაბალანსებული განვითარების საბჭოს (რომელსაც ქმნის მთავრობა), ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტროს და რეგიონის განვითარების საბჭოს (მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელთა შემადგენლობით). ამასთანავე პროგრამების მართვას უზრუნველყოფს რეგიონული განვითარების ბიურო (ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი) და რეგიონის განვითარების ცენტრები (აფუძნებენ რეგიონის შემადგენლობაში შემავალი მუნიციპალიტეტები). რეგიონული განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფა არ არის ინსტიტუციონალიზებული და მისი დაფინანსება ხორციელდება სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან, აგრეთვე ევროკავშირისა და საინვესტიციო პროექტებიდან. კანონით განსაზღვრულია, რომ რეგიონული განვითარებისთვის ყოველწლიური ასიგნება არ უნდა იყოს მშპ-ს 1%-ზე ნაკლები. კანონით განსაზღვრულია, რომ ბალანსირებული რეგიონული განვითარების საბიუჯეტო ფონდიდან 70% მოხმარდება რეგიონული განვითარების პროექტების დაფინანსებას, 20% - სპეციალური განვითარების საჭიროების მქონე რეგიონების პროექტების დაფინანსებას; 10% - სოფლების განვითარების პროექტებს. დასაფინანსებელი პროექტების ადმინისტრირებას წარმართავენ რეგიონის განვითარების ცენტრები და რეგიონული განვითარების ბიურო. ბიურო სოფლის განვითარების პროექტების შერჩევას აცხადებს საჯაროდ, იწვევს მუნიციპალიტეტებს. ამასთანავე, მუნიციპალიტეტები დაფინანსებას იღებენ თანამონაწილეობის პირობით.

სერბეთი

მაკედონიის ანალოგიური სისტემა ფუნქციონირებს სერბეთში და მისი საფუძველია 2009 წელს მიღებული კანონი „ბალანსირებული რეგიონული განვითარების შესახებ“.

მონტენეგრო

მონტენეგროს რეგიონული განვითარების კანონი უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების ბალანსირებულ განვითარებას. კანონის მიზანი დაბალანსებული და მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფაა. კანონით განსაზღვრულია რეგიონული პოლიტიკის დოკუმენტების იერარქია, მათ შემუშავებასა და განხორციელებაზე პასუხისმგებელი დაწესებულებები. მაკედონიის მსგავსად მონტენეგროშიც რეგიონული განვითარების ფინანსური უზრუნველყოფა არ არის ინსტიტუციონალიზებული და მისი დაფინანსება ხორციელდება სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტებიდან, აგრეთვე ევროკავშირისა და საინვესტიციო პროექტებიდან. ამასთანავე გათვალისწინებულია კერძო-საჯარო პარტნიორობის მექანიზმი და ამ გზით რეგიონული განვითარების პროექტების ფინანსური უზრუნველყოფა.

მოლდოვა

მოლდოვას რეგიონული განვითარების საფუძვლები განსაზღვრულია 2006 წელს მიღებული ორგანული კანონით „რეგიონული განვითარების შესახებ“. კანონით, გარდა სისტემური და კომპეტენციური გამიჯვნისა, გათვალისწინებულია რეგიონული განვითარების ფონდი, როგორც რეგიონული განვითარების მიზნების მიღწევის პროგრამებისა და პროექტების ფინანსური წყარო. ფონდის შევსების წყაროა სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომლის შემოსავლების არანაკლებ 1% უნდა მოხმარდეს სწორედ რეგიონული განვითარების მიზნებს და წარიმართება ფონდში. ფონდის შემოსავლების წყარო შეიძლება იყოს ნებისმიერი სხვა დაფინანსება, იქნება მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ევროკავშირიდან თუ საინვესტიციო პროექტებიდან. რეგიონული განვითარების ფონდის შევსებისა და მისი ფინანსების ხარჯვის წესი და პროცედურები განისაზღვრება მოლდოვას მთავრობის მიერ.

პოლონეთი

2010 წლის 13 ივლისს, 2006 წლის 6 დეკემბრის კანონის საფუძველზე, პოლონეთის მთავრობამ¹³ დაამტკიცა 2010-2020 წლების რეგიონული განვითარების ეროვნული სტრატეგია: რეგიონები, ქალაქები, სოფლები. სტრატეგიის განხორციელებაზე მიმართულ სხვა გადაწყვეტილებებს შორის არის ე.წ. ტერიტორიული კონტრაქტი (Kontrakt terytorialny) - კოორდინაციისა და კოოპერაციის მექანიზმი ცენტრალურ მთავრობასა და რეგიონებს შორის და ე.წ. ინტეგრირებული ტერიტორიული ინვესტიციები (ZIT - Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych). 2014-2020 წლებში პროექტების დაფინანსების წესი განისაზღვრება 2014 წლის 11 ივლისის კანონში¹⁴ მთავრობა და რეგიონი თანხმდება განვითარების მიზნებსა და ორივე მხარისათვის მნიშვნელოვან ინვესტიციებზე. პოლონეთის განვითარების სამინისტროს პასუხისმგებლობაა რეგიონებთან თანამშრომლობის მიმართულებებისა და მათი მიხედვით ბიუჯეტის მოცულობის განსაზღვრა. ტერიტორიული კონტრაქტით გათვალისწინებული დაფინანსების მიღება შეუძლიათ მუნიციპალიტეტების გაერთიანებებს; ხოლო ინტეგრირებული ტერიტორიული ინვესტიციები (ZIT) განკუთვნილია რეგიონის აგლომერაციებისათვის - ურბანული დასახლებების განვითარებისთვის. პროექტების შერჩევის პირობებს არსებული წესების საფუძველზე განსაზღვრავს რეგიონის ხელისუფლება. პროექტის ბიუჯეტი შეიძლება გამოყენებული იქნეს ევროპული პროექტების თანადაფინანსებისთვისაც.

¹³ <https://www.mir.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/zarzadzanie-rozwojem-kraju/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego/> - ბოლო წვდომა 28.11.2015

¹⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001146> - ბოლო წვდომა 28.11.2015

4. ევროკავშირთან დაახლოება და ევროკული რეზერსების გამოყენების შესაძლებლობა

ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ინსტრუმენტის (ENPI) ფარგლებში ორმხრივი თანამშრომლობის პროგრამებისთვის გათვალისწინებული ფინანსური რესურსები აღმოსავლეთის პარტნიორობის ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს ევროკულ სტანდარტებთან დაახლოებისთვის მნიშვნელოვანი წყაროა. ევროკავშირის მიერ საქართველოსთვის გამოყოფილმა დახმარებამ მხოლოდ 2010-2013 წლებში 208 მილიონი ევრო შეადგინა, დახმარების მოცულობით უკრაინის (389 მლნ ევრო) და მოლდოვას (308 მლნ ევრო) შემდეგ საქართველო მე-3 ადგილზეა აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ 6 ქვეყანას შორის. ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის (CBC), ურბანული განვითარებისა და დიალოგის თანამშრომლობის (CIUDAD), არასახელმწიფო აქტორთა და ადგილობრივი ხელისუფლებების განვითარების (NSA-LA), მერების კონვენტის ფარგლებში წარმართული, საქართველოსთვის ცნობილი პროექტებისა და ინსტიტუტების გარდა, ევროკავშირში არსებობს სხვა რესურსებიც, რომლებიც აღმოსავლეთის პარტნიორობის წევრი სახელმწიფოს მზაობისა და თუნდაც მცირე რესურსების გამოყოფის შემთხვევაში იძლევა განვითარებისთვის საჭირო დამატებითი რესურსების მობილიზების საშუალებას.

4.1. აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრი ქვეყნების დახმარების რეზერსები

საქართველოსთვის და მისი მოქალაქეებისთვის ფინანსური მხარდაჭერის ევროკავშირის მნიშვნელოვანი რესურსებია:

ერასმუსის (Erasmus) სასტიპენდიო საგანმანათლებლო პროგრამები ახალგაზრდობისა და სტუდენტებისათვის,

სამეზობლო საინვესტიციო ინსტრუმენტი (NIF) დამატებითი რესურსების მობილიზების მექანიზმი ტრანსპორტის, ენერჯეტიკის, გარემოსა და სოციალური სექტორების ინფრასტრუქტურული პროექტების განსახორციელებლად,

დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ევროპული ინსტრუმენტი (EIDHR), რომლის ფარგლებში შესაძლებელია დემოკრატიისა და ადამიანის უფლებების ფინანსური მხარდაჭერის მიღება,

ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა (cross-border cooperation), რომლის ფარგლებში შესაძლებელია ევროკავშირისა და აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნების თანამშრომლობის გაღრმავება მოსაზღვრე რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისათვის,

ჰორიზონ 2020 (Horizon 2020), რომელიც არის კვლევის, ინოვაციებისა და განვითარების ფინანსური მხარდაჭერის ჩარჩო-მექანიზმი. ევროკავშირის ამ მექანიზმის ბიუჯეტი 2014-2020 წლებისთვის შეადგენს 70 მილიარდ ევროს, შესაბამისად აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრი ქვეყნებისთვის სხვადასხვა სფეროებში დახმარების (საგრანტო, სუბსიდირება, ტექნიკური დამხმარება) მნიშვნელოვანი რესურსია.

აღმოსავლეთ პარტნიორობის კულტურული პროგრამა, რომელიც ხელს უწყობს ევროკავშირისა და პარტნიორი ქვეყნების კულტურული კავშირების დამყარებას, დიალოგსა და კულტურის შენარჩუნება-განვითარებას.

4.2. ევროკავშირის ინსტიტუციური ფონდები

აღმოსავლეთ პარტნიორობის სპეციალური მხარდაჭერის პროგრამების და ინსტრუმენტების გარდა, მნიშვნელოვანია ევროკავშირის ინსტიტუციური ფინანსური რესურსები, რომლებიც უზრუნველყოფს, მაგრამ თანამშრომლობის საინტერესო შესაძლებლობებს აძლევს აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ სახელმწიფოებს. ევროკავშირის სტრუქტურული და საინვესტიციო ფონდები მიმართულია ევროპის 2020 სტრატეგიის განხორციელებამ¹⁵ ამ ფონდების საშუალებით ევროპის კომისია აფინანსებს პროექტებისა და პროგრამების ფართო სპექტრს, რომლებიც მოიცავენ შემდეგ სფეროებს: რეგიონული და ურბანული განვითარება, დასაქმება და სოციალური ინკლუზიურობა, სოფლის მეურნეობა და სოფლად განვითარება,

¹⁵ http://europa.eu/about-eu/funding-grants/index_en.htm - ბოლო წვდომა 28.11.2015

საზღვაო და თევზჭერის პოლიტიკა, კვლევები და ინოვაციები, ჰუმანიტარული დახმარება. ევროკავშირის ბიუჯეტის 76% იმართება ეროვნული და რეგიონული ხელისუფლებებთან თანამშრომლობით.

ევროპის რეგიონული განვითარების ფონდი (European Regional Development Fund) - ფონდის რესურსები მიემართება შემდეგი პრიორიტეტული მიმართულებების განვითარებისა და მხარდაჭერისთვის: კვლევა და ინოვაცია, დაბალკარბონატული ეკონომიკის (low-carbon economy) განვითარება, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება.

ერთიანი კავშირის ფონდი (Cohesion Fund) - ევროპის სატრანსპორტო ქსელის განვითარება, გარემო, ენერჯეტიკა და ტრანსპორტი არის ფონდის პრიორიტეტული მიმართულებები 2020 წლამდე. ფონდის ბიუჯეტი შეადგენს 63 მილიარდ ევროს და ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისთვის (ბულგარეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ჩეხეთის რესპუბლიკა, ესტონეთი, საბერძნეთი, უნგრეთი, ლატვია, ლიტვა, მალტა, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია) უშუალო დახმარების გარდა, აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან პროექტების წარმართვის საშუალებას იძლევა.

ევროპის სოციალური ფონდი - შრომითი მობილურობის მხარდაჭერა, სიღარიბის დაძლევა, განათლება, ინსტიტუციური შესაძლებლობების გაძლიერება და ეფექტური საჯარო მმართველობა არის ევროპის სოციალური ფონდის ოთხი პრიორიტეტული მიმართულება 2020 წლამდე, რომლის საინვესტიციო ბიუჯეტი შეადგენს 80 მილიარდ ევროს. ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების გარდა, სოციალური ფონდი აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებთან საინვესტიციო პროექტების წარმართვის საშუალებას იძლევა.

ევროპის სოლიდარობის ფონდი - ფონდი ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისთვის დახმარების ინსტიტუტია, რომლის ძირითადი დანიშნულება ბუნებრივ კატასტროფებსა და სტიქიურ მოვლენებზე რეაგირება, შედეგების ლიკვიდაციაა.

წინა-განწევრიანების დახმარების ინსტრუმენტი - ამ ინსტრუმენტის ფარგლებში ევროკავშირის წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოებისთვის გათვალისწინებულია მხარდაჭერის 5 კომპონენტი: ტრანზიციისა და ინსტიტუციური გაძლიერების კომპონენტი; ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა; რეგიონული განვითარება (ტრანსპორტი, გარემო, რეგიონული და ეკონომიკური განვითარება); ადამიანური კაპიტალის განვითარება; რურალური/სოფლის განვითარება.

4.3. ვიშეგრადის ინიციატივა და რესურსები

ევროკავშირის 4 წევრი-სახელმწიფოს (ჩეხეთის, უნგრეთის, სლოვაკეთისა და პოლონეთის) ინიციატივა, რომელიც ვიშეგრადის ინიციატივის ან ვიშეგრადის ჯგუფის სახელით არის ცნობილი მნიშვნელოვანი რესურსია, რომელიც აღმოსავლეთ პარტნიორობის ქვეყნებს ფინანსური, ტექნიკური თუ საექსპერტო დახმარების მიღების საშუალებას აძლევს. ვიშეგრადის ჯგუფის მიერ დაფუძნებული ინსტიტუტის, ვიშეგრადის ფონდის მოწინავე გრანტებისა ([Flagship Projects](#)) და გაფართოებული სტანდარტული გრანტების ([Extended Standard Grants](#)) პროექტები აღმოსავლეთ პარტნიორობის წევრ სახელმწიფოებს აძლევს საშუალებას მიიღონ ფინანსური თუ ტექნიკური მხარდაჭერა ინსტიტუციური, სოციალური და ეკონომიკური განვითარებისთვის.

4.4. ინფორმაციული თანამშრომლობის შესაძლებლობები

დემოკრატიის გაღრმავების, დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის გაძლიერებისთვის მნიშვნელოვანია ჯერ ისევ სუსტად განვითარებული, მაგრამ ზრდის პოტენციის მქონე ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის (IMC) შესაძლებლობების გამოყენება. თანამშრომლობის ეს ფორმატი მუნიციპალიტეტების თანამშრომლობისა და რესურსების გაერთიანების საშუალებას იძლევა შემდეგი მიმართულებებით: კომუნალური/მუნიციპალური რეგულაციები, სერვისები და ინფრასტრუქტურა. ევროპის სახელმწიფოებს 90-იანი წლების შემდგომ არაერთი წარმატებული პროექტი აქვთ განხორციელებული. 1990 წელს უნგრეთის, ჩეხეთის და სლოვაკეთის მუნიციპალიტეტებმა ჩამოაყალიბეს ერთობლივი ოფისები, რომლებიც მოსახლეობას აწვდიდნენ ადმინისტრაციულ სერვისებს. პოლონეთში, ქალაქ ჟივიეცის ირგვლივ მუნიციპალიტეტების ინიციატივით ჩამოაყალიბდა ნარჩენების მართვის რეგიონული კომპანია "ბესკიდ", რომელიც დღეს წარმატებული, თვითკმარი კომპანიაა და ოპერირებს ნარჩენების სეგრეგაციისა და გადაამუშავების სფეროში. რუმინეთში, კლუჯის რეგიონის წყლით მომარაგების გაუმჯობესებისათვის მუნიციპალიტეტთა გაერთიანებამ ევროპის საინვესტიციო ბანკისაგან მიიღო მნიშვნელოვანი დაფინანსება, შესაბამისად პროექტმა გააუმჯობესა 500 000-ზე მეტი ადამიანის საცხოვრებელი პირობები.

რეგიონული განვითარების პროგრამა
Georgia Applied Research Facility
for Regional Development
(GARF-RD)

პოლიტიკის დოკუმენტები
Policy Papers
№2

ISBN 978-9941-0-8690-8

დოკუმენტების კრებული გამოცემულია
სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტის (CSI) მიერ
ევროკავშირის მისიის (EU) ფინანსური მხარდაჭერით

**This collection of policy papers
is published by the Civil Society Institute (CSI)
with the financial support of
the European Union Delegation to Georgia (EU).**

