

უნდა შევიშუშავოთ საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა



გიორგი ლაშვაძე,

აკაკი წერეთლის სახელობის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის
სრული პროფესორი, თბილისის
ეკონომიკურ ურთიერთობათა
სახელმწიფო უნივერსიტეტის
სრული პროფესორი

დღეისათვის, სახელმწიფოს ერთიან ეკონომიკურ სისტემაში ცალკეული რეგიონების თუ ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულების ეკონომიკური დამოუკიდებლობის გაფართოებაზე თანმიმდევრულ გადასვლას რაიმე გონივრული, მიზანშეწონილი ალტერნატივა, ალბათ, არ გააჩნია.¹ ჯერ კიდევ მე-20 საუკუნის შუაწლებიდან დაწყებული, ეკონომიკური და სოციალური პროცესების რეგიონალიზაციის ტენდენცია მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში შეიმჩნეოდა. ამ მხრივ, აღნიშნული პროცესების რეგულირების ფუნქცია სახელმწიფოს მართვის ცენტრალური დონეებიდან, სულ უფრო მეტად, ადგილობრივ (როგორც რეგიონულ, ისე მუნიციპალურ) ორგანოებს გადაეცემა.

აღნიშნულს თავისი განმაპირობებელი მიზეზები გააჩნია. სახელმწიფოთა განვითარების ასეთი ფორმა, უპირველეს ყოვლისა, განპირობებულია იმით, რომ ბევრი პოლიტიკოსი და ეკონომისტი იზიარებს აზრს ეკონომიკური და სოციალური პროცესების ადგილობრივ დონეზე გადატანის აუცილებლობასთან დაკავშირებით. ადგილობრივ დონეზე - ანუ იქ, სადაც გათვალისწინებული იქნება სამეურნეო აზროვნების ტრადიციები, ისტორიული გამოცდილება, განვითარების თავისებურებები და პერსპექტივები, ადამიანის სოციალურ და ბუნებრივ გარემოსთან ურთიერთშემოქმედების ხასიათი და ა.შ. მოვლენათა განვითარების ასეთი მიმართულება განპირობებულია ეკონომიკური სისტემის მრავალსაფეხურიანობითა და იმითაც, რომ ეკონომიკური დამოუკიდებლობა მწარმოებლის ბიზნეს-ინტერესების რეალიზაციის აუცილებელი და ობიექტური პირობაა. რეგიონი კი, თითოეული მეურნე სუბიექტის

ტის საქმიანობის უპირველესი არეალია.

ცნება რეგიონს, რეგიონული პოლიტიკის ფორმირების საკითხში, როგორც წმინდა ეკონომიკური, ისე პოლიტიკური დატვირთვაც გააჩნია.

ეკონომიკური თვალსაზრისით, რეგიონების გაძლიერება მიგვიითმებს ერთიანი სახელმწიფოს ფარგლებში არსებული ტერიტორიული წარმონაქმნების დამოუკიდებლობის მნიშვნელოვან ხარისხზე და სულაც არ გულისხმობს მათ გამოყოფას. ეკონომიკური სუვერენიტეტის რეგიონული სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ რეგიონი სამეურნეო ორგანიზმის შუალედური დონეა. ერთის მხრივ, იგი წარმოადგენს ეკონომიკური რეგულირების ობიექტს ცენტრის მხრიდან, ხოლო მეორეს მხრივ, თვითონ გამოდის მარეგულირებლის როლში ქვედა დონესთან მიმართებაში.

რეგიონული წარმონაქმნების ეკონომიკური სტრუქტურები ეროვნული ეკონომიკების

ორგანული შემადგენელი ნაწილებია. თუმცა, ისინი იმაგდროულად შეიძლება განვიხილოთ, როგორც გარკვეულწილად დამოუკიდებელი ეკონომიკური სისტემები, რომელთაც საკუთარი სოციალურ-ეკონომიკური ინტერესები და კვლავწარმოების სპეციფიკური პირობები გააჩნიათ.

რეგიონული მეურნეობრიობის ფენომენის ანალიზი, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკურ სისტემაში მისი სტრუქტურული მდგომარეობის განსაზღვრას ემყარება. რეგიონი წარმოადგენს ერთეულს, რომელიც შინაგანად მოიცავს ცნება ტერიტორიას და რომელზეც, ასე ვთქვათ, დაეშენება სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემა. წარმოიქმნება დაგეგმვისა და მართვის სუბიექტი, რომელიც განკარგავს რესურსებს, შედის ეკონომიკურ ურთიერთობებში სახელმწიფოსთან, სხვა რეგიონებთან, საერთაშორისო სამართლის სუბიექტებთან, მოსახლეობასთან, მეურნეობრივ სისტემასთან და ა.შ.

პოლიტიკური თვალსაზრისით, რეგიონი არის სახელმწიფო კანონმდებლობის ტერი-

1 დავთაძე გ., მმართველობის დეცენტრალიზაცია ევროპაში და თანამედროვე რეგიონული პოლიტიკა, სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის შრომების კრებული, <http://www.transparentbudget.ge/conference>, ქუთაისი 2008, გვ. 82



ტორიული წარმონაქმნი, რომელიც სახელმწიფოს შემდგომ დონეზე დგას და პოლიტიკური თვითმმართველობა გააჩნია. სახელმწიფო კანონმდებლობით უნდა იყოს უზრუნველყოფილი მისი ავტონომია, თვითმყოფადობა, უფლებამოსილება და ორგანიზაციული წყობა.

გარდა აღნიშნულისა, თანამედროვე ეტაპზე რეგიონულ წარმონაქმნებს მნიშვნელოვანი კულტურული, სოციალური თუ დემოკრატიული ფუნქციებიც ენიჭებათ. ევროპის რეგიონთა ასამბლეის ყოფილ პრეზიდენტებს ხ.პ. ი. სოლეს (1992-1996) და ლ. ვან დერ ბრანდეს (1996-2000) აზრით – რეგიონები, ფედერაციული სახელმწიფოები და ავტონომიური წარმონაქმნები, უპირველეს ყოვლისა, დემოკრატიის ბურჯი და დასაყრდენია. სწორედ ამიტომ, მათ პასუხისმგებლობა უნდა იკისრონ პოლიტიკის, აგრეთვე ეკონომიკის (დასაქმების), კულტურის, გარემოს დაცვის, რეგიონული დაგეგმვის, მეცნიერული გამოკვლევებისა და სხვა დარგებში. ასეთი მიდგომები განმტკიცებულია „ევრო-

პის დეკლარაციით რეგიონალიზმის შესახებ“.¹

ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, თანამედროვე პირობებში ეკონომიკური, სოციალური და სხვა მნიშვნელოვანი ამოცანების გადაწყვეტის დროს უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება რეგიონში მიმდინარე პროცესების სწორად დაგეგმვას, რეგიონების განვითარების პერსპექტივებისა და ძირითად მიმართულებათა მეცნიერულ განსაზღვრასა და მათ რეალიზაციას.²

აქედან გამომდინარე, ერთობ მნიშვნელოვანია საკითხი იმის შესახებ, თუ ვინ შეიმუშავებს და ვინ განახორციელებს რეგიონულ პოლიტიკას. გადაწყვეტილების მიღება მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებულია საკითხის მეცნიერულ კვლევასა და სერიოზული თეორიული დასკვნების გაკეთებაზე. სამწუხაროდ, ეკონომიკური პროცესების მიმდინარე-

1 დეკლარაცია რეგიონალიზმის შესახებ ევროპაში, 04.12.96

2 დავთაძე გ., ჩიხლაძე ნ., იმერეთის მხარის ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები, ქუთაისი 2009, გვ. 4

რეობა ქვეყანაში ხშირად წინ უსწრებს მათ თეორიულ დამუშავებას. ამიტომ, რაც უფრო მაღე მოხდება ამ მიმართულებით მუშაობის წარმართვა, მით უკეთესია, ვინაიდან რეგიონული პოლიტიკა, როგორც კომპლექსური ფენომენი, საჭიროებს სხვადასხვა მიდგომების შეჯერებასა და ურთიერთზემოქმედების პრინციპებზე დაფუძნებულ გამოკვლევებს. ჩვენი აზრით, მისი შემუშავება ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების მიერ ერთობლივად უნდა მოხდეს, ოღონდ პრაქტიკული რეალიზაციის საქმეში უპირატესობა ადგილობრივ ორგანოებს უნდა მივანიჭოთ.

საქართველომ საჯაროდ განაცხადა დასავლური ფასეულობებისადმი მისი ერთგულების შესახებ. ცხადია, რადგან ორიენტაცია ავიდეთ ევროპაზე, იქ მიმდინარე პროცესები აუცილებლად იქონიებენ ზეგავლენას ჩვენთან არსებულ მდგომარეობაზე. ვფიქრობ, ყურადღებას იმსახურებს შემდეგი ტენდენციები: დასავლეთ ევროპის ინტეგრაციის და აღმოსავლეთის დეზინტეგრაციის პარალელური პროცესები; ეკონომიკისა და პოლიტიკის ინტერნაციონალიზაციის; რეგიონული წარმონაქმნების მნიშვნელობის არნახულად ზრდის პროცესი. ვფიქრობ, საშუალოვადიან პერსპექტივაში, ევროპელების პოლიტიკურ ორიენტაციასა და მსოფლმხედველობაზე ზეგავლენას იქონიებს მართვის სამი დონე: ევროგაერთიანება, ცალკეული სახელმწიფოები და განსაკუთრებით - რეგიონული წარმონაქმნები.

შესაბამისად, საქართველომ თავისი მომავალი განვითარების პოლიტიკურ-ეკონომიკური სტრატეგიის შემუშავებისას, ყურადღების კონცენტრირება უნდა მოახდინოს შემდეგ მომენტებზე:

– რეგიონების (მხარეების) ავტონომიის შემდგომი გაღრ-

მაგება; ცენტრალური და რეგიონული ხელისუფლების გავლენის არელების დადგენა (უფლებამოსილებათა და პასუხისმგებლობის მექანიზმები); ამიერკავკასიაში (როგორც რეგიონში) საქართველოს მნიშვნელობისა და როლის გაძლიერება.

თემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, თქვენს ყურადღებას შევაჩერებ მხოლოდ პირველ მომენტზე.

საქართველოში რეგიონების ავტონომიის გაღრმავების საკითხის განხილვისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ რეგიონებს შეიძლება ჰქონდეთ განსხვავებული სტატუსი და ფუნქციები, რაც განსაზღვრული იქნება მათი ისტორიით, კულტურით და კონსტიტუციური პრინციპებით. ზოგი რეგიონი შეიძლება ემყარებოდეს განსხვავებულ ეთნიკურ ჯგუფებს, სხვები კი იქმნება როგორც ადმინისტრაციული წარმონაქმნი, რომლებიც სახელმწიფოთა მიერ გადაცემულ უფლებამოსილებებს ახორციელებს.

სახელმწიფოებს, რომლის შემადგენლობაში საკუთარი საკანონმდებლო ხელისუფლებისა და ფინანსური ბაზის მქონე მყარი რეგიონული პოლიტიკური წარმონაქმნები შე-

დიან, შეუძლიათ ოპტიმალურად გადაწყვიტონ თავიანთი ეკონომიკური და სოციალური პრობლემები. რეგიონები ქვეყნის კანონმდებლობის ფარგლებში დემოკრატიის, დეცენტრალიზაციისა და თვითგამორკვევის აუცილებელი შემადგენელი ნაწილებია და ისინი საქართველოს მოსახლეობას გამთლიანებისა და სახელმწიფოს ცხოვრებაში მონაწილეობის გაფართოების საშუალებას მისცემს.

რეგიონების მონაწილეობა ქვეყნის ინსტიტუტების მიერ დაქვემდებარებულობის პრინციპის შესაბამისად გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ხელს შეუწყობს იმას, რომ სახელმწიფოს საქმიანობა უფრო ცხადი იყოს მოსახლეობისათვის.

რეგიონული ასპექტის ამაღლების შესაძლებლობა ფინანსურადაც უნდა იყოს განმტკიცებული შესაბამისი ბიუჯეტის უნარით, უზრუნველყოს ყველა დონის მიერ სრულყოფილი განხორციელება და გადასატარელი ამოცანების საბოლოო გადაწყვეტა. თანამედროვე პირობებში რეგიონული პოლიტიკის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი უნდა გახდეს ფინანსური დახმარების გაწევა იმ რეგიონების

მიმართ, რომლებიც განსაზღვრული ნეგატიური ფაქტორების (არახელსაყრელი გეოგრაფიული მდებარეობა, ეკონომიკის მოძველებული სტრუქტურა, რთული დემოგრაფიული მდგომარეობა და სხვ.) ზემოქმედების გამო, თავიანთი ეკონომიკური განვითარებით მნიშვნელოვნად ჩამორჩებიან საერთო სახელმწიფო საშუალო დონეს.

აღნიშნული კუთხით მსოფლიოში დაგროვილ გამოცდილებას თუ გადავხედავთ, სხვადასხვა დროს ასეთი დახმარების მაგალითები იყო: „რეგიონული სამეურნეო სტრუქტურის გაუმჯობესება“ (გურ), „რეგიონული მეურნეობის განვითარებაში დახმარება“ (საფრანგეთი) და სხვა. რუსეთის ფედერაციაში შექმნილია „ფედერაციის სუბიექტთა ფინანსური დახმარების ფედერალური ფონდი“.

ამასთან, მსგავსი პროგრამების ცალკეული ნაწილით დასახული ამოცანების გადაჭრის შემოწმების პრაქტიკული საქმიანობა უნდა იკისრონ რეგიონებმა. ცენტრმა კი, უნდა გააკონტროლოს პროგრამის შესრულება მთლიანად, მისი ვადების დაცვა, მიზნების მიღწევა და ა.შ.

ქვეყნის რეგიონული პოლიტიკა ხელს უწყობდეს ადგილობრივი მეურნეობრივი სისტემის ისეთ განვითარებას, როდესაც გათვალისწინებული იქნება ეკონომიკური და სოციალური ამოცანები და მეურნე სუბიექტები ჩართული იქნებიან ადგილობრივი კვლავწარმოებითი ციკლების ფუნქციონირებაში. ეს უკანასკნელნი გახდებიან რეგიონის რესურსების, პროდუქციის და მომსახურების მომხმარებლები, რაც დადებითად იმოქმედებს რეგიონის ფინანსური ბაზის განმტკიცებაზე.

თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოთა განვითარების პრიორიტეტების გათვალისწინებით, აუცილებელია, რომ რეგიონული პოლიტიკა გატარდეს მხოლოდ ეკონომი-



კური და იურიდიული მეთოდებით და არა უწყებრივი დიქტატით. ისინი უნდა ქმნიდნენ მოცემულ ტერიტორიაზე მყოფ კომპანიათა საქმიანობისათვის ხელსაყრელ გარემომცველ არეს, რომელიც გავლენას მოახდენს მათ მიერ დამოუკიდებლად შემუშავებულ მმართველობით სტრატეგიაზე.

აღნიშნული მიდგომების განხორციელება საჭიროა არამარტო მეურნე სუბიექტების მიმართ, არამედ თვით რეგიონული წარმონაქმნებისა და ტერიტორიული ერთეულების მიმართ. ქვეყნის ნებისმიერი პოლიტიკის ფორმირება და რეალიზაცია პირდაპირ არის დამოკიდებული იმ პირობებზე, რომელშიც ის იმყოფება. ეს პირობები და პრობლემები ყველაზე თვალნათლივ წარმოჩნდება ადგილობრივ დონეზე.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, რომ პოლიტიკის შემუშავება ეფუძნებოდეს და მაქსიმალურად ითვალისწინებდეს ცალკეულ რეგიონში არსებულ მდგომარეობას და მის წინაშე მდგომ ამოცანებს. თავის მხრივ, რეგიონის სტრატეგიული განვითარების პროგრამა უნდა წარმოადგენდეს მასში შემავალი ტერიტორიული ერთეულების (ან ერთეულთა გაერთიანებების) განვითარების გეგმების კომპლექსს. გარდა ამისა, რეგიონის განვითარება უნდა ითვალისწინებდეს საერთო რეგიონული მნიშვნელობის ღონისძიებებსაც, ხოლო ქვეყნის ერთიანი პოლიტიკა – საერთო-სახელმწიფო ამოცანებს. ანუ, საუბარია ორმაგ დამოკიდებულებაზე – ცენტრი მაქსიმალურად უნდა ითვალისწინებდეს რეგიონის პრობლემებს. ადგილობრივი ორგანოები კი, განვითარების გეგმების შემუშავებისას, ორიენტირად უნდა იღებდნენ საერთო-სახელმწიფო განვითარების ზოგად პრინციპებს.

აღნიშნულთან დაკავშირებით, წინა პლანზე გამოდის ერთიანობისა და დაყოფის ოპტიმალური შეხამების აუცილებლობა. ამგვარი მიდგომა უნდა მოიცავდეს:

– ერთის მხრივ, მთლიანად ქვეყნის მასშტაბით ეკონომიკური, პოლიტიკური, მმართველობითი სისტემების და მეორეს მხრივ, ადგილობრივი შეხედულებების, კულტურის, მოსახლეობის, ბუნებრივი რესურსების და ა.შ. რეგიონული სპეციფიკის თავისებურებების ანალიზს.

ანუ, მოცემული ერთიანობის მომწიფებულობის ზომა განისაზღვრება არა მარტო ერთობლიობის შემადგენელი ელემენტების ინტეგრაციის ხარისხით, არამედ ამ ერთობლიობის ელემენტების დამოუკიდებლობის ზომის დიფერენციალითაც.³

ჩვენს ქვეყანაში რეგიონული პოლიტიკის შემუშავებისას მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული ის გარემოება, რომ ანალოგიურ პრობლემებსა და ურთიერთობებს გააჩნიათ როგორც ზოგადი კანონზომიერებები, ისე კონკრეტული ქვეყნის მიხედვით, მხოლოდ მისთვის დამახასიათებელი გამოვლენის სპეციფიკური ფორმები. აქედან გამომდინარე, არ იქნება გამართლებული საქართველოში უცხოეთის ქვეყნების მაგალითებისა და გამოცდილების მექანიკური გადმოტანა, ჩვენი პირობებისა და პერსპექტივების გათვალისწინების გარეშე. აუცილებელია მათი კრიტიკული განხილვა, დადებითი და უარყოფითი მომენტების სისტემატიზირება და ჩვენი პირობების გათვალისწინებით ქართულ რეალობასთან მისადაგება.

3 Беридзе Т. А., Экономические основы суверенитета: новые аспекты взаимодействия экономики и политики, Тб. 1995, стр. 142

ANNOTATION

THE INDISPENSABILITY AND PERSPECTIVES OF FORMING OF GEORGIA'S MODERN REGIONAL POLICY

George Gvartadze, Full professor of Akaki Tsereteli State University
Full professor of Tbilisi State University of Economical Relations

Since the middle of 20-th century, we are facing the tendency of regionalization of economical and social processes in many countries of the world in order to transfer these processes on the local level, where will be considered the traditions of economical thinking and the character of ascendancy of human and nature.

While discussing the question of deepening the autonomy of regions in Georgia, we must consider that the

regions may have the different status and functions, which are defined by their history, culture and principles of constitution.

The state regional policy should help the development of local economical system and it should be held by juridical and economical methods and not by dictatorship. It must create the favorable environment for the companies to help them to make their strategic policy of development.