

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება არის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი უფლებამოსილება, რომლის ეფექტიან განხორციელებაზე მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის სოციალურ და ეკონომიკურ პრობლემათა გადაწყვეტა და თვითმმართველი ერთეულის თანმიმდევრული განვითარება. გზამკვლევის მიზანია, დაეხმაროს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში დაგეგმონ და განახორციელონ ღონისძიებები ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშესაწყობად საქართველოს კანონმდებლობისა და სხვა ქვეყნების კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, გზამკვლევაში განხილულია: მუნიციპალიტეტის როლი ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებაში; ამ პროცესის ხელშემწყობი ფორმები და მექანიზმები, ასევე მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის ჩამოყალიბება; მცირე და საშუალო მენარმეობის ხელშეწყობა; ინტერმუნიციპალური, ასევე საჯარო თუ კერძო თანამშრომლობის ფორმები და შესაძლებლობები. გზამკვლევით ხელმძღვანელობისას გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი რეგულაციები მოცემულია 2019 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით. შესაბამისად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშემწყობ ღონისძიებათა დაგეგმვა-განხორციელებისას, აუცილებელია გადამოწმდეს გზამკვლევაში მოცემული ნორმატიული აქტები, შესაძლო ცვლილებებსა და ახალ რეგულაციებთან შესაბამისობისათვის.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება გზამკვლევი მუნიციპალიტეტებისთვის

აღვიწოდების ეკონომიკური განვითარება

განმკვლევანი აწვიწოდების თვითმმართველობებისთვის

მონა გამომცემა

2021



საქართველოს ეკონომიკური განვითარებისა
და ინფრასტრუქტურის ეროვნული ცენტრი



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



With funding from

Austrian
Development
Cooperation



გამოცემა მომზადებულია პროექტის - „რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში“ ფარგლებში, რომელიც ხორციელდება გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ შვეიცარიის განვითარებისა და თანამშრომლობის სააგენტოს (SDC), ავსტრიის განვითარების თანამშრომლობის (ADC) და საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს მხარდაჭერით. დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და არ ასახავს ზემოთ ჩამოთვლილი ორგანიზაციების და ინსტიტუტების ოფიციალურ მოსაზრებებს.

ავტორი: ალექსანდრე სვანიშვილი

საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) პროფესორი, სამართლის ექსპერტი, რეგიონული და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობა საქართველოში, დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივ დონეზე კარგი მმართველობის ხელშეწყობა საქართველოში, გაეროს განვითარების პროგრამა საქართველოში.

რედაქტორი: ზვიად არჩუაძე

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით დადგენილი უფლებამოსილებაა, რომლის ეფექტიან განხორციელებამაც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული მუნიციპალიტეტის წინაშე არსებული სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტა, ასევე, თვითმმართველი ერთეულის თანმიმდევრული განვითარება. გამკველვის მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა დახმარება, რომ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში დაგეგმონ და განახორციელონ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობი ღონისძიებები. საქართველოს კანონმდებლობისა და სხვა ქვეყნების კარგი პრაქტიკის გათვალისწინებით, გამკველვეში განხილულია: ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობი ფორმები და მექანიზმები; მუნიციპალიტეტის როლი ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებაში; მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის ჩამოყალიბება; მცირე და საშუალო მენარმეობის ხელშეწყობა; ინტერმუნიციპალური, ასევე, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმები და შესაძლებლობები.

საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი რეგულაციები გამკველვეში მოცემულია 2021 წლის 1 ოქტომბრის მდგომარეობით. შესაბამისად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობ ღონისძიებათა დაგეგმვა-განხორციელებისას, აუცილებელია, გამკველვეში მოხსენიებული ნორმატიული აქტების გადამონმება, შესაძლო ცვლილებებისა და ახალი რეგულაციების გასათვალისწინებლად.

საკრეპი

თავი I. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების არსი

1. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ცნება	7
2. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის სუბიექტი და ობიექტი	9
3. მუნიციპალიტეტის ადგილი და როლი ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებაში	10
4. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ორგანიზების ძირითადი ელემენტები	11
5. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის კონცეფციები	12

თავი II. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება და დაგეგმვა

1. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება	15
2. პროგნოზირების სახეები	16
3. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირების პრინციპები და მეთოდები	16
4. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა	17
5. განვითარების დაგეგმვის დოკუმენტები	20
6. განვითარების დაგეგმვის პრინციპები	21

თავი III. სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის ფორმები

1. სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის უშუალო და ირიბი ფორმები	24
2. მუნიციპალიტეტის მიერ კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება	26
3. ნილობრივი მონაწილეობა, აქციები და წილები	29
4. სუბსიდირება	29

თავი IV. საჯარო და კერძო თანამშრომლობა (Public-Private Partnership (PPP))

1. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სამართლებრივი საფუძვლები	31
2. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნები, კრიტერიუმები და პრინციპები	34
3. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განხორციელების სფეროები	36
4. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელები	37
5. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ინსტიტუციური ჩარჩო	39

თავი V. ინვესტიციები და მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკა

1. ინვესტიციის სახეები და მუნიციპალიტეტის როლი საინვესტიციო საქმიანობაში	40
2. მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკა	42
3. მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის რეალიზაცია	43
4. მუნიციპალიტეტის თანამონაწილეობა საინვესტიციო პროექტებში	47

თავი VI. მცირე და საშუალო მენარმეობის მხარდაჭერა

1. მიკრო, მცირე და საშუალო სანარმოთა კლასიფიკაცია	48
2. მცირე და საშუალო მენარმეობის მხარდაჭერის სახელმწიფო უზრუნველყოფა	51
3. მუნიციპალიტეტის მიერ მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების მხარდაჭერის ფორმები	55

თავი VII. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა

1. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის მნიშვნელობა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის	60
---	----

თავი VIII. სოციალური სანარმო და სოციალური მენარმეობა

1. სოციალური სანარმოს ცნება	66
2. სოციალური სანარმოს ძირითადი ნიშნები	67
3. სოციალური სანარმოების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმები	68

დასკვნა	69
----------------------	----

გლოსარიუმი	71
-------------------------	----

გამოყენებული ლიტერატურა	80
--------------------------------------	----

შესავალი

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების პროცესი ემსახურება ბიზნესის წარმოებისა და განვითარებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნას ლოკალური შესაძლებლობებისა და პოტენციალის გამოყენებით. ადგილობრივი ეკონომიკა ძირითადად წარმოდგენილია მუნიციპალიტეტში არსებული მცირე და საშუალო საწარმოებით. სამუშაო ადგილების შექმნის პოტენციალითა და ქვეყნის ეკონომიკაში შეტანილი წვლილის გათვალისწინებით, ისინი ქმნიან არა მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის, არამედ სახელმწიფოს ეკონომიკის ხერხემალს. ძლიერი და კარგად განვითარებული ადგილობრივი ეკონომიკა, მცირე და საშუალო მენარმეობის სექტორი განსაკუთრებულ როლს ასრულებს ქვეყნის კეთილდღეობის ამაღლებაში. ამასთან, მცირე და საშუალო საწარმოებს მნიშვნელოვანი წვლილი შეაქვთ ახალი ტექნოლოგიების გაუმჯობესებასა და გამოყენებაშიც. ადაპტაციის უნარისა და მოქნილობის გამო, მცირე და საშუალო ბიზნესს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება კრიზისულ და პოსტკრიზისულ პერიოდში. მათზე მნიშვნელოვანწილად არის დამოკიდებული პანდემიით გამოწვეული ეკონომიკური ვარდნის შეჩერება და რეცესიის სწრაფად დაძლევა.

განვითარებულ სახელმწიფოთა გამოცდილება აჩვენებს, რომ სოციალური პრობლემების გადაწყვეტისა და ეკონომიკური წინსვლისთვის (მით უფრო, გარდამავალ ეტაპზე), არსებითია, ხელისუფლებამ შექმნას განვითარებისათვის საჭირო გარემო, საჭიროების შემთხვევაში კი გაა71მოიყენოს სტიმულირების მექანიზმები. ამ პროცესში, ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად, რომელიც უპირატესად ორიენტირებულია მაკროეკონომიკურ მაჩვენებელთა სტაბილურობაზე, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადგილობრივ ხელისუფლებას - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, რომლებსაც ეკონომიკის ხელშემწყობი მექანიზმების სრულყოფა და გარდაქმნა მიკრო დონეზე შეუძლიათ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ჩამოყალიბება მხოლოდ ხელისუფლების დეცენტრალიზაცია და ადგილზე მართვის ორგანიზაციის ყველაზე ოპტიმალური ფორმა როდია. ეს არის სოციალურ-ეკონომიკური რეფორმირების უმნიშვნელოვანესი ელემენტი. თვითმმართველობა მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს დგას და ორიენტირებულია ადგილობრივი საკითხების გადამწყვეტაზე, მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად. ეს ხელისუფლების ის დონეა, რომელსაც ყველაზე უკეთ შეუძლია, გაითვალისწინოს ადგილობრივი სპეციფიკა, რესურსები და პოტენციალი, შესაძლებლობები და რისკები, მოსახლეობის საჭიროებები და ინტერესები; ასევე, გამონახოს ყველაზე ოპტიმალური გზები ადგილობრივი ეკონომიკის სტიმულირების, სოციალური მდგომარეობის გაჯანსაღებისა და მოსახლეობის ცხოვრების გაუმჯობესებისათვის. ამიტომ, მუნიციპალიტეტებს განსაკუთრებული როლი უნდა მიენიჭოთ პანდემიისა და პოსტპანდემიურ პერიოდში. COVID-19 პანდემიამ ყველაზე მძიმე დარტყმა მიაყენა სწორედ ადგილობრივ ეკონომიკას, მცირე და საშუალო ბიზნესს. ინფიცირებულთა სწრაფად მზარდმა რაოდენობამ, ვირუსის ფართოდ გავრცელებამ და მის შესამცირებლად დაწესებულმა შეზღუდვებმა უარყოფითი ზეგავლენა იქონია როგორც სოციალურ, ასევე ეკონომიკურ მდგომარეობაზე. პანდემიამ მნიშვნელოვანი დარტყმა მიაყენა ერთობლივ მოთხოვნას, შეამცირა ეკონომიკური აქტივობა და გაზარდა უმუშევრობა. ამ პროცესში ყველაზე მონყვლადნი აღმოჩნდნენ სწორედ მცირე და საშუალო საწარმოები, რომელთაც მოუწიათ საკუთარი საქმიანობის სრულად ან ნაწილობრივ შეწყვეტა. მძიმე მდგომარეობის შესარბილებლად,

2020-2021 წლებში სახელმწიფომ განახორციელა ანტიკრიზისული პროგრამები (გადასახადების გადავადება, სესხის სუბსიდირება, დახმარებების გაცემა და ა.შ.). თუმცა, მხოლოდ სახელმწიფოს ძალისხმევა სათანადო შედეგს ვერ მოიტანს, თუ პროცესში აქტიურად არ ჩაერთვებიან მუნიციპალიტეტები. სამწუხაროდ, დღემდე, ადგილობრივი თვითმმართველობა სახელმწიფო პოლიტიკის პასიური შემსრულებლის როლით შემოიფარგლება, განვითარებული ქვეყნების პრაქტიკა კი აჩვენებს, რომ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებაში სწორედ ადგილობრივ ხელისუფლებას აკისრია საკვანძო და წამყვანი როლი. ამ უმთავრესი რესურსის გამოყენებას შეუძლია, რადიკალურად შეცვალოს ადგილზე არსებული მდგომარეობა, ხელი შეუწყოს კრიზისის დაძლევას და მცირე ბიზნესის განვითარებას, სამუშაო ადგილების შექმნას, ადგილობრივი პოტენციალის სრულყოფილად გამოყენებასა და მიგრაციული პროცესების შეჩერებას.

ამ როლის შესრულება, უპირველესად, გულისხმობს მუნიციპალიტეტის პოლიტიკის განსაზღვრას და ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის შემუშავებას. ეს დოკუმენტი მოიცავს ადგილობრივი ეკონომიკისა და მისი განვითარებისათვის საჭირო ღონისძიებათა თანმიმდევრულ, გრძელვადიან გეგმას, მუნიციპალიტეტის ძლიერი მხარეებისა და შესაძლებლობების მაქსიმალური გამოყენებით.

მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიის არსებობა აუცილებელია, რადგან ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება უწყვეტი და კომპლექსური პროცესია, რომელიც უკავშირდება სამოგადობრივი ცხოვრების ყველა სფეროს და უშუალო გავლენას ახდენს მასზე. ასეთი კომპლექსური ხასიათის გამო, აღნიშნული სტრატეგია უნდა ეთანადებოდეს მუნიციპალიტეტის საქმიანობის განმსაზღვრელ სხვა სტრატეგიებს, რომლებიც ინტეგრირდება მუნიციპალიტეტის განვითარების ერთიან, გრძელვადიან სტრატეგიაში.

თავი I. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკის ანგარიში

I. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ცნება

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება (Local Economic Development/LED) შეიძლება განიხილოს, როგორც ცვლილების პროცესი, რომელიც მიმართულია ინვესტიციების მოზიდვისაკენ, ასევე, ადგილობრივი შესაძლებლობებისა და პოტენციალის გამოყენების გზით, სამენარმეო საქმიანობის, კონკურენტუნარიანობის, დასაქმებისა და საგადასახადო ბაზის გაზრდისაკენ. მსოფლიო ბანკის განმარტებით, „ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიზანია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური შესაძლებლობების გაზრდა მისი ეკონომიკური პოტენციალის გასაუმჯობესებლად და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ასამაღლებლად. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება არის პროცესი, რომელიც მოიაზრებს საჯარო, კერძო და არასამთავრობო სექტორის თანამშრომლობას, რათა ერთობლივად შექმნან უკეთესი პირობები ეკონომიკური ზრდისა და ახალი სამუშაო ადგილების შესაქმნელად“¹. UN HABITAT-ის განმარტებით, „ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება არის მონაწილეობითი განვითარების პროცესი, რომელიც ხელს უწყობს სხვადასხვა სექტორს შორის პარტნიორული ურთიერთობების დამყარებას. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება მოიაზრებს კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის განვითარების სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შემუშავებას და განხორციელებას, საჯარო თუ კერძო სექტორის ძირითადი დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობით. აღნიშნული სტრატეგია ეფუძნება ადგილობრივი რესურსებისა და კონკურენტული უპირატესობის გამოყენებას. მისი უმთავრესი მიზანია ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულის გაძლიერება და მდგრადი განვითარების ხელშეწყობა, რაც მოიაზრებს ღირსეული სამუშაო ადგილების შექმნას და ეკონომიკური აქტივობის სტიმულირებას“².

„ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების მიმართ დაინტერესება 1970-იან წლებში დაიწყო. 70-იანი წლების დასაწყისში ქალაქის მთავრობებმა გააცნობიერეს, რომ კომპანიები და ვაჭრული კონკურენტუნარიანობის ძიებაში გადაადგილდებიან და ქალაქი ამის გამო პოტენციალს კარგავს. შედეგად, მათ მიზნად დაისახეს გარკვეულ ტერიტორიაზე ისეთი ეკონომიკური კონკურენციის შექმნა, რომელიც მომავალში ამ ტერიტორიის ეკონომიკურ მდგომარეობას და, ამის შედეგად, აქ მაცხოვრებელი ყველა ადამიანის ცხოვრების პირობებს და ხარისხს გააუმჯობესებდა. ეს არის პროცესი, რომლის ფარგლებშიც ეკონომიკური მაჩვენებლების გაზრდისათვის საუკეთესო პირობებისა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის მიზნით, საჯარო, ბიზნეს და არასამთავრობო სექტორი ერთმანეთთან მჭიდროდ თანამშრომლობენ. ხელისუფლებამ საკუთარი ეკონომიკური ბაზის საფუძვლიანად გადახედვის შედეგად, საკუთარი მანძი და სამიშროება შეაფასა; ასევე ეკონომიკური განვითარებისა და ინვესტიციების მოზიდვის ბარიერები შეიწვო. შემდგომში ქალაქის მთავრობამ, ასეთი ფორმით მოპოვებული ცოდნის საფუძველზე, საკუთარი ეკონომიკური ბაზის გაფართოებისა და ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის სტრატეგია შეიმუშავა. ამისათვის მათ ისეთი სტრატეგიული პროგრამები და პროექტები დაამუშავეს

¹ Local Economic Development: Quick Reference; World Bank, 2006. <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US2012421601>
² <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1144099718914/AltOverview.pdf>

და დანერგეს, რომელთა მიზანიც ინვესტიციების მოზიდვის ბარიერების აღმოფხვრა იყო. მათი ადგილობრივი ეკონომიკა დღესდღეობით სხვა, უფრო რთული პრობლემების წინაშე დგას. ეს პრობლემები/ამოცანები შემდგომი ფაქტორებით არის განპირობებული: საერთაშორისო, ადგილობრივი, რეგიონალური, ქალაქისა და მეტროპოლიის ფაქტორები”³.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ცნების განსაზღვრისას აუცილებლად ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მუნიციპალიტეტისთვის ეკონომიკური განვითარება არ არის თვითმიზანი. მუნიციპალიტეტი, რომელიც მოქმედებს ადგილობრივი მოსახლეობის სახელით და გამოხატავს მათ ინტერესებს, ხელს უწყობს ეკონომიკის განვითარებას მოსახლეობის ცხოვრების დონის ასამაღლებლად. თვითმმართველობის მიზანი სწორედ მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაა, ხოლო ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება - ინსტრუმენტი, რომელიც ამ მიზნის მიღწევას ემსახურება.

ამ კონტექსტში, ტრადიციულად, გამოყოფენ ორ ძირითად ამოცანას: (1) სამუშაო ადგილების შექმნას და (2) მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში მიმართული საგადასახადო ბაზის გაზრდას, რომელმაც უნდა გააუმჯობესოს საზოგადოებრივი მომსახურება, ინფრასტრუქტურა, თუ კომუნალური სერვისები. ამავდროულად, ეკონომიკური განვითარება არის არა ერთგვარადი, არამედ უწყვეტი პროცესი; ამიტომ პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება იყოს მდგრადი და ეფექტიანი, ანუ სტაბილურად მოქმედებს ეკონომიკური და სოციალური შედეგები. ამდენად, ეკონომიკური განვითარებისას მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ დამატებითი, არამედ სტაბილური და სათანადო ანაზღაურებადი სამუშაო ადგილების შექმნა. საგადასახადო ბაზაც უნდა იყოს არა მხოლოდ რაოდენობრივად დიდი, არამედ მდგრადი, ზრდადი და, შეძლებისდაგვარად, დივერსიფიცირებული. ამიტომაც ადგილობრივი ხელისუფლების ამოცანაა არსებული სამენარმეო სუბიექტების შენარჩუნება, ასევე, მუნიციპალიტეტში ახალი სამენარმეო სუბიექტების შექმნის სტიმულირება, ინვესტიციების მოზიდვითა და ხელსაყრელი გარემოს გაუმჯობესებით.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საბაზრო ეკონომიკის პირობებში ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი კონკურენციაა. მუნიციპალიტეტმა ყველა სამენარმეო სუბიექტისათვის უნდა უზრუნველყოს თანაბარი, კონკურენტული და, ამავდროულად, საქმიანობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა. ასეთ გარემოს განსაზღვრავს მონოპოლიების არარსებობა და ჯანსაღი კონკურენცია, რაც უზრუნველყოფს არსებული სამენარმეო სუბიექტების განვითარებას და ახალი სამენარმეო სუბიექტების მოზიდვას. ეს კი უშუალოდ აისახება მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებასა და ცხოვრების დონის ამაღლებაზე. ამიტომაცაა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება მუნიციპალიტეტის საქმიანობის ერთ-ერთი უმთავრესი მიმართულება, რაც ემსახურება ადგილობრივი თვითმმართველობის ძირითად მიზანს - მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას.

³ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება. სახელმძღვანელო. მსოფლიო ბანკის ურბანული განვითარების განყოფილების ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ჯგუფი. ქსელი ქალაქები, რომლებიც იცვლებიან. <http://documents.worldbank.org/curated/en/135691468329945983/pdf/337690REVISED0GEORGIAN0led1primer1geo.pdf>

2. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის სუბიექტი და ობიექტი

ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას მუნიციპალიტეტი ხელს უწყობს მოსახლეობის კეთილდღეობისათვის და არა მოგების მისაღებად. ამიტომ ეს არა სპონტანური, არამედ თანმიმდევრული, მიზანმიმართული და მართვას დაქვემდებარებული პროცესია. ცხადია, აქ საუბარია არა ეკონომიკის, არამედ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვაზე, რასაც უპირატესად სოციალური მიზანი აქვს და არა ეკონომიკური. თუმცა, როცა საქმე ეხება მართვას, აუცილებელია განისაზღვროს, ვინ არის მართვის სუბიექტი (რომელიც მართავს პროცესს) და რა არის მართვის ობიექტი (რასაც ეხება მართვა). ერთი შეხედვით, ამ კითხვაზე პასუხი მარტივია - მართვის სუბიექტი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოა. თუმცა, თვითმმართველობის არსი ისაა, რომ თვითმმართველობა მოსახლეობის უფლებასა და მას ახორციელებს როგორც უშუალოდ ხალხი, ისე მათ მიერ არჩეული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ამიტომ მართვის სუბიექტის დაყვანა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოზე არ არის სწორი. მართვის სუბიექტია ადგილობრივი მოსახლეობა, რომელიც ამ უფლებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით ახორციელებს. მართვის სუბიექტის განსაზღვრა არ არის ფორმალური მხარე. მართვის პროცესში ერთობლივი ძალისხმევა უნდა გაიდონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა, მოსახლეობამ (ადგილობრივი თანასაზოგადოება - თემი (community)), სამოქალაქო სექტორმა და მუნიციპალიტეტში მოქმედმა სამეწარმეო სუბიექტებმა, რადგან ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მდგრადობა თითოეული სუბიექტის საერთო ინტერესშია. ამიტომ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალური პოლიტიკის, სტრატეგიებისა თუ პროგრამების დაგეგმვაში, თვითმმართველობის ორგანოებთან ერთად, სრულად უნდა ჩაერთოს მოსახლეობაც და ბიზნესსექტორიც.

მართვის ობიექტი კი ის რესურსებია, რომლებიც გამოიყენება ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის. პირველ რიგში, ეს არის მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული რესურსები (მუნიციპალიტეტის ქონება, ფინანსები, მუნიციპალური საწარმოები და ორგანიზაციები), რომლებსაც მუნიციპალიტეტი უშუალოდ მართავს და განკარგავს. მეორე მხრივ, ეს არის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე კერძო სუბიექტების საკუთრებაში არსებული რესურსები, რომლებსაც მუნიციპალიტეტი მხოლოდ ირიბი ფორმით მართავს (საგადასახადო, საინვესტიციო, ადმინისტრაციული პოლიტიკა: ნებართვები, ლიცენზიები, მარეგულირებელი ნორმები)⁴.

ცხადია, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ადგილობრივი რესურსების (ქონება, ფინანსები, ადამიანური რესურსები) ოდენობაზე. ამიტომ არის საჭირო მართვის პროცესში ყველა სუბიექტის ჩართვა, რაც უზრუნველყოფს არა მხოლოდ მუნიციპალურ, არამედ კერძო სექტორში არსებული რესურსების მობილიზებასა და გამოყენებას.

⁴ საქართველოში მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებობს ასევე მესამე ტიპის (და საკმაოდ დიდი) რესურსიც, რომლებიც ვერც ირიბი და ვერც პირდაპირი მართვის ფორმები ვერ მოქმედებს და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის დღემდე გამოუყენებელია. ესაა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწები, საძოვრები, ბუნებრივი რესურსები თუ შენობა-ნაგებობები, რომელთა გადასვლა მუნიციპალურ საკუთრებაში იქნება მძალური ბერკეტი ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის.

3. მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებაში უმთავრესად ეკონომიკური საქმიანობისთვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა. ეს არ ნიშნავს მხოლოდ სამეწარმეო საქმიანობის პასიურ დაშვებას. ხშირად უთქვამთ, რომ მენარმეებს არავინ უშლის სამეწარმეო საქმიანობის დაწყებას. თუმცა, ხელის არ შეშლა არ ნიშნავს ხელშეწყობას. სამეწარმეო საქმიანობის დაწყება ყოველთვის უკავშირდება გარკვეულ რისკს. ამ პროცესში ჩართული პირი თითოეულ ეტაპზე შეიძლება წააწყდეს პრობლემას - უარი უთხრან ნებართვაზე, ვერ იპოვოს საჭირო კვალიფიკაციის მუშახელი, ვერ შეიძინოს სათანადო ხარისხისა ან რაოდენობის ნედლეული, ვერ მიიღოს წარმოებისათვის აუცილებელი ენერგორესურსები, ბაზარი იყოს მონოპოლიზებული და წარმოებული პროდუქცია ვერ გაყიდოს საბაზრო ფასად.

ეკონომიკა ვითარდება, თუ არსებობს:

- **სამართლებრივი გარემო**, სადაც თანასწორ საფუძველზე და ბიუროკრატიული ბარიერების გარეშე შეიძლება სამეწარმეო საქმიანობის უფლების, ნებართვებისა და ლიცენზიების მიღება;
- **შრომის ბაზარი**, სადაც საკმარისი კვალიფიციური მუშახელია;
- **ნედლეულის ბაზარი**, სადაც მოიპოვება ნედლეული;
- **საქმიანობისათვის საჭირო კომუნიკაციები და ინფრასტრუქტურა** (გზები, ელექტროენერჯია, გაზი, წყალი);
- **კონკურენტული და თავისუფალი გასაღების ბაზარი**, სადაც შეიძლება წარმოებული საქონლის გაყიდვა და მოგების მიღება.

ხელშემწყობი გარემოს შექმნა ნიშნავს აღნიშნული რისკების მაქსიმალურად შემცირებას. მათ შორისაა ბიუროკრატიული ბარიერების გაუქმება, უფლებების, ნებართვებისა თუ ლიცენზიათა მიღების ვადების შემცირება, პროცედურების გამარტივება, საინფორმაციო ბაზის შექმნა, სადაც მენარმეები მიიღებენ მათთვის საჭირო ინფორმაციას მუშახელის, მოსახლეობის საჭიროებებისა და მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტთა შესახებ. ასევე მნიშვნელოვანია, მუნიციპალიტეტმა ბიზნესსუბიექტებთან თანამშრომლობით ხელი შეუწყოს დაინტერესებულ პირთა პროფესიულ გადამზადებას და კვალიფიციური კადრების მომზადებას, ბიზნეს-ინკუბატორებისა და საკონსულტაციო ცენტრების შექმნას და სხვა.

4. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ორგანიზების ძირითადი ელემენტები

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება არის უწყვეტი, მიზანმიმართული და თანმიმდევრული პროცესი, რომელიც საჭიროებს სწორ ორგანიზებას. მუნიციპალიტეტის მიერ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ორგანიზება მოიცავს შემდეგ ძირითად ელემენტებს:

- 1) განვითარების მიზნის (სტრატეგიული, პრიორიტეტული მიმართულებების) განსაზღვრა;
- 2) მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება;
- 3) საჯარო და კერძო თანამშრომლობის საფუძველზე განვითარების დაგეგმვა;
- 4) ეკონომიკური საქმიანობის საჭირო რესურსებით უზრუნველყოფა;
- 5) სამენარმეო და საინვესტიციო საქმიანობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა;
- 6) განვითარების პროცესის რესურსული უზრუნველყოფა.

განვითარების მიზანი გულისხმობს მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიულ პრიორიტეტულ მიმართულებათა განსაზღვრას, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე არსებული რესურსების და კონკურენტული უპირატესობის გათვალისწინებით.

სოციალურ - ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება გულისხმობს მაქსიმალურად სრულყოფილი ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, ეკონომიკური განვითარების ტენდენციებისა და პირობების პერსპექტივის განსაზღვრას.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის საფუძველზე განვითარების დაგეგმვა ნიშნავს მუნიციპალური სტრატეგიებისა თუ პროგრამების მომზადებას, ასევე, განხორციელებას, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოქმედი სამენარმეო სუბიექტებისა და მოსახლეობის ჩართულობით.

ეკონომიკური საქმიანობის საჭირო რესურსებით უზრუნველყოფა მოიცავს ყველა სახის რესურსის (ადმინისტრაციული, კვალიფიციური კადრები, კომუნიკაციები, ტრანსპორტი, ელექტროენერჯია, წყალმომარაგება, გამზიფიცირება, კანალიზაცია და ა.შ.) არსებობას, რაც საჭიროა ეკონომიკური საქმიანობისთვის.

სამენარმეო და საინვესტიციო საქმიანობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა ნიშნავს ადმინისტრაციული თუ ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირებას, მუნიციპალიტეტში საქმიანი აქტივობისთვის თანაბარი და სტაბილური პირობების დანერგვას.

განვითარების რესურსული უზრუნველყოფა გულისხმობს მუნიციპალიტეტის ხელთ არსებული (მუნიციპალური ქონება, ბიუჯეტი), ასევე ირიბი ზეგავლენის ქვეშ მოქცეული რესურსების მობილიზების შესაძლებლობას.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ორგანიზების ზემოაღნიშნული ყველა ელემენტის გათვალისწინება აუცილებელია, რათა პროცესმა მოგვცეს სასურველი შედეგი. თითოეული ეს ელემენტი ურთიერთდაკავშირებულია და რომელიმე მათგანში შექმნილი პრობლემა ან რომელიმე მათგანის გაუთვალისწინებლობა უშუალო ზეგავლენას მოახდენს მთლიან პროცესზე.

5. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გაერთიანებული კონცეფცია

თანამედროვე ეპოქა უაღრესად დინამიკურია და ხასიათდება კაპიტალის თუ შრომითი რესურსების მობილურობით, მზარდი ტექნოლოგიებითა და ინოვაციებით, კონკურენციის მაღალი დონით, ბაზრის მოთხოვნების სწრაფი ცვლილებებით. ეს აიძულებს მუნიციპალიტეტს, შეიმუშაოს ოპტიმალური ეკონომიკური მიდგომა და შექმნას ეკონომიკური განვითარების მართვის საკუთარი მოდელი.

მსოფლიოს პრაქტიკაში ადგილობრივი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მართვის საკმაოდ მრავალფეროვანი მოდელები და კონცეფციები არსებობს. ყველა ეს მოდელი მორგებულია კონკრეტული მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობებს (რაც გამომდინარეობს არა მხოლოდ ობიექტური, არამედ სუბიექტური ფაქტორებიდანაც. მაგ., რამდენად კარგი მეურნეა მერი). ამიტომ არსებულ გამოცდილებათა გაზიარებამდე მნიშვნელოვანია მათი სათანადოდ გააზრება, გაანალიზება და ადგილობრივ კონტექსტზე მორგება. მოდელებისა და კონცეფციებისაგან დამოუკიდებლად, მუნიციპალიტეტის რესურსების გამოყენების კუთხით, შეიძლება გამოიყოს პრინციპულად განსხვავებული ორი მიდგომა: მუნიციპალური რესურსების, როგორც „კომერციული კაპიტალის“ გამოყენების დაშვება ან არდაშვება.

პირველი კონცეფცია - ე.წ. ქალაქი-მენარმე (urban entrepreneurship) - ევროპის რიგ ქვეყნებში (გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, ესპანეთი, ბელგია) გასული საუკუნის 80-90 წლებში გავრცელდა. ამ მიდგომის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის საჯარო რესურსების (ფინანსები, ქონება) გამოყენება დასაშვებია კომერციულ სფეროში, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის ფარგლებს გარეთაც. ამ კონცეფციის არგუმენტია კომერციაში რესურსების ჩართვით მეტი თანხის გამოუმუშავება, რაც მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტში შევა და მოსახლეობის კეთილდღეობას მოხმარდება. ერთი შეხედვით, აღნიშნული არგუმენტი მართებულია. მართლაც, რატომ არ შეიძლება საჯარო რესურსის გამოყენება, რომ მუნიციპალურმა ბიუჯეტმა დამატებითი შემოსავალი მიიღოს? თუმცა, მეორე მხრივ, ნებისმიერი კომერციული პროექტი შეიცავს რისკს, რომ საზოგადოებრივი მომსახურებისათვის მობილიზებული რესურსები მთლიანად დაიკარგოს. გარდა ამ რისკისა, პრაქტიკაც ადასტურებს, რომ კომერციულ საქმიანობაში კომერციული სტრუქტურები ბევრად ეფექტიანები არიან (აქვთ კომერციული წარმატების მეტი შანსი), ვიდრე მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული სტრუქტურები.

მეორე, პრინციპულად განსხვავებული კონცეფციის თანახმად, მუნიციპალიტეტის რესურსები არ უნდა გამოიყენებოდეს სამეწარმეო საქმიანობაში, არამედ - მეწარმეობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნაში. ეს შეიძლება იყოს ბიუროკრატიული ბარიერების მოხსნა, ადმინისტრაციული პროცედურების გამარტივება, ბიზნეს-ინკუბატორებისა და საკონსულტაციო ცენტრების შექმნა და სხვა. საზოგადოების ყველა წევრი თანაბრად ისარგებლებს შედეგით. ასეთი მიდგომა ხელს უწყობს თანაბარი, თავისუფალი და კონკურენტული გარემოს შექმნას, სადაც პროცესის მთავარი მოქმედი პირები არიან მეწარმე სუბიექტები და არა მუნიციპალური სანარმოები. ამავედროულად, როგორც აღინიშნა, ხელსაყრელი გარემოს შექმნა მიზანმიმართული ანუ დაგეგმილი პროცესია.

სწორედ ეს გარემოება იწვევს აზრთა სხვადასხვაობას და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის კონცეფციებიდან დღემდე დისკუსიის საგანია. თუმცა, ლიბერალური ეკონომიკის ქვეყნებშიც კი, პრაქტიკაში სულ უფრო მეტად გამოიყენება ეკონომიკური განვითარების გეგმური რეგულირება. ცხადია, საკამათოა, რამდენად „ღრმა“ შეიძლება იყოს ეკონომიკის რეგულირება. მეორე მხრივ, გეგმური რეგულირება ეფუძნება მხოლოდ ინდიკატორულ დაგეგმვას, რომელიც ძალზე მოქნილია, ორიენტირებულია მონიტორინგსა თუ შედეგების შეფასებაზე და არა წარმოების დაგეგმვაზე, რასაც საბჭოთა გეგმური ეკონომიკა ითვალისწინებდა.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის კონცეფციებიდან ცალკე გამოსაყოფია მიდგომა, რომელიც ითვალისწინებს მართვის პროცესში საზოგადოების აუცილებელ მონაწილეობას (public participation). ეს მიდგომა ფართოდ არის გავრცელებული როგორც დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ისე ამერიკის შეერთებულ შტატებში, სადაც ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალური პოლიტიკა განისაზღვრება საზოგადოების სხვადასხვა სოციალური ჯგუფის მონაწილეობით მიღწეული კონსენსუსის საფუძველზე.

ცალკე უნდა აღინიშნოს „მდგრადი განვითარების“ კონცეფცია, რომელიც ჩამოყალიბდა გარემოს დაცვის უზრუნველსაყოფად. ამ კონცეფციით, საზოგადოების მოთხოვნების დაკმაყოფილებისკენ მიმართული ეკონომიკური განვითარება არ უნდა უქმნიდეს საფრთხეს მომავალი თაობების შესაძლებლობას, ისარგებლონ ბუნებრივი რესურსებითა და გარემოთი, რომელიც მაქსიმალურად იქნება დაცული შეუქცევადი რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ცვლილებებისაგან.

პრაქტიკაში ეს კონცეფციები და მიდგომები „წმინდა“ სახით და განკერძოებულად არ გვხვდება. უმეტესად, შერეულად, სხვადასხვა ვარიაციით გამოიყენება, რაც დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობებზე, საკანონმდებლო რეგულაციებზე, არსებულ პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ, კულტურულ თავისებურებებსა და ტრადიციებზე. აღნიშნული ფაქტორების გათვალისწინებით, უნდა შეირჩეს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვის ოპტიმალური მოდელი კონკრეტული მუნიციპალიტეტისათვის. ამ ფაქტორების და საქართველოში არსებული რეალობის - საბჭოური მემკვიდრეობისა და სუსტი საბაზრო ეკონომიკის გათვალისწინებით, ნაკლებად ოპტიმალური ჩანს ე.წ. ქალაქი-მენარმის კონცეფცია. შეიძლება შეიქმნას არაკონკურენტული გარემო, თუ მუნიციპალიტეტი სამენარმეო საქმიანობას ეწევა. სანარმო, რომელიც მუნიციპალური ბიუჯეტიდან ფინანსდება და რიგი შეღავათებით სარგებლობს, პრივილეგირებულ მდგომარეობაშია, რაც განაპირობებს იმავე საქმიანობით დაკავებული კერძო სუბიექტების არარენტაბელობას და გაქრობას. ამიტომაც არის, რომ საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“, როგორც სახელმწიფო, ისე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს უზღუდავს ისეთი გადაწყვეტილების მიღებასა ან ქმედებას, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს კონკურენციის შეზღუდვა. კერძოდ, კანონის მე-10 მუხლის თანახმად, სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეკრძალებათ:

“ა) სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების შერწყმა, კავშირების, ასოციაციების, გაერთიანებების ან სხვა სახის სამენარმეო სტრუქტურების შექმნა, თუ ეს იწვევს კონკურენციის შესუსტებასა და შეზღუდვას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

- ბ) ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი საგადასახადო ან სხვა შეღავათების დანეგება, რომლებიც მას კონკურენტებთან (პოტენციურ კონკურენტებთან) შედარებით უპირატესობას ანიჭებს და ზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;
- გ) ეკონომიკური აგენტის სამენარმეო საქმიანობისა და დამოუკიდებლობის აკრძალვა, შეჩერება ან/და სხვაგვარად შეფერხება, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;
- დ) საქონლის წარმოების ან რეალიზაციის მონოპოლიზაციისათვის სახელმწიფო სტრუქტურების შექმნა, ან არსებული სტრუქტურებისათვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭება, რომელიც შეზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;
- ე) ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც იწვევს ეკონომიკური აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნას, რაც არსებითად ზღუდავს თავისუფალ ფასწარმოქმნას და კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.“

თუმცა, აღნიშნული შეზღუდვები სულაც არ ნიშნავს ე.წ. ქალაქი-მენარმე კონცეფციის სრულ მიუღებლობას. ცალკეულ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტს არა მხოლოდ შეუძლია, არამედ ვალდებულიც არის, მუნიციპალური რესურსები კომერციულ სფეროში გამოიყენოს. საქმე ეხება საზოგადოებრივ მომსახურებას, როცა ბაზარზე ასეთ საქმიანობას სხვა სუბიექტი არ ახორციელებს ან არსებული ეკონომიკური აგენტები არ ინტერესდებიან ამ საქმით (მაგალითად: ნარჩენების გატანა, წყალმომარაგება და ა.შ.). მუნიციპალური რესურსების კომერციულ სფეროში ჩართვა შეიძლება საჭირო გახდეს ეკონომიკური აქტივობის ხელშესაწყობადაც, როცა ადგილობრივი მოსახლეობა საწყისი კაპიტალის სიმწირის, ან შესაბამისი ცოდნისა და უნარების არარსებობის გამო ვერ ახერხებს ეკონომიკური აქტივობის დაწყებას. ამგვარ შემთხვევაშიც სრულიად მართებულია მუნიციპალური რესურსების გამოყენება კვალიფიციური ბიზნეს-გეგმების შედგენაზე, ასევე, უშუალოდ საწარმოს შექმნაზეც. თუმცა, გასათვალისწინებელია, რომ მუნიციპალური საწარმოს არსებობამ, ერთი მხრივ, შეიძლება ხელი შეუშლოს ამ სფეროში კერძო სუბიექტების გაჩენას. მეორე მხრივ, თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტიდან დაფინანსების გამო, მუნიციპალური საწარმო არ იქნება ორიენტირებული არც განვითარებაზე და არც ამ მომსახურების გაუმჯობესებაზე. ამდენად, საზოგადოებრივი საჭიროებიდან გამომდინარე, მუნიციპალური საწარმოს შექმნისას, მუნიციპალიტეტმა თავიდანვე უნდა გაითვალისწინოს მისი სრული ან ნაწილობრივი პრივატიზება, რაც შეიძლება მოკლე ვადაში (მაგალითად: მართვაში გადაცემა, აქციების საკონტროლო პაკეტის გასხვისება).

თავი II. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგრამის კომპონენტები და დაგეგმვა

1. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგრამის კომპონენტები

მუნიციპალიტეტის განვითარების, მათ შორის, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანესი ელემენტია დასაბუთებული, სრულყოფილი და სანდო პროგრამის შემუშავება. პროგრამირების მიზანია საფუძვლის მომზადება მუნიციპალიტეტის განვითარების კონცეფციისათვის, რომელიც ორიენტირებული იქნება არსებული სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გრძელვადიან გადაწყვეტაზე, მდგრად განვითარებასა და ადგილობრივი ბიუჯეტის საკუთარი შემოსულობების სტაბილურ ზრდაზე. პროგრამირება ასრულებს ორიენტირის როლს, რომლის გათვალისწინებითაც დგება მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიები.

მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროგრამირება ეფუძნება წინა წლების სოციალური და ეკონომიკური განვითარების შეფასებას. ეს არის მუნიციპალიტეტის განვითარების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მახასიათებლების, წარმოებული პროდუქციის, მომსახურების სტრუქტურისა და დინამიკის, დემოგრაფიული და სოციალური მონაცემების, წარმოებული და მოხმარებული რესურსების ბალანსის სისტემა. პროგრამირების შედეგად, განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის სოციალური თუ ეკონომიკური განვითარების ტენდენციები და რაოდენობრივი მაჩვენებლების ცვლილება, ფასდება გარე ფაქტორების შესაძლო ზემოქმედება, მუნიციპალიტეტის პოტენციალი და შესაძლებლობები, მათ ეფექტიანად გამოსაყენებლად. ამდენად, პროგრამირებამ უნდა გასცეს პასუხი ორ უმთავრეს კითხვას: (1) რას უნდა ველოდოთ? და (2) რა უნდა გაკეთდეს სასურველი შედეგის მისაღწევად?

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგრამირება შედგება შემდეგი ეტაპებისაგან:

- 1) პროგრამირების მიზნებისა და ამოცანის განსაზღვრა (რატომ? რა? რამდენი ხნით?);
- 2) პროგრამირების მეთოდის შერჩევა;
- 3) საინფორმაციო ბაზის ანალიზი;
- 4) მისაღწევი მოდელის აგება;
- 5) არსებული მდგომარეობისა და მონაცემების შეფასება;
- 6) არსებული და მისაღწევი მონაცემების ურთიერთშეფარდება და გადამოწმება;
- 7) რეკომენდაციების მომზადება.

პროგრამირება შესაძლებელია მუნიციპალიტეტში სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროში არსებული ტენდენციებისა და პერსპექტივების ანალიზის საფუძველზე: პროგრამირებადი პერიოდისთვის განისაზღვრება განვითარების პარამეტრები და გზები არსებულ პრობლემათა გადაწყვეტისათვის.

როგორც წესი, პროგრამირებისას დგება სამი შესაძლო სცენარი:

1. ოპტიმისტური;
2. ზომიერი;
3. პესიმისტური.

2. პროგნოზიკის სახეები

მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროგნოზები ერთმანეთისგან განსხვავდება პროგნოზირების ვადის, მიზნისა და ამოცანების მიხედვით.

ვადის მიხედვით, პროგნოზი შეიძლება იყოს მოკლე, საშუალო ან გრძელვადიანი.

მოკლევადიანია ერთწლიანი პროგნოზი, რომელიც გამოიყენება მუნიციპალიტეტის შემდგომი წლის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის განსაზღვრისთვის. ამასთან, ასახავს მუნიციპალიტეტის სოციალურ და ეკონომიკის სფეროებში მიმდინარე ტენდენციებს და უფრო გრძელვადიანი პროგნოზირების ინფორმაციის წყაროა.

საშუალოვადიანი პროგნოზი დგება 3-5 წლისათვის, რომელიც ყოველწლიურად ფასდება და კორექტირდება. საშუალოვადიანი პროგნოზი ძირითადი საფუძველია მუნიციპალიტეტის საქმიანობისა და საშუალოვადიანი საინვესტიციო გეგმების შედგენისათვის.

გრძელვადიანი პროგნოზი გამოიყენება მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების შესამუშავებლად. გრძელვადიანი პროგნოზი საშუალოვადიანი პროგნოზირების ორიენტირების საფუძველია და განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტის განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიული დაგეგმვის მიმართულებას.

სხვადასხვადაიანი პროგნოზები გამოიყენება შესაბამისი ვადის სოციალურ-ეკონომიკური დაგეგმვისთვის. გრძელვადიანი პროგნოზი ემსახურება მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის დაგეგმვას, საშუალოვადიანი - საშუალოვადიანი კომპლექსური პროგრამების, ხოლო მოკლევადიანი - მიმდინარე პროცესების, ძირითადად, ბიუჯეტის დაგეგმვას.

3. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგნოზიკის სახეები და მეთოდები

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება ეფუძნება შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

- **კომპლექსურობა** - პროგნოზირებისას მუნიციპალური ეკონომიკის ყველა ძირითადი ელემენტი განიხილება ერთიანად, იმ შესაძლო ცვლილებების გათვალისწინებით, რაც შეიძლება ახლდეს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის განხორციელებას;
- **სისტემურობა** - ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება განიხილება, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მაკროეკონომიკური განვითარების კონტექსტში, როგორც ერთიანი ეკონომიკის ნაწილი; მეორე მხრივ კი, როგორც სოციალური და სანარმოო ინფრასტრუქტურის ურთიერთდაკავშირებულ ნაწილთან შემდგარი ერთიანი სისტემა;

- **ალტერნატიულობა** - პროგნოზირებისას განიხილება განვითარების განსხვავებული, ალტერნატიული გზები. ეს მოქნილს ხდის პროცესს და იძლევა როგორც საინვესტიციო, ისე ინტერმუნიციპალურ ურთიერთობათა გამოყენების მეტ შესაძლებლობას;
- **მოქნილობა** - მიზნის მისაღწევად მოიაზრება ამოცანების, გზებისა და ვადების მრავალი ვარიანტი, რაც იძლევა საშუალებას, განვითარება მიესადაგოს ცვალებად პირობებს;
- **პრიორიტეტულობა** - განისაზღვრება განვითარების პრიორიტეტთა იერარქია, რესურსული შესაძლებლობისა და სოციალურ-ეკონომიკური მოთხოვნებიდან გამომდინარე.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის მოსამზადებლად შესაძლებელია პროგნოზირების შემდეგ მეთოდთა გამოყენება:

ექსტრაპოლაციის მეთოდი - განვითარების პროგნოზირება ეფუძნება წინა წლების ტენდენციებსა და ეკონომიკური ზრდის ტემპებს, იმ დაშვებით, რომ მომავალში მნიშვნელოვნად არაფერი შეიცვლება. პროგნოზირების ეს მეთოდი გამოიყენება, როცა ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას სტაბილური ხასიათი აქვს.

ექსპერტული შეფასების მეთოდი - პროგნოზი ეყრდნობა შესაბამისი სფეროს კომპეტენტურ სპეციალისტთა ჩატარებულ კვლევებსა და შეფასებას.

კორელაციური ანალიზის მეთოდი - პროგნოზირებისას განისაზღვრება ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პარამეტრების დამოკიდებულება ისეთ უმნიშვნელოვანეს მონაცემებთან, როგორცაა წარმოებული პროდუქციის მოცულობა, მოსახლეობის რაოდენობა და მათი შემოსავლები, ინვესტიციები და სხვა.

4. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ლაგერები

ნებისმიერი მიზანმიმართული საქმიანობა, სასურველი შედეგის მიღება და, საერთოდ, რაციონალური ქმედება არ არსებობს პროცესის წინასწარი დაგეგმვის გარეშე. დაუგეგმავი მოქმედება ნიშნავს დინების მიყოლას და მხოლოდ დღევანდელი, მიმდინარე დღით ცხოვრებას. ასეთ შემთხვევაში, საუბარიც ზედმეტია განვითარებაზე.

ადგილობრივი მნიშვნელობის, მაგრამ გადაუდებელი პრობლემების სიმრავლე, მწირი რესურსების ფონზე, მუნიციპალური მმართველობის სპეციფიკურობასა და სირთულეს ქმნის. თვითმმართველი ერთეული მის ხელთ არსებულ რესურსებს ამ „გადაუდებელი“, მიმდინარე პრობლემების გადაწყვეტისკენ მიმართავს და სტრატეგიული მიზნები, პრაქტიკულად, არ განისაზღვრება.

ასეთი მიდგომა წარმოშობს ქრონიკულ კრიზისულ მდგომარეობას. თითქოსდა მოგვარებული პრობლემები პერიოდულად ხელახლა მწვავედება იმავე ან განსხვავებული სახით. შესაბამისად, მათ გადასაწყვეტად მიმართული რესურსებიც ფუჭია. გამოსავალი მხოლოდ სტრატეგიულ მართვასა და დაგეგმვაშია, რომელიც ოთხ ურთიერთდაკავშირებულ ბლოკს მოიცავს:

1) განვითარების სტრატეგიის განსაზღვრა – თვითმმართველი ერთეულის მთავარი მიზნისა და მისგან გამომდინარე კონკრეტული მიზნების ჩამოყალიბება, განვითარების კონცეფციის შემუშავება, გრძელვადიანი მიზნებისა და განვითარების ორიენტირების დასახვა, მათგან გამომდინარე მუნიციპალური პოლიტიკის კონკრეტული მიმართულებების განსაზღვრა;

2) პროგრამირება – განვითარების სტრატეგიის ჩამოყალიბება მუნიციპალური პოლიტიკის განხორციელების მიზნით, შესაბამისი პროგრამებისა და პროექტების შემუშავება, შესრულების ეტაპებისა და სამოქმედო გეგმის განსაზღვრა;

3) სამართლებრივ-მეთოდოლოგიური უზრუნველყოფა – სტრატეგიის განხორციელებისათვის საჭირო ნორმატიულ-სამართლებრივი და მეთოდოლოგიური ბაზის შექმნა;

4) ორგანიზაციული უზრუნველყოფა – ოპტიმალური ორგანიზაციული სტრუქტურის შექმნა თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი დაწესებულებისათვის, სტრუქტურულ ერთეულებში ფუნქციების სწორად განაწილება, მოხელეთა გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება.

ასეთი მიდგომა ეფუძნება დაგეგმვისა და საჯარო ფინანსების განაწილების სამი ურთიერთდაკავშირებული პროცესის ერთიანობას: დაგეგმვა - პროგრამირება - დაფინანსება (Planning-Programming-Budgeting System — PPB). PPB სისტემა გულისხმობს ხარჯების დახარისხებას არა მისი ხასიათის, არამედ მიზნისა და მისაღები შედეგების გათვალისწინებით. მაგალითად, თუ ტრადიციული მიდგომით, სკოლამდელ აღზრდაზე ბიუჯეტის ხარჯებში შედის შრომის ანაზღაურება, კვება, რემონტი, ინვენტარის შეძენა და სხვა, PPB სისტემით ბიუჯეტი დგება აღზრდელობითი პროცესის ხარისხის გაზრდაზე, ბავშვებისთვის უსაფრთხო და განვითარების ხელშემწყობი გარემოს შექმნაზე, სანიტარულ-ჰიგიენური პირობების გაუმჯობესებაზე, სკოლამდელი აღზრდის ხელმისაწვდომობასა და სხვა.

როგორი მიდგომაც უნდა შეირჩეს მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დასაგეგმად, არსი მაინც უცვლელია: **დაგეგმვა არის მიზანმიმართული მმართველობითი საქმიანობა, გამოინახოს ყველაზე ოპტიმალური ფორმები და მეთოდები მუნიციპალიტეტის განვითარების მისაღწევად.**

განვითარების დაგეგმვა მოიცავს მუნიციპალიტეტის არსებული მდგომარეობისა თუ რესურსების ობიექტურ აღწერასა და შეფასებას, ძლიერი თუ სუსტი მხარეების გამოვლენას, იმ პოტენციალის განსაზღვრას, რაც უზრუნველყოფს სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილურ პოზიტიურ ცვლილებასა და განვითარებას. მუნიციპალიტეტის პოტენციალის გათვალისწინებით, განისაზღვრება განვითარების პრიორიტეტები და შედგება ღონისძიებათა კომპლექსური გეგმა პრიორიტეტულ მიმართულებათა განსახორციელებლად, რასაც მათი შესრულება მოჰყვება.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება უნდა იყოს სრულად ინტეგრირებული და გამომდინარეობდეს მუნიციპალიტეტის საერთო განვითარებიდან. ამასთან, ადგილობრივი ეკონომიკური დაგეგმვისას აუცილებლად გასათვალისწინებელია ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის სპეციფიკაც საბაზრო ეკონომიკის პირობებში.

დაგეგმვის ზოგადი ამოცანაა განვითარების გეგმის შედგენა განსაზღვრული პერიოდისათვის („დაგეგმვის ჰორიზონტი“). დაგეგმვის ფორმალური ამოცანაა შესაძლო გადანაცვებლებათაგან საუკეთესო და ოპტიმალური გადანაცვებლების პოვნა. რაც უფრო ახლოა „დაგეგმვის ჰორიზონტი“, მით პრიორიტეტული ხდება მიმდინარე მოთხოვნები და იზრდება მათი დამოკიდებულება ბაზარზე არსებულ მდგომარეობაზე. ამის საწინააღმდეგოდ, რაც უფრო შორსაა „დაგეგმვის ჰორიზონტი“, მით მეტი ყურადღება ექცევა ეკონომიკური სისტემის პერსპექტიულ მოთხოვნილებებს. „დაგეგმვის ჰორიზონტი“ შეიძლება იყოს გრძელვადიანი (7, 10 ან 15 წლიანი), საშუალოვადიანი (5-7 წლიანი) ან მოკლევადიანი (1-3 წლიანი).

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა აუცილებელია, რადგან იგი:

- უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის მდგრად განვითარებას, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეხმარება სწორი გადანაცვებლების მიღებაში ყოველ მიმდინარე საკითხზე;
- არის მუნიციპალიტეტის მწირი და შეზღუდული რესურსების ოპტიმალური და მაქსიმალურად ეფექტიანი გამოყენების აუცილებელი წინაპირობა;
- იძლევა არსებული რესურსების ინვენტარიზაციის, მათი ეფექტიანი გამოყენებისა და ახალი რესურსების მოძიების შესაძლებლობას;
- ბიძგს აძლევს საინვესტიციო პროგრამებსა და პროექტებს, რაც ძლიერი არგუმენტია ინფრასტრუქტურისა თუ კომუნალური ქსელის რეკონსტრუქციისა და მოდერნიზაციის მიზნით, საბიუჯეტო თუ არასაბიუჯეტო სახსრების გამოყენების დასასაბუთებლად;
- ამაღლებს მუნიციპალიტეტის იმიჯს და იზიდავს ინვესტორებს;
- საუკეთესო ინსტრუმენტია ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მოსახლეობის თანამშრომლობის უზრუნველსაყოფად; იძლევა ყველასათვის გასაგებ პასუხს უმთავრეს აქტუალურ კითხვებზე – რა, სად, როდის და რატომ უნდა განხორციელდეს. სწორედ ამ კითხვებში ვლინდება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესები და მათზე პასუხების ძიებაა საფუძველი ადგილობრივი მოსახლეობისა და თვითმმართველობის ორგანოების თანამშრომლობის ჩამოყასალიბებლად. ეს არის ერთგვარი შეთანხმება ბიზნესსექტორს, მოსახლეობასა და თვითმმართველობის ორგანოებს შორის, რომ ერთობლივად იზრუნონ საერთო პრობლემების გადაწყვეტაზე. ასეთ ვითარებაში მოსახლეობაც და თვითმმართველობის ორგანოებაც ერთ მხარეზე დგებიან და თანაბრად ხდებიან დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესის სუბიექტები. ეს არის შესაძლებლობა, აღმოიფხვრას მოსახლეობის ინდიფერენტობა და უნდობლობა ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ. ეს არის გზა მდგრადი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისა და, ასევე, პასუხისმგებლიანი სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბებისათვის. განვითარების დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში მოქალაქეთა აქტიური მონაწილეობა, ერთი მხრივ, ამაღლებს მოქალაქეთა ცნობიერებას „ხალხს აფხიზლებს, ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადო მზრუნველობისათვის ხალისს უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწურთინს და ავარჯიშებს“ (ილია ჭავჭავაძე), ხოლო, მეორე მხრივ, აძლიერებს თვითმმართველობის ორგანოთა პასუხისმგებლობას, რეალურ შინაარსს სძენს მოსახლეობის წინაშე მათ ანგარიშვალდებულებას და იძლევა იმის გარანტიას, რომ განვითარების დაგეგმვის მიზნით მიღებული დოკუმენტები ქალაქში არ დარჩება.

ეს არგუმენტები და მსოფლიოს განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება მიუთითებს, რომ განვითარების დაგეგმვა უმთავრესი საკითხია, რომლის გარეშეც შეუძლებელია არსებული პრობლემების გადაწყვეტა და წარმატების მიღწევა.

5. განვითარების დაგეგმვის დოკუმენტაცია

მუნიციპალიტეტის განვითარების და, მათ შორის, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა კომპლექსური და თანამიმდევრული პროცესია, როცა შემუშავდება დაგეგმვის დოკუმენტები. დაგეგმვის დოკუმენტები, ფორმისა და მოქმედების ვადის მიხედვით, შეიძლება ოთხ ძირითად ტიპად დაიყოს:

ა) კონცეფცია – მოიცავს განვითარების კონცეპტუალურ საკითხებს, ძირითად მიზნებსა და პრინციპებს. შეიძლება ითქვას, რომ ეს არის განვითარების იდეოლოგია, ფილოსოფია, ზოგადი ხასიათის დოკუმენტი, რომელიც კონკრეტული ვადით არ შემოიფარგლება;

ბ) სტრატეგია – ადგენს საშუალო (5-10 წელი) ან გრძელვადიან (10-15 წელი) ხედვას, რომლითაც განისაზღვრება განვითარების პრიორიტეტები, ამოცანები, მათი შესრულების გზები და ეტაპები;

გ) პროგრამა (პრიორიტეტების დოკუმენტი) – მოკლევადიანი (3-5 წელი) დოკუმენტი, რომელიც აერთიანებს განვითარების სტრატეგიის რეალიზაციის მიზნით გასატარებელ ღონისძიებებსა და პროექტებს;

დ) სამოქმედო გეგმა – მოკლევადიანი (1-2 წელი) დოკუმენტი, რომლითაც განისაზღვრება პროგრამებში აღნიშნულ ღონისძიებათა და პროექტების თანმიმდევრობა, შესრულებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანო, შესრულების ვადები და შეფასების ინდიკატორები, დაფინანსების მოცულობა და წყაროები.

დაგეგმვის დოკუმენტების ეს კლასიფიკაცია, რა თქმა უნდა, პირობითია და დამოკიდებულია ქვეყანასა თუ თვითმმართველ ერთეულში მიმდინარე პროცესებზე. განვითარებად ქვეყნებში, სადაც არ დასრულებულა რადიკალური რეფორმების პროცესი, როგორც წესი, ძირითადი აქცენტი საშუალო და მოკლევადიან გეგმებზე კეთდება. ამ დოკუმენტებში ნაკლებადაა წარმოდგენილი კონცეპტუალური საკითხები და, ძირითადად, განისაზღვრება:

- მუნიციპალიტეტში არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის სურათი, თვითმმართველი ერთეულის ძლიერი და სუსტი მხარეები, შესაძლებლობები და საფრთხეები;
- ძირითადი პრობლემები;
- განვითარების პრიორიტეტული მიმართულებები;
- პრიორიტეტული მიზნები და ამოცანები;
- პრიორიტეტული მიზნების მისაღწევად და ამოცანების გადასაწყვეტად საჭირო რესურსები;
- სამოქმედო გეგმი, სამოქმედო პროგრამები და მათი განხორციელების შეფასების კრიტერიუმები;
- შემოსავლებისა და ხარჯების ფინანსური გეგმა (წლის ბიუჯეტი).

გარდა ზემოაღნიშნულისა, მუნიციპალიტეტის განვითარების დაგეგმვისათვის ასევე მნიშვნელოვანია საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ისეთი დოკუმენტები, როგორცაა:

- ა) სივრცითი ტერიტორიული დაგეგმარების დოკუმენტები – დასახლებისა და თვითმმართველი ერთეულის განაშენიანების გენერალური გეგმები და სხვა;
- გ) დარგობრივი და დასახლების განვითარების კომპლექსური პროგრამები, საინვესტიციო პროექტები და სხვა.

ადგილობრივი ეკონომიკური დაგეგმვით განისაზღვრება მუნიციპალიტეტის პოლიტიკა და, შესაბამისად, დაგეგმვის დოკუმენტები მუნიციპალური პოლიტიკის დოკუმენტებია. ამ დოკუმენტების მომზადებისას აუცილებლად გასათვალისწინებელია „პოლიტიკის დოკუმენტის შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესი“, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2019 წ. 20 დეკემბერს N629 დადგენილებით დაამტკიცა⁵. წესს თან ახლავს შესაბამისი სახელმძღვანელო და დეტალური ინსტრუქციები. მთავრობის ამ დადგენილებით დამტკიცებული წესის მიზანია „შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების დანერგვა და ამ მიმართულებებით ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების ჩამოყალიბება.“ მართალია, დადგენილების თანახმად, ეს „წესი ვრცელდება პოლიტიკის დოკუმენტებზე, რომლებიც დასამტკიცებლად წარმოდგინდება საქართველოს მთავრობას,“ მაგრამ მასში განსაზღვრული ძირითადი პროცედურებიც და სტრუქტურაც აუცილებლად გასათვალისწინებელია მუნიციპალური პოლიტიკის დოკუმენტების მომზადებისას.

6. განვითარების დაგეგმვის ლაგეგმვის კინციპები

განვითარების დაგეგმვა უნდა დაეფუძნოს შემდეგ ძირითად პრინციპებს:

1) **კანონიერება** – დაგეგმვის პროცესი უნდა წარმართოს მოქმედი კანონმდებლობისა და თვითმმართველი ერთეულის სამართლებრივი აქტების შესაბამისად. საქართველოს კანონმდებლობით, კერძოდ, „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით“ წესრიგდება პრიორიტეტების დოკუმენტის, მუნიციპალური პროგრამების, საინვესტიციო პროგრამებისა და პროგრამული და კაპიტალური ბიუჯეტის შინაარსი, მათი შედგენის ძირითადი ეტაპები და ურთიერთმიმართება. დაგეგმვის დოკუმენტის შედგენის მეთოდოლოგია და დაგეგმვის პროცესის ორგანიზების წესები უნდა მოწესრიგდეს მუნიციპალიტეტის სამართლებრივი აქტებით.

2) **ინფორმაციის ობიექტურობა და სანდოობა** – განვითარების დაგეგმვა ობიექტურ და სანდო ინფორმაციას უნდა ემყარებოდეს. ამისათვის სავალდებულოა:

- ა) საინფორმაციო პროცესების (ინფორმაციის მოპოვება, სელექცია, დამუშავება, ანალიზი, ახალი ინფორმაციის შექმნა და განაწილება) რაციონალური მართვა, გამართული საინფორმაციო-საკომუნიკაციო სისტემის აწყობა;
- ბ) დაგეგმვისას ოფიციალური სტატისტიკის გამოყენება და ადგილობრივი სამსახურების მიერ ოფიციალური სტატისტიკის სწორად, ზუსტად და თანამიმდევრულად წარმოება, სტატისტიკური სტანდარტებისა და მეთოდოლოგიის დაცვა.

⁵<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0>

- 3) **რაციონალური გათვლა** – მუნიციპალიტეტის განვითარება რაციონალურად და თანმიმდევრულად უნდა დაიგეგმოს. საჭირო ინფორმაცია მეცნიერული მეთოდოლოგიის საფუძველზე უნდა გაანალიზდეს. განვითარების მიზნები, ამოცანები და პრიორიტეტები ლოგიკური კავშირების შესაბამისად უნდა განისაზღვროს. ამასთან, დასახული პრიორიტეტები და გეგმები უნდა შეესაბამებოდეს მუნიციპალიტეტის ხელთ არსებულ რესურსებს, ამ რესურსების ოპტიმალურ და რაციონალურ გამოყენებას. მუნიციპალური პროგრამები და საინვესტიციო პროექტები პრიორიტეტების მიხედვით უნდა დაიგეგმოს, რომელთა შესაფასებლადაც ობიექტურად გაზომვადი კრიტერიუმები უნდა შეირჩეს.
- 4) **უნყველობა** – მნიშვნელოვანია, რომ განვითარება უნყვეტი ციკლის სახით იგეგმებოდეს. დამტკიცებული პრიორიტეტები და პროგრამები უნდა ზუსტდებოდეს და სწორდებოდეს ყოველ მომდევნო წელს, მიღწეული შედეგებისა და არსებული ვითარების ანალიზის საფუძველზე.
- 5) **კომპლექსური დაგეგმვა** – განვითარება კომპლექსურად უნდა დაიგეგმოს და ერთდროულად მოიცავდეს როგორც დარგობრივ, ისე ტერიტორიულ ასპექტებს. პრიორიტეტები უნდა გამოიკვეთოს ცალკეული დარგებისა და მუნიციპალიტეტის დასახლებების მიხედვით. მნიშვნელოვანია, რომ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა, როგორც შინაარსით, ასევე პროცედურულად, უკავშირდებოდეს სივრცით-ტერიტორიულ გეგმარებას. განვითარების მიზნები და ამოცანები უნდა აისახოს ქალაქგეგმარებით დოკუმენტებში. ასევე, ქალაქგეგმარების ლოგიკა, თავის მხრივ, გავლენას უნდა ახდენდეს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრაზე. პრიორიტეტების დოკუმენტის შემუშავება და მიღება საბიუჯეტო დაგეგმვის განუყოფელი ნაწილია. ცხადია, ყოველი მომდევნო წლის ბიუჯეტის დაგეგმვა უშუალოდ არის დამოკიდებული პრიორიტეტების განსაზღვრაზე და მათ მიხედვით მუნიციპალური პროგრამებისა თუ საინვესტიციო პროექტების შემუშავებაზე. ამავდროულად, თავისთავად ცხადია, პრიორიტეტების და პროგრამების დაგეგმვა დამოკიდებულია საბიუჯეტო შემოსავლებზე.
- 6) **პასუხისმგებლობათა ზუსტი და მკაფიო განაწილება** – დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებისას ზუსტად, მკაფიოდ უნდა განისაზღვროს თვითმმართველობის თანამდებობის პირთა და სტრუქტურული ერთეულების მოვალეობები თუ პასუხისმგებლობები. ასევე, ამ პროცესში ჩართული ბიზნესსექტორისა და მოსახლეობის მონაწილეობის პროცედურები და ფუნქციები.
- 7) **ეროვნულ და რეგიონულ განვითარებასთან თავსებადობა** – ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა უნდა ეთანადებოდეს ქვეყნის ეროვნულ და რეგიონულ განვითარებას. მუნიციპალური დაგეგმვის დოკუმენტები უნდა იყოს ჰარმონიზებული ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტთან, რეგიონის განვითარების სტრატეგიასა და გეგმასთან.
- 8) **სამართლიანობა** – ადგილობრივი ეკონომიკური ღირებულებები თანაბრად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა მოქალაქისა და სუბიექტისათვის, მუნიციპალიტეტის მთელ ტერიტორიაზე.
- 9) **მდგრადობა** – ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიზნით განხორციელებული პროგრამები თუ პროექტები უნდა იყოს ხანგრძლივი და განგრძობადი, ტექნიკური, ინსტიტუციური და ფინანსური კუთხით.
- 10) **სოციალური ორიენტაცია** – ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება სოციალური ასპექტების გათვალისწინებით უნდა დაიგეგმოს, რისი უმთავრესი მიზანიც მოქალაქეთა კეთილდღეობის ამაღლება იქნება.

11) **პარტნიორობა** – ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვისას გასათვალისწინებელია საჯარო და კერძო სექტორებთან პარტნიორობის პრინციპი. პრიორიტეტების განსაზღვრისას და, რაც მთავარია, მუნიციპალური პროგრამებისა თუ საინვესტიციო პროექტების შემუშავებისას, არსებითია ბიზნესსექტორისა და სამოქალაქო საზოგადოების დაინტერესება, მათი თანამონაწილეობა.

12) **მოქალაქეთა თანამონაწილეობა და ტრანსფარენტულობა** – ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის პროცესი საჯარო, ღია და გამჭვირვალე უნდა იყოს. მასში გარანტირებულად უნდა ჩაერთონ სამეწარმეო სუბიექტები და მოქალაქეები. დაგეგმვის ყოველ სტადიაზე, ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს უნდა შეეძლოს, სრული და ამომწურავი ინფორმაცია მიიღოს დაგეგმვის დოკუმენტებზე, აგრეთვე, წარადგინოს საკუთარი მოსაზრებები. დაგეგმვის დოკუმენტების შემუშავებისას უნდა წახალისდეს მოქალაქეთა ჩართულობა. მნიშვნელოვანია დაგეგმვის დოკუმენტთა საჯარო განხილვების ორგანიზება და მოსახლეობის გამოკითხვები. განვითარების მიზნით, ნებისმიერ ფიზიკურ და იურიდიულ პირს ხელი უნდა მიუწვდებოდეს ინფორმაციაზე რესურსების გამოყოფის, გადანაწილებისა და გამოყენების შესახებ.

თავი III. საგენაკემო საქმიანობის ხელშეწყობის ზოგადი

1. საგენაკემო საქმიანობის ხელშეწყობის უშუალო და ირიბი ზოგადი

მუნიციპალიტეტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანაა ისეთი ეკონომიკური ბაზის შექმნა, რომელიც საშუალებას მისცემს თვითმმართველობის ორგანოებს, ეფექტიანად შეასრულონ მათზე დაკისრებული ფუნქციები, სოციალური და ეკონომიკური განვითარებისა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლების უზრუნველსაყოფად. „ამიტომაც, შეიძლება ითქვას, რომ მუნიციპალიტეტები ლოკალურ დონეებზე ქმნიან სახელმწიფოს ეროვნული ეკონომიკის განვითარების საფუძვლებს.“

განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ადგილობრივ საფინანსო-ეკონომიკურ პოლიტიკაში წამყვანი ადგილი უჭირავს ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ სამენარმეო საქმიანობისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნას.

სამენარმეო საქმიანობას მუნიციპალიტეტმა ხელი ორი მიმართულებით შეიძლება შეუწყოს: უშუალო და ირიბი ფორმით.

სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის უშუალო ფორმებია:

- ა) კერძო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნება;
- ბ) კერძო სამართლის იურიდიული პირის წილებისა და აქციების ფლობა და მართვა;
- გ) მენარმე სუბიექტთან ერთად კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება;
- დ) სუბსიდირება;
- ე) საჯარო და კერძო თანამშრომლობა.

სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის ირიბი ფორმაა ამგვარი საქმიანობისათვის ხელშემწყობი გარემოს შექმნა:

- ა) ინვესტიციების მოზიდვა;
- ბ) მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მოქმედი მცირე და საშუალო მენარმეთა მხარდაჭერა;
- გ) ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობის განვითარება;
- დ) მოსახლეობის თვითდასაქმებისა და სოციალურ სანარმოთა მხარდაჭერა.

სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის უშუალო ფორმის შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტი თავად მონაწილეობს სამენარმეო საქმიანობაში ან მატერიალური თუ ფინანსური რესურსების გამოყენებით (სუბსიდირებით), უშუალოდ ზემოქმედებს სამენარმეო საქმიანობის განვითარებაზე.

სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის ირიბი ფორმა გულისხმობს ისეთი ინსტრუმენტების გამოყენებას, რომლებიც მიმართულია ამ ტიპის საქმიანობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნაზე. შესაბამისი ღონისძიებები - მაგალითად, ადგილობრივი გადასახადების და მოსაკრებლების შემცირება, ბიზნეს-ინკუბატორის ან საკონსულტაციო ცენტრის შექმნა - თანაბრად ეხება მუნიციპალიტეტში მოქმედ ყველა სამენარმეო სუბიექტს (თუმცა, შეიძლება არსებობდეს პრიორიტეტული მიმართულებებიც). ხელშეწყობის ირიბი ფორმის მიზანია ინვესტიციების მოზიდვა, ბიუროკრატიული ბარიერების მოხსნა, სამენარმეო საქმიანობის ახალი პერსპექტივების წარმოჩენა, ინოვაციების ხელშეწყობა, კონკურენტული და თავისუფალი ბაზრის განვითარების უზრუნველყოფა.

ერთი მხრივ, ცხადია, რომ თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის განვითარება, პირველ რიგში, გამორიცხავს ეკონომიკურ საქმიანობაში ადმინისტრაციული ხასიათის ჩარევებს. საჯარო სტრუქტურის (სახელმწიფო თუ მუნიციპალიტეტის) ნებისმიერი ჩარევა სამენარმეო საქმიანობაში შეიცავს ამგვარი საქმიანობის თავისუფლების ხელყოფის საფრთხეს. ამიტომ, როგორც წესი, მუნიციპალიტეტმა მინიმუმამდე უნდა შეამციროს სამენარმეო საქმიანობაში უშუალო ჩარევის ფორმები და, ძირითადად, მენარმეობის განვითარებისათვის ხელსაყრელი გარემოს ჩამოყალიბებაზე უნდა იზრუნოს. თუმცა, ეს არ ნიშნავს მუნიციპალიტეტის სრულ ჩამოშორებას სამენარმეო საქმიანობიდან. არსებობს სფეროები, სადაც მუნიციპალიტეტი არა მხოლოდ უფლებამოსილი, არამედ ვალდებულიცაა ჩაერთოს ასეთი სახის საქმიანობაში. მაგალითად, ასეთია მუნიციპალური ქონების მართვა, ამ ქონების სასყიდლიანი სარგებლობის უფლებით გაცემა ან პრივატიზება, მომსახურების ან საქონლის შესყიდვა და ა.შ. თუმცა, ცხადია, ყველა ეს საქმიანობა ხორციელდება არა თავისუფალი ეკონომიკის, არამედ სპეციალური კანონით დადგენილი წესების შესაბამისად.

გემოაღნიშნული საკითხების გარდა, მუნიციპალიტეტის სამენარმეო საქმიანობაში ჩარევა აუცილებელია მენარმეობის განვითარების სტიმულირებისათვის. საბაზრო ეკონომიკის ჩამოყალიბებისას მხოლოდ სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლების უზრუნველყოფა საკმარისი არ არის. სამენარმეო საქმიანობის დაწყება და წარმატება დამოკიდებულია როგორც საწყისი კაპიტალის არსებობაზე, ასევე სამენარმეო საქმიანობის წარმართვის ცოდნასა და უნარ-ჩვევებზე. ასევე, მოთხოვნა-მიწოდებისა და ბაზრის საჭიროებებზე ინფორმაციის არსებობასა და ხელმისაწვდომობაზე. სწორედ ამ საკითხების გადაწყვეტაში შეუძლია მუნიციპალიტეტს მნიშვნელოვანი როლი ითამაშოს და ხელი შეუწყოს სამენარმეო საქმიანობის განვითარებას. ამასთან, საყურადღებოა, რომ მუნიციპალიტეტი სამენარმეო საქმიანობაში სიფრთხილითა და ზომიერებით ჩაერთოს, რათა მისმა მოქმედებამ, ხელშეწყობის ნაცვლად, ბიზნესის განვითარება არ შეაფერხოს. ამიტომაცაა, რომ მუნიციპალიტეტის, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ სამენარმეო საქმიანობის უშუალო განხორციელება და სამენარმეო საქმიანობაში მონაწილეობა არაერთგვაროვნად ფასდება.

2. მუნიციპალიტეტის მიერ კვიპო სავაჭრო იურიდიული პირის დაფუძნება

მუნიციპალიტეტის მიერ სამეწარმეო იურიდიული პირის დაფუძნება სამეწარმეო საქმიანობის უშუალო ხელშეწყობის ერთ-ერთი ფორმაა. მუნიციპალიტეტი ქმნის სამეწარმეო სუბიექტს, რომელიც სამეწარმეო საქმიანობას მის მიერ დამტკიცებული წესდებით და განსაზღვრული უფლებამოსილებით ახორციელებს. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით, სამეწარმეო საქმიანობა განიშარტება, როგორც „მართლზომიერი და არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად“. მუნიციპალიტეტის საქმიანობის მიზანი არ არის მოგების მიღება. ამ მხრივ, სამეწარმეო სუბიექტის შექმნა, გარკვეულწილად, ეწინააღმდეგება საჯარო დანებსუბულების ბუნებას. საჯარო ქონება და ფინანსები სამეწარმეო მიზნით გამოიყენება.

სამეწარმეო საქმიანობა სამოქალაქო სამართლებრივი ურთიერთობაა. როგორც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 24-ე მუხლის მე-3 პუნქტი განსაზღვრავს, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირები სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობენ ისევე, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები“. მიუხედავად ამისა, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სამეწარმეო საქმიანობა კანონით იზღუდება, რადგან ის ხელისუფლების ნაწილია და შესაბამისი ფუნქციები აქვს. მართალია, კანონმდებლობა მუნიციპალიტეტს არ უკრძალავს ამგვარ საქმიანობას, მაგრამ უნესებს მთელ რიგ შეზღუდვებსა და რეგულაციებს. კერძოდ, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 1061-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, დააფუძნოს სააქციო საზოგადოება, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. მუნიციპალიტეტს აგრეთვე უფლება აქვს, გახდეს სააქციო საზოგადოების, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის პარტნიორი/აქციონერი/წევრი.“

როგორც ვხედავთ, კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნებასთან დაკავშირებით, თვითმმართველობის კოდექსი ადგენს ორ ძირითად შეზღუდვას:

- 1) მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, დააფუძნოს კერძო სამართლის იურიდიული პირი მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში;
- 2) მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, დააფუძნოს სამეწარმეო სუბიექტი მხოლოდ შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების ან სააქციო საზოგადოების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლი უფრო არსებით შეზღუდვას აწესებს სამეწარმეო სუბიექტის დაფუძნებასთან დაკავშირებით: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ეკრძალებათ „სამეწარმეო სტრუქტურების შექმნა, თუ ეს იწვევს კონკურენციის შესუსტებასა და შეზღუდვას“.

არსებული პრაქტიკა აჩვენებს, რომ მუნიციპალიტეტის მიერ სამენარმეო სუბიექტის დაფუძნება, ხშირ შემთხვევაში, არამიზანშეწონილია, რადგან მისი საქმიანობა, როგორც წესი, არაეფექტიანია. ამის მიზეზი ის არის, რომ, ჩვეულებრივ, ასეთი სუბიექტების საქმიანობა დოტაციური და არა მომგებიანია, რაც ეწინააღმდეგება „მენარმეთა შესახებ“ კანონის განმარტებას. აღნიშნული განმარტების თანახმად, „სამენარმეო საქმიანობად მიიჩნევა მართლზომიერი და არაერთგვარადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად.“ რამდენადაც მუნიციპალიტეტის მიერ შექმნილმა მენარმე სუბიექტმა შეიძლება შეზღუდოს კონკურენცია და შექმნას არახელსაყრელი გარემო შესაბამისი მიმართულებით სამენარმეო საქმიანობის განვითარებისთვის, თითქოს ცალსახა უნდა იყოს მუნიციპალიტეტების მხრიდან სამენარმეო სუბიექტების დაფუძნებაზე უარის თქმა. მაგრამ, მეორე მხრივ, სამენარმეო საქმიანობა, განსაკუთრებით პერიფერიებში, სუსტად არის განვითარებული, ხოლო სხვა მუნიციპალიტეტიდან ამა თუ იმ მომსახურების შესყიდვა ბევრად უფრო ძვირი ჯდება. ამის გათვალისწინებით, გამოსავალი ვერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნაა, რომლის მეშვეობითაც მუნიციპალიტეტი საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში მიაწოდებს მოსახლეობას მისთვის აუცილებელ მომსახურებას (გაიტანს ნარჩენებს). დღესდღეობით სწორედ ამ მიდგომით ახერხებენ მუნიციპალიტეტები გარკვეული სერვისების მიწოდებას. თუმცა, ცხადია, ეს არ არის პრობლემის გადანაცვება.

მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ იურიდიულ პირთა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის განსაზღვრისას, მიდგომა არაერთგვაროვანია. ერთსა და იმავე სახის მომსახურებას (მაგალითად: ნარჩენების გატანა, წყალმომარაგება) ზოგ მუნიციპალიტეტში ასრულებს მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული სამენარმეო სუბიექტი - შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, ხოლო ზოგან - არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი. ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ ორგანიზაცია დოტაციურია და ვერ იღებს მოგებას, არ ნიშნავს, რომ ის არაკომერციულია. ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა განისაზღვრება საქმიანობის ბუნებით და არა ფაქტობრივი მდგომარეობით. სამენარმეო საქმიანობა ეკონომიკური საქმიანობაა, რომლის სახეებიც განსაზღვრულია საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მიერ დამტკიცებული კლასიფიკატორით. ამ კლასიფიკატორის 38.1 პუნქტით, ნარჩენების შეგროვება ეკონომიკური საქმიანობაა. შესაბამისად სუბიექტი, რომლის ფუნქციაც ნარჩენების შეგროვებაა, სამენარმეო სუბიექტად ითვლება. არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ეკონომიკური საქმიანობა შეიძლება მხოლოდ დამხმარე საქმიანობა იყოს, საიდანაც „მიღებული მოგება უნდა მოხმარდეს არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის მიზნების რეალიზებას. ასეთი საქმიანობის შედეგად მიღებული მოგების განაწილება არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის დამფუძნებლებს, წევრებს, შემომწირველებს, აგრეთვე ხელმძღვანელობისა და წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების მქონე პირებს შორის დაუშვებელია“ (საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 25-ე მუხლის მე-5 ნაწილი). თუმცა, ძირითადი პრობლემა არასწორი სამართლებრივ-ორგანიზაციული ფორმით დაფუძნება კი არაა, არამედ მონოპოლიზაცია, რაც მუნიციპალიტეტის მიერ ამ სუბიექტის დაფუძნებას მოჰყვება შედეგად. სხვა მენარმე სუბიექტები არ არიან დაინტერესებულნი და ვერც ერთვებიან იმ ფუნქციების შესრულებაში, რასაც მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებული ვერძო სამართლის იურიდიული პირი ახორციელებს. ამასთან, ვერძო სამართლის იურიდიული პირი მთლიანად მუნიციპალური ბიუჯეტის დაფინანსებაზეა, ამდენად, არ არის დაინტერესებული მომსახურების გაუმჯობესებითა და მოგების მიღებით. შედეგად,

მუნიციპალიტეტის მიერ სამენარმეო საქმიანობის უშუალო განხორციელება ამ ფორმით, ერთი მხრივ, აფერხებს შესაბამის სფეროში ახალი სამენარმეო სუბიექტების ჩართვას და სამენარმეო საქმიანობის განვითარებას, ხოლო მეორე მხრივ, ვერ უზრუნველყოფს საზოგადოებრივი მომსახურების გაუმჯობესებას. ეს ეხება არა მხოლოდ ნარჩენების მართვას, არამედ ყველა იმ სფეროს, სადაც მუნიციპალიტეტი სამენარმეო სუბიექტს ქმნის.

თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტებმა უარი უნდა თქვან სამენარმეო სუბიექტების დაფუძნებაზე. სამენარმეო სუბიექტის დაფუძნებით, მუნიციპალიტეტი აქტიურად ზემოქმედებს სამენარმეო გარემოზე. შესაბამის ტერიტორიაზე ახალი სამენარმეო სუბიექტის წარმოქმნით, ააქტიურებს ამგვარ საქმიანობას. მაგრამ სამენარმეო სუბიექტის დაფუძნებით გამოწვეული ზემოაღნიშნული პრობლემების მოსაგვარებლად, აუცილებელია მუნიციპალიტეტმა უმოკლეს ვადაში მოახდინოს ამ იურიდიული პირის სრული ან ნაწილობრივი (როცა ქონება რჩება მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში, ხოლო მართვის უფლება გადაეცემა კერძო სუბიექტს) პრივატიზება. საკითხის ამგვარად გადაწყვეტა სრულად გამოირიცხავს როგორც კონკურენციის შეზღუდვის საფრთხეს, ისე იურიდიული პირის მუდმივ დოტაციაზე ყოფნას. ამ პირობით მუნიციპალიტეტებმა არა თუ უარი უნდა თქვან, არამედ პირიქით, მეტად უნდა გაააქტიურონ სამენარმეო სუბიექტების დაფუძნების პროცესი. ასპარეზი ამ მიმართულებით ფართოა. მართალია, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალიტეტს უფლებას აძლევს, შექმნას კერძო სამართლის იურიდიული პირი მხოლოდ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, მაგრამ ეს უფლებამოსილება საკმაოდ ფართოა. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებას მხოლოდ კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტით დადგენილი საკითხები არ განეკუთვნება. იგი „უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით“. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების პროგრამირება და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა არის ის საფუძველი, რომელზე დაყრდნობითაც მუნიციპალიტეტმა უნდა იხელმძღვანელოს და განსაზღვროს, რომელ სფეროში, რა მიმართულებით და რომელ ადმინისტრაციულ ერთეულში იქნება ოპტიმალური სამენარმეო სუბიექტის დაფუძნება, მისი შემდგომი პრივატიზების პირობით. დაფუძნებული სუბიექტის პრივატიზება პრობლემატური რომ არ გახდეს (შესაძლოა არ აღმოჩნდეს პირი, რომელსაც ექნება შესაძლებლობა და/ან სურვილი შეიძინოს ეს საწარმო), შესაძლებელია მისი თანდათანობითი გამოსყიდვა, ან სამენარმეო სუბიექტი უნდა დაფუძნდეს სააქციო საზოგადოების ფორმით (ნაცვლად შეზღუდული პასუხისმგებლობის საწარმოსი). გამოშვებულ აქციებს შემდეგ ადგილობრივი მოსახლეობა შეიძენს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი სააქციო საზოგადოების დაარსებას უშვებს, თუმცა ამ უფლებას, პრაქტიკულად, არ იყენებენ. ამ ფორმით, ერთი მხრივ, სამენარმეო საქმიანობაში მოსახლეობის ფართო ფენები ჩაერთვებიან, ხოლო მეორე მხრივ, მოიხსნება სამენარმეო საქმიანობის დაწყების ძირითადი ხელშემშლელი პრობლემა - საწყისი კაპიტალის არარსებობა. მუნიციპალიტეტის მიერ საკუთარი ქონებით სამენარმეო სუბიექტის დაფუძნება (ეს ქონება უმეტესწილად გამოუყენებელია და ამით უკვე სარგებელი მოაქვს) ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს აძლევს საშუალებას, ამ საწარმოს თანდათანობითი გამოსყიდვით ჩაერთოს სამენარმეო საქმიანობაში საწყისი კაპიტალის წინასწარი დაბანდების გარეშე.

3. წილობრივი მონაწილეობა. აქციები და წილები

სამენარმეო სუბიექტის შექმნის გარდა, სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის სხვა ფორმაც არსებობს. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის მიერ სამენარმეო სუბიექტის დაფუძნება კერძო სუბიექტებთან ერთად, წილობრივი ფორმით. ასეთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტი კერძო სუბიექტთან ერთად აფუძნებს შებენი უძრავი საკუთრების საზოგადოებას ან სააქციო საზოგადოებას.

ერთობლივი დაფუძნების გარდა, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 1061-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტს უფლება აქვს, „გახდეს სააქციო საზოგადოების, შებენი უძრავი საკუთრების საზოგადოების, არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის პარტნიორი/აქციონერი/წევრი“. კანონის ეს ჩანაწერი მუნიციპალიტეტს სამენარმეო სუბიექტების ინვესტირების საშუალებას აძლევს, მათი წილის/აქციების შექმნით. ესეც სამენარმეო საქმიანობის წახალისებისა და მასში უშუალო მონაწილეობის მნიშვნელოვანი მექანიზმია. ცხადია, ორივე შემთხვევაში - ერთობლივი დაფუძნებისა თუ წილებისა და აქციების შექმნისას - სამენარმეო საქმიანობაში მონაწილეობის საფუძველია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმით განსაზღვრული პრიორიტეტული სფეროები. ამასთან, აუცილებლად გასათვალისწინებელია, რომ ორივე შემთხვევაში სამენარმეო სუბიექტის მოქნილობისა და ეფექტიანობის შესანარჩუნებლად საჭიროა მართვის საკონტროლო პაკეტი კერძო სუბიექტის ხელში რჩებოდეს.

4. სუბსიდიკა

სამენარმეო საქმიანობის უშუალო ხელშეწყობის ფორმაა მუნიციპალიტეტის მიერ სამენარმეო სუბიექტის სუბსიდირება. „კონკურენციის შესახებ“ კანონი განმარტავს, რომ სახელმწიფო დახმარება (სუბსიდია) არის ეკონომიკური აგენტის (სამენარმეო საქმიანობის განმახორციელებელი სუბიექტის) მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება, რომელიც მოიცავს გადასახადისაგან გათავისუფლებას, გადასახადის შემცირებას ან გადავადებას, ვალის ჩამოწმებას, რესტრუქტურისაგან, სესხის ხელსაყრელი პირობებით გაცემას, საოპერაციო აქტივების გადაცემას, ფულადი დახმარების გაწევას, მოგების მიღების გარანტიის მიცემას, შეღავათების მინიჭებას და სხვა. სუბსიდიის გამოყენებისას გასათვალისწინებელია „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები, რომლის თანახმად, „აკრძალულია ეკონომიკური აგენტისათვის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის სახელმწიფო დახმარება (სუბსიდია) ნებისმიერი ფორმით, რომელიც აფერხებს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეფერხების საშიშროებას, გარდა იმ შემთხვევისა თუ ის:

- ა) გაცემა ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას;
- ბ) მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას;
- გ) მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას;
- დ) მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას;

ე) გაიცემა ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების სახით, უმნიშვნელო ოდენობით. ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;

ვ) მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.

კანონის თანახმად, „სააგენტოსთან შეთანხმებით შეიძლება დაშვებულ იქნეს სახელმწიფო დახმარება, რომელიც მნიშვნელოვნად არ ზღუდავს კონკურენციას ან არ ქმნის მისი მნიშვნელოვნად შეზღუდვის საშიშროებას და რომელიც გაიცემა:

ა) გარკვეული რეგიონების ეკონომიკური განვითარებისათვის;

ბ) კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის“.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტმა კონკრეტული საწარმოს სუბსიდირება უნდა გასწიოს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, კანონით დადგენილი წესების დაცვით. თუმცა, ეს არ გამოირიცხავს შესაძლებლობას, ეკონომიკური განვითარების გეგმიდან⁶ გამომდინარე, პრიორიტეტული მიმართულებების ხელშეწყობად, მუნიციპალიტეტმა გამოაცხადოს კონკურსი და ობიექტური კრიტერიუმებით, გამჭვირვალე პროცედურების საფუძველზე, გასცეს სუბსიდია კონკურსში გამარჯვებული ეკონომიკური აგენტისთვის, დადგენილი პირობების შესაბამისად.

⁶ არსებობს რამდენიმე მეთოდოლოგია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების გეგმის მოსამზადებლად, თუმცა, მათ მიხედვით მომზადებული გეგმის ძირითადი სტრუქტურა მსგავსია. მსოფლიო ბანკის მეთოდოლოგიის ნახვა შესაძლებელია ბმულზე: „ევროკავშირის ინიციატივა - მერები ეკონომიკური ზრდისთვის“ <https://www.m4eg.eu/media/1784/m4eg-concept-geo.pdf>

თავი IV. საჯარო და კერძო თანამშრომლობა

1. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის საპატივებიანი საუბრები

სამეწარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის უშუალო ფორმა და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების უმნიშვნელოვანესი მექანიზმია საჯარო და კერძო თანამშრომლობა. 2016 წლის 6 ივნისს საქართველოს მთავრობის N245 დადგენილებით დამტკიცდა „**საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტი**“⁷. ამ დოკუმენტმა გამოავლინა საქართველოს მთავრობის პოლიტიკური ნება, „განახორციელოს აუცილებელი სამართლებრივი და ეკონომიკური რეფორმა, საქართველოში კერძო სექტორის ჩართულობისა და ინვესტიციებისათვის მიმზიდველი გარემოს შექმნის, კერძო სექტორის გამოცდილებების, ტექნოლოგიური განვითარების, ინოვაციისა და ეფექტურობის გამოყენების, საინვესტიციო საჭიროებების უზრუნველყოფის, ეკონომიკის განვითარების და, ამგვარად, საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით, საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისა და ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობის მიზნით.“ პოლიტიკის დოკუმენტის დასკვნით ნაწილში ღიადაა მითითებული, რომ „საქართველოს მთავრობის სურვილია, წაახალისოს კერძო სექტორის მონაწილეობა საზოგადოებრივი/საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნისა და საზოგადოებრივი/საჯარო მომსახურების განვითარების პროცესში. შესაბამისად, საქართველოს მთავრობა გამოხატავს მზაობას, ხელი შეუწყოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესაძლებლობების გამოვლენას“.

პოლიტიკის დოკუმენტის ძირითადი მიზნებია:

- ა) ახალი საზოგადოებრივი/საჯარო ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების შექმნა და არსებულის გაუმჯობესება;
- ბ) საქართველოს მთავრობის მხრიდან ინვესტორებისა და საფინანსო ინსტიტუტებისათვის შეტყობინების მიწოდება, რომ მზად არის, წაახალისოს საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ასევე, ხელი შეუწყოს ამგვარი თანამშრომლობის პროექტებს;
- გ) საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ძირითადი პრინციპების დადგენა;
- დ) ინსტიტუციური სისტემის განსაზღვრა, რაც უზრუნველყოფს როგორც საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტების ეფექტიან განხორციელებას, ისე საჯარო ინტერესების დაცვას.

პოლიტიკის დოკუმენტით დადგენილი მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, 2018 წლის 1 ივლისიდან ძალაშია ამავე წლის 4 მაისს მიღებული კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“⁸. ამ კანონმა შექმნა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სამართლებრივი საფუძველი, დაადგინა აღნიშნული თანამშრომლობის პროექტის შემუშავება-განხორციელების წესები და პროცედურები, განსაზღვრა თანამშრომლობის პრინციპები.

⁷ <https://matsne.gov.ge/document/view/3298735?publication=0>

⁸ <https://matsne.gov.ge/document/view/4193442?publication=0>

კანონი განმარტავს საჯარო და კერძო თანამშრომლობას, როგორც *საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის გრძელვადიან თანამშრომლობას, რომელიც ხორციელდება სამუშაოს შესრულების ან/და საჯარო მომსახურების განვების მიზნით.*

თავიდანვე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობა ისევე ძველია, როგორც თავად საჯარო და კერძო ინსტიტუტები. თუმცა, ამ ურთიერთობამ განსაკუთრებული როლი და მნიშვნელობა გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან დიდ ბრიტანეთში შეიძინა, „კერძო საფინანსო ინიციატივის“ (Private Finance Initiative) ფორმატით. წარმატებულმა შედეგებმა განაპირობა ის, რომ ეს ინოვაციური პრაქტიკა ფართოდ გავრცელდა და დამკვიდრდა ევროპასა და მთელ მსოფლიოში. საჯარო და კერძო პარტნიორობა საჯარო ხელისუფლებასა (სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტი) და ბიზნესს შორის ურთიერთსასარგებლო თანამშრომლობაა, რომელიც მიმართულია საჯარო ინტერესების მქონე, საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტების ერთობლივად განხორციელებისკენ. თანამშრომლობის ეს მოდელი მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში წარმატებით მუშაობს ისეთ სფეროებში, როგორცაა ინფრასტრუქტურა, განათლება, ჯანმრთელობის დაცვა, წყალმომარაგება, სოფლის მეურნეობა და სხვა.

ამ ტიპის თანამშრომლობა მნიშვნელოვანი და სასარგებლოა როგორც სახელმწიფოს, ისე მუნიციპალიტეტისთვის, რადგან ამ გზით სრულდება საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი პროექტები, რისთვისაც საკმარისი საბიუჯეტო თანხები არ გააჩნიათ. პროექტებს სრულად ან დიდ წილად აფინანსებს კერძო პარტნიორი, რომელიც ამ გზით დებულობს მოგებას, ხოლო საჯარო პარტნიორი ამ პროექტის ღირებულებას პროექტის მთლიანი არსებობის პერიოდზე ანაწილებს. ამავდროულად, საჯარო-კერძო თანამშრომლობა სასარგებლოა კერძო სექტორისთვისაც, რადგან მას ეძლევა საშუალება, საკუთარი სახსრები მომგებიანად დააბანდოს საჯარო სექტორში და მიიღოს გარანტირებული მოგება.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა ეფუძნება ურთიერთსარგებლიანობას. ორივე სექტორი ერთმანეთს სთავაზობს იმას, რაშიც უპირატესობა აქვს. ხელისუფლება ფლობს უძრავ ქონებას, ინფრასტრუქტურას, კომუნიკაციებს, ასევე, უფლებას, დააწესოს საგადასახადო შეღავათები, გასცეს ლიცენზიები და ნებართვები. თუმცა, შეიძლება არ ჰქონდეს ფული, „ნოუ-ჰაუ“ (შესაბამისი ცოდნა და ტექნოლოგიები) და სფეროს მართვის გამოცდილება, რაც აქვს კერძო სექტორს. სწორედ ასეთ შემთხვევაში დგება თანამშრომლობა, რომელიც სასარგებლო და მომგებიანია ორივე მხარისთვის. „ამ ერთგვარი სინერგიით იქმნება ის, რომ საჯარო და კერძო სექტორი ერთმანეთს ავსებს, რის შედაგადაც, საბოლოო ჯამში, უფრო ძლიერები და ეფექტიანები არიან“⁹.

საჯარო-კერძო პარტნიორობას ხშირად განსაზღვრავენ, როგორც ირიბ პრივატიზებას და პრივატიზების ჩანაცვლებას. ამ თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტებით სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტი ინარჩუნებს საკონტროლო ფუნქციებს სოციალურად მნიშვნელოვან სექტორებსა და სტრატეგიულ დარგებზე, იმ ობიექტებსა და სფეროებზე, რომელთა განკერძოებაც შეუძლებელი ან არამომხმუნონილია (სოციალური სფერო, კეთილმონაცობა, კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების მოვლა-პატრონობა და სხვა).

⁹ საჯარო-კერძო პარტნიორობას ხშირად განსაზღვრავენ, როგორც ირიბ პრივატიზებას და პრივატიზების ჩანაცვლებას. ამ თანამშრომლობით განხორციელებული პროექტებით სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტი ინარჩუნებს საკონტროლო ფუნქციებს სოციალურად მნიშვნელოვან სექტორებსა და სტრატეგიულ დარგებზე, იმ ობიექტებსა და სფეროებზე, რომელთა განკერძოებაც შეუძლებელი ან არამომხმუნონილია

ამდენად, საჯარო და კერძო თანამშრომლობა არის ამ ორ სექტორს შორის იმგვარი შეთანხმება, რომლის დროსაც კერძო სექტორი ეწევა რიგ მომსახურებებს ხელისუფლების ვალდებულების სფეროდან ისე, რომ სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტი ინარჩუნებს პასუხისმგებლობას შესაბამისი სფეროს მართვაზე, საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდებასა და კანონით დაკისრებულ ვალდებულებათა შესრულებაზე.

გაერთოს განმარტებით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კონცეფცია არის „საჯარო სექტორის მიერ ინოვაციური მეთოდის გამოყენება, ხელშეკრულების გაფორმება კერძო სექტორთან, რომელსაც მოაქვს ვაპიტალი და შესაძლებლობა, ჩააბაროს პროექტი თავის დროზე და განსაზღვრულ ფასად. საჯარო სექტორი იტოვებს პასუხისმგებლობას, შესთავაზოს კერძო სექტორის მიერ შექმნილი სერვისები საზოგადოებას ისეთი გზით, რომელიც მოიტანს საზოგადო სარგებელს, ეკონომიკურ წინსვლასა და ცხოვრების დონის გაუმჯობესებას.“¹⁰

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განსაკუთრებული მახასიათებლებია:

- კერძო სექტორი შეიძენს ინფრასტრუქტურულ სერვისებს და არა თავად ინფრასტრუქტურის ობიექტს;
- ყალიბდება გრძელვადიანი ურთიერთობა, რომელიც მოიცავს თანამშრომლობას დაგეგმილი პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებულ სხვადასხვა საკითხზე;
- პროექტის დაფინანსების საკითხი გადასულია კერძო სექტორზე. ზოგჯერ, კომპლექსური შეთანხმების არსებობისას, დაფინანსება შეიძლება გადაიწილოს რამდენიმე პარტნიორს შორის. განსაკუთრებულ შემთხვევებში საჯარო სექტორის დაფინანსება შემოდის, რომელიც ემატება კერძო სექტორის მიერ გაწეულ ხარჯებს;
- პროექტის მონაწილე ბიზნესოპერატორებსა და მათ გამოცდილებას მნიშვნელოვანი როლი აქვს პროექტის განხორციელების სხვადასხვა ეტაპზე (დიზაინი, პროექტირება, მშენებლობა, დაფინანსება, ოპერირება);
- საჯარო სექტორის კონტრიბუციის ძირითადი ნაწილია საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე საჭიროებათა განსაზღვრა, ასევე, მოსალოდნელი შედეგებისა და ხარისხის განჭვრეტა. ამასთან, საჯარო სექტორი იღებს ვალდებულებას, მონიტორინგი გაუწიოს მის მიერ განსაზღვრულ საჭიროებათა შესრულების პროცესს;¹¹
- ორივე სექტორი აფასებს რისკებს და თავის თავზე იღებს იმ რისკს, რომლის გაძღოლაც მის პარტნიორზე უკეთ შეუძლია.

¹⁰ United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. 2008

¹¹ Commission of the European Communities, Green on Public-Private Partnerships and Community Law. Public Contracts and Concessions, COM (2004). 327 final, 30.04.2004

2. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნები, კრიტერიუმები და კინსიკები

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის უმთავრესი მიზანია საჯარო ინტერესების დასაცემად და საზოგადოებისათვის მნიშვნელოვანი მომსახურების გასაუმჯობესებლად დამატებითი დაფინანსების მოზიდვა, კერძო პარტნიორის გამოცდილებისა და „ნოუ ჰაუს“ გამოყენება. მეორე მხრივ, ამ გზით ფართოვდება კერძო სტრუქტურების მოქმედების სფერო. ისინი ისეთი სახის მომსახურების განხორციელებაში ერთვებიან, რომელიც მხოლოდ ხელისუფლების ვალდებულებაა და, ამავდროულად, გარანტირებული მოგების წყარო, საზოგადოების მხრიდან მათი მუდმივი და მზარდი მოხმარებიდან გამომდინარე. ამ მხრივ, თანამშრომლობა ორმხრივ სასარგებლოა, როგორც ხელისუფლების, ისე ბიზნესსექტორისთვის. რაც მთავარია, ეს ურთიერთობა არ არის მოკლევადიანი და ერთჯერადი, რაც ქმნის სტაბილური განვითარების საშუალებას.

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის თანახმად, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნებია:

- ა) პროექტების ეფექტიანობის ზრდა;
- ბ) საჯარო ინტერესის დასაცემად ახალი საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნით ან/და საჯარო მომსახურების მიწოდებით ან/და არსებული გაუმჯობესებით;
- გ) კერძო დაფინანსების მოზიდვა;
- დ) საჯარო ფინანსების ხარჯვის ეფექტიანობის ზრდა;
- ე) საჯარო და კერძო სექტორებს შორის რისკების განაწილება;
- ვ) კერძო პარტნიორის „ნოუ-ჰაუს“ გამოყენება.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნებიდან გამომდინარე, დგება ის კრიტერიუმები, რომელსაც ამ ტიპის თანამშრომლობა უნდა აკმაყოფილებდეს. ესენია:

- **გრძელვადიანობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულება უნდა იდებოდეს ხანგრძლივი ვადით. „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, ხელშეკრულება უნდა დაიდოს არანაკლებ 5 წლით;
- **რისკების განაწილება** - დადებული ხელშეკრულება გონივრულად უნდა ანაწილებდეს რისკებს საჯარო და კერძო პარტნიორებს შორის. თითოეული მხარე უნდა იღებდეს პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებით იმ რისკს, რომლის გადანაცვებაც პარტნიორზე უკეთესად შეუძლია;
- **კერძო პარტნიორის მიერ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის სრული ან ნაწილობრივი დაფინანსება** - საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ერთ-ერთი მიზანია, დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვა საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი პროექტის განსახორციელებლად. შესაბამისად, თანამშრომლობის ხელშეკრულება უნდა ითვალისწინებდეს კერძო პარტნიორის მიერ ამ პროექტის სრულ ან უმეტესი წილით (არანაკლებ 60/40 პროპორციით) დაფინანსებას;

- **საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელი** - კანონის თანახმად, თანამშრომლობა უნდა ითვალისწინებდეს საჯარო მომსახურების განვსას ან საჯარო ინფრასტრუქტურის შექმნას და მოვლა-პატრონობას, ან საჯარო ინფრასტრუქტურის ოპერირებას და მოვლა-პატრონობას;
- **ღირებულება** - „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით, პარტნიორობის ერთ-ერთ კრიტერიუმად ასევე დადგენილია პროექტის მინიმალური ღირებულება. კანონის თანახმად, 2020 წლის 1 ივლისამდე საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის ღირებულება უნდა იყოს არანაკლებ 5 000 000 ლარისა, ხოლო 2020 წლის 1 ივლისიდან პროექტის ღირებულების მინიმალური ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის სამართლებრივი აქტით.

კრიტერიუმების ეს ბოლო პუნქტი, ხშირ შემთხვევაში, შეიძლება ვერ დაკმაყოფილდეს მუნიციპალურ დონეზე. ამიტომ, კანონი ითვალისწინებს მცირე პროექტებსაც. კანონის განმარტებით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობით ასევე შეიძლება განხორციელდეს პროექტი, რომელიც აკმაყოფილებს ამ კანონით დადგენილ ყველა სხვა კრიტერიუმს, გარდა ღირებულებისა. კანონი უშვებს, რომ მცირე პროექტის ღირებულება შეიძლება კანონით განსაზღვრულ ოდენობაზე ნაკლები იყოს.

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლით დადგენილია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ძირითადი პრინციპები:

- **გამჭვირვალობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესაძლებლობებისა და პროექტის შესახებ ინფორმაციის საყოველთაო ხელმისაწვდომობა;
- **განჭვრეტადობა** – მკაფიო და პროგნოზირებადი ნესები;
- **თავისუფალი კონკურენციის ხელშეწყობა და დისკრიმინაციის აკრძალვა** – ყველა საჯარო და კერძო, საქართველოსა და სხვა ქვეყნის სუბიექტის მიმართ თანასწორი მოპყრობა;
- **ხარისხის ფასთან თანაფარდობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, როგორც დასახული მიზნის მიღწევის ოპტიმალური ინსტრუმენტი;
- **რისკების ოპტიმალური განაწილება** – სუბიექტებს შორის პასუხისმგებლობისა და რისკების გონივრული განაწილება ისეთ გარემოებათა გათვალისწინებით, როგორცაა მიზანშეწონილობა, მხარეთა მიერ კონტროლის შესაძლებლობა, საზოგადოებრივი ინტერესი და საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მახასიათებლები;
- **ფისკალური პასუხისმგებლობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობასთან დაკავშირებული ფინანსური პასუხისმგებლობის ადგება, საჯარო ფინანსებისთვის საფრთხის შექმნის გარეშე;
- **გარემოს დაცვა და სოციალური მდგრადობა** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის შესაბამისობა საქართველოს გარემოსდაცვითი კანონმდებლობით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან, მისი გარემოსდაცვითი და სოციალური ზემოქმედების შეფასება - პოტენციურად რა უარყოფითი და დადებითი სოციალური შედეგები მოჰყვება პროექტის განხორციელებას: შემოსავლის გადანაწილება, სიღარიბე, უმუშევრობა, გენდერული თანასწორობა და სხვა. სოციალური ზემოქმედების შეფასებისას გაანალიზდება არა მთელი საზოგადოების ზარალი და სარგებელი, არამედ ვინ ზარალდება და ვინ იღებს სარგებელს პროექტის შედეგად (ამ ტიპის შეფასება შესაძლებელია ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზისას).

3. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განხორციელების სუბიექტები

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონი ზოგადად მიუთითებს, რომ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობა შეიძლება განხორციელდეს საჯარო ინფრასტრუქტურისა და საჯარო მომსახურების ნებისმიერ სექტორში“. ამავდროულად, კანონი უფლებას აძლევს საქართველოს მთავრობას, განსაზღვროს საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განხორციელების პრიორიტეტული სექტორები. კანონის ასეთი მიდგომა მუნიციპალიტეტებში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის გამოყენების ფართო შესაძლებლობებს ქმნის და მას დიდი პერსპექტივა აქვს. მაგალითად, აშშ-ს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ეროვნული საბჭოს (National Council for Public-Private Partnership) მონაცემებით, 65 საბაზო საქმიანობიდან (წყალმომარაგება, ნარჩენების მართვა, განათლება და ა.შ.) საშუალოდ ნახევარზე მეტს, არანაკლებ 23 საქმიანობას, მუნიციპალიტეტები კომერციული ფირმების მონაწილეობით ახორციელებენ. საქართველოში ეს უმნიშვნელოვანესი შესაძლებლობა ჯერჯერობით გამოყენებული არ არის. თუმცა, კანონის ამოქმედება ამ რეზერვის მოხმარების შესაძლებლობას იძლევა.

საზღვარგარეთის ქვეყნების პრაქტიკიდან გამომდინარე, საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ძირითადად, შემდეგი სამი მიმართულებით ხორციელდება:

- 1) საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში კერძო კომპანიების ჩართვა, რაც მოიცავს ხელშეკრულებების დადებას შემდეგ სფეროებში: საზოგადოებრივი მომსახურების განწევა, მუნიციპალიტეტის საჯიროებისათვის პროდუქციის მიწოდება, საზოგადოებრივი ინფრასტრუქტურის (მათ შორის, გზები, საბინაო-კომუნალური და სოციალური დანიშნულების ობიექტები) მონყობა და დეპერესიული ტერიტორიების განვითარება;
- 2) მენარმეობის ხელშეწყობა, სამუშაო ადგილების შექმნა და საგადასახადო ბაზის გაზრდა, რაც მოიცავს მუნიციპალიტეტში არსებული ბიზნესის შენარჩუნებას მათთვის კონსულტაციების განწევის გზით, ასევე ფინანსურად მძიმე მდგომარეობაში მყოფი საწარმეობის დახმარებას რესტრუქტურისაციის პროცესში; ტერიტორიის მარკეტინგს; დამატებით ბიზნესსუბიექტთა მოზიდვას ეკონომიკური მექანიზმების გამოყენებითა და მიმზიდველი სამეწარმეო კლიმატის შექმნით; ინოვაციებისა და ახალ ტექნოლოგიათა ტრანსფერის ხელშეწყობას; მუნიციპალიტეტში მოქმედი საწარმეობის დახმარებას ახალ ბაზრებზე გასასვლელად; უცხოურ ინვესტორთა მოზიდვას; კვალიფიკაციის ამაღლებისა და გადამზადების სისტემის მხარდაჭერას;
- 3) მუნიციპალიტეტის განვითარების პოლიტიკის შემუშავებასა და რეალიზაციას, რაც ითვალისწინებს მუნიციპალიტეტის განვითარების დონის ანალიზს და მონიტორინგს, ამ პროცესში დაინტერესებულ მხარეთა მონაწილეობით; კვლევების ჩატარებას და სტრატეგიული პროგრამების მომზადებას.

საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტი“ მითითებულია, რომ „საქართველოში საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მექანიზმები გამოყენებული იქნება საჯარო ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების ყველა სექტორში“. ამავდროულად, შესაძლებელია საქართველოს კანონმდებლობით დადგინდეს ის სფეროები, სადაც იზღუდება ან არ დაიშვება საჯარო-კერძო თანამშრომლობა, ასევე განისაზღვროს ის სექტორები, სადაც პრიორიტეტულია ამ სახის თანამშრომლობის გამოყენება.

პოლიტიკის დოკუმენტით, საქართველოს მთავრობა მიიჩნევს, რომ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოტენციალი შემდეგ სექტორებში არსებობს:

- ა) ტრანსპორტი (გზები/ხიდები და გვირაბები/აეროპორტები/პორტები/ სარკინიგზო ტრანსპორტი და სხვა);
 - ბ) სოციალური ინფრასტრუქტურა (ჯანდაცვა/განათლება/სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები და სხვა);
 - გ) კომუნალური მომსახურება (წყლის მიწოდება/გათბობა/ნარჩენები/ ელექტროენერჯია/განახლებადი ენერჯია და სხვა);
 - დ) სხვა სექტორები (სასტუმროს/სასტუმროს/სასტუმროს დაწესებულებები/ტურიზმი/ სპორტული ინფრასტრუქტურა/საინფორმაციო ტექნოლოგიები/სოფლის მეურნეობა).
- პოლიტიკის დოკუმენტით მოცემული ეს პრიორიტეტები შემდგომ უკვე სრულად აისახა „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლში.

4. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელები

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა „მოიცავს რამდენიმე მოდელს, დაწყებული კონტრაქტების მართვით, ასევე, გაერთიანებული საწარმოებით და დამთავრებული ნახევრად პრივატიზაციის კონტრაქტით.“¹²

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელები ერთმანეთისგან განსხვავდებიან: ქონებაზე საკუთრების უფლებით, ინვესტიციის განხორციელების ვალდებულებით, რისკების გადანაწილებით, კონტრაქტის ხანგრძლივობით¹³. ამ კრიტერიუმებით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ძირითადად გაგრძელებული მოდელებია:

1. BOO "Build-Own-Operate" - მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია
2. DBOO "Design-Build-Own-Operate" - დიზაინი-მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია
3. DBFO "Design-Build-Finance-Operate" - დიზაინი-მშენებლობა-დაფინანსება-მართვა
4. BOOT "Build-Own-Operate-Transfer" - მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
5. DBOOT "Design-Build-Own-Operate-Transfer" - დიზაინი-მშენებლობა-ფლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
6. BOT "Build-Operate-Transfer" - მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა
7. DBOT "Design-Build-Operate-Transfer" - დიზაინი-მშენებლობა-ექსპლუატაცია-გადაცემა.

¹² Nicolas Mathieu. EBRD's Past Experience from PPP Operations Lessons Learned and Recommendations (EBRD) Workshop on Evaluation and Public Private Partnerships, Tunis, 24-25 April, 2008

¹³ ირაკლი სულაბერიძე. „საჯარო-კერძო პარტნიორობის განვითარების შესაძლებლობები საქართველოში“ <http://ppp.ge/publikatsiebi/>

ჩამონათვალადან პირველი, მეორე და მესამე მოდელები არ ითვალისწინებენ ობიექტის/მომსახურების საჯარო სექტორისათვის (სახელმწიფო/მუნიციპალიტეტი) სავალდებულო დაბრუნებას. ამ მოდელებით კერძო სუბიექტი იძენს საკუთრების უფლებას, რომლის გასხვისებაც შეუძლია თავისი შეხედულებით. ამ მოდელებისგან განსხვავებით, დანარჩენ 4 მოდელები აუცილებელ წინაპირობადაა ჩადებული ობიექტის/მომსახურების სახელმწიფოსთვის/მუნიციპალიტეტისთვის დაბრუნება, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული გარკვეული პერიოდის შემდეგ. ეს ნიშნავს, რომ კერძო პარტნიორს აქვს ობიექტის მხოლოდ დროებით ფლობისა და სარგებლობის უფლება. ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადის დასრულების შემდეგ კი იგი უბრუნდება საჯარო სუბიექტს, რომელიც თავად აგრძელებს ამ ობიექტის ფლობასა და ექსპლუატაციას. ეს არის კონცესიის (concessio - დათმობა) ფორმა, როცა კერძო პარტნიორი (კონცესიონერი) ინვესტიციას დებს პროექტის განხორციელებაში და სამუშაოს დასრულების შემდეგ იღებს ამ ობიექტის ექსპლუატაციის უფლებას, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული იმ ვადით, რაც საკმარისია ჩადებული სახსრების მოგებით ამოსაღებად. ვადის გასვლის შემდეგ კი ობიექტი გადადის საჯარო პარტნიორის მართვაში. ამ მოდელებით პროექტის შემადგენელი რისკების უმრავლესობა (პროექტის მომზადება, დიზაინი, მშენებლობა, ექსპლუატაცია, მოვლა-პატრონობა) კერძო პარტნიორზეა გადასული. გაეროს გზამკვლევის¹⁴ თანახმად, ამ მოდელების დადებით მხარეებად მიიჩნევა ის, რომ კერძო სექტორი თავის თავზე იღებს რისკების უდიდეს ნაწილს, არსებობს მოგებისა და ინოვაციური ტექნოლოგიების მოზიდვის მაღალი პოტენციალი და კერძო ინვესტიციის მაღალი დონე. ხოლო უარყოფით მხარედ მიიჩნევა პროექტის ადმინისტრირებისა და ოპერირების სირთულე, მხარეთა შორის მოლაპარაკებების ხანგრძლივობა.

საქართველოს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს რომელიმე კონკრეტულ მოდელს. საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებულ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტში მითითებულია, რომ „საჯარო და კერძო თანამშრომლობა შესაძლებელია განხორციელდეს ნებისმიერი მოდელის გამოყენებით, მათ შორის, კონცესიის გზით, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონისა და მის საფუძველზე შემუშავებული კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელების მიმართ გამოყენებული იქნება ერთგვაროვანი მიდგომა. ამასთან, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კანონმდებლობით შესაძლოა დაწესდეს საგამონაკლისო დებულებები საჯარო და კერძო თანამშრომლობის გარკვეული მოდელების მიმართ“.

საქართველოს კანონმდებლობით, საგამონაკლისო დებულებები გარკვეულ მოდელთან მიმართებით ჯერჯერობით დადგენილი არ არის, შესაბამისად, მუნიციპალიტეტს აქვს შესაძლებლობა, აირჩიოს მისთვის ყველაზე უფრო მისაღები მოდელი.

¹⁴ UNGITRAL, Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, United Nations, New York, 2001

5. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ინსტიტუციური ჩაჩრო

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისა და საჯარო-კერძო თანამშრომლობისათვის მუნიციპალიტეტს სჭირდება შესაბამისი პოლიტიკა და ამ პოლიტიკის განხორციელების ინსტიტუციური მექანიზმები. მუნიციპალიტეტის მიერ საჯარო-კერძო თანამშრომლობის დაგეგმვის ინსტიტუციასთან დაკავშირებით რაიმე ერთგვაროვანი მიდგომა არ არსებობს. ამ შემთხვევაშიც, ძირითადად, განიხილება ის მოდელები, რომელზეც საუბარი გვექონდა ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვის ორგანიზებისას (ადმინისტრაციული მიდგომა, სამუშაო ჯგუფი, აუტოსორსინგი).

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, საჯარო-კერძო თანამშრომლობის განვითარებისა და ხელშეწყობისათვის, საქართველოს მთავრობის 2018 წ. 5 სექტემბრის N452 დადგენილებით შეიქმნა **საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო**.¹⁵ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს არსებობა საშუალებას აძლევს მუნიციპალიტეტებს, მიიღონ კვალიფიციური რეკომენდაციები და თავიდან აირიდონ ის საფრთხეები, რაც შეიძლება მოჰყვეს არაკვალიფიციურად შედგენილ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულებას. მაგრამ სააგენტოს შექმნა არ ნიშნავს, რომ მუნიციპალიტეტი უნდა ელოდებოდეს მის ინიციატივებს და არ ზრუნავდეს საჯარო და კერძო თანამშრომლობის განვითარების ინსტიტუციური მექანიზმის შექმნაზე. მართალია, კანონით და დამტკიცებული დებულებით, სააგენტოს ერთ-ერთი ფუნქციაა შესაძლო თანამშრომლობის პროექტთა იდენტიფიცირება და შეთავაზება მუნიციპალიტეტთათვის, მაგრამ ეს შეიძლება იშვიათი შემთხვევა იყოს, მუნიციპალიტეტთა რაოდენობიდან გამომდინარე. მუნიციპალიტეტმა თავად უნდა გამოიჩინოს ინიციატივა და, განვითარების სტრატეგიიდან გამომდინარე, ეძებოს ის ბიზნესსუბიექტები, რომლებიც მასთან თანამშრომლობით განახორციელებენ საზოგადოებრივად მნიშვნელოვან პროექტებს.

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი თანამშრომლობის განხორციელების ეტაპებია:

1. პროექტის იდენტიფიცირება;
2. პროექტის ინიცირება;
3. პროექტის მომზადება;
4. კერძო პარტნიორის შერჩევა;
5. ხელშეკრულების მომზადება;

2018 წლის 17 აგვისტოს საქართველოს მთავრობის N426 დადგენილებით დამტკიცდა **„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის განხორციელების წესი“**¹⁶, რომლითაც დეტალურადაა განწერილი თითოეულ ეტაპზე შესასრულებელი სამუშაოები და პირობები.

¹⁵ <https://matsne.gov.ge/document/view/4320526?publication=0>

¹⁶ <https://matsne.gov.ge/document/view/4304519?publication=0>

თავი V. ინვესტიციები და მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკა

1. ინვესტიციის სახეები და მუნიციპალიტეტის კოორდინირებული საქმიანო გეგმა

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ინვესტიცია. სწორედ ინვესტიციებთანაა დაკავშირებული: მოსახლეობისათვის დამატებითი ან გაუმჯობესებული საზოგადოებრივი მომსახურების მიწოდება, ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა, სავადასახადო ბაზის გაზრდა და, შესაბამისად, ადგილობრივ ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლების მიღება.

„საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად,¹⁷ „ინვესტიციად მიიჩნევა ყველა სახის ქონებრივი და ინტელექტუალური ფასეულობა ან უფლება, რომელიც დაბანდდება და გამოიყენება შესაძლო მოგების მიღების მიზნით საქართველოს ტერიტორიაზე განხორციელებულ სამენარმეთ საქმიანობაში“.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის მუნიციპალიტეტში ინვესტიციების მოზიდვის აუცილებელი წინაპირობაა მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის არსებობა. მუნიციპალური **საინვესტიციო პოლიტიკა არის მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიზანმიმართული მოქმედება, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვისა და მათი ეფექტიანი მართვისათვის.**

ინვესტიციები, ზოგადად, სხვადასხვა ნიშნის მიხედვით კლასიფიცირდება: უცხოური ან ადგილობრივი, საბიუჯეტო ან არასაბიუჯეტო, ფინანსური ან არაფინანსური, პირდაპირი ან ირიბი და ა.შ. მაგრამ ადგილობრივი ეკონომიკურ განვითარებაში ინვესტიციის როლის უკეთ განსაზღვრისთვის, შეიძლება გამოვყოთ ორი ტიპი: **ინვესტიცია მუნიციპალურ ეკონომიკაში**, რაც მოიცავს ნებისმიერ კაპიტალდაბანდებას მუნიციპალიტეტის საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში და **ინვესტიცია მუნიციპალიტეტის ეკონომიკაში**, რაც მოიცავს ტერიტორიაზე სხვა ეკონომიკურ საქმიანობაში განხორციელებულ ინვესტიციას.

საინვესტიციო პროცესში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა შეიძლება სხვადასხვა როლი ითამაშონ. ისინი შეიძლება თავად იყვნენ ინვესტორები, ან ირიბი ფორმით, ხელშეწყობი გარემოს შექმნით დაარეგულირონ საინვესტიციო პროცესი. მუნიციპალიტეტი ინვესტიციას დებს მუნიციპალურ ეკონომიკაში საბიუჯეტო სახსრებით, ანუ საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში, რომელსაც აქვს უფრო მეტად სოციალური და არა ეკონომიკური ეფექტი. ამ ინვესტიციების შედეგად, ყალიბდება ის ინფრასტრუქტურა და გარემო, რომელიც ხელს უწყობს გარე, არასაბიუჯეტო ინვესტიციების მოზიდვას.

გარე ინვესტიციების მოზიდვისათვის აუცილებელია მუნიციპალიტეტის აქტიურობა. უნდა შეიქმნას ხელსაყრელი და მიმზიდველი პირობები, რომ კომერციული ინვესტიციები

¹⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/33304?publication=15>

შემოვიდეს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები თავიანთი საქმიანობით ორიენტირებულნი უნდა იყვნენ ინვესტორების მოძიებასა და მოზიდვაზე - მუნიციპალიტეტი ინვესტორებისათვის სასურველ ობიექტად უნდა აქციონ, რომ მათ კაპიტალის დაბანდება მოინდომონ. ამისათვის, პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილების შემოფარგვლა: დაუშვებელია ეკონომიკურ პროცესებში უშუალო, უხეში ჩარევა. არასწორია ინვესტორს დირექტიული ფორმით მიუთითონ სად, რა და როდის გააკეთოს. მეორე მხრივ, არც პროცესებიდან სრული გამოთიშვაა მართებული. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული ხედვის განსაზღვრისას აუცილებელია ბიზნესსექტორის, ინვესტორებისა და მოსახლეობის ჩართულობა და მათი ინტერესების შეჯერება, რის საფუძველზეც დგინდება საინვესტიციო პრიორიტეტები.

საინვესტიციო პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია:

- თვითმმართველი ერთეულის სოციალური და ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზი;
- საინვესტიციო აქტივობის სტიმულირების სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრა;
- საინვესტიციო პოლიტიკის ინსტრუმენტების განსაზღვრა და მათი განხორციელების მექანიზმების შემუშავება;
- თვითმმართველი ერთეულის საინვესტიციო პროგრამის ფორმირება;
- მუნიციპალური საინვესტიციო პროგრამის განხორციელების ორგანიზება;
- მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის განხორციელების შედეგების შეფასება, თავდაპირველი სტრატეგიული მიზნების, ამოცანებისა და მუნიციპალური საინვესტიციო პროგრამების კორექტირება.

მუნიციპალურ საინვესტიციო პოლიტიკაში გამოიყოფა სამი უმთავრესი მიმართულება:

- 1) მუნიციპალიტეტში არსებული ბიზნესის შენარჩუნება;
- 2) არსებული ბიზნესსაქმიანობის განვითარების ხელშეწყობა;
- 3) მუნიციპალიტეტში ახალი ბიზნეს აქტივობის მოზიდვა.

სამივე ეს მიმართულება უკავშირდება მიმზიდველი საინვესტიციო გარემოს შექმნას. ასეთი გარემოს შესაქმნელად მუნიციპალიტეტის საქმიანობათა შორისაა:

- საინვესტიციო პროცესის საინფორმაციო მხარდაჭერა;
- ტერიტორიის მარკეტინგი;
- საინვესტიციო პროექტების ექსპერტიზა და შეთანხმება მოსახლეობის ინტერესებთან;
- მუნიციპალური ტერიტორიების გამოყოფა ინვესტორებისთვის;
- ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფა;
- შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმი (შეღავათების დანერგვა ადგილობრივ გადასახადებსა და მოსაკრებლებზე);
- ინვესტორთა ინტერესების დაცვა ადმინისტრაციული ბარიერების მაქსიმალური შემცირების გზით;
- მუნიციპალური ბიუჯეტიდან თანადაფინანსება ან არასაბიუჯეტო თანხების მოზიდვის ორგანიზება;
- ინვესტორთა ჩართვა მუნიციპალურ შეკვეთებში.

2. მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკა

მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონდეს სისტემურად ჩამოყალიბებული საინვესტიციო პოლიტიკა, რომლითაც განისაზღვრება ინვესტიციებთან ურთიერთობის პრინციპები და მათთან მუშაობის მექანიზმები, ასევე, მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის თანმხვედრი პრიორიტეტები, რომლებიც საფუძვლად უნდა დაედოს ინვესტიციების მოზიდვას ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის.

მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო პოლიტიკის ერთიანი სტანდარტები, ცხადია, არ არსებობს. ყველა მუნიციპალიტეტმა უნდა შეიმუშაოს მისთვის ყველაზე ოპტიმალური საინვესტიციო პოლიტიკა. თუმცა, არსებობს სხვადასხვა ქვეყნის კარგი პრაქტიკის მაგალითები, რომელთა გათვალისწინებითაც შეიძლება საინვესტიციო პოლიტიკის საერთო პრინციპები ჩამოყალიბდეს:

- ინვესტორთა მიმართ კეთილგანწყობილი ურთიერთობა;
- ინვესტორთა კეთილსინდისიერების პრემიუმაცია;
- საჯარო და კერძო ინტერესების დაბალანსება;
- ყველა ინვესტორისთვის საჭირო ინფორმაციის საჯაროობა და თანაბარი ხელმისაწვდომობა;
- ნათელი, გასაგები და მარტივი საინვესტიციო პროცესი;
- ინვესტორთა თანაბარუფლებიანობა და ყველასთვის უნიფიცირებული საჯარო პროცედურები;
- ობიექტურობა და გადაწყვეტილების მიღება ეკონომიკური ინტერესების გათვალისწინებით;
- მიღებული გადაწყვეტილების მდგრადობა;
- მუნიციპალიტეტისა და ინვესტორის ურთიერთობის დაფუძნება ურთიერთპასუხისმგებლობაზე.

ეს პრინციპები საფუძვლად უნდა დაედოს მუნიციპალიტეტის დამტკიცებულ საინვესტიციო პოლიტიკის განმსაზღვრელ დოკუმენტს.

მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტი, გარდა პრინციპებისა, უნდა მოიცავდეს მუნიციპალიტეტის განვითარების პრობლემების ანალიზს, საინვესტიციო საჭიროებათა ეკონომიკურ გაანგარიშებას, პრიორიტეტებს, საინვესტიციო წინადადებებისა და პროექტების მუნიციპალურ რეესტრს, ინვესტიციების დასაბუთებისა და შერჩევის ალგორითმს, ასევე საინვესტიციო პოლიტიკის განხორციელების მექანიზმებს. საინვესტიციო პოლიტიკის დოკუმენტში ნორმატიულად უნდა დადგინდეს საინვესტიციო საქმიანობის წესები, მისი შესაბამისობა მუნიციპალიტეტის პრიორიტეტებსა თუ მოსახლეობის ინტერესებთან და ამის შემონშების ფორმები.

მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზებისას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა შემდეგი მიმართულებით უნდა იმუშაონ:

- მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ანალიზი და სამენარმეო სუბიექტების საქმიანობის ძირითადი პრობლემების გამოვლენა;
- საინვესტიციო აქტივობის სტიმულირებისათვის საჭირო სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების ჩამოყალიბება;

- საინვესტიციო პოლიტიკის ინსტრუმენტების განსაზღვრა და მათი რეალიზების მექანიზმების შემუშავება;
- მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო პროგრამის ფორმირება;
- სტრატეგიული მიზნების, ამოცანებისა და საინვესტიციო პროგრამების შეფასება და კორექტირება.

3. მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის ჩაალიზება

საინვესტიციო პოლიტიკა კომპლექსურია, ამიტომ მისი განხორციელება საჭიროებს მუნიციპალიტეტის ორგანოების თითქმის ყველა სტრუქტურული ერთეულის კოორდინირებულ მოქმედებას, მათი დარგობრივი ინტერესების შეთანხმებას, პროცესში ყველა დაინტერესებული პირის ჩართულობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ საინვესტიციო პოლიტიკის რეალიზება დაკავშირებულია: (1) ორგანიზაციულ, (2) საინფორმაციო-ანალიტიკურ, (3) მარკეტინგულ და (4) თანამონაწილეობით საქმიანობასთან.

1) **ორგანიზაციული საქმიანობა** უპირველესად გულისხმობს მუნიციპალიტეტის იმ სტრუქტურული ერთეულის განსაზღვრას, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს საინვესტიციო პოლიტიკის განხორციელებას, დანერგული მუნიციპალური საინვესტიციო პოლიტიკის შემუშავებითა და კორექტირებით, დამთავრებული პრაქტიკული მოქმედებებით კონკრეტული საინვესტიციო პროექტების განსახორციელებლად. როგორც წესი, ამ ფუნქციას ასრულებს მერიის შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული (ეკონომიკური განვითარების სამსახური), თუმცა, შესაძლებელია, საინვესტიციო პროექტებზე და ინვესტორებთან მუშაობა დაევალოს კონკრეტულად ამ მიზნით შექმნილ დანერგულებას ან ორგანიზაციას (მაგალითად, სააგენტოს). ამასთან, ეს მიდგომა შეიძლება ოპტიმალური იყოს მსხვილ მუნიციპალიტეტებში, რომლებიც არ განიცდიან ინვესტორთა სიმცირეს. მნიშვნელოვანია, რომ ორგანიზაციული საქმიანობა საინვესტიციო პოლიტიკის განსახორციელებლად „ერთი ფანჯრის“ პრინციპით ხდებოდეს. ინვესტორს არ უნდა უწევდეს მუნიციპალიტეტის სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულთან ურთიერთობა და ბიუროკრატიული ბარიერების გადალახვა.

2) **საინფორმაციო-ანალიტიკური საქმიანობა** გულისხმობს საინვესტიციო პოლიტიკის კომპლექსურ ანალიზს და რეკომენდაციებს მის გასაუმჯობესებლად. ამ მიმართულების ძირითადი საკითხია მუნიციპალიტეტის მარკეტინგის და საინვესტიციო მიმზიდველობის ანალიზი, რის საფუძველზეც მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო გადაწყვეტილებებს იღებს, ხოლო ინვესტორებს მათთვის საჭირო ინფორმაციას უზრუნველყოფს.

მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო მიმზიდველობა დგინდება მუნიციპალიტეტის **საინვესტიციო პოტენციალის** შეფარდებით **საინვესტიციო რისკებთან**.

საინვესტიციო პოტენციალი განისაზღვრება როგორც ობიექტური (მაგ. მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული მდებარეობა), ისე სუბიექტური (ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა, მართვის სტილი და ა.შ.) ფაქტორებით. საინვესტიციო პოტენციალის დადგენისას, ძირითადად, გამოიყენება შემდეგი კრიტერიუმები:

- ბუნებრივი რესურსები და ნედლეული;
- შრომითი რესურსები (მათი რაოდენობა, კვალიფიკაცია, განათლების დონე და ა.შ.);
- წარმოება (მოსახლეობის სამეურნეო საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები, წარმოებული პროდუქციის რაოდენობა, საწარმოო სიმძლავრეები და ა.შ.);
- ინფრასტრუქტურა (მუნიციპალიტეტის გეოგრაფიული მდებარეობა, ინფრასტრუქტურული უზრუნველყოფა);
- ინოვაციურობის დონე (მუნიციპალიტეტში მეცნიერების განვითარების დონე, მონიწივე ტექნიკის გამოყენებისა და დანერგვის დონე);
- ინსტიტუციური (საბაზრო ეკონომიკის ინსტიტუტების, მათ შორის, ფინანსური და ადმინისტრაციული ინსტიტუტების განვითარების დონე);
- საფინანსო (მუნიციპალიტეტის საგადასახადო ბაზის მოცულობა, ადგილობრივი საწარმოების მომგებიანობა);
- მომხმარებლური (მოსახლეობის მომხმარებლითი დონე).

საინვესტიციო რისკები ის ნეგატიური ფაქტორებია, რომლებიც ხელს უშლის მუნიციპალიტეტში ინვესტიციების მოზიდვას და ქმნის მუნიციპალიტეტიდან მათი გადინების ალბათობას. საინვესტიციო რისკების კომპონენტებია:

- ეკონომიკური (ეკონომიკური განვითარების ტენდენცია);
- ფინანსური (გადახდისუნარიანობა);
- პოლიტიკური (მოსახლეობის პოლიტიზირების დონე და ადგილობრივი ხელისუფლების ავტორიტეტი);
- სოციალური (სოციალური დაძაბულობის დონე);
- ეკოლოგიური (გარემოს დაბინძურების დონე);
- კრიმინალური (დანაშაულთა რაოდენობა);
- ნორმატიული (ადგილობრივი ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზა, პროცედურების სრულყოფილების და გამჭვირვალობის დონე).

საინვესტიციო პოტენციალისა და საინვესტიციო რისკების მდგომარეობას პოტენციური ინვესტორისთვის განსხვავებული მნიშვნელობა აქვს. საინვესტიციო პოტენციალი და რისკები ექსპერტული დასკვნის საფუძველზე ფასდება, რომელსაც ატარებენ კომპეტენტური პირები ან სპეციალიზირებული სარეიტინგო სააგენტოები, თუმცა, გარდა ობიექტური ფაქტორებისა, დიდი და ზოგჯერ გადამწყვეტი მნიშვნელობაც კი აქვს ისეთ სუბიექტურ ფაქტორებს, როგორცაა მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირთა მზაობა თანამშრომლობაზე, მოსახლეობის განწყობები და ინტერესები, ტრადიციები და ა.შ.

3) **მარკეტინგი.** ინვესტორთა მოსაზიდად დიდი მნიშვნელობა აქვს მუნიციპალიტეტის წარმოქმნას პოტენციური ინვესტორების წინაშე, მისი ძლიერი მხარეების გამოკვეთას და კონკურენტუნარიანობის რეალურ შეფასებას. მუნიციპალიტეტის მარკეტინგის კონცეფცია გულისხმობს მუნიციპალურ მართვაში კორპორატიული სტრატეგიული მარკეტინგული დაგეგმვის მეთოდების გამოყენებას, როცა ტერიტორია თავად „იზიდავს“ ბიზნესს და ახდენს საკუთარი თავის რეკლამირებას. ამისთვის კი საჭიროა სწორი მარკეტინგული სტრატეგიის არჩევა, თუ რა ასპექტებზე გაკეთდება აქცენტები. მუნიციპალიტეტის მარკეტინგის სტრატეგიაში გამოიყოფა ოთხი ძირითადი ტიპი:

- 1) იმიჯის მარკეტინგი;
- 2) მიმზიდველობის მარკეტინგი;
- 3) ინფრასტრუქტურის მარკეტინგი;
- 4) მოსახლეობის მარკეტინგი.

მუნიციპალიტეტის **იმიჯის მარკეტინგი** მოიცავს იმ ღონისძიებათა კომპლექსს, რომელიც მიმართულია მუნიციპალიტეტის ცნობადობის გაზრდის, დადებითი იმიჯის შექმნის, გავრცელებისა და აღიარებისაკენ. არსებული იმიჯიდან გამომდინარე, მარკეტინგული მიდგომა განსხვავებულია. თუ მუნიციპალიტეტს აქვს დადებითი იმიჯი, ის კიდევ უფრო უნდა განვითარდეს და გამყარდეს. თუ იმიჯი სუსტია, ადგილობრივმა ხელისუფლებამ უნდა იზრუნოს მიზანმიმართულ საინფორმაციო კამპანიაზე, რომელიც გაზრდის მუნიციპალიტეტის ცნობადობას და აამაღლებს მის დადებით იმიჯს. „შერეული“ იმიჯის შემთხვევაში, როცა ერთდროულად იკვეთება დადებითი და უარყოფითი მხარეები, მარკეტინგული პოლიტიკა მიმართული უნდა იყოს დადებითი მხარეების რაც შეიძლება წარმოჩენასა და უარყოფით შეხედულებათა გაბათილებისაკენ. უარყოფითი იმიჯის შემთხვევაში კი აუცილებელია რადიკალური ნაბიჯების გადადგმა და კარდინალური ზომების მიღება ახალი, დადებითი იმიჯის შესაქმნელად. ასეთი ახალი იმიჯი შეიძლება გამიზნულად იყოს ძველი, უარყოფითი იმიჯის ანტითეზა. მაგალითად, სამრეწველო ქალაქმა, რომელიც ასოცირდება დაბინძურებულ გარემოსთან, ახალ იმიჯად შეიძლება გაიხადოს სწორედ ეკოლოგიური პრობლემების დაძლევა. ან ძველი უარყოფითი იმიჯი ჩანაცვლდეს ახალი იმიჯით, რომელიც წინა პლანზე წამოწევს ამ მუნიციპალიტეტის დადებით მხარეებს.

მუნიციპალიტეტის მარკეტინგის მეორე მიმართულებაა **მიმზიდველობის მარკეტინგი**. მარკეტინგის ეს სტრატეგია მოიცავს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც მიმართულია მუნიციპალიტეტით დაინტერესებასა და მოწონებაზე. ასეთ შემთხვევაში რეკომენდებულია მუნიციპალიტეტის ერთი ან რამდენიმე, განსაკუთრებით მიმზიდველი ობიექტის აქცენტირება. მარკეტინგის ამ სფეროს განუკუთვნება სპეციალური ზონებისა და ადგილების შექმნა ტურისტებისა და მუნიციპალიტეტის სტუმრებისათვის (მაგალითად: ქალაქში საფეხმავლო გზები, ისტორიული მუზეუმები, ბუნების ძეგლები და ნაკრძალები, სავაჭრო კომპლექსები, ბაზრობები და ა.შ.). მიმზიდველობის გასაზრდელად ასევე შეიძლება მუნიციპალიტეტის სპორტული (სპორტულ-გამაჯანსაღებელი კომპლექსები, სპორტული შეჯიბრებები) თუ კულტურული (ფესტივალები, კონცერტები და ა.შ.) სფეროს უპირატესობათა გამოყენება.

მუნიციპალიტეტის მარკეტინგის ობიექტი შეიძლება იყოს მისი ინფრასტრუქტურა. **ინფრასტრუქტურის მარკეტინგის სტრატეგია** მოიცავს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც უკავშირდება ცხოვრების ხელსაყრელ პირობებსა და ხელმისაწვდომობას, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის განვითარებას. ამ ტიპის მარკეტინგის პარამეტრებია უსაფრთხოება, საცხოვრებელი ფონდის და საგზაო ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა, სატრანსპორტო უზრუნველყოფა, კომუნალური მომსახურება, ენერჯო, გაზის და წყალმომარაგება, პარკები, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები, სკოლები, კოლეჯები და უმაღლესი სასწავლებლები, საავადმყოფოები და სამედიცინო მომსახურება და ა.შ.

მოსახლეობის მარკეტინგი მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტის წარმოჩენას სოციალური კაპიტალის, შრომითი და ინტელექტუალური რესურსების თავმოყრის ადგილად. ადამიანური რესურსები და მათი სპეციალიზაცია განსაზღვრავს, პირველ რიგში რომელი დარგი საჭიროებს ინვესტიციის მოზიდვას.

მუნიციპალიტეტის მარკეტინგის თითოეულ ტიპს უპირატესობებიც აქვს და ნაკლიც. ამიტომ მარკეტინგული სტრატეგიის ამა თუ იმ ტიპის არჩევისას აუცილებელია მუნიციპალიტეტის შესაძლებლობათა, ძლიერი და სუსტი მხარეების გაანალიზება.

იმიჯის სტრატეგია, ერთი მხრივ, საკმაოდ ეფექტურია და არც დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, თუმცა, შეიძლება შეიქმნას საფრთხე, რომ მუნიციპალიტეტს დაუმკვიდრდეს ერთი კონკრეტული, მონოპროფილური სტატუსი, რაც ხელს შეუშლის ადგილობრივი ეკონომიკის მრავალფეროვან განვითარებას. მისგან განსხვავებით, ინფრასტრუქტურის მარკეტინგი მიმართულია ადგილობრივი ეკონომიკის დივერსიფიკაციაზე და იძლევა ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის განვითარების შესაძლებლობას, თუმცა ასეთი ინფრასტრუქტურის შექმნა ძვირია, რაც აღემატება მუნიციპალიტეტთა უმრავლესობის შესაძლებლობებს. ასეთ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტებმა შეიძლება გააერთიანონ საკუთარი ძალები და შექმნან ქსელი (მაგ.: ერთიანი ტურისტული მარშრუტი) ინვესტიციების მოსაზიდად.

ინვესტიციების მოზიდვის ერთ-ერთი ძირითადი ინსტრუმენტია **მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო პასპორტი**. ეს არის კომპლექსური საინფორმაციო ბიულეტენი საგანგებოდ პოტენციური ინვესტორებისთვის. საინვესტიციო პასპორტში შეიტანება მუნიციპალიტეტის შესახებ ის ინფორმაცია, რომელიც პირველ რიგშია საინტერესო ინვესტორისთვის. ასევე, მონაცემები მუნიციპალიტეტის რესურსების შესახებ, მისი ეკონომიკა, მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი მიმართულებები, გადასახადის სახეები და ოდენობა, სამეწარმეო და საინვესტიციო საქმიანობასთან დაკავშირებული ადგილობრივი ნორმატიული ბაზა (ნებართვები, ლიცენზიები, ადმინისტრაციული პროცედურები, შეღავათები და ა.შ.). გასათვალისწინებელია, რომ საინვესტიციო პასპორტი იქმნება ინვესტორთათვის. ამიტომ პოტენციურ ინვესტორთა დასაინტერესებლად ის გარკვეულწილად სარეკლამო შინაარსისაა. შესაბამისად, საინვესტიციო პასპორტში ძირითადი აქცენტები კეთდება მუნიციპალიტეტის დადებით და ძლიერ მხარეებზე (ცხადია, ობიექტურობის დაცვით). პასპორტი დაბალანსებულად უნდა გადმოსცემდეს ფაქტებსა და კომენტარებს, ნათლად, ლაკონურად და ზომიერად მოწოდებული ინფორმაციით აცნობდეს ინვესტორს მისთვის რეალურად საინტერესო საკითხების მინიმუმს.

4. მუნიციპალიტეტის თანამონაწილეობა საინვესტიციო პროექტებში

საინვესტიციო პოლიტიკის განხორციელების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი საშუალებაა მუნიციპალიტეტის თანამონაწილეობა. საინფორმაციო თუ მარკეტინგულ სტრატეგიას უნდა ამყარებდეს პრაქტიკული საქმიანობა.

მუნიციპალიტეტი საინვესტიციო პროექტებში შეიძლება თანამონაწილეობდეს ადმინისტრაციული, ქონებრივი ან ფინანსური ფორმით. ინვესტორის უპირველესი მოთხოვნაა საინვესტიციო პროექტთან დაკავშირებული ბიუროკრატიული პროცედურების სწრაფი და შეუფერხებელი გავლა. **ადმინისტრაციული თანამონაწილეობა** გამოიხატება იმით, რომ მუნიციპალიტეტი მაქსიმალურად სწრაფად, დაჩქარებული წესით, პროცედურების გაჭიანურების გარეშე და „ერთი ფანჯრის“ პრინციპით მოამზადებს ინვესტორისათვის პროექტის დასაწყებად საჭირო დოკუმენტაციას, უზრუნველყოფს პროექტის საჯაროობასა და მოსახლეობასთან მის შეთანხმებას.

გარდა ადმინისტრაციული საქმიანობისა (რაც მუნიციპალიტეტის ორგანოების მოვალეობაა), თანამონაწილეობა შეიძლება **ქონებრივი ფორმითაც**, როგორცაა ინვესტორისათვის პროექტის განსახორციელებლად მუნიციპალურ საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთების გადაცემა, ასევე, პროექტის განხორციელების ხელშესაწყობად შესაბამისი ტერიტორიის ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა.

არ არის გამორიცხული საინვესტიციო პროექტის **ბიუჯეტიდან თანადაფინანსებაც**, თუმცა, ეს დასაშვებია მხოლოდ იმ საინვესტიციო პროექტებზე, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება მუნიციპალიტეტის მიერ საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევას (მაგ. ნარჩენების მართვა, მოსახლეობის სამგზავრო გადაყვანა და ა.შ.).

თავი VI. მსიკა და საშუალო მენაკომობის მხარდაჭერა

1. მიკრო, მსიკა და საშუალო სანარმოთა მნიშვნელობა

მცირე (მიკრო, მცირე, საშუალო) მენარმეობა უაღრესად მნიშვნელოვანია თანამედროვე პოსტინდუსტრიულ და დინამიკურ ეკოქაში. XX საუკუნის ინდუსტრიულ პერიოდში მთავარი დამსაქმებელი და პროდუქციის შემქმნელი იყო გიგანტური სანარმოები. ეს ფუნქცია თანდათანობით გადაეცემა მცირე სანარმოებს. დღევანდელ სამყაროში ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკის ქვაკუთხედად სწორედ მცირე და საშუალო სანარმოები შეიძლება მივიჩნიოთ - როგორც სამუშაო ადგილების შექმნის პოტენციალით, ისე, ეკონომიკის განვითარებასა და ზრდაში შეტანილი წვლილით. დღეს ასეთი ტიპის სანარმოებზეა დამყარებული მდგრადი და ინკლუზიური ეკონომიკა. ამაზე მეტყველებს განვითარებული ქვეყნების (მათ შორის, ევროკავშირის ქვეყნების) სტატისტიკაც: აქ სამენარმეო სექტორის მთლიანი ბრუნვის საშუალოდ 50%-ზე მეტს ქმნიან მცირე და საშუალო სანარმოები; ასევე, კერძო სექტორში ყოველი სამი სამუშაო ადგილიდან ორი მცირე სანარმოზე მოდის. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნებში, კომპანიების 99%-ზე მეტი მცირე და საშუალო სანარმოა, რომლებიც მთლიანი შიდა პროდუქტის (მშპ) საშუალოდ 2/3-ს ქმნიან. ამის საპირისპიროდ, განვითარებად და გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში მცირე და საშუალო სანარმოთა რაოდენობა კი დიდია (80-90%), მაგრამ მათი წილი მშპ-ში 20%-ზე ნაკლებია¹⁸.

განვითარებულ ქვეყნებში სწორედ მცირე და საშუალო ბიზნესი არის ქვეყნის პოლიტიკური და სოციალურ-ეკონომიკური სტაბილურობის (როგორც „საშუალო ფენის“ შექმნის ერთ-ერთი ძირითადი წყარო), რეცესიის დაძლევის, ახალი ბაზრების შექმნის და თანმიმდევრული წარმატებული რეფორმების ერთ-ერთი უმთავრესი საფუძველი. ამიტომ, „ძლიერი და კარგად განვითარებული მცირე და საშუალო მენარმეობის სექტორი ხელს უწყობს ექსპორტს, ინოვაციებს, თანამედროვე სამენარმეო კულტურის შექმნას და განსაკუთრებულ როლს ასრულებს ქვეყნის კეთილდღეობის დონის ამაღლებაში“¹⁹.

თანამედროვე ეკოქა ხასიათდება დინამიკურობით, ტექნოლოგიების მუდმივი განვითარებით, ინოვაციებითა და მძაფრი კონკურენციით. ამგვარ გარემოში საჭიროა სწრაფი ადაპტაციის უნარი ცვლილებების მიმართ. გიგანტური სანარმოების გადახალისება, რეორგანიზება და წარმოების პროცესში ინოვაციების დანერგვა დიდ ხარჯებს უკავშირდება. ამიტომ ნებისმიერი სიახლე მხოლოდ მას შემდეგ ინერგება, რაც სრულყოფილად გამოიცდება. ეს გიგანტურ სანარმოებს არასახარბიელო მდგომარეობაში აყენებს. მათგან განსხვავებით, მცირე სანარმოები მუდმივად ორიენტირებულნი არიან ინოვაციების, თუნდაც რისკიანი სიახლეების დანერგვაზე. კონკურენცია მათ უბიძგებს, მომხმარებელს შესთავაზონ ინოვაციური, განსხვავებული პროდუქტი თუ მომსახურება.

¹⁸ ევროკომისია 2010: დიალოგი „მცირე და საშუალო მენარმეობის პოლიტიკაზე“ აღმოსავლეთ პარტნიორობის მრავალმხრივი ფორმატის ფარგლებში (Dialogue on «SME Policy» with regard to the multilateral framework of the Eastern Partnership)

¹⁹ „საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგია 2016-2020 წლებისთვის“

ინოვაციური, განსხვავებული პროდუქტი თუ მომსახურება. ამასთან, მცირე საწარმოებში ასეთი სიახლეების დანერგვა არ უკავშირდება დიდ ხარჯებს. აღნიშნულ გარემოებათა გამო, სწორედ ამ ტიპის საწარმოებში ინერგება და გამოიცდება ინოვაციები. ამდენად, მცირე საწარმოები ხელს უწყობენ ეკონომიკის განვითარებას თავიანთი მოქნილობით, მობილობით, ყოველდღიურ ცვლილებებზე სწრაფი ადაპტაციის უნარით; ამასთან, ბიძს აძლევენ პროგრესს და საქმიანობის ახალ მიმართულებებს. ინოვაციების დანერგვა მცირე საწარმოებში განაპირობებს როგორც სამეცნიერო-ტექნიკურ პროგრესს, ასევე „საშუალო ფენის“ ფორმირებას და უზრუნველყოფს საზოგადოების პოლიტიკურ თუ სოციალურ სტაბილურობას. გარდა ზემოაღნიშნულისა, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ მცირე საწარმოები უზრუნველყოფენ ბაზრის სტაბილურობას. ეს განსაკუთრებით არსებითია ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის, რადგან:

- ა) მცირე საწარმოები, როგორც წესი, ორიენტირებულნი არიან არა იმპორტზე, არამედ იმ ადგილობრივი ნედლეულის გამოყენებაზე, რომლებიც მათი სიმცირის ან დამოკიდებულების გამო არ არის მომგებიანი და საინტერესო მსხვილი საწარმოებისთვის;
- ბ) მცირე საწარმოები სრულად ითვალისწინებენ ადგილობრივი ბაზრის მოთხოვნებს, რომლებიც სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში შეიძლება განსხვავდებოდეს და მათი არამასშტაბურობის გამო, ასევე არ იყოს საინტერესო მსხვილი მიმწოდებლებისთვის;
- გ) მცირე საწარმოები ხელს უწყობენ მცირე ქალაქებისა და დასახლებების განვითარებას, რადგან ისინი ორიენტირებულნი არიან შესაბამის დასახლებაში მცხოვრები პირების დასაქმებაზე. ამ მხრივ, ისინი ხელს უწყობენ დასახლებაში მცხოვრებ პირთა ადგილზე დამაგრებას, უქმნიან მათ შემოსავლის წყაროს. დასახლებებში ასეთი საწარმოების არსებობა მომგებიანია დასაქმებულთათვისაც, რომელთაც საცხოვრებელ ადგილთან სიახლოვის გამო მნიშვნელოვნად უმცირდებათ სამუშაოზე გამგზავრების სატრანსპორტო ხარჯები და მგზავრობის დროც.

გიგანტურ წარმოებასთან მიმართებით მცირე საწარმოების უპირატესობა იმითაც გამოიხატება, რომ მცირე საწარმოში მესაკუთრე და მენარმე ერთ პირად ერთიანდება, რაც ამცირებს ადმინისტრაციულ ხარჯებს, ამასთან, აჩქარებს და ამარტივებს მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებას. შედეგად, შესაძლებელი ხდება ბაზრის ცვლილებებზე სწრაფი რეაგირება, ახალი რენტაბელური სფეროების ათვისება და არარენტაბელურ საქმიანობაზე უარის თქმა, სამუშაო დროის მოქნილად დაგეგმვა და, ხშირ შემთხვევაში, მცირე ანაზღაურებითაც დაკმაყოფილება, რაც საბოლოო ჯამში, უზრუნველყოფს მცირე საწარმოს რენტაბელურობას.

ამდენად, მცირე საწარმოთა მნიშვნელობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ მიწოდებისა თუ მოგების ზრდით მიკროეკონომიკურ დონეზე და მათ მაკროეკონომიკური ეფექტაც აქვთ, რაც მოიცავს მთლიანად საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკურ გარდაქმნასა და განვითარებას, სოციალურად დაუცველი მოსახლეობის რაოდენობის შემცირებას, სიღატაკის დაძლევისა და ადგილობრივი სპეციალისტების დასაქმებას.

მცირე საწარმო არის საბაზრო ეკონომიკის აუცილებელი სეგმენტი, რომელიც უზრუნველყოფს კონკურენტული გარემოს ფორმირებას, ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას, საზოგადოების პოლიტიკურ და სოციალურ სტაბილურობას, სოციალური კაპიტალის შექმნას, მოსახლეობას, ბიზნესსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ნდობის საფუძვლების ჩამოყალიბებას.

მიკრო, მცირე და საშუალო საწარმოების კლასიფიკაციის ძირითადი კრიტერიუმებია საწარმოთა ბრუნვის მოცულობა და მათში დასაქმებულთა რაოდენობა. საწარმოთა ეს კლასიფიკაცია გამოიყენება როგორც ბიზნესის შესახებ ოფიციალური სტატისტიკის მოსამზადებლად, ისე დაბეგვრის რეჟიმისა და საგადასახადო ადმინისტრირების მიზნით. თუმცა, ამ განსხვავებული მიზნებიდან გამომდინარე, განსხვავებულია მიდგომებიც.

საწარმოს ტიპი	საქსტატი	საგადასახადო კოდექსი ²⁰	ევროკომისიის განმარტება ²¹
მიკრო საწარმო		საწარმო, რომლის მისაღები ჯამური ერთობლივი შემოსავალი კალენდარული წლის განმავლობაში არ აღემატება 30 000 ლარს	საწარმო, სადაც დასაქმებულია 10 პირზე ნაკლები და წლიური ბრუნვა ნაკლებია 2 მილიონ ევროზე
მცირე საწარმო	საწარმო, რომელშიც წლიურად დასაქმებულთა რაოდენობა არ აღემატება 20-მდე დასაქმებულს, ხოლო წლიური ბრუნვა არ აღემატება 500 ათას ლარს	საწარმო, რომლის ერთობლივი შემოსავალი კალენდარული წლის განმავლობაში იქნება 500 000 ლარამდე	საწარმო, სადაც დასაქმებულია 50 პირზე ნაკლები, ხოლო წლიური ბრუნვა არ აღემატება 10 მილიონ ევროს
საშუალო საწარმო	საწარმო, სადაც დასაქმებულთა რაოდენობა მერყეობს 20-დან 100 დასაქმებულამდე, ხოლო წლიური ბრუნვა არ აღემატება 1,5 მლნ. ლარს		საწარმო, სადაც დასაქმებულია 250 პირზე ნაკლები, ხოლო წლიური ბრუნვა არ აღემატება 50 მილიონ ევროს

ამდენად, ოფიციალური სტატისტიკა გამოყოფს საწარმოების ორ კატეგორიას: მცირე საწარმო (აერთიანებს როგორც მიკრო, ისე მცირე საწარმოებს) და საშუალო საწარმო (ოფიციალური სტატისტიკით აღირიცხება თვითდასაქმებულები - პირი, რომელიც არ იყენებს დაქირავებულთა შრომას). **საგადასახადო კოდექსით გამოიყოფა საწარმოთა ორი ტიპი: მიკრო და მცირე საწარმოები, რომელთაც განსხვავებული საგადასახადო რეჟიმი უწესდება.**

²⁰ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 84-ე მუხლი

²¹ European commission. User guide to the SME Definition. Ref. Ares(2016)956541 - 24/02/2016

ვერძოდ, საგადასახადო კოდექსით დადგენილია, რომ „მცირე ბიზნესის“ სტატუსის პირისთვის აკრძალულია საქმიანობა, რომელიც საჭიროებს ლიცენზირებას ან ნებართვას, ან მნიშვნელოვან ინვესტიციას (აქციზური საქონლის წარმოება): სავალუტო ოპერაციების განხორციელება; სამედიცინო, არჩიტექტურული, საადვოკატო ან სანოტარო, სააუდიტო, საკონსულტაციო (მათ შორის, საგადასახადო კონსულტანტთა) საქმიანობა, სათამაშო ბიზნესი; პერსონალით უზრუნველყოფა; აქციზური საქონლის წარმოება. საგადასახადო კოდექსის თანახმად, მცირე ბიზნესი იბეგრება 1%-იანი განაკვეთით (ხოლო თუ მისმა შემოსავალმა გადააჭარბა 500 000 ლარს, მაშინ - 3%). რაც შეეხება მიკრო ბიზნესს, იგი გათავისუფლებულია სამემოსავლო და მიმდინარე გადასახადებისგან.

როგორც ვხედავთ, ოფიციალური სტატისტიკით და საგადასახადო კოდექსით მოცემულია სანარმოთა განსხვავებული კლასიფიკაცია. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სანარმოთა კლასიფიკაცია ქვეყნების მიხედვით საკმაოდ განსხვავებულია. მაგალითად, აშშ-ში მცირე და საშუალო სანარმოდ მიიჩნევა სანარმო, სადაც დასაქმებულთა რაოდენობა არ აღემატება 500 პირს. დიდ ბრიტანეთში მცირე სანარმოს იდენტიფიცირების ძირითადი კრიტერიუმია, რომ მესაკუთრე და მენარმე ერთი პირი იყოს, ანუ სანარმოს მესაკუთრე სანარმოს მართვისთვის არ იყენებდეს დაქირავებულ ხელმძღვანელს. არის შემთხვევები, როცა დასაქმებულ პირთა რაოდენობრივი კრიტერიუმები დაყოფილია დასაქმების სფეროების მიხედვით. ეს მიდგომა იყო 1999 წლის საქართველოს კანონში (რომელიც გაუქმდა 2006 წ.) „მცირე და საშუალო სანარმოთა მხარდაჭერის შესახებ“.

მიუხედავად იმისა, რომ სანარმოთა კლასიფიკაციას სხვადასხვა ქვეყანა განსხვავებულად უდგება, ყველაზე აღიარებულია ევროკომისიის განმარტება, რომელიც ძირითად კრიტერიუმებად იყენებს დასაქმებულთა რაოდენობას და წლიურ ბრუნვას. ამ კრიტერიუმების მიხედვით, **მიკროდ** მიიჩნევა სანარმო, სადაც დასაქმებულია 10 პირზე ნაკლები, ხოლო წლიური ბრუნვა არ აღემატება 2 მილიონ ევროს. **მცირედ** მიიჩნევა სანარმო, სადაც დასაქმებულია არაუმეტეს 50 პირი, ხოლო წლიური ბრუნვა 10 მილიონი ევროს ფარგლებშია. **საშუალოდ** მიიჩნევა სანარმო, სადაც დასაქმებულია 250 პირზე ნაკლები, ხოლო წლიური ბრუნვა არ აღემატება 50 მილიონ ევროს²².

2. მცირე და საშუალო მენარმოების მხარდაჭერის სახელმწიფო უზრუნველყოფა

მცირე (მიკრო, მცირე, საშუალო) მენარმობა უაღრესად მნიშვნელოვანია თანამედროვე პოსტინდუსტრიულ და დინამიკურ ეპოქაში. მცირე და საშუალო ბიზნესი არსებითია როგორც ეკონომიკის, ისე ქვეყნის განვითარებისთვის. ამიტომ მისი ხელშეწყობა ყველა სახელმწიფოს ერთ-ერთი უმთავრესი პრიორიტეტია. ამ მიზნით, ჯერ კიდევ 1999 წელს მიიღეს კანონი „მცირე სანარმოთა მხარდაჭერის შესახებ“ (2002 წლიდან კანონს ეწოდა „მცირე და საშუალო სანარმოთა მხარდაჭერის შესახებ“), რომელიც განსაზღვრავდა საქართველოში მცირე და საშუალო სანარმოთა განვითარებისა თუ მხარდაჭერის ეკონომიკურ და სამართლებრივ საფუძვლებს. 2002 წლის 22 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტის N 309 ბრძანებულებით

²² European commission. User guide to the SME Definition. Ref. Ares(2016)956541 - 24/02/2016

დამტკიცდა „საქართველოში მცირე და საშუალო სანარმოთა სახელმწიფო მხარდაჭერის 2002-2004 წლების პროგრამა“. ამ პროგრამით განისაზღვრა მცირე ბიზნესის ხელშეწყობის ისეთი ღონისძიებები, როგორც იყო არასაბანკო მცირე სესხების გაცემა, ბანკების წინაშე თავდებობა, საბანკო სესხის საპროცენტო განაკვეთის სუბსიდირება, საინფორმაციო-საკონსულტაციო მომსახურება და ა.შ. სამწუხაროდ, ვერ განხორციელდა ვერც კანონი და ვერც მის საფუძველზე მიღებული პროგრამა და კანონიც ძალადაკარგულად გამოცხადდა 2006 წლის 24 მაისს. ამავე წელს გაუქმდა მცირე სანარმოთა განვითარებისა და ხელშეწყობის ცენტრი.

2007 წელს საქართველოს მთავრობის N 110 დადგენილებით დამტკიცდა სახელმწიფო პროგრამა „დასაქმების პროგრამა 2007: დასაქმება მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებით“. ამ პროგრამის მიზანი იყო მოსახლეობის დასაქმების ზრდა, რეგიონული ეკონომიკური ინფრასტრუქტურის განვითარების მხარდაჭერა და ეკონომიკური საქმიანობის ხელშეწყობა, მცირე და საშუალო სანარმოებისათვის საკრედიტო რესურსებზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებით. პროგრამის დასაფინანსებლად სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოიყო 5,5 მილიონი ლარი. თუმცა, შემდგომში ამ მიმართულებით სახელმწიფო პროგრამები აღარ განხორციელებულა.

საქართველოში მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სახელმწიფო მხარდაჭერის ახალი ეტაპი იწყება 2014 წლიდან. ამ წელს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში შეიქმნა ორი უწყება: 1. მენარმეობის განვითარების სააგენტო, რომელიც კოორდინაციას უწევს მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერ პოლიტიკასა და პროგრამებს (2017 წლიდან სსიპ „ანარმოე საქართველოში“); 2. საქართველოს ინოვაციების და ტექნოლოგიების სააგენტო, რომელიც ინოვაციურ ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული ეკონომიკის განვითარების მხარდაჭერი სტრუქტურაა.

2016 წლის 26 თებერვალს საქართველოს მთავრობის N100 დადგენილებით დამტკიცდა „საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების 2016-2020 წლების სტრატეგია“²³ და სტრატეგიის განხორციელების სამოქმედო გეგმები (2016 წელს - 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა, ხოლო 2017 წელს - N582 დადგენილებით, 2018-2019 წლების სამოქმედო გეგმა). სტრატეგიით გაცხადდა, რომ „კერძო სექტორის განვითარების და, განსაკუთრებით კი, მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების მხარდაჭერა საქართველოს მთავრობის ეკონომიკური პოლიტიკის ერთ-ერთი პრიორიტეტია“.

ამ სტრატეგიის ვადის გასვლის შემდეგ, 2021 წლის 13 ივლისს საქართველოს მთავრობამ მიიღო N351 დადგენილება „საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2021-2025 წლებისათვის და საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“²⁴. სტრატეგია ითვალისწინებს პანდემიით გამოწვეულ ეკონომიკურ პრობლემებს და მისი უმთავრესი მიზანია, პანდემიამდე არსებული დადებითი ტენდენციების აღდგენა, მცირე და საშუალო მენარმეობის შემდგომი განვითარების ხელშეწყობა, მცირე და საშუალო სანარმოებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა, მათი კონკურენტუნარიანობის და

²³ http://gov.ge/files/439_54422_706524_100-1.pdf

²⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5214991?publication=0>

ინოვაციების შესაძლებლობათა ამაღლება. შედეგად, გაიზრდება შემოსავლები და სამუშაო ადგილები. შესაბამისად, მიიღწევა ინკლუზიური და მდგრადი ეკონომიკური ზრდა. 2021-2025 წლების სტრატეგია ეფუძნება ევროპის მცირე ბიზნესის აქტის ძირითად პრინციპებს და ევროკავშირის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკას მცირე და საშუალო ბიზნესის პოლიტიკის მიმართულებით. იგი მიზნად ისახავს მცირე და საშუალო მენარმეობის კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას, რამაც უნდა უზრუნველყოს ამ სექტორის პანდემიური კრიზისიდან გამოყვანა. სტრატეგიის ამოცანაა, განსაზღვროს ქვეყნის კონკრეტული ინტერესები მცირე და საშუალო მენარმეობის სფეროში, მოარგოს მათ შესაბამისი პოლიტიკა წარმატებული საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით და მისი აღსრულებით უპასუხოთ ამ ტიპის ბიზნესის წინაშე მდგარ გამოწვევებს.

მცირე და საშუალო მენარმეობის მხარდამჭერი ინსტიტუტები და პროგრამები

მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების, ახალი კონკურენტული ინდუსტრიების შექმნის და, ასევე, არსებულის განვითარების მიზნით, 2014 წელს შეიქმნა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი „ანარმეო საქართველოში“²⁵, რომელიც მენარმეობის, მათ შორის, მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდამჭერი ძირითადი სახელმწიფო ინსტიტუტია. სააგენტოს მიზანია სამენარმეო გარემოს გაუმჯობესება, კერძო სექტორის განვითარება, საქართველოს საინვესტიციო კლიმატის პოპულარიზაცია და ექსპორტის ხელშეწყობა. სააგენტო აერთიანებს სამ კომპონენტს: ბიზნესს (ადგილობრივ წარმოებას), ექსპორტს და ინვესტიციებს.

„ანარმეო საქართველოში – ბიზნესის“ მიმართულების მიზანია საქართველოში მენარმეობის განვითარება, მენარმის მხარდაჭერა, ახალი საწარმოების/სასტუმროების შექმნისა და არსებულთა გაფართოების ან გადაიარაღების ხელშეწყობა.

„ანარმეო საქართველოში – ექსპორტის“ მიმართულების მიზანია საქართველოს საექსპორტო პოტენციალის პოპულარიზაცია, ქართული პროდუქტების კონკურენტუნარიანობის გაზრდა საერთაშორისო ბაზრებზე, ქართული პროდუქტების ექსპორტის მოცულობის ზრდა და საქართველოს საექსპორტო ბაზრების დივერსიფიცირება.

„ანარმეო საქართველოში - ინვესტიციის“ მიმართულების მიზანია საქართველოში პირდაპირი უცხოური ინვესტიციების მოზიდვა, ხელშეწყობა და განვითარება. აღნიშნული მიმართულება ასრულებს ერთგვარი მედიატორის როლს უცხოელ ინვესტორებსა და საქართველოს მთავრობას შორის, მუშაობს „ერთი ფანჯრის პრინციპით“ და ეხმარება დაინტერესებულ ინვესტორებს სხვადასხვა ინფორმაციის მიღებასა თუ ქართულ მხარესთან ქმედითი კომუნიკაციის წარმოებაში.

მენარმეობის განვითარების მხარდამჭერი სახელმწიფო ინსტიტუტია საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტო²⁶, რომელიც შეიქმნა 2014 წელს. ეს გახლავთ ცოდნასა და ინოვაციურ ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული სახელმწიფო უწყება, რომელიც ეკონომიკის განვითარებას უჭერს მხარს. სააგენტოს მისიაა საქართველოში ინოვაციების და ტექნოლოგიების განვითარებისთვის საჭირო ეკოსისტემის ფორმირება, ცოდნისა და ინოვაციის

²⁵ <http://www.enterprisegeorgia.gov.ge/ka>

²⁶ <https://gita.gov.ge/>

კომერციალიზაციის ხელშეწყობა, ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების გამოყენების სტიმულირება ეკონომიკის ყველა დარგში, ინოვაციების და მაღალტექნოლოგიური პროდუქტების ექსპორტის ზრდისთვის საჭირო გარემოს შექმნა. ამ მიზნის შესასრულებლად სააგენტო ფინანსურად ეხმარება დამწყებ ინოვაციურ კომპანიებს, ასევე მხარს უჭერს მათთვის შესაბამისი სერვისების შეძენასა და მიწოდებას.

გარდა უშუალოდ სახელმწიფო სტრუქტურებისა, საქართველოში ასევე მოქმედებს მცირე და საშუალო მენარმეობის მხარდაჭერის რამდენიმე ორგანიზაცია. მათგან შეიძლება გამოვყოთ:

1) საქართველოს სავაჭრო-სამრეწველო პალატა, რომლის მთავარი ფუნქციებია ბიზნესებისთვის საინფორმაციო და საკონსულტაციო მომსახურების განევა, ბიზნეს უნარების და ბიზნესის დაგეგმვის გაუმჯობესების ხელშეწყობა, ექსპორტის ხელშეწყობა, საწარმოების ინტერნაციონალიზაციის ხელშეწყობა და სხვა. პალატის წევრობა ნებაყოფლობითია. ამჟამად პალატა აერთიანებს 1 536 წევრს, რომელთა 97% მცირე და საშუალო მენარმეა. წევრობის გადასახადი მერყეობს 0-ლარიდან 10 000-ლარამდე და დამოკიდებულია განეულ მომსახურებაზე. მცირე და საშუალო საწარმოები არ იხდიან წევრობის გადასახადს. პალატას აქვს რვა რეგიონული ოფისი.

2) საქართველოს დამსაქმებელთა ასოციაცია დამოუკიდებელი ორგანიზაციაა. იგი აერთიანებს 1 000-ზე მეტ მცირე და საშუალო ბიზნესს. ასოციაცია საკონსულტაციო მომსახურებას უწევს მცირე თუ საშუალო მენარმეებს და ახორციელებს სხვადასხვა პროგრამას სამენარმეო ცოდნის, სამენარმეო უნარების განვითარებისთვის. ასოციაციის წევრობა ფასიანია და მერყეობს 600 აშშ დოლარიდან 2 000 აშშ დოლარამდე, საწარმოს ზომიდან გამომდინარე.

3) საქართველოს მცირე და საშუალო საწარმოთა ასოციაცია. ასოციაცია დამოუკიდებელი ორგანიზაციაა, რომლის მიზანია მცირე თუ საშუალო საწარმოთა ინტერესების დაცვა და ადვოკატირება. ორგანიზაცია თანამშრომლობს ბიზნესთან სამენარმეო უნარების განვითარებისა და მათი საქმიანობისთვის საჭირო კონსულტაციების განევის მიმართულებით. ასოციაციაში გაერთიანებულია 4500 წევრი.

მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარების მხარდასაჭერად ასევე აღსანიშნავია საერთაშორისო პროგრამები. მათ შორის, მენარმეობის ზრდის პროგრამა (EGP) და ბიზნესსაკონსულტაციო მომსახურების (BAS) პროგრამები (ევროკავშირის მხარდაჭერით). ამ პროგრამებს EBRD ახორციელებს. საქართველო აქტიურად მონაწილეობს ევროკავშირის East-Invest პროექტში, რომელიც მცირე და საშუალო მენარმეობას უწყობს ხელს. ასევე, ევროკავშირის დახმარებით ხორციელდება პროექტები, რომლებიც ითვალისწინებს DCFTA-ის და მცირე თუ საშუალო საწარმოების მხარდაჭერას.

სოფლის მეურნეობის მხარდაჭერის მიზნით, 2012 წ. შეიქმნა ა(ა)იპ „სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტო“ (APMA), რომელიც 2019 წლის 1 ივლისიდან გარდაიქმნა ა(ა)იპ-ად „სოფლის განვითარების სააგენტო“ (RDA)²⁷. სააგენტო ახორციელებს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მიერ ინიცირებულ პროექტებს, როგორცაა „დანერგე მომავალი“ (მრავალწლოვანი ბაღებისა და სანერგე მეურნეობების თანადაფინანსება), „ჩაის პლანტაციების რეაბილიტაციის პროგრამა“, „სასოფლო-სამეურნეო

²⁷ <http://www.rda.gov.ge/>

კოოპერატივების განვითარების ხელშეწყობის“ პროგრამები, „აგროწარმოების ხელშეწყობის პროგრამა“, „სოფლად ახალგაზრდა მენარმეების მხარდაჭერის პროგრამა - „ახალგაზრდა მენარმე“, „შელავათიანი აგროკრედიტის“ პროგრამა, „გადამამუშავებელი და შემნახველი საწარმოების თანადაფინანსების“ პროექტი, „აგროდაზღვევის პროგრამა“, „სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის თანადაფინანსების პროგრამა“, „ფერმათა/ფერმერთა რეგისტრაციის პროექტი“, „მწვანე საგრანტო პროგრამა“ და სეზონური პროექტები.

სოფლის მეურნეობის მიმართულებით მცირე და საშუალო ბიზნესის ხელშეწყობაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს 2013 წლის 12 ივლისის კანონი „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივის შესახებ“²⁸. ამ კანონის მიზანია სახელმწიფო ხელშეწყობა სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების დაფუძნებისა და ფუნქციონირებისათვის.

სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისათვის სახელმწიფო ხელშეწყობ ღონისძიებათა განხორციელების მიზნით, საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში შეიქმნა სსიპ „სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების სააგენტო“²⁹. მისი ძირითადი ფუნქციებია სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივებისათვის შესაბამისი სტატუსის მინიჭება, მათთვის გრანტების გაცემა, კონსულტაციების განწევა, კადრების მომზადება და გადამზადება, თანამშრომლობის განვითარება კოოპერატივების საერთაშორისო ალიანსთან, საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და სხვა ქვეყნების კოოპერაციულ გაერთიანებებთან და სასოფლო-სამეურნეო კოოპერატივების საქმიანობის მონიტორინგი.

3. მუნიციპალიტეტის მიერ მხიკა და საშუალო მენაკემოვის განვითარების მხარდაჭერის უოკემები

ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება გულისხმობს ტერიტორიის მართვასა და ადგილობრივი ხელისუფლების განხორციელებას. ამასთან, და უპირატესად, მოსახლეობის ფართო ფენების ჩართვას მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროცესში, მათი საქმიანი აქტივობის ზრდას.

მცირე მენარმეობის ხელშეწყობა უკავშირდება მუნიციპალიტეტის მხრიდან შემდეგი ძირითადი ფუნქციების შესრულებას:

- 1) **მარეგულირებელი (ორგანიზაციული) ფუნქცია** - გულისხმობს არსებული რესურსების (შრომითი, ბუნებრივი, მატერიალური, ფინანსური და ა.შ.) საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის ხელთ არსებული ბერკეტებისა და შესაბამისი მეთოდების გამოყენებით, კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფას. ეს ფუნქცია ხორციელდება მუნიციპალური ხელშეკრულებების დადებისა და მუნიციპალური პროგრამების მეშვეობით.

²⁸ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1972742?publication=5>

²⁹ <http://acda.gov.ge/>

2) **მასტიმულირებელი ფუნქცია** - გულისხმობს მუნიციპალიტეტის მხარდაჭერას მისთვის პრიორიტეტულ სფეროებში, არსებული რესურსებისა და საშუალებების გამოყენებით. აქ იგულისხმება, ძირითადად, საგადასახადო, საკრედიტო თუ სხვა ფინანსური შეღავათების დაწესება, აგრეთვე მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების (მიწა და სხვა უძრავი ქონება) შეღავათიანი პირობებით გამოყენების შეთავაზება.

3) **მასტაბილიზირებელი ფუნქცია** - მოიცავს მოსახლეობისა და მენარმეებისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნას, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიზნით. პირველ რიგში, ეს გულისხმობს მოსახლეობის სოციალურ დაცვას, დასაქმებას, მიგრაციის შემცირებას, მოსახლეობის ხელშეწყობას შემოქმედებით და საქმიან ურთიერთობათა განვითარებისა და შესაძლებლობათა გამოყენებისათვის, აგრეთვე ეკოლოგიური მდგომარეობის დაცვას. ამ ფუნქციის რეალიზებისათვის მუნიციპალიტეტს შემოაქვს სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც დამრღვევებისთვის გარკვეული ჯარიმებისა და სანქციების დაწესებას ითვალისწინებს. თუმცა, ადმინისტრაციული ზემოქმედების გარდა, შესაძლოა ეკონომიკური ბერკეტების გამოყენებაც.

მუნიციპალიტეტმა მხარი უნდა დაუჭიროს მცირე და საშუალო მენარმის განვითარებას - წაახალისოს მისი საქმიანობა შეღავათებისა და სტიმულირების მექანიზმების გამოყენებით, ხელი შეუწყოს ინტერმუნიციპალურ და ინტერრეგიონულ ეკონომიკურ კავშირებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტის მცირე საწარმოები მხოლოდ ცალმხრივად სპეციალიზდებიან და, უპირატესად, იფარგლებიან სავაჭრო ან საშუამავლო საქმიანობით. შესაბამისად, ადგილობრივი რესურსები იკარგება და არც საწარმოო პროცესები ვითარდება. მცირე მენარმეობა დამოკიდებული ხდება შემოტანილი პროდუქციის გასაღებაზე. არ იქმნება დამატებითი სამუშაო ადგილები და არც სოციალური მდგომარეობა ჯანსაღდება. ამიტომ აუცილებელია მუნიციპალიტეტმა შეიმუშაოს და განახორციელოს ისეთი პოლიტიკა, რომელიც ეკონომიკური ბერკეტების გამოყენებით, ხელს შეუწყობს და უზრუნველყოფს მისი ეკონომიკის ეფექტიანი სტრუქტურის ფორმირებას.

მთავარი ამოცანა მხოლოდ არსებული საწარმოების განვითარების მხარდაჭერა კი არ არის, არამედ სამენარმეო ინიციატივების სტიმულირება მუნიციპალიტეტისათვის პრიორიტეტულ სფეროებში.

მუნიციპალიტეტის განვითარების პრიორიტეტია ძირითად კრიტერიუმთა განსაზღვრა, რომელთა საფუძველზეც შეირჩევა სფეროები მოქმედ მენარმეთა ფინანსური, რესურსული თუ ორგანიზაციული მხარდაჭერისათვის. მუნიციპალიტეტის საჭიროებების მიხედვით პრიორიტეტთა შერჩევას, სამენარმეო საქმიანობის ხელშესაწყობად, ძირითადად, ის მენარმეები გამოიკვეთება, რომელთა საქმიანობაც მიმართულია შემდეგი სახის პირველი რიგის სოციალური პრობლემების მოგვარებაზე:

1. დამატებითი სამუშაო ადგილების შექმნა, უპირველესად, სოციალურად დაუცველი და შშმ პირებისათვის;
2. მოსახლეობის უზრუნველყოფა პირველადი მოხმარების საგნებით, მათ შორის, სურსათით;
3. ტექნიკური სიახლეების და ინოვაციების დანერგვა;
4. წარმოების სფეროს დემონოპოლიზაცია;
5. საბაზრო ინფრასტრუქტურის ფორმირება;
6. უნარჩენო და/ან ეკოლოგიურად უსაფრთხო წარმოება.

ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარებისათვის მიზანშეწონილია, მუნიციპალიტეტი სამენარმეო სუბიექტთა საინფორმაციო ბაზას ქმნიდეს, პრიორიტეტული მიმართულებების მიხედვით. არსებული ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, ბაზაში შეიტანება საკვანძო საკითხები ამ სფეროებში სანარმოთა განვითარებისათვის (პროდუქციის წარმოება და რეალიზაცია).

მუნიციპალიტეტის ორგანოებს შეუძლიათ რეალური მხარდაჭერა და დახმარება გაუწიონ მცირე ბიზნესის განვითარებას, რადგან ყველაზე უკეთ იგებენ, რა სპეციფიკურ პრობლემებს აწყდებიან მენარმეები საქმიანობისას და იზრუნებენ მათ გადანაცვებაზე. განვითარებული ქვეყნების სტატისტიკა აჩვენებს, რომ ყოველწლიურად იზრდება მცირე ბიზნესის წილი მთლიანი შიდა პროდუქტის წარმოებაში, რითაც იგი გავლენას ახდენს მაკროეკონომიკურ მაჩვენებლებზე. მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარება პრიორიტეტულია ამ თვალსაზრისითაც.

მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მუნიციპალური პოლიტიკის მიზანია, ხელსაყრელი ეკონომიკური და ორგანიზაციული გარემოს შექმნა სამენარმეო საქმიანობის განვითარებისთვის. ოპტიმალური ეკონომიკური გარემოს შექმნა გულისხმობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ სათანადო ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებას. პოლიტიკა ფარავს საბიუჯეტო, საფინანსო-საკრედიტო, საინვესტიციო თუ სამეცნიერო-ტექნიკურ მიმართულებებს. ამ მიმართულებათა რეალიზება მოიცავს როგორც ირიბი (ეკონომიკური), ისე პირდაპირი (ადმინისტრაციული) ზემოქმედების მექანიზმებს. ეს მექანიზმები ერთიან კომპლექსში მიმართული უნდა იყოს სამენარმეო საქმიანობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნისაკენ. ამ მიზნით საჭიროა:

- ა) სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობი ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზის შექმნა;
- ბ) სამენარმეო საქმიანობისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურის შექმნა და განვითარება;
- გ) ქონებრივი მხარდაჭერა (მცირე ბიზნესის მნარმოებლებისათვის შენობა-ნაგებობების და/ან მიწის გადაცემა შეღავათიანი და გრძელვადიანი იჯარის ფორმით);
- დ) პროფესიული კადრების მომზადება და გადამზადება;
- ე) საკონსულტაციო და ინფორმაციული დახმარება.

მცირე ბიზნესის მხარდაჭერის ეფექტიანი მუნიციპალური პოლიტიკის ჩამოსაყალიბებლად საჭიროა:

- ა) გაანალიზდეს მუნიციპალიტეტში მოქმედი სამენარმეო სუბიექტების განვითარების მდგომარეობა;
- ბ) გამოვლინდეს მცირე ბიზნესის განვითარების ხელისშემწეელი ფაქტორები;
- გ) გაანალიზდეს სამენარმეო საქმიანობის მხარდამჭერი პროგრამების ეფექტიანობა.

მცირე ბიზნესის განვითარებას, უმეტეს შემთხვევაში, ხელს უშლის ადმინისტრაციული ბარიერები, საგადასახადო პოლიტიკა და მცირე ბიზნესის განვითარების მხარდამჭერი პოლიტიკის არარსებობა.

მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მუნიციპალური პოლიტიკის შეფასება მოიცავს მზიდ ძირითად საკითხს:

- 1) **საკანონმდებლო და ნორმატიული ბაზის ანალიზი** - ეს არის როგორც მოქმედი საკანონმდებლო ბაზის, ასევე სხვა ნორმატიული აქტების ანალიზი, მათ შორის, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებების, რომლებიც ეხება და უკავშირდება მცირე და საშუალო ბიზნესის ფუნქციონირების საკითხებს.
- 2) **ფინანსური მხარდაჭერის ანალიზი** - მოიცავს მცირე და საშუალო ბიზნესის სუბსიდირების მდგომარეობის შეფასებას, ფინანსური მხარდაჭერის და საგრანტო პროგრამების, კრედიტუნარიანობის თუ სესხების აღების ხელმისაწვდომობის ანალიზს, ასევე, მცირე და საშუალო ბიზნესსუბიექტების მიერ თავიანთ ძირითად კაპიტალში ინვესტიციების მოცულობის ანალიზს.
- 3) **ინფრასტრუქტურული მხარდაჭერის ანალიზი** - მოიცავს მცირე და საშუალო ბიზნესის საქმიანობისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურის (გზები, წყალმომარაგება, გაზით და ელექტრომომარაგება და სხვა) ხელმისაწვდომობისა და მდგომარეობის შეფასებას; მცირე მენარმეთა გამოშვებული პროდუქციის გამოფენებისა და ექსპოზიციების, ასევე, მათთვის ბიზნეს-ინკუბატორთა არსებობისა და მდგომარეობის ანალიზს.
- 4) **საინფორმაციო მხარდაჭერის ანალიზი** - მოიცავს მცირე და საშუალო მენარმეებისთვის საკონსულტაციო და საინფორმაციო მხარდაჭერის არსებული მექანიზმების ეფექტიანობის შეფასებას, მცირე მენარმეობის შესახებ საცნობარო და მეთოდური მასალების, ასევე საინფორმაციო ბიულეტენების გამოცემას, მცირე და საშუალო ბიზნესის საქმიანობის გაშუქებას მესმედიის საშუალებებით.
- 5) **მცირე და საშუალო ბიზნესისათვის კადრების მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების სისტემის მდგომარეობის ანალიზი** - მოიცავს იმის ანალიზს, თუ რამდენად ხელმისაწვდომია სამენარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესწავლა სოციალურად დაუცველთა და დაუსაქმებელთათვის, შშმ პირებისა და ახალგაზრდებისათვის; რამდენად შესაძლებელია სპეციალისტთა კვალიფიკაციის ამაღლება, მცირე ბიზნესის საჭიროებების მიხედვით; რა მდგომარეობაა ამ კუთხით.
- 6) **ქალთა და საოჯახო ბიზნესის მდგომარეობის ანალიზი** - მოიცავს საოჯახო და ქალ მენარმეთა საჭიროებების ანალიზს, მასმედიის საშუალებებში მათი საქმიანობის გაშუქების შეფასებას; ქალთა და საოჯახო ბიზნესის მხარდაჭერი კონკურსების, გამოფენების, ასევე, მათ მიერ წარმოებული პროდუქციისა და საქმიანობის პოპულარიზაციისთვის ჩატარებულ ღონისძიებათა ანალიზს.
- 7) **ხალხური რენვის და დეკორატიულ-გამოყენებითი ნივთების წარმოების მხარდაჭერის ანალიზი** - მოიცავს ხალხური რენვის მხარდაჭერისა და პოპულარიზაციისთვის ჩატარებულ ღონისძიებათა (გამოფენები, ბაზრობები, მასმედიის საშუალებებში გაშუქება) ანალიზს.

ჩატარებული ანალიზის საფუძველზე ყალიბდება მცირე და საშუალო ბიზნესის მხარდაჭერის მუნიციპალური პოლიტიკა, რომელიც ამ ბიზნესის სოციალური მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მიმართული უნდა იყოს:

- დასაქმებისა და თვითდასაქმების ხელშემწყობი გარემოს შექმნაზე მოსახლეობის პირადი შემოქმედებითი თუ ფინანსური ინიციატივების გათვალისწინებით, რამაც უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა პოტენციალის რეალიზება და მათი მატერიალური კეთილდღეობის სტაბილურობა;

- ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობის და სხვადასხვა სოციალური ფენის მაქსიმალურ ჩართულობაზე მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროცესებში; ბიზნესსაქმიანობის პრაქტიკული გამოცდილების შექმნაზე, სამართლებრივი კულტურისა და საქმიანი ურთიერთობების განვითარებაზე;
- სახელმწიფო და მუნიციპალური ქონების პრივატიზების გზით, უძრავი ქონების მესაკუთრე მცირე და საშუალო ბიზნესსუბიექტთა რაოდენობრივ გაზრდაზე;
- პროდუქციისა და მომსახურების ბაზრის ინფრასტრუქტურის განვითარებაზე, ასევე, ახალი პროდუქციისა და მომსახურების შემოტანაზე, მცირე და საშუალო მენარმეთა შესაძლებლობების გათვალისწინებით, რათა ისინი სწრაფად რეაგირებდნენ ბაზრის კონიუნქტურის ცვლილებებზე;
- კერძო ინვესტიციებისა და მოქალაქეთა პირადი დანაზოგების ადგილობრივ ეკონომიკაში მოზიდვის ხელშეწყობაზე;
- სამეცნიერო-ტექნიკურ სფეროში მოქალაქეთა ინიციატივების და შემოქმედებითი საქმიანობის სტიმულირებაზე; ინოვაციებზე ორიენტირებულ მცირე და საშუალო სანარმოთა მხარდაჭერასა და ინოვაციური მიდგომების წარმოებაში დანერგვაზე;
- მცირე და საშუალო ბიზნესის საქმიანობის გამჭვირვალობით, ადგილობრივ ბიუჯეტში ამ სანარმოებიდან საგადასახადო შემოსულობების გაზრდაზე.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიზნით, მუნიციპალური პოლიტიკის განსაზღვრისა და შესაბამის პროგრამათა დაგეგმვისას, ასევე გასათვალისწინებელია მცირე და საშუალო ბიზნესის არსებული პრობლემები:

- მცირე და საშუალო სანარმოებში დასაქმებულთა შედარებით მცირე წილი;
- მცირე და საშუალო სანარმოების, განსაკუთრებით, ფერმერული მეურნეობების ტექნიკური შესაძლებლობების დაბალი დონე;
- მცირე და საშუალო ბიზნესსუბიექტთა საინფორმაციო და საფინანსო რესურსებზე ხელმისაწვდომობის დაბალი დონე;
- არასაკმარისი სამართლებრივი და ეკონომიკური ცოდნის დონე;
- მცირე და საშუალო სანარმოთა დაბალი კონკურენტუნარიანობა და საერთაშორისო ბაზარზე გასვლის მწირი შესაძლებლობები.

გარდა ამისა, მცირე და საშუალო ბიზნესი ჯერ კიდევ მიიჩნევა მაღალი რისკის და ეკონომიკურად არასტაბილურ სექტორად, რომლის წარმატება დიდად არის დამოკიდებული ხელმძღვანელის კომპეტენტურობაზე, ინიციატივებსა და შესაძლებლობათა ოპტიმალური გამოყენების უნარზე.

მცირე და საშუალო ბიზნესის არსებული პრობლემების გადანყვეტაში განსაკუთრებული როლი ენიჭება მხარდაჭერის მუნიციპალურ პოლიტიკას. მუნიციპალიტეტს, როგორც მოსახლეობასთან ყველაზე ახლოს მდგომ ხელისუფლებას, ძალუძს გამონახოს ამ პრობლემების გადანყვეტის ყველაზე ოპტიმალური და ეფექტიანი გზები, გამოძებნოს ფორმები და მეთოდები მუნიციპალიტეტში მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებისათვის, მოსახლეობის დასაქმებისა და ადგილობრივ ბიუჯეტში დამატებითი შემოსავლების მიღებისათვის.

თავი VII. ინჟინერული თანამშრომლობა

1. ინჟინერული თანამშრომლობის მნიშვნელობა აღვიძრავი ეკონომიკური განვითარებისათვის

თვითმმართველ ერთეულთა შორის თანამშრომლობას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება როგორც საერთოდ თვითმმართველობის, ისე ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით. ეკონომიკური ურთიერთობები, როგორც წესი, არ ჯდება მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში. ადგილობრივი საწარმოების ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ნედლეული, გასაღების ბაზრები, წარმოებისათვის საჭირო კვალიფიციური კადრები შეიძლება რამდენიმე მუნიციპალიტეტს მოიცავდეს. ეს განაპირობებს მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის საჭიროებას, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მიზნით.

ტექნიკურმა პროგრესმა და მოსახლეობის სულ უფრო მზარდმა მოთხოვნილებამ ახალი ტიპის მომსახურების მიღებაზე, რეალურად წარმოქმნა თვითმმართველობათა თანამშრომლობის განვითარების საჭიროება. თანამშრომლობა შესაძლებელს ხდის უფრო მაღალი ხარისხის მომსახურების მიწოდებას, ნაკლები დანახარჯებით და მეტი ორგანიზებულობით. მომსახურებას ან საქმიანობას, რომელიც აღემატება თვითმმართველი ერთეულის შესაძლებლობებს, იოლად უმკლავდება თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანება. შესაბამისად, ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა ქმნის კარგ საფუძველს თვითმმართველობის განხორციელებაში კერძო სტრუქტურების მონაწილეობისა და დამატებითი ინვესტიციების მოსაზიდად.

თვითმმართველ ერთეულთა შორის თანამშრომლობის განვითარება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისთვის. ამ ქვეყნებში სუსტია დემოკრატია, მწირია დამოუკიდებლად მოქმედების გამოცდილება, ნაკლებია რესურსები (როგორც მატერიალური, ისე კვალიფიციური კადრების), რაც მნიშვნელოვნად აფერხებს როგორც თვითმმართველობის სრულფასოვნად განხორციელებას, ასევე, ადგილობრივ ეკონომიკურ განვითარებას. ამ პრობლემების გადანაცვების საუკეთესო გზა თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის ჩამოყალიბებაა. მონიხავე ევროპული ქვეყნების გამოცდილება მიუთითებს თანამედროვე ეპოქაში დეცენტრალიზაციის პროცესის ახალ თვისობრივ ხასიათზე, რაც თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის განვითარებით ხასიათდება.

ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა აღიარებულია როგორც საქართველოს კონსტიტუციით, ასევე ორგანული კანონით - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით. კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის 76-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „თვითმმართველ ერთეულს, თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად, უფლება აქვს, ორგანული კანონით დადგინდეს წესით ითანამშრომლოს სხვა თვითმმართველ ერთეულთან. თვითმმართველ ერთეულს ორგანული კანონით დადგინდეს წესით უფლება აქვს, განეწიანდეს თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებში“. ამდენად, კონსტიტუციით აღიარებულია თანამშრომლობა საკუთარ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების

მიზნით, ასევე თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებში (ასოციაციებში) განწესების უფლება. მუნიციპალიტეტის ეს უფლებები უფრო დეტალურადაა განწესებული თვითმმართველობის კოდექსში. კერძოდ, თვითმმართველობის კოდექსის მე-20 მუხლი განსაზღვრავს მუნიციპალიტეტების ასოციაციების შექმნას. ასეთი ასოციაცია იქმნება არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის ფორმით, რომელსაც უფლება აქვს „ორგანიზება გაუწიოს ერთობლივ ღონისძიებებს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების სფეროში, მუნიციპალიტეტის სახელით მონაწილეობა მიიღოს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული კანონპროექტების წინასწარ განხილვასა და კონსულტაციებში, ითანამშრომლოს სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებთან, თვითმმართველი ერთეულების საერთაშორისო კავშირებთან (ასოციაციებთან), აგრეთვე დაამყაროს ურთიერთობა ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში შესაბამის უცხოურ კავშირებთან (ასოციაციებთან) და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან“.

უფლებამოსილების ეფექტიანი განხორციელების მიზნით ინტერმუნიციპალურ თანამშრომლობას შეეხება თვითმმართველობის კოდექსის 21-ე მუხლი, რომელიც ასეთი თანამშრომლობის მიზნით მუნიციპალიტეტებს აძლევს უფლებას:

- ა) დააფუძნონ ერთობლივი კერძო სამართლის იურიდიული პირი ან გახდნენ მუნიციპალიტეტის/მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული მეწარმე იურიდიული პირის პარტნიორები/აქციონერები/დამფუძნებლები და არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის წევრები;
- ბ) ერთობლივი პროექტების განხორციელების მიზნით, სხვა მუნიციპალიტეტთან დადონ ხელშეკრულება საბიუჯეტო სახსრების გაერთიანების შესახებ;
- გ) შექმნან ერთობლივი სამსახურები.

აღნიშნულიდან ჩანს, რომ საქართველოს კანონმდებლობით შექმნილია სამართლებრივი საფუძვლები ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობისათვის. თუმცა, სამწუხაროდ, გარდა ასოციაციისა, თანამშრომლობის სხვა ფორმები ნაკლებადაა განვითარებული. მუნიციპალიტეტები ცდილობენ, დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ საკუთარი პრობლემები. თუმცა, ეს პრობლემები ხშირ შემთხვევაში საერთოა და მათი გადაწყვეტის ყველაზე ოპტიმალური გზა სწორედ ერთობლივი მოქმედება შეიძლება იყოს. ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა მნიშვნელოვანი მატერიალური თუ საკადრო რესურსების გაერთიანებისა და პრობლემების ერთობლივად დაძლევის საშუალებებს ქმნის.

• თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის ფორმები საზღვარგარეთის ქვეყნებში - ზოგადი მიმოხილვა

ევროპის სახელმწიფოებში თვითმმართველ ერთეულთა ურთიერთთანამშრომლობა საუკუნეების მანძილზე ყალიბდებოდა და დაგროვილია დიდი გამოცდილება. თანამშრომლობის ფორმები და მეთოდები უკავშირდება შესაბამისი ქვეყნის ისტორიულ ტრადიციებსა და ამ სახელმწიფოებში მოქმედ სამართლებრივ სისტემას. ერთი შეხედვით სრულიად განსხვავებული ფორმების მიუხედავად, თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობაში შესაძლებელია დაინახოთ ერთგვაროვანი სქემა. ევროპის სახელმწიფოებში თვითმმართველი ერთეულები თანამშრომლობენ ორ დონეზე. პირველი არის თანამშრომლობა მუნიციპალურ დონეზე, ხოლო მეორე – რეგიონულ და/ან ცენტრალურ

დონეზე. პირველ დონეზე თანამშრომლობის საფუძველია კონკრეტული ადგილობრივი პრობლემების უფრო ქმედითად გადაწყვეტა. ამ შემთხვევაში თვითმმართველი ერთეულები ქმნიან ერთობლივ სამსახურებს ან სანარმოებს, დებენ ხელშეკრულებებს ერთობლივი საქმიანობის შესახებ. საგულისხმოა, რომ თანამშრომლობის პროცესში მონაწილეობენ არა მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულები, არამედ, ამ პროცესში საკმაოდ აქტიურად არიან ჩართულნი როგორც სახელმწიფო, ასევე ბიზნეს და სამოქალაქო სექტორებიც. ამ სახის თანამშრომლობა ნებაყოფლობითია, თუმცა ზოგიერთ სახელმწიფოში კანონი ავალდებულებს გაერთიანებების შექმნას ცალკეულ საკითხთა გადასაწყვეტად. რაც შეეხება მეორე (რეგიონულ ან ცენტრალურ) დონეზე თანამშრომლობას, მისი მიზანია სახელმწიფო სტრუქტურებთან უერთიერთობისას თვითმმართველ ერთეულთა საერთო ინტერესების დაცვა, ასევე გამოცდილებათა გაზიარება და ინფორმაციის გაცვლა.

სამართლებრივი ფორმები თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის რეგულირებისათვის განსხვავებულია როგორც ხელშეკრულებით თანამშრომლობის, ასევე ასოციაციების კუთხით. ზოგიერთ ქვეყანაში (ავსტრია, ესპანეთი, საბერძნეთი, ბულგარეთი) თვითმმართველი ერთეულების ხელშეკრულებითი თანამშრომლობის ძირითადი პრინციპები მოცემულია კონსტიტუციაში. უფრო ხშირად თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობას განსაზღვრავს თვითმმართველობის შესახებ კანონი (ფინეთი, ნორვეგია, ესპანეთი, საბერძნეთი, დიდი ბრიტანეთი, ბულგარეთი). ზოგიერთ ქვეყანაში (შვედეთი, ნიდერლანდები, ბელგია, ლუქსემბურგი, პორტუგალია, პოლონეთი) მოქმედებს სპეციალური კანონი, რომელიც განსაზღვრავს თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის საკითხებს. გერმანიაში ეს საკითხი რეგულირდება მიწების სპეციალური კანონით. რაც შეეხება თანამშრომლობის საკითხებს, ეს დაახლოებით ერთი და იგივეა ქვეყნების მიხედვით და, ძირითადად, შემდეგია: საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ორგანიზება, გზებისა და ინფრასტრუქტურის სხვა ობიექტების შეკეთება და მოვლა-პატრონობა, მოსახლეობის ენერგო და წყალმომარაგება, ნარჩენების შეგროვება, გადამუშავებისა და უტილიზაციის, სახანძრო და სამაშველო სამსახურების ფუნქციონირება, განათლებისა და სპორტული ობიექტების მოვლა, ჯანმრთელობის დაცვა, კავშირგაბმულობა და ტელემაუწყებლობა. თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის ჩამოთვლილ საკითხთა გარდა, თანამშრომლობის საგანი შეიძლება გახდეს პრაქტიკულად ყველა ის საკითხი, რომელიც განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციას. მაგალითად, ბელგიაში მუნიციპალური გაერთიანებები კონტროლს უწევენ მიწისა და უძრავ ქონებასთან დაკავშირებულ ოპერაციებს; ისლანდიასა და ნორვეგიაში ასეთი გაერთიანებები ორგანიზებას უწევენ დაწყებითი და საშუალო სკოლების ფუნქციონირებას, შვედეთში – დაკავებულნი არიან ხანდაზმულ ადამიანთა დახმარების საკითხებით, საბერძნეთში – სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკისა და სოფლის მეურნეობის წარმოებისათვის საჭირო მასალის შესყიდვით, ასევე ადგენენ მუნიციპალური განვითარების გეგმებს. მუნიციპალურ გაერთიანებებში, როგორც წესი, მხოლოდ მუნიციპალიტეტები მონაწილეობენ, თუმცა ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა (მაგალითად, ნიდერლანდები, ბელგია) უშვებს კერძო სექტორის მონაწილეობასაც იმ პირობით, რომ სავალდებულოა გაერთიანების არაკომერციული ხასიათის შენარჩუნება.

ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია თანამშრომლობის ხასიათიც. თანამშრომლობა, როგორც წესი, ნებაყოფლობითია, მაგრამ ზოგიერთ ქვეყანაში (ავსტრია, დანია, შვედეთი, ნორვეგია, ნიდერლანდები, საბერძნეთი, იტალია, გერმანია, ფინეთი) კანონით სავალდებულოა ინტერმუნიციპალური თანამშრომლობა, განსაზღვრულ საკითხთა

გადასაწყვეტად. როგორც წესი, ასეთ საკითხებს განეკუთვნება ტრანსპორტის, ენერგო და წყალმომარაგების ორგანიზება, ნარჩენების გატანა, სახანძრო სამსახურები, სანიტარული კონტროლი, ჯანდაცვისა და განათლების დაწესებულებები.

განსხვავებულია თანამშრომლობაზე ზედამხედველობის ფორმებიც. მაგალითად, პორტუგალიაში თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობაში სახელმწიფოს ცენტრალური უწყებები არ ერევიან - მხოლოდ საჯარო რეესტრში არეგისტრირებენ ასეთი სახის გაერთიანებებს. ავსტრიაში თვითმმართველ ერთეულთა შორის დადებული ხელშეკრულება თანამშრომლობის შესახებ უნდა შეთანხმდეს სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოსთან, რომელიც ამონიშნავს ამ შეთანხმების კანონიერებასა და საერთო ინტერესებთან შესაბამისობას. ბელგიაში რეგიონული მმართველობის ორგანოებს უფლება აქვთ შეაჩერონ ან გააუქმონ მუნიციპალურ გაერთიანებათა მიღებული აქტები, თუ ის ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონმდებლობას და/ან საერთო ინტერესებს. ლუქსემბურგში კომუნები და კომუნათა სინდიკატები მოქმედებენ საშინაო საქმეთა სამინისტროს კონტროლით. ანალოგიური მდგომარეობაა საბერძნეთშიც.

ევროპის ქვეყნების უმეტესობაში არ არსებობს სპეციალური კანონმდებლობა, რომელიც დაარეგულირებდა თვითმმართველობათა ასოციაციების საკითხებს. თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში გვხვდება საკანონმდებლო შეზღუდვებიც, რომლებიც ეხება ამ ტიპის ასოციაციათა საქმიანობას. მაგ. პორტუგალიაში საერთო ეროვნულ დონეზე თვითმმართველობათა ასოციაცია შეიძლება შეიქმნას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის აერთიანებს არანაკლებ 100 თვითმმართველ ერთეულს (თვითმმართველი ერთეულების 1/3), ხოლო ბელგიაში ასოციაციების შექმნა დაიშვება მხოლოდ კომუნებისა და პროვინციების დონეზე. განსხვავებულია საკანონმდებლო რეგულირების საკითხი თვითმმართველობათა ასოციაციებსა და სახელმწიფო სტრუქტურებთან მიმართებით. ნიდერლანდებში მოქმედებს სპეციალური კანონი, რომელიც ავალდებულებს სამინისტროებს, გამოითხოვონ ასოციაციებისგან დასკვნა ყველა იმ კანონპროექტსა და სახელმწიფო პროგრამაზე, რომელიც ეხება თვითმმართველობის საკითხებს. ისლანდიაში თვითმმართველობათა სინდიკატი აერთიანებს ქვეყნის ყველა თვითმმართველ ერთეულს, მეტად გავლენიანი ორგანიზაციაა და მთავრობა ვალდებულია გამართოს მასთან ან მის შესაბამის კომისიებთან წინასწარი კონსულტაციები თვითმმართველობებსა და ადგილობრივ პრობლემებთან დაკავშირებულ ყველა საკითხზე. ანალოგიური სახის მოთხოვნებს ვხვდებით პორტუგალიის კანონშიც, რომელიც ავალდებულებს მთავრობას, გამართოს წინასწარი კონსულტაციები საერთო ეროვნულ დონეზე შექმნილ თვითმმართველობის ასოციაციებთან. ავსტრიაში, სადაც მუნიციპალიტეტებისა და ქალაქების ასოციაციები ჯერ კიდევ 1948 წელს მიღებული კანონის საფუძველზე მოქმედებს, კანონი მათ აძლევს უფლებას, შეაფასონ თვითმმართველობასთან დაკავშირებული ყველა საკანონმდებლო აქტი თუ მთავრობის დადგენილება, ხოლო 1970 წლიდან კი ამ სფეროსთან დაკავშირებული ევროპული კანონმდებლობაც. ამგვარად, ევროპული ქვეყნების მაგალითზე, თვითმმართველობათა ასოციაციების რეგულირების სამი სახის მიდგომა შეგვიძლია გამოვყოთ: პირველ შემთხვევაში კანონმდებლობა დეტალურად განერს თვითმმართველობათა ასოციაციების შექმნის წესს, საქმიანობის პრინციპებს, საქმიანობის სფეროებს, უფლებამოსილებებს, სახელმწიფო სტრუქტურებთან ურთიერთობის საკითხებს, მათ შორის, კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოების ვალდებულებებს ამ ასოციაციასთან მიმართ. ასეთი მიდგომა უფრო დამახასიათებელია იმ სახელმწიფოებისათვის, სადაც თვითმმართველობა არც თუ დიდი ხნის წინ ჩამოყალიბდა და საქმიანობის ტრადიცია არ დაუმკვიდრებია.

მეორე მიდგომა გულისხმობს საკანონმდებლო დონეზე ასეთი ასოციაციების არსებობის მხოლოდ დეკლარირებას. თვითმმართველობათა უფლება, შექმნან ასოციაციები, აღიარებულია, თუმცა მათი უფლებამოსილება დეტალურად რეგლამენტირებული არ არის. შედეგად, ასოციაციები ექცევიან არაკომერციული იურიდიული პირების მარეგულირებელი კანონმდებლობის სფეროში. ამგვარი მიდგომა, ძირითადად, დამახასიათებელია მონოეთნიკური ქვეყნებისათვის.

ასოციაციათა რეგულირების მესამე მიდგომა ეფუძნება არა კანონს, არამედ არსებულ ტრადიციებს. ამ შემთხვევაში ასოციაციების საკითხი კანონმდებლობაში საერთოდ არ ფიგურირებს.

ევროპის ქვეყნებში თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობის ფორმები აჩვენებს, რომ მიუხედავად მრავალგვარობისა, თანამშრომლობა ყალიბდება, უპირატესად, მოსახლეობისათვის მომსახურების მიწოდების სფეროებში, კერძოდ:

- საზოგადოებრივი ტრანსპორტი;
- გზები და ინფრასტრუქტურის სხვა ობიექტები;
- სანიტარული კონტროლი;
- გარემოს დაცვა;
- მოსახლეობის ენერგო, გაზ და წყალმომარაგება;
- ნარჩენების შეგროვება, გატანა, გადამუშავება და უტილიზაცია;
- სახანძრო და სამაშველო სამსახურები;
- განათლების, კულტურისა და სპორტული ობიექტები;
- ჯანმრთელობის დაცვა, ბავშვთა და მოხუცებულთა მოვლა-პატრონობა;

შედარებით ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობაში, ზემოაღნიშნულ საკითხთა გარდა, მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია ისეთ საკითხებს, როგორცაა:

- ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება;
- თვითმმართველი ერთეულის სტრატეგიული განვითარება, სივრცით-ტერიტორიული მოწყობა და დაგეგმარება;
- თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება;
- ერთობლივი შესყიდვები;
- საერთო ინტერესების დაცვა სახელმწიფოსთან ურთიერთობაში.

ძირითადად, აღნიშნულ საკითხთა გადანაცვება უდევს საფუძვლად თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობას. თუმცა, როგორც წესი, თანამშრომლობაზე რაიმე სახის შეზღუდვა არ წესდება: ის შეიძლება შედგეს ყველა იმ საკითხის გარშემო, რაც შედის თვითმმართველი ერთეულის კომპეტენციაში. ამასთან, მაღალი ინტეგრაციის პირობებში თანამშრომლობა ამითაც არ შემოიფარგლება - თვითმმართველ ერთეულთა გაერთიანებებმა შეიძლება შეითავსონ ის საკითხებიც, რაც კერძო სტრუქტურის ან სახელმწიფოს პრეროგატივაა.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ თვითმმართველ ერთეულთა თანამშრომლობა არის ის ბუნებრივი, გარდაუვალი პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს თვითმმართველობის განვითარებასა და ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის სათანადო გარემოს შექმნას.

თავი VIII. სოციალური სანაჩემო და სოციალური მენეჯმენტი

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის მნიშვნელოვანია სოციალური სანარმოებისა და სოციალური მენეჯმენტის განვითარება. სოციალური სანარმოების ძირითადი დანიშნულებაა საზოგადოების მონყველადი ჯგუფების მდგომარეობის გაუმჯობესება და მათი სოციალური ინტეგრაცია საზოგადოებაში, სახელმწიფოს მიერ სოციალურ დახმარებებზე განულები ხარჯის (რომელიც არავითარ ეკონომიკურ შედეგს არ იძლევა) მნიშვნელოვანი შემცირება და მათი მიმართვა ეკონომიკის განვითარებაზე, საზოგადოების გაჯანსაღება, საზოგადოების წევრთა სეგრეგაციისა და მათ შორის დაპირისპირების შერბილება. ამდენად, სოციალური სანარმო კრიზისული მდგომარეობიდან გამოსვლის ეფექტიანი მექანიზმია და როგორც სოციალური, ისე მაკროეკონომიკური ეფექტიც ახლავს.

სოციალური მენეჯმენტის და სოციალური სანარმოების ფორმები მრავალფეროვანია და დამოკიდებულია შესაბამისი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასა თუ ტრადიციებზე. ასევე, მნიშვნელობა აქვს სარგებლის ფორმას, რომელიც მიესადაგება ადგილობრივ პირობებს და უზრუნველყოფს სოციალური მენეჯმენტის ჩამოყალიბებასა და განვითარებას. ამიტომ, საქართველოსთან მიმართებით სწორად არის გასააზრებელი, როგორი იქნება მუნიციპალიტეტების როლი და რა ხელშემწყობი ღონისძიებები შეიძლება გატარდეს, რათა სოციალური სანარმოების შექმნა მიზმიდველი და ეფექტიანი გახდეს.

ევროპის ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ ყველა ქვეყანა თავისი სპეციფიკის გათვალისწინებით ირჩევს სოციალური სანარმოს მოდელსა და ფორმას. ამ ფორმების შერჩევას წინ უძღვის კვლევების ჩატარება, რომლის საფუძველზეც შეირჩევა ოპტიმალური მოდელი. რომელიმე ქვეყნის მოდელის პირდაპირი კოპირება, ცხადია, შედეგს ვერ მოიტანს. გასათვალისწინებელია, რომ სოციალური სანარმო უნდა იყოს რენეტიბელი და კონკურენტუნარიანი. თუმცა, ეს არ ნიშნავს, რომ იგი ბაზარზე სხვა კომერციულ ორგანიზაციებთან თანაბარ პირობებში უნდა ფუნქციონირებდეს. ყველა ქვეყანა სოციალური სანარმოებისათვის ითვალისწინებს სახელმწიფო/მუნიციპალურ მხარდაჭერას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს სოციალური მენეჯმენტის განვითარება და მდგრადობა. ეს არ ნიშნავს, კონკურენტის შეზღუდვას. ევროპის კავშირი სოციალური სანარმოების მიმართ რეკომენდაციას უწევს „de minimis non curat lex“ პრინციპს. ეს ნიშნავს, რომ უმნიშვნელო ხასიათის წახალისება ხელისუფლების (ცენტრალური, რეგიონული თუ ადგილობრივი) მხრიდან არ არღვევს კონკურენტისა და თანაბარუფლებიანობას. სოციალურ სანარმოთა წილი ბაზარზე იმდენად მცირეა, რომ მათი პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება საბაზრო ურთიერთობებზე სერიოზულ ზეგავლენას ვერ მოახდენს. ამიტომ ევროპის უმეტეს ქვეყანაში კანონმდებლობა სახელმწიფო (განსაკუთრებით მუნიციპალურ) ორგანოებს უფლებას აძლევს, მიანიჭონ გარკვეული პრივილეგიები და შეღავათები სოციალურ სანარმოებს, რათა მათ შეასრულონ თავიანთი სოციალური მისია.

1. სოციალური სანაჩროს ცნება

ტერმინი „სოციალური სანარმო“ და „სოციალური მენარმობა“ სათავეს იღებს გასული საუკუნის 60-70-იანი წლებიდან. მისი შემოღება ძირითადად უკავშირდება ამერიკელი პროფესორისა და მენეჯერის უილიამ დრეიტონის სახელს, რომელმაც 1980 წელს დააფუძნა ასეთი სახის არაკომერციული ორგანიზაცია Ashoka: Innovators for the Public.

სოციალური მენარმობის (social entrepreneurship) განმარტება ამერიკული და ევროპული მიდგომებით გარკვეულწილად განსხვავებულია, რაც უკავშირდება ამ ქვეყნების ტრადიციულ მიდგომებს. ამერიკაში (როგორც ჩრდილოეთ, ისე სამხრეთში) გავრცელებულია მიდგომა, რომლის მიხედვით, სოციალური მენარმობა არის სამენარმეო საქმიანობა, რომელსაც არაკომერციული ორგანიზაცია ახორციელებს წესდებით დადგენილი მიზნების მისაღწევად. ამისგან განსხვავებით, ევროპაში სოციალური სამენარმეო საქმიანობა განიხილება როგორც ბიზნესი სოციალური მისიით.

შესაბამისად, ამერიკელი მეცნიერები სოციალურ მენარმობას განმარტავენ, როგორც ვენჩურული ბიზნესის მეთოდების გამოყენებას სოციალური, კულტურული ან ეკოლოგიური პრობლემების ინოვაციური გზით გადასაწყვეტად. ევროპელი მეცნიერების განმარტებით კი, სოციალური მენარმობა თვითკმარი (საკუთარ დაფინანსებით უზრუნველყოფილი) და მდგრადი სამენარმეო საქმიანობაა, რომელიც მიმართულია საზოგადოებაში არსებული სოციალური პრობლემების გადასაწყვეტად. ამასთან, ორივე მიდგომა გულისხმობს, რომ სოციალური მენარმობა სამენარმეო და საქველმოქმედო საქმიანობის ზღვარზეა. იგი გამოირჩევა სპეციფიკური ნიშნებით, რაც განასხვავებს როგორც კლასიკური სამენარმეო საქმიანობის გაგებისაგან, ასევე ალტრუიზმისგან. თუ სამენარმეო საქმიანობის მთავარი მიზანი მოგების მიღებაა, სოციალურ სანარმო მოგებას განიხილავს, როგორც აუცილებელ საშუალებას სოციალური მიზნის მისაღწევად. სოციალური სანარმო ორიენტირებულია არა მატერიალურ, არამედ სოციალურ კაპიტალზე და წარმატება დამოკიდებულია, თუ რა პოზიტიურ გავლენას ახდენს მისი საქმიანობა საზოგადოებაზე.

სოციალური პრობლემების სპეციფიკურობა ხშირად განაპირობებს გადაწყვეტის არაორდინალური მიდგომების საჭიროებას. სოციალური ზემოქმედების მასშტაბი დიდია. ამდენად, სოციალური სანარმოებისათვის აუცილებელია ინოვაციური, თანამედროვე საინფორმაციო-საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენება. თანამედროვე ეპოქაში სწორედ სოციალური ქსელების მეშვეობით ახერხებენ სოციალური სანარმოები შემოწირულობების შეგროვებას, ინფორმაციის გაცვლას, ვაკანსიებისა თუ სოციალური საგრანტო პროექტების ბაზების შექმნასა და გამოყენებას. ამ სპეციფიკამ წარმოშვა სოციალური მენარმობის ცნების მესამე განსაზღვრება, რომ სოციალური მენარმობა არის ინოვაციური სამენარმეო საქმიანობა, მიმართული საზოგადოების მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და სოციალური სამართლიანობის დამკვიდრებისკენ.

2. სოციალური სანარმოს ძირითადი ნიშნები

სოციალურმა მენარმომამ განსაკუთრებული განვითარება და გავრცელება XX საუკუნის 90-იანი წლებიდან დაიწყო. თავდაპირველად სოციალურ სანარმოს, უპირატესად, სოციალურ პროექტებად განიხილავდნენ. დღეს, უდავოა, რომ სოციალური მენარმობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს სახელმწიფოს მაკროეკონომიკურ მდგრადობას, რადგან ასეთ პირობებში სახელმწიფოს უწევს ბევრად უფრო ნაკლები ხარჯის გაწევა სოციალურ დახმარებებზე და საშუალება ეძლევა, გამოეყოს მეტი ინვესტიცია ეკონომიკის განვითარებისთვის.

სოციალური სანარმოს დასახსიათებლად გამოყოფენ ხუთ ძირითად ნიშანს:

- 1) სოციალური გავლენა (social impact) - მიზანმიმართული მოქმედება არსებული სოციალური პრობლემების გადასაწყვეტად/შესარბილებლად;
- 2) ინოვაციურობა - ახალი, უნიკალური მეთოდების გამოყენება, რომელიც იძლევა სოციალური გავლენის გაზრდის საშუალებას;
- 3) თვითკმარობა და ფინანსური მდგრადობა - შესაძლებლობა, სოციალურმა სანარმომ მიღებული შემოსავლებით უზრუნველყოს სოციალური პრობლემების გადაწყვეტა;
- 4) მასშტაბურობა და ტირაჟირება - სოციალური სანარმოს საქმიანობის მასშტაბის გაზრდა (საერთო სახელმწიფო და საერთაშორისო დონეზე) და მოცდილების გავრცელება/გაზიარება, სოციალური გავლენის გაზრდის მიზნით;
- 5) ბიზნეს მიდგომა - სოციალური სანარმოს შესაძლებლობა, იპოვოს ბაზარზე თავისი ადგილი, მოახდინოს რესურსების აკუმულირება, მოახდინოს ოპერატიული რეაგირება ბაზრის მოთხოვნებზე, შეიმუშაოს ოპტიმალური მიდგომები საზოგადოებაზე გრძელვადიანი პოზიტიური ზემოქმედების მისაღებად.

2014 წლის იანვარში სტრასბურგში ხელი მოეწერა დეკლარაცია, რომელმაც განსაზღვრა სოციალური სანარმოს უმთავრესი კრიტერიუმები:

- წარმატებული ბიზნესი, რომელიც იძლევა ორგანიზაციული ხარჯის მთლიანად დაფარვის საშუალებას;
- სოციალური მიზანი, რომელიც განსაზღვრავს სანარმოს ეკონომიკური საქმიანობის საფუძველს და რომელიც, ხშირ შემთხვევაში, ხორციელდება სოციალური ინოვაციების ფორმით;
- მოგების უდიდესი ნაწილის რეინვესტირება სოციალური მიზნების მისაღწევად;
- სანარმოს მართვის დემოკრატიული მეთოდები, მართვაში მოქალაქეთა ჩართულობა და სოციალური სამართლიანობის პრინციპზე ფოკუსირება.

3. სოციალური სანაჯომოების ოკგანიზაციულ-სამართლებივი ჟოკბები

სოციაციური სანარმომების კლასიფიცირებისას გამოყოფენ სამ ძირითად ორგანიზაციულ ფორმას:

1) **არაკომერციული ორგანიზაცია (უფრო ზუსტად, გაძლიერებული ზემოქმედების არაკომერციული ორგანიზაცია (The Leveraged Non-Profit))** - ეს არის არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომელიც ორიენტირებულია სოციაციური პრობლემების გადაწყვეტაზე, რისთვისაც იყენებს თავის ტრადიციულ რესურსს (გრანტები, შემოწირულობები). ა(ა)პ-ს უფლება აქვს, თავისი საქმიანობით მიიღოს მოგება, მაგრამ მისი გამოყენება დასაშვებია მხოლოდ ამ ორგანიზაციის მიზნებისთვის და შეუძლებელია განაწილდეს ორგანიზაციის წევრებზე. ამასთან, კანონმდებლობით შეზღუდულია მოგების ოდენობაც, რომლის გადაჭარბების შემთხვევაში შეიძლება ჩაითვალოს, რომ ა(ა)პ-ი არსებითად სამენარმეო საქმიანობაზე გადავიდა და ასეთ შემთხვევაში დგება მისი საქმიანობის შეჩერების ან აკრძალვის საკითხი (ამ შეზღუდვას ითვალისწინებს საქართველოს კანონმდებლობაც, კერძოდ, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 33-ე მუხლის მე-2 ნაწილი). ამ თვალსაზრისით, ა(ა)პ-ები გარკვეულწილად შეზღუდულნი არიან, თუმცა, მეორე მხრივ, მათ აქვთ ფართო შესაძლებლობა, მიიღონ გრანტები და შემოწირულობები.

2) **სოციაციური მიმართულების სამენარმეო სუბიექტი (Social Business Venture)** - იგი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით არ განსხვავდება კომერციული ორგანიზაციისგან. ასეთი სუბიექტი შეიძლება იყოს ინდივიდუაციური მენარმე, ასევე, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს), ამხანაგობა, კოოპერატივი ან სააქციო საზოგადოება. ერთადერთი განმასხვავებელი ნიშანია დეკლარირებული სოციაციური მისია. ასეთი სუბიექტი, სხვა კომერციული ორგანიზაციების მსგავსად, შეიძლება ორიენტირებული იყოს მოგების მიღებაზე და ის გამოიყენოს თავის შეხედულებისამებრ (დაიტოვოს ან მოახმაროს სოციაციურ საკითხებს). თუმცა, თუ ქვეყნის კანონმდებლობით დადგენილია სოციაციური სანარმომების სტატუსი, რის გამოც ის გარკვეული საგადასახადო შეღავათებით სარგებლობს, ასეთ შემთხვევაში დგინდება და კონტროლდება, სანარმომს მიერ მიღებული მოგების რა წილი უნდა მოხმარდეს სოციაციურ მიზნებს.

3) **ჰიბრიდული ფორმა** - ეს ფორმა, ძირითადად, წარმოდგენილია „შვილობილი“ კომპანიების სახით, როცა ა(ა)პ-ი ქმნის თავის სამენარმეო „შვილობილ“ კომპანიას, ან სამენარმეო სუბიექტი ქმნის თავის „შვილობილ“ ა(ა)პ-ს. ჰიბრიდულ ფორმას განეკუთვნებიან ასევე სხვადასხვა (კომერციული თუ არაკომერციული ორგანიზაციების) ალიანსები და კონსორციუმები. ასეთი ფორმები როგორც კომერციული, ისე არაკომერციული ორგანიზაციების უპირატესობათა გამოყენების საშუალებას იძლევა. სოციაციური მენარმეობა მიმართულია არა მხოლოდ სოციაციური მდგომარეობის სტაბილიზაციისა და სიღატაკის დაძლევისაკენ, არამედ ადგილობრივი ეკონომიკის განვითარების, ადამიანური რესურსების ეფექტიანი გამოყენებისა და მაკროეკონომიკური მაჩვენებლების გაზრდისკენ. ეს კი უზრუნველყოფს მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებას. ევროპული გამოცდილების გათვალისწინებით, სოციაციურ სანარმომთა შესახებ კანონმდებლობის მიღება გახდება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი ადგილობრივი ეკონომიკის განსავითარებლად და სოციაციურ პრობლემების დასაძლევად.

ქვეყნის განვითარება დამოკიდებულია არა მხოლოდ რეფორმების კომპლექსურობასა და თანმიმდევრულობაზე, არამედ ამ პროცესებში ხელისუფლების ყველა დონის და საზოგადოების აქტიურ ჩართულობაზე. საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან დღემდე განვლილი პერიოდი ადასტურებს, რომ ფრაგმენტული, თუნდაც, რადიკალური ქმედებები არ არის საკმარისი წარმატების მისაღწევად. ადგილობრივი და, საერთოდ, ეკონომიკის განვითარება არ არის თვითმიზანი. ეს არის ერთ-ერთი უმთავრესი საშუალება ცხოვრების დონის ასამაღლებლად, არსებული სოციალური თუ მატერიალური პრობლემების გადასაწყვეტად, უაღრესად დინამიკური ეპოქისათვის ფეხის ასაწყობად. ეკონომიკური მდგომარეობა ეხება ცხოვრების ყველა სფეროს და გავლენას ახდენს მასზე. ამიტომაც მიდგომა უნდა იყოს კომპლექსური. ამ პროცესში უნდა ჩაერთოს ცენტრალური ხელისუფლებაც და ადგილობრივიც, კერძო სექტორი, სამოქალაქო და აკადემიური საზოგადოება, მოსახლეობის თითოეული წევრი. ამასთან, როლები, უფლება-მოვალეობები და ფუნქციები მათ შორის შესაბამისად უნდა გადანაწილდეს. მხოლოდ ასეთი მიდგომით გახდება შესაძლებელი არსებული მდგომარეობის რადიკალურად შეცვლა, ბიზნესის განვითარების ხელისშეწყობა, სამუშაო ადგილების შექმნა, არსებული პოტენციალის სრულყოფილად გამოყენება, მიგრაციული პროცესების შეჩერება და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება. ამ პროცესის თანმიმდევრულად და სწორად განხორციელებისათვის უმთავრესია შესაბამისი პოლიტიკის შემუშავება, მისგან გამომდინარე გრძელვადიანი სტრატეგიებისა და პროგრამების მომზადება. ერთი მხრივ, არსებობს შესაბამისი კანონმდებლობა, სამთავრობო თუ სახელმწიფო პროგრამები, დარგობრივი სამინისტროების სტრატეგიები. თუმცა, შედეგი არცთუ სახარბიელოა, რადგან მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლების მცდელობა, პოლიტიკური ნების გამოხატვა არ არის საკმარისი გაცხადებული ხედვის აღსრულებისათვის. ამ პროცესში პრაქტიკულად არ მონაწილეობს და გამოთიშულია ადგილობრივი ხელისუფლება - მისი ჩართულობა ფრაგმენტული და არაქმედითია როგორც პოლიტიკის შემუშავების, ისე მისი იმპლემენტაციის პროცესში. ასევე პასიურია ბიზნესი, სამოქალაქო და აკადემიური სექტორი. ასეთი მდგომარეობა განაპირობებს იმას, რომ გაცხადებული მიზნები შეუსრულებელი რჩება.

ამ მოცემულობის არსებითად შესაცვლელად, უპირველესი ნაბიჯი უნდა იყოს მუნიციპალიტეტის როლის განსაზღვრა ეკონომიკის განვითარების პროცესებში, ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება. მუნიციპალიტეტი არის ის დონე, სადაც ყველაზე უკეთ არის შესაძლებელი დიალოგი ხელისუფლებასა და ბიზნესს, ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის. დიალოგისა და თანამშრომლობის დასაწყებად, პირველ რიგში, მუნიციპალიტეტმა უნდა განსაზღვროს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალური პოლიტიკა და შეიმუშაოს პოლიტიკის დოკუმენტი - მუნიციპალიტეტის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია. მუნიციპალური ეკონომიკური პოლიტიკა და მისგან გამომდინარე სტრატეგიები თუ პროგრამები არის ის პლატფორმა, სადაც თვალნათლივ იკვეთება ადგილობრივი ხელისუფლების, ბიზნესისა და საზოგადოების საერთო ინტერესები. ამ საერთო ინტერესების არსებობა კი განაპირობებს დაგეგმვის პროცესში ყველა მხარის არა ფორმალურ, არამედ რეალურ და აქტიურ მონაწილეობას. ასეთი სახით შეჯერებული დოკუმენტების მიღება არის

მათი განხორციელების რეალური წინაპირობა და გარანტია, რომ მიღებული გადაწყვეტილება ქაღალდზე არ დარჩება. ამავდროულად, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მუნიციპალური პოლიტიკა არის სახელმწიფო პოლიტიკისა და პროგრამების აღსრულების უმთავრესი მექანიზმი. ადგილობრივი სპეციფიკის, მუნიციპალიტეტის ძლიერი მხარეებისა და შესაძლებლობების გამოყენება გაცხადებული სახელმწიფო პოლიტიკის აღსრულების ყველაზე ოპტიმალური, ეფექტიანი გზაა და კონკრეტულ შედეგებს იძლევა. ევროპის ქვეყნების გამოცდილება და თანამედროვე პოსტინდუსტრიული ეპოქის დინამიკა აჩვენებს, რომ განვითარების უმთავრესი პირობაა ოპერატიული რეაგირება მუდმივად ცვალებად პროცესებზე, რაც ყველაზე მეტად ადგილობრივ დონეზე შესაძლებელია. ამიტომ ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისათვის მუნიციპალიტეტს უნდა ჰქონდეს ყველა ის ინსტრუმენტი და მექანიზმი, რომელიც მისადაგებული იქნება ადგილობრივ პირობებთან, უზრუნველყოფს ადგილობრივი პოტენციალის მაქსიმალურად გამოყენებას და არსებული სოციალური თუ ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტას.

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება უშუალო და, შეიძლება ითქვას, მყისიერ ზეგავლენას ახდენს მოსახლეობის კეთილდღეობაზე. სწორედ მასზეა დამოკიდებული სოციალურ პრობლემათა უმეტესობის მოგვარება. იგია საფუძველი შესაბამისი დასახლებისა და მუნიციპალიტეტის განვითარებისათვის. გარდა ამისა, ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება არის ის საძირკველი, რომელზეც დამოკიდებულია არა მხოლოდ მუნიციპალიტეტის, არამედ მთლიანად სახელმწიფოს სოციალური და ეკონომიკური განვითარება. ამიტომაც აქვს არსებითი მნიშვნელობა, ამიტომაც ითვლება მთავარ გამოწვევად და ამიტომაცაა მის გადაწყვეტაზე დამოკიდებული ქვეყნის მომავალი.

ბლოსაკიუპი

- **ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება (Local Economic Development (LED))**

- ცვლილების პროცესი, რომელიც მიმართულია როგორც ინვესტიციების მოზიდვის, ასევე სამენარმეო საქმიანობის, კონკურენტუნარიანობის, დასაქმებისა და საგადასახადო ბაზის გაზრდისაკენ, ადგილობრივი შესაძლებლობებისა და პოტენციალის გამოყენების გზით.

- **ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების მართვა** - მმართველობითი გადაწყვეტილებების დაგეგმვის, მომზადების, მიღებისა და რეალიზების პროცესი, რომელიც მოიცავს მუნიციპალური სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრას, დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებას, მიღებას, შესრულებას, მათი შესრულების მონიტორინგსა და შეფასებას.

- **ადგილობრივი თანასამოგადოება (community, „თემი“, „ერობა“)** -

- ტერიტორიასთან საერთო ინტერესებით დაკავშირებულ ადამიანთა თვითორგანიზებული ერთობა.

- **ამოცანა** – პოლიტიკის მიზნების დაკონკრეტება პოლიტიკის დოკუმენტში, განსაზღვრული გამოწვევებისა და პრობლემების გათვალისწინებით. ამოცანა არის სპეციფიკური შედეგი, რომელიც მისაღწევია კონკრეტულ ვადაში, არსებული რესურსების გამოყენებით.

- **აქტივობა** – ქმედება, რომელიც პირდაპირ უკავშირდება პოლიტიკის მიზნებით განსაზღვრული შედეგის დადგომას.

- **ბიზნეს-ინკუბატორი** - სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის მხარდაჭერით შექმნილი სტრუქტურა/პროგრამა, რომლის მიზანია დამწყებ (ძირითადად, ინოვაციური იდეების მქონე) მენარმეებს გაუწიოს საინფორმაციო, საკონსულტაციო და სხვა სახის დახმარება. იგი ბიზნესის დაწყების მსურველ პირებს საშუალებას აძლევს, დაამუშაონ და განახორციელონ თავიანთი ინოვაციური სტარტაპ იდეები, სწორად შეიმუშაონ ბიზნეს გეგმა და ინკუბაციის პერიოდის გასვლის შემდეგ მოახდინონ ბიზნესის კომერციალიზაცია.

- **ინვესტიცია** - ყველა სახის ქონებრივი და ინტელექტუალური ფასეულობა ან უფლება, რომელიც დაბანდდება და გამოიყენება მოგების ან სხვა სარგებლის მიღების მიზნით.

- **ინვესტიცია მუნიციპალურ ეკონომიკაში** - ნებისმიერი კაპიტალდაბანდება საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროში, რომელსაც მუნიციპალიტეტი ეწევა.

- **ინვესტიცია მუნიციპალიტეტის ეკონომიკაში** - მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ეკონომიკურ საქმიანობაში განხორციელებული ინვესტიცია.

- **მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო პოლიტიკა** - მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიზანმიმართული მოქმედება, რომლის მიზანია მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვა და მათი ეფექტიანი მართვა. საინვესტიციო პოლიტიკით განისაზღვრება ინვესტორებთან ურთიერთობის პრინციპები და მათთან მუშაობის მექანიზმები, ასევე, მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის თანმხვედრი პრიორიტეტები, რომლებიც საფუძვლად უნდა დაედოს ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარებისთვის ინვესტიციების მოზიდვას.

- **მუნიციპალიტეტის განვითარების კონცეფცია** - დოკუმენტი, რომელიც, როგორც წესი, მოცემულია განვითარების კონცეპტუალური საკითხები, ძირითადი მიზნები და პრინციპები. შეიძლება ითქვას, რომ ეს არის განვითარების იდეოლოგია, ფილოსოფია, ზოგადი ხასიათის დოკუმენტი, რომელიც კონკრეტული ვადით არ არის შემოსაზღვრული.

- **მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგია** – დოკუმენტი, რომლითაც მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის ანალიზის საფუძველზე, განისაზღვრება განვითარების პრიორიტეტები, ამოცანები, მათი შესრულების გზები და ეტაპები. სტრატეგია, როგორც წესი, არის საშუალო (5-10 წელი) ან გრძელვადიანი (10-15 წელი).
- **მუნიციპალური პროგრამა** – განვითარების სტრატეგიის რეალიზაციის მიზნით გასატარებელი ღონისძიებებისა და პროექტების ერთობლიობა; პროგრამა, როგორც წესი, მოკლევადიანია (3-5 წელი).
- **მუნიციპალიტეტის სამოქმედო გეგმა** – დოკუმენტი, რომლითაც განისაზღვრება მუნიციპალური პროგრამებში აღნიშნული ღონისძიებებისა და პროექტების თანმიმდევრობა, შესრულებაზე პასუხისმგებელი ადმინისტრაციული ორგანო, შესრულების ვადები და შეფასების ინდიკატორები, დაფინანსების მოცულობა და წყაროები. სამოქმედო გეგმა არის მოკლევადიანი (1-2 წელი).
- **რისკი** - გაურკვეველი მოვლენა ან მდგომარეობა, რომელიც რეალობად ქცევის შემთხვევაში გავლენას მოახდენს პროექტზე.
- **მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირება** - მაქსიმალურად სრულყოფილი ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, მუნიციპალიტეტის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ტენდენციებისა და პირობების პერსპექტივის განსაზღვრა.
- **სამენარმეო და საინვესტიციო საქმიანობისათვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნა** - ადმინისტრაციული და ბიუროკრატიული ბარიერების შემცირება, საქმიანი აქტივობისათვის მუნიციპალიტეტში ყველასთვის თანაბარი და სტაბილური პირობების დაწესება.
- **განვითარების სტრატეგიის განსაზღვრა** – თვითმმართველი ერთეულის მთავარი მიზნისა და მისგან გამომდინარე კონკრეტული მიზნების ჩამოყალიბება, თვითმმართველი ერთეულის განვითარების კონცეფციის შემუშავება, გრძელვადიანი მიზნების, განვითარების ორიენტირებისა და მათგან გამომდინარე მუნიციპალური პოლიტიკის კონკრეტული მიმართულებების განსაზღვრა.
- **პროგრამირება** – განვითარების სტრატეგიისა და მუნიციპალური პოლიტიკის განხორციელების მიზნით, შესაბამისი პროგრამებისა და პროექტების შემუშავება, შესრულების ეტაპებისა და შესრულების სამოქმედო გეგმის შედგენა.
- **დაგეგმვა** - მიზანმიმართული მმართველობითი საქმიანობა, გამოინახოს ოპტიმალური ფორმები და მეთოდები მუნიციპალიტეტის განვითარების მისაღწევად.
- **ტერიტორიის მარკეტინგი** - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობა, რომელიც მიმართულია ინვესტიციების მოსაზიდად, მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო პოტენციალის ფართოდ წარმოჩენის გზით.
- **იმიჯის მარკეტინგი** - ღონისძიებათა კომპლექსი, რომელიც მიმართულია მუნიციპალიტეტის ცნობადობის გაზრდის, დადებითი იმიჯის შექმნის, გავრცელებისა და აღიარებისაკენ.
- **მიმზიდველობის მარკეტინგი** - პოტენციური ინვესტორების მიერ მუნიციპალიტეტით დაინტერესებასა და მოწონებაზე მიმართული ღონისძიებები.
- **ინფრასტრუქტურის მარკეტინგის სტრატეგია** - ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია ცხოვრების ხელსაყრელი პირობებისა და ხელმისაწვდომობის გაზრდისკენ, რაც უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის განვითარებას. ამ ტიპის მარკეტინგის პარამეტრებია უსაფრთხოება, საცხოვრებელი ფონდის და საგზაო ინფრასტრუქტურის მდგომარეობა, და ა.შ.

სატრანსპორტო უზრუნველყოფა, კომუნალური მომსახურება, ენერგო, გაზით და წყალმომარაგება, პარკები, სკოლამდელი აღზრდის დაწესებულებები, სკოლები, კოლეჯები და უმაღლესი სასწავლებლები, საავადმყოფოები, სამედიცინო მომსახურება

- **მოსახლეობის მარკეტინგი** - ღონისძიებები, რომელთა მიზანია მუნიციპალიტეტის წარმოჩენა სოციალური კაპიტალის, შრომითი და ინტელექტუალური რესურსების თავმოყრის ადგილად. ადამიანური რესურსები და მათი სპეციალიზაცია განსაზღვრავს, პირველ რიგში რომელი დარგი საჭიროებს ინვესტიციების მოზიდვას.

- **მუნიციპალიტეტის საინვესტიციო პასპორტი** - კომპლექსური საინფორმაციო ბიულეტენი სპეციალურად პოტენციური ინვესტორებისათვის. მასში შეიტანება ინვესტორისათვის უპირატესად საინტერესო ინფორმაცია მუნიციპალიტეტის შესახებ. ესაა მონაცემები მუნიციპალიტეტის რესურსებსა და ეკონომიკაზე, მუნიციპალიტეტის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი მიმართულებები, გადასახადის სახეები და ოდენობა, სამენარმეო და საინვესტიციო საქმიანობასთან დაკავშირებული ადგილობრივი ნორმატიული ბაზა (ნებართვები, ლიცენზიები, ადმინისტრაციული პროცედურები, შეღავათები და ა.შ.).

- **საინვესტიციო პროექტი** - მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნებისა და შედეგების აქტივობათა ერთობლიობა, რომელიც ფიქსირებული გრაფიკის მიხედვით ხორციელდება და უზრუნველყოფს ბენეფიციართა კონკრეტული ჯგუფისათვის სარგებელს ან/და მიღებული სარგებლის გამოყენების შესაძლებლობას.

- **პროექტის ეკონომიკური ანალიზი** - პროექტის შეფასების ძირითადი ელემენტი, რომელიც იძლევა მისი ეკონომიკური მიზანშეწონილობისა და ალტერნატიული ვარიანტების შეფასების შესაძლებლობას. ანალიზისას ფასდება საინვესტიციო პროექტის ხარჯები და სარგებლიანობა ეკონომიკური თუ მთელი საზოგადოების ჭრილში. ანალიზი მოიცავს ფასებისა და სარგებლის იდენტიფიკაციას, შეფასებას, ანალიზს და რანჟირებას წმინდა ეკონომიკური ეფექტიანობის მიხედვით. ეკონომიკური ანალიზისთვის გამოიყენება ორი ძირითადი საშუალება:

- ა) ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი (CBA - Cost-Benefit Analysis) - პროექტის ხარჯებისა და სარგებლის რაოდენობრივი შეფასება, ალტერნატიული ღირებულების შეფასების საფუძველზე.

- ბ) ხარჯთეფექტიანობის ანალიზი (CEA - Cost-Effectiveness Analysis) - ამ სახის ანალიზისას სარგებელი გამოხატულია ფიზიკურ და არა ფულად ერთეულებში.

- **მონიტორინგი** - პერიოდული დაკვირვება პროგრამის განხორციელების პროცესზე, მიმდინარე პროცესის შესაბამისი ინფორმაციის შეგროვება და ანალიზი.

- **განხორციელების პროცესის შეფასება (process evaluation)** - პროგრამის მომზადების დონის ანალიზი (პროგრამის მოსამზადებელი ჯგუფის შემადგენლობა და კომპეტენტურობა, პროგრამის მოსამზადებლად გამოყენებული მეთოდური მასალების ანალიზი, პროგრამის ლოგიკური სქემა, პროგრამის შინაარსის და რესურსული უზრუნველყოფის ექსპერტიზა).

- **შედეგიანობის შეფასება (outcomes evaluation)** - პროგრამის განხორციელების კვალად მიღებული შედეგების ექსპერტიზა, ფაქტობრივად მიღებული შედეგების შედარება დაგეგმილ შედეგებთან.

- **ეფექტიანობის შეფასება (effectiveness evaluation)** - მიღებული შედეგების და პროგრამაზე დახარჯული რესურსების პროპორციულობის დადგენა, რომლის ამოცანაა პრობლემის გადაწყვეტის მაქსიმალურად ეფექტიანი ვარიანტის (რაც მინიმალური რესურსების გამოყენებას გულისხმობს) მოძიება.

- **ხარჯთსარგებლიანობის შეფასება (cost-benefit analysis)** - პროგრამაზე განეული ხარჯის (ფულადი სახით), ასევე, პროგრამით მიღებული სარგებლის ურთიერთშეფარდების ანალიზი.
- **პროდუქტიულობის შეფასება (efficiency assessment)** – პროგრამის თითოეული ბენეფიციარის მიერ მიღებული პოზიტიური შედეგი ან სხვა სარგებლის ზომა.
- **გავლენის შეფასება (impact evaluation)** - მიზნშედეგობრივი კავშირის დადგენა პროგრამით განხორციელებულ ღონისძიებებსა და მუნიციპალიტეტის განვითარების პარამეტრებს შორის, პროგრამის გავლენის შეფასება მუნიციპალიტეტის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაზე.
- **საჯარო და კერძო თანამშრომლობა** - გრძელვადიანი თანამშრომლობა საჯარო პარტნიორსა და კერძო პარტნიორს შორის, საჯარო ინტერესის დასაცავი ფიცილებლად, რომელიც ხორციელდება სამუშაოს შესრულების ან/და საჯარო მომსახურების განვების მიზნით.
- **საჯარო ინტერესი** – საჯარო ინფრასტრუქტურით ან საჯარო მომსახურების განვითარების საზოგადოების ფართო წრის მიერ მისაღები/მიღებული სარგებელი.
- **კონსორციუმი** – კერძო სამართლის იურიდიულ პირთა გაერთიანება ან/და კერძო სამართლის იურიდიულ პირთა და ფიზიკურ პირთა გაერთიანება, ერთობლივი საქმიანობის (ამხანაგობის) ხელშეკრულების საფუძველზე.
- **კონცესია** – საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, რომლის დროსაც კონცესიის ხელშეკრულების საფუძველზე, კონცესიონერი განეული საჯარო მომსახურების სანაცვლოდ ანაზღაურებას პირდაპირ ან ირიბად იღებს საბოლოო მომხმარებლისგან ან საჯარო პარტნიორისა და საბოლოო მომხმარებლისგან. კონცესიონერი საკუთარ თავზე იღებს მნიშვნელოვან საოპერაციო რისკს, რომელიც მოიცავს მოთხოვნის ან/და მიწოდების რისკს.
- **საჯარო ინფრასტრუქტურა** – მატერიალური ან/და არამატერიალური აქტივი, რომელიც განეკუთვნება საჯარო ინტერესს ან/და გამოიყენება საჯარო მომსახურების გასანეგად.
- **საჯარო მომსახურება** – საჯარო ინტერესის სფეროში შემავალი მომსახურება, რომელსაც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, როგორც წესი, საზოგადოების ფართო წრისათვის ახორციელებენ სახელმწიფო ორგანო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო და საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.
- **ინდიკატორები** – რაოდენობრივი, ხარისხობრივი, ეფექტიანობის მაჩვენებლები, რომლითაც იზომება შედეგი.
- **საბაზისო მაჩვენებელი** – ინდიკატორის სანყისი მდგომარეობა პოლიტიკის დოკუმენტითა და სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ აქტივობათა დაწყებამდე.
- **სამიზნე მაჩვენებელი** – პოლიტიკის განხორციელების შედეგად მისაღები შედეგი, რომელიც გამოიხატება რაოდენობრივი და/ან ხარისხობრივი მაჩვენებლებით.
- **მონიტორინგი** – რეგულარული პროცესი, რომელიც აგროვებს ინფორმაციას პოლიტიკის მიზნებით განსაზღვრული შედეგების შესრულებისა და სამოქმედო გეგმით განსაზღვრულ აქტივობათა განხორციელების თაობაზე.
- **სამოქმედო გეგმა** – ოპერატიული დოკუმენტი, რომელშიც განერილია პოლიტიკის განხორციელებისათვის აუცილებელი აქტივობები და რომელთა შესრულებამ უნდა უზრუნველყოს სტრატეგიაში/პროგრამაში განსაზღვრული მიზნების მიღწევა.

• **სიტუაციის ანალიზი** – პოლიტიკის დოკუმენტის ნაწილი, რომელიც აღწერს არსებულ სიტუაციას, რაც მოიცავს საზოგადოებრივ საჭიროებებს, სახელმწიფოს/მუნიციპალიტეტის ვალდებულებებს/კომპეტენციას და აქამდე განხორციელებული პოლიტიკის მიღწევებსა და გამოწვევებს.

• **ფაქტობრივი (რეტროსპექტული) შეფასება** – სტრატეგიის, პროგრამის ან პროექტის დასრულების შემდეგ განხორციელებული შეფასება, რომელიც გამოიყენება როგორც მიღწეული შედეგებისა და ზემოქმედებათა ანალიზისთვის, ასევე ახალი პოლიტიკის (სტრატეგიის ან პროგრამის) შესამუშავებლად.

• **შესრულების ინდიკატორი** – აქტივობის განხორციელების შედეგად მიღებული პროდუქტები, რაც, უმეტეს შემთხვევაში, გამოისახება კონკრეტულ რაოდენობრივ მაჩვენებლებში.

• **შეფასება** – პოლიტიკის დაგეგმვისა და განხორციელების, ასევე მიღებული შედეგებისა და ზემოქმედების დამოუკიდებელი და ობიექტური შესწავლა.

• **შუალედური შეფასება** – შეფასება სტრატეგიის, პროგრამის ან პროექტის მიმდინარეობის პროცესში, მათი განხორციელების გაუმჯობესების მიზნით; შუალედური შეფასების ამოცანებია: 1) გამოავლინოს და აღმოფხვრას დაგეგმვის და/ან განხორციელების ხარვეზები და პრობლემები; 2) ხელი შეუწყოს პოტენციურად წარმატების მქონე ღონისძიებებს.

• **PESTLE ანალიზი** – პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური, ტექნიკური, სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი ფაქტორების ზემოქმედების ანალიზი.

• **პოლიტიკური ანალიზი:** როგორია პოლიტიკური პროცესების (არჩევნები, სამთავრობო პროგრამა, პოლიტიკური პრიორიტეტები და ა.შ.) ზეგავლენა პოლიტიკაზე; არსებობს თუ არა სხვა (ახალი) პოლიტიკური ვალდებულებები, რომლებიც გასათვალისწინებელია პოლიტიკაში.

• **ეკონომიკური ანალიზი:** როგორ იმოქმედებს ეკონომიკური განვითარების მიმდინარე ან პროგნოზირებული მაჩვენებლები (მოხმარება, დასაქმება, ინფლაცია, შემოსავლის დონე და სხვა) პოლიტიკასა და მის მიზნობრივ ჯგუფზე; გაუარესდება, გაუმჯობესდება თუ სტაბილური გახდება მიზნობრივი ჯგუფის მდგომარეობა; საჭირო იქნება თუ არა დამატებითი გადაჯრის გზები.

• **სოციალური ანალიზი:** რა გავლენას მოახდენს დემოგრაფია, კულტურული შეზღუდვები, განათლებისა და ჯანმრთელობის დონე პოლიტიკასა და მის მიზნობრივ ჯგუფზე.

• **ტექნიკური ანალიზი:** როგორ იმოქმედებს ტექნოლოგია (დადებითად ან უარყოფითად) პოლიტიკასა და მის მიზნობრივ ჯგუფზე; რომელ ახალ ტექნოლოგიებს შეუძლიათ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში, გახადოს პოლიტიკა უფრო ეფექტიანი და ხარჯების მხრივ ოპტიმალური.

• **სამართლებრივი ანალიზი:** უნდა შემუშავდეს თუ არა ახალი კანონები ან კანონქვემდებარე აქტები; უწყობს თუ არა ხელს არსებული საკანონმდებლო ჩარჩო დაგეგმილ ცვლილებებს; საჭიროა თუ არა მისი გადასინჯვა, შეცვლა; როგორ უწყობს ხელს შემოთავაზებული პოლიტიკა ევროპულ ან საერთაშორისო ვალდებულებათა შესრულებას; როგორია საერთაშორისო ან ევროპული კანონმდებლობის ზეგავლენა.

• **გარემოსდაცვითი ანალიზი:** რა გავლენა აქვს პოლიტიკას კლიმატის ცვლილებაზე, გარემოს დაბინძურებაზე, ნარჩენების მართვაზე, გადაშენების პირას მყოფ სახეობებზე, განახლებაზე ენერჯიაზე და ა.შ.

- **SWOT ანალიზი** – ძლიერი და სუსტი მხარეების, ასევე შესაძლებლობებისა და რისკების ანალიზი, რომელიც პოლიტიკის წინაშე დგას.
- **საინვესტიციო (კაპიტალური) პროექტი** - მკაფიოდ განსაზღვრული მიზნებისა და შედეგების მქონე აქტივობების ერთობლიობა, რომელიც ფიქსირებული გრაფიკის მიხედვით ხორციელდება, ზოგჯერ, დროებითი „ორგანიზაციული სტრუქტურის“ მეშვეობით და ქმნის აქტივს, რომელიც ბენეფიციართა კონკრეტული ჯგუფისათვის უზრუნველყოფს სარგებელს ან/და მიღებული სარგებელის გამოყენების შესაძლებლობას.
- **საინვესტიციო პროექტი** - საინვესტიციო ხასიათის მსხვილი პროექტი. პროექტის ფარგლებში შექმნილი საბოლოო პროდუქტი თავად უნდა გახდეს ეკონომიკური აქტივობის შემადგენელი ნაწილი ან მნიშვნელოვნად უნდა უწყობდეს ხელს ეკონომიკურ განვითარებას. კაპიტალური პროექტები გულისხმობს მსხვილი ინფრასტრუქტურის შექმნას ან არსებულის მნიშვნელოვან და არსებით გაუმჯობესებას. საინვესტიციო პროექტის განსაზღვრისას აუცილებელია, რომ პროექტი უკავშირდებოდეს წინასწარ განზრახულ საინვესტიციო გადანაცვლებებს, რომელიც არ ეხება აქტივის მხოლოდ ფიზიკურ მდგომარეობას. პროექტი მნიშვნელოვნად უნდა ზრდიდეს არსებული აქტივის შესაძლებლობებს ან წარმადობას, ან სიცოცხლის ხანგრძლივობას და აქტივის ფასს. არსებული აქტივების მოვლა-შენახვა, შეკეთება და რეაბილიტაცია არ არის საინვესტიციო (კაპიტალური) პროექტი. სრულად ამორტიზებული აქტივის რეაბილიტაციაზე გადანაცვლებების მიღება საინვესტიციო პროექტია.
- **კაპიტალური ხარჯები** - ხარჯი აქტივის შესაქმნელად. იგულისხმება როგორც მატერიალური აქტივები (შენობები, ნაგებობები, მანქანა-დანადგარები, მოწყობილობები), ისე არამატერიალური (საინფორმაციო, საკომუნიკაციო, IT სისტემები). კაპიტალური ხარჯები მოიცავს არსებული აქტივის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას (განახლება, რეკონსტრუქცია, გაფართოება). ამ გზამკვლევის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია კაპიტალური ხარჯების გამოჭენა შენახვისა და მიმდინარე შეკეთების ხარჯებისგან, ვინაიდან საინვესტიციო პროექტისათვის საჭიროა წინასწარ განზრახული საინვესტიციო გადანაცვლებები, რომელიც არ უკავშირდება აქტივის ფიზიკურ მდგომარეობას. ასეთი ხარჯები მნიშვნელოვნად ზრდის არსებული აქტივის შესაძლებლობებს ან წარმადობას, ან სიცოცხლის ხანგრძლივობას და აქტივის ფასს. სრულად ამორტიზებული აქტივის რეაბილიტაცია კაპიტალური ხარჯია.
- **პროექტის მთლიანი ღირებულება** - კაპიტალური ინვესტიციის პროექტისთვის საჭირო ყველა ხარჯი, საინვესტიციო პროექტის დაგეგმილი შედეგების/პროდუქტის მისაღებად საჭირო მთლიანი ფინანსური რესურსი, დაფინანსების წყაროს (სახელმწიფო ბიუჯეტი, დონორის დაფინანსება, სესხები და/ან ბენეფიციარის თანადაფინანსება) მიუხედავად.
- **საინვესტიციო პროექტის საბოლოო ბენეფიციარი** - საინვესტიციო პროექტის განხორციელების შედეგად მიღებული ან გაუმჯობესებული პროდუქტის ან/და მომსახურების საბოლოო მომხმარებელი.
- **საინვესტიციო პროექტის წინასწარი შერჩევა** - პროექტის სტრატეგიული ამოცანის, ლოგიკური დასაბუთების, ბიუჯეტზე ზემოქმედების და ეკონომიკური მიზანშეწონილობის წინასწარი შეფასების პროცესი; ინვესტიციების მართვის პროცესის პირველი ეტაპი, რაც გულისხმობს პროექტის კონცეფციის ბარათის შემუშავებას, რომლის საფუძველზეც გადანაცვლებები მიიღება.

- **საინვესტიციო პროექტის შეფასება** - პროექტის ტექნიკურ-ეკონომიკური მიზანშეწონილობის შესწავლის გზით გადანაცვტილების მიღების პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს ყველაზე მაღალი სოციალური და ეკონომიკური შედეგების მომტანი პროექტის გამოვლენას (მოქმედების მიზანშეწონილობის გადანაცვტილების (არსებული სიტუაციის შენარჩუნების) ჩათვლით).
- **საინვესტიციო პროექტის პრიორიტეტულობის განსაზღვრა/შერჩევა** - ყოველმხრივი ანალიზის გზით, ყველაზე მიზანშეწონილი ვარიანტის შერჩევისა და საბოლოო გადანაცვტილების მისაღებად რეკომენდაციების შემუშავების პროცესი.
- **საინვესტიციო პროექტის კონცეფციის ბარათი** - პროექტის მოკლე აღწერა, რომელიც მზადდება პროექტის იდენტიფიკაციის შემდეგ წინასწარი შერჩევის ეტაპზე, პროექტის სიღრმისეული ტექნიკურ-ეკონომიკური შესწავლის შესახებ გადანაცვტილების მიღებამდე.
- **საინვესტიციო პროექტის ტექნიკურ-ეკონომიკური კვლევა** - ანალიტიკური კვლევა შეფასების ეტაპზე, მოიცავს შემოთავაზებული პროექტის ტექნიკურ, ეკონომიკურ შეფასებას, ასევე შეიძლება მოიცავდეს ეკოლოგიურ და სოციალურ შეფასებებს; ხორციელდება კაპიტალური საინვესტიციო პროექტის საერთო მიზანშეწონილობისა და მდგრადობის შესახებ დასკვნების გასაკეთებლად.
- **ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზი (CBA - Cost-Benefit Analysis)** - ფულად გამოსახულებაში პროექტის ხარჯებისა და სარგებლის რაოდენობრივი შეფასება ალტერნატიული ღირებულების შეფასების საფუძველზე.
- **ხარჯთეფექტიანობის ანალიზი (CEA - Cost-Effectiveness Analysis)** - პროექტის საპროგნოზო შედეგების განსაზღვრა და ამ შედეგების მისაღწევად პროექტის განხორციელების იმგვარი სტრატეგიის შერჩევა, რომელსაც მინიმუმამდე დაჰყავს მთლიანი დისკონტირებული კაპიტალი და მიმდინარე ხარჯები. ეს მეთოდი გამოიყენება მაშინ, როდესაც სარგებლის ფულადი ღირებულების შეფასება ძნელია ან ძვირი, ან არჩევანი უნდა გაკეთდეს ერთსა და იმავე ან ძალიან მსგავსი შედეგების მომტან ალტერნატივებს შორის. მოცემული ანალიზი შესაძლებელია განხორციელდეს პროდუქციის ერთეულის (ანუ არაფულადი სარგებლის) თვითღირებულების გაანგარიშების ფორმით.
- **წმინდა მიმდინარე ღირებულება (NPV - Net Present Value)** - პროექტის წმინდა სარგებლის დისკონტირებული წლიური სიდიდეების ჯამი (სარგებელს გამოკლებული ხარჯები).
- **შიდა უკუგების დონე (IRR - Internal Rate of Return)** - დისკონტირების ნორმა, რომლის დროსაც კონკრეტული წლიური სარგებლის წმინდა მიმდინარე ღირებულება ნულის ტოლია. ეს ის ნორმაა, რომელიც ათანაბრებს დისკონტირებული ხარჯების ჯამსა და დისკონტირებული სარგებლის ჯამს.
- **ხარჯთსარგებლიანობის კოეფიციენტი (Benefit cost ratio)** - პროექტის სიცოცხლის ხანგრძლივობის მთელი პერიოდის მანძილზე მთლიანი დისკონტირებული სარგებლის თანაფარდობა მთლიან დისკონტირებულ ხარჯებთან.
- **გარემოზე ზემოქმედების შეფასება (შემდგომში - გმშ)** - შესაბამის კვლევებზე დაყრდნობით, გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების გამოვლენისა და შესწავლის პროცედურა იმ დაგეგმილი საქმიანობისთვის, რომელმაც, შესაძლოა, მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე.

• **გარემოზე ზემოქმედება** - სტრატეგიული დოკუმენტის ან საქმიანობის განხორციელებით გამოწვეული ნებისმიერი ზემოქმედება გარემოზე, რომელიც, შესაძლოა, მოიცავდეს შემდეგ ფაქტორებზე ზემოქმედებას: ადამიანის ჯანმრთელობა და უსაფრთხოება, ბიომრავალფეროვნება და მისი კომპონენტები, წყალი, ჰაერი, ნიადაგი, მიწა, კლიმატი, ლანდშაფტი და დაცული ტერიტორიები. გარემოზე ზემოქმედება მოიცავს აგრეთვე კულტურულ მემკვიდრეობას ან სოციალურ-ეკონომიკურ ფაქტორებზე ზემოქმედებას, რომელიც გამოწვეულია მათი ცვლილებით.

• **სოციალური ზემოქმედების შეფასება** - პროექტის პოტენციური უარყოფითი და დადებითი სოციალური შედეგების შეფასება, როგორცაა: შემოსავლის გადანაწილება, სიღარიბე, უმუშევრობა, გენდერული თანასწორობა და სხვა. სოციალური ზემოქმედების შეფასებისას გაანალიზდება არა მთელი საზოგადოების ზარალი და სარგებელი, არამედ ის, თუ ვინ ზარალდება და ვინ იღებს სარგებელს პროექტის შედეგად (ეს უკანასკნელი ფასდება ხარჯთსარგებლიანობის ანალიზისას).

• **ალტერნატიული ღირებულება** - რესურსის ღირებულება საუკეთესო ალტერნატიული ვარიანტის გამოყენების შემთხვევაში. ეკონომიკური ანალიზისას პროექტის შეძენილი რესურსის ალტერნატიული ღირებულება არის მისი მარგინალური სოციალური ღირებულება საუკეთესო ალტერნატიული გამოყენების (რომელიც პროექტს არ უკავშირდება) ან აშუამინდელი გამოყენების შემთხვევაში (იზომება გადახდის მზადყოფნის საფუძველზე), თუ ეს საბოლოო პროდუქტი ან მომსახურებაა.

• **ფარული ფასი/ჩრდილოვანი ფასი** - პროდუქტის ან მომსახურების ალტერნატიული ღირებულება, რომელიც შეიძლება საბაზრო ფასისა ან რეგულირებადი ტარიფისგან განსხვავდებოდეს. ეკონომიკურ ანალიზში ფარული ფასები გამოიყენება საზოგადოებისათვის რესურსის რეალური ღირებულებისა და პროდუქტის რეალური სარგებლის უკეთესად ასახვისთვის.

• **რესურსების ღირებულება (Resource Cost)** - საქონლის ან მომსახურების რეალური ეკონომიკური ღირებულება. იგი განსხვავდება „ხარჯებისაგან“, ვინაიდან ისეთი ხარჯი, როგორცაა გადასახადები ან მოსაკრებლები, მთლიანი ეკონომიკის მასშტაბით არის არა ხარჯი, არამედ რესურსის ტრანსფერი საზოგადოების ერთი ჯგუფიდან მეორეში.

• **გარე ფაქტორები** - ხარჯი ან სარგებელი, რომელიც პირდაპირ არ აკუმულირდება პროექტის განმახორციელებელი სუბიექტის ანგარიშებზე (ანუ ის არ შეიძლება აისახოს ფინანსურ ანგარიშებში, რადგან საბაზრო ფასი არ აქვს) და რომელიც ფინანსური ნაკადების თვალსაზრისით პროექტს პირდაპირ ვერ დაუკავშირდება. შეიძლება იყოს პოზიტიური ან ნეგატიური.

• **პროექტის შესრულება** - პროექტის შესრულება ფასდება მისი ეკონომიურობის, ხარჯთსარგებლიანობისა და ეფექტიანობის მიხედვით.

• **ეკონომიურობა** - ნიშნავს, რომ პროექტში გამოყენებული რესურსების ხარისხი მისაღებია, ღირებულება კი - ყველაზე დაბალი.

• **ეფექტიანობა** - ნიშნავს, რომ პროექტის შედეგების/პროდუქტების შესაქმნელად გამოყენებული რესურსების რაოდენობა მინიმალურია.

• **ეფექტურობა** - ნიშნავს, რომ პროექტის შედეგები/პროდუქტები ხელს შეუწყობს პროექტის ამოცანის (შესაბამისად, მიზნის) წარმატებულ მიღწევას.

- **დისკონტირება** - პროცესი, რომლის დროსაც ხარჯებისა და სარგებლის მომავალ სიდიდეებს ამცირებენ იმისთვის, რომ ასახონ ის ღირებულება, რომელიც ენიჭება მომავალ ხარჯებსა და სარგებელს არსებულ ღირებულებასთან შედარებით.
- **დისკონტირების განაკვეთი** - უარყოფითი საპროცენტო განაკვეთის ანალოგიური წლიური განაკვეთი, რომლითაც მომავალ ხარჯებსა და სარგებელს ამცირებენ შესაძარბელი მიმდინარე ღირებულებების დასადგენად.
- **სოციალური მენარმეობა** - ორგანიზებული სამენარმეო საქმიანობა, რომელიც ემსახურება სოციალური თანასწორობის უზრუნველყოფას, მოწყვლადი ჯგუფების დასაქმებას, აგრეთვე სოციალური მიზნების მიღწევას განათლების, კულტურის, ჯანმრთელობის დაცვის, სპორტისა და გარემოს დაცვის სფეროებში.

გამოყენებული ლიზენკა

ნოკაიული აქტები:

1. საქართველოს კონსტიტუცია
2. ევროპული ქარტა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“
3. საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი
4. საქართველოს კანონი „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“ საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“
5. საქართველოს კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“
6. საქართველოს კანონი საქართველოს საგადასახადო კოდექსი
7. საქართველოს კანონი „მცირე და საშუალო საწარმოთა მხარდაჭერის შესახებ“
8. საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“
9. საქართველოს კანონის პროექტი „სოციალური მენარმეობის შესახებ“
10. საქართველოს პრეზიდენტის 2002 წ. 22 ივნისის N 309 ბრძანებულება „საქართველოში მცირე და საშუალო საწარმოთა სახელმწიფო მხარდაჭერის 2002-2004 წლების პროგრამის დამტკიცების შესახებ“
11. საქართველოს მთავრობის 2007 წ. N 110 დადგენილება „სახელმწიფო პროგრამა „დასაქმების პროგრამა 2007: დასაქმება მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებით“ დამტკიცების შესახებ“.
12. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 თებერვლის N 100 დადგენილება „საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების 2016-2020 წლების სტრატეგიისა და 2016-2018 წ.წ სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“
13. საქართველოს მთავრობის 2016 წ. 22 აპრილის N191 დადგენილება „საინვესტიციო პროექტების მართვის გზამკვლევის დამტკიცების შესახებ“
14. საქართველოს მთავრობის 2016 წ. 6 ივნისის N245 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტი“
15. საქართველოს მთავრობის 2017 წ. N 582 დადგენილება „საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2018-2019 წ.წ. სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“
16. საქართველოს მთავრობის 2018 წ. 5 სექტემბრის N452 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტოს შექმნისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“
17. საქართველოს მთავრობის 2018 წ. 17 აგვისტოს N426 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის განხორციელების წესის დამტკიცების შესახებ“
18. საქართველოს მთავრობის 2019 წ. 20 დეკემბრის N 629 დადგენილება „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ“
19. საქართველოს მთავრობის 2021 წლის 13 ივლისის N351 დადგენილება „საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2021 – 2025 წლებისათვის და საქართველოს მცირე და საშუალო მენარმეობის განვითარების სტრატეგიის 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“

20. Latvia. Social Enterprise Law. October 2017
21. ЗАКОН ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ „О СОЦИАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЯХ“. от 1 июня 2004 г. № IX-2251
22. Италия. Закон 8 ноября 1991 года, п.381. „Дисциплина социальных кооперативов“
23. Польша. „Закон Об общественно полезной деятельности и добровольчестве“ (от 24.04. 2003);
24. Польша. „Закон О социальной занятости“ (от 13 июня 2003 года);
25. Польша. „Закон О развитии занятости и структур рынка труда“ (от 20.04.2004);
26. Польша. „Закон О социальных кооперативах“ (от 6.07.2006)

პუბლიკაციები:

1. ირაკლი სულაბერიძე. „საჯარო-ვერძო პარტნიორობის განვითარების შესაძლებლობები საქართველოში“. <http://ppp.ge/publikatsiebi/>
2. ევროკომისია 2010: დიალოგი „მცირე და საშუალო მენარმეობის პოლიტიკაზე“ აღმოსავლეთ პარტნიორობის მრავალმხრივი ფორმატის ფარგლებში (Dialogue on «SME Policy» with regard to the multilateral framework of the Eastern Partnership)
3. ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება. სახელმძღვანელო. მსოფლიო ბანკის ურბანული განვითარების განყოფილების ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარების ჯგუფი
4. Maxim Kobzev, Ekaterina Logvinova, Irina Degtyar „New PPP Mechanisms in Russia“ January 2016
5. Nicolas Mathieu. EBRD’s Past Experience from PPP Operations Lessons Learned and Recommendations (EBRD) Workshop on Evaluation and Public Private Partnerships, Tunis, 24-25 April, 2008
6. UNGITRAL, Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, United Nations, New York, 2001
7. European commission. User guide to the SME Definition. Ref. Ares (2016) 956541 - 24/02/2016
8. Sandro Samadbegishvili. „Legal framework of PPP and Prospects of Development“. 2016
9. United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. 2008
10. Local Economic Development: Quick Reference; World Bank, 2006. <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US2012421601>
11. <http://siteresources.worldbank.org/INTLED/Resources/339650-1144099718914/AltOverview.pdf>

12. Commission of the European Communities, Green on Public-Private Partnerships and Community Law. Public Contracts and Concessions, COM (2004). 327 final, 30.04.2004
13. Sylwia Kaczmarek, Craig Young "Local Government and Local Economic Development in Poland" <http://esrap.geo.uni.lodz.pl/uploads/publications/articles/v7n2/Sylwia%20KACZMAREK,%20Craig%20YOUNG.pdf>
14. Mariusz Wiktor Sienkiewicz "Local economic development policy in Poland: Determinants and outcomes" <https://hrcak.srce.hr/131553>
15. Laura shanon "Local Economic Development An overview of the economic development role of local authorities in selected jurisdictions". LOCAL GOVERNMENT RESEARCH SERIES NO 13. FEBRUARY 2018. https://www.ipa.ie/_fileUpload/Documents/LocalEconomicDev_2018.pdf
16. Course handbook Sustainable Local Economic Development. A course of ISS and IHS, April 2011. https://www.eur.nl/sites/corporate/files/LED_Course_handbook_2011_1_.pdf
17. Гутникова Е.А. РОЛЬ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ
18. Политика органов местного самоуправления в сфере поддержки малого бизнеса http://knowledge.allbest.ru/economy/3c0a65625b2ad68a4d53b89521316d36_0.html