მუნიციპალური სტრატეგიული განვითარება პარტნიორული ურთიერთობების საშუალებით

DOI - 10.36962/ecs105/9-10/2022-65

ზურა გამთენაძე
თსუ, დოქტორანტი

კვლევა PHDF-21-446 განხორციელდა შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის მხარდაჭერით

რეზიუმე

ადგილობრივი ეკონომიკური განვითარება მრავალ მეთოდს, მიდგომასა და სტრატეგიას მოიცავს. ყველაზე ხშირად გამოყენებული პოლიტიკა, რომელსაც ადგილობრივი თვითმმართველობები მიმართავენ, საგადასახადო შეღავათები და ინფრასტრუქტურული პროექტებია. უკანასკნელ წლებში ადგილს იმკვიდრებს მიდგომა, რომელიც ეფუძნება მუნიციპალიტეტებს/ქალაქებს შორის პარტნიორულ ურთიერთობებს. აღნიშნული მოიცავს ნებისმიერი მიმართულების გამოცდილებისა და შედეგების გაცვლას, რაც ადგილობრივი თვითმმართველობის სტრატეგიულ განვითარებას უფრო ეფექტიანს გახდის. წინამდებარე ნაშრომი იკვლევს მუნიციპალიტეტებს შორის პარტნიორული ურთიერთობების მნიშვნელობას და საქართველოს მუნიციპალიტეტების პარტნიორობას სხვა მუნიციპალიტეტებთან.

საკვანძო სიტყვები: საქართველოს რეგიონები, სტრატეგიული მენეჯმენტი, პარტნიორობა, ადგილობრივი თვითმმართველობა.

შესავალი

მიუხედავად იმისა, რომ ბევრი კვლევა არსებობს ეკონომიკური განვითარების პოლიტიკაზე (Buss 2001), ცოტამ თუ შეისწავლა, რამდენად დიდ გავლენას ახდენს ინტერ-მუნიციპალური თანამშრომლობა ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ გამოყენებულ სტრატეგიებზე (Feiock, Steinacker and Hung Jun 2009). ქალაქები კონკურენციას უწევენ ერთმანეთს, რათა კერძო კომპანიებმა თავიანთი წარმოება განათავსონ მუნიციპალიტეტის საზღვრებში. ამის გამო ხშირად ხდება ფინანსური უზრუნველყოფის გზით წახალისება, გადასახადების შემცირება და სუბსიდიები, რომლებსაც ფინანსური ფაქტორები ეწოდებათ. ქალაქები, რომლებიც შეიმუშავებენ ყველაზე მიმზიდველ ფინანსურ პაკეტს, უფრო მეტ ახალი ინვესტიციას მიიზიდავენ იმ ქალაქებთან შედარებით, რომლებიც მსგავს პოლიტიკას არ ახორციელებენ. თუმცა, ზოგიერთი მეცნიერი სკეპტიკურად არის განწყობილი ფინანსური წახალისების პოლიტიკის მიმართ, ვინაიდან შესაძლოა აღნიშნულ პოლიტიკას მცირე ან საერთოდ არანაირი გავლენა ჰქონდეს ადგილობრივ ეკონომიკურ ზრდაზე, ვინაიდან სტრატეგიები ხშირად სიმბოლური ან/და მოკლევადიანია (Peters and Fisher 2004).

სტრატეგიული განვითარების ეფექტიანობის გასაზრდელად, ადგილობრივი თვითმმართველობები ხშირად ერთიანდებიან ან ქვეყნის შიგნით ან სხვა ქვეყნის თვითმმართველობებთან. პარტნიორობის ფორმა ცვალებადია და დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტების მიზნებსა და მიზეზზე. კვლევებმა აჩვენა, რომ ინსტიტუციური კავშირები, რომელიც დაფუძნებულია კონკრეტულ ამოცანებზე, წარმომადგენლებს შორის ნდობასა და ურთიერთგაგებაზე, დადებით გავლენას ახდენს განვითარების ეფექტურობაზე. მუნიციპალიტეტების გაერთიანება გამოწვეული იმ მდგომარეობით, რომ ისინი მუდამ კონკურენციაში არიან ერთმანეთთან. შესაბამისად, მუნიციპალიტეტებს სურთ, რომ უფრო მიმზიდველები იყვნენ ინვესტორებისთვის, კერძოდ, ახორციელებენ ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, იღებენ კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს, ახალისებენ ადგილობრივ

მეწარმეობას და ა.შ (გამთენაძე 2021). სწორედ კონკურენციის მიზეზით და რესურსების ნაკლებობის გამო რესურსების გაერთიანებით იწყება პარტნიორული ურთიერთობები მუნიციპალიტეტებს შორის.

ინსტიტუციური კავშირები და ძლიერი გაცვლითი ურთიერთობები იწვევს ადგილობრივი ოფიციალური პირების მხრიდან განვითარების პოლიტიკისა და ეკონომიკური ზრდის ფაქტორების გათვალისწინებას სტრატეგიული მენეჯმენტის დროს, რომელიც ასევე აისახება მეზობელი ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლების განწყობაზეც. იმავე მკვლევარის სხვა კვლევის თანახმად, მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლებს შორის მუდმივი კომუნიკაცია განვითარებასა და ეკონომიკურ ზრდაზე, ზრდის შესაძლებლობას, რომ არსებული პარტნიორობა სხვა საკითხებზეც გავრცელდეს (Hawkins 2010).

გადაწყვეტილების მიმღები და სტრატეგიულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი ის პირები, რომელთაც აქვთ ინსტუტუციური კავშირები განვითარების საკითხებზე და გარკვეული მახასიათებლებით მსგავსება სხვა მუნიციპალიტეტებთან, მიდრეკილნი არიან შეიმუშაონ განვითარების ერთმანეთის მსგავსი გეგმები. ამ უკანასკნელის წარმატებით განხორციელების შემთხვევაში, მეზობელ მუნიციპალიტეტებს აქვთ სტიმული, რომ ჩაერთონ პარტნიორობის ქსელში.

პარტნიორული ურთიერთობების გავლენა ადგილობრივ განვითარებაზე. საერთაშორისო მუნიციპალური ურთიერთობების ტენდენციები მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ გავიგოთ ქალაქებს შორის თანამშრომლობა. ურბანული განვითარების გაძლიერების მიზნით, C2C (city-to-city) თანამშრომლობა გაცილებით მეტია, ვიდრე უბრალოდ ინსტრუმენტი, რომელიც სხვადასხვა ქალაქების მოსახლეობას კულტურული გაცვლის გზით აკავშირებს. არ არსებობს ქალაქებს შორის თანამშრომლობის ერთი მოდელი, ჩართული აქტორები, გეოგრაფიული ფარგლები ან თანამშრომლობის სიხშირე (Hafteck 2003). მიუხედავად იმისა, რომ შინაარსით ძალიან მრავალფეროვანია მუნიციპალური თანამშრომლობა, შესაძლებელია ზოგიერთი

ზოგადი მახასიათებლის განსაზღვრა, რაც განასხვავებს C2C-ს, როგორც განვითარების თანამშრომლობის ძალისხმევის უნიკალურ ფორმას. მრავალი განსხვავებული მიზეზი არსებობს, რის გამოც მთავრობები ახორციელებენ დეცენტრალიზაციას. ფაქტორები ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება, თუმცა, უმთავრესად ეკონომიკური და პოლიტიკურია. დეცენტრალიზაცია ზოგადად განიხილება, როგორც სახელმწიფოს მხრიდან სერვისების მიწოდების არაეფექტურობასა და ეკონომიკური რეფორმის აუცილებლობაზე, მაკროეკონომიკური არასტაბილურობისა და არაეფექტური მმართველობის დასაძლევად (Work 2002). ვინაიდან მუნიციპალიტეტებს შორის პარტნიორობა ემსახურება კონკრეტული მიზნების მიღწევას, რომლებიც ძირითად ეკონომიკურია, მნიშვნელოვანია გამოიყოს ის ასპექტები, რომლებიც პარტნიორულ ურთიერთობებს შედეგიანს ხდის. საზოგადოების ფართო ჩართულობა, მათ შორის ქვეალიანსები ინსტიტუტებს, ჯგუფებს, ორგანიზაციებსა და ბიზნეს სექტორს შორის მნიშვნელოვანია წარმატებისთვის. მაგალითად, დაძმობილების შესახებ საზოგადოების ინფორმირებულობის დონეს აქვს მნიშვნელოვანი დადებითი კორელაცია წარმატებასთან. წარმატების კიდევ ერთი ფაქტორი არის მენეჯმენტის ხარისხი და გადაწყვეტილების მიმღები პირების ენთუზიაზმი. ბევრ წარმატებულ ურთიერთობაში თითოეული პარტნიორისთვის შეიქმნა ფართო დაძმობილების სამუშაო ჯგუფები. თუმცა, ეფექტური და მუდმივი ორგანიზაციული სტრუქტურები და პერსონალი ასევე საჭიროა პარტნიორობის შესანარჩუნებლად(De Villiers 2009). გარდა ამისა, ურთიერთობა უნდა გაფორმდეს ხელმოწერილი შეთანხმების ან ურთიერთგაგების მემორანდუმის მეშვეობით, როგორც წესი, გრძელვადიანი გათვლებით, ამას, რაც მთავარია, უნდა ემყარებოდეს ბიზნეს გეგმა მკაფიო მიზნებით, მიზნებით, პროექტებითა და დაგეგმილი აქტივობებით. ჩინეთის დიდი ქალაქების პარტნიორობის კვლევების მიხედვით დგინდება, რომ ყოველი ახალი თანამშრომლობა[1] გავლენას ახ-

1 იგულისხმება უკვე არსებულ პარტნიორ ქალაქთან თანამშრომლობა ახალი ეკონომიკური, ინფრასტრუქტურული, საინვესტიციო მიმართულებით

დენს მშპ-ს ზრდაზე (Pan 2022). კერძოდ, მშპ-ს ზრდის ნიშნულში 18%-იანი წილი, სწორედ პარტნიორობით გამოწვეულ ეკონომიკურ შედეგებს აქვთ. ამასთან ერთად, დაახლოებით იმავე პროცენტული მაჩვენებელი აქვს გარემოს დაცვითი საკითხების (ჰაერის დაბინძურება) გაუმჯობესებას (Zhang, Jianfa and Xiaoxue 2021). თუმცა, ცალსახად იმის მტკიცება, რომ მუნიციპალიტეტებს შორის პარტნიორული ურთიერთობები დადებით გავლენას ახდენს ეკონომიკურ მაჩვენებლებზე, შეუძლებელია. როგორც ზემოთ აღინიშნა, მრავალი ფაქტორია გასათვალისწინებელი, ყველაზე მეტად კი-პარტნიორებს შორის კომუნიკაციის სიხშირე და პარტნიორობის სფეროს მნიშვნელობა. წარმატებული მუნიციპალური პარტნიორობის მაგალითია იაპონურ ქალაქ იოკოჰამასა და მალაიზიურ ქალაქ პენანგს შორის თანამშრომლობა ურბანულ დაგეგმარებაში, გზებისა და ნარჩენების მართვაში (Tjandradewi, Marcotullio and Kidokoro 2006). ორივე ქალაქი აქტიურად უზიარებდა ერთმანეთს ინფორმაციას, ხშირ შემთხვევაში, ერთად იმუშავებდნენ თითოეული ქალაქის პოლიტიკას და რაც მთავარია, კერძო მეწარმეებს ხელს უწყობდნენ, რათა ინვესტიციები „გაეცვალათ". საბოლოო ჯამში, ორივე ქალაქმა შეიმუშავა გრძელვადიანი სტრატეგიული გეგმა ურბანულ განვითარებაში, ნარჩენების მართვასა და საინვესტიციო მიმზიდველობაში.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების პარტნიორული ურთიერთობები. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი" მუნიციპალიტეტებს ანიჭებს უფლებამოსილებას, რომ სხვა ქვეყნის მუნიციპალიტეტებთან ითანამშრომლონ. თანაშრომლობა უნდა ეფუძნებოდეს „ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებს ან ხელისუფლების ორგანოებს შორის ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობის შესახებ" სახელმძღვანელო ევროპულა კონვენციასა და საქართველოს კანონმდებლობას (საქართველოს პარლამენტი თ. გ.). საქართველოს მუნიციპალიტეტების დაძმობილებული ქალაქების კვლევისას გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ მუნიციპალიტეტები თავდაპირველად მეგობრობის მემორანდუმებს აფორმებდნენ

ევროპულ და ჩრდილოეთ ამერიკულ ქალაქებთან, უკანასკნელ წლებში კი - კონკრეტული მიმართულებით განვითარებულ აზიურ ქალაქებთანაც. ამავდროულად, მეგობრობის უმთავრესი სფერო ტურიზმი, განათლება, სოციალური და გარემოს დაცვითი საკითხებია. ყველაზე მეტი პარტნიორი ქალაქი ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტს აქვს, რომლის დაძმობილებული ქალაქების რაოდენობა 30-ია. თუმცა, საყურადღებოა ორი გარემოება. პირველი, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა საკუთარ ოფიციალურ ვებგვერდზე არ ათავსებენ დაძმობილებული ქალაქების ნუსხას და პარტნიორობის სფეროებს, მეორე, ქალაქები, რომელთაც ჰყავთ პარტნიორები, ნაკლებად აქტიურობენ აღნიშნული მიმართულებით ან/და ნაკლებად ხელმისაწვდომია თანამშრომლობის ფარგლებში განხორციელებული ღონისძიებები. ასევე საგულისხმოა, რომ თანამშრომლობის ფარგლებში განხორციელებული აქტივობების შესახებ ანგარიში, სადაც შეფასებული იქნება მიღწეული შედეგები. დამატებით, მუნიციპალიტეტების 2017-2019 წლებისა და 2022 წლის ბიუჯეტების პროგრამული და ქვეპროგრამული ანალიზისას, არ გამოიკვეთა უშუალოდ პარტნიორ ქალაქებთან დაგეგმილი ღონისძიებები. ქალაქებს შორის პარტნიორული ურთიერთობების მუნიციპალურ განვითარებაზე გავლენის ანალიზი მნიშვნელოვანია დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი განვითარების ხელშეწყობისთვის. შესაბამისად, აღნიშნული საკითხის სიღრმისეული კვლევა კვლავ გაგრძელდება ავტორის მიერ.

დასკვნა

მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობა უკანასკნელი ათწლეულების საკმაოდ ეფექტური მიდგომაა საკუთარ სტრატეგიულ განვითარებაში დიდი წვლილის შესატანად. მთავარი სფეროები, რის გამოც მუნიციპალიტეტები ან ქალაქები მეგობრდებიან და იწყებენ თანამშრომლობას, ეკონომიკა და მმართველობის გაუმჯობესებაა. ჩრდილო და დასავლეთ ევროპის, ამერიკის ორივე კონტინენტისა და აღმოსავლეთ აზიის ქვეყნების მრავალი ემპირიული კვლევა ადასტურებს, რომ პარტნიორული ურრთიერთობები ქალაქებს შორის ეფექტურია მაშინ,

როდესაც გადაწყვეტილების მიმღებნი აქტიურად ერთვებიან თანამშრომლობის პროცესში და ახორციელებენ ინვესტიციას აღნიშნული თანამშრომლობის შესანარჩუნებლად. ამასთან ერთად, იმავე კვლევების თანახმად, კონკრეტულ სფეროში წარმატებული თანამშრომლობა მიდრეკილია სფეროების გამრავალფეროვნებისკენ და საბოლოო ჯამში, სრული ან მაქსიმალური პარტნიორობისკენ. საქართველოს შემთხვევაში, მუნიციპალიტეტებს აქვს შესაძლებლობა დამეგობრდნენ სხვადასხვა ქალაქთან და ათწლეულებია აკეთებენ კიდეც. თუმცა, საჯარო ინფორმაცია ნაკლებად ხელმისაწვდომია დაინტერესებული პირისთვის. ამასთანავე, ბიუჯეტებში არ არის გათვალისწინებული კონკრეტულად პარტნიორობის ფარგლებში განსახორციელებელი აქტივობები. ზემოთქმულიდან გამომდინარე, მრავალი საერთაშორისო კვლევის ფარგლებში მიღებული შედეგები იძლევა იმის თქმის შესაძლებლობას, რომ საქართველოს ადგილობრივი განვითარებისთვის ყველაზე ეფექტური მიდგომა პარტნიორული ურთიერთობების გააქტიურებაა. გადაწყვეტილების მიმღები პირების აქტიური ჩართულობით, შესაძლებელი იქნებოდა თანამშრომლობის ეფექტის გაძლიერება და მუნიციპალიტეტების საინვესტიციო მიმზიდველობის გაზრდა.

REFERENCES:

1.Buss, Terry F. 2001. “he effect of state tax incentives on economic growth and firm location decisions: An overview of the literature.” Economic Development Quarterly 15: 90-105.

2.Feiock, Richard C., Annette Steinacker, and Park Hung Jun. 2009. “Institutional collective action and economic development joint ventures.” Public Administration Review 256-270.

3.Peters, Alan H., and Peter Fisher. 2004. “The failures of economic development incentives.” Journal of the American Planning Association 70: 27-37.

4.Hawkins, Christopher V. 2010. “Competition and cooperation: Local government joint ventures for economic development.” Journal of Urban Affairs 32 (2): 253-275.

5.Hafteck, Pierre. 2003. "An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping." Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice 23 (4): 333-345.

6.Work, Robertson. 2002. "Overview of decentralization worldwide: A stepping stone to improved governance and human development." 2nd International Conference on Decentralisation "Federalism: The Future of Decentrilising States?". Manila, Philippines.

7.De Villiers, Jacobus Christian. 2009. "Success factors and the city-to-city partnership management process–from strategy to alliance capability." Habitat International 33 (2): 149-156.

8.Pan, Zhuoyue. 2022. "The Impact of Inter-city Cooperation on Local Economy and Environment: Evidence from the Greater Bay Area." Frontiers in Business, Economics and Management 5 (2): 67-71.

9.Zhang, Xianchun, Shen Jianfa, and Gao Xiaoxue. 2021. "Towards a comprehensive understanding of intercity cooperation in China's city-regionalization: A comparative study of Shenzhen-Hong Kong and Guangzhou-Foshan city groups." Land Use Policy 103: 105339.

10.Tjandradewi, Bernadia Irawati, Peter J. Marcotullio, and Tetsuo Kidokoro. 2006. "Evaluating city-to-city cooperation: a case study of the Penang and Yokohama experience." Habitat International 30 (3): 357-376.

11.Gamtenadze, Z. 2021. "Analysis of Georgian Municipalities'Investment Attractiveness". Economics and Business 4 (2): 69-82. (გამთენაძე, ზურა. 2021. "საქართველოს რეგიონების საინვესტიციო მიმზიდველობის ანალიზი." ეკონომიკა და ბიზნესი 14 (2): 69-82.)

12.Parliament of Georgia. n.d. "Local Self-Government Code." Organic Law of Georgia Local Self-Government Code. 2014: Legislative Herald of Georgia. (საქართველოს პარლამენტი. n.d. "ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი." საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. 2014: საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე.

MUNICIPAL STRATEGIC DEVELOPMENT VIA PARTNERSHIP RELATIONS

Zura Gamtenadze
Ph.D. Student, TSU

This research PHDF-21-446 has been supported by Shota Rustaveli National Science Foundation of Georgia (SRNSFG)

RESUME

Local economic development includes many methods, approaches and strategies. The most frequently used policies applied by local governments are tax incentives and infrastructure projects. In recent years, an approach based on partnership relations between municipalities/cities has gained ground. This includes the exchange of experience and results of any direction, which will make the strategic development of local self-government more effective. This paper examines the importance of partnership relations between municipalities and the partnership of Georgian municipalities with other municipalities.

Keywords: Regions of Georgia, Strategic Management, Partnership, Local Government.