

რეგიონული განვითარების შესახებ
ცოდნა და გამოცდილება –
თარგმანების სერია

ინსტიტუტები: მთავრობა და მმართველობა
ენდი პაიკი, ანდრეის როდრიგეს-პოუს, ჯონ ბოენი

კონსულტაციისა და ტრენინგის ცენტრის (CTC) მიერ მომზადებულია სტატიების კრებული: „**რეგიონული განვითარების შესახებ ცოდნა და გამოცდილება - თარგმანების სერია**“.

წინამდებარე სტატია წარმოადგენს **ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების სახელმძღვანელოს** (Pike, Rodríguez-Pose and Tomaney, *Handbook of Local and Regional Development*, London and New yourk: Routlege, 2006) ამონარიდს და თარგმანების სერიის ერთ-ერთი ნაწილია.

თარგმანი: ნათია ნადირაძე

რედაქტირება: ნინო ბექიშვილი

გრაფიკული დიზაინი: რევაზ აფხაზავა

შინაარსი

1.	მმართველობიდან მთავრობამდე	1
2.	„ახალი რეგიონალიზმი?“	5

1. მმართველობიდან მთავრობამდე

სახელმწიფოში არსებობს სულ მცირე სამი მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაცია, რომელიც გავლენას ახდენს ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების . მართვაზე. პირველი მათგანია სხვადასხვა ტერიტორიულ დონესა და ფუნქციურ სფეროებში მთავრობიდან მმართველობაზე გადატანილი ფოკუსი (Jessop 1997). პოლიტიკური ჰეგემონია და სახელმწიფო აპარატის წამყვანი როლი მთავრობის მიერ დაფინანსებული ეკონომიკური და სოციალური პროექტების განხორციელებაში შედარებით შესუსტდა. სანაცვლოდ, ახლა დიდი ყურადღება ეთმობა სამთავრობო, პარასამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის სხვადასხვა ფორმას, რომლებშიც სახელმწიფო აპარატი ხშირად მხოლოდ „პირველია თანასწორთა შორის“. ეს ვითარება მოითხოვს მრავალი სააგენტოს გაძღოლის რთულად დასაუფლებელ ხელოვნებას, რომელსაც ჯესოპი (Jessop 1997) „მეტა-მმართველობას“ უწოდებს.

მიუხედავად იმისა, რომ ეს სააგენტოები ოპერაციული თვალსაზრისით, ავტონომიურ ერთეულებს წარმოადგენს, ისინი მაინც უკავშირდებიან (თუმცა, სუსტად) და ეყრდნობიან ერთმანეთს. ბევრი საქმიანობა, რომელსაც ადრე სახელმწიფო ასრულებდა, ახლა გარკვეული დოზით პარტნიორი სააგენტოების პრეროგატივაა. ამ დროს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ფუნქცია შემოიფარგლება პარტნიორობის და ქსელების თვითორგანიზაციაზე ზედამხედველობით, პრაქტიკით, რომელსაც როუდსი „მმართველობას მართვის გარეშე“ უწოდებს (Rhodes 1996: იხილეთ მაგალითი 4.1).

მეორე - ეროვნული-სახელმწიფოს „გამოფიტვის“ ზოგადი ტენდენციაა, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფოს ძველი და ახალი შესაძლებლობების რეორგანიზებას როგორც ტერიტორიულად, ასევე ფუნქციონალურად სუბნაციონალურ, სუპრანაციონალურ და ტრანსტერიტორიულ დონეებზე. სახელმწიფოს ძალაუფლება იშლება ზემოთ - სუპრანაციონალური ინსტიტუტების მიმართულებით, როგორც ეს ევროკავშირისა და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შემთხვევაშია; ქვემოთ - რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებისკენ, ხოლო გვერდით მიმართულებით ტრანსტერიტორიულ ქსელებზე სახელმწიფოს მმართველების მცდელობების შედეგად, რომლებიც მიზნად ისახავს შესაბამისი საოპერაციო ავტონომიებისა და სტრატეგიული თვისება-შესაძლებლობების გაზრდას სხვადასხვა ტერიტორიულ მასშტაბზე.

დაბოლოს, ჯესოპის მიხედვით, მნიშვნელოვნად გაიზარდა სახელმწიფოთა შიდა მოქმედებების საერთაშორისო კონტექსტის მნიშვნელობა, რის შედეგადაც შეიქმნა იმგვარი სიტუაცია, სადაც ეკონომიკური და სოციალური პოლიტიკა უფრო კონცენტრირებულია „საერთაშორისო კონკურენტუნარიანობაზე“. ამავე დროს, ეროვნული მთავრობის როლი სულ უფრო განიცდის საერთაშორისო ინსტიტუტების მარეგულირებელი ფუნქციების გავლენას. ამგვარ ინსტიტუტებს შორისაა, მაგალითად, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), მსოფლიო ბანკი და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია, აგრეთვე ისეთი ორგანიზაციები, როგორიცაა ევროკავშირი, ჩრდილოეთ ამერიკის თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეკრულება (NAFTA), სამხრეთ-აღმოსავლეთ აზიის ერების ასოციაცია (ASEAN) და სამხრეთ ამერიკული სავაჭრო ბლოკი MERCOSUR. ამგვარად, პარალელურად მოხდა როგორც ეკონომიკის გლობალიზაცია - ეს განსაკუთრებით ეხება გლობალურ წარმოების ქსელებისა და გლობალური ფინანსური ბაზრების მომძლავრებას, ასევე იმ საერთაშორისო ინსტიტუტების ზრდა, რომლებიც ცდილობენ უპასუხონ იმ გამოწვევებს, კონკრეტული ეროვნული სახელმწიფოების საზღვრებს რომ სცილდება (მაგალითად, ვაჭრობა, ეკოლოგია, ტერიორიზმი).

შედგად, იზღუდება ცენტრალური მთავრობების აქტივობები ეკონომიკური რეგულაციების სფეროში. ჯესოპი (Jessop 1997) ამ ცვლილებებს კეინზიანური საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოდან შემპეტერისეული შრომის სახელმწიფოზე გადასვლით ხსნის.

სახელმწიფოს ამგვარი ტრანსფორმაცია, რომელიც გულისხმობს აქცენტის გადატანას მთავრობიდან მმართველობაზე, სხვადასხვა ქვეყნებში შეინიშნება, მათ შორის გარდამავალ ეტაპზე მყოფ, „ახლად ინდუსტრიალიზებულ“ სახელმწიფოებშიც (Dicken 2003). ყველაფერთან ერთად, მმართველობის ცნება მოიაზრებს მართვის იმ სტილს, რომელიც ზღვარი საჯარო და კერძო სექტორებს შორის უკვე აღარ არის ხელშესახები. აქ ძირითადი აქცენტი კეთდება მართვის იმ მექანიზმებზე, რომლებიც არ ეყრდნობა სახელმწიფოს ძალაუფლების კლასიკურ იდეასა და სანქციებს, არამედ ინტეგრაციას მრავლობით აქტორებს შორის. იმისათვის, რათა ამგვარი ურთიერთობა იყოს შედეგიანი, საჭიროა ნდობის მაღალი ხარისხი ჩართულ აქტორებს შორის და მმართველობის ამოცანა სწორედ ამ „ქსელების მეთვალყურეობა“ ხდება (Stoker 1995). მმართველობის ამგვარი ფორმები, რომელთა ძირითადი საზრუნავი უკიდურესად დანაწევრებული საჯარო პოლიტიკის მართვაა, ზოგი კომენტატორის აზრით უკავშირდება ფრაგმენტაციის მსგავს პროცესს, რომელიც პოსტმოდერნულ საზოგადოებებს ახასიათებთ (Bogason 2004a).

მაგალითი 4.1 „მმართველობის“ მახასიათებლები

როუდსი (Rhodes (1996) როუდსი განსაზღვრავს „მმართველობის“ მთელ რიგ მახასიათებლებს, მათ შორისაა ურთიერთდამოკიდებულება ორგანიზაციებს შორის. მმართველობა უფრო ფართო ცნებაა, ვიდრე მთავრობა და მოიცავს არასამთავრობო აქტორებსაც. სახელმწიფოს უფლებამოსილების საზღვრების ცვლილებამ გამოიწვია საჯარო, კერძო და მოხალისეთა შორის სექტორებს შორის არსებული მიჯნების გადარღვევა და ბუნდოვანება. ქსელის წევრებს შორის მუდმივი ინტერაქცია გამოწვეულია რესურსების გასვლისა და საერთო მიზნების ირგვლივ მოლაპარაკებების საჭიროებით. თამაშისაბარი ინტერაქციაში, რომლებიც ეფუძნება ნდობას და რეგულირდება თამაშის წესებით, რომლებზეც ქსელის წევრები თანხმდებიან. ამგვარ ქსელს გააჩნიათ სახელმწიფოსგან ავტონომიის მნიშვნელოვანი ხარისხი: ისინი არ აკმაყოფილებენ სახელმწიფოს წინაშე და არიან თვითორგანიზებულნი. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო არ სარგებლობს პრივილეგიებით, სუვერენული პოზიციით, მას მაინც შეუძლია ირიბად აკონტროლოს ქსელები.

წყარო: Rhodes (1996)

მთავრობიდან მმართველობაზე გადასვლის ირგვლივ მიმდინარე დისკუსიის ერთ-ერთი საფრთხე მდგომარეობს იმაში, რომ განვითარება განიხილება როგორც ბუნებრივი და გარდაუვალი მოვლენა და არა - სახელმწიფო აქტორების გადაწყვეტილების პროდუქტი. მაგრამ ისინიც კი, ვინც ამგვარ ცვლილებას მიესალმებიან, აღიარებენ, რომ ამგვარი ცვლილება გარკვეულ „დილემებს“ უკავშირდება, რომელთა შორისაა ახალი მმართველობის ქვეშ გადაწყვეტილების მიღების რთული სინამდვილის დაშორებულობა იმ ენისგან, რომლის მეშვეობითაც ხდება მთავრობის გამართლება, იმ პასუხისმგებლობების გაბუნდოვანება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს მათი თავიდან აცილება ან განტევების ვაცის ძებნა, და ძალაუფლებაზე ურთიერთდამოკიდებულება, რომელიც კიდევ უფრო აღრმავებს დაუგეგმავ შედეგებთან დაკავშირებულ პრობლემებს. „თვითმმართველი ქსელები“ აჩენს პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ სიძნელეებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ მმართველობის ქსელების მეთვალყურეობა პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია (იხილეთ Stoker 1995). ყველაფერთან ერთად, მმართველობისკენ არათანაბარი გადანაცვლების დროსაც კი აუცილებელია ვადიაროთ მთავრობის, განსაკუთრებით კი ცენტრალურ დონეზე, უდიდესი მნიშვნელობა.

აღმოცენების პროცესში მყოფ მმართველობის ქსელებთან დაკავშირებული პრაქტიკული სიძნელეები თავს იჩენს როდესაც საქმე პარტნიორობას ეხება. პარტნიორობა არის ის ინსტრუმენტი, რომლის მეშვეობითაც იმართება ახალი რეგიონული მმართველობა. თვითონ ტერმინი „პარტნიორობა“ გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების მეტად ინკლუზიური პროცესის პერსპექტივას. თუმცა, ევროპული გამოცდილების ანალიზზე დაყრდნობით გედესი (Geddes (2000) მიიჩნევს, რომ „პარტნიორობის“ გამოყენებას ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების ინსტრუმენტად თავისი საფრთხეები ახლავს. მისი აზრით, პარტნიორობა გამოირიცხავს იმ ჯგუფებთან თანამშრომლობას, რომლებიც ამ პარტნიორობის ძირითადი სამიზნეებია. მიუხედავად იმისა, რომ პარტნიორობის მიზანია მმართველობის პროცესში არასამთავრობო აქტორების ჩართვა, ხშირად აქ დომინანტურ პოზიციას საჯარო სექტორი იკავებს, რომელსაც აქვს რესურსები და ძალაუფლება დავალების შესასრულებლად. უფრო მეტიც, პარტნიორობა ხშირად უფრო უნდობლობის გასანეიტრალებლად გამოიყენება, ვიდრე უნდობის გასაღვივებლად. მარგინალიზებულ ჯგუფებს ზუსტად ისე უჭირთ პარტნიორობაზე გავლენა, როგორც ეს ხდება სამთავრობო აქტორებთან მიმართებაში. სტოკერი რამდენიმე კითხვას სვამს პარტნიორობის ქმედითობასთან დაკავშირებით:

შესაძლებელია თუ არა, რომ არჩეულმა მოხელეებმა განახორციელონ გარკვეული კონტროლი იმ პარტნიორულ ქსელებზე, რომლებიც წარმოადგენენ ადგილობრივი მმართველობის ჩამოყალიბების პროცესში მყოფ სისტემას? შესაძლებელია თუ არა პარტნიორობის შეფასება თუ არსებობს რისკი იმისა, რომ პარტნიორობა გახდება საბოლოო მიზანი? შესაძლებელია თუ არა, რომ მმართველობის დინამიკა წინააღმდეგობაში არ მოვიდეს ანგარიშგებასა და მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებულ ტრადიციულ წუხილთან? უთხრის თუ არა ძირს მმართველობის ეგიდით ჩამოყალიბებული პარტნიორობები დემოკრატიას მხოლოდ „შინაურების“ დაშვებით და სხვა ინტერესების იგნორირებით?

(Stoker 1997: 48–49)

ამ კითხვებზე პასუხის გაცემა a priori შეუძლებელია: პასუხი მოითხოვს ემპირიულ დადასტურებას. თუმცა, უკვე საკმარისი მტკიცებულება არსებობს იმის დასადასტურებლად, რომ ნაბიჯი მმართველობის პარტნიორული ფორმებისკენ უფრო მეტ სიძნელეებს ქმნის, ვიდრე მარტივ გამოსავალს წარმომადგენლობასა და მმართველობასთან დაკავშირებული პრობლემებთან გასამკლავებლად.

მმართველობის ქსელური ფორმების აღმოცენებაში, რომელიც „იერარქიის ჩრდილქვეშ“ ხდება, არაფერი დემოკრატიული არ არის (Jessop 1997: 575), რადგან ამ პროცესზე დომინირებს ძალაუფლების ტრადიციული ფორმები. უფრო მეტიც, მმართველობის შესახებ არსებული დისკურსის უმეტესი ნაწილი შეიძლება დაყვანილ იქნეს „ახალი საჯარო სექტორის მენეჯმენტის“ შესაბამისად საჯარო სექტორის რეფორმის დასაბუთებამდე, რომელიც ძირითადად ეხება საჯარო სერვისების უზრუნველყოფაში ბაზრის პრინციპების დანერგვას, პრივატიზაციას და საჯარო ადმინისტრირების „აგენტიფიკაციას“ (Rhodes 1996; see also Kjær 2004).

მოვლენათა ამგვარი განვითარება თავდაპირველად და ძირითადად გახლდათ კონსერვატიული მთავრობების რეაგირება დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და სახელმწიფოს ეფექტიანობის შემცირებაზე ეკონომიკის დერეგულაციისა და სახელმწიფოს საზღვრებში დაბრუნების მეშვეობით (იხილეთ Gamble 1994). კითინგი (Keating 2005), რასაკვირველია, ამტკიცებს, რომ „მმართველობას აქვს ცუდი რეპუტაცია, როგორც არაზუსტ კონცეფციას და იგი

ხშირად გამოიყენება ისეთი უმნიშვნელოვანესი კითხვების გადასაფარად, როგორცაა ძალთა ბალანსი, ინტერესთა რეპრეზენტაცია და პოლიტიკის მიმართულება. რაც არ უნდა ვეცადოთ მისი კონცეპტუალიზაცია, მმართველობა ვერ ცვლის მთავრობას“ (Keating 2005: 208).

როლი, რომელიც მთავრობისთვის წარმოუდგენიათ ისეთ მკვლევარებს, როგორებიც არიან ბასონი და სტოკერი, ბევრად უფრო შემზღუდავია, ვიდრე ინსტრუქციული, ანუ როლი, რომელსაც ბევრი სახელმწიფოს მთავრობები ასრულებდნენ მეორე მსოფლიო ომის პერიოდიდან მოყოლებული. ადგილობრივი და რეგიონული სამთავრობო ინსტიტუტები მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ახალი მმართველობის სისტემაში. თუმცა, როგორც სტოკერი აღნიშნავს (Stoker 1995), მათი როლი გამოიხატება „სისტემურ მენეჯმენტში“, ანუ ლიდერობაში, პარტნიორობის ჩამოყალიბებასა და ზოგადი გარემოს მართვაში, რაც, თავის მხრივ გულისხმობს სიტუაციის და ჩართული მხარეების განსაზღვრას, ასევე მხარეთა შორის ურთიერთობების მართვას. ეგრეთ წოდებული „ახალი რეგიონალიზმი“ და „ახალი ლოკალიზმი“ ხშირად გაიხილება, როგორც მმართველობის ახლად აღმოცენებული ფორმების უშუალო შედეგი. რასაკვირველია, მმართველობის ახალ ფორმებთან დაკავშირებული ექსპერიმენტებიც ხშირია ბევრ ქვეყანაში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ძალაუფლების დევიოლუციის პარალელურად (Bogason 2004b).

2. „ახალი რეგიონალიზმი?“

ხომ არ არსებობს რამე ფაქტორი, რის გამოც მოსახლეობის ჯგუფში, რომლის რიცხოვნობა დაახლოებით სამიდან რვა მილიონამდე მარყობს (ასეთია მოსახლეობის რაოდენობა აშშ-ის ბევრ შტატში, დიდი ევროპული ქვეყნების რეგიონებსა ან პატარა ევროპულ ქვეყნებში), განსაკუთრებით მოქნილია და სასარგებლოა კოლნისიმიკინგი საჯარო ხელისუფლებასა და ბიზნის ორგანიზაციებს შორის?

(Crouch and Marquand 1989: x)

მთავრობის დეცენტრალიზაციის ტენდენცია იოლად შესამჩნევია სხვადასხვა პოლიტიკურ კონტექსტში, მათ შორის აზიაში, ევროპაში, ავსტრალიაში, ლათინურ ამერიკისა და ჩრდილოეთ ამერიკაში (Keating 1998; Javed Burki *et al.* 1999; Brenner 2002; Rozman 2002; Rainnie and Grobelaar 2004), როგორც განვითარებულ, ასევე განვითარებად ქვეყნებში (Bardhan 2002). მიუხედავად ქვეყნებს შორის არსებული მნიშვნელოვანი განსხვავებებისა, კომენტატორების რიგი აღნიშნავს „ახალი რეგიონალიზმის“ (Keating *et al.* 2003) და/ან „ახალი ლოკალიზმის“ (Goetz and Clarke 1993) ტენდენციებს, რომლებიც უკავშირდება იმ მნიშვნელოვნებას, რომელსაც საერთაშორისო ორგანიზაციები (მაგალითად, OECD და მსოფლიო ბანკი (OECD 2001, 2004a)) ანიჭებენ სუბნაციონალურ მთავრობებს. როგორც მესამე თავშია განხილული, „ახალი რეგიონალიზმი“ უკავშირდება რეგიონის, როგორც ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური აქტიურობის ცენტრის მნიშვნელობას და იმ როლს, რომლებსაც ინსტიტუციები ასრულებენ ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების პროცესში.

„ახალი რეგიონალიზმის“ გლობალურ კონტექსტში, მთავრობის დეცენტრალიზაციის ტენდენცია დიდწილად განპირობებულია ეროვნულ და სუბნაციონალურ დონეებზე პოლიტიკური ფაქტორებით (Rodriguez-Pose and Gill 2004). ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ესპანეთი და ბრაზილია, სუბნაციონალური სამთავრობო სტრუქტურების წარმოქმნა ან გაძლიერება ავტორიტარული რეჟიმების დამხობის შემდეგ დემოკრატიის აღდგენის პარალელურად მოხდა (Rodriguez-Pose 1999; Rodriguez-Pose and Tomaney 1999). ასევე იყო სამხრეთ კორეაშიც.

დიდ ბრიტანეთში შოტლანდიისა და უელსისთვის ძალაუფლების დათმობა რეაგირება იყო მრავალეროვან სახელმწიფოში ნაციონალური სენტიმენტების მომძლავრებაზე (Tomaney 2000). ევროპის მრავალ ქვეყანაში „ისტორიულმა რეგიონებმა“ პრეტენზია გამოთქვეს საკუთარი კულტურული იდენტობის გაცხადებაზე, ხოლო დამკვიდრების პროცესში მყოფმა ან „ახალმა“ „ეკონომიკურმა რეგიონებმა“ „ახალი რეგიონალიზმის“ შთაგონებით ასევე გამოთქვეს პრეტენზია ემოქმედათ პირდაპირ საკუთარი პოლიტიკური ინტერესების დასაცავად (Harvie 1994; Keating 1998; Loughlin 2001).

ამერიკის შეერთებულ შტატებში „მეტროპოლიტანური რეგიონალიზმის“ აღმასვლა მოხდა „გარეუბნების სწრაფი ზრდის, სატელიტური ქალაქების აღმოცენების, ტრანსპორტირების ახალი რეჟიმების, მოქალაქეთა გაზრდილი მობილობის და კომუნიკაციის გაიოლებული ფორმების დამკვიდრების საპასუხოდ, რადგან მოვლენათა ამგვარმა განვითარებამ დღის წესრიგში დააყენა ქალაქებს, ოლქებსა და სახელმწიფოს შორის ახალი სტრუქტურების ჩამოყალიბების საჭიროება“ (Miller 2002: 1; იხილეთ აგრეთვე Benjamin and Nathan 2001). უფრო ზოგადად რომ ითქვას, უფლებამოსილებების გადაცემის ტენდენცია, შესაძლოა, ასახავდეს

ეროვნულ დონეზე პოლიტიკისა და მთავრობის ცენტრალიზებული ფორმების უარყოფასა და ერ-სახელმწიფოს, როგორც სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების მოგვარების ინსტრუმენტის მიმართ რწმენის დაკარგვას - ამ საკითხებს ჩვენ კვლავ დავუბრუნდებით. როგორც 4.1 ცხრილი გვიჩვენებს, მმართველობის რეგიონული სტრუქტურები უკვე მრავალი ქვეყნის მახასიათებლად იქცა.

მიუხედავად იმისა, რომ ახალი რეგიონალიზმის ბუნება და წყაროები მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა საზოგადოებაში, მისი გაძლიერება ასახავს ფართოდ გავრცელებულ რწმენას იმის შესახებ, რომ რეგიონის მასშტაბი (ან პატარა სახელმწიფო) წარმოადგენს იმ არსებით მასშტაბს, რომელზეც ორგანიზებული ინტერვენციები ეკონომიკაში განსაკუთრებით შედეგისმომცემია (მაგ. e.g. Crouch and Marquand 1989). ამგვარი შეხედულება ემყარება იდეას იმის შესახებ, რომ ადგილობრივ და რეგიონულ დონეებზე მიწოდების პირობები განაპირობებს ბიზნესკომპანიების კონკურენტუნარიანობას. ამგვარად შარპფი (Scharpf 1991) ამტკიცებს, რომ მცირე ზომის სახელმწიფოებში, ყოველ შემთხვევაში, ევროპაში, პოლიტიკური მოწონებისა და ეკონომიკური წარმატების უფრო მაღალი მაჩვენებელი ფიქსირდება, ვიდრე დიდებში, რადგან მათ გააჩნიათ

„შესაძლებლობა წარმართონ პოლიტიკის დისკურსი იმ ალტერნატივაზე დაყრდნობით, რომლებიც ეფუძნება საკუთარი შესაძლებლობებისა და შეზღუდვების გააზრებას და დაბაბებს იმ ალტერნატივების ირგვლივ, რომელთა განხორციელება რეალისტური და ეფექტიანია საერთაშორისო პოლიტიკის გარემოში, რომელსაც ახასიათებს მაღალი ხარისხის ინსტიტუციური ინტეგრაცია, ეკონომიკური დამოუკიდებლობა და რეგულატორული კონკურენცია“.

(Scharpf 1991: 120)



ფოტო 4.1 ძალაუფლების გადაცემა: შოტლანდიის პარლამენტი ედინბურგში

ცხრილი 4.1 რეგიონული და სუბნაციონალური მთავრობა OECD-ის ქვეყნებსა და სამხრეთ აზიაში

	მოსახლეობა (მილიონი) 1997	რეგიონების რაოდენობა	მოსახლეობა რეგიონში (მილიონი)	შენიშვნები
სახელმწიფოები არჩეული რეგიონული მთავრობის სრული სისტემით				
აშშ	266.8	50	5.3	ორმოცდაათი ფედერალური შტატი
იაპონია	126.2	8/59	15.8 ან 2.1	რვა რეგიონი, რომელიც დაყოფილია 59 პრეფექტურად (47) და ქალაქად (12), რომლებსაც პრეფექტურების ტოლი სტატუსი გააჩნია
მექსიკა	94.2	32	2.9	ოცდათორმეტი ფედერაციული შტატი
გერმანია	82.1	16	5.1	თექვსმეტი ბუნდესლანდი
თურქეთი	63.7	80	0.8	ოთხმოცი პროვინცია
საფრანგეთი	58.6	22	2.7	22 რეგიონი (აქ არ ითვლება საფრანგეთის გარეთ მდებარე ტერიტორიები)
იტალია	56.9	20	2.8	20 რეგიონი
კორეა	46.0	8	5.8	რვა პროვინცია
სამხრეთი აფრიკა	43.3	9	4.8	ცხრა ფედერაციული შტატი
ესპანეთი	39.3	17	2.3	17 დამოუკიდებელი კომუნა
პოლონეთი	38.7	8	4.8	რვა პროვინცია
კანადა	30.3	13	2.3	13 ფედერაციული შტატი (10) და ტერიტორია (3)
ავსტრალია	18.5	7	2.6	შვიდი ფედერაციული შტატი
ნიდერლანდები	15.6	12	1.3	12 პროვინცია
საბერძნეთი	10.5	51	0.2	51 პრეფექტურა
ჩეხეთის რესპუბლიკა	10.3	8	1.3	8 რეგიონი
ბელგია	10.2	3	3.4	ფლანდრია, ვალონია და ბრიუსელი
უნგრეთი	10.2	40	0.3	40 ოლქი და მუნიციპალური ოლქი ბუდაპეშტისა და რვა რეგიონის ჩათვლით
შვედეთი	8.8	8	1.1	8 რეგიონი
ავსტრია	8.1	9	0.9	9 ბუნდესლანდი
შვეიცარია	7.1	26	0.3	26 კანტონი
დანია	5.3	14	0.4	14 ოლქი
ფინეთი	5.1	19	0.3	19 რეგიონი
სახელმწიფოები, რომლებსაც ნაწილობრივ ან არ ჰყავთ არჩეული რეგიონული მთავრობები				
პორტუგალია	10.0			რეფერენდუმის შედეგად უარყოფილ იქნა რეგიონული მთავრობის წინადადება
დიდი ბრიტანეთი	59.0			არჩეული რეგიონული მთავრობები ლონდონში, შოტლანდიაში, უელსსა და ჩრდ. ირლანდიაში

შენიშვნა: ცხრილში მოცემულია OECD-ის ქვეყნები, რომელთა მოსახლეობა აღემატება 5 მილიონს

როგორც მესამე თავში ითქვა, ეფექტიანი მმართველობა განიხილება როგორც რეგიონების წარმატების განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ფაქტორი, რადგან იგი ხელს უწყობს უნარების განვითარებას, ტექნოლოგიურ ცვლილებებს, ბუნებრივ, ასევე ხელოვნურად შექმნილ გარემოს და იმ „არახელშესახებ სარგებლებს“, როგორცაა შრომის ბაზარი, საჯარო ინსტიტუციები, მოქმედების წესები, ცოდნა და ფასეულობები (Keating 1998: 137). თუმცა, მნიშვნელოვანია გვესმოდეს, რომ „კარგ“ მმართველობასა და ეკონომიკურ წარმატებას შორის კორელაცია იოლად დასადგენი სულაც არ არის. რასაკვირველია, მმართველობის სტრუქტურები გავლენას ახდენს ადგილობრივ და ეკონომიკურ განვითარებაზე, მაგრამ, ასევე უნდა ითქვას, რომ წარმატებული ეკონომიკა ხელს უწყობს მმართველობის ეფექტიანი ფორმების ჩამოყალიბებას.

როგორც მესამე თავში განვიხილეთ, რეგიონის დონეზე მოქმედი ინსტიტუტები, ქვემოდან ზემოთ მიმართული რეგიონული პოლიტიკის მნიშვნელოვანი ინგრედიენტია იმ სფეროში, რომელთა მეშვეობითაც ადგილები და რეგიონები საერთაშორისო ეკონომიკის გავლენას მეტად ექვემდებარებიან. ეს ცვალებადი კონტექსტი მიზნად ისახავს ადგილების და რეგიონების, როგორც ადგილობრივი განვითარების აგენტების მობილიზებას. ჰარვი (Harvey 1989a: 6) ამტკიცებს, რომ თუ ადგილობრივი სახელმწიფოს როლი მდგომარეობდა ზოგადი კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფარგლებში ადგილობრივი მენეჯმენტის რედისტრიბუციის მიზნით, ახლა ეს როლი უფრო „მენარმეობას“ ეფუძნება, რაც იმას გულისხმობს, რომ ქალაქები და რეგიონები ერთმანეთთან კონკურენციაში არიან ჩაბმულები. ამგვარი „მენარმეობა“ უნდა განიხილებოდეს „სხვადასხვა სივრცით დონეზე - ადგილობრივი, სამეზობლო და სათემო, ქალაქის ცენტრალური ნაწილი და გარეუბანი, მეტროპოლიის რეგიონი, რეგიონი, სახელმწიფო და ა.შ. (Harvey 1989a: 6).

კიტინგის მიხედვით, ახალ რეგიონულ მმართველობას, როგორც ჩანს, განაპირობებს განვითარებაზე მომუშავე ისეთი კოალიციები, რომლებიც შედგება სოციალური და პოლიტიკური აქტორების ალიანსებისგან. ეს აქტორები სხვადასხვა კლასებს და ადგილებს წარმოადგენენ და მიზნად ისახავენ ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობას კონკრეტულ ადგილებზე. ამგვარი ალიანსების შემადგენლობა ადგილების მიხედვით განსხვავდება (Keating 1998; Keating *et al.* 2003). კოალიციები წარმოადგენენ იმ რეგიონული ინსტიტუციების ნაწილს, რომლებიც უზრუნველყოფენ საზოგადო სიკეთეებს, ხელს უწყობენ დიალოგსა და კომუნიკაციას რეგიონში მოქმედ სხვადასხვა ეკონომიკურ აქტორებს შორის. ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკური ლიდერები მნიშვნელოვანი ფიგურები ხდებიან, რომლებიც გავლენას ახდენენ განვითარების კოალიციების შექმნაზე, თუმცა, ისინი ასევე ფხვს უწყობენ იმ აქტორებს, რომლებიც მმართველობის მრავალდონიან და მრავალაგენტოვან სტრუქტურებს წარმოადგენენ (მაგალითად. Harvie 1994).

პოლიტიკური სტრუქტურები უზრუნველყოფენ რეგიონული მმართველობის მენეჯმენტის დემოკრატიულ ლეგიტიმაციას, მაგრამ ევროპის ქვეყნებშიც კი, მაგალითად, მნიშვნელოვნად განსხვავდება ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობების პოლიტიკური სტრუქტურის ფორმები და ძალაუფლებისა და პასუხისმგებლობის განაწილება (Keating 1998). დეცენტრალიზაციის პროცესში

მთელი მსოფლიოს მასშტაბით შეინიშნება საერთო ტენდენციები. ბევრი ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობა ეკონომიკურ ინტერვენციებს ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების სააგენტოების მეშვეობით ახორციელებს. 1970-იანი წლებიდან მოყოლებული შესამჩნევია ადგილობრივ და რეგიონულ დონეზე მართული განვითარების სააგენტოების მომძლავრების ტენდენცია.

დანსონისა და სხვების მიხედვით (Danson *et al.* 1998) რეგიონული განვითარების სააგენტოების აღმასვლა დაკავშირებულია რეგიონული განვითარების, როგორც ქვემოდან ზემოთ მართული პროცესის მიდგომაზე. რეგიონული განვითარების სააგენტოები განიხილება, როგორც იმ ცვლილების გამოხატულება, რომელიც გულისხმობს მენეჯერიალიზმიდან ენტერპრენერიალიზმზე გადასვლას რეგიონული მმართველობის ტრანსფორმაციის კონტექსტში. რეგიონულ დონეზე იურისდიქციის განვითარება გავლენას ახდენს პოლიტიკის ამოცანების განსაზღვრასა და მათი განხორციელების მეთოდებზე (მაგ. Tomaney 1996; Armstrong 1997). ამ აქცენტმა, ალბათ, კიდევ უფრო დააჩქარა გადასვლა რედისტრიბუციული პოლიტიკიდან (რომელიც მიზნად ისახავს რეგიონებს შორის უთანასწორობის აღმოფხვრას) ბრდაზე ორიენტირებული პოლიტიკაზე, რომელიც ორიენტირებულია „რეგიონულ კონკურენციაზე“ (ეს საკითხები მესამე თავში განვიხილეთ).

ცხრილი 4.2 ტრადიციული, ზემოდან ქვემოთ მიმართული და ახალი, ქვემოდან ზემოთ მიმართული პოლიტიკა და ინსტიტუტები

მახასიათებლები	ტრადიციული მოდელი (ზემოდან ქვემოთ)	ახალი მოდელი (ქვემოდან ზემოთ)
ორგანიზაცია	<ul style="list-style-type: none"> ცენტრალური მთავრობის დეპარტამენტი ბიუროკრატია ზოგადი კვალიფიკაცია ადმინისტრაციული იერარქია და ინფრასტრუქტურა 	<ul style="list-style-type: none"> რეგიონული ნახევრად ავტონომიური ორგანო (სააგენტო პარტნიორობა) საქმიანი კონკრეტული საკითხების ცოდნა დავალებაზე მიბმული პროექტები და გუნდები
პოლიტიკური კონტროლი	<ul style="list-style-type: none"> უშუალოდ მთავრობის დეპარტამენტის გავლით, სამინისტროებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა 	<ul style="list-style-type: none"> არაპიდრაპირ, სპონსორი სამთავრობო დეპარტამენტების გავლით, სუსტი პასუხისმგებლობის სტრუქტურები
ოპერაციული თავისუფლება	<ul style="list-style-type: none"> შეზღუდული 	<ul style="list-style-type: none"> ავტონომიურობა და მიზნობრივი მოქნილობა
ეკონომიკური ამოცანები	<ul style="list-style-type: none"> თანასწორობა რეგიონებს შორის ეროვნული ეკონომიკის ზრდა რედისტრიბუციული ზრდა 	<ul style="list-style-type: none"> რეგიონებს შორის კონკურენცია და ეკონომიკური მოსწრების ამაღლება რეგიონული ეკონომიკის ზრდა ადგილობრივი/იმპორტირებული ზრდა
ოპერაციის რეჟიმი	<ul style="list-style-type: none"> არასელექციური ავტომატურ/დისკრეციული რეაქციული 	<ul style="list-style-type: none"> სელექციური დისკრეციული პროაქტიული
პოლიტიკის ინსტრუმენტი	<ul style="list-style-type: none"> ბიუროკრატული რეგულაცია ფინანსური სტიმული საკონსულტაციო სერვისები საჯარო მიწოდება 	<ul style="list-style-type: none"> ფინანსური სტიმულები საკონსულტაციო სერვისები საჯარო მიწოდება

წყარო: ადაპტირებულია Halkier *et al.*-დან (1998)

რეგიონული განვითარების სააგენტოების საქმიანობასა და ანგარიშგებაზე გავლენას ახდენს პოლიტიკური სტრუქტურების ტიპები - ან მათი არარსებობა, რომლებიც რეგიონულ დონეზე ოპერირებენ. ამ ურთიერთობის ერთ-ერთი მაგალითია ERVET (*Ente Regionale per la Valorizzazione Economica de Territorio*), განვითარების სააგენტო, რომელიც ემილია რომანიას რეგიონულმა მთავრობამ 1973 წელს, ანუ მას შემდეგ დაარსა, როდესაც პოლიტიკური ძალაუფლება პირველად გადაეცა იტალიურ რეგიონს 1970 წელს (Garmise 1994; Bellini and Pasquini 1998) (სურათი 4.2). რეგიონულ დონეზე გააქტიურება, ნაწილობრივ, გამოიწვია იტალიის

სახელმწიფოს სისუსტემ და არაეფექტიანობამ. იტალიის, როგორც პოლიტიკური ერთეულის ცენტრალიზებულმა ბუნებამ ტრანსფორმაცია დაიწყო მეოცე საუკუნის ბოლო დეკადებში რეგიონული მთავრობების ძალაუფლების ზრდის პარალელურად (Keating 1998).

ERVET-ი საერთაშორისო ყურადღების ცენტრში აღმოჩნდა, რადგან მისი შექმნა დაუკავშირდა ემილია რომანიას რეგიონის სწრაფ ეკონომიკურ ზრდას, რაც, თავის მხრივ, მესამე იტალიის ზრდის ფენომენის ნაწილად მოიაზრებოდა და ეფუძნებოდა მცირე ზომის საოჯახო ბიზნესების გეოგრაფიულად კონცენტრირებულ და მაღალპროდუქტიულ კლასტერებს, რომლებსაც ინდუსტრიულ რაიონებს უწოდებდნენ. ემილია რომანიას რეგიონს, სადაც 4 მილიონი ადამიანი ცხოვრობს, მკვეთრად გამოხატული ეკონომიკური სტრუქტურა გააჩნია: მასში მოქმედი ფირმების 98 პროცენტში მაქსიმუმ 50 ადამიანია დასაქმებული. ამ სტრუქტურას ხანდახან „ემილიურ მოდელსაც“ უწოდებენ (Brusco 1982).

ბელინი და პასკუინი (Bellini and Pasquini 1998) ემილიურ მოდელს ახასიათებენ, როგორც პროგრესული მთავრობის, სოციალური ინტეგრაციისა და წარმატებული მენარმეობის კომბინაციას. მიუხედავად იმისა, რომ რეგიონმა სახელი გაითქვა წარმატებული ეკონომიკით, პოლიტიკური უპირატესობა აქ ტრადიციულად იტალიურ კომუნისტურ პარტიას და მის მიმდევრებს ეკავათ. ცხადია, ERVET-ის შექმნა, ნაწილობრივ, წარმოადგენდა ემილიელი კომუნისტების მცდელობას, განემტკიცებინათ საკუთარი პოლიტიკური ურთიერთობა ინდუსტრიული უბნების ფირმებთან. გარმისის აზრით (1994) კომუნისტურმა პარტიამ და მისმა მემკვიდრეებმა გადამწყვეტი როლი ითამაშეს ემილია რომანიას რეგიონში „რეგიონული პროდუქტულობის კოალიციის“ ჩამოყალიბებაში იტვირთეს რა „მედიატორისა და კოორდინატორის“ ფუნქცია სხვადასხვა ჯგუფებს შორის, როგორცაა კავშირები, კოლპერაციული მოძრაობები. ხილოსინიბის ასოციაციები და დამსაქმებლობი.



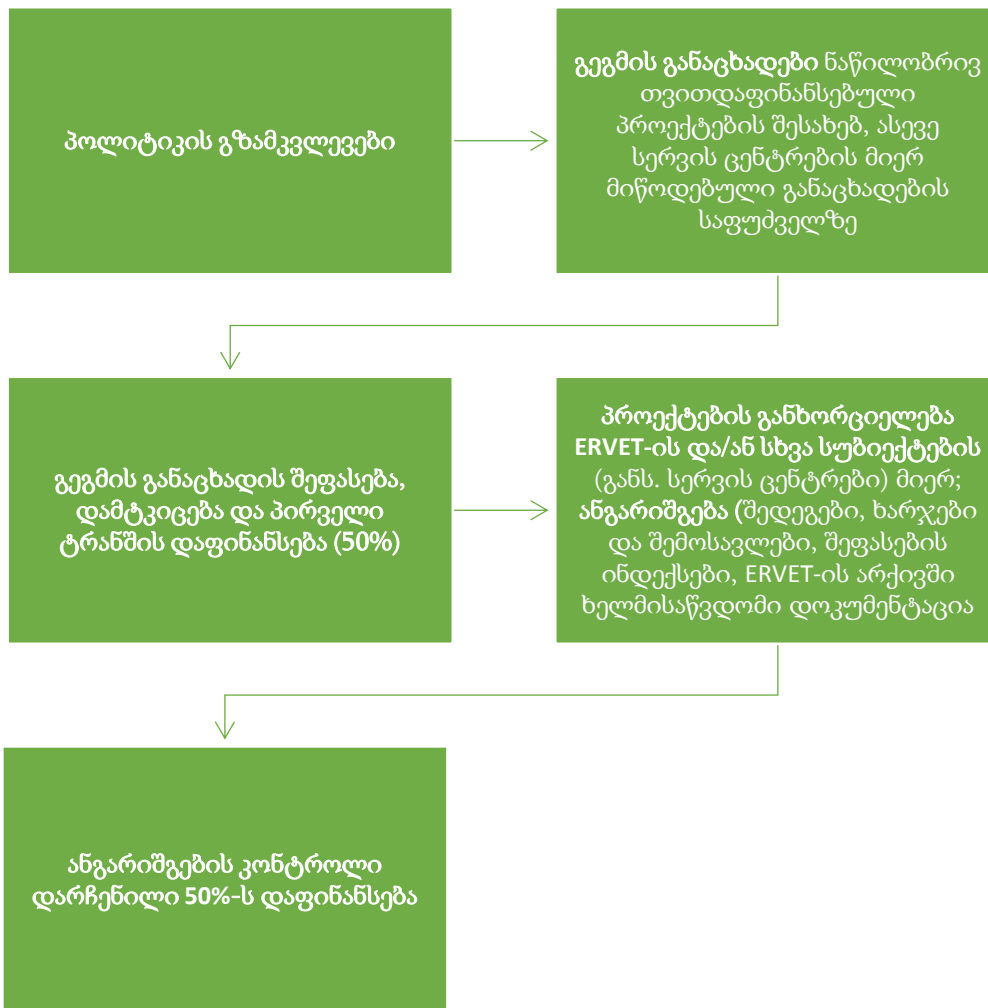
სურათი 4.2. ემილია რომანია, იტალია

ERVET-ის ძირითადი ამოცანა იმ მცირე ფირმების სპეციალიზებული ქსელების განვითარების ხელშეწყობაა, რომლებიც რეგიონის ეკონომიკის ძირითად საყრდენს წარმოადგენს. სურათზე 4.3 ნაჩვენებია, რომ ურთიერთობა რეგიონულ მთავრობასა და ERVET-ს შორის პარტნიორულია, ხოლო პოლიტიკური სტრატეგიის განხორციელებისა და ტექნიკური შესრულების ფუნქციები - განაწილებული. პრაქტიკაში, როგორც ბელინი და პასკუინი აღნიშნავენ (Bellini and Pasquini 1998), ERVET-მა, თავის მხრივ, მძლავრი გავლენა იქონია ეკონომიკური განვითარების გეზზე იმ ექსპერტული ცოდნისა და გამოცდილების და აგრეთვე, პოლიტიკურ სისტემასთან ახლო ურთიერთობის წყალობით, რომელიც მას რთული საკითხების გადაჭრის ერთგვარი ფორუმის ფუნქციას სძენს.

ERVET იყენებს საჯარო-კერძო თანამშრომლობის მოდელს, რომელშიც რეგიონული მთავრობა საკუთარ თავზე იღებს პასუხისმგებლობის ძირითად ნაწილს, მაგრამ, მაგრამ კერძო სექტორის ორგანიზაციებსაც აქვთ საკუთარი როლი. უფრო მეტიც, ERVET-ი ასრულებს სპეციალიზებული სააგენტოების იმ ქსელის ჰაბის როლს, რომელიც უზრუნველყოფს ხელმისაწვდომობას „ნამდვილ სერვისებზე“, მაგალითად, ტექნოლოგიაზე და მარკეტინგზე და ამით ხელს უწყობს რეგიონული ეკონომიკის წამყვანი აქტორების განვითარებას.

ემილია რომანიას რეგიონი

ERVET



სურათი 4.3 რეგიონისა და ERVET-ის ურთიერთობა

წყარო: ადაპტირებულია ERVET-დან

გლობალიზაციამ ახალი გამოწვევების წინაშე დააყენა მცირე საოჯახო ბიზნესის ემილიანური მოდელი. ERVET-ი კრტიკის საგანი გახდა იმის გამო, რომ მან ვერ შეძლო საკმარისად სწრაფად მორგებოდა კონკურენციის ახალ პირობებს მიუხედავად იმისა, რომ იგი მოწონებას იმსახურებდა რეგიონის მიღმა ინოვაციური მდგომებისთვის. რეგიონულმა მთავრობამ ERVET-ის ქსელის რეფორმა 1990-იან წლებში წამოიწყო, რომლის შედეგადაც გაიზარდა კერძო სექტორის როლი მისი სტრატეგიების შემუშავებაში, ხოლო მის საქმიანობას მეტად კომერციული მიმართულება მიეცა.

ემილია რომანიას რეგიონში ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობა „ახალი რეგიონალიზმის“ ევროპული ვერსიის კლასიკური მაგალითია, რომელშიც არჩეული რეგიონული მთავრობები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ, თუმცა, ისინი მაინც მოქმედებენ სწრაფად პროგრესირებადი კომერციული ბენოლის ფონზე. რეგიონის შესახებ არსებული სამეცნიერო ნაშრომები ძირითად ყურადღებას რეგიონის ინდუსტრიული სტრუქტურის მკვეთრად თავისებურებაზე ამახვილებს, თუმცა, გარმაიზი აღნიშნავს, რომ

„ევროპის სხვა რეგიონებისთვის ემილიური მოდელის ჭეშმარიტი გაკვეთილი შეიძლება ორმა სიტყვამ დაიბიოს: პროგრესული მთავრობა.“

ინფორმირებული სოციალური და ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებითა და სოციალურ და ეკონომიკურ მოთხოვნებთან თანაბრობით პროდუქტიულობაზე ორიენტირებული კოალიციების მეშვეობით, ემილია-რომანიას რეგიონმა წარმატებით გაიკვალა გზა წარმატებული ეკონომიკის, სოციალური სამართლიანობის და ლაბორისტული პოლიტიკური ინტეგრაციის ურთიერთსაწინააღმდეგო მოთხოვნებს შორის“

Garmise 1994: 158

ბრაზილიაში სანტუ ანდრეს, საო ბერნარდუსა და საო კატანუს მუნიციპალიტეტებისაგან შემდგარი ABC რეგიონის რეგიონული მმართველობის როლი რეგიონული მმართველობის ახალი სტრუქტურების განვითარების მაგალითია ძალზე განსხვავებულ სოციო-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ კონტექსტში (Rodríguez-Pose and Tomaney 1999; Rodríguez-Pose *et al.* 200). დიდ ABC-ს რეგიონში, რომელიც შვიდი მუნიციპალიტეტისგან შედგება 2 მილიონი ადამიანი ცხოვრობს და საო პაულუს სამხრეთ-აღმოსავლეთ გარეუბნებს მოიცავს (სურათი 4.4).

ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების კონტექსტი მკვეთრად განსხვავდება ეილია რომანიას რეგიონისგან. ბრაზილია ფედერალური სახელმწიფოა. მეოცე საუკუნის განმავლობაში ქვეყანას რამდენიმე დიქტატორული რეჟიმი მართავდა. სამხედრო დიქტატურისგან საბოლოოდ ქვეყანა 1985 წელს გათავისუფლდა. დემოკრატიისკენ კურსის ცვლილებამ ბრაზილიის სახელმწიფო ძალაუფლების გაძლიერება გამოიწვია. ბრაზილია უზარმაზარი ქვეყანაა, 170 მილიონი მოსახლეობით, სადაც ფედერალიზმი მთავრობასთან დაკავშირებული პრობლემიდან პრაქტიკულ გამოსავალს წარმოადგენს. საო პაულუს შტატში 37 მილიონი ცხოვრობს, ხოლო თვითონ ქალაქის მოსახლეობა 18 მილიონს აღწევს.

ABC-ის რეგიონი ბრაზილიის ეკონომიკური ცენტრი 1960-იანი წლების ინდუსტრიალიზაციის დროს გახდა, როდესაც რეგიონმა ქარხნებისა და მათი მიმწოდებლების კონცენტრაციის წყალობით იმპორტის ჩანაცვლება მოახერხა. გარდა ამისა, რეგიონი ცნობილი იყო აგრესიულობით გამორჩეული ლითონდამამუშავებლების სიმრავლითა და ბრალიზმელ მშრომელთა პარტიით, რომელიც 1970-იან და 1980-იან წლებში სამხედრო დიქტატურის წინააღმდეგ ოპოზიციაც ედგა სათავეში.

ქვეყნის ეკონომიკურმა სიმდიდრემ ტრანსფორმაცია 1990-იანი წლებიდან დაიწყო, როდესაც კარდოზუს მთავრობის გადაწყვეტილებამ, გაეხსნა ბრაზილიის ეკონომიკა უცხოური ინვესტიციებისა და კონკურენციისთვის, რომელსაც თან დაერთო ისეთი უარყოფითი მოვლენები, როგორცაა მინის სიმწირე და მასზე ფასების ზრდა და აგრეთვე, გარემოს დაბინძურება, შედეგად გამოიწვია ეკონომიკური კრიზისი და უმუშევრობის ზრდა, რადგან მსხვილმა ფირმებმა დაიწყეს ნიადაგის მოსინჯვა საკუთარი საქმიანობის ბრაზილიის სხვა ნაწილებში გადასატანად. მოვლენების ამგვარი განვითარება კიდევ უფრო დააჩქარა აგრესიულმა ფისკალურმა კონკურენციამ, რომელშიც ბრაზილიის რამდენიმე შტატი ჩაება მეორე თავში აღწერილი მანუფაქტურის სექტორში ინვესტიციების მოზიდვის მიზნით.



სურათი 4.4 ABC რეგიონი, ბრაზილია

პასუხად, სოციალურმა, პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა აქტორებმა რეგიონისთვის ახალი სტრატეგიის შემუშავება სცადეს დაინტერესებული მხარეების თანადგომის იმედით (მაგ. კავშირები, დამსაქმებლები, არასამთავრობო ორგანიზაციები და პოლიტიკური პარტიები). ეს მცდელობები, გარკვეულწილად, შთაგონებული იყო „ახალი რეგიონალიზმის“ ირგვლივ არსებული ცოდნითა და ევროპასა და ჩრდილოეთ ამერიკაში ახალი რეგიონული მმართველობისა და რეგიონული განვითარების სააგენტოების როლით.

ამ მცდელობების შედეგად, შვიდი მუნიციპალიტეტის მერებმა მიიღეს გადაწყვეტილება მხარი დაეჭირათ ახალი რეგიონული ინსტიტუციის - დიდი ABC რეგიონის სავაჭრო პალატისთვის, რომელიც, თავის მხრივ, 1998 წელს დააფუძნა რეგიონული განვითარების სააგენტო (*Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC*).

რეგიონული განვითარების სააგენტოს ჩამოყალიბება გახდა იმის მანიშნებელი, რომ რეგიონში მკვეთრად იცვლებოდა რეგიონული ეკონომიკის პოლიტიკა. ცვლილების შედეგად ძირითადად საზრუნავმა მსხვილი ფირმების საჭიროების დაკმაყოფილებიდან გადაინაცვლა „ნამდვილი სერვისების“ მიწოდებაზე მცირე და საშუალო ფირმების ქსელებისთვის. ამ ცვლილების რეალური შედეგების შეფასება ხანგრძლივი დროის გასვლის შემდეგ იქნება შესაძლებელი, თუმცა მმართველობის ახლებური ორგანიზება თავისთავად სიახლეს წარმოადგენს რეგიონში, რომელიც ტრადიციულად ხასიათდება კლასობრივი კონფლიქტებით (Rodríguez-Pose and Tomaney 1999; Rodríguez-Pose et al. 2001).

ემილია რომანიას და ABC-ის რეგიონების გამოცდილება თვალნათლივ გვიჩვენებს, თუ როგორ ახდენს გავლენას „ახალი რეგიონული მმართველობის“ განხორციელება მსოფლიოს სხვადასხვა ნაწილზე. ის, რაც ამ ორ მაგალითს აერთიანებს, არის რწმენა იმისა, რომ რეგიონულ ინსტიტუციებს შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს ეკონომიკის მიწოდების მხარე მიუხედავად განსხვავებული კონტექსტისა.

ორივე ამბავი მთავრობიდან მმართველობაზე გადასვლის კარგი მაგალითია, რომელიც ხორციელდება საჯარო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში ახალი აქტორების ჩართვის მეშვეობით. თუმცა, ეს ჩართულობა სხვადასხვა ხარისხითა და ბუნებით ხასიათდება. ორივე მაგალითი უკავშირდება საგარეო გარემოს ცვლილებას, ევროკავშირის მასშტაბით მზარდ ეკონომიკურ ინტეგრაციას, მერკოსურის ჩამოყალიბებასა და აგრეთვე, გლობალური ფირმების ზრდას. ამ ტენდენციის დასადასტურებლად, ორი რეგიონის გარდა სხვა უამრავი მაგალითი მოიძებნება.

სახელმწიფოს გეოგრაფიული რეორგანიზაცია ეფექტიანი ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ძიებაში გარკვეულწილად გულისხმობს სახელმწიფოს საზღვრების დარღვევასაც. ამგვარი განვითარების კარგი მაგალითია ორესუნდის ტრანსსასაზღვრო რეგიონს შექმნა, რომელიც აკავშირებს სამხრეთ შვედეთის სკანესა და დანიის ზელანდის რეგიონებს (see Maskell and Törnqvist 1999; Berg *et al.* 2000; OECD 2003b).

ამ ტრანსსასაზღვრო რეგიონის ჩამოყალიბების სიმბოლური და პრაქტიკული მნიშვნელობა გამოიხატა იმ ხიდის აშენებით, რომელიც ორივე ქვეყნის მთავრობამ დააფინანსა და რომელიც ორესუნდის სრუტეზეა გადებული მალმოსა და კოპენჰაგენის ერთმანეთთან დაკავშირების მიზნით (სურათი 4.5).

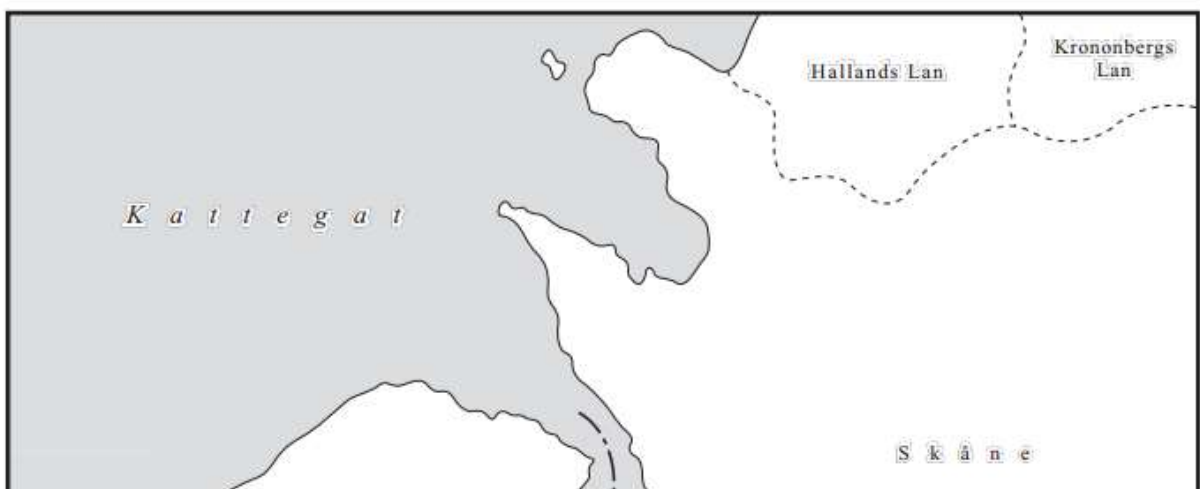
რეგიონს ორესუნდის კომიტეტი მართავს, რომელიც ორივე მხარის ადგილობრივი და რეგიონული ხელისუფლების წარმომადგენლებისგან შედგება. კომიტეტი „მთავრობის გარეშე მმართველობის“ კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს:

კომიტატი დაკომპლექტებულია ადგილობრივი და რეგიონული პოლიტიკური ორგანოებით (რომლებიც ორივე მხარეს წარმოადგენენ) და აგრეთვე, რაც საკმაოდ უჩვეულოა ტრანსნაციონალური რეგიონალიზმისთვის, მასში მონაწილეობს ორი მინისტრი ... შესაბამისად, ორესუნდში ინტეგრაციის პროცესის უზურნველსაყოფად დამატებითი სამთავრობო ფუნა კი არ შექმნეს, არამედ ეს ხდება მისი წევრების მიერ პოლიტიკის ნაბაყოფლობითი კოორდინაციის შედეგად

(OECD 2003b: 160).

მთავარი მოთამაშეები არიან კოპენჰაგენის რეგიონული ხელისუფლება და სკანეს რეგიონი, რომელიც 1999 წელს შვედეთში ჩამოყალიბებული ერთ-ერთი „ექსპერიმენტული რეგიონია“. სკანემ ცენტრალური ხელისუფლებისგან გადაიბარა ეკონომიკური განვითარების პასუხისმგებლობები.

ტრანსსასაზღვრო რეგიონის შექმნის პოლიტიკური იმპულსი მომდინარეობდა იმ ფაქტიდან, რომ ზელანდი და სკანე ერთმანეთის რესურსების გამოყენებას საჭიროებდნენ ისეთ სექტორებში, როგორცაა ფარმაცევტიკა, ბიოტექნოლოგია, სამედიცინო ინვენტარის წარმოება, ასევე IT და ტელეკომუნიკაციები. ორესუნდის რეგიონს ახასიათებს ტრანსსასაზღვრო თანამშრომლობა ისეთ სფეროებში, როგორცაა კვლევა და განათლება.



სურათი 4.5 ტრანსნაციონალური ინფრასტრუქტურული კავშირები: ორესუნდის ხიდი დანიასა და შვედეთს შორის

წყარო: Øresundsbro Konsortiet

გარდა ამისა, რეგიონში განვითარებულია ძირითად ეკონომიკურ სექტორებში ქსელური ასოციაციებიც. ამგვარად, იმისთვის, რათა ხელი შეუწყოს ამ სექტორების განვითარებას, რეგიონში მოქმედი უნივერსიტეტები თანამშრომლობენ ორესუნდის უნივერსიტეტის მეშვეობით: ეს არის ქსელი, რომელშიც ჩართულია რეგიონში მოქმედი ყველა უმაღლესი სასწავლებელი.

ორესუნდის რეგიონის ეკონომიკური გავლენები, როგორც ჩანს, ხანგრძლივი დროის განმავლობაში იარსებებს, თუმცა ახალმა რეგიონმა უკვე მოიპოვა საკუთარი იდენტობა: ორი რეგიონს შორის არსებული ყურე უკვე დაბრკოლება კი აღარ არის, არამედ კომუნიკაციისა და ინტეგრაციის საშუალება. უფრო მეტიც, არსებობს მტკიცებულება, რომ რეგიონის შექმნამ ბიძგი მისცა ახალი ინვესტიციების მოზიდვას რეგიონის მაღალი ტექნოლოგიის სექტორში და რომ

მოკრძალებულად, მაგრამ მაინც გაიზარდა იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებიც საზღვარს სამუშაოს მიზნით კვეთენ (OECD 2003b).

ფოტო 4.2 ტრანსნაციონალური ინფრასტრუქტურული კავშირები: დანიისა და შვედეთის დამაკავშირებელი ორესუნდის ხიდი

წყარო: Øresundsbro Konsortiet



განსხვავებულ პოლიტიკურ პირობებში მმართველობის ახალი ფორმების განვითარების მაგალითი ადასტურებს დეცენტრალიზებული გამოსავლების მომხიბლავობას ადგილობრივ და რეგიონულ გამონწვევებზე. ემილია რომანიას, ABC-ისა და ორესუნდის რეგიონები კარგი მაგალითია, თუ როგორ ხდება გემის შეცვლას მთავრობიდან მმართველობაზე (თუმცა, განსხვავებული ხარისხით).

ახალი რეგიონული მმართველობის ფართო ზეგავლენის განსაზღვრა არ არის იოლი საქმე, რადგან ამისთვის საჭირო იქნება ცალკეული აქტორების ან აქტორთა ჯგუფების ინდივიდუალური გავლენის განსაზღვრა და გამოცალკევება. უფრო მეტიც, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მიუხედავად იმისა, რომ ზოგიერთი მტკიცებულების მიხედვით უფლებების გადაცემას თან მოჰყვა რეგიონებს შორის უთანასწორობის გაღრმავება, ეჭვს არ იწვევს ის, რომ არსებობს დეცენტრალიზაციის საერთო ტენდენცია. რეგიონში ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების მმართველობის მნიშვნელოვანი დონეა.

თუმცა, რეგიონის, როგორც მმართველობის სფეროს გაძლიერებას ყველგან ერთნაირი ალტაცება არ გამოუწვევია. ზოგიერთი კომენტატორის აზრით, დევილოუციის ტენდენცია უფრო მეტია, ვიდრე ნეოლიბერალიზმის ინსტრუმენტი. ლოვერინგი ამტკიცებს, რომ „ახალი რეგიონული სტრუქტურები“ უნდა განვიხილოთ „ცენტრალური ხელისუფლების რედისტრიბუციული სტრუქტურებისა და ეკონომიკური მმართველობის დემოკრატიული შინაარსის გამოფიტვის“ მცდელობად (Lovering 1999: 392). მორგანი, თუმცა, გვაფრთხილებს „რეგიონალიზმის ფუნქციონალისტური და რედუქციონალისტური მოსაზრებების“ წინააღმდეგ (Morgan 2004: 874).

აქტივობების ადგილობრივი და რეგიონული მასშტაბები, შესაბამისად, კონფლიქტისა და შეჭიბრის სცენად ქცეულა, ხოლო ეროვნულ და სუპრანერონულ დონეებზე წარმოებს პოლიტიკა და მოლაპარაკებები. უფრო მეტიც, ადგილობრივი და რეგიონული დონეები წარმოადგენს ნოყიერ ნიადაგს პოლიტიკის პროგრესული, ინკლუზიური და მდგრადი ფორმების შესამუშავებლად (ამ საკითხებს ჩვენ კვლავ შევხვებით მერვე თავის დასკვნით ნაწილში). ადგილობრივმა და რეგიონულმა მთავრობებმა არა ერთხელ დაამტკიცეს, რომ მათ შეუძლიათ საჯარო პოლიტიკის ახალი სფეროების ჩამოყალიბება. მაგალითად, ადგილობრივი და რეგიონული მთავრობები დგანან რეგიონული განვითარების უფრო მდგრადი ფორმების ძიების ავანგარდში (მაგალითი 4.2).

მაგალითი 4.2 მდგრადი განვითარების ხელშეწყობის კონსტიტუციით გათვალისწინებული მოვალეობა უელსში

უელსის ეროვნული ასამბლეის დაარსება დეცენტრალიზაციისა და კონსტიტუციური რეფორმის ნაწილია, რომელიც დიდ ბრიტანეთში 1990-იანი წლების ბოლოს განხორციელდა. პოლიტიკური განახლების იმედით, მდგრადი განვითარება ახლად შექმნილი პოლიტიკური ინსტიტუციის საფუძველში ჩაიღო.

ამ ინიციატივას სავალდებულო ხასიათი მიეცა, როდესაც მდგრადი განვითარების მხარდაჭერა ასამბლეის მოვალეობად გამოცხადდა 1998 წელს მიღებული უილსის მთავრობის შესახებ კანონის 121 მუხლის მიხედვით. ეს იყო პირველი ამგვარი კონსტიტუციური ვალდებულება ევროპის კონტექსტში. 2000 წელს გამოქვეყნდა მნიშვნელოვანი დოკუმენტი „ვისწავლოთ სხვაგვარად ცხოვრება“ (learning to live differently), რომელიც წარმოადგენდა მდგრადი ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი განზომილებებისადმი უფრო ინტეგრირებულ მიდგომას.

ადრეული ინიციატივები ეძღვნებოდა ჯანმრთელობას, საჯარო შესყიდვებსა და სოფლის მეურნეობის მდგრადობის პოლიტიკას.

მაგალითად, უელსის ასამბლეის მთავრობა, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლება გახლავთ, შეეცადა უელსის ჯანდაცვის ეროვნული სერვისი (National Health Service) უფრო კონცენტრირებული ყოფილიყო ჯანმრთელობასა და კეთილდღეობაზე, ვიდრე ავადმყოფობასა და მკურნალობაზე და ამ მიზნით წახეხალისებინა პასუხისმგებლობის გაზიარება საჯარო ინსტიტუტებსა და ინდივიდებს შორის.

რადგან [ამგვარი მიდგომა] აღიარებს, რომ ისეთ პრობლემის გამოსავალი, როგორცაა მაგალითად, ბავშვთა ასაკის სიმსუქნე, ნაკლებად ეხება ჯანდაცვის სერვისებს, როგორც ასეთს და უფრო მეტად - სკოლებში ნუტრიენტებით მდიდარ საკვებზე ხელმისაწვდომობასა და სკოლამდე მისასვლელ უსაფრთხო გზებს, რათა ბავშვებმა შეიძინონ ჯანსაღი კვებისთვის აუცილებელი თვისებები და ფეხით იარონ უსაფრთხო გარემოში. (Morgan 2004: 884–885)

მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციურმა ცვლილებებმა, რომლებიც სუბნაციონალურ პოლიტიკურ ინსტიტუციას შეეხო, საყოველთაო ქება დაიმსახურა, ისინი მაინც აჩენს კითხვებს იმასთან დაკავშირებით აქვს თუ არა რეგიონული დონის მთავრობას იმის კომპეტენცია - განსაკუთრებით იურიდიული, რომ მხარი დაუჭიროს და განახორციელოს სავარაუდოდ რადიკალური ცვლილებები, რომლებიც საჭიროა ადგილობრივი და რეგიონული განვითარების მდგრადი ფორმების დასაწესად.

ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ახალი ფორმების ირგვლივ მიმდინარე დებატების მიერ გამოწვეული ერთ-ერთი საფრთხე ის არის, რომ ამგვარ მსჯელობებს ყურადღება გადააქვს იმ მნიშვნელოვანი როლისგან შორს, რომელიც სახელმწიფოსა და ცენტრალურ მთავრობას აკისრია საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში. „ახალი რეგიონალიზმის“ შესახებ ზოგიერთ ლიტერატურაში აღნიშნულია, რომ გლობალიზაციისა და დევიოლუციის ერთობლივმა შედეგებმა ეროვნული სახელმწიფო ზედმეტი გახადა (Ohmae 1990). და მაინც, ამგვარი ვარაუდი ნაკლებად რეალისტურია. გლობალიზაციის პროცესების, პრივატიზაციისა და დაქვეითებული ნდობის მიუხედავად, მაინც არსებობს საკმარისად მძლავრი არგუმენტები იმისთვის, რომ სახელმწიფომ შეინარჩუნოს მნიშვნელოვანი როლი სოციალური და ეკონომიკური სტრუქტურების ჩამოყალიბებაში.

გლობალიზაცია ისეთ ახალ გამოწვევებს აჩენს, რომლებთან განმკლავებასაც მხოლოდ ერთი სახელმწიფო მართო ვერ შეძლებს. ჰელდის და სხვების მიხედვით (Held *et al.* 1999), „ბედისწერის ეროვნული თემები“ ახლა „ბედისწერის ერთმანეთის გადამფარავი თემების“ ელემენტად იქცა, სადაც ქვეყნების პერსპექტივები ერთმანეთთან მჭიდროდაა გადაჯაჭვული.

თუმცა, ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფოებმა და ცენტრალურმა მთავრობებმა დაკარგეს რელევანტურობა. პირიქით, ისინი რჩებიან დიდი გავლენის მქონე ძალებად, რომლებსაც შეუძლია მართოს გლობალიზაციის დისტრიბუციული შედეგები.

მთავრობების საქმიანობები, რომლებიც გამოიხატება სოციალურ პროგრამებში, კვლავ ახდენ უზარმაზარ გავლენას ეკონომიკურ ბრძანაზე, სახელმწიფოს შიგნით და სახელმწიფოებს შორის არსებულ უთანასწორობაზე. ამგვარად, ეროვნული პოლიტიკა ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანია და გააჩნია ცვლილებების მოხდენის პოტენციალი, ასევე, სახელმწიფოს ეფექტური მართვისა და გონიერი ლიდერობის უნარი. ცენტრალური, რეგიონული და ადგილობრივი სოციალური პარტნიორობები ასევე თამაშობენ გადამწყვეტ როლს უთანასწორობების შეზღუდვაში, განათლებისა და სწავლის შესაძლებლობების მიცემით მოქალაქეთა გაძლიერებასა და კონკურენტუნარიანობის ამაღლებაში (Ó Riain 2004).

ამ პოლიტიკურ საკითხებს ჩვენ კვლავ დავუბრუნდებით მერვე თავში. ამავე დროს, გაიზარდა საერთაშორისო რეგულატორული ორგანოების მნიშვნელობა იმ საკითხების წამოწვევის პარალელურად, რომლებიც ეხება მათი საქმიანობების ანგარიშვალდებულებას, გამჭვირვალეობას და ხარჯთეფექტურობას. მაგრამ, როგორც პირველ თავში ითქვა, გლობალიზაციის შედეგები ძალზე არათანაბრად შეეხო სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფსა თუ ქვეყანას.

დადასტურებულია, რომ ლიბერალიზაცია, ზოგადად, შეიძლება სარგებლის მომტანი იყოს მსოფლიოს ყველაზე ღარიბი ქვეყნებისთვის. მაგრამ, სწრაფად გამათავისუფლებელ კაპიტალურ მიმოქცევებს შეუძლია დააზიანოს ეკონომიკური კეთილდღეობა, გაზარდოს უთანასწორობა და კიდევ უფრო შეზღუდოს სასიცოცხლო შანსები ღარიბებისთვის. ამ კონტექსტში მნიშვნელოვანია საერთაშორისო დონზე შემოღებულ იქნეს ახალი მარეგულირებელი პოლიტიკა. თუმცა, არანაკლებ მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოები დაეხმარონ ადგილობრივ და რეგიონულ განვითარებას, ხელი შეუწყონ საკუთარ შესაძლებლობებს, ინვესტირება განახორციელონ ინფრასტრუქტურაში, გააუმჯობესონ ადამიანური კაპიტალი და სელექციურად მიუდგნენ პირდაპირ უცხოურ შემოდინებებს. ინტერვენციები, ინსტრუმენტები და პოლიტიკა ამ წიგნის მესამე ნაწილის ძირითად განსახილველ თემებს წარმოადგენს.



კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრი
ოთარ ჩხეიძის #5 თბილისი 0177, საქართველო
(995 32) 2 20 67 74/75

www.ctc.org.ge

ctc@ctc.org.ge