

საჯარო მმართველობა

**ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების ეკონომიკური
ფაქტორი საქართველოში
(მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის კონტექსტი)**

ნანა რუსაძე

nana.rusadze@atsu.edu.ge

აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ნიკოლოზ ჩიხლაძე

nikoloz.chikhladze@unik.edu.ge

აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ქუთაისის უნივერსიტეტი

აზა იფშირაძე

aza.ipshiradze@unik.edu.ge

აკაკი წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ქუთაისის უნივერსიტეტი

ქუთაისი, საქართველო

წარმოდგენილ ნაშრომში მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის კონტექსტში განხილულია ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების ეკონომიკური ფაქტორი საქართველოში, რაც საკითხის ამ ჭრილში წარმოდგენის ერთ-ერთი პირველი მცდელობაა. კერძოდ, ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმებთან დაკავშირებული საქმიანობისათვის დამახასიათებელია სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისათვის თავისი ფუნქციების ნაწილის გადაცემა, რომელიც გაჭიანურებული დეცენტრალიზაციის ფონზე მრავალ სირთულეს შეიცავს. ნაშრომში გაანალიზებულია საქართველოში რეგიონული განვითარების პროექტების ფონდის, როგორც სახელმწიფოს მიერ ინფრასტრუქტურული საქმიანობის განხორციელების ძირითადი რგოლის საქმიანობა, რომელიც ხელმძღვანელობს საჯარო კერძო პარტნიორობის (PPP) და გარე კონტრაქტირების პრინციპებით. მუნიციპალიტეტებთან საქმიანობაში წარმოჩენილია სირთულეები და ინსტიტუციური პრობლემები. ნაშრომის სიახლეს, აგრეთვე, წარმოადგენს ახალი მაჩვენებლის - „მუნიციპალიტეტის საჯარო მენეჯმენტის ინფრასტრუქტურის მაჩვენებლის“ შემოტანა, რაც პოზიტიურ ეფექტს მოგვცემს კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის დიაგნოსტიკის, დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

საკვანძო სიტყვები: მუნიციპალიტეტი, ინფრასტრუქტურა, ახალი საჯარო მენეჯმენტი, ბიუჯეტი.

გასული საუკუნის 70-ანი წლებიდან რიგი სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელია საჯარო სექტორში მნიშვნელოვანი რეფორმების გატარება, რომელიც ძირითადად ახალი საჯარო მენეჯმენტის პოსტულატებს დაეყრდნო. საქართველოში საჯარო სექტორში გატარებულ რეფორმებზე ბევრი დაიწერა და, ამ მხრივ, საქართველოს გამოცდილებამ მნიშვნელოვანი ყურადღება დაიმსახურა.

სამეცნიერო ლიტერატურაში განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებში ახალი საჯარო მენეჯმენტის (New Public Management - NPM) განხორციელების ხელშეწყობ ოთხ ფაქტორს გამოყოფენ: პოლიტიკური, ეკონომიკური, სოციალური და ინსტიტუციური ფაქტორები. მნიშვნელოვანია, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმებთან დაკავშირებული საქმიანობისათვის დამახასიათებელია სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისათვის თავისი ფუნქციების ნაწილის გადაცემა საჯარო კერძო პარტნიორობის (Public-Private Partnership) ან გარე კონტრაქტირება (Outsourcing) (დოლიძე 2014:2).

ამ მხრივ, აქტუალურია საქართველოში ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების ეკონომიკური ფაქტორის განხილვა მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის კონტექსტში.

თანამედროვე პირობებში ქვეყანათა უმრავლესობის ეკონომიკური სისტემა შერეული ტიპისაა. შერეული ეკონომიკა თავისთავად ნიშნავს საჯარო და კერძო სექტორების თანაარსებობას. (ჩიხლაძე 2008: 65) ბოლო ნახევარი საუკუნის განმავლობაში, ნეოლიბერალური კონცეფციების პრაქტიკული რეალიზების შედეგად, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში მნიშვნელოვნად შემცირდა ეკონომიკის საჯარო სექტორი და სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი ობიექტების სახელმწიფო მართვის ფუნქციები ეტაპობრივად გადაეცა ბიზნესს. თუმცა, საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში მათი ბიზნესისთვის გადაცემით სახელმწიფოს რჩება ამ ობიექტებზე საკუთრების, რეგულირების და/ან კონტროლის უფლება.

შერეული ეკონომიკა ცდილობს სამეურნეო საქმიანობის ეფექტიანი გზების ძიებას, რომლის ერთ-ერთი საშუალებაა მმართველობითი ფუნქციების კერძო სექტორზე გადანაწილება. თავის მხრივ, ბიზნესი სარგებლობს რა სახელმწიფო გარანტიებით, წარმოების სფეროში იყენებს ორგანიზაციულ გამოცდილებას, ცოდნას, ნოუ-ჰაუს, ახორციელებს ინვესტიციებს, ახდენს სამეწარმეო რისკების მინიმიზაციას.

ამდენად, საჯარო სექტორის მასშტაბები იცვლება ეკონომიკური პოლიტიკის პრიორიტეტების, საგარეო ეკონომიკური პირობების, სამეურ-

ნ. რუსაძე, ნ. ჩიხლაძე, ა. იფშირაძე

ნეო განვითარების ფაზის და სხვა ფაქტორთა ზეგავლენით. ამით სახელმწიფოს როლი სუსტდება ან ძლიერდება სხვადასხვა მიმართულებებში.

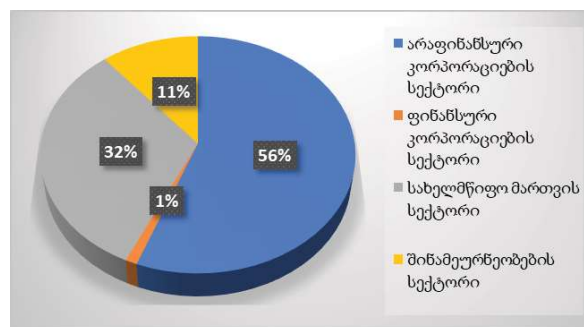
თანამედროვე პირობებში საზოგადოების წინაშე არსებული უმთავრესი ამოცანების გადაჭრა - ეკონომიკური ზრდის მიღწევა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება, წარმოუდგენელია ეკონომიკის რეალურ სექტორში ინვესტიციების მოზიდვის გარეშე.

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში საქართველოს ეკონომიკაში საინვესტიციო სფეროს ახალი სტრუქტურა ჩამოყალიბდა. მისი ფორმირების საწყის ეტაპზე სახელმწიფომ დაკარგა მონოპოლისტ-ინვესტორის ფუნქცია. თანდათან დაიწყო ჩამოყალიბება საინვესტიციო ბაზარმა და ინვესტირების ხელშემწყობი სუბიექტების ფორმირებამ. ეჭვგარეშეა, ეკონომიკის ინვესტიციური უზრუნველყოფის საკითხის მნიშვნელობა განპირობებულია ინვესტიციის უაღრესად მნიშვნელოვანი ფუნქციით კვლავ წარმოების პროცესებში (ჩიხლაძე და რუსაძე 2015:154).

ქართველი ავტორები ახასიათებენ რა კერძო სექტორთან კონტრაქტირების უპირატესობებს, აღნიშნავენ, რომ მომსახურების მიწოდების ეს ალტერნატივა არის უფრო იაფი, ნაკლებხარჯიანი, უფრო მოქნილი და ადაპტირებადი გარემოსთან. სახელმწიფოს, როგორც დამკვეთს, საშუალება ეძლევა სპეციფიკური მომსახურებისთვის აირჩიოს ისეთი კონტრაქტორი, რომელიც ამ სფეროში განსაკუთრებულ გამოცდილებასა და უნარ-ჩვევებს ფლობს, რომელსაც ჰყავს ამ კონკრეტული საქმის პროფესიონალები (დოლიძე 2014:5).

ეკონომიკის ზოგიერთი სექტორის განვითარებაში ტექნოლოგიური ჩამორჩენა და ინფრასტრუქტურის არასაკმარისი განვითარება ზრდის შიდა ფაქტორების ერთ-ერთი გამოწვევაა, რაც ფინანსურ დაბანდებებს მოითხოვს (იხ. ნახ. 1).

ნახაზი 1. ინსტიტუციური სექტორების მიხედვით ძირითად კაპიტალში ინვესტიციების განაწილება (2020 წელი, %-ად მთლიანთან) (წელიწდეული, 2021:182)



ყველა დონის ბიუჯეტის ფინანსური შესაძლებლობების შეზღუდვა და კერძო სექტორის პოტენციალის არსებობა სახელმწიფო და კერძო სექტორებს შორის ინტეგრაციის ობიექტურ შესაძლებლობებს განაპირობებს, განსაკუთრებით ინფრასტრუქტურული პროექტების რეალიზაციასთან მიმართებით. თავის მხრივ, ინფრასტრუქტურული პროექტების წარმატებით განხორციელება ქვეყნისა და რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ერთგვარი წანამდგვარია.

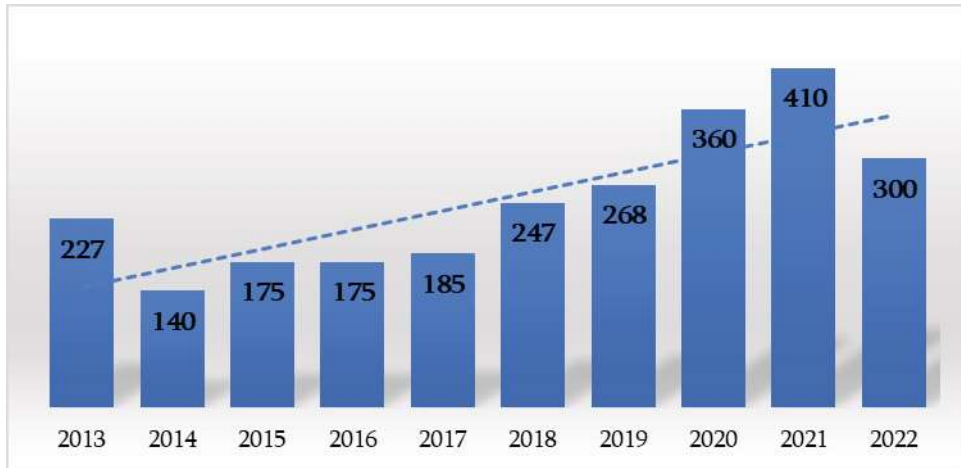
ტერიტორიული სისტემა სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის მთავარი მდგენელია, რომელიც დარგობრივი სისტემის ერთგვარ ბაზას ქმნის. მასზე გავლენას ახდენენ საწარმოო, დარგობრივი, სოციალური და პოლიტიკური ფაქტორები. მეორე მხრივ, ტერიტორია ხასიათდება რესურსული პოტენციალით და რესურსტევადობით. მესამეც, ტერიტორია მნიშვნელოვანია მოსახლეობის მოზიდვისა და დამაგრების, სოციალური მიმზიდველობის თვალსაზრისითაც.

საქართველოში რეგიონული განვითარების პროექტების ფონდი, როგორც სახელმწიფოს მიერ ინფრასტრუქტურული საქმიანობის განხორციელების ძირითადი რგოლი, საქმიანობაში ხელმძღვანელობს საჯარო კერძო პარტნიორობის (PPP) და გარე კონტრაქტირების პრინციპებით. ბოლო 15 წლის განმავლობაში ფონდმა მნიშვნელოვანი პროექტები განახორციელა.

2020 წელს რგპფ-ის მიერ დაფინანსებულ პროექტებში დასაქმებული იყო 16 ათასზე მეტი საქართველოს მოქალაქე. COVID-19-ის ურთულეს პერიოდში, 2020 წელს მიმდინარეობდა 6000-მდე პროექტი, რომელსაც 1300 კონტრაქტორი კომპანია ახორციელებდა მათში დასაქმებული 31 ათასი ადამიანით. (რეგიონული განვითარების სამინისტრო, 2022)

ყველაზე მაღალი იყო ეს ბიუჯეტი 2021 წელს, როცა 410 მლნ. ლარი შეადგინა (იხ.ნახ.2).

ნახაზი 2. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ბიუჯეტი 2013-2022 წლებში (მლნ.ლარი) (რეგიონული განვითარების სამინისტრო, 2022)



რგპვ-ის პრიორიტეტი არის საგზაო ინფრასტრუქტურა და ხიდები, რომელზეც მოდის მთელი ბიუჯეტის 71%. სოფლის მხარდაჭერის პროექტებისათვის 10% იხარჯება, წყალმომარაგებისათვის - 9%, საბავშვო ბაღებზე 4% (იხ. ცხრ. 1)

ცხრილი 1. საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდის ბიუჯეტიდან დაფინანსებული პროექტების მიმართულებები 2020 წელს (რეგიონული განვითარების სამინისტრო, 2022)

დონისპიება/სამუშაოს სახეობა	%-ად ჯამთან
საგზაო ინფრასტრუქტურა და ხიდები	71
წყალმომარაგება	9
საბავშვო ბაღები	4
სპორტული ინფრასტრუქტურა	3
კულტურისა და დასვენების ობიექტები	3
სოფლის მხარდაჭერის პროექტები	10

საქართველოს მუნიციპალიტეტები განვითარების სხვადასხვა სტადიაზე იმყოფებიან. შესაბამისად, მათში სხვადასხვა პროცესები მიმდინარეობს. ამიტომ, საჭირო ხდება ეკონომიკური განვითარების პროცესების მართვის განსხვავებული მიდგომების გამოყენება.

მუნიციპალიტეტების განვითარების პოტენციალს განსაზღვრავს ინფრასტრუქტურის განვითარების დონე და პოტენციალი. მნიშვნელოვანია მუნიციპალიტეტის მთელი ინფრასტრუქტურის მზაობა, „მიიღოს“ ბიზნესის ახალი სახეები, „ახალი ტვირთი“ და ახალი ადამიანები, ასევე თუ რამდენად სწრაფად და ეფექტიანად შეუძლია ინფრასტრუქტურას ახალ პირობებთან მორგება. შეიძლება ითქვას, რომ სხვა ფაქტორებთან ერთად, თბილისისა და ბათუმის ასეთი ეკონომიკური განვითარება დიდწილად სწორედ ამ ფაქტორმა განაპირობა.

საქართველოს სამ მუნიციპალიტეტში ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ რგპ-ის თანხების ხვედრითი წილი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების არაფინანსური აქტივების ზრდაში საკმაოდ მაღალია: 2016-2019 წლებში საშუალოდ ქუთაისში იგი 76%-ს აღწევდა, ხოლო რუსთავში 74%-ს (იხ. ცხრ. 2).

ცხრილი 2: რგპ-ის თანხების განაწილება საქართველოს სამ მუნიციპალიტეტში 2016-2019 წლებში, ლარი (ჩიხლაძე, ხიდაშელი, უგულავა 2021:61)

		2016	2017	2018	2019	საშუალოდ	%
ქუთაისი	არაფინ. აქტ. ზრდა	13,212,900	11,254,500	11,789,100	16,020,000	13,069,125	76%
	რგპ	12,577,201	7,352,010	10,480,016	9,090,432	9,874,915	
ფოთი	არაფინ. აქტ. ზრდა	5,211,095	4,408,065	2,944,710	4,568,311	4,283,045	108%
	რგპ	4,866,863	3,796,209	4,440,092	5,353,847	4,614,253	
რუსთავი	არაფინ. აქტ. ზრდა	10,966,054	8,095,768	8,065,030	18,738,795	11,466,412	74%
	რგპ	7,890,983	6,084,537	7,715,178	12,048,179	8,434,719	

რგპ-დან მხოლოდ ქუთაისის მუნიციპალიტეტში 2019-2022 წლებში 37,1 მლნ. ლარი გამოიყო, ხოლო 2022 წელს პროექტების რაოდენობამ 35-ს მიაღწია (იხ. ცხრ.3).

ცხრილი 3. რგპ პროექტების მაჩვენებლები ქუთაისის მუნიციპალიტეტში (საკრებულოს მასალები, 2018-2021)

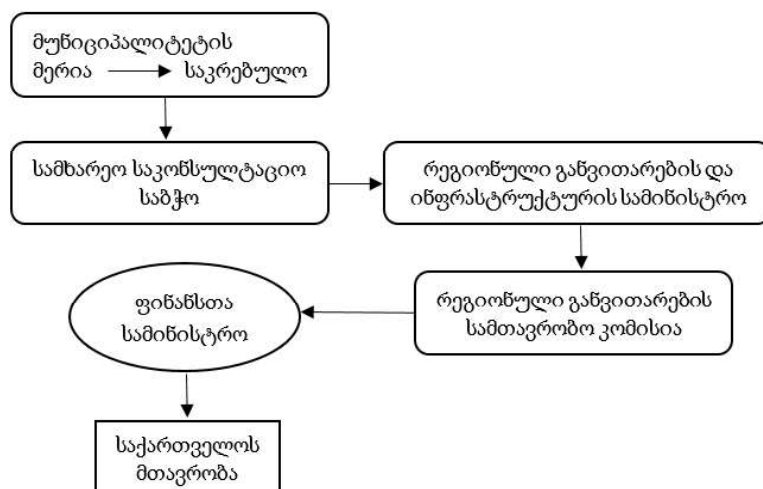
მაჩვენებელი	2019	2020	2021	2022
რგპ პროექტების რაოდენობა	32	46	24	35
თანხა (ათასი ლარი)	9090.4	10766,1	8604,0	8631,5
ტენდერში გამარჯვებული კომპანიების რაოდენობა	31	48	25	27

6. რუსაძე, ნ. ჩიხლაძე, ა. იფშირაძე

რგპფ-დან პროექტების ინიცირება მრავალსაფეხურიანი პროცესია, რომელსაც საქართველოს მთავრობის 07/02/2013 წლის N23 დადგენილება აყალიბებს. დადგენილების მეორე მუხლი განსაზღვრავს ფონდის მიერ განსახორციელებელი პროექტების ინიცირებისა და დაფინანსების პროცედურებს, რომელიც იწყება მუნიციპალიტეტის მერის მიერ საპროექტო წინადადების ინიცირებით საკრებულოს წინაშე (იხ. ნახ. 3). დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაშიც პროექტი წარედგინება „საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს“, რომელიც აღნიშნული დადგენილებით განსაზღვრულ კრიტერიუმებთან პროექტის შესაბამისობის დადგენის შემდეგ მას გადასცემს „საქართველოს რეგიონული განვითარების სამთავრობო კომისიას“. კომისიის დადებითი რეკომენდაციის შემთხვევაში პროექტების დაფინანსების შესახებ საქართველოს მთავრობის წინაშე შესაბამის განკარგულების პროექტს წარადგენს საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო (ჩიხლაძე, ხიდაშელი და უგულავა 2021:58).

ვფიქრობთ, არასაკმარისი დეცენტრალიზაციის პირობებში ეს პროცედურები გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავს და დახვეწას საჭიროებს. მაგ., სრულიად გაუგებარია სამხარეო საკონსულტაციო საბჭოს ფუნქცია, რომელიც ითანხმებს და ამტკიცებს საკრებულოსა და მერიის მიერ ინიცირებულ და დამტკიცებულ პროექტებს. აქ ვფიქრობთ იკვეცება თვითმმართველობების ავტონომიის ხარისხი, ადგილი აქვს საქმიანობის დუბლირებას რესურსების არარაციონალურ გამოყენებას.

ნახაზი 3. რეგიონული განვითარების პროექტების ფონდიდან პროექტების ინიცირებისა და დაფინანსების სქემა



მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის კონტექსტში საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების შესაფასებლად ვფიქრობთ, მიზანშეწონილი იქნება ისეთი მაჩვენებლის შემოტანა, რომელის აფასებს მუნიციპალიტეტში შექმნილ დამატებულ ღირებულებას ინფრასტრუქტურაზე გაწეულ ხარჯებთან მიმართებით.

$$M = \frac{I}{V}$$

სადაც, M - არის მუნიციპალიტეტის საჯარო მენეჯმენტის

ინფრასტრუქტურის მაჩვენებელი

I - მუნიციპალიტეტის მიერ საანგარიშო წელს

ინფრასტრუქტურის დასაფინანსებლად გაწეული ხარჯები

(ლარი);

V - საანგარიშო წელს მუნიციპალიტეტში შექმნილი დამატებული

ღირებულება (ლარი)

ჩვენ გამოვთვალეთ საჯარო მენეჯმენტის ინფრასტრუქტურის მაჩვენებელი ქუთაისის მუნიციპალიტეტისათვის 2017-2021 წლებში (იხ. ცხრ. 4).

ცხრილი 4. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საჯარო მენეჯმენტის ინფრასტრუქტურის მაჩვენებელი 2017-2021 წლებში

მაჩვენებელი	2017	2018	2019	2020	2021
I (მლნ. ლარი)	16.3	16.7	21.6	16	23.1
V (მლნ. ლარი)	440.4	436.7	568.9	530.8	573.3
M	0.037	0.038	0.038	0.030	0.040

მიგვაჩნია, რომ ამ მაჩვენებლის შემოტანა პოზიტიურ ეფექტს მოგვცემს კონკრეტული მუნიციპალიტეტის ინფრასტრუქტურის დიაგნოსტიკისა და შესაბამისად, დაგეგმვისა და გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში.

დასკვნები:

1. საქართველოში მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესების ფონზე რეგიონულმა (მუნიციპალურმა) საბიუჯეტო ინვესტიციებმა სტრუქტურული გარდაქმნების ინსტრუმენტის როლი უნდა შეასრულონ;
2. საჭიროა ქვეყნის ინვესტიციური პოტენციალის აღდგენა და შიგა ინვესტიციური შესაძლებლობების განვითარება, სახელმწი-

6. რუსაძე, ნ. ჩიხლაძე, ა. იფშირაძე

- ფოს საინვესტიციო საქმიანობის გაზრდა და ინვესტიციების დაფინანსების მექანიზმების სრულყოფა;
3. ქვეყანაში დეცენტრალიზაციის პროცესების მიმდინარეობისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას მუნიციპალიტეტების მეტი დამოუკიდებლობა ინფრასტრუქტურულ საქმიანობაში, როგორც პროექტების შერჩევის, ისე დაფინანსების დამოუკიდებლობის ზრდის თვალსაზრისით;
 4. მუნიციპალიტეტებს უნდა მიეცეთ მეტი შესაძლებლობა და დამოუკიდებლობა იხელმძღვანელონ საჯარო კერძო პარტნიორობის (PPP) და გარე კონტრაქტირების პრინციპებით;
 5. საჭიროდ მიგვაჩნია უფლებამოსილებათა მკაფიო გამიჯვნა ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის - ხშირად გუბერნატორის ადმინისტრაციის ფუნქციები ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელების თვალსაზრისით სრულ თანხვედრაშია რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან. რჩება შთაბეჭდილება, რომ გუბერნატორის ადმინისტრაციები ამ სამინისტროს დანამატია ან მისი ერთ-ერთი რგოლი;
 6. აუცილებელია რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებში განვითაროთ ინვესტიციური პოლიტიკა და კულტურა, რასაც პოზიტიური მუხტის შეტანა შეუძლია საინვესტიციო საქმიანობის განვითარებაში.

ლიტერატურა

- დოლიძე, ნინო. 2014. ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში. თბილისი: GIPA. <https://gipa.ge/uploads/files/npm%20in%20developing%20countries.pdf>
- ჩიხლაძე, ნიკოლოზ. 2008. ზოგადი ეკონომიკის. ქუთაისი: ქუთაისის სამართლის და ეკონომიკის უნივერსიტეტი.
- ჩიხლაძე, ნიკოლოზ და ნანა რუსაძე. 2015. „საბიუჯეტო ინვესტიციების როლი რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში“. ბიზნეს ინჟინერინგი 3, 2015: 152-156. <https://drive.google.com/file/d/0B3PZSQNPT43SWUtLSUszbkh6VFE/view?pref=2&pli=1>
- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. სტატისტიკური წელიწადი 2021. https://www.geostat.ge/media/42475/Yearbook_2021.pdf გვ. 182.

საქართველოს რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. 2022. რეგიონული განვითარება. მოძიებულია 18.10.2022. <https://mrdi.gov.ge>

ჩიხლაძე ნიკოლოზ, მირზა ხიდაშელი, გოჩა უგულავა. 2021. საქართველოს ეკონომიკური განვითარება COVID-19-ის პირობებში (მაკროეკონომიკური და რეგიონული ასპექტები). ქუთაისი: MBM პოლიგრაფი; ქუთაისის მუნიციპალიტეტი. 2022. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიის მასალები, 2018-2021. მოძიებულია 18.10.2022. www.kutaisi.gov.ge

Public Administration

Economic Factor of Implementation of New Public Management in Georgia (Municipality Infrastructure Context)

Nana Rusadze

nana.rusadze@atsu.edu.ge

Akaki Tsereteli State University

Nikoloz Chikhladze

nikoloz.chikhladze@unik.edu.ge

Akaki Tsereteli State University

Kutaisi University

Aza Ipshiradze

aza.ipshiradze@unik.edu.ge

Akaki Tsereteli State University

Kutaisi University

Kutaisi, Georgia

In the presented work, the economic factor of the implementation of new public management in Georgia is discussed in the context of the infrastructure of the municipality, which is one of the first attempts to present the issue in this aspect. In particular, the activity related to the new public management reforms is characterized by the transfer of part of its functions by the state to the private sector, which contains many difficulties in the background of protracted decentralization. The paper analyzes the activities of the Regional Development Projects Fund in Georgia as the main link in the implementation of infrastructural activities by the state, which is guided by the principles of public private partnership (PPP) and external contracting. Difficulties and

institutional problems in the activities of municipalities are presented. The novelty of the work is also the introduction of a new indicator - “indicator of public management infrastructure of the municipality”, which will give us a positive effect in the process of diagnosis, planning and decision-making of the infrastructure of a specific municipality.

Keywords: municipality; infrastructure; new public management; budget.

Since the 70s of the last century, a number of states have been carrying out important reforms in the public sector, which were mainly based on the postulates of new public management. Much has been written about the reforms carried out in the public sector in Georgia, and in this regard, the experience of Georgia has received significant attention.

In the scientific literature, four factors contributing to the implementation of New Public Management (NPM) in developed and developing countries are identified: political, economic, social and institutional factors. It is important that the activities related to the new public management reforms are characterized by the transfer of part of its functions by the state to the private sector through Public-Private Partnership or outsourcing.

In this regard, it is relevant to discuss the economic factor of the implementation of new public management in Georgia in the context of the infrastructure of the municipality.

In modern conditions, the economic system of the majority of countries is of a mixed type. A mixed economy in itself means the coexistence of public and private sectors (Chikhladze 2008: 65). During the last half century, as a result of the practical implementation of neoliberal concepts, the public sector of the economy was significantly reduced in many countries of the world, and the functions of state management of vital objects were gradually handed over to business. However, by transferring them to businesses within the framework of a public-private partnership, the state retains the right to own, regulate and/or control these facilities.

A mixed economy tries to find effective ways of economic activity, one of the means of which is the distribution of management functions to the private sector. On the other hand, the business benefits from state guarantees, uses organizational experience, knowledge, know-how in the field of production, makes investments, minimizes entrepreneurial risks.

Thus, the scale of the public sector changes under the influence of

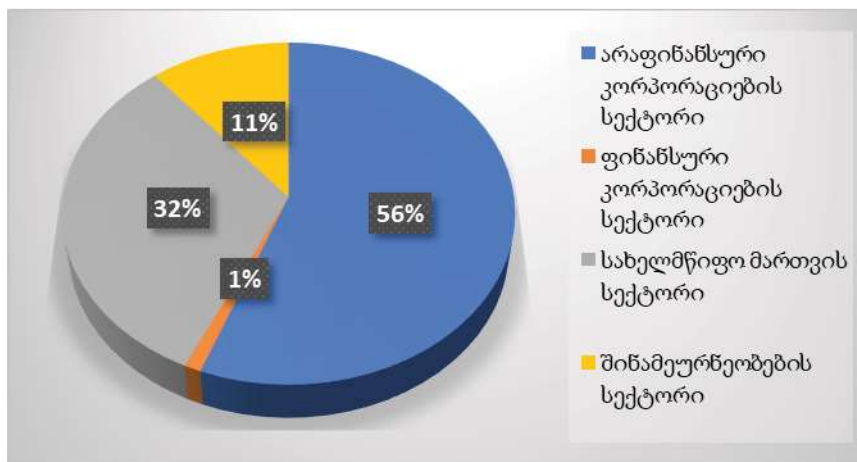
economic policy priorities, foreign economic conditions, the phase of economic development and other factors. Because of that, the role of the state is weakened or strengthened in different directions.

Solving the main tasks facing the society in modern conditions - achieving economic growth and raising the standard of living of the population - is unthinkable without attracting investments in the real sector of the economy.

During the last decades, a new structure of the investment sphere was formed in the economy of Georgia. At the initial stage of its formation, the state lost its function as a monopolist-investor. The investment market and the formation of entities promoting investment began to take shape gradually. Undoubtedly, the importance of the issue of investment provision of the economy is conditioned by the extremely important function of investment in the processes of reproduction.

Georgian authors describe the advantages of contracting with the private sector, noting that this service delivery alternative is cheaper, less expensive, more flexible and adaptable to the environment. The state, as a customer, is given the opportunity to choose a contractor for a specific service, who has special experience and skills in this field, who has professionals in this specific case.

Figure 1. Distribution of fixed capital investment by institutional sectors (2020, %



Technological backwardness and insufficient development of infrastructure in the development of some sectors of the economy are one of the challenges of internal factors of growth, which require financial investments (see Fig. 1).

The limitation of the financial possibilities of the budget of all levels and the existence of the potential of the private sector determine the objective possibilities of integration between the state and private sectors, especially in

ნ. რუსაძე, ნ. ჩიხლაძე, ა. იფშირაძე

relation to the implementation of infrastructure projects. On the other hand, the successful implementation of infrastructure projects is a prerequisite for the socio-economic development of the country and regions.

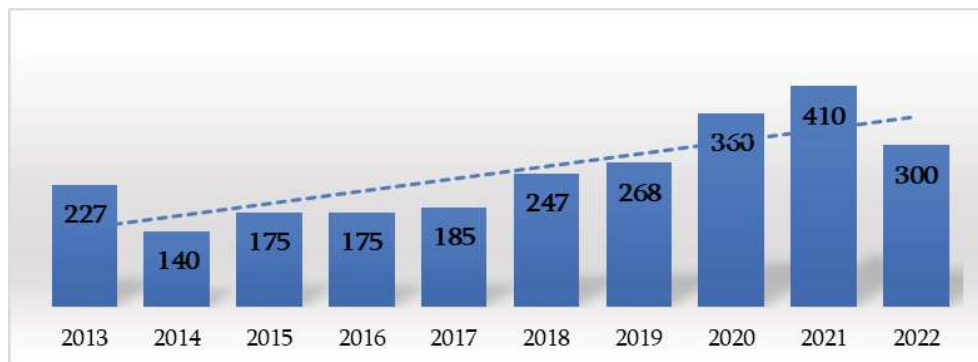
The territorial system is the main constituent of the socio-economic system, which forms a kind of base of the sectoral system. It is influenced by industrial, sectoral, social and political factors. On the other hand, the territory is characterized by resource potential and resource capacity. Thirdly, the territory is significant in terms of attracting and fixing the population, as well as in terms of social attractiveness.

The Fund for Regional Development Projects in Georgia, as the main link in the implementation of infrastructural activities by the state, is guided by the principles of public-private partnership (PPP) and external contracting. During the last 15 years, the fund has implemented important projects.

In 2020, more than 16,000 Georgian citizens were employed in the projects financed by RGPF. During the most difficult period of COVID-19, in 2020, about 6,000 projects were underway, implemented by 1,300 contractor companies employing 31,000 people (Ministry of Regional Development, 2022).

This budget was the highest in 2021, when 410 mln. GEL (see Fig. 2).

Figure 2. Fund budget for projects to be implemented in the regions in 2013-2022 (million GEL)



The priority of RGPF is road infrastructure and bridges, which accounts for 71% of the entire budget. 10% is spent on rural support projects, 9% on water supply, 4% on kindergartens (see Table 1).

Municipalities of Georgia are at different stages of development. Accordingly, different processes are taking place in them. Therefore, it is necessary to use different approaches to managing economic development processes.

The development potential of municipalities is determined by the level and potential of infrastructure development. The readiness of the whole infrastructure of the municipality to “receive” new types of business, “new cargo” and new people is important, as well as how quickly and efficiently the infrastructure can adapt to new conditions. It can be said that, along with other factors, such economic development of Tbilisi and Batumi was largely determined by this factor.

Table 1. Directions of projects financed from the budget of the project fund to be implemented in the regions in 2020

Type of event/work	as a % of the total
Road infrastructure and bridges	71
Water supply	9
Kindergartens	4
Sports infrastructure	3
Culture and recreation facilities	3
Rural support projects	10

The analysis carried out in three municipalities of Georgia reveals that the specific share of RGPF funds in the increase of non-financial assets of municipal budgets is quite high: in 2016-2019, on average, it reached 76% in Kutaisi, and 74% in Rustavi (see Table 2).

Table 2. Distribution of RGPF funds in three municipalities of Georgia in 2016-2019, Lari

		2016	2017	2018	2019
Kutaisi	Growth of NFA	13,212,900	11,254,500	11,789,100	16,020,000
	RPDF	12,577,201	7,352,010	10,480,016	9,090,432
Poti	Growth of NFA	5,211,095	4,408,065	2,944,710	4,568,311
	RPDF	4,866,863	3,796,209	4,440,092	5,353,847
Rustavi	Growth of NFA	10,966,054	8,095,768	8,065,030	18,738,795
	RPDF	7,890,983	6,084,537	7,715,178	12,048,179

6. რუსადე ნ. ჩიხლაძე ა. იფშირაძე

37.1 million from RDPF only in Kutaisi municipality in 2019-2022. GEL was allocated, and the number of projects reached 35 in 2022 (see Table 3).

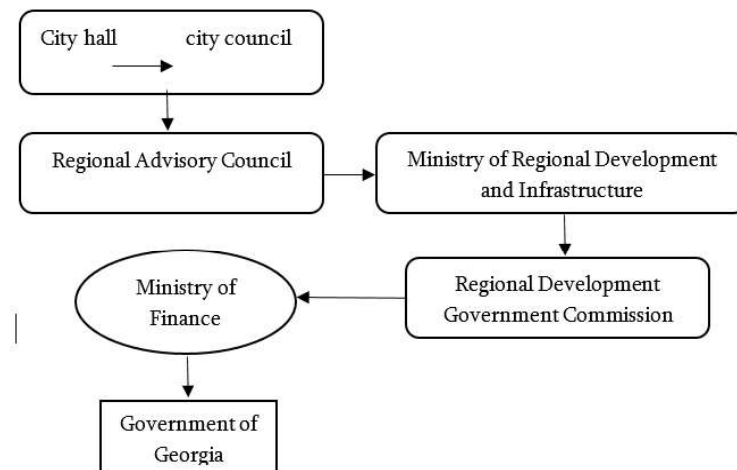
Table 3. Indicators of RGF projects in Kutaisi municipality (Council materials, 2018- 2021)

Indicator	2019	2020	2021	2022
number of RDPF projects	32	46	24	35
Amount (thousand Lari)	9090.4	10766,1	8604,0	8631,5
Number of winning companies in the tender	31	48	25	27

Initiation of projects from RDPF is a multi-step process, which is established by the Resolution N23 dated 02/07/2013 of the Government of Georgia. The second article of the resolution defines the procedures for the initiation and financing of the projects to be implemented by the fund, which begins with the initiation of the project proposal by the mayor of the municipality before the council (see Fig. 3). Even in the case of a positive decision, the project will be submitted to the “Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia”, which, after determining the compliance of the project with the criteria defined by the said resolution, will hand it over to the “Governmental Commission for Regional Development of Georgia”. In case of a positive recommendation of the commission, the Ministry of Finance of Georgia will submit the draft of the relevant decree to the Government of Georgia on project financing.

We think that in the conditions of insufficient decentralization, these procedures contain certain flaws and need to be improved. For example, the function of the Regional Advisory Council, which agrees and approves projects initiated and approved by the City Council and the City Hall, is completely unclear. Here we think that the degree of autonomy of self-governments is reduced, there is duplication of activities and non-rational use of resources.

Figure 3. Project initiation and financing scheme from the Regional Development Projects Fund



In order to evaluate the implementation of public management in the context of the municipality's infrastructure, we think it would be appropriate to introduce such an indicator that evaluates the added value created in the municipality in relation to the expenses incurred on the infrastructure.

$$M = \frac{V}{I}$$

where, M - is the public management of the municipality Infrastructure indicator

I - by the municipality in the reporting year infrastructure financing costs (GEL);

V - added created in the municipality in the reporting year Cost (GEL)

We calculated the index of public management infrastructure for Kutaisi municipality in 2017-2021 (see Table 4)

Table 4: Indicator of public management infrastructure of Kutaisi Municipality in 2017-2021

Indicator	2017	2018	2019	2020	2021
I (mln. Lari)	16.3	16.7	21.6	16	23.1
V (mln. Lari)	440.4	436.7	568.9	530.8	573.3
M	0.037	0.038	0.038	0.030	0.040

We believe that the introduction of this indicator will give us a positive effect in the diagnosis of the infrastructure of a specific municipality and, accordingly, in the process of planning and decision-making.

Conclusions

1. Against the background of ongoing decentralization processes in Georgia, regional (municipal) budgetary investments should play the role of a tool for structural transformations;
2. It is necessary to restore the country's investment potential and develop domestic investment opportunities, increase the state's investment activities and improve investment financing mechanisms;
3. During the process of decentralization in the country, greater independence of municipalities in infrastructural activities should be taken into account, both in terms of project selection and increasing independence of financing;
4. Municipalities should be given more opportunities and independence to be guided by the principles of Public Private Partnership (PPP) and outsourcing;
5. We consider it necessary to have a clear separation of powers between the central, regional and local bodies - often the functions of the governor's administration in terms of implementing infrastructure projects are fully aligned with the Ministry of Regional Development and Infrastructure. The impression remains that the administrations of the governor are an extension of this ministry or one of its links;
6. It is necessary to develop an investment policy and culture in regions and municipalities, which can bring a positive charge to the development of investment activities.