

ნიკო ჩიხლაძე
გახა გაბეჭლაშვილი

რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების
პროგრამის ფორმირების აქტუალური საკითხები

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველოში განვითარებულმა ყოვლისმომცველმა ეკონომიკურმა და სოციალურმა კრიზისმა უარყოფითი ასახვა პპოვა რეგიონებში მიმდინარე მოვლენებსა და პროცესებზე. გარდამავალ პერიოდში, უდიდესი მნიშვნელობა შეიძინა რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგულირებამ. უმწვავეს პრობლემად რჩება ტერიტორიული ერთველების მიზნებისა და საერთო სახელმწიფო ეროვნული ინტერესების გათვალისწინება, შეთანასწყობა და პარმონიზაცია, რაც იმითაა გამოწვეული, რომ საქართველოში არსებული მმართველობის დონეებიდან (ცენტრალური, რაიონული, მუნიციპალური) გაცილებით უკეთ არის ჩამოყალიბებული მართვის ცენტრალური რეგიონი.

რეალურ ვითარებაში ხშირია ხაზგასმა საქართველოს რეგიონებში საინვესტიციო პროგრამებისა და პროექტების აუცილებლობის შესახებ, თუმცა ზოგჯერ გვაიწყდება, რომ საინვესტიციო მიმზიდველობის განვითარება უპირველესად სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება-რეალიზაციას მოითხოვს, რამდენადაც:

1. ნებისმიერი საინვესტიციო პროექტი (პროგრამა) ხორციელდება რეგიონის კორნიშიკური, სამართლებრივი და ორგანიზაციული სისტემის ფარგლებში და მათი განხილვა შეუძლებელია სოციალურ-ეკონომიკური გარემოს, ინვესტიციური ინფრასტრუქტურის გაუთვალისწინებლად.

2. ასეთი პროგრამების საორგანიზაციო და
საინვესტიციო პრობლემები ვერ მოგვარდება რე-
გიონული ხელისუფლების მხარდაჭერის გარე-
შე;

3. განვითარების პროგრამები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც რეგიონის ეკონომიკის რეფორმებისა და კრიზისიდან გამოსვლის რეალური მქანიზმი.

ბოლო ათწლეულში პოსტსოციალისტურ სივრცეში, მათ შორის საქართველოში, დაგეგმვისა და მისი რეალიზების კუთხით ბევრი მნიშვნელოვანი პრობლემა წარმოიშვა. 1994 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ეკონომიკური და სოცია-

ლური განვითარების ინდიკატური საფუძვლების შესახებ" (11.10.1994). სამი წლის შემდეგ, 1997 წლის ოქტომბერში მოქმედება დაიწყო ახალმა კანონმა, როთაც განისაზღვრა ინდიკატური გეგმის შინაარსი – იგი იყო სარეკომენდაციო ხასიათის და მისი საპროგნოზო გაანგარიშებით უნდა განსაზღვრულიყო სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. აღნიშნული კანონის მიედვით, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამებს შეიმუშავებდნენ საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს საერთო მეთოდური ხელმძღვანელობით.

ძველი მეოთხოლოგიით 1997-2000 წლებისათვის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმები და ანტიკრიზისული პროგრამები შემუშავდა როგორც იმერეთისათვის, ისე ცალკეულ ქალაქებსა და რაიონებში.¹

საქართველოში ადგილობრივი ოკითმმართველობის ორგანოთა ჩამოყალიბების პერიოდისათვის (1997-1998 წლები) საქართველოს კანონით „ადგილობრივი მმართველობისა და ოკითმმართველობის შესახებ“ (მე-7 მუხლის „დ“ ნაწილი) ადგილობრივი ოკითმმართველობის კომპეტენციად განისაზღვრა დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება.

როგორც რეგიონში, ისე ტერიტორიულ ერთეულებში წარმოიშვა პრაქტიკული დანიშნულების მქონე, მცნიერულად დასაბუთებული გაანგარიშებისა და განზრახეულობათა ერთიანი დოკუმენტის შემუშავების აუცილებლობა. მით უმეტეს, რომ ოვითმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა შორის არცოუ იშვიათად პქონდა ადგილი საკრებულოთა მოთხოვნას რაიონული ბიუჯეტები განხილულიყო სოციალურეკონომიკური განვითარების პროგრამების საფუძველზე.

რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკური განვითა-

რების პროგრამის ფორმირება აუცილებლობა განისაზღვრა:

1. მოდინარე გადაწყვეტილებების მიღებისას სტრატეგიული მიზნების გასათვალისწინებლად;
 2. რეგიონის განვითარების რეგულირების უზრუნველსაყოფად;
 3. ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრისათვის;
 4. ძლიერი და სუსტი მხარეების, ინდივიდუალური განსაკუთრებულობების გამოსავლენად;
 5. რეგიონის ეკონომიკაში ინვესტიციების მოსაზიდად და სხვა პროდუქტების გადასაწყვეტილად.

2002 წლის 20 მარტს გამოვიდა საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის მინისტრის ბრძანება „საქართველოს ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამების შემუშავებისა და რეალიზაციის მეთოდური რეკომენდაციების შესახებ“. იგი განსაზღვრავდა ტერიტორიული ერთეულის პროგრამის რეალიზაციის შინაარსობრივ და ფუნქციონალურ მახასიათებლებს და მოიცავდა 6 განყოფილებას.

აღნიშვნელი დოკუმენტების შესაბამისად ხა-
ქართველოს რეგიონებში შემუშავდა 2003-2005
წლების სოციალური და ეკონომიკური განვი-
თარების პროგრამები.

ცხადია, საქართველოს რეგიონების მკვეთრი სპეციფიურობის გათვალისწინებით, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამების მიმართ, როგორც დამუშავების, ისე მათი რეალიზაციის კონცეპტუალური მიღებობის მიხედვით, აუცილებელი იყო ინდივიდუალური მიღების გათვალისწინება.

ადნიშნულის გამო ამ წლების რეგიონული
განვითარების პროგრამები ისეთი ხარვეზებით
ხასიათდებოდა, როგორიცაა: ერთიანი მეთოდუ-
რი და მეთოდოლოგიური ბაზის არარსებობა,
გლობალურიზაციისა და ინტეგრაციის პროცესები-
ს გაუთვალისწინებლობა, პროგრამის აგები-
სას მხოლოდ შიგა ფინანსური რესურსების გათ-
ვალისწინება, რეგიონებში საბიუჯეტო პროცე-
სის ანალიზის, დაგეგმვისა და პროგნოზირების
არასასურველი დონე, დამატებითი ფინანსური
წყაროების მოძიებისათვის შესაბამისი ინსტრუ-
მენტებისა და მექანიზმების არაეფექტური გა-
მოყენება, ნაკლები ზრუნვა პროგრამის დადგეი-
თი იმიჯის შესაქმნელად, მათ შორის თანამედ-
როვე საინფორმაციო ტექნოლოგიების გამოყე-
ნებით და ა. შ.²

სხვადასხვა ქვეყნების ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამები განსაკუთრებულ როლს ასრულებს განვითარების სტრატეგიის რეალიზებაში პოლიტიკური ლოკალური სტრატეგიის შემუშავება (პოვიატებისა და კოვენდებისათვის) რეგიონული განვითარების პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია. აქ სტრატეგიაზე მუშაობის ინიცირება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული ადგილობრივ ლიდერზე და შესაბამისი სტრუქტურების ფორმირებაზე.

აღნიშვნული სტრატეგიის ფორმირებისა და
რეალიზაციაში აქტიურად მონაწილეობს მოსახ-
ლეობა. ამავდროულად, სტრატეგიული გეგმა მო-
სახლეობასთან კომუნიკაციის საშუალებისა და
მართვის ინსტრუმენტის ფუნქციებსაც ასრუ-
ლებს. თავის მრივ, სტრატეგია შეიძლება იქცეს
პროცედურის უმნიშვნელოვანეს ელემენტად, რო-
მელიც აფასებს ხელისუფლების სხვადასხვა დო-
ნის ფუნქციონირების ეფექტიანობას.

გერმანიაში უარყვეს ტრადიციული მიღებობა
სტრატეგიული გეგმების ტერმინოლოგიის, ანა-
ლიტიკური და სტატისტიკური ნაწილებით დატ-
ვირთვის შესახებ. აქ უპირატესობას ანიჭებენ
ინვაციური გადაწყვეტილებების შემცველ რე-
ალისტურ პროექტებს, რომელიც ითვალისწი-
ნებს მოქალაქეთა მაქსიმალურ ჩართვას დაგემ-
მვისა და რეალიზების პროცესში. ამით ადგი-
ლებზე იქმნება გრძელვადიანი კოოპერაციული
სტრუქტურები, რაც უზრუნველყოფს კომუნიკა-
ციურობის ხარისხის ამაღლებას.

რუსეთში მოქმედებს „რუსეთის ფედერაციის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში უთანაბრობის შემცირების პროგრამა 2002-2010 წლებში და 2015 წლამდე პერიოდში“. რომელსაც ფედერალური და მიზნობრივი ხასიათი აქვს. მისი მთავარი ამოცანაა ეკონომიკურ განვითარების გამოთანაბრებისათვის პირობების შექმნა და სუსტი რეგიონებისათვის განვითარების სტარტუნგების უზრუნველყოფა.

ალოვადიან სტრატეგიას (2007-2010), რეფორმის შედეგებს 2007-2010 წლებისათვის, ასევე საქართველოს მთავრობის მმართველ პრინციპებსა და რეფორმებს.

ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს სახელმწიფო სტრუქტურები ამჟამად მუშაობენ ეროვნული განვითარების გეგმისა და რეგიონულ პოლიტიკაზე, რათა განისაზღვროს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების განვითარების გარკვეული ფორმა, ახალი მიმართულებები სამხარეო ადმინისტრაციებისათვის, რეგიონული სტრუქტურების როლი და სახელმწიფო ბიუჯეტის განაწილება მომდევნო ფინანსური წლების განმავლობაში. სახელმობრ, საქართველოს მთავრობის კანცელარიის რეგიონულ საკუთხთა და მდგრადად მომდევნო ინიციატივით უნდა მომზადდეს ცალკეული საელმწიფო პროგრამები რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების შესახებ, რომლითაც განისაზღვრება რესურსული პოტენციალის ამოქმედების, ინვესტიციების მოზიდვის შესაძლებლობები, შემუშავდება მეწარმეობის განვითარებისა და მოსახლეობის დასაქმების მასშტაბების გაზრდის წინადაღებები. დასახელებულ ჩარჩო-პროგრამაში გადამწყვეტი როდი სწორედ რეგიონებისა და ცალკეული ტერიტორიული ერთეულების საპროგრამო დოკუმენტებმა უნდა შეასრულონ.

განვლილმა პერიოდმა და საზღვარგარეთული გამოცდილების შესწავლამ გვიჩვენა, რომ რეგიონების ოკითმართველ ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტებში აუცილებელია შემუშავდეს პრაქტიკული დანიშნულების მქონე მეცნიერულად დასაბუთებული გაანგარიშებისა და განზრახულობათა ერთიანი დოკუმენტი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების სახით. ამ კუთხით იმერეთში გარკვეული ნაბიჯები გადაიღგა. კერძოდ, სამხარეო ადმინისტრაციის ეკონომიკური განვითარების სამსახურში მომზადდა მაჩვენებლობა სისტემა და გაწეული იქნა ორგანიზაციულ-მეთოდული ხელმძღვანე-

ლობა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში (11 მუნიციპალიტეტი) 2006-2008 წლების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების თაობაზე.

აღნიშნულის მიუხედავად მიგვაჩნია, რომ ქვეყანაში უნდა არსებობდეს ერთიანი მეთოდოლოგიური და მეთოდური ბაზა რეგიონული და მუნიციპალური პროგრამების დასამუშავებლად. როგორც განვლილმა პერიოდმა გვიჩვენა, ასეთი პროგრამების ახალი მოდელის შემუშავებამ საჭიროა უზრუნველყონა:

ა) რეგიონის ეკონომიკის სტაბილური განვითარების ხელშეწყობა რესურსული პოტენციალის ეფექტური გამოყენების საფუძველზე;

ბ) რეგიონის განვითარების პროგრამის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა პარმონიული სისტემის (ვერტიკალური და ჰორიზონტალურ ჭრილში) ფარგლებში, რაც გრძელვადიან და სტრატეგიულ ხასიათს უნდა ატარებდეს;

გ) რეგიონის ორგანიზაციულ-სამეწარმეო ინფრასტრუქტურის კორექტირება;

დ) რეგიონის ეკონომიკური და ეკოლოგიური უსაფრთხოების, ასევე ფინანსური ინტერესების დაცვა;

ე) რეგიონული და საელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების გამოყენების ოპტიმიზაცია, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის სპეციფიკისა და თითოეული მუნიციპალიტეტის რესურსული პოტენციალის გათვალისწინებით;

ვ) პროგრამის ეფექტიანი ინფრასტრუქტურის შექმნა, რომლითაც შესაძლებელი იქნება რეგიონის ინტერესების დაცვა ზემდგომ ორგანოებისა და რგოლებში.

ვფიქრობთ, აღნიშნული სახის თანამედროვე პროგრამა რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითადი ინგრედიენტი გახდება, რისთვისაც საქართველოს რეგიონებს სათანადო ინტელექტუალური და რესურსული პოტენციალი გააჩნიათ.

ლიტერატურა და ციტაციები:

1. „იმერეთის რეგიონის 2003-2005 წლების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამა”.
2. როგორ მოვამზადოთ რაიონის ეკონომიკური განვითარების გეგმა საქართველოს ახალი ადგილობრივი ოკითმართველობისათვის. საქართველოს დასაქმებისა და ინფრასტრუქტურის ეკონომიკური განვითარების სამსახურში მომზადდა მაჩვენებლობა სისტემა და გაწეული იქნა ორგანიზაციულ-მეთოდული ხელმძღვანე-
3. ჩихლაძე Н., Региональные проблемы экономических и финансовых отношений. Кутаиси, 2003.