

# სტრატეგიული დაგეგმვის როლი ადგილობრივი ტერიტორიული განვითარებისთვის



**ნიკოლოზ ჩიხლაძე,**

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, თეოლოგიის დოქტორი, ქუთაისის უნივერსიტეტის პროფესორი, აკ. წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი

**NIKOLOZ CHIKHLADZE,**

Doctor of Economics, Doctor of Theology, Professor of Kutaisi University, Professor of the Akaki Tsereteli State University,

## ანოტაცია

საბაზრო ურთიერთობების ჩამოყალიბების და სრულყოფის პროცესში სახელმწიფოს როლი ეკონომიკაში მკვეთრად შემცირდა, რამაც გარკვეული დისბალანსი და პრობლემები წარმოშვა ტერიტორიული ერთეულების ეკონომიკურ განვითარებაშიც. ეკონომიკური ძვრები საქართველოში ხასიათდებოდა ძველი, არაეფექტური, მკაცრი დირექტიული დაგეგმვის სისტემის ნგრევით. დაგეგმვის უალტერნატივო და სწრაფი უარყოფა რიგ შემთხვევებში ნეგატიურ შედეგებს იწვევდა. განვითარებულ ქვეყნებში კი, პირიქით - სტრატეგიული დაგეგმვის, როგორც განსაზღვრული მიზნების მიღწევისთვის კერძო და საზოგადოებრივ ძალისხმევითაა გაერთიანების საშუალების მიმართ, ინტერესი გაიზარდა. არსებული სახით სტრატეგიულმა დაგეგმვამ 1980-იან წლებში მოიპოვა პოპულარობა ევროპის რიგ ქვეყნებში. ეს განპირობებული იყო კონკურენციის ზრდით, მართვის მექანიზმების გართულებით, კლასიკური სოციალური პრობლემების გაღ-



**გოჩა უგულავა,**

ქუთაისის უნივერსიტეტის დოქტორანტი

**GOCHA UGULAVA,**

Doctoral Student of Kutaisi University

აწვევების ძიებაში წინსვლის სურვილით. ნაშრომში განხილულია სტრატეგიული დაგეგმვის პოზიტიური როლის შესახებ ადგილობრივი ტერიტორიული განვითარებისთვის.

*საკვანძო სიტყვები:* დაგეგმვა, კონკურენცია, მართვა, ტერიტორიული განვითარება, ეკონომიკური ზრდა, დირექტიული დაგეგმვა, ანალიტიკური ინსტრუმენტები.

## THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING IN LOCAL TERRITORIAL DEVELOPMENT

### Annotation

In the process of establishing market relations and their improvement the state's role in the economy has declined. This gave rise to some imbalances and problems in the economic development of the territorial units. Economic shifts in Georgia are characterized by the destruction of the old, inefficient, strict directive planning system. Fast denial of unalternative planning in some cases led to negative consequences. In developed countries, on the contrary - interest in

strategic planning as defined instruments private and public efforts has grown. The strategic planning gained popularity in the 1980s, in the number of European countries.. This was due to increasing competition and complicated management mechanisms. The paper deals with the positive role of strategic planning in the local territorial development.

**Key words:** *planning, competition, management, territorial development, economic growth, the directive planning, analytical tools.*

### შესავალი

დღევანდელ ეტაპზე, როდესაც ქვეყნის ეკონომიკაში სულ უფრო მკვეთრად აისახება განვითარების თანამედროვე ტენდენციები (გლობალიზაცია, მომსახურების სფეროს სწრაფი განვითარება, პოსტინდუსტრიული საზოგადოების ფორმირება, წარმოებაში ინტელექტუალური მდგენელის როლის ზრდა, თანამედროვე საზოგადოების ტოტალური ინფორმატიზაცია, ორგანიზების ქსელური ფორმების განვითარება, სოციალურ-ეკონომიკური ზრდის ტრადიციული წყაროების ამოწურვა და სხვა), სულ უფრო აქტუალური ხდება ადგილობრივი თვითგანვითარების ახალი გზებისა და გადამწყვეტი ფაქტორების მოძიება.

ადგილობრივი ტერიტორიული განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვისადმი და მისი პრაქტიკული რეალიზებისადმი მიდგომები ერთ-ერთი თანამედროვე აქტუალური პრობლემაა. პოსტსოციალისტურ საქართველოში დაგეგმვისა და მისი რეალიზების კუთხით ბევრი მნიშვნელოვანი პრობლემა წარმოიშვა. 1993 წლიდან საქართველოში სამჯერ (1993-1995, 1996-2000, 2001-2005 წლები) შემუშავდა ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საშუალოვადიანი გეგმები. 1994 წელს მიღებულ იქნა კანონი „ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატური საფუძვლების შესახებ“ (11.10.1994). სამი წლის შემდეგ, 1997 წლის ოქტომბერში მოქმედება დაიწყო ახალმა კანონმა, რომლის მიხედვით ინდიკატურმა გეგმამ სარეკომენდაციო ხასიათის დატვირთვა შეიძინა, ხოლო მისი საპროგნოზო გაანგარიშებით უნდა განსაზღვრულიყო სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი. აღნიშნული კანონის მიხედვით, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პროგრამებს შემუშავებდნენ საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს საერთო მეთოდური

ხელმძღვანელობით. ტერიტორიული განვითარების დაგეგმვის კუთხით არც დღევანდელი ვითარებაა სახარბიელო.

წარმოდგენილი სტატიის მიზანია განისაზღვროს კონცეპტუალური მიდგომები სტრატეგიული დაგეგმვის მიმართ, წარმოაჩინოს ცნობილ მკვლევართა და მიმდინარეობათა დამოკიდებულებები სტრატეგიული დაგეგმვის მიმართ, საკითხი წარმოადგინოს ტერიტორიულ ჭრილში და მოგვცეს საქართველოსათვის სათანადო დასკვნები და რეკომენდაციები.

### 1. სტრატეგიული დაგეგმვა სამეცნიერო ლიტერატურაში

სამეცნიერო ლიტერატურაში სტრატეგიული დაგეგმვის მრავალგვარ განმარტებას ვხვდებით. ზოგადი სახით, სტრატეგიული დაგეგმვა განისაზღვრება როგორც სტრატეგიის ფორმირების, რეალიზაციისა და მიღწეული შედეგების დასახულ მიზნებთან შესაბამისობის კონტროლის პროცესი. სტრატეგიული დაგეგმვის ობიექტად შეიძლება განვიხილოთ როგორც ფირმა, ასევე ქალაქი, თვითმმართველი ერთეული, რეგიონი, ქვეყანა.

მიუხედავად იმისა, რომ მართვის ზოგადი პრინციპები ერთიანია ფირმისა თუ თვითმმართველი ერთეულისთვის, თითოეული მათგანი მაინც რიგი თავისებურებებით ხასიათდება. სხვაობა დაკავშირებულია ტერიტორიული ერთეულის საქმიანობის სპეციფიკასთან, რომელიც ორიენტირებულია მოსახლეობის ეკონომიკური, სოციალური და სხვა საჯარო ინტერესების დაცვასა და მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებაზე, საჯარო პროდუქტის წარმოებაზე, ადამიანური პოტენციალის აღწარმოებისა და განვითარებისთვის პირობების შექმნაზე.

სტრატეგიული დაგეგმვა ტერიტორიული ერთეულის განვითარების თვალსაზრისით, გულისხმობს დასახული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელების ტექნოლოგიას, იმ თანამიმდევრობის დამუშავებას, რომელიც ორიენტირებული იქნება მოსახლეობის ცხოვრების დონის, პირობების შემდგომ გაუმჯობესება-განვითარებაზე. სტრატეგიული დაგეგმვა ერთდროულად პროცესიცაა და პროდუქტიც, ანუ მოიცავს როგორც სტრატეგიის დამუშავებას, ასევე მის კონკრეტიზაციას, სტრატეგიული გეგმის — დოკუმენტის სახით. ამდენად, ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვა არის სისტემატური და უწყვეტი პროცესი, რომლის მეშვეობითაც ადგილო-

ბრივი თემი, საზოგადოება აყალიბებს თავის მომავალს და ადგილობრივი რესურსების გათვალისწინებით განსაზღვრავს მისი მიღწევის ეტაპებს.

ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია განიხილება, როგორც ღონისძიებათა სისტემა, რომელიც მიმართულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გრძელვადიანი ამოცანების რეალიზებისთვის, ამ ამოცანათა გადაწყვეტაში ადგილობრივი რაციონალური წვლილის შეტანის გათვალისწინებით. ეს სტრატეგია ყველა ტერიტორიული ერთეულისთვის ერთგვაროვანი ვერ იქნება, რაც განპირობებულია ამ ერთეულების რესურსული უზრუნველყოფის, მეურნეობის სტრუქტურის, მიღწეული ღონის, ტრანსფორმაციის ტემპების და სხვა არსებითი განსხვავებებით. თავის მხრივ, მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა განისაზღვრება, როგორც ობიექტური (მაკროეკონომიკური პირობები, დარგობრივი სტრუქტურა, მდებარეობა, ბუნებრივი რესურსები და სხვა), ასევე სუბიექტური ფაქტორებით (მართვის მეთოდები). კრიზისის დაძლევისა და განვითარების რთულ პირობებში შედარებითი უპირატესობა უპირველესად იმ ერთეულებს გააჩნიათ, რომლებიც განვითარებისთვის იყენებენ მართვის ადეკვატურ მეთოდებსა და ინსტრუმენტებს.

ისტორიულად, სტრატეგიული აზროვნების აქტიური განვითარება გასული საუკუნის 50-იან წლებში საწარმოების ღონეზე იღებს საფუძველს, რაც შემდგომში ეკონომიკის სხვა ღონეებზეც გავრცელდა. სტრატეგიული დაგეგმვის თეორიულ და პრაქტიკულ ასპექტებს მრავალი სპეციალური კვლევა და სამეცნიერო ნაშრომი მიეძღვნა. ამ მიმართულების ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში დიდი როლი შეასრულეს ფ. აბრამსმა, რ. აკოფმა, ი. ანსოფმა, ჯ. კუინიმ, კ. ენდრიუსმა, მ. პორტერმა, პ. მინცბერგმა, ჩ. პოფერმა, ჯ. სტაინერმა, ა. ტომპსონმა და სხვებმა [1, გვ.144].

ტერმინი „სტრატეგიული დაგეგმვა“ პირველად გამოყენებულ იქნა გასული საუკუნის 60-იანი წლების ბოლოს. მისი პირვანდელი დანიშნულება იყო მიმდინარე დაგეგმვისა და მართვის მაღალ ღონეებზე განხორციელებული დაგეგმვისაგან გამიჯვნა. პირველად, თავისი არსით, სტრატეგიული დაგეგმვა გრძელვადიან დაგეგმვას წარმოადგენდა, რომლის მეშვეობითაც ხდებოდა დაგეგმვის ობიექტის განვითარების ტენდენციების მომავალზე გად-

ატანა. ამ მიდგომით, ყველაზე მნიშვნელოვანი შედეგები მიიღწეოდა ეკონომიკური ზრდის ეტაპზე, როცა ზრდის ტენდენციების პროგნოზირება პერსპექტივით ხდებოდა. თუმცა, 1960-იანი წლების მიწურულს საქმიანი გარემო არასაკმარისად სტაბილური გახდა და გრძელვადიან დაგეგმვაში გამოყენებული ექსტრაპოლირების მეთოდები პრაქტიკაში გამოუყენებლად იქცა. [2]

## 2. სხვადასხვა სკოლები და მიმდინარეობები სტრატეგიული დაგეგმვის მიმართ

ბოლო პერიოდში დაისახა ტენდენციები სტრატეგიული დაგეგმვის სფეროში არსებული მრავალი კვლევის შედეგების გააზრებისა და განხორციელებისთვის. ამგვარი მცდელობა თავიანთ ნაშრომში — „სტრატეგიების სკოლები“ განახორციელეს პ. მინცბერგმა, ბ. ალსტრენდმა და ჯ. ლემპელმა. მათი მოსაზრებით, სტრატეგიული აზრის განვითარების პერიოდში ჩამოყალიბდა რამოდენიმე მიმართულება, რომლებიც გარკვეული ნიშნების მიხედვით ათ ძირითად სკოლად იქნა დაჯგუფებული: დიზაინის, დაგეგმვის, პოზიციონირების, მეწარმეობის, კოგნიტური, სწავლების, ხელისუფლების, კულტურის, გარემოსა და კონფიგურაციის სკოლები. [3, გვ.330]

ნაშრომის დამუშავებისას ჩვენ მიერ განხილულ იქნა ზემოაღნიშნული სკოლების დებულებები და ძირითადი შეხედულებები სტრატეგიულ დაგეგმვასთან მიმართებით. საკითხის თეორიულ ჭრილში განხილვამ ცხადვყო, რომ სტრატეგიული აზრის განვითარების არსებულ ეტაპზე ჩამოყალიბდა სტრატეგიის დამუშავების პროცესის რამდენიმე მნიშვნელოვანი მოდელი, რომელთაც ერთდროულად ჰყავთ როგორც მომხრეები, ასევე მოწინააღმდეგეებიც.

სტრატეგიული დაგეგმვის თეორიისა და პრაქტიკის ანალიზი შესაძლებლობას გვაძლევს გამოვყოთ მისი განვითარების რამოდენიმე ძირეული პერიოდი [4, გვ.507]:

1) სტრატეგიული დაგეგმვის პოპულარობის დინამიური ზრდის ეტაპი, პერიოდი, როდესაც ეკონომიკის პრაქტიკულად ყველა სუბიექტი აქტიურად იყენებდა მას (1960-იანი წლების ბოლო პერიოდი — 1978 წ.);

2) სტრატეგიულ დაგეგმვაზე თითქმის სრული უარის გაცხადების პერიოდი (გასული საუკუნის 80-იანი წლები) გამოწვეული იყო ეკონომიკაში კრიზისული მოვლენების პროგნოზირების შეუძლებლობით;

3) სტრატეგიული დაგეგმვის თანდა-

თანობითი დაბრუნების ეტაპი, მაგრამ უკვე სრულიად ახალ თვისობრივ დონეზე, როცა გათვალისწინებულ იქნა განვლილი პერიოდის ნაკლოვანებები;

4) გრძელვადიანი სტრატეგიებიდან მოკლევადიანზე გადასვლის ეტაპი, საწარმოთა რეინჟინირინგისა და რეკონსტრუქციების მოცულობების შემცირება (1980-იანების ბოლო);

5) სრულყოფილ სტრატეგიულ დაგეგმვასთან დაბრუნების პერიოდი (1990-იანი წლების შუახანებიდან — თანამედროვეობამდე).

3. სტრატეგიული დაგეგმვა ტერიტორიულ ერთეულებში

თანამედროვე მიდგომებით, სტრატეგიული დაგეგმვა რეალიზდება სოციალური პარტნიორობის მექანიზმის მეშვეობით, რომელიც არის სტრატეგიის დამუშავებისა და რეალიზების მნიშვნელოვანი გზა.

ამ პრინციპით ფორმირებული სახელმწიფო პოლიტიკა განაპირობებს პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პრობლემების ეფექტური გადაწყვეტის მიზნით სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტებით წარმოდგენილი მოქალაქეების ურთიერთქმედებას. ევროპულ პრაქტიკაში ფართოდაა დანერგილი ამგვარი ინტეგრირებული მიდგომის შედეგად, ხელისუფლების სხადასხვა დონეების დიალოგით, ე.წ. „ქვემოდან-ზემოთ“ პრინციპის გამოყენებით, კონსენსუსის საფუძველზე მონაწილე მხარეთა ინტერესების გათვალისწინება [5, გვ.131].

ტერიტორიული ერთეულებისთვის კვლავაც დიდ პრობლემად რჩება დაინტერესებული მხარეების სოციალური პარტნიორობის საფუძველზე გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ჩართვის ფორმების, მეთოდების და გზების არცოდნა და გამუცდელობა. თუ უცხოელთათვის დამახასიათებელია დაგეგმვის პროცესში საზოგადოების აქტიური ჩართულობა, მათ ინიციატივებზე დაყრდნობა, ჩვენს შემთხვევაში ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესი და მონაწილეობა ამ პროცესებში შეზღუდულია და ის ძირითადად დასახლების სივრცით-ტერიტორიული განაშენიანების გეგმისადმი ზოგადი ყურადღებით შემოიფარგლება. ასევე უმნიშვნელო ინტერესს იჩენენ ბიზნეს-სტრუქტურებიც — ტერიტორიული განვითარებისთვის დარგთაშორისი და სექტორთაშორისი თანამშრომლობა, მათი წარმოდგენით, ნაკლებად მიმზიდველი თემაა. ადგილობრივი ხელისუფლებაც ხშირად ვერ აიგივებს სექტორთაშორისი თანამშრომლობის, საზოგადოებისა და ბიზნესის წარმო-

მადგენელთა აქტიურობის როლს, მათ მნიშვნელობას სტრატეგიული ინიციატივების, პროგრამებისა და პოლიტიკის ფორმირების, რეალიზებისა და შეფასების საქმეში.

ჯერ კიდევ ადრეულ თვითმმართველობის რეფორმის გატარებამდე არსებული „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით, როგორც ადგილობრივი მმართველობის, ასევე თვითმმართველობის კომპეტენციას განეკუთვნებოდა დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება. სხვა საკითხია, თუ რა ხარისხით ხდებოდა ამ უფლებამოსილების განხორციელება, რა მეთოდოლოგიური ბაზა არსებობდა ამ პროგრამების დამუშავებისთვის, რამდენად რეალური და შესრულებადი და არა დეკლარაციული იყო ისინი.

საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ჩამოყალიბების პერიოდისთვის (1997-1998 წლები) საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის შესახებ“ (მე-7 მუხლის პირველი პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით) ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენციად განისაზღვრა დაქვემდებარებული ტერიტორიის კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება.

ტერიტორიულ ერთეულებში წარმოიშვა პრაქტიკული დანიშნულების მქონე, მეცნიერულად დასაბუთებული გაანგარიშებისა და განხრახულობათა ერთიანი დოკუმენტის შემუშავების აუცილებლობა. მით უმეტეს, რომ თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოთა შორის ადგილი ჰქონდა საკრებულოთა სისტემატურ მოთხოვნას, რაიონული ბიუჯეტები განხილულიყო სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების საფუძველზე.

სტრატეგიული განვითარების პროგრამის ფორმირების აუცილებლობა განისაზღვრა:

1. მიმდინარე გადაწყვეტილებების მიღებისას სტრატეგიული მიზნების გასათვალისწინებლად;
2. რეგიონის განვითარების რეგულირების უზრუნველსაყოფად;
3. ეკონომიკური და სოციალური განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრისთვის;
4. ძლიერი და სუსტი მხარეების, ინდივიდუალური განსაკუთრებულობების გამოსავ-

ლენად;

5. რეგიონის ეკონომიკაში ინვესტიციების მოსაზიდად და სხვა პრობლემათა გადასაწყვეტად. [6, გვ. 48]

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.

აღნიშნული დოკუმენტის შესაბამისად, საქართველოს რეგიონებში შემუშავდა 2003-2005 წლების სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროგრამები.

საქართველოში 2006 წლის 24 ივლისს ძალადაკარგულად გამოცხადდა კანონი „ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატური დაგეგმვის საფუძვლების შესახებ“, თუმცა ამით მაკროდონეზე გარკვეული უხერხულობები მაინც არ შექმნილა. კერძოდ, საქართველოს მთავრობამ მოამზადა „საბაზისო მონაცემები და მიმართულებები 2007-2010 წლებისთვის“, რომელიც მოიცავს საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიანი სტრატეგიის მიმართულებებს და რეფორმის მოსალოდნელ შედეგებს 2007-2010 წლებისთვის.

2007 წლის 28 დეკემბერს მიღებული იქნა საქართველოს მთავრობის #300 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შედგენის მიზნით განსაზღვრულ დონისძიებათა, ძირითად მონაცემთა და მიმართულებათა შემუშავებელი სამთავრობო კომისიის შესახებ“. ამ აქტის მიხედვით, ავტონომიური რესპუბლიკების შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოებისა და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულების — გუბერნატორების მიერ წარდგენილი ინფორმაცია შესაბამისი განხილვების შემდეგ აისახება ქვეყნის 2009-2012 წლების ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში.

ამჟამად საქართველოს ყველა რეგიონს აქვს განვითარების სტრატეგია, რომელიც დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის მიერ. სამწუხაროდ, მუნიციპალიტეტებში ამ მხრივ გაურკვეველი მდგომარეობაა.

თანამედროვე მენეჯმენტის ამ გამოცდი-

ლი მეთოდის მაღალი ეფექტურობა პრაქტიკითაა დადასტურებული. სტრატეგიული დაგეგმვის ყველა პროცედურა, შესაბამისი ადაპტაციის პირობებში, შეიძლება წარმატებით იქნას გამოყენებული არა მხოლოდ სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომპლექსური პროგრამების დამუშავებისას, არამედ ანტიკრიზისული ზომების გატარებისას, მასშტაბური ინფრასტრუქტურული პროექტების მართვაში და განვითარების სხვა მიმართულებებშიც. ანუ, სტრატეგიითა შემუშავების ძირითად მიზნებს წარმოადგენს ბოლო დროს გამძაფრებული კონკურენცია, მათ შორის საერთაშორისო მასშტაბებითაც, მართვის მექანიზმების შემდგომი გართულება და ტიპური ადგილობრივი პრობლემების გადაჭრისთვის მუდმივი სწრაფვა.

ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მათ წინაშე არსებული სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის პრობლემების სიმწვავეს გათვალისწინებით, გასააზრებელია სტრატეგიითა განსაზღვრისა და დამუშავების აუცილებლობა, რომელიც ორიენტირებული იქნება უმუშევრობის შემცირებისა და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარების საკითხებზე. ამ საქმიანობის ძირითად მიზნებს წარმოადგენს:

— ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკაში მიმდინარე ცვლილებების გააზრება და მათ მიმართ ერთიანი მიდგომების ფორმირება;

— განვითარების მიმართულების განსაზღვრა;

— ეკონომიკური პოლიტიკის სფეროში მოღვაწე ძირითადი აქტორების — ხელისუფლების, ბიზნესისა და საზოგადოების სავარაუდო ქცევის წინასწარი განსაზღვრა, რაც მსჯელობისა და მათთან ინფორმაციის გაცვლის საფუძველზე ხორციელდება;

— ადგილობრივი ეკონომიკური პოტენციალის ზრდისთვის საერთო ხედვებისა და მიდგომების ჩამოყალიბება;

— ეკონომიკური პოლიტიკის სუბიექტებისთვის, მათი მოქმედებების მიზანმიმართულობისა და კოორდინირების ზრდის მეშვეობით, გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში ხელის შეწყობა.

სტრატეგიის ფორმირების მოტივაცია ძირითადად ორ მნიშვნელოვან მიმართულებას მოიცავს. პირველი — ადგილობრივი ბიზნესისთვის ინფორმაციის მიწოდება, თუ რა საქმიანობას ეწევა ხელისუფლება ეკონომიკის სფეროში, იმ პრიორიტეტული მიმართულებების გამოკვეთა, რომელთა სტიმულირებასა და მხარდაჭერას განახორციელებს იგი. მეორე

— ეკონომიკური პოლიტიკის რეალიზებაში რაც შეიძლება მეტი მონაწილის ჩართვა. ამით სტრატეგიული დაგეგმვის მეთოდი განიხილება, როგორც ურთიერთგაგების მიღწევისა და ქმედებათა კოორდინაციის მძლავრი საშუალება.

სტრატეგიული დაგეგმვის დანერგვა საშუალებას იძლევა:

— წინასწარ განისაზღვროს განვითარების პირობები, რათა შესაძლო მოვლენებზე მოქმედებები იმგვარად დაიგეგმოს, რომ მოხდეს ნეგატიური ეფექტების მინიმიზება და პოზიტიური ეფექტების მაქსიმიზება;

— განხორციელდეს არსებული პოტენციალის წინასწარი კომპლექსური შეფასება;

— დაისახოს საერთო მიზნები და მიღწეული იქნას კონსენსუსი — განვითარების მიზნებზე საზოგადოებრივი თანხმობის მიღწევა სტრატეგიული დაგეგმვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი და უძლიერესი მხარეა;

— მოხდეს რესურსების ოპტიმალურად და ეფექტიანად განაწილება, მათი მთავარ მიმართულებებზე კონცენტრირება;

— კოორდინირებაში იქნას მოყვანილი განვითარების სხვა ადგილობრივი პროგრამები;

— მიზნებისა და ამოცანების დასახვის გზით შეიქმნას მოძრაობის მიმართულების განსაზღვრის, შედეგების გაზომვისა და შეფასების ეფექტური ინსტრუმენტი.

მოკლედ მიმოვიხილოთ ის ფაქტორები და პრობლემები, რომლებიც განაპირობებენ ტერიტორიული განვითარების დაგეგმვაში არსებულ დაბალ ეფექტურობას. ამ მიმართულებით უმთავრესი ინსტიტუციური ხასიათის პრობლემების არსებობაა. რამოდენიმე ძირეულ ფაქტორს შორის პირველ რიგში აღსანიშნავია რეალური დეცენტრალიზაციის განხორციელების პროცესის შეფერხება. საქართველოში ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების მართვა და დაგეგმვა ცენტრალურ დონეზე ხდება. თავად ტერიტორიული ერთეულების როლი მხოლოდ წინადადებების წარდგენითა და მცირე დედეგირებული ფუნქციების განხორციელებით შემოიფარგლება. [7]

ამ ვითარებას ხელს უწყობს ის ფაქტორიც, რომ ტერიტორიული ერთეულებიდან, უმეტესს ძალზე მწირი ფინანსური და სხვა რესურსული შესაძლებლობები გააჩნია. მათ ბიუჯეტებს არა აქვთ საკმარისი საკუთარი შემოსავალი, რომ მასშტაბური განვითარების პროექტები თავად დააფინანსონ, ხოლო რეგიონულ სტრუქტურებს საერთოდ არ

გააჩნიათ საკუთარი ბიუჯეტები, როგორც ფინანსური ინსტრუმენტი. [8] იგივე შეიძლება ითქვას სხვა რესურსებთან მიმართებაშიც: მუნიციპალურ საკუთრებაში მიწისა და ქონების რეალური, სტაბილური და ჩამოყალიბებული ბაზის არ არსებობა აფერხებს ამ პროცესს. შედეგად განვითარების მიმართულებების ზოგადი განსაზღვრა, ღონისძიებათა დაგეგმვა, დაფინანსება და მათ განხორციელებასე კონტროლი ხისტად ცენტრალიზებულია, რაც, რა თქმა უნდა ამცირებს ადგილობრივი ინსტიტუციების როლს ამ პროცესებში, ხოლო თავად პროცესს მოუქნელს ხდის, ართულებს მიმდინარეობის კონტროლს, ამცირებს ცვლილებათა დაგეგმვისა და შეტანის ოპერატიულობას, ჯამში ეცემა მთლიანად პროცესის ეფექტურობა.

საყურადღებოა ბოლო პერიოდში რეგიონული განვითარების ერთიანი პოლიტიკის განსაზღვრაში „უთანაბრობის დაძლევის“ პოლიტიკის პრევალირება. ამ პოლიტიკის ფარგლებში პრიორიტეტულია ღარიბი და ჩამორჩენილი ერთეულების მხარდაჭერის ღონისძიებები და არა განვითარების სტაბილურობის უზრუნველყოფისთვის ღონისძიებების გატარება. პრაქტიკულად ეს გამოიხატება ნაკლებშემოსავლიანი ბიუჯეტების დეფიციტების გამოთანაბრებით შევსებაში, რაც ღონიერი ერთეულების დესტიმულირებას იწვევს. ამგვარი განვითარების ღონის გამოთანაბრების პოლიტიკამ დღეისთვის თავისი თავი ამოწურა. სწორი სტიმულების არქონის პირობებში, არსებული რესურსებისა და სტრატეგიული პრიორიტეტების ბაზაზე განვითარების დაგეგმვისა და ღონისძიებათა განხორციელების ნაცვლად ტერიტორიული ერთეულების განვითარების ღონის მექანიკურმა გამოთანაბრებამ, ზოგიერთი ერთეულის განვითარების ფორსირების ფონზე, სხვა ერთეულების ჭარბი დეინდუსტრიალიზაცია და დეპრესია გამოიწვია, რამაც კიდევ უფრო გააღრმავა დისპროპორციები მათ შორის. ამდენად, ამ გზით წარმოშობილი ახალი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების კომპლექსი განსაზღვრავს და დღის წესრიგში აყენებს ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების მართვის ეფექტურობის ზრდის აუცილებლობას და მოითხოვს სტრატეგიულ აზროვნებაზე და პროგრამული მართვის განახლებულ მეთოდოლოგიაზე დაფუძნებულ ახალ კომპლექსურ მიდგომებს. ყოველივე ეს თავს იყრის განვითარების ღონის გამოთანაბრებისა და სხვაობათა შემცირების პოლი-

ტიკიდან სტრატეგიული დაგეგმვის და მართვის პროგრამულ-მიზნობრივ მეთოდებზე გადასვლის აუცილებლობაში.

ტერიტორიული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება ადგილობრივი ხელისუფლების ცენტრალური ფუნქციაა, რომელიც განსაკუთრებით აქტუალური დღევანდელი ტრანსფორმაციის პერიოდში. თუ ეკონომიკური პროცესები თვითდინებით წარმართა, მთლიანი ტრანსფორმაცია მტკივნეული იქნება; იმავედროულად, თუ ადმინისტრაცია აქტიურად იმოქმედებს ეკონომიკური განვითარების პროცესებზე, გამოიყენებს არსებულ უპირატესობებს და შექმნის ახალს, „ახალი ეკონომიკის“ ჩამოყალიბება და განვითარება მინიმალური დანახარჯებით იქნება შესაძლებელი.

ჩვენთან, სამწუხაროდ, ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა მუშაობის უსისტემო სტილი მრავალ პრობლემას განაპირობებს, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული საკითხებიც უკანა პლანზეა წანაცვლებული. რეალურად, ადგილობრივი ხელისუფლება ძირითად პოლიტიკურ საკითხად აღიქვამს წლიური ბიუჯეტის ფორმირებას.

ამ მიდგომის არასაკმარისობა უკვე ვლინდება ჯერ ერთი, განვითარების პროცესების სირთულისა და დაჩქარების გამო და მეორეც, საზოგადოებრივი და კერძო პარტნიორობის სულ უფრო მეტად გაერცვლების გამოც, რაც მრავალი ინსტიტუციის ძალისხმევის კოორდინაციას და შესაბამისი მიმართულების მიცემას მოითხოვს. ამის ნათელი გამოძახატველია თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებათა განმსაზღვრელ საკანონმდებლო ნორმაში სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავების ვალდებულების თაობაზე ჩანაწერის ცვლილებების ევოლუცია.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიხედვით მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებათა ჩამონათვალი არ შეიცავს თვითმმართველობის ვალდებულებას ტერიტორიული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ზრუნვისთვის. პროგრამების, სტრატეგიების, სამოქმედო გეგმებისა და პროექტების შემუშავება, დამტკიცება და შესრულება მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებათა განხორციელების ზოგად ფორმებსა და მექანიზმებს წარმოადგენს. ამდენად, ტერიტორიული ერთეულის ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვა თვითმ-

მართველობის საქმიანობის პრიორიტეტების მიღმა დარჩენილი — ის არაა სავალდებულო ხასიათის, თუმცა, თუ თვითმმართველობა ამ საკითხზე იზრუნებს, თითქოს მას არც არავინ დაუშლის. ამიტომაც, რომ ყველა სხვა სახის საქმიანობა (მათ შორის ბიუჯეტის ხარჯების მიმართულებებისა და პრიორიტეტების განსაზღვრა) არ ეფუძნება განვითარების მიზნების ერთიან, მწყობრ, ჩამოყალიბებულ ხედვას, სტრატეგიას და მეტწილად სპონტანურია. იგი ატარებს არასისტემურ, კამპანიურ, ხშირად გაუაზრებელ ხასიათს და მისი სამწუხარო შედეგია არაეფექტიანობა.

#### დასკვნები

დღესდღეობით, სრულყოფას საჭიროებს ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების სისტემა. აუცილებელია რეგიონული და თვითმმართველი ერთეულების ეკონომიკური პოლიტიკის მიზნების, ამოცანებისა და რეალიზების მეთოდების განსაზღვრა, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის პროცესში არსებული სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გადაწყვეტაში თვითმმართველობების როლის გაზრდა.

განხილული მდგომარეობის ანალიზით, ცხადია, რომ ბოლო დროს ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების მართვის ინსტრუმენტების დანერგვასა და მისი მეთოდების სრულყოფის ამოცანათა აქტუალობიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია:

1) სტრატეგიული დაგეგმვის, როგორც ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების მძლავრი ინსტრუმენტის, აქტიური დანერგვა-გამოყენება, ამისთვის შესაბამისი საკანონმდებლო და სხვა სარეგულაციო-ნორმატიული ცვლილებების განხორციელება;

2) ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის სტანდარტების შემუშავება-დანერგვა, სტრატეგიული დაგეგმვის პროცესის ერთიანი მეთოდოლოგიის, ინსტრუმენტების, ეფექტურობის ინდიკატორების შემუშავება-დანერგვა;

3) ანალიტიკური ინსტრუმენტებისა და ცნებათა კომპლექსის შემდგომი დამუშავება-დახვეწა, რაც სტრატეგიული დაგეგმვის ეფექტურ გამოყენებას უზრუნველყოფს კონკურენტუნარიანობის ზრდის, ტერიტორიათაშორისი ურთიერთქმედების მექანიზმების სრულყოფის, განვითარების დაჩქარების მიზნების მისაღწევად;

4) სხვადასხვა დონეების სტრატეგიების შეთანხმებისა და სინქრონიზების მექანიზმების სრულყოფა, რაც ზრდის ტემპების დაჩ-

ქარებას და უზრუნველყოფს საბიუჯეტო სახსრების ეფექტიან გამოყენებას;

5) სოციალურ პარტნიორობაზე დაფუძნებული სხვადასხვა აქტორების ეფექტური თანამშრომლობის უზრუნველყოფა სტრატეგიული დაგეგმვის მთელი პროცესის განმავლობაში, კერძო-სახელმწიფოებრივი პარტნიორობის წახალისება;

6) საჭიროა შესწავლილ იქნას და განზოგადდეს მოწინავე უცხოური გამოცდილება საკითხთან დაკავშირებულ მოხელეთა სწავ-

ლება, კვალიფიკაციის ამაღლება სტრატეგიული დაგეგმვის ინსტრუმენტების პრაქტიკაში დასანერგად, სტრატეგიული დაგეგმვის ფართო გამოყენების პოზიტიური გამოცდილების დაგროვება;

7) ჩატარდეს საკითხის შემდგომი კვლევა, გამოიკვეთოს ტერიტორიული ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიულ დაგეგმვაში არსებული პრობლემები და დაისახოს მისი სრულყოფის გზები.

#### ლიტერატურა:

1. **Спирина А.**, Характеристики катеоретических подходов к стратегическому планированию на предприятии. Молодой ученый. – 2012. –№1. –Т.1.
2. Школы стратегического планирования. Электронный ресурс – Стратегическое управление и планирование: <http://www.stplan.ru/articles/theory/stplschl.htm>
3. **Минцберг Г.**, Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по дедьям стратегий менеджмента. СПб.: Питер., 2002.
4. **Wilson I.**, Strategic Planning for the Millennium: Resolving the Dilemne. Long Range Planning. 1998. V. 31 –№4.
5. **Hoefsloot A., Berg L.**, Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992.
6. **ღავთაძე გ., ჩიხლაძე ნ.**, იმერეთის მხარის ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები აკ.წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ქუთაისი, 2009.
7. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“.
8. **ჩიხლაძე ნ., რუსაძე ნ.** ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის «თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები – 2015» შრომების კრებული. (თანაავტორობით, 0,5 ნ.თ.), ქუთაისი, 2015. <http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>

#### References

1. **Spirina A.** Characteristics of theoretical approaches to strategic planning company. Young scientist. - 2012. - №1. - Vol.1.
2. Strategic Planning Schools. Electronic resource - Strategic management and Planning:<http://www.stplan.ru/articles/theory/stplschl.htm>
3. Mintzberg, Strategy School. Strategic safari: excursion in the wilds strategies management. SPb .: Peter. 2002.
4. **Wilson I.**, Strategic Planning for the Millennium: Resolving the Dilemne. Long Range Planning. 1998. V. 31 –№4.
5. **Hoefsloot A., Berg L.**, Successful examples of participatory region planning at the meso-level. 1992
6. **Ghvtadze C., N. Chikhladze.**, Imereti region and economic conditions and prospects. Ak.Tseretlis State University, Kutaisi, 2009
7. The Organic Law»Local Government Code«.
8. **Chikhladze M., N. Rusadze.** Main aspects of Local economic activity. International scientific-practical conference «Modern development of economic, legal and social issues “ - 2015» Works. (Co-authored, 0.5 n.t.), Kutaisi, 2015 <http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf>