

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

ლევან კერესელიძე

**უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების
სრულყოფა თბილისის მუნიციპალური მართვის სისტემაში**

ბიზნესის ადმინისტრირების დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად წარდგენილი დისერტაციის

ავტორეფერატი

სადოქტორო პროგრამა ბიზნესის ადმინისტრირება - 02 შიფრი

თბილისი

2018 წელი

© საავტორო უფლება „ლევან კერესელიძე“, 2018

სამუშაო შესრულებულია საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში
ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი
ბიზნესის ადმინისტრირების დეპარტამენტი

მეცნიერ-ხელმძღვანელი

ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
პროფესორი:

/ა. აბრალავა/

ოფიციალური რეცენზენტი

/ /

ოფიციალური რეცენზენტი

/ /

დაცვა შედგება 2018 წლის „-----“ ----- საათზე,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების
ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოს კოლეგიის სხდომაზე, კორპუსი -----,
აუდიტორია -----

მისამართი: 0175, თბილისი, კოსტავას 77.

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება სტუ-ს ბიბლიოთეკაში,

ხოლო ავტორეფერატისა - ფაკულტეტის ვებ-გვერდზე: (www.gtu.ge)

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი:

პროფესორი

/ /

Resume

The thesis - "Improvement of Authority and Functional Mechanisms in Tbilisi Municipal Management System" - consists of the introduction and three chapters.

Topicality of the topic. the state has certain functions. It is necessary to establish an important system of governmental bodies. The attention shall be paid to the organizational division of the ruling units. The functions shall be distributed among the various bodies so as to be impossible to gain control over the state body.

The issue of territorial self-governance is a significant part of the general, optimal organization's problem. Although the administrative body has certain rights, it is not obliged to solve all the issues independently. There may occur many problems in place. Their objective solution is very difficult for the central authorities. But there is a way out. The structures under their subordination, operating in place, shall be granted certain rights. Their correct distribution will facilitate the quality, efficient and effective work of the state structures. There are contradictions related to the decentralization in Georgia. The main among them is the old practice of governance, the influence of the past. It is difficult to communicate between different levels of government. The problem is created by mentality and low efficiency of institutions. The self-governing body shall necessarily have freedom of action. It shall be able to make a decision without a government's authorization, independently provide solutions to existing problems. The role of self-governing body shall be increased in the sphere of local budget, finances and taxes. It is also necessary to transfer relevant property and other material resources to local self-governing bodies. This is a current problem which shall be necessarily resolved.

Research of authorization and functional mechanisms improvement issues in the municipal management system is quite popular and voluminous in foreign and Georgian scientific literature. We can find many works about above-mentioned. Nevertheless, the issue does not lose an importance. On the contrary, the interest becomes deeper towards it.

It is necessary to carry out scientific research of these issues in order to avoid difficulties.

In addition, in the introduction we will consider the objectives and tasks of the research, the research subject and object, the state of study, the scientific novelty and the practical importance of the work.

The first chapter of the paper - "Distribution of Powers and Functions between Municipal Management Levels" pays attention to the following issues: methodological aspects of distribution of powers and functions between state and local executive bodies; basic principles and directions for defining functions in the municipal management system.

The second chapter of the paper – “Motivation for Distribution of Powers in Municipal Management and Realization Mechanisms” deals with the determination of municipal issues and determiners drafted by it; methodological recommendations for the formation of effective mechanisms for municipal management.

The third chapter of the paper – “Mechanisms of Quality Assurance of Municipal Management” - assesses the ways of elaborating and realizing municipal management quality policies, also the issues of elaboration of methodology of quality assessment of municipal management.

The final part of the paper summarizes and generalizes the results of the research.

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება

საკვლევი თემის აქტუალობა. საქართველოს, სისტემური ცვლილებების განხორციელება მმართველობის ცენტრალიზებული სისტემიდან დემოკრატიულ სისტემაზე გადასვლის პროცესში უწევს. ცვლილები გულისხმობს რეფორმებს. ასეთ დროს მნიშვნელოვანია სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვის ხარისხის ამაღლება. ეს პოლიტიკა უნდა დაეფუძნოს მუნიციპალიტეტის საზოგადოებრივი განვითარების სტრატეგიულ მიზნებს; აუცილებლად უნდა იყოს გათვალისწინებული მომხმარებლის ინტერესები. ყურადღება უნდა მიექცეს საზოგადოებრივი სიკეთების ხარისხს. შესრულებული ფუნქციების შედეგს.

აღნიშნული საკითხების გადაწყვეტის აუცილებლობამ განაპირობა პრობლემის აქტუალობა.

კვლევის მიზანი და ამოცანები. კვლევის მიზანი იყო მუნიციპალურ მართვაში უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების გამიჯვნის თანამედროვე მდგომარეობის შეფასებისა და გაუმჯობესების კონკრეტული მიმართულებების განსაზღვრა და მუნიციპალურ დონეზე მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმების შემუშავება. ამ მიზნიდან გამომდინარე, საჭირო გახდა შემდეგი ლოგიკურად დაკავშირებული ამოცანების გადაჭრა:

1. მუნიციპალურ მართვაში უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების გამიჯვნის მეთოდოლოგიური ასპექტების განხილვა;
2. მუნიციპალური მართვის სისტემაში ფუნქციათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპებისა და მიმართულებების წარმოჩენა;
3. მუნიციპალურ მართვაში უფლებამოსილებათა განაწილების მოტივებისა და მექანიზმების განსაზღვრა;
4. სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების შემადგენელი დეტერმინანტების ანალიზი;
5. მუნიციპალური მართვის მექანიზმების სრულყოფის საკითხები;

6. მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზაციის გზების დადგენა;

7. მუნიციპალური მართვის ხარისხის მაჩვენებლების გაანგარიშებისათვის მეთოდური მიდგომების შემუშავება.

კვლევის საგანი და ობიექტი. კვლევის საგანს წარმოადგენდა მუნიციპალური მართვის დონეებს შორის უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების სრულყოფის კვლევა; ხოლო ობიექტად გვევლინება თბილისის მუნიციპალური მართვის სისტემა.

კვლევის თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძველს და ინფორმაციულ ბაზას წარმოადგენს უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების სრულყოფა შესაბამისი მონაცემების მოპოვება, დამუშავება. ისტორიული და შედარებითი ანალიზის ჩასატარებლად გავაცნობიერე უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების თანამედროვე მდგომარეობა. კვლევის საინფორმაციო ბაზაა საქართველოს მთავრობის დადგენილებები, ქართველი და უცხოელი მეცნიერებისა და სპეციალისტების სამეცნიერო და პრაქტიკული ხასიათის ნაშრომები, საკანონმდებლო და ნორმატიული აქტები.

კვლევის მეცნიერული სიახლე განისაზღვრება უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხების კომპლექსური შესწავლით, ანუ წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების სრულყოფის კვლევას თბილისის მუნიციპალური მართვის სისტემაში.

კვლევის პროცესში მიღებული შედეგები შეიცავს სიახლის შემდეგ ელემენტებს:

- 1. სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების შემადგენელი დეტერმინანტების ანალიზის საფუძველზე დასახულია უფლებამოსილებების გამიჯვნის სრულყოფის მიმართულებები;

- 2.შემოთავაზებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემური მონიტორინგის ალგორითმი და სტრატეგიული დაგეგმვის სისტემის მოდელი.
- 3.მოცემულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასებისადმი მეთოდური მიდგომის შემუშავების პრობლემის ავტორისეული გადაწყვეტა მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნების მისაღწევად.
- 4. შემუშავებულია მაჩვენებელთა სისტემის მოდელი, ჩატარებული მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების კვლევის მასალებზე დაყრდნობით.
- 5.შეფასებულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შესაძლო პერსპექტივები საერთო ინტეგრალური მაჩვენებლის საფუძველზე.
- 6. მოცემულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასება და შედარებითი ანალიზი თბილისსა და სხვა მუნიციპალიტეტებში.

მიღებული შედეგების პრაქტიკული მნიშვნელობა. ეს კვლევა გვაძლევს ტერიტორიული მართვის ხარისხზე კონცეპტუალური წარმოდგენის გაფართოების საშუალებას, ასევე პრაქტიკულ რეკომენდაციებს, შეგვიძლია ამა თუ იმ პრობლემაზე ვისაუბროთ და გამოვიტანოთ შესაბამისი დასკვნა, რათა სრულფეროვან თბილისის მუნიციპალური მართვის სისტემა.

გარდა ამისა, ნაშრომის ანალიტიკური და ფაქტობრივი მასალა, დასკვნები და თეორიული დებულებები შეიძლება გამოვიყენოთ, მუნიციპალური მართვის დონეებს შორის უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განაწილების თანამედროვე მდგომარეობის შესაფასებლად. შევძლოთ, შევიმუშავოთ მუნიციპალურ დონეზე მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმები.

ნაშრომში წარმოდგენილი საკითხები შეიძლება გამოვიყენოთ უმაღლეს სასწავლებლებში შესაბამისი თემატიკის სწავლებისას.

კვლევის შედეგების აპრობაცია. კვლევის შედეგების აპრობაცია განხორციელდა საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკულ კონფერენციებზე - თემებზე: „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“ (სტუ, 2017); „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“ (სტუ, 2018);

კვლევის შედეგების პუბლიკაციები. სადისერტაციო კვლევის პრობლემებთან მიმართებაში ავტორის მიერ 3 სამეცნიერო სტატია არის გამოქვეყნებული უნივერსიტეტის სადისერტაციო საბჭოს მიერ რეკომენდირებულ სამეცნიერო-პრაქტიკულ ჟურნალში: „ეკონომიკა“.

ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა. სადისერტაციო კვლევა შედგება შესავლისგან, სამი თავისა და 7 ქვეთავისაგან, დასკვნისაგან, გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხისაგან - 115 დასახელების (მათ შორის: ქართულენოვანი - 81; უცხოენოვანი - 34;) რომელიც მთლიანობაში მოიცავს კომპიუტერული წესით ნაბეჭდ - 169 გვერდს.

ნაშრომის ძირითადი შინაარსი

ხელისუფლების ორგანიზაციის პრობლემის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს უფლებამოსილებითი და ფუნქციონალური მექანიზმების სრულყოფის საკითხები მუნიციპალური მართვის სისტემაში. მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს გარკვეული უფლებები, არ არის ვალდებული, რომ ყველა საკითხი თვითონ გადაჭრას. ადგილზე შეიძლება უამრავი პრობლემა წარმოიშვას. მათი ობიექტურად გადაჭრა ძალიან რთულია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისათვის. თუმცა გამოსავალი არსებობს. ადგილზე მოქმედ, მათ დაქვემდებარებაში მყოფ სტრუქტურებს აუცილებლად უნდა მიენიჭოს გარკვეული უფლებები. მათი სწორი გადანაწილება ხელს შეუწყობს სახელმწიფო სტრუქტურების ხარისხიან, გამართულ და ეფექტურ მუშაობას. უნდა გაიზარდოს

თვითმმართველობის როლი ადგილობრივი ბიუჯეტის, ფინანსების და გადასახადების სფეროში. ასევე, აუცილებელია შესაბამისი ქონების და სხვა მატერიალური რესურსების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის. **ნაშრომის პირველ თავში, „უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების გამიჯვნის საკითხები მუნიციპალურ მართვაში“**, განხილულია: მუნიციპალურ მართვაში უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების გამიჯვნის მეთოდოლოგიური ასპექტები; მუნიციპალური მართვის სისტემაში ფუნქციათა განსაზღვრის ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები.

რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ერთ-ერთ პრინციპს წარმოადგენს უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განაწილება მუნიციპალური მართვის დონეებს შორის. აქედან გამომდინარე, ნაშრომის პირველ თავში გამოვიკვლიეთ სახელმწიფო და ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებისა და ფუნქციების განაწილების თეორიული და მეთოდოლოგიური ასპექტები.

მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ საზღვარგარეთის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტების განვითარების ტენდენციების შესწავლა, „საზღვარგარეთის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტების გამოცდილების გაზიარებისას მივედით დასკვნამდე რომ აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას ჩვენი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური თავისებურებანი და ტრადიციები.“

ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის რეალიზაციის შედეგად მოხდა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა, მაგ. გვაქვს 64 მუნიციპალური და 5 ქალაქური ტიპის(თბილისი, რუსთავი,ქუთაისი, ბათუმი ფოთი;) წარმონაქმნი.

ერთ-ერთ საშუალებად, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების რეალიზაციის შესაძლებლობას იძლევა, ჩვენ მივიჩნევთ ადგილობრივი მნიშვნელობის უფლებამოსილებების საკითხების როგორც განსაკუთრებული სახის მომსახურებების განხილვას,

რაც თავის მხრივ უფლებამოსილებების ნორმატიულ-სამართლებლივი, ფინანსური და ტექნიკური (ტექნოლოგიური და ორგანიზაციული) კომპონენტების განხილვას გულისხმობს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების რეალიზაციის ოპტიმიზაციისათვის ჩვენ გთავაზობთ გამოყენებული იქნეს მართვის ინსტრუმენტები, რომლებიც შეიცავენ:

1)სახელმწიფო ორგანოების ტერიტორიულ ქვედანაყოფებსა და ქვეყნის სუბიექტების სახელმწიფო ორგანოებს შორის საქმიანობის კოორდინაციის სტრუქტურებს;

2)საკუთრების დაყოფის პრინციპებს ინფორმაციულ რესურსებად, ტექნოლოგიებად და მათი უზრუნველყოფის საშუალებებად სახელმწიფოს, მის სუბიექტებსა და მუნიციპალურ წარმონაქმნებს შორის;

3)სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის ინფორმაციულ მიმოცვლაში ერთიანი მიდგომების ფორმირებას, რომლებიც ეხება მოქალაქეთა უსაფრთხოების საკითხებს, მათი სასიცოცხლო საჭიროებების და მოთხოვნების დაკმაყოფილებას;

4)მუნიციპალური თანამშრომლობის შესაძლებლობებს ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებების შესასრულებლად.

სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების გამიჯვნისადმი მეთოდოლოგიური მიდგომების ჩატარებული ანალიზი, საშუალებას იძლევა დავსახოთ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული უფლებამოსილებების განაწილების სისტემების სრულყოფის მიმართულებები:

- სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კონკრეტული ამოცანის დაფინანსება მუნიციპალური წარმონაქმნების პროგრამულ-მიზნობრივი ტექნოლოგიების სახელმწიფოს მიერ ფინანსური მხარდაჭერის მექანიზმის როლში.

- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონაწილეობის რიგის და ფორმის შემუშავება, სახელმწიფო კანონმდებლობის დონეზე. მათ შორის სოციალური სტანდარტების სისტემით.

- ფინანსური დამოკიდებულებების რეგულირება მუნიციპალურ წარმონაქმნებს შორის, სოციალური პროგრამების რეალიზაციისას, ფინანსური რესურსების ოპტიმალური გადანაწილების მიზნით როგორც მუნიციპალური რაიონის შიგნით, ისე მთლიანად ქვეყნის სუბიექტებს შორის.

- რაციონალური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების ინფორმაციული უზრუნველყოფის სრულყოფა.

ნაშრომის მეორე თავში, „მუნიციპალურ მართვაში უფლებამოსილებათა განაწილების მოტივები და მექანიზმები“, განხილულია სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების შემადგენელი დეტერმინანტების ანალიზი; მუნიციპალური მართვის მექანიზმების სრულყოფის საკითხები.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის მიზნით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნიათ უფლებამოსილებები. მათ განაპირობებს ადგილობრივი მნიშვნელობის შესაბამისი საკითხები და ადგენს ქვეყნის კანონები.

კონსტიტუციაში ნათქვამია, რომ „თვითმმართველი ერთულის საკუთარი უფლებამოსილებები დგინდება ორგანული კანონით. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია, ანუ არავის აქვს უფლება ჩაერიოს თვითმმართველობის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაში. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით“. კონსტიტუცია ითვალისწინებს აგრეთვე უფლებამოსილების დელეგირების პრინციპს,

კონსტიტუციაში მოცემული არ არის თავად უფლებამოსილებები. იგი

ადგენს თვითმმართველი ერთულის უფლებამოსილების განსაზღვრის წესებს და ძირითად პრინციპებს. ორგანული კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლი გვამღვეს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებების ნუსხას, რომელიც შეესაბამება აღნიშნულ პრინციპებს.

კონსტიტუცია და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი განსაზღვრავს, რომ თვითმმართველ ერთულზე უფლებამოსილებათა დელეგირება შეიძლება: კანონის საფუძველზე, აგრეთვე ურთიერთშეთანხმებით-ხელშეკრულებით¹:

ა) დელეგირება საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე;

ბ) დელეგირება ხელშეკრულების საფუძველზე; დელეგირების ეს სახე არის ინდივიდუალური ხასიათის და შეეხება ერთ კონკრეტულ თვითმმართველ ერთულს.“²

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მექანიზმად შემოთავაზებულია ჯანდაცვის ახალი მუნიციპალიტეტთაშორისი სისტემის შემუშავება. აღნიშნულ მიდგომა გულისხმობს ტერიტორიათაშორისი სამედიცინო გაერთიანებების შემოთავაზებული სისტემით ჩამოყალიბებას.

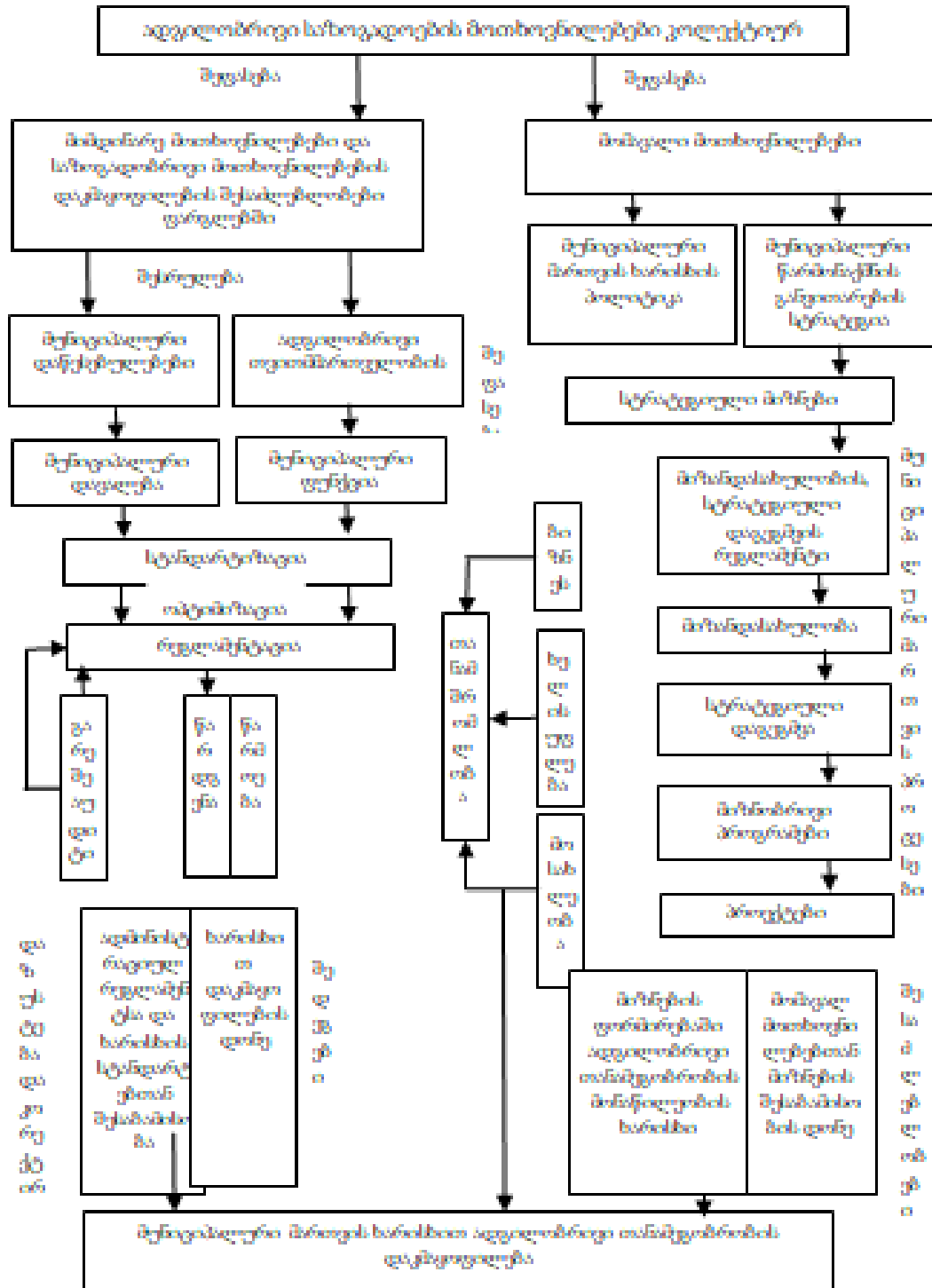
ჩვენს მიერ შემოთავაზებული ტერიტორიათა შორისი სამედიცინო გაერთიანების ორგანიზაცია ეყრდნობა არა ტერიტორიების შესაძლებლობათა უბრალო დაჯამებას, არამედ პრინციპულად ახალი სამედიცინო დახმარების სისტემის შექმნას.

ნაშრომის მესამე თავში, „მუნიციპალური მართვის ხარისხის ადაპტურ ტრანსფორმაციული სტრუქტურა“, შემოთავაზებულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკის შემუშავებისა და რეალიზაციის გზები; მეთოდური მიდგომები მუნიციპალური მართვის ხარისხის მაჩვენებლების გაანგარიშებისათვის; თბილისის მუნიციპალური მართვის ხარისხის კვლევა

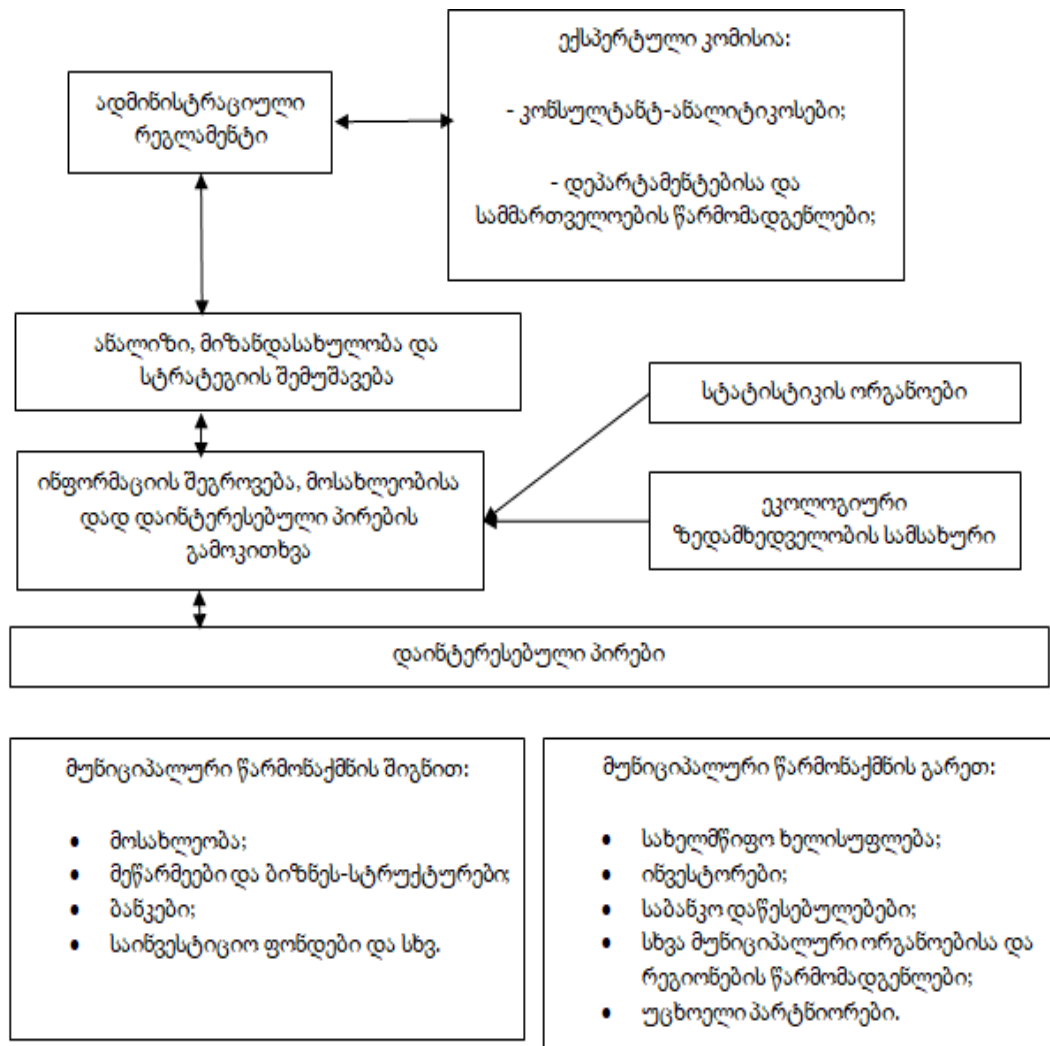
¹ USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის მართვის სამართლებრივი ასპექტები“, 2014.

² იგივე 37

და შედარებითი ანალიზი. ნახ.8-ზე წარმოდგენილი მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმი მუნიციპალური მოსამსახურეების საქმიანობის ახლებურად ორგანიზების შესაძლებლობას იძლევა.



ნახ. 8- მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმი (მაკეტორი ნაშრომის მიხედვით)

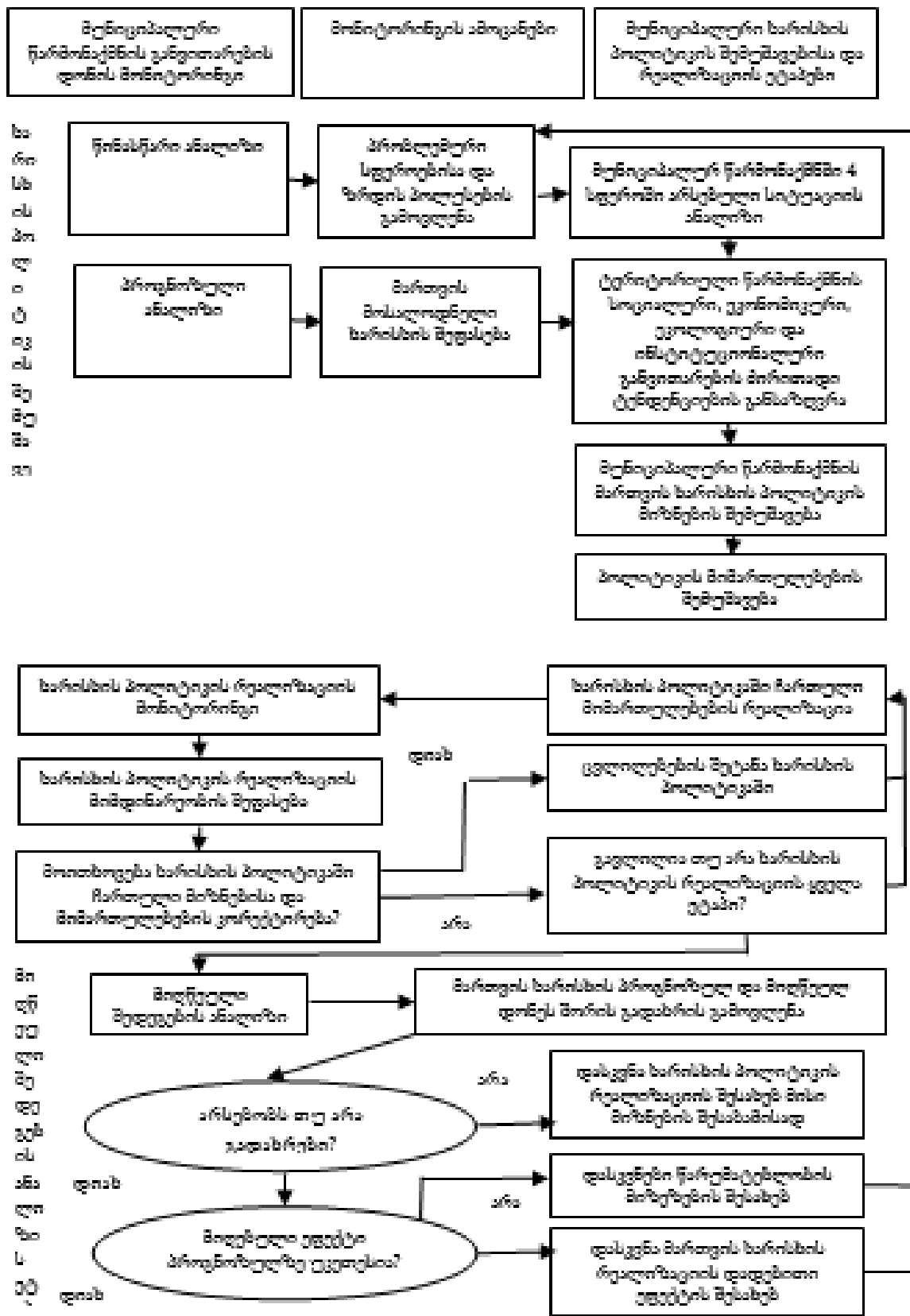


ნახ. 9- მუნიციპალური წარმონაქმნის განვითარების სტრატეგიული დაგეგმვის სისტემის მოდელი (საავტორო ნამუშევარი)

სისტემის ეფექტიანი ფუნქციონირება გულისხმობს ასევე მის მდგრადობას გრძელვადიან პერსპექტივაში, განახლებადობას და სუბიექტური ფაქტორების გავლენის შემცირებას. ამასთან დაკავშირებით, უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს მუნიციპალური მომსახურებების ბაზარზე კონკურენციის წარმოქმნისა და განვითარების პირობების შექმნა ხარისხიანი, მრავალფეროვანი და იაფი მუნიციპალური მომსახურებების გაწევის მიზნით.

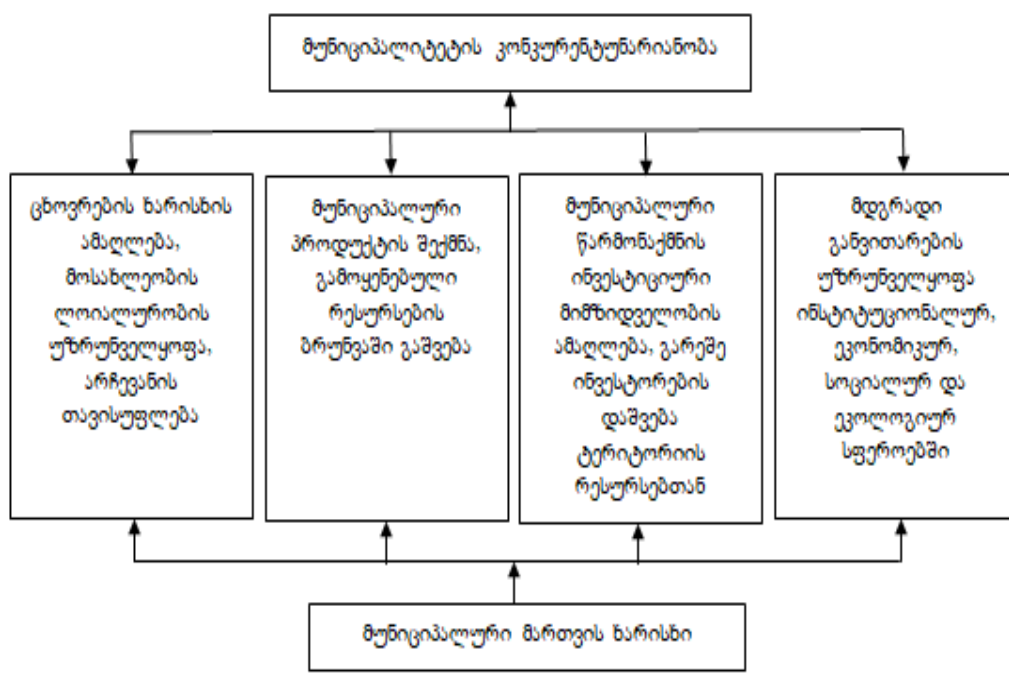
მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შედეგებზე ანგარიშებისა და მისი შეფასების ორგანიზაციული სქემა წარმოდგენილია

საფუძველზე, რომლებიც განსაზღვრავენ შემდეგი ფაქტორების აუცილებლობას: 1) საზოგადოებრივი აზრის ჩამოყალიბებას, როცა ხარისხისაკენ საყოველთაო სწრაფვა უნდა გახდეს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების, მოსახლეობისა და სამეწარმეო სექტორის საქმიანობის კურსი ყველა მიმართულებით უახლოეს პერიოდსა და მომავალში; 2) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ხარისხის მენეჯმენტის სისტემებისა და მეთოდების დანერგვას; 3) ხარისხისა და მისაწვდომობის, ასევე მუნიციპალური საქონლის მომსახურებებისა და ფუნქციების კონკურენტუნარიანობის ამაღლების კომპლექსურ ღონისძიებათა შემუშავებას; 4) განვითარებისა და მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის ორგანიზაციულ-ეკონომიკური მეთოდების რეალიზაციას, შინაგანი და გარეგანი მოტივაციის უზრუნველყოფას მუნიციპალური საქონლის მომსახურებებისა და ფუნქციების ხარისხისა და კონკურენტუნარიანობის ასამაღლებლად; 5) იმ სამეურნეო საქმიანობის სუბიექტების მუნიციპალურ მხარდაჭერას, რომლებიც ნერგავენ ხარისხის სისტემებს სტანდარტიზაციის საერთაშორისო ორგანიზაციის (სსო) საერთაშორისო სტანდარტების საფუძველზე; 6) ნორმატიული სამართლებრივი ბაზის სრულყოფას, ორგანიზაციების სამეცნიერო-მეთოდურ უზრუნველყოფას მუნიციპალური მართვის, მუნიციპალური სამუშაოებისა და მომსახურებების ხარისხის სფეროში; 7) მუნიციპალური რეგულირებითა და საზოგადოებრივი მხარდაჭერით ადგილობრივი თანამეგობრობის უზრუნველყოფას მუნიციპალური მართვისა და ტერიტორიის კონკურენტუნარიანობის ხარისხის ამაღლების სფეროში; 8) საზოგადოებრივი აზრის, როგორც მუნიციპალური მართვის ხარისხის რეგულირების უმთავრესი ფაქტორის ჩამოყალიბებას; 9) მოსახლეობის ზოგადი კულტურული დონის ამაღლებას ხარისხის სფეროში ტერიტორიაზე მცხოვრები ადამიანების უწყვეტი განათლების სისტემის შექმნის მეშვეობით.



ნახ. 13- მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და რეალიზაციის პროცესის მონიტორინგის ალგორითმი (საავტორო ნამუშევარი)

თანამედროვე ტექნოლოგიებისა და ხარისხის მენეჯმენტის მეთოდების დანერგვაზე ორიენტირებული ხარისხის ეფექტიანი სისტემების შექმნა მუნიციპალური წარმონაქმნის კონკურენტუნარიანი მდგომარეობის საწინდარია. მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკის შემუშავება წარმოადგენს მუნიციპალური პროდუქტის უმნიშვნელოვანეს ელემენტს. (ნახ.14)



ნახ. 14- მუნიციპალური წარმონაქმნის კონკურენტული უპირატესობების ჩამოყალიბება მუნიციპალური მართვის ხარისხის ამაღლების საფუძველზე (საავტორო ნამუშევარი).

სადისერტაციო ნაშრომში ავტორი გვთავაზობს გაანგარიშებების წარმოებას სტატისტიკური ანალიზის არაპარამეტრული მეთოდების საფუძველზე, რადგან იგი არ მოითხოვს მაჩვენებელთა საზომი ერთეულების შედარებას. გაანგარიშებებისთვის ავტორი მიზანშეწონილად მიიჩნევს „პატერნის“ მეთოდის³ გამოყენებას, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია

³ Башкатова Ю.И. Управленческие решения: учебное пособие по изучению дисциплины, руководство, практикум, тесты и учебная программа/Московский государственный университет экономики, статистики и информатики. – М.: МЭСИ, 2005. – 184 с.

ინტეგრალური კვალიმეტრული შეფასების გაკეთება რაოდენობრივი და თვისებრივი მაჩვენებლების ერთობლიობის საფუძველზე.

ავტორი გვთავაზობს მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასებისადმი მეთოდური მიდგომის ჩამოყალიბების პრობლემის მისეულ გადაწყვეტას მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მიზნების მისაღწევად.

ავტორის მოსაზრებით, ამასთან დაკავშირებით საჭიროა რამდენიმე ჯგუფისგან (ბლოკისგან) შემდგარი კომპლექსურ მაჩვენებელთა სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც შესაძლებლობას მოგვცემს იმავდროულად შევაფასოთ მუნიციპალური მართვის ორიენტაციის დონე კონკრეტულ შედეგზე, მმართველობითი საქმიანობის შიდა ორგანიზაციაზე, ასევე ადგილობრივ საზოგადოებასთან ხელისუფლების ურთიერთქმედებაზე, მუნიციპალური მართვის საერთო დონეზე მათი გავლენის თვისებრივი მაჩვენებლების მიხედვით.

მუნიციპალური მართვის ხარისხის კვალიმეტრული შეფასების მეთოდიკა გულისხმობს მუნიციპალური მართვის ხარისხის მენეჯმენტის პრინციპების ლოგიკაში დაჯგუფებული ინდიკატორების გაანგარიშებას მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის ორგანიზაციული სქემის შესაბამისად სამი მიმართულებით, თითოეული მათგანი გამოხატულებას ჰპოვებს კონკრეტულ ინდიკატორებში:

- 1) მიზნებსა და შედეგებში; 2) შიდა ორგანიზაციასა და პროცესებში;
- 3) საზოგადოებასთან ურთიერთქმედებაში;

მუნიციპალური მართვის ხარისხის ინტეგრალური კვალიმეტრული შეფასების შემოთავაზებული მეთოდიკა K_{int}^{mun} ითვალისწინებს ნაკრები მონაცემების გაანგარიშებას სამ ჯგუფად: მიზანდასახულობისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ხარისხი (K_{plan}); მუნიციპალური მართვის შიდა ორგანიზაციის ხარისხი (ადმინისტრირება) (K_{adm}); საზოგადოებასთან ურთიერთქმედების ხარისხი (მართვის საჯაროობა) (K_{inter}). შეფასება

ხორციელდება ქულობრივად, რომელიც ითვალისწინებს არა მხოლოდ მიღწეულ დონეს დადგენილი დიაპაზონის ფარგლებში, არამედ მოცემული ფაქტორის მნიშვნელობას მთლიანად მისი ერთობლიობის ხარისხის უზრუნველსაყოფად.

ავტორი გვთავაზობს მართვის ხარისხის შეფასებას 3 ეტაპად.

პირველ ეტაპზე იქმნება ექსპერტთა ჯგუფი. იგი აანალიზებს ყველაზე მნიშვნელოვან მაჩვენებლებს. იმისათვის, რომ განვსაზღვროთ რომელიმე მაჩვენებლის პრიორიტეტულობა ყოველ ცალკე აღებულ ჯგუფში, უნდა ამოვირჩიოთ მაჩვენებლები გასაანალიზებელი მუნიციპალიტეტის განვითარების თავისებურებებიდან გამომდინარე და გავანაწილოთ ისინი მნიშვნელობისა და ურთიერთგავლენის მიხედვით, ამასთანავე საჭიროა გავითვალისწინოთ გარე გარემოს ფაქტორების აქტიური ზემოქმედება, მათი გავლენის ხანგრძლივობა და ხასიათი.

მეორე ეტაპზე სრულდება გაანგარიშებები (ნახ. 15). ხდება საკვანძო მაჩვენებლების ქულობრივი შეფასება - Y_{inter}^{fact} , Y_{plan}^{fact} , Y_{adm}^{fact} ყოველ ჯგუფში ერთეული მაჩვენებლების დაჯამების გზით შემდეგი ფორმულების გამოყენებით:

$$Y_{inter}^{fact} = \sum X_i \quad (1)$$

$$Y_{plan}^{fact} = \sum X_i \quad (2)$$

$$Y_{adm}^{fact} = \sum X_i \quad (3)$$

სადაც X_i - ყოველი ჯგუფის ერთეული მაჩვენებელია.

შემდგომ ინტეგრალური მაჩვენებლის კვალიმეტრული შეფასების უზრუნველყოფა ხდება კონკრეტული რაოდენობრივი და თვისებრივი მაჩვენებლების აბსოლუტური მნიშვნელობების გადაანგარიშებით ფარდობით მაჩვენებლებად, რაც ხორციელდება მიზნობრივ მნიშვნელობასთან მათი ფაქტობრივი დონის შედარებით (ქულობრივი შეფასების დიაპაზონის ზედა ზღვარით).

$$K_{inter} = \frac{Y_{inter}^{fact}}{Y_{inter}^{aim}} \quad (4)$$

$$K_{plan} = \frac{Y_{plan}^{fact}}{Y_{plan}^{aim}} \quad (5)$$

$$K_{adm} = \frac{Y_{adm}^{fact}}{Y_{adm}^{aim}} \quad (6)$$

ინტეგრალური მაჩვენებელი გამოითვლება შემდეგი ფორმულით:

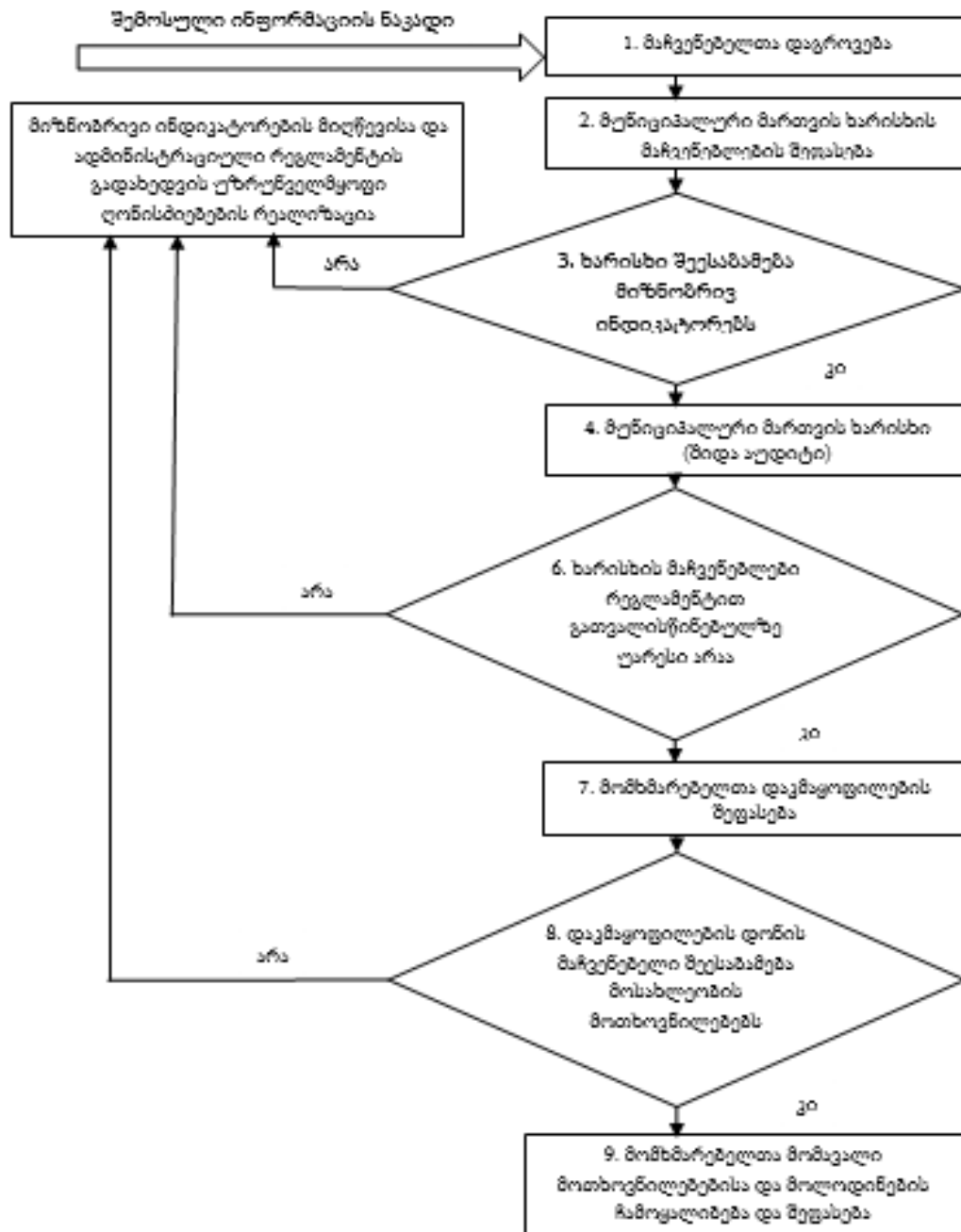
$$K_{int}^{mu} = \sqrt[3]{K_{plan} \times K_{adm} \times K_{inter}} \quad (7)$$

მესამე ეტაპზე კეთდება მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების ანალიზი ინტეგრალური მაჩვენებლის მონაცემთა და ზოგადი ინტეგრალური მაჩვენებლის ბაზაზე მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შესაძლო პერსპექტივების შეფასების საფუძველზე.

ავტორის ამგვარი მიდგომა სრულად პასუხობს მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის ჩამოყალიბების ძირითად პრინციპებს და შესაძლებლობას მოგვცემს ოპერატიულად შევაფასოთ შიდა და გარეშე ფაქტორების ხასიათი, ხარისხი, გავლენა და მათზე შესაძლო საპასუხო რეაქციები.

შემდგომ განმარტებულია ავტორის მიერ შემოთავაზებული კონკრეტული ინდიკატორები და მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების მეთოდის მაჩვენებლები, ასევე მეთოდის გამოყენების დამუშავებული ალგორითმი. მართვის ხარისხის შეფასების შემოთავაზებული მეთოდის გამოყენება ხელს შეუწყობს მუნიციპალური მართვის ხარისხის ამაღლებას.

მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების სტრუქტურულ-ლოგიკური სქემა წარმოდგენილია ნახ. 17. შემოთავაზებული მიდგომის უპირატესობაა მაჩვენებელთა რამდენიმე ჯგუფის გამოყენება, რომელშიც შედის საკმარისი რაოდენობის მაჩვენებლები მუნიციპალური მართვის ხარისხის დონისა და მდგომარეობის კომპლექსური შეფასების ჩასატარებლად.



ნახ. 17 - მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების სტრუქტურულ-ლოგიკური სქემა (საავტორო ნამუშევარი)

ჩატარებულია თბილისის მუნიციპალური მართვის ხარისხის კვლევა და შედარებითი ანალიზი. კვლევის მიმდინარეობისას ჩატარდა მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების შემოთავაზებული მეთოდის აპრობაცია საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების თბილისის, ქუთაისის, გორის, ბათუმის, რუსთავის, ზუგდიდის და ფოთის მუნიციპალიტეტების მაგალითზე. ეს არჩევანი განპირობებულია იმით, რომ ყველაზე უკეთ

შედარების გაკეთება შესაძლებელია ერთიან სივრცეში, საერთო სოციოკულტურული ნიშნების არსებობისას, თანხვედნილი ეკონომიკურ-ინვესტიციური სფეროების, მსგავსი ეკოლოგიური პრობლემების არსებობისას, იდენტური ინსტიტუციონალური პირობებისა და განვითარების ფაქტორებისას, ერთიანი სტატუსის მქონე ქალაქების შემთხვევაში(გარდა ქ.ზუგდიდისა, რომელმაც დაკარგა თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი), სხვა შედარებად პირობებში.

ჩატარებული კვლევის მასალებზე დაყრდნობით ავტორის მიერ შემუშავებულია მაჩვენებელთა სისტემის მოდელი (ნახ.18), რომელიც უზრუნველყოფს მუნიციპალური მართვის ხარისხის მდგომარეობის კომპლექსურ ინფორმაციულ სურათს პროცესული მიდგომის საფუძველზე კვლევაში ზემოთ აღწერილი მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მოდელის შესაბამისად.



ნახ. 18- მუნიციპალური მართვის ხარისხის მაჩვენებლების კომპლექსური სისტემის მოდელი (საკვტორო ნამუშევარი)

კვლევის მასალებზე დაყრდნობით, ავტორის მიერ ჩამოყალიბებულია მაჩვენებლები, რომლებიც ნაწილობრივ გამოიყენება სხვა მეთოდებში მართვის ხარისხის შესაფასებლად.

შემდეგი ნაბიჯი შეიძლება იყოს სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება ციფრობრივი ანალიტიკური ბაზის შესაქმნელად. პირველ ეტაპზე ექსპერტული გზით განისაზღვრა მაჩვენებელთა ჯგუფები. მეორე ეტაპზე ჩატარდა გაანგარიშებები. განისაზღვრა საკვანძო მაჩვენებლების ქულობრივი მნიშვნელობა (1), (2) და (3) ფორმულების მიხედვით და საკვანძო მაჩვენებლების ფარდობითი მნიშვნელობა (4), (5) და (6)

ფორმულების მიხედვით. მართვის ხარისხის ინტეგრალური მაჩვენებელი გავიანგარიშეთ (7) ფორმულით. მე-3 ეტაპზე შეფასდა მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შესაძლო პერსპექტივები საერთო ინტეგრალური მაჩვენებლის საფუძველზე.

საანგარიშო მონაცემების განსაზოგადებლად ავტორი გვთავაზობს განაწილდეს შესადარებელი მუნიციპალიტეტები ინტეგრალური მაჩვენებლების მიხედვით ჯგუფებად:

- მართვის ხარისხის მაქსიმალური შეფასება;
- მართვის ხარისხის საშუალო შეფასება;
- მართვის ხარისხის დაბალი შეფასება.

ყოველ ჯგუფს შეესაბამება ინტეგრალური მაჩვენებლების საზღვრები. მე-21 ცხრილში მოყვანილია ინტეგრალური მაჩვენებლების ციფრობრივი ზღვრები ყოველი ჯგუფისთვის. ინტეგრალური მაჩვენებლების სიდიდეების საზღვრების განაწილება შედგენილია ინტეგრალური მაჩვენებლის უმაღლესი სიდიდიდან გამომდინარე, იმის გათვალისწინებით, რომ ანალიზი კეთდება სამი მიმართულებით.

ცხრილი 21. ციფრობრივი ზღვრები მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების ინტეგრალური მაჩვენებლების ყოველი ჯგუფისთვის

მაჩვენებლები	K_{plan}, K_{inter}, K_{adm} და K_{int} რიცხობრივი საზღვრები		
	მაქსიმალური	საშუალო	დაბალი
K_{plan}	1,0-0,71	0,7-0,31	0,3-0
K_{inter}	1,0-0,71	0,7-0,31	0,3-0
K_{adm}	1,0-0,71	0,7-0,31	0,3-0
K_{int}	1,0-0,71	0,7-0,31	0,3-0

კომპლექსური ანალიზისთვის ხდება მუნიციპალიტეტების განაწილება K_{plan} , K_{inter} , K_{adm} , K_{int} სიდიდის მიხედვით მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების გამოყოფილი საზღვრების ჭრილში.

საქართველოს თვითმმართველ ქალაქებში ავტორის მიერ ჩატარებულმა კვლევებმა გვიჩვენა მთლიანად ქვეყნის მაჩვენებლებთან შედარებით მაღალი დონე როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების

საქმიანობით, მ.შ. მათი ინფორმაციული ღიაობით, ასევე სამედიცინო დახმარებითა და ბავშვების განათლების ხარისხით მოსახლეობის დაკმაყოფილების დონის მიხედვით. მონაცემები მოწმობენ ასევე საბინაო და კომუნალური მომსახურებებითა და კულტურის სფეროში გაწეული მომსახურებების ხარისხით მოსახლეობის კმაყოფილების ზრდას(ცხრილი 22).

ცხრილი 22. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მომსახურებითა და საქმიანობით საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების მოსახლეობის კმაყოფილების მაჩვენებლები (შედგენილია ავტორის მიერ³⁹)

მაჩვენებლები	თბილისი		ფოთი		რუსთავი		ბათუმი	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
მოსახლეობის კმაყოფილება სამედიცინო მომსახურებით	39,7	36	44,7	46,3	49,5	83,6	39,2	33,7
მოსახლეობის კმაყოფილება ბავშვების სკოლამდელი განათლების ხარისხით	31,9	28,7	40	41,2	41,5	63	37,4	33,7

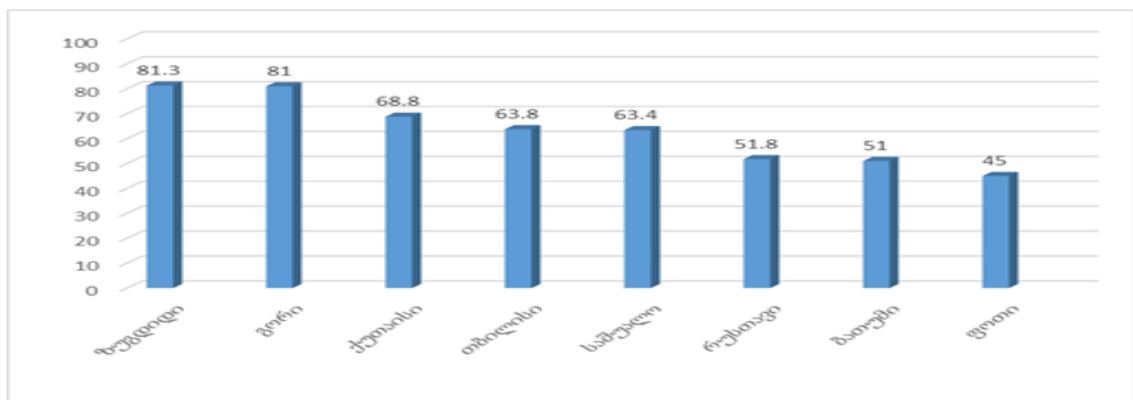
მოსახლეობის კმაყოფილება ბავშვთა ზოგადი განათლების ხარისხით	42	37,4	52,2	54,2	56,5	57	49,4	53,1
მოსახლეობის კმაყოფილება დამატებითი განათლების ხარისხით	51,5	40,4	50,2	52,8	51,2	52	48,4	49,6
მოსახლეობის კმაყოფილება საბინაო-კომუნალური მომსახურებებით	75,6	74,7	70,3	71,2	67,8	67,9	61,4	69,9
მოსახლეობის კმაყოფილება კულტურის სფეროში გაწეული მომსახურებების ხარისხით	61,5	65,4	49,1	54,8	38,8	45,5	62	95,2
მოსახლეობის კმაყოფილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობით, მ.შ. მათი ინფორმაციული ღიაობით	44,3	44,4	35,9	48,7	59,1	64	35,3	38,2

ქალაქებისა და დასახლებების კეთილმოწყობის საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს მასშტაბით გამოკითხულ 1000 სულ მოსახლეზე შესული მიმართვების ყველაზე ნაკლები რაოდენობა დაფიქსირდა ზუგდიდში, ქუთაისსა და გორში, ყველაზე მეტი - ბათუმში, ფოთსა და რუსთავში. საცხოვრებელი ბინების მიმდებარე ტერიტორიების კეთილმოწყობის საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს მასშტაბით

გამოკითხულ 1000 სულ მოსახლეზე შესული მიმართვების ყველაზე ნაკლები რაოდენობა დაფიქსირდა ფოთსა და ქუთაისში, ყველაზე მეტი - თბილისსა და ბათუმში.

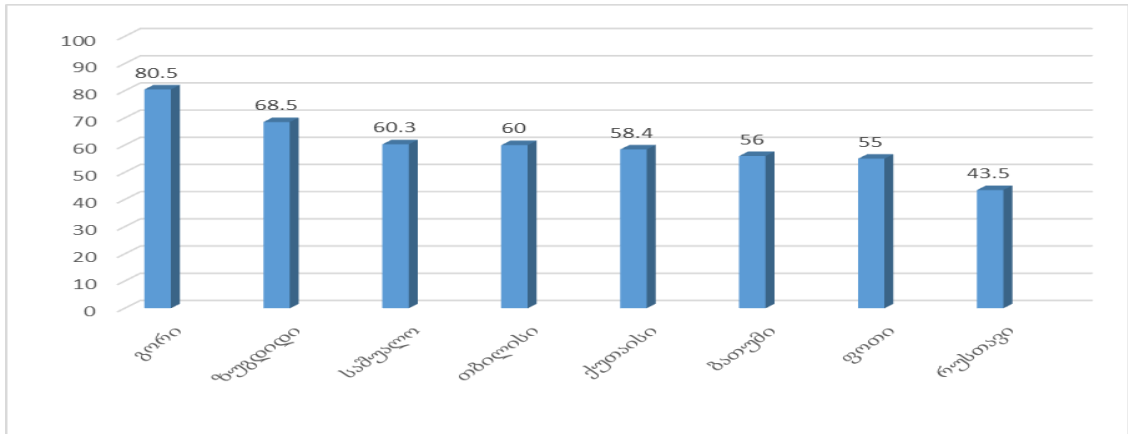
ანალიზმა გვიჩვენა, რომ საშუალოდ რესპონდენტთა 48,9 %-მა პოზიტიურად შეაფასა მიწოდებული მომსახურებების ხარისხი კულტურის სფეროში. ამასთან, პოზიტიური შეფასებების რაოდენობა 55,2 %-ია. ყველაზე მეტი პოზიტიური შეფასებები გაკეთდა თბილისში, ზუგდიდსა და გორში. გაწეული მომსახურებების ხარისხის ყველაზე ნაკლები რაოდენობის პოზიტიური შეფასება მიიღო კულტურის სფერომ რუსთავეში და ფოთში.

საშუალოდ, საქალაქო მუნიციპალიტეტების მიხედვით, ტერიტორიების კეთილმოწყობის სამუშაოების სისრულითა და ხარისხით დაკმაყოფილებულია მოსახლეობის 63,4 %, რაც აღემატება 2016 წლის მაჩვენებელს - 59,3% (ნახ. 19). ყველაზე უკეთ (81,3%) საქალაქო მუნიციპალიტეტების ტერიტორიების კეთილმოწყობის სამუშაოების სისრულე და ხარისხი, ისევე როგორც 2016 წელს, შეაფასეს ზუგდიდის მაცხოვრებლებმა.

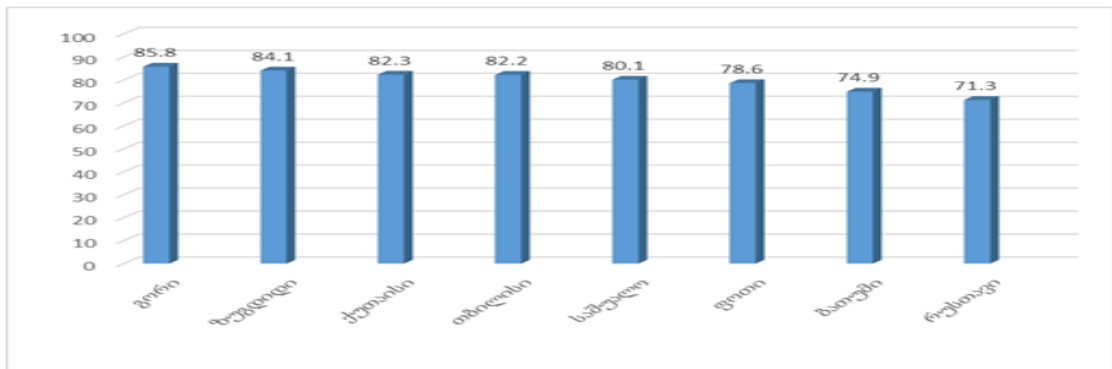


ნახ. 19 - ქალაქის მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის დაკმაყოფილება ტერიტორიების კეთილმოწყობის სამუშაოების სისრულითა და ხარისხით (გამოკითხულთა პროცენტული რაოდენობა).

საშუალოდ, ქალაქების მუნიციპალიტეტების მიხედვით, ქუჩის განათების ხარისხით დაკმაყოფილებულია მოსახლეობის 60,3 %, რაც აღემატება 2010 წლის მაჩვენებელს (55,8%). ისევე როგორც 2016 წელს. (ნახ. 20).



საშუალოდ, მუნიციპალიტეტების მიხედვით, მყარი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებითა და გატანით კმაყოფილია მოსახლეობის 80,1 %, რაც აღემატება 2016 წლის მაჩვენებელს (75,4%). (ნახ.21).



ნახ. 21 - საქართველოს მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის კმაყოფილება მყარი საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვებისა და გატანის ორგანიზაციის ხარისხით (გამოკითხულთა პროცენტული რაოდენობა)

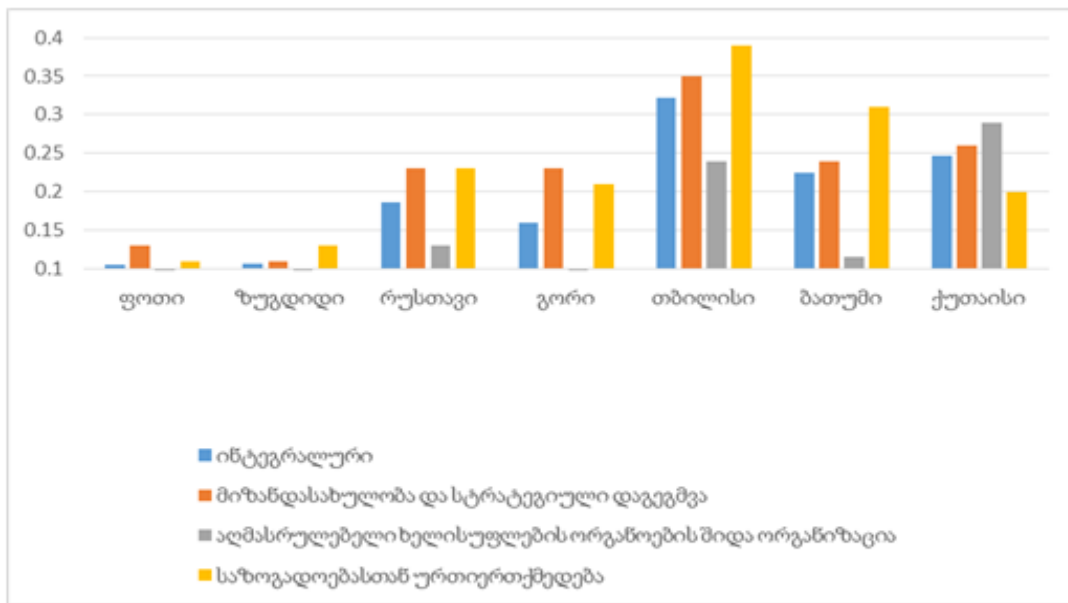
როგორც ჩატარებულმა კვლევამ გვიჩვენა, მოსახლეობასთან ურთიერთობის სფეროში ლიდერობს თბილისი ადგილობრივ საზოგადოებასთან ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთობის ორგანიზაციის პროექტის ინტეგრალური მაჩვენებლის მიხედვით თბილისს პირველი ადგილი უკავია (ცხრილი 23).

ცხრილი 23

ქ. თბილისის მუნიციპალური მმართველობის ხარისხის შეფასება.

შეფასების კრიტერიუმი		შეფასება
1	მიზანდასახულობა და სტრატეგიული დაგეგმვა	0,35
2	აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების საქმიანობის შიდა ორგანიზაცია	0,24
3	საზოგადოებასთან ურთიერთობა	0,39
ინტეგრალური მაჩვენებელი		0,322

მთლიანობაში, მაჩვენებელთა ციფრობრივი საზღვრებიდან გამომდინარე (ცხრილი 9), შეიძლება ითქვას, რომ ქ. თბილისში უზრუნველყოფილია მუნიციპალური მართვის ხარისხის საშალო დონე. ცალკეულ ქალაქებში მუნიციპალური მართვის ხარისხი დაბალ დონეზეა (ნახ. 22).



ნახ. 22- საქართველოს თვითმმართველი ქალაქების მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასება შეფასების კვალიმეტრული მეთოდიკით (ავტორის გაანგარიშება⁴⁰)

ავტორის მიერ შემუშავებული მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების კვალიმეტრული ინტეგრალური შეფასების მეთოდიკა მდგომარეობს არა მხოლოდ ტერიტორიული მართვის რეფორმირების პროცესებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნის ცხოველქმედების სფეროების განვითარების დონის, არამედ მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მართვის ხარისხის შეფასების შესაძლებლობაში. მეთოდიკა შესაძლებლობას აძლევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, მუნიციპალური წარმონაქმნების თავისებურებების გათვალისწინებით, აირჩიონ სათანადო პრიორიტეტული შეფასების მაჩვენებლები მუნიციპალური მართვის ხარისხის დონის თვითშეფასების ჩასატარებლად საზოგადოებრივი განვითარების მიზნების მისაღწევად.

ძირითადი დასკვნები

1. საქართველოში ამჟამად მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ორგანული კანონით მუნიციპალიტეტი არის დასახლებათა ერთობლიობა, რომელსაც აქვს თვითმმართველი ერთეულის სტატუსი. თავის მხრივ თვითმმართველი ერთეული არის დასახლება, ან დასახლებათა ერთობლიობა, რომელსაც ჰყავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება, შემოსულობები, ბიუჯეტი, ადმინისტრაციული ცენტრი და არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება მუნიციპალიტეტებში – თვითმმართველ ქალაქსა და თვითმმართველ თემში.
2. უფლებამოსილებების განაწილების ანალიზი რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირების სფეროში, მიზნობრივი და კომპლექსური სოციალურ-ეკონომიკური პროგრამების დამუშავებისა და რეალიზაციისას ბიუჯეტურ-საგადასახადო პრინციპების პრაქტიკული გამოყენების პრობლემების, ქვეყნის სახელმწიფო სუბიექტებში საბიუჯეტო პროცესის ორგანიზაციის და მოქმედი საკანონმდებლო ნორმების ეკონომიკური ეფექტურობის შეფასებას მიძღვნილი ნაშრომები და გამომუშავებული თეორიული დებულებები საფუძვლად უდევს ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილებების კანონმდებლობით დადგენილ განაწილებას.
3. მიზანშეწონილად მივიჩნით საზღვარგარეთის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტების განვითარების ტენდენციების შესწავლა, თუმცა ისიც უნდა ავლნიშნოთ, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნებში მუნიციპალიტეტების გამოცდილების გაზიარებისას აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნას ჩვენი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური თავისებურებანი და ტრადიციები.

4. მიმოვიხილეთ 1985 წლის 15 სექტემბერს საფრანგეთის ქალაქ სტრასბურგში მიღებული ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“. სადაც დამტკიცდა, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან გადაწყვეტილებები მიიღონ მათ მიერვე დემოკრატიული გზით არჩეული ორგანოების მიერ, რომლებსაც გააჩნიათ ავტონომია გარკვეული კომპეტენციის განსახორციელებლად.
5. მუნიციპალიტეტს საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად ორი სახის უფლებამოსილება გააჩნია - საკუთარი (ექსკლუზიური) და დელეგირებული. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება არის საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ დადგენილი უფლებამოსილება, რომელსაც ის დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით ახორციელებს.
6. რეგიონების მიერ შემოსავლების გათანაბრების დამოუკიდებელი პოლიტიკის გატარებისას, ფუნქციების გადანაწილება, მოსახლეობის ზოგიერთი ნაწილისათვის ერთი რეგიონიდან მეორეში მიგრაციის სტიმულს გააძლიერებს (შექმნის). გადანაწილების პოლიტიკის ძირითადი პარამეტრები ცენტრალიზებულად უნდა განისაზღვროს, ამავე დროს, გადანაწილების ფუნქციის ნაწილი რეგიონულ ხელისუფლებას შეიძლება გადაეცეს.
7. სხვადასხვა დონის ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებები, აგრეთვე ის ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიქმნება რეგიონული განვითარების სახელმწიფო რეგულირების პროცესში, ამ პროცესში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მონაწილეობის თავისებურებები განხორციელდება კანონების მიღების გზით და სხვა სამართლებრივ-ნორმატიული აქტების გამოცემით. სახელმწიფო ურთიერთობების

ეკონომიკური მექანიზმების შესაძლო ცვლილებები ასახული უნდა იყოს გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი პროგნოზირების და პროგრამების პროექტებში.

8. სოციალური სტანდარტების საფუძველზე საბიუჯეტო სისტემის დონეების მიხედვით ხარჯების ფორმირებისა და განაწილების სამი სახის სტანდარტის შექმნაა შესაძლებელი: სახელმწიფო, რეგიონული და ადგილობრივი სტანდარტი.

9. სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების გამიჯვნისადმი მეთოდოლოგიური მიდგომების ჩატარებული ანალიზი, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების რეგიონული პროგრამების ფორმირებისას, საშუალებას იძლევა გამოვყოთ ქვეყანაში ჩამოყალიბებული უფლებამოსილებების განაწილების სისტემების სრულყოფის მიმართულებები:

10. თვითმმართველობის განხორციელების ძირითად პრინციპებს წარმოადგენს დეცენტრალიზაცია, დეკონცენტრაცია და სუბსიდირება.

სახელმწიფო უფლებამოსილებების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის, ხდება სახელმწიფო დეცენტრალიზაციის ინსტრუმენტი. სახელმწიფო უფლებამოსილებების გადაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის - ეს არის თავისებური ტექნიკური გადაწყვეტილება, რომლის გადაჭრაც იძლევა სახელმწიფო ხელისუფლების მესამე დონის შექმნის შესაძლებლობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული ინფრასტრუქტურის დახმარებით.

11. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნის ძირითად მიმართულებად უნდა ჩაითვალოს: სახელმწიფო ადმინისტრაციული რეფორმის ღონისძიებათა რეალიზაცია; სახელმწიფო და მუნიციპალური

მომსახურების სტანდარტების შექმნა და შედეგებით მართვის სისტემის დანერგვა;

12. მუნიციპალური წარმონაქმნების და რეგიონების გრძელვადიანი განვითარების მართვის ერთ-ერთ ინსტრუმენტს წარმოადგენს პროგრამულ-მიზნობრივი მიდგომა. ძირითად პრინციპებს წარმოადგენს: სოციალური თანასწორობა, შედეგიანობა და ეფექტურობა, გრძელვადიანი პროგრამებისა და სუბსიდირების პრინციპები, რომლის დროსაც რესურსების მართვა ხორციელდება - მუნიციპალური მართვის დონეზე.

13. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნიათ უფლებამოსილებები ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადასაწყვეტად. მათ ადგენს ქვეყნის კანონები.

კონსტიტუციის მიხედვით „თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები დგინდება ორგანული კანონით. თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი უფლებამოსილებები ექსკლუზიურია, ანუ არავის აქვს უფლება ჩაერიოს თვითმმართველობის მიერ საკუთარი უფლებამოსილების განხორციელებაში. თვითმმართველი ერთეული საკუთარ უფლებამოსილებებს ახორციელებს დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით“.

14. რაც შეეხება თვითმმართველ ერთეულზე უფლებამოსილებათა დელეგირებას, საქართველოს კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, თვითმმართველ ერთეულზე უფლებამოსილებათა დელეგირება შესაძლებელია ორი გზით – კანონის საფუძველზე, ურთიერთშეთანხმებით- ხელშეკრულების საფუძველზე.

15. ავტორის მიერ სისტემატიზებულია მუნიციპალური რაიონის ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები კომპონენტების მიხედვით: 1. მათი რეგლამენტის განმსაზღვრელი ნორმატიულ-სამართლებრივი უზრუნველყოფით; 2. დაფინანსებით, 3. განმახორციელებლად, 4.

მათი რეალიზაციისათვის საჭირო ფუნქციებითა და ღონისძიებებით.

16. ავტორი გვთავაზობს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების, როგორც შემდეგი მდგენელების მიხედვით მომსახურების განხილვას: ტერიტორიული ორგანოს ფუნქციები მოსახლეობასთან ურთიერთობების, საბიუჯეტო-საფინანსო, ადმინისტრაციული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების, მუნიციპალიტეტის ქონების მართვის, მიწითა და ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის, სივრცით-ტერიტორიული მოწყობის, განაშენიანებისა და ტერიტორიის კეთილმოწყობის, ინფრასტრუქტურის განვითარებისა და კომუნალური მომსახურების სფეროებში.
17. მუნიციპალური წარმონაქმნების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომპლექსური პროგრამების ჩამოყალიბებისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ხარჯვითი ვალდებულებები უფლებამოსილებათა აღსასრულებლად დაბალანსებული უნდა იყოს მუნიციპალური წარმონაქმნის საკუთარ შემოსავლებთან, მოზიდულ რესურსებთან, ყველა დონის საინვესტიციო და მიზნობრივ პროგრამებთან.
18. შიდა გარემოს ანალიზი გულისხმობს მუნიციპალური წარმონაქმნის წარმოების, სოციალური სფეროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, ბიზნეს თანამეგობრობის, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მოსახლეობის და ა.შ. ურთიერთქმედების ანალიზს. შიდა და გარე გარემოს ანალიზი მიზანშეწონილია შეივსოს SWOT-ანალიზით. ხარისხიანად შესრულებული ანალიზი დაგვანახებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, რომლებიც ჯეროვნად ვერ სრულდება, ასევე იმასაც, რომელი კომპონენტების რეალიზებაა შესაძლებელი ავტორის მიერ შემოთავაზებული მიდგომებით.

19. არჩეული პროექტების რეალიზაციისათვის ყველაზე ხელსაყრელი პირობების უზრუნველსაყოფად შემოთავაზებულია მათი დაყოფა ორ ბლოკად: პირველი ჯგუფი მოიცავს პროექტებს, რომელთა რეალიზაციის შესაძლებლობა დიდწილად არის დამოკიდებული მოსახლეობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინიციატივასა და გერგილიანობაზე. მეორე ჯგუფი შედგება პროექტებისაგან, რომლებიც მოითხოვენ სახელმწიფო მხარდაჭერას სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან და ადგილობრივი პროგრამების ჩართვას რეგიონულ მიზნობრივ პროგრამებში.
20. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მექანიზმად შემოთავაზებულია ჯანდაცვის ახალი მუნიციპალიტეტთაშორისი სისტემის შემუშავება: აღნიშნულ მიდგომა გულისხმობს ტერიტორიათაშორისი სამედიცინო გაერთიანებების შემოთავაზებული სისტემით ჩამოყალიბებას.
21. მთლიანობაში, მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შემოთავაზებული მექანიზმი, რომელიც ეყრდნობა საზოგადოებასთან ურთიერთობის ორგანიზაციას ადგილობრივი ხელისუფლების, ბიზნესისა და მოსახლეობის თანამშრომლობის საფუძველზე, ასევე შედეგზე ორიენტაციას და ადმინისტრაციული პროცესების შიდა ორგანიზაციის სრულყოფას, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების საზოგადოებრივი განვითარების მიზნებისა და ამოცანების რეალიზაციას.
22. მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის მიზანდასახულობისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ქვესისტემის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკა, რომელიც უნდა დაეფუძნოს მუნიციპალიტეტის საზოგადოებრივი განვითარების სტრატეგიულ მიზნებს; ორიენტირებული იყოს მომხმარებელზე,

ლოკალური საზოგადოებრივი სიკეთეების ხარისხზე; საყოველთაო წვდომის მქონე რესურსების მართვის შესასრულებელი ფუნქციების შედეგიანობასა და ეფექტიანობაზე.

23. მუნიციპალური მართვის ხარისხის კვალიმეტრული ინტეგრალური შეფასების მეთოდიკა მდგომარეობს არა მხოლოდ ტერიტორიული მართვის რეფორმირების პროცესებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნის ცხოველქმედების სფეროების განვითარების დონის (ადმინისტრირების ხარისხი), არამედ მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მართვის ხარისხის შეფასების, ასევე მუნიციპალური წარმონაქმნების მიერ სათანადო პრიორიტეტული მაჩვენებლების არჩევის შესაძლებლობაში. შემოთავაზებული ინდიკატორები დაჯგუფებულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის მენეჯმენტის პრინციპების ლოგიკით სამ მიმართულებად: მიზნები და შედეგები; პროცესების შიდა ორგანიზაცია; ადგილობრივ თანამეგობრობასთან ურთიერთქმედება.
24. მეთოდიკის აპრობაციამ თბილისის და სხვა ქალაქების მუნიციპალიტეტებში შესაძლებლობა მოგვცა არსებულ მეთოდიკებთან შედარებით უფრო ზუსტად შეგვეფასებინა უშუალოდ მუნიციპალური მართვის ხარისხი და მუნიციპალიტეტების საზოგადოებრივი განვითარების მიზნების მიღწევის ხარისხი.

ნაშრომის აპრობაცია

დისერტაციის თემაზე სტუ-ს ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების დეპარტამენტის საგამოცდო კომისიაში დაცულ იქნა სამი კოლოკვიუმი:

1. უფლებამოსილებებისა და ფუნქციების განაწილება მუნიციპალური მართვის დონეებს შორის“ (2017);

2. „მუნიციპალურ მართვაში უფლებამოსილებათა განაწილების მოტივები და რეალიზაციის მექანიზმები“ (2017);
3. მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმები (2018 წ.);

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია ავტორის მეცნიერულ შრომებში:

1. კერესელიძე ლ., „მეთოდური რეკომენდაციები მუნიციპალური მართვის ეფექტიანი მექანიზმების ფორმირებისათვის“, ჟურნალი „ეკონომიკა“, 2018 წელი 4-5 კრებული (გვ 209-217).
2. აბრალავა ა., კერესელიძე ლ., „სახელმწიფო და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების უფლებამოსილებების განაწილების სისტემების სრულყოფის მიმართულებები“, ჟურნალი ეკონომიკა 2018 წელი 4-5 კრებული (გვ 31-39)
3. კერესელიძე ლ., მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების მეთოდის შემუშავების საკითხები“, ჟურნალი ეკონომიკა 2018 წელი 4-5 კრებული (გვ 191-199)

სადისერტაციო კვლევის ძირითადი შედეგები მოხსენდა:

1. კერესელიძე ლ., სტუ-ს საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია. თბილისი 2017.
2. კერესელიძე ლ., ”გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები (სტუ, 2018)