

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ნანა რუსაძე

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი
მიმართულებები (იმერეთის რეგიონის მაგალითზე)

წარმოდგენილია დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად

სადოქტორო პროგრამა „საჯარო მმართველობა“

შიფრი 1109

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი
თბილისი, 0175, საქართველო
ივლისი, 2018 წელი

საავტორო უფლება © 2018 წელი ნანა რუსაძე

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი
ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი

ჩვენ, ხელისმომწერნი ვადასტურებთ, რომ გავეცანით ნანა რუსაძის მიერ შესრულებულ სადისერტაციო ნაშრომს დასახელებით: „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები (იმერეთის მაგალითზე)“ და ვაძლევთ რეკომენდაციას საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის სადისერტაციო საბჭოში მის განხილვას დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

-----, 2018 წელი

ხელმძღვანელი: პროფესორი პაატა კოლუაშვილი

რეცენზენტი: -----

რეცენზენტი: -----

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

2018 წელი

ავტორი: ნანა რუსაძე

დასახელება: „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები (იმერეთის მაგალითზე)“

სადოქტორო პროგრამა: საჯარო მმართველობა

ხარისხი: დოქტორი

სხდომა ჩატარდა:

ინდივიდუალური პიროვნებების ან ინსტიტუტების მიერ შემომოყვანილი დასახელების დისერტაციის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტს.

ავტორის ხელმოწერა

ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცულ მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა იმ მცირე ზომის ციტატებისა, რომლებიც მოითხოვენ მხოლოდ სპეციფიურ მიმართებას ლიტერატურის ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია სამეცნიერო ნაშრომების შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

რეზიუმე

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ეფექტური, სტაბილური და დემოკრატიული, ეროვნული საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის სისტემის ფორმირებისათვის მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. საკითხის სირთულე ბოლო სამ ათწლეულში ქვეყანაში განვითარებულმა პოლიტიკურმა და სოციალურ-ეკონომიკურმა მოვლენებმა და პროცესებმა განაპირობეს, რაც გაართულა ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის განუსაზღვრელობამ. სწორედ ეს უკანასკნელი აყალიბებს საჯარო მმართველობის სისტემის სპეციფიკას ყველა მიმართულებით, მათ შორის მის ტერიტორიულ ასპექტებსაც.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ხარისხის ამაღლება საქართველოს წარმატებული განვითარების უმთავრესი პირობაა. საზოგადოდ, საჯარო მმართველობის არაეფექტურობის შედეგია საქართველოში საქმიანი ატმოსფეროს, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობის გაუარესება და ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარების შენელება.

ჩვენი კვლევის მთავარი ვექტორი მიმართული იქნა საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის და შედეგიანობის პრობლემატიკის მუნიციპალური დონეებისაკენ. ავტორი უპირველეს მიზნად ისახავს საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობაზე მოქმედი ფაქტორების იდენტიფიკაციას, ეფექტიანობის ზრდის ძირეული პრობლემების გამოკვეთას საქართველოს რეგიონებში (მუნიციპალიტეტებში) და მათი გადაჭრის გზების დასახვას.

აღნიშნულმა მოითხოვა საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკის განხილვა, საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული განვითარების საზღვარგარეთული გამოცდილების შესწავლა და შედარებითი ანალიზის ფორმირება, საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის ძირეული საკითხების იდენტიფიცირება, რამაც შესაძლებლობა შექმნა რეგიონულ და მუნიციპალურ ქრილში საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობის გაზრდის ღონისძიებები დასახულიყო. სწორედ საჯარო მმართველობის ტერიტორიული ორგანოების სისტემა, სახელდობრ, იმერეთის რეგიონი და მასში შემავალი ტერიტორიული ერთეულები (მუნიციპალიტეტები) იქნა შერჩეული კვლევის ძირითად ობიექტად.

საწყის ეტაპზე გამოკვლეულ იქნა საჯარო მმართველობა და მისი ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკა, განვიხილეთ საჯარო მმართველობის სისტემის ფორმირების ძირითადი ასპექტები, საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ფორმირების ისტორიული წანამდვრები, აგრეთვე საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული განვითარების საზღვარგარეთული გამოცდილება. ამით შევეცადეთ ობიექტურად გაგვეაზრებინა ის თავისებურებები და ტენდენციები, რომლებითაც ხასიათდება ადგილობრივი თვითმმართველობა.

კვლევის შემდგომ ეტაპზე განხილულია საჯარო მმართველობის რეფორმები და ტენდენციები საქართველოში, ასევე საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის პროცესისადმი კონცეპტუალური მიდგომა ტერიტორიული ასპექტების კონცენტრაციით. გამოწვლილვითი ანალიზია ჩატარებული და

განალიზებულია „სახელმწიფოს ზომა“, მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტები, საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების და სხვადასხვა რეგიონების საჯარო სექტორში დასაქმებულთა დინამიკა, ააიპ-ების ფუნქციონირების თავისებურებები, კვალიფიკაციისა და ეფექტიანობის დამოკიდებულება.

კვლევის ფინალურ ეტაპზე საქართველოს კონკრეტული რეგიონი - იმერეთი წარმოდგენილია, როგორც ანალიზის ობიექტი. კვლევის სხვადასხვა ეტაპზე მიღებულმა შედეგებმა ავტორს საშუალება მისცა გამოეკვინა საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ზრდის პერსპექტივები რეგიონულ და მუნიციპალურ ჭრილში. კერძოდ, მუნიციპალიტეტის „საჯარო ადმინისტრირების ეფექტიანობის შეფასების მიზნით შემოთავაზებულია საჯარო მმართველობის ინდექსის“ გამოყენება, რომელიც არსებული სიტუაციის შეფასებისა და ტენდენციების გამოვლენის საშუალებას მოგვცემს. ავტორის მიერ შემოტანილი კოეფიციენტები („მუნიციპალური მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“, „რეგიონული მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“ და „საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი“) მნიშვნელოვან ინფორმაციას გვაძლევს რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის სფეროს ეფექტიანობის დასახასიათებლად. უაღრესად დიდი პრაქტიკული დატვირთვა შეიძლება შეიძინოს ასევე დისერტანტის მიერ შემოთავაზებულმა მუნიციპალიტეტების რანჟირების, ა(ა)იპ-ების რეგლამენტაციის და საშტატო ერთეულთა გაანგარიშების, აგრეთვე მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების სახელფასო სარგოების რეგულაციის მოდელმა.

იმერეთის მუნიციპალიტეტების შესწავლამ ცხადყო, რომ აუცილებელია საკრებულოებმა შემოიღონ და დაამტკიცონ საკრებულოს წევრის ანგარიშის ფორმა, გარკვეული პერიოდულობით გაუწიონ მას მონიტორინგი.

აღსანიშნავია, რომ ავტორის მიერ საქართველოს მუნიციპალიტეტებისათვის შემუშავდა მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების მეთოდოლოგია, განისაზღვრა ძირითადი პარამეტრები და აპრობაცია განხორციელდა საქართველოს კონკრეტული რეგიონის მაგალითზე. ავტორის მიერ შემოთავაზებულია, რომ ანალოგიური შინაარსის კვლევები ყოველწლიურად ყველა მუნიციპალიტეტის მიხედვით განხორციელდეს, რაც მათი გრადაციის/რანჟირების საფუძველი გახდება. მუნიციპალიტეტში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა მიერ შესრულებული სამუშაოს ანალიზისა და კონტროლის სრულყოფის მიზნით ავტორი გვთავაზობს შიგა კონტროლის დანერგვის იაფ და ეფექტურ სისტემას, რომელიც ფაქტობრივად არ უკავშირდება დამატებით დანახარჯებს.

დისერტაციის დამუშავების სხვადასხვა ეტაპზე ავტორის მიერ გამოყენებულია სამამულო და უცხოური ლიტერატურა, ინტერნეტ წყაროები, რომელთაც ახასიათებთ სანდოობის მაღალი ხარისხი, დამუშავებულია შესაბამისი საკანონმდებლო აქტები.

ნაშრომი პრაქტიკულ გამოყენებას ჰპოვებს საჯარო მმართველობის ბიუროსათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზის ფორმირებისას, აგრეთვე მუნიციპალიტეტების და მმართველობის რეგიონული რგოლების შეფასების, მათი ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების, ამ ორგანოებში დასაქმებულთა ეფექტიანობის ზრდის მიმართულებით.

Abstract

Since gaining independence, Georgia has made important headway on the establishment of the effective, stable and democratic system of national public-political administration. The complexity of the issue resulted from political and socio-economic developments and processes that have taken place in the country during the last three years, which was complicated by uncertainty in state and territorial arrangement. The latter is what forms the specifics of a public administration system in all directions, including its territorial aspects as well.

Improvement of the effectiveness and quality of public administration is a key prerequisite for successful development of Georgia. In general, ineffective public administration results in the deterioration of the business atmosphere, and the relation of the State and society in Georgia, as well as in slowing of the development of State institutions.

The main vector of our research was directed towards the issues of efficiency and effectiveness of public administration at municipal levels. The author is primarily aimed at identifying the factors influencing on the effectiveness of the implementation of public administration, as well as at identifying the fundamental problems of increasing efficiency in the regions of Georgia (municipalities) and finding ways to address them.

This has required a thorough review of the specificities of the territorial system of public administration, studying and a comparative analysis of international experience on the territorial development of public administration system, identification of the key issues of ensuring the effectiveness of the implementation of public administration, which allowed for identifying activities the implementation of public administration in the regional and municipal contexts. It is the system of the territorial bodies of public administration, namely, Imereti region and included territorial units (municipalities), what were selected as the main object of study.

At the initial stage, there were studied public administration and specifics of its territorial system, as well as the main aspects of the establishment of public administration system, the historical background of the establishment of the territorial system of public administration, as well as international experience on the territorial development of public administration system. In this context, we have attempted to make an objective assessment of those peculiarities and trends, which characterize local self-governance.

At the next stage of the study, there are considered the public administration reforms and tendencies in Georgia, as well as a conceptual approach to the effectiveness of public administration by concentrating the territorial aspects. The detailed analysis was carried out and there also were studied budgets of the "state size" municipalities, the dynamics of the general-purpose public service expenditure and the employees in the public sector of different regions, as well as the specificities

of the functioning of the non-entrepreneurial (non-commercial) legal entities, and dependences of qualification and efficiency.

At the final stage of the study, Georgia's particular region - Imereti is presented as an object of analysis. The results obtained at different stages of the study allowed the author identifying the prospects for increasing the effectiveness of public administration in the regional and municipal contexts. In particular, for the purpose of assessing the effectiveness of public administration of municipality, there has been proposed the use of the Public Administration Index, which will enable us to assess the current situation and identify the tendencies. The coefficients brought by the author: "Financial Supply Coefficient of Municipal Governance", "Financial Ratio Coefficient of Regional Governance" and "Qualification Coefficient" provide important information to describe the effectiveness of the public administration area of the region and municipality. Also, a great deal of practical bearing can be acquired by a model proposed by the author of dissertation for ranking municipalities, regulations of the non-entrepreneurial (non-commercial) legal entities and calculation of their staffing positions, as well as for regulation of wages of the non-entrepreneurial (non-commercial) legal entities functioning in municipalities.

The study of Imereti municipalities revealed that the Sakrebulo (municipal councils) need to adopt and approve the reporting form of a member of Sakrebulo, and provide its monitoring at regular time intervals.

It is noteworthy that for the needs of Georgian municipalities, author has developed the assessment methodology for the effective exercise of their own powers, the basic parameters have been determined and tested on the example of a particular region of Georgia. The author suggests that the similar-content surveys will be carried out annually by all municipalities, which will become the basis for their gradation/rankings. In order to improve the analysis and control of work fulfilled by the public servants employed in municipality, the author proposes a cheap and efficient system of internal control, which is not actually associated with additional expenses.

At various stages of the dissertation, the author has used the local and foreign literature, the Internet sources, which are characterized by high degree of credibility, the relevant legislative acts have also been developed.

The paper will find practical application for the public governance bureaus, during the formation of functional and institutional analysis of local self-governance, as well as with a view to the assessment of regional municipalities and regional governance units, increasing the effectiveness of their functioning, and enhancing efficiency of the employees in these bodies.

შინაარსი

შესავალი -----	14
ლიტერატურის მიმოხილვა -----	18
თავი 1. საჯარო მმართველობა და მისი ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკა -----	29
1.1. საჯარო მმართველობის სისტემა - ტერიტორიული ასპექტები -----	29
1.2. საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ფორმირების ისტორიული წანამძღვრები -----	39
1.3. საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული განვითარების საზღვარგარეთული გამოცდილება -----	51
თავი 2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კონცეპტუალური საკითხები -----	64
2.1. საჯარო მმართველობის რეფორმები და ტენდენციები საქართველოში -----	64
2.2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის პროცესისადმი კონცეპტუალური მიდგომა - ტერიტორიული ასპექტები -----	75
თავი 3. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების პრობლემები - ტერიტორიული კონტექსტი -----	96
3.1. იმერეთის რეგიონი, როგორც საჯარო მმართველობის ანალიზის ობიექტი -----	96
3.2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის გაზრდის პერსპექტივები რეგიონულ და მუნიციპალურ ჭრილში -----	115
დასკვნა -----	130
გამოყენებული ლიტერატურა -----	135

ცხრილების ნუსხა

ცხრილი №1. ტერიტორიული მოწყობა 2006 წლის თვითმმართველობის არჩევნებამდე და მის შემდეგ-----	47
ცხრილი №2 ქუთაისის ბიუჯეტის მონაცემები 1913 წელს -----	50
ცხრილი №3 1919-1920 წწ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავალ-გასავალი-----	51
ცხრილი №4 ხელმძღვანელი რგოლის მუშაობის შედეგიანობის შეფასების სისტემის ელემენტები სხვადასხვა ქვეყნებში -----	56
ცხრილი №5 საჯარო მმართველობაში მოსახლეობის ჩართულობის სიღრმე ტერიტორიის სოციალური-ეკონომიკური განვითარების გადაჭრაში -----	58
ცხრილი №6 თვითმმართველობის ბიუჯეტების ხვედრითი წილი (%) ქვეყნის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში -----	62
ცხრილი №7 საქართველოს მშპ-ის და სახელმწიფო ხარჯების დინამიკა 2001-2016 წ.წ. (მლნ. ლარი) -----	80
ცხრილი №8 საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების დინამიკა (მლნ. ლარი) -----	81
ცხრილი №9 თვითმმართველი ერთეულების და ნაერთი ბიუჯეტების დინამიკა 2012-2016 წლებში -----	82
ცხრილი №10 სახელმწიფო მოხელეთა მუშაობის ეფექტიანობის ზოგადი მაჩვენებლები -----	85
ცხრილი №11 საჯარო სტრუქტურებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა 2014-2016 წლებში (კაცი) -----	87
ცხრილი №12 თვითმმართველობებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა დინამიკა რეგიონების მიხედვით 2014-2015 წლებში -----	88
ცხრილი №13 შრომის ანაზღაურების %-ული წილი ხარჯებში -----	90
ცხრილი №14 მაჩვენებლები ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ინდექსის (სმი) გამოსათვლელად -----	92
ცხრილი №15 საჯარო მმართველობის ინდექსი (I_{pa}) და საკვალიფიკაციო კოეფიციენტის (K_{qu}) დინამიკა -----	94
ცხრილი №16 იმერეთის მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რიცხოვნობის დინამიკა 2006-2016 წლებში (ათასი კაცი) -----	101
ცხრილი №17 იმერეთის ბიზნეს სექტორის ბრუნვის მაჩვენებლები -----	102
ცხრილი №18 მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების ეფექტიანად განხორციელების პარამეტრები -----	103
ცხრილი №19 მუნიციპალიტეტების განაწილება კმაყოფილების დონის მიხედვით -----	105
ცხრილი №20 პარამეტრების განაწილება -----	106
ცხრილი №21 ა(ა)იპ-ების მაჩვენებლები იმერეთის მუნიციპალიტეტებში -----	108
ცხრილი №22 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა იერარქიულ რანგებში განაწილება -----	112
ცხრილი №23 ქ. ქუთაისის თვითმმართველობაში პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი სარგოები -----	119

ცხრილი №24 მუნიციპალიტეტების რანჟირება -----	121
ცხრილი №25 რანჟირებულ მუნიციპალიტეტებში ააიპ-ების სახეები და რაოდენობა -----	122
ცხრილი №26 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა სარგოების განსაზღვრის მოდელი -----	124
ცხრილი №27 საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების ხვ.წილი იმერეთის რეგიონის დამატებულ ღირებულებაში -----	127

ნახაზების ნუსხა

ნახაზი №1. საჯარო მმართველობის სისტემა -----	31
ნახაზი №2 ფუნქციონალური და ტერიტორიული დეცენტრალიზაცია --	61
ნახაზი №3 საჯარო მმართველობის ეროვნული სისტემის სტრუქტურა საქართველოში -----	65
ნახაზი №4 საჯარო მოსამსახურე საქართველოს 1000 მოქალაქეზე 2013-2017 წლებში -----	71
ნახაზი №5 სახელმწიფოს ზომის დინამიკა საქართველოში 2004-2016 წლებში (%) -----	80
ნახაზი №6 საჯარო მოხელეთა განაწილება ადგილობრივ თვითმმართველობებში რეგიონების მიხედვით -----	89
ნახაზი №7 ქუთაისის მუნიციპალიტეტის სმი-ის დინამიკა (2010-2018 წ.წ.) -----	93
ნახაზი №8 საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის სამტატო რიცხოვნობა -----	98
ნახაზი №9 სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის ფაქტიური ხარჯები (ათასი ლარი) -----	99
ნახაზი №10 სამტატო განაკვეთები (ლარი) -----	100
ნახაზი №11 დასაქმებულთა განაწილება დარგების მიხედვით იმერეთის რეგიონში -----	102
ნახაზი №12 მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში მოსახლეობის კმაყოფილების დონის განსაზღვრა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში -----	104
ნახაზი №13 იმერეთის მუნიციპალიტეტების ა(ა)იპებ-ში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი) -----	107
ნახაზი №14 მოსახლეობის 1000 კაცს ემსახურება ა(ა)იპ-ის თანამშრომელი -----	109
ნახაზი №15 დამოუკიდებელ ექსპერტთა შემადგენლობა -----	125

მადლიერების გვერდი

ნაშრომის დამუშავების პროცესში, ასევე პროგრამის კვლევითი კომპონენტის შესრულებისას გაწეული დახმარებისათვის, მეთოდური რჩევებისა და რეკომენდაციებისათვის ნაშრომის სამეცნიერო ხელმძღვანელის, აკადემიკოს პაატა კოლუაშვილისადმი და სტუ საჯარო მმართველობის პრობლემათა კვლევითი ინსტიტუტის ხელმძღვანელის, პროფესორ მარიამ ცაცანაშვილისადმი გამოვხატავთ მადლიერებას.

შესავალი

თემის აქტუალობა: ბოლო ათწლეულებში განვითარებულ ქვეყნებში გატარებული საჯარო მმართველობის რეფორმები და ახალი საჯარო მმართველობის (New Public Management) პრინციპების დანერგვა ეფექტიანობის და შედეგიანობის ამაღლებას ითვალისწინებდა.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობისა და ხარისხის ამაღლება საქართველოს წარმატებული განვითარების უმთავრესი პირობაა. საჯარო მმართველობის ტრადიციული კონსერვატიზმი და არსებული ბიუროკრატიული სისტემების არაეფექტურობა, სახელისუფლებო ორგანოებისადმი, მათ მიერ გატარებული პოლიტიკისადმი და საჯარო მოხელეებისადმი ნდობის შემცირებას იწვევს. აღნიშნულის შედეგია საქართველოში საქმიანი ატმოსფეროს, სახელმწიფოსა და საზოგადოების ურთიერთობის გაუარესება და ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარების შენელება.

საქართველოს სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საჯარო მმართველობის სისტემაში მიმდინარე რეფორმების უმთავრესი ვექტორი სწორედ ამ სისტემის ეფექტიანობის ამაღლებაა როგორც ქვეყნის მასშტაბით, ისე მის ტერიტორიულ ერთეულებში. ამასთან, საქართველოში საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის პრობლემები ტერიტორიულ ჭრილში ნაკლებადაა შესწავლილი. სწორედ აღნიშნული განაპირობებს თემის აქტუალობას.

კვლევის მიზნები და ამოცანები: წარმოდგენილი სადოქტორო ნაშრომის მიზანი იყო მოგვეხდინა საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობაზე მოქმედი ფაქტორების იდენტიფიკაცია, გამოგვევლინა მისი ზრდის ძირეული პრობლემები საქართველოს რეგიონებში (მუნიციპალიტეტებში) და შემოგვეთავაზებინა მათი გადაჭრის გზები. კვლევის ამოცანებად დავისახეთ:

- ✓ საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკის განხილვა;

- ✓ საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული განვითარების საზღვარგარეთული გამოცდილების შესწავლა და შედარებითი ანალიზის წარმოდგენა;
- ✓ საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კონცეპტუალური საკითხების იდენტიფიცირება;
- ✓ საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობის გაზრდის ღონისძიებების დასახვა რეგიონულ და მუნიციპალურ ჭრილში.

კვლევის ობიექტს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის ტერიტორიული ორგანოების სისტემა, სახელდობრ, იმერეთის რეგიონი და მასში შემავალი ტერიტორიული ერთეულები (მუნიციპალიტეტები).

კვლევის საგანია საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემების შემადგენელი სტრუქტურების ფუნქციონირების ეფექტიანობის ზრდის მეთოდოლოგია და ტექნოლოგია.

კვლევის მეთოდოლოგია და საინფორმაციო ბაზა ეყრდნობა ქართველი და უცხოელი ავტორების გამოკვლევებს, რომელიც საჯარო მმართველობის რეგიონული და ტერიტორიული სტრუქტურების ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლებას ეძღვნება, აგრეთვე, ახალი საჯარო მმართველობის კონცეფციები, საჯარო მმართველობის ტერიტორიული და რეგიონული ორგანოების ფუნქციონირების მარეგულირებელი საკანონმდებლო აქტები როგორც საქართველოში, ისე საზღვარგარეთის ქვეყნებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებში, კონფერენციების, სემინარებისა და სამეცნიერო ფორუმების მასალები.

მნიშვნელოვან საინფორმაციო ბაზას წარმოადგენს მსოფლიო ქსელის - ინტერნეტის საშუალებით მოპოვებული მასალები, საერთაშორისო გამოცემებში გამოქვეყნებული სამეცნიერო პუბლიკაციები და სტატისტიკური მონაცემები. აგრეთვე, ჩვენს მიერ გამოყენებული იქნა ანკეტური გამოკითხვის მეთოდი. დისერტაციაში ინფორმაცია ცხრილების, სქემების, გრაფიკული და დიაგრამული გამოსახულებითაა მოცემული.

სადისერტაციო ნაშრომით განსაზღვრული მიზნების მიღწევისა და ამოცანების რეალიზების დროს გამოყენებულია კვლევის ზოგად-მეცნიერული მეთოდები.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე. კვლევის შედეგად მიღებულ იქნა სიახლის შემცველი დასკვნები.

1. მუნიციპალიტეტის საჯარო ადმინისტრირების ექტიანობის შეფასების მიზნით **შემოთავაზებულია** საჯარო მმართველობის ინდექსის (I_{pa}) გამოყენება, რომელიც საშუალებას მოგვცემს გამოვავლინოთ ტენდენციები და მივიღოთ ოპტიმალური გადაწყვეტილებები;

2. რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის სფეროს ეფექტიანობის დასახასიათებლად **შემოტანილია** სამი კოეფიციენტი: „მუნიციპალური მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“, „რეგიონული მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“ და „საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი“. მოტანილია თითოეულის გამოთვლის მეთოდოლოგია და დასაბუთებულია მათი სამეცნიერო-პრაქტიკული მნიშვნელობა;

3. **შემოთავაზებულია** მუნიციპალიტეტებში იდენტური ან შინაარსობრივად დაახლოებული მიმართულებების ა(ა)იპ-ების ერთი იურიდიული პირის ქვეშ გაერთიანება, რომლის საფუძველი შეიძლება გახდეს ავტორის მიერ შემოთავაზებული მუნიციპალიტეტების რანჟირების, ა(ა)იპ-ების რეგლამენტაციის და საშტატო ერთეულთა გაანგარიშების მოდელი.

4. **დამუშავებულია** მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების სახელფასო სარგოების რეგულაცია მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. სათანადო მოდელი შემოთავაზებულია ქუთაისის მუნიციპალიტეტისათვის.

5. **შემუშავებულია** მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების მეთოდოლოგია. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით განსაზღვრულია ცალკეული პარამეტრები და აპრობაცია განხორციელებულია საქართველოს

კონკრეტული რეგიონის მაგალითზე. მიზანშეწონილად არის მიჩნეული ყოველწლიური კვლევები ყველა მუნიციპალიტეტის მიხედვით განხორციელდეს, რაც მუნიციპალიტეტების გრადაციის/რანჟირების საფუძველი გახდება;

6. **შემოთავაზებულია** მუნიციპალიტეტის საკრებულოების მიერ საკრებულოს წევრის ანგარიშის ფორმის შემოღებისა და დამტკიცების ძირითადი საკითხები;

7. საჯარო მოხელის შეფასების პროცესში სუბიექტივიზმის შემცირების მიზნით **შემუშავებულია** საჯარო მოხელის შეფასების ცალკეული კრიტერიუმების გამოთვლის მეთოდოლოგია;

8. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის გაუმჯობესების, კერძოდ, შესრულებული სამუშაოს ანალიზისა და კონტროლის სრულყოფის მიზნით **რეკომენდებულია** შიგა კონტროლის დანერგვის მოდელი, რომელიც დამატებით დანახარჯებს არ უკავშირდება.

ნაშრომის პრაქტიკული მნიშვნელობა. კვლევის შედეგად მიღებულ სიახლის შემცველ დასკვნებს შეიძლება მიეცეს უაღრესად მაღალი პრაქტიკული დატვირთვა და გამოყენება საჯარო მმართველობის ცალკეული რგოლებისათვის, საჯარო მმართველობის ბიუროსათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზის ფორმირებისას, საჯარო მმართველობის ტერიტორიული ორგანოებისათვის ოპტიმალური დაგეგმვისა და მათი ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების, აგრეთვე ამ ორგანოებში დასაქმებულთა ეფექტიანობის ზრდის მიმართულებით.

წარმოდგენილი ნაშრომი სათანადო სამსახურს გაუწევს საჯარო მმართველობის ტერიტორიული ორგანოებში დასაქმებულ პირებს, აგრეთვე ეფექტიანი რეგიონული და მუნიციპალური მართვის სისტემით დაინტერესებულ სპეციალისტებსა და მკვლევარებს.

ლიტერატურის მიმოხილვა

შ. დოლონაძე, გ. იაშვილი - „საჯარო სამსახური საქართველოში: რეფორმები, გამოწვევები - ელექტრონული მთავრობა“, თბ., „ცის ნამი“ 2013. – 450 გვ. ავტორები განიხილავენ დამოუკიდებელი საქართველოს საჯარო სამსახურში მიმდინარე მნიშვნელოვან ცვლილებებს, მიღწევებს, ჩავარდნებს, მისთვის დამახასიათებელ პრობლემატიურობას და ზოგჯერ არაადეკვატიურობასაც. ნაშრომი 15 თავისაგან შედგება. საჯარო მმართველობის ზოგად საკითხებთან ერთად მასში სიღრმისეულად არის გადმოცემული, თუ როგორ ვითარდებოდა და იქმნებოდა საქართველოს საჯარო სამსახური, რეფორმირების რა ეტაპები გამოიარა და რა გამოწვევების წინაშე დგას იგი. ავტორების მიერ ოსტატურად არის შეთავსებული სწორედ ზოგადმეცნიერულისა და ჩვენს ქვეყანაში მიმდინარე პროცესების აღწერა და ღრმა ანალიზი. ჩვენი სადისერტაციო ნაშრომის თემატიკიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით დეტალურად გავეცანით ნაშრომის შემდეგ თავებს: სახელმწიფო მართვის ორგანიზება და გატარებული რეფორმები, ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, სახელმწიფო მართვის მენეჯერული პრინციპები. [8]

Чиркин В.– „Публичное управление“. М., «Юрист, 2004. -416 გვ. ნაშრომში საჯარო მმართველობა კომპლექსური მიდგომის პოზიციიდან არის განხილული. მასში გაანალიზებულია მმართველობის პრობლემატიკა სახელმწიფო, მუნიციპალურ დონეებზე და საზოგადოებრივ გაერთიანებებში, მოცემულია საჯარო მმართველობის ელემენტები სამეურნეო და რელიგიურ ორგანიზაციებში. ნაშრომი მოიცავს 17 თავს და 67 პარაგრაფს. სადისერტაციო თემასთან მიმართებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ჩვენთვის შემდეგი პარაგრაფები: სახელმწიფო მმართველობის ტერიტორიული დონეები, დარგთაშორისი სახელმწიფო მმართველობა, მუნიციპალური საჯარო ხელისუფლება და თვითმმართველობა. [9]

ნ. დოლიძე - „ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში“. თბ., GIPA,

<https://gipa.ge/uploads/files/npm%20in%20developing%20countries.pdf>.

უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). სახელმწიფო და ბიზნესორგანიზაციების მართვის სტილსა და მეთოდებს შორის შეინიშნება ინდეტობის ნიშნები, თუმცა არის პრინციპული სხვაობებიც. მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის პრაქტიკულმა გამოცდილებამ არაერთხელ გვიჩვენა, რომ ბიზნესსექტორში გამოყენებული და აპრობირებული პრინციპების „ჩანერგვა“ საჯარო სექტორისათვის მიუღებელი და არაეფექტიანია.

ნაშრომში განხილულია ასმ-ის რეფორმების კონცეპტუალური საკითხები, აგრეთვე რეფორმის მიმდინარეობა და მიღწეული შედეგები, აღნიშნულია ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის ადმინისტრაციული ფაქტორები და გამოწვლილვითაა შემოთავაზებული მათი განხილვა. ნაშრომი საინტერესოა იმითაც, რომ იგი ამ საკითხებზე ერთ-ერთი ბოლოდროინდელი ქართულენოვანი გამოკვლევაა [48]

Еремян В., Чихладзе Л.– „Публичная власть, как механизм взаимодействия государственных органов и местного самоуправления“. М., „Nota Bene“, 2012, -186 გვ. ნაშრომი 2 თავისაგან შედგება. იგი წარმოადგენს სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთქმედების კომპლექსურ ანალიზს მუნიციპალური რეფორმების პირობებში. ავტორები ასევე იხილავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე მოდელებს, უფლებამოსილებების გამიჯვნის შედეგად წარმოშობილ პრობლემებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თანამდებობის პირთა სახელმწიფო კონტროლის შედეგად გამოკვეთილ მახასიათებლებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებში ჩართვის ან გამორიცხვის საკითხებს. [35]

Жильцов В., „Государственная служба: показатели и критерии эффективности функционирования“. РАГС, М., 2010. – 110 გვ. <https://www.twirpx.com/file/1451689/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). ნაშრომი 5 თავისაგან შედგება. მასში კომპლექსურად არის შესწავლილი და გადმოცემული ის აპარატი, რომელიც ორგანულად

უკავშირდება სახელმწიფო სამსახურის ეფექტიანობის და შედეგიანობის საკითხებს. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საჯარო მოხელეთა პროფესიული საქმიანობის შედეგიანობის შესწავლას, საჯარო მოხელეთა, სახელმწიფო ორგანოებისა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების შესაფასებლად სათანადო მაჩვენებლებისა და კრიტერიუმების გამოყენებას. ავტორი გვთავაზობს მაჩვენებლებისა და კრიტერიუმების ალგორითმს, რომელიც ეროვნული სპეციფიკის გათვალისწინებით შეიძლება პრაქტიკულადაც გამოვიყენოთ სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციონირების ეფექტიანობის შესაფასებლად.[63]

Аврамчикова Н.Т., Государственное и муниципальное управление Красноярск, 2008. – 125 გვ. ნაშრომი, რომელიც 5 თავს და 24 ქვეთავს მოიცავს, ეძღვნება სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვის აქტუალურ პრობლემებს ტერიტორიული მენეჯმენტის ჭრილში. ჩვენთვის ნაშრომი მნიშვნელოვანია იმით, რომ მასში შემოთავაზებულია ფედერალური ტიპის სახელმწიფოში რეგიონული მართვის სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის სრულყოფის ძირითადი მიმართულებები.

ვ. გურგენიძე - „საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა“, თბ., „კალმოსანი“, 2014. -570 გვ. ნაშრომი საჯარო პოლიტიკური მმართველობის თანმიმდევრული შესწავლის მცდელობაა. იგი მოიცავს ექვს მთავარ თემას, რომელიც 29 ქვეთავით არის გაშლილი. წიგნის აქტუალურობას განაპირობებს ის გარემოება, რომ პოსტსაბჭოთა საქართველოს საზოგადოების უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ეფექტური, სტაბილური და დემოკრატიული, ეროვნული საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის სისტემის ფორმირება, რაც შეუძლებელია გარდამავალი პერიოდის პოლიტიკური სისტემის ადაპტირება-ტრანსფორმაციის პროცესის კვლევის გარეშე. ნაშრომში ჩამოყალიბებულია გარდამავალი პერიოდის პოლიტიკური სისტემის ადაპტირება-ტრანსფორმირების მეცნიერული კონცეფცია, განხილულია თანამედროვე საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის მოდერნიზაციის პრობლემათა სხვადასხვა ასპექტები. ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო ნაშრომის მეექვსე თავის შესწავლა

(გვ. 364-408), რომელსაც ავტორი უძღვნის ადგილობრივი თვითმმართველობის პრობლემას და განიხილება, როგორც პოლიტიკური სისტემის მნიშვნელოვანი რგოლი.[7]

რ. დენჰარტი, ჯ. დენჰარტი - „საჯარო მართვა - მოქმედების კურსი“, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2012, -704 გვ. ნაშრომი შედგება 11 თავისაგან. აქ განხილულია ხელმძღვანელობის, ორგანიზაციულ თეორიისა და ბიუროკრატის საკითხები, მოცემულია ვრცელი დისკუსია სპეციალური დანიშნულების მმართველობებზე. ნაშრომი ასევე გვთავაზობს სფეროში არსებულ ცვლილებებს, ელექტრონული მმართველობის განვითარებას, დეტალურად გვაცნობს საჯარო მართვასა და სამოქალაქო მოქმედებას შორის კავშირს. ავტორი ცალკე თავს უთმობს ბიუჯეტის შედგენასა და ფინანსურ მართვას (თავი 7), რაც ჩვენი თემის დამუშავებისათვის ძალზე მნიშვნელოვანია. [6]

ე. ბარათაშვილი, ჯ. ზარანდია და ა. აბრალავა - „რეგიონალიზმი: თეორია და პრაქტიკა“, სოხუმის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ., 2009; -840 გვ. ნაშრომში განხილულია ქართული რეგიონალისტიკის და საერთოდ, რეგიონალიზმის უმნიშვნელოვანესი საკითხები, რეგიონული ეკონომიკური განვითარების თეორიების გენეზისი, ინვესტიციების მოზიდვის რეგიონული ასპექტები, რეგიონული კონკურენტუნარიანობის კომპლექსური შეფასება, პოლიტიკური რეგიონალისტიკა, რეგიონული დიაგნოსტიკა, რეგიონული მენეჯმენტი და მარკეტინგი. ნაშრომი 18 თავს მოიცავს, და მასში საკმაოდ დეტალურადაა განხილული ზემოთ ჩამოთვლილი პრობლემატიკა. ავტორები ხაზგასმით აღნიშნავენ, რომ ქვეყნებს შორის მნიშვნელოვან განსხვავებებთან ერთად შეიმჩნევა სხვადასხვა ქვეყნების გარკვეული ტიპის რეგიონებს შორის ასევე მნიშვნელოვანი განსხვავებანი. ისინი მიიჩნევენ, რომ საქართველოში რეგიონული განვითარების პრობლემის გამოკვლევა და რეგულირება შესაძლებელია და უნდა გატარდეს მდიდარი უცხოური გამოცდილების გათვალისწინებით. ჩვენთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ნაშრომის შემდეგი თავების განხილვა: „ცენტრი-რეგიონის“ ურთიერთობები

ფედერალიზმის პირობებში, რეგიონული დიაგნოსტიკა, რეგიონული სოციალური სივრცე და პოლიტიკური რეგიონალისტიკა.

გ. ლავთაძე, ნ. ჩიხლაძე - „იმერეთის მხარის ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები“, ქუთაისი, აკ. წერეთლის სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, 2009. -250 გვ. შესწავლილია იმერეთის მხარეში არსებული ეკონომიკური და სოციალური მდგომარეობა, ინვესტიციური გარემო და პოტენციალი, განხორციელებულია არსებული ვითარების ანალიზი და აღნიშნულის საფუძველზე გამოკვეთილია რეგიონული განვითარების პერსპექტივები, დასაბუთებულია მათი აქტუალობა და შესაბამისობა ქვეყნის საერთო-სახელმწიფო პრიორიტეტებთან. მონოგრაფია შედგება 4 თავისა და 13 პარაგრაფისაგან. იგი მნიშვნელოვანია ჩვენთვის იმით, რომ კარგად ასახავს საქართველოს კონკრეტული რეგიონის და ჩვენი საკვლევი მხარის - იმერეთის პოტენციალს და მისი განვითარების შესაძლებლობებს 2008 წლამდე პერიოდისათვის.[79]

ე. ბარათაშვილი, ნ. გრძელიშვილი - „რეგიონული ეკონომიკური განვითარების სახელმწიფო რეგულირება საქართველოში“, თბ., 2012. -256 გვ. ნაშრომი განიხილავს რეგიონული და მუნიციპალური ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების მექანიზმები და საქართველოში საბიუჯეტო ფედერალიზმის პრობლემები. ნაშრომი მდიდარ მასალას გვთავაზობს საზღვარგარეთის ქვეყნების რეგიონული პოლიტიკის, საინოვაციო, საინვესტიციო, რეგიონული მონიტორინგის, საბიუჯეტო დონეებს შორის მოთხოვნილებების განაწილების სფეროში დაგროვილი გამოცდილების კუთხითაც. ნაშრომში ავტორები გამოყოფენ რეგიონული პოლიტიკის სრულყოფის პრიორიტეტებს საქართველოში და ასაბუთებენ, რომ აუცილებელია შემუშავდეს ქვეყნის ტერიტორიული განვითარების რეგულირების მეცნიერულად დასაბუთებული კონცეფცია. ნაშრომი შედგება 3 თავისა და 9 პარაგრაფისაგან. სადისერტაციო თემასთან მიმართებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ჩვენთვის შემდეგი პარაგრაფები: რეგიონული მენეჯმენტი, რეგიონული პოლიტიკა და სახელმწიფოს ეკონომიკური სტრატეგია.

დ. ჭიჭინაძე – „საქართველოს რეგიონული პოლიტიკა“, გამომცემლობა ივერიონი, თბ., 2015 წ. ნაშრომში განხილულია საქართველოში რეგიონალიზაციის პოლიტიკის პრობლემები. შესწავლილია ის მიზეზები, თუ რა აფერხებს დარგობრივი მართვიდან რეგიონულ მართვაზე გადასვლას. ნაშრომის მთავარი მიზანია საქართველოში რეგიონალიზაციის სწორად, მისი რეალური შინაარსით განხორციელებული შესაძლებლობების დადგენა, რომ ის გახდეს ერთი მხრივ, ქვეყნის სახელმწიფოებრივი და ეკონომიკური განვითარებისა და გაძლიერების და მეორე მხრივ, ცხოვრების დონისა და ხარისხის ამაღლების საშუალება.

პ. კლდიაშვილი, გ. გიორგაძე - „საჯარო ფინანსების ადმინისტრირება“, ქუთაისი „მბმ-პოლიგრაფი“, 2015, -200 გვ. ნაშრომი თერთმეტი თემისაგან შედგება, რომელიც გაშლილია 39 თავად. მის აქტუალობას განაპირობებს საჯარო ფინანსების ეფექტური ადმინისტრირების განუზომლად მაღალი მნიშვნელობა, რამდენადაც იგი უშუალო გავლენას ახდენს თითოეული მოქალაქის ყოფაცხოვრებაზე და მთლიანად, ქვეყნის სტაბილურობაზე. ნაშრომში განხილული პრობლემატიკა წარმოადგენს თეორიისა და პრაქტიკის სინთეზს სახელმწიფოს ინსტიტუციონალური ფუნქციონირების ფინანსური საფუძვლების შესახებ. გარკვეული საჯარო პოლიტიკა შეიძლება განსხვავებული შედეგების მომტანი იყოს პატარა, ერთგვაროვანი, მკვეთრად ცენტრალიზებული ეკონომიკის და დიდი დევერსიფიცირებული და დეცენტრალიზებული ეკონომიკის მქონე სახელმწიფოსათვის. ჩვენთვის მნიშვნელოვანი იყო ნაშრომის მერვე თავი (გვ. 138-160), რომელიც დეცენტრალიზაციის, ფისკალური ფედერალიზმის და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის ფორმირებისა და აღსრულების საკითხებს ეხება.

ო. მელქაძე, ზ. ეზუგბაია - „მუნიციპალური სამართალი“, თბ., „ფავორიტი“, 2002. – 220 გვ. ნაშრომი ორი ნაწილისაგან შედგება და 8 თავად არის წარმოდგენილი. მასში განხილულია საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილების საფუძველზე მუნიციპალური სამართლის ისტორიული, თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები, მარეგულირებელი სამართლის

წყაროების სისტემა და მისი ორგანოების კომპეტენციის საკითხები ქართული კანონმდებლობის საფუძველზე. ჩვენთვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო ნაშრომის მეშვიდე თავის (გვ. 135-188) - „ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები - შედარებითი ანალიზი“ განხილვა. [23]

კ. კანდელაკი და სხვ. „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის განვრცობილი კონცეფცია“ (თბ., საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი, 2012. -135 გვ.). <http://www.ivote.ge/images/doc/uploadedFiles/files/koncepcia-1-120424054354-phpapp02.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). ნაშრომი მოიცავს არსებული სიტუაციის ანალიზს, ხელისუფლების დეცენტრალიზაციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის არსს, გამოწვლილვით მიმოიხილავს თვითმმართველობებში არსებულ მდგომარეობას. წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანია საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სისტემის, ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციათა და უფლებამოსილებათა გამიჯვნის და ამ უკანასკნელთათვის შესაბამისი ფინანსური და ქონებრივი ბაზის გადაცემის მოდელის (კონცეფციის) ჩამოყალიბება.

„საზოგადოებრივი მომსახურებით საქართველოს მოსახლეობის კმაყოფილების დონის კვლევა“ თბ., 2017. -148 გვ. http://www.ge.undp.org/content/georgia/ka/home/library/democratic_governance/citizen-satisfaction-with-public-services-in-georgia--2017.html (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). წარმოდგენილ მასალაში თავმოყრილია ჩვენი ქვეყნის მცხოვრებთა დამოკიდებულება იმ საზოგადოებრივი მომსახურებების მიმართ, რომელსაც რომელსაც ხელისუფლება (ცენტრალური და მუნიციპალური) ახორციელებს.

ამ კვლევაში გამოყენებულია ისეთი აპრობირებული მეთოდები, როგორცაა რაოდენობრივი, თვისობრივი და საკაბინეტო კვლევის მეთოდები. ნიშანდობლივია, რომ ბოლო კვლევის შედეგები (2015 წელი) შედარებულია ამავე ორგანიზაციის მიერ (ქართული კვლევითი

ორგანიზაცია „ეისითი“, UNDP-ის, SCO-ს და ADC-ის მხარდაჭერით) 2013 წელს ჩატარებული და მიღებული კვლევის შედეგებთან, გამოტანილია სათანადო დასკვნები.

წარმოდგენილი დისერტაციისათვის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენდა ქართველი და უცხოელი ავტორების სადისერტაციო კვლევები და ავტორეფერატები, კერძოდ:

Клиш Н.Н. – „Повышение результативности деятельности государственных служащих“ (ეკონომიკურ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი დისერტაცია. მოსკოვი, 2006. <http://www.dissercat.com/content/povyshenie-rezultativnosti-deyatelnosti-gosudarstvennykh-sluzhashchikh>.

(უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). ნაშრომში ავტორის მიერ გადაწყვეტილია ისეთი მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორცაა: საჯარო მოხელეთა საქმიანობისას არსებული ხარვეზების გამოვლენა; საერთაშორისო გამოცდილების შედარებითი ანალიზის საფუძველზე საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მოდელის ფორმირების შესაძლებლობები და პრაქტიკული წინადადებების შემუშავება; საჯარო სამსახურში მეთოდოლოგიური პრინციპების შემუშავება, რომელთა დანერგვა უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეთა საქმიანობის მოტივაციას მათი შედეგზე ორიენტაციის მიმართულებით; საჯარო სამსახურში შედეგიანობის განმსაზღვრელი მაჩვენებელთა სისტემის შემუშავება. [71]

გ.გველესიანი - „ფისკალური დეცენტრალიზაციის პრობლემები პოსტკომუნისტური ტრანსფორმაციის პირობებში (საქართველოს მაგალითზე)“ (ეკონომიკის დოქტორის Ph.D. აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაცია. გრ. რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, თბ., 2009). ნაშრომში განხილულია შემდეგი მნიშვნელოვანი საკითხები: ფისკალური დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობისა და მისი შემადგენელი ნაწილების მხრივ მსოფლიოში გავრცელებული მეცნიერული შეხედულებებისა და ჩამოყალიბებული მიდგომების მეცნიერული ანალიზი; დასავლეთის განვითარებული, ასევე ევროკავშირში ახლადინტეგრირებული, ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნების

მიდგომების ანალიზი; დეცენტრალიზაციის ჭრილში საქართველოში განხორციელებული ცვლილებებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით არსებული მდგომარეობის დეტალურად შეფასება. ნაშრომი ჩვენთვის საიტერესოა საქართველოში 2008 წლამდე მიმდინარე დეცენტრალიზაციის პროცესების ანალიზის და უცხოური გამოცდილების გაცნობის თვალსაზრისით.

ა.აბაშიძე - “საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები“ (დისერტაცია, წარმოდგენილია პოლიტიკის მეცნიერების დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად. თბ., ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, 2016. <https://iliauni.edu.ge/uploads/other/37/37050.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). კვლევის ძირითადი ვექტორი მიმართულია საჯარო სამსახურის მოდელებისაკენ და იმის გამორკვევისაკენ, თუ რომელი მოდელი იქნება ყველაზე მისაღები, ეფექტური და ადაპტირებული საჯარო მმართველობის ქართულ სივრცეში. ბუნებრივია, ასეთი მოდელისადმი წაყენებული უმთავრესი მოთხოვნაა დემოკრატიული მმართველობის გარემოს დამკვიდრების უზრუნველყოფა.

ავტორის დასკვნის სახით გვთავაზობს შემდეგ მოსაზრებებს: რეფორმის წარმატებას განაპირობებს არა უსასრულოდ განაწილებული პასუხისმგებლობა, არამედ ერთი ინსტიტუციის მიერ აღებული პასუხისმგებლობა მისი გატარების მიმართ. ამასთან, მცირე ქვეყნებისათვის უფრო მისაღებია საჯარო სამსახურის ფორმალიზებული/პროფესიული მოდელის შერჩევა.

ნაშრომი იმითაცაა საყურადღებო, რომ მასში გამოწვლილვით არის გაანალიზებული საქართველოში ბოლოდროინდელი (2013 წელი) საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეპტუალური საკითხები, საზოგადოების დამოკიდებულება, მისი პოზიციები ამ რეფორმის მიმართ.[53]

რ. ასათიანი - საზოგადოებრივი სექტორის ეკონომიკა (თბ., „სიახლე“, 2017. -454 გვ.). წარმოდგენილი ფუნდამენტური ნაშრომი მნიშვნელოვანი სიახლეა ქართულენოვან სივრცეში. ნაშრომი შედგება ათი თავისაგან,

რომელიც გაშლილია 50 ქვეტავად. იგი იხილავს ისეთ საკითხებს, როგორცაა ეკონომიკის სახელმწიფო რეგულირების ძირითადი მიმართულებები, საზოგადოებრივი დოვლათის ძირითადი ნიშნები, ახალი მსოფლიო წესრიგის ფორმირება, ინსტიტუციური რეფორმები, ეკონომიკური უსაფრთხოება და სხვა. ჩვენთვის განსაკუთრებით სასარგებლო იყო ნაშრომის ის ნაწილები, რომლებიც ინსტიტუციურ რეფორმებს (მეექვსე თავი) და საქართველოში საზოგადოებრივი სექტორის ფუნქციონირების თავისებურებებს შეეხება (მეათე თავი).

Леонюв В.В. – „Формирование системы публичного управления социально-экономическим развитием территории“ (ეკონომიკურ მეცნიერებათა კანდიდატის სამეცნიერო ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი დისერტაცია. ნოვოსიბირსკი, 2012. <http://economy-lib.com/formirovanie-sistemy-publichnogo-upravleniya-sotsialno-ekonomicheskim-razvitiem-territorii> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). ნაშრომში ავტორის მიერ გაანალიზებულია საჯარო მმართველობის სისტემის (სმს) მიმართ კონცეპტუალური მიდგომები, გამოვლენილია დაინტერესებული მხარეები, როგორც საჯარო მართვის სუბიექტები; შესწავლილია სმს-ის ფორმირების უცხოური პრაქტიკა და შეფასებულია მისი შედეგიანობა და ეფექტიანობა; შემოთავაზებულია სმს-ის კონცეპტუალური მოდელის ფორმირების და საჯარო მომსახურებათა შეთავაზების მოდერნიზაციის შესაძლებლობები; ფორმირებულია სახელმწიფო მუნიციპალური პროგრამების ეფექტიანობის გაზრდისათვის საჯარო მართვის ინსტრუმენტების სრულყოფის რეკომენდაციები. [38]

დ. შამოვეი - „ეფექტური კომუნიკაცია და მომსახურება – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ხარისხის ამაღლების ფაქტორი“ (საჯარო მმართველობის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი დისერტაციის ავტორეფერატი. თბ., სტუ, 2015. <http://opac.gtu.ge/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=10278> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018). ავტორის მიერ გაანალიზებულია საჯარო მომსახურების, როგორც დემოკრატიული დისკურსის შემადგენელი

ნაწილის ბუნება, მისი როლი და მნიშვნელობა საქართველოს მუნიციპალური მმართველობის სისტემაში; განზოგადებულია საჯარო მომსახურების რეგულირების თანამედროვე მდგომარეობა საქართველოში, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით; განსაზღვრულია “საჯარო მომსახურების მიწოდების ხარისხის” ცნება, ჩამოყალიბებულია საჯარო მომსახურების მიწოდების ხარისხის ამაღლების მეთოდების სისტემა; შემოთავაზებულია საჯარო მომსახურების კლასიფიკაცია; გამოვლენილია საჯარო მომსახურების თანაფარდობა მომსახურების სხვა სახეებთან; შემოთავაზებულია საჯარო მომსახურების რეგულირების პრინციპთა სისტემა.

მუნიციპალური საქმიანობის გარემოს შესწავლის მიზნით, განვიხილეთ საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც არეგულირებს/ორგანულ კავშირშია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციონირებას, კომპეტენციებსა და უფლებამოსილებებს, მათი ეფექტიანად ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ საკითხებს.

თავი 1. საჯარო მმართველობა და მისი ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკა

1.1. საჯარო მმართველობის სისტემის ფორმირების ძირითადი ასპექტები

საქართველოში ბოლო ათწლეულებში მიმდინარე რეფორმებს შორის თავისი არსით და მნიშვნელობით ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალურია მმართველობის სისტემის ტრანსფორმაციის მიმართულებით გატარებული ცვლილებები. მისი ძირითადი ვექტორია მმართველობისა და თვითმმართველობის შეთანაწყობა, მათი თანაარსებობის ისეთი მოდელის შემუშავება, რომელიც პოზიტიური ეფექტის მომტანი იქნება როგორც მოკლე, ისე ხანგრძლივვადიან პერიოდებში. ამ მიმართებით საქართველოში მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა, თუმცა სასურველისაგან ჯერ კიდევ შორს ვართ.

სადისერტაციო თემის კვლევის ობიექტიდან გამომდინარე, ჩვენთვის მეტად მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული ასპექტებთან დაკავშირებული საკითხების განხილვა.

პირველი სახელმწიფოების ჩამოყალიბებას თან ახლავს მათ ტერიტორიებზე თემების ფორმირება. ისინი გარდაიქმნებიან სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ერთეულებად, ხოლო თვითმმართველი საზოგადოება - ქალაქის ან სოფლის ტიპის მოსახლეობად. სახელმწიფოების განვითარების ისტორია ადასტურებს, რომ ობიექტური ურთიერთკავშირი სახელმწიფოსა და თვითმმართველობას შორის ჩვეულებრივი მოვლენაა და მას არ ჭირდება განსაკუთრებული დადასტურება.

თანამედროვე პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობა არის საჯარო ურთიერთობათა ერთიანი სისტემის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც ორგანიზაციულად, ინსტიტუციურად და ფუნქციონალურად მჭიდრო კავშირშია საჯარო მმართველობის სხვა დონეებთან.

თანამედროვე მსოფლიოში რთულია იმ ფაქტის წარმოდგენა, რომ არსებობენ სრულიად დამოუკიდებელი, ავტონომიური ტერიტორიული წარმონაქმნები და მათი ინსტიტუტები. მეორე მხრივ, ამ უკანასკნელთა

მისწრაფება, დამოუკიდებლად მართონ და გაითავისონ თავიანთი პრობლემები, უკვე წარმოშობს მეცნიერული მიდგომების და გამოწვლილვითი ანალიზის, საუკეთესო გამოცდილების გაზიარების აუცილებლობას.

მუნიციპალური მმართველობის არსის გასაცნობად, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია ობიექტურად გავიაზროთ თავისებურებები და ტენდენციები, რომლებითაც ხასიათდება ადგილობრივი მმართველობა.

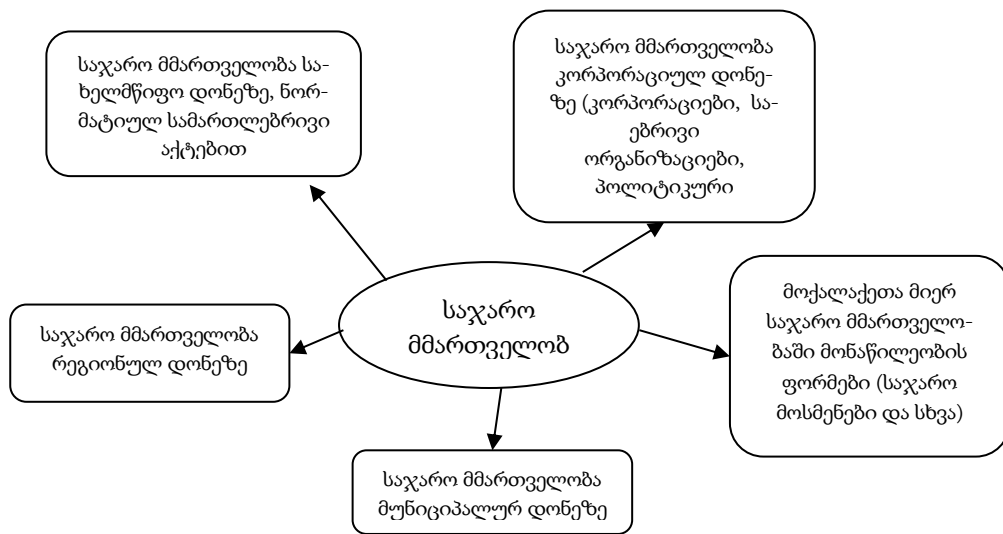
სახელმწიფო, როგორც წესი, არ არის დაინტერესებული ადგილობრივი მმართველობისათვის "ზედმეტი" თავისუფლების მინიჭებით. ამავე დროს, მას არ შეუძლია ცენტრალიზებულად მართოს ადგილობრივი მნიშვნელობის ყოველგვარი საქმიანობა. სახელმწიფო ვალდებულია ანგარიში გაუწიოს ჩამოყალიბებულ ტრადიციებს, ისტორიულ თავისებურებებს, განვითარების კანონზომიერებსა და მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებს. სწორედ ეს, სხვა ფაქტორებთან ერთად, განსაზღვრავს სახელმწიფოსა და ადგილობრივი მმართველობის ურთიერთდამოკიდებულებას. [1, გვ.9]

თანამედროვე განმარტებით "ადგილობრივი მმართველობა არის ადმინისტრაციული საქმიანობა, რომლის საგანს წარმოადგენს ლოკალური ხასიათის ურთიერთობები, ადგილობრივი საზოგადოების (კომუნა, თემი, ტერიტორიული კოლექტივები) ინტერესები რომლებიც უზრუნველყოფენ ადგილობრივი და სახელმწიფო ინტერესების გარკვეულ შეთანაწყობას". [2, გვ.460]

სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური ურთიერთობის სუბიექტების ურთიერთობის განხილვა საშუალებას გვაძლევს სრულყოფილად წარმოვიდგინოთ თითოეული სუბიექტის ზემოქმედება საჯარო მმართველობაზე და ასევე, თითოეული მათგანის როლი ამ პროცესში.

საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ფორმირების თვალსაზრისით განსაკუთრებული იყო XIX საუკუნის პირველი ნახევარი, როდესაც დაიწყო სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება.

საჯარო მმართველობის სისტემა



ეს ეპოქა აღსავსე იყო მუნიციპალური მმართველობის ევოლუციის მრავალი მნიშვნელოვანი მომენტი. სწორედ ამ პერიოდში დამუშავდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოძღვრების თეორიული საფუძვლები. ერთ-ერთი პირველთაგანი, ვინც ყურადღება მიაქცია მუნიციპალურ პრობლემატიკას, იყო ფრანგი სახელმწიფო მოღვაწე, ისტორიკოსი და ლიტერატორი ა.ტოკვილი. თავის ცნობილ თხზულებაში “დემოკრატია ამერიკაში“, იგი წერდა: “თემის ინსტიტუტები დამოუკიდებლობის დასამკვიდრებლად ასრულებენ იგივე როლს, რასაც მეცნიერებისათვის დაწყებითი სკოლები. ისინი გზას უხსნიან ადამიანებს თავისუფლებისაკენ და ასწავლიან მათ ამ თავისუფლების გამოყენებას, მისი მშვიდობიანი ბუნებით კმაყოფილების განცდას. თემის ინსტიტუტების გარეშე ერმა შეძლება ჩამოაყალიბოს თავისუფალი ხელისუფლება, მაგრამ თავისუფლების ჭეშმარიტ სულს იგი ვერ შეიძენს“. [3, გვ.34]

ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ა. ტოკვილის, რ. გნეიტსის, ლ. შტეინის და XIX საუკუნის სხვა მეცნიერების მიერ ჩამოყალიბებული ძირითადი თეორიული დებულებები საფუძვლად უდევს თანამედროვე შეხედულებებს მუნიციპალურ ორგანოებზე, მათ როლსა და

ადგილზე საზოგადოებრივი მართვის დემოკრატიულ სისტემაში.

თანამედროვე პირობებში მეცნიერები მუნიციპალურ მართვას განიხილავენ, როგორც ადგილებზე სახელმწიფო მმართველობის შედარებით დეცენტრალიზებულ ფორმას. თვით ცნება “ადგილობრივი თვითმმართველობა” ასახავს რთულ და მრავალფეროვან მოვლენას, რომლის ფორმირება და განვითარება დამოკიდებულია ტერიტორიების ისტორიულ, გეოგრაფიულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სხვა თავისებურებებზე. მსგავსი ცნება გამოიყენება სხვადასხვა ევროპულ ქვეყნებშიც. [4, გვ.9]

ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამედროვე კონცეფცია ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ უპირველეს ყოვლისა, მოსახლეობის ადგილობრივი გაერთიანებები წარმოადგენენ დემოკრატიული სახელმწიფოების ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს და მოქალაქეების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ სახელმწიფო საქმეების მართვაში, მიეკუთვნება ქვეყნის საერთო დემოკრატიულ პრინციპებს.

სამეცნიერო ლიტერატურის განხილვამ ცხადყო, რომ არცთუ იშვიათად არაჯეროვნად გამოიყენება ტერმინები „საჯარო რეგულირება“, „საჯარო მმართველობა“ და „საჯარო ხელისუფლება“.

ცნობილი ამერიკელი მეცნიერი ლეონარდ უაიტი აღნიშნავდა: „სახელმწიფო მმართველობის სწავლება უნდა დავაკავშიროთ პოლიტიკური თეორიის ისეთ განზომილებებთან, როგორცაა სამართლიანობის, თავისუფლების, კანონმორჩილებისა და პიროვნების საქმიანობაში სახელმწიფოს როლი“. [5, გვ10]

რობერტ და ჯენეტ დენჰარტები მიიჩნევენ, რომ „საჯარო მმართველობა გულისხმობს სახელმწიფო პროგრამების ხელმძღვანელობას... ბიზნესისაგან განსხვავებით საჯარო სამსახური აწარმოებს მომსახურებას ან არეგულირებს ინდივიდუალურ ან ჯგუფურ საქმიანობას საზოგადოების საკეთილდღეოდ“. [6, გვ.17,22]

ქართველ მეცნიერთა ერთი ნაწილი სამართლიანად მიჯნავს მართვასა და მმართველობას. პროფ. ვ.გურგენიძე მიიჩნევს, რომ საჯარო მმართველობა არის დადგენილი წესრიგის უზრუნველყოფის მექანიზმი და მისი მთავარი

თვისებაა კოლექტიური გადაწყვეტილებების მიღების და აღსრულების უნარი. [7, გვ.15] პროფესორები შ.დოლონაძე და გ. იაშვილი მიიჩნევენ, რომ მართვა ერთდროულად მეცნიერებაც არის და ხელოვნებაც. ხელოვნება, რომელიც უპირველეს ყოვლისა ვლინდება ხელისუფლებაში, სახელმწიფოსა და საზოგადოების მართვაში. [8, გვ.12]

„საჯარო რეგულირება“ შედარებით ახალი ტერმინია. იგი სამეცნიერო ლიტერატურაში თანდათანობით მკვიდრდება. ათწლეულების განმავლობაში უფრო მეტი გავრცობა და გამოყენება ჰპოვა ტერმინებმა „სამართლებრივი რეგულირება“ ან „სახელმწიფო რეგულირება“, რაც დაკავშირებული იყო რეგულირების სფეროში სახელმწიფოს წამყვან როლთან. თუმცა, თანამედროვე პირობებში, ასევე წინა პლანზეა წამოწეული მუნიციპალური ხელისუფლება, პირდაპირი დემოკრატიის ინსტიტუტები, პოლიტიკური პარტიები და საზოგადოებრივი გაერთიანებები, რომლებიც ასრულებენ მათზე დაკისრებულ საჯარო ფუნქციებს.

ცნობილი რუსი მკვლევარი ვ. ჩირკინი „საჯარო რეგულირებას“ უკავშირებს საჯარო მმართველობას: „საჯარო მმართველობა - არის კანონშემოქმედებითი, საკონტროლო, საორგანიზაციო, განმკარგველი და სხვა საქმიანობა. იგი ხორციელდება დაწესებული ნორმებით, წესებით და პროცედურებით“. [9, გვ.475]

ზოგიერთი მკვლევარი აიგივებს „საჯარო“ და „საზოგადოებრივ“ ხელისუფლებას: „ტერმინი „საჯარო ხელისუფლება“ ნიშნავს „საზოგადოებრივ ხელისუფლებას“. საზოგადოებრივი ხელისუფლება კი ყველა საზოგადოებაში არსებობს,“ [10, გვ.186] ზოგიერთი კი მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური ხელისუფლება არის საზოგადოებრივი, საჯარო ხელისუფლების სახესხვაობა. [11, გვ.239]

მეორე მიდგომის თანახმად, საჯარო ხელისუფლება სახელმწიფო და პოლიტიკური ხელისუფლების სინონიმია და მას საჯარო სახელმწიფო ხელისუფლებადაც მოიხსენიებს. [12, გვ.180]

მიგვაჩნია, რომ საჯარო ხელისუფლების ამოცანა, სახელმწიფო ხელისუფლებისაგან განსხვავებით, მდგომარეობს არა ყველაფრის რეგულირების მცდელობაში, არამედ „ზემოდან“ მართვისა და „ქვემოდან“ თვითრეგულირების შეთანაწყობასა და ჰარმონიულ დაკავშირებაში.

მეცნიერთა ერთი ნაწილი თვლის, რომ საჯარო ხელისუფლება არის მოსახლეობის საერთო მონაწილეობით ერთობლივი საქმეების გადაწყვეტის სისტემა. ეს არის პოლიტიკური ხელისუფლება, რომელიც ხორციელდება მოქალაქეების მიერ კოლექტიურ ფორმებში. საჯარო ხელისუფლება არის განსაკუთრებული და დამოუკიდებელი ხელისუფლება, რომელიც არსით და მოცულობით არ ემთხვევა სახელმწიფო ხელისუფლებას. საჯარო ხელისუფლება უნდა გავიგოთ, როგორც ხალხის ხელისუფლება, მისი უმაღლესი ფორმა.“ [13, გვ.124]

საჯარო ხელისუფლება ვლინდება მართვაში. აქაც არ არის ერთიანი მიდგომა. ვ. ჩირკინის მიხედვით მართვა არის ხელისუფლების რეალიზაციის პროცესი, მისი დინამიკა. მმართველობითი პროცესი წარმოადგენს საჯარო ხელისუფლების განხორციელების პროცესს.[14, გვ.52] ზოგიერთი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ ხელისუფლება არის არა მხოლოდ მართვის საშუალება, არამედ მისი აუცილებელი პირობა. საჯარო ხელისუფლება არის ინდივიდებზე ზემოქმედების, მართვის, გავლენის პროცესი.[11, გვ.60]

საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ცნობილი რუსი მკვლევარი ა.ერემიანი აღნიშნავს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის თემა სახელმწიფოებრიობიდან იღებს სათავეს, განშტოვდება მასში და საზოგადოებრივ პრაქტიკაში თანხვდება საჯარო მმართველობის დეცენტრალიზაციის თემას“.[15, გვ.302]

როგორც აღინიშნა, საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა მოვლენა მოითხოვს რეგულირებას. სწორედ რეგულირებაში ვლინდება მართვის, როგორც განსაკუთრებული ფუნქციის თვისება. ეფექტიანი საჯარო მმართველობის მთავარი პირობაა ობიექტური დამოკიდებულებებისა და

მექანიზმების შეცნობა, ობიექტური მიზნების მიხედვით საჯარო მართვის მიზნებისა და სტრუქტურების ფორმირება.

ობიექტურ საფუძველად შეიძლება მივიჩნიოთ ბუნებრივ-გეოგრაფიული პირობები. იმ ტერიტორიის ბუნებრივი პირობები, სადაც ესა თუ ის ხალხი ცხოვრობს, ფაქტობრივად კარნახობს მათი საზოგადოებრივი ცხოვრების ფორმებს. ლანდშაფტი განსაზღვრავს შესაბამისი ეთნოსის არსს და ცხოვრების ფორმებს. ამ ტერიტორიაზე მცხოვრები ხალხი თვითონ გამოიმუშავენ ყოფისა და სოციალური თანაცხოვრების ორგანიზაციულ სტრუქტურას. აღნიშნული პირობების და სპეციფიკის (წეს-ჩვეულებები, ტრადიციები, მენტალიტეტი) გაუთვალისწინებლობამ მართვას შეიძლება დამანგრეველი ფუნქცია შესძინოს. ასევე გასათვალისწინებელია კულტურულ-ისტორიული მემკვიდრეობა, როგორც სუბიექტური ფაქტორი.

საჯარო მართვაში აუცილებელია ხალხისა და თვითმმართველობის ინტერესების თანხვედრა, ანუ ხალხისა და სახელმწიფოს, მუნიციპალიტეტის, საზოგადოების ინტერესები ერთმანეთს უნდა ემთხვეოდეს. საჯარო მმართველობა მოწოდებულია გაითვალისწინოს არსებული რეალობა, ობიექტურად შეაფასოს სხვადასხვა ნორმების როლი და ადგილი და მხოლოდ ამის საფუძველზე განახორციელოს მმართველობითი საქმიანობა.

ამდენად, საჯარო რეგულირება მოიცავს საერთო სავალდებულო ნორმებს, რომელიც დაწესებულია სახელმწიფოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების მიერ. მეორე მხრივ იგი ითვალისწინებს იმ ნორმებსაც, რომელიც დამკვიდრდა თვით საზოგადოებაში და არასახელმწიფო ორგანოებში. საჯარო რეგულირება, ისე როგორც მართვა, არის პროცესი, რომელიც გულისხმობს ზემოქმედებას ადამიანთა ქცევაზე. როგორც ამერიკელი ფსიქოლოგი ტ. შიბუტანი აღნიშნავს, „რაც მეტი ნორმა დაწესდება, მით ნაკლებია იმის შესაძლებლობა, რომ ადამიანები მათ გაიაზრებენ“. [16, გვ.535] რეგულირება განაპირობებს ადამიანის ქცევას სხვა ადამიანების მიმართ საქმიანობის ყველა სფეროში. მას აქვს სისტემური ხასიათი. ზემოქმედება საზოგადოებრივ ურთიერთობებზე

ხორციელდება ურთიერთდაკავშირებული ელემენტებით - სხვადასხვა სოციალური ნორმებით.

საჯარო რეგულირება ხორციელდება საჯარო ხელისუფლების ფუნქციონირების სხვადასხვა სახეებით. საჯარო ხელისუფლების სახეობა განისაზღვრება ადამიანთა გაერთიანებით, კრებულით, რომელიც მისი უშუალო და აღიარებული წყაროა. საჯარო ხელისუფლების სამი სახეა ცნობილი:

1. შესახელმწიფოებრივი;
2. სახელმწიფო;
3. მუნიციპალური და საზოგადოებრივი გაერთიანებები.

საჯარო რეგულირება გამოიხატება სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმით. ურთიერთობები კი რეგულირდება სხვადასხვა სოციალური რეგულატორების გამოყენებით (პოლიტიკური ნორმები, წესს-ჩვეულებები, ტრადიციები).

ჩვენს მიერ სხვადასხვა ავტორთა პოზიციების განხილვა გვარწმუნებს, რომ სხვადასხვაობის მიუხედავად, მათი არსებობა გამართლებულია. „ხელისუფლების“ კატეგორია იმდენად მრავალწახნაგოვანია, რომ თანაბრად შეიძლება განვიხილოთ, როგორც მართვის ან თვითმმართველობის წინაპირობა, ასევე როგორც დაქვემდებარება ან მისი შესაძლებლობა. გააჩნია, პრობლემას რომელი რაკურსით განვიხილავთ.

ვეთანხმებით რიგი ავტორების მოსაზრებებს და მივიჩნევთ, რომ მართვა, როგორც ხელისუფლების გარეგანი გამოვლინება, უკავშირდება ორგანიზაციულ საშუალებებს და ხელისუფლების განხორციელების სათანადო მეთოდებს. [17, გვ. 34]

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოა ხალხი. ხალხის მიერ ძალაუფლების განხორციელება ხდება საკუთარი წარმომადგენლების მეშვეობით.[18] შესაბამისად, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს წყვეტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომელთა არჩევა ხდება თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებული მოქალაქეების მიერ.[19]

სხვადასხვა დონეებზე, ბუნებრივია რეგულირება და მმართველობა განსხვავებული წესებით და მეთოდებით ხორციელდება, რომელიც პოსტსოციალისტურ საქართველოში სპეციფიკით ხასიათდება (აღნიშნულს, უფრო სრულყოფილად დისერტაციის მომდევნო თავებში გავაანალიზებთ).

საქართველოში ხელისუფლებათა განაწილების პრინციპი გარკვეულწილად წარმოდგენილია ჯერ კიდევ 1921 წლის კონსტიტუციაში. პოსტსოციალისტურ საქართველოში ხელისუფლებათა განაწილების პრინციპი აღიარებულ იქნა 1995 წლის კონსტიტუციაში, როგორც ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი (მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტი). ამ მუხლის მიხედვით, საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპით.

საქართველოში საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის ოცწლიანმა გამოცდილებამ გვიჩვენა, რომ პოსტსოციალისტურ საქართველოში აშკარად ხორციელდება ხელისუფლების თანდათანობითი გადანაწილება საკანონმდებლოდან აღმასრულებელ განშტოებაზე. ეს პროცესი ნათლად მიუთითებს აღმასრულებელი ხელისუფლების როლის გაზრდაზე. ხელისუფლების მოღვაწეობაში შეინიშნება ავტორიტარიზმის გარკვეული ნიშნები. ხელისუფლებათა გადანაწილების პრინციპი ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მაჩვენებელია იმისა, რომ ქვეყანაში მიმდინარეობს ადაპტირებისა და მოდერნიზირების პროცესები, რომ ხორციელდება საჯარო-პოლიტიკური მმართველობის ტრანსფორმირება. [7, გვ.187]

სხვადასხვა სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განსხვავებული ინსტიტუციური მოდელები ფუნქციონირებს. “ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტია” ნებისმიერი თვითმმართველი ერთეული აუცილებელ ატრიბუტად განიხილავს საყოველთაო, თანასწორი და პირდაპირი არჩევნების საფუძველზე არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს არსებობას. როგორი ინსტიტუციური მოწყობითაც უნდა ხასიათდებოდეს თვითმმართველი ერთეული, წარმომადგენლობით ორგანოს მის საქმიანობაში ყოველთვის წამყვანი როლი ეკისრება. [8, გვ.212]

სახელმწიფოებრივი ინსტიტუტების საქმიანობა დამოკიდებულია ხელისუფლების უნარზე სწორი სტრატეგიითა და ტაქტიკით გადაწყვიტოს მის წინაშე არსებული მართვის ამოცანები. ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ხელისუფლების სიძლიერესა და ეფექტიანობას ყველა დონეზე, როგორც ცენტრში, ასევე რეგიონებში. ერთია კონსტიტუციური ნორმები და მეორე რეალურ ცხოვრებაში მოქმედება და მოღვაწეობა. ხელისუფლების სიძლიერე მისდამი ხალხის ნდობაშია და არა ძალოვანი სტრუქტურების ძლიერებაში. რაც უფრო მეტია ნდობის ვოტუმი ხალხისგან, მით უფრო ფართოა და თავისუფალი მოქმედების არეალი.

1.2. საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ფორმირების ისტორიული წანამდღვრები

მუნიციპალურ მმართველობას თავისი განვითარების მრავალსაუკუნოვანი ისტორია გააჩნია. სასოფლო (სამეზობლო) თემი პიროვნული გვაროვნული წყობილების განვითარების უკანასკნელ ეტაპს წარმოადგენს, როცა რღვევას იწყებს გვაროვნული წყობილება და კერძო საკუთრების განვითარების შედეგად ყალიბდება კლასები.

ტერიტორიული წარმონაქმნების გენეზისი კრისტეშობამდე პერიოდიდან აითვლება. ასეთი ტერიტორიული ერთეულების შესახებ სხვადასხვა სახელწოდებით გარკვეულ ცნობებს გვაწვდის უძველესი ეკონომიკურ წყაროები.

ძველ ეგვიპტეში მთელი სახელმწიფო ხელისუფლება, რომელსაც ფარაონი განაგებდა, იყოფა 2 ნაწილად: ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლება. ადგილობრივი მმართველობა იმით ხასიათდებოდა, რომ ქვეყანა იყოფოდა 2 ნაწილად: ზემო და ქვემო ეგვიპტედ. ეგვიპტის სახელმწიფო დაყოფა წარმოდგენილი იყო ნომებად თუ ოლქებად. მათ სათავეში ედგათ ფარაონის მიერ დაყოფილი ნომარქები (ოლქის მმართველები), რომლებიც მნიშვნელოვან როლს ასრულებდნენ ადგილებზე და საერთოდ, ეგვიპტის ცხოვრებაში.[20, გვ.25]

ძველ ბაბილონში სახელმწიფო მმართველობა უმაღლეს დონეზე იყო. თუმცა არსებობდა ადგილობრივი სათემო გაერთიანებებიც. მათ გააჩნდათ და განკარგავდნენ სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილ საკუთარ ქონებას. რთული ბუნებრივ-კლიმატური პირობების გათვალისწინებით, სახელმწიფო აწესებდა ვალდებულებას, რომ თემის წარმომადგენელს მონაწილეობა მიეღო სარწყავი, საირიგაციო და სხვა მსგავსი საქმიანობების განხორციელებაში, ანუ ფაქტობრივად ჩართული იყო ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელებაში. აღნიშნულის შესახებ ყველაზე სრულყოფილ ცნობებს გვაწვდის მეფე ჰამურაბის (ჩვ.წ-მდე 1792-1759 წ) „კანონთა კრებული“

ძველი რომის (ძვ.წ. VIII ს.-დან ახ.წ. V ს.) სახელმწიფო წყობილებისათვის სხვადასხვა ხანაში (რექსების, რესპუბლიკის, იმპერიის) დამახასიათებელია ტერიტორიული პრინციპების დანერგვა. აქ ნიშანდობლივია დიფერენცირებული მიდგომები და მათი პრაქტიკული რეალიზება (მოსახლეობის ქონებრივი ცენზით დიფერენციაცია, ქვეყნის დაყოფა საქალაქო და სასოფლო ტერიტორიულ ოლქებად, სხვადასხვა ნაწილებად (კურია, ტრიბა, დიოცეზი, პროვინცია). ამ ღონისძიებათა სათავეში შესაბამისი თანამდებობის პირი იყო (ვიკარიუსი, რექტორი).[22, გვ.84-85]

უძველესი ჩინური წყაროები და ფილოსოფოსთა შრომები მწირ, თუმცა საჭირო ინფორმაციას გვაწვდიან თერიტორიული/თემების წარმონაქმნების შესახებ. ძველი ჩინეთის მოაზროვნე მენ-ძი (ჩვ.წ-მდე 372-289 წ) დიდ მნიშვნელობას ანიჭებდა თემებს, მათ განვითარებას. მისი აზრით, სწორედ თემებს შეეძლოთ შეუცვლელი როლის შესრულება სახელმწიფოს განვითარებისათვის. იგი მოუწოდებდა სახელმწიფოს თემების სტიმულირებისაკენ, რისთვისაც მოითხოვდა ზომიერი საგადასახადო ტვირთის დაწესებას. თითქმის ამავე პერიოდის ტრაქტატი „გუან-ძი“ მოითხოვდა რიგი საქონლის (პური, ლითონი) წარმოება-გასაღების მკაცრ სახელმწიფო რეგულირებას, რაც სახელმწიფოსთან ერთად თემების განვითარების წინაპირობა უნდა გამხდარიყო.

ძველ ინდოეთში ყველაზე დაბალი ადმინისტრაციული ერთეული იყო სოფელი (გრამა), რომლის სათავეში იყო მამასახლისი (გრამიკა). შემდეგი ადგილობრივი ადმინისტრაციული ერთეულები იყო ათი, ოცი, ასი და ათასი სოფლის გაერთიანებანი, რომლის სათავეში იდგა მმართველი (პატი). ყველა ადგილობრივი ხელისუფლების მეთაური ემორჩილებოდა მეფის ცენტრალურ ხელისუფლებას, რომელთაც ადგილებზე თანამდებობის პირთა საზედამხედველოდ დანიშნული ყავდათ ზედამხედველები. საქალაქო ცხოვრებას განაგებდა საბჭო, რომელიც საზოგადოებრივი ცხოვრების ცალკეული დარგის მიხედვით შედგებოდა კოლეგიებისაგან.[20, გვ.65]

ძველი ათენის სახელმწიფოში განსაკუთრებით აღსანიშნავია სოლონის რეფორმები (მოსახლეობის ქონებრივი ცენზით დაყოფა, თავდაპირველი ვალების გაუქმება და სხვა). გატარებული რეფორმებიდან ყურადღებას იმსახურებს სახელმწიფო საბჭოს, ანუ 400-თა საბჭოს და ათენის სახელმწიფოს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს - სახალხო კრების დაარსება. საბჭოში ირჩევდნენ თითო ტერიტორიული ოლქიდან (ფილა) 100 კაცს ყოველწლიურად. არჩევნები სახალხო კრებებზე ტარდებოდა. აღნიშნულ ცვლილებებს მოყვა კლისთენეს რეფორმები ძვ.წ. 510 წელს, რომელმაც შექმნა მმართველობის ახალი ორგანო - სტრატეგთა კოლეგია და 500-თა საბჭო.[22, გვ.59-60]

შუა საუკუნეებში ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება მჭიდროდ არის დაკავშირებული ფეოდალური წეს-წყობილების ფორმირებასთან. სწორედ ამ ფონზე თვითმმართველობის შემდგომი სრულყოფა ძირითადად თვითმმართველი, თავისუფალი ან პრივილეგირებული ქალაქების ჩამოყალიბების, ავტონომიისათვის ბრძოლის ან შესაბამისი სტატუსის მოპოვების მიზნით მიმდინარეობდა.

საფრანგეთში ადგილობრივ თვითმმართველობას ქალაქში წარმომადგენლობითი ორგანო - საქალაქო საბჭო და მის მიერ არჩეული ქალაქის თავი - მერი (ლათ. Major - უფროსი) ახორციელებდნენ. ხშირად მერი სიცოცხლის ბოლომდე აირჩეოდა, ხოლო წევრებად მდიდარი გვარების წარმომადგენლები იყვნენ. ამ პერიოდში ქალაქები ვალდებული იყვნენ ავტონომია გამოესყიდათ, რის შესახებაც ფორმდებოდა ხელშეკრულება მიწათმფლობელ ფეოდალს - სენიორსა და ქალაქს შორის. [23, გვ.32]

გერმანიაში სტატუსის მიხედვით განასხვავებდნენ საიმპერიო და საეროხო ქალაქებს. პირველი მათგანი მხოლოდ იმპერატორს ექვემდებარებოდნენ და დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით გამოირჩეოდნენ. მათ ჰქონდათ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანო - საქალაქო საბჭო, ასევე საკუთარი ფული, სამხედრო რაზმები და სამხედრო ნაგებობები. საეროხო კატეგორიას ის ქალაქები განეკუთვნებოდნენ, რომლებიც სხვა ფეოდალების

ხელისუფლების ქვეში იყვნენ და მათგან იძენდნენ თვითმმართველობის უფლებას.

იტალიური ქალაქების მართვა საქალაქო არისტოკრატის ხელში იყო კონცენტრირებული. თვითონ ტერმინი “მუნიციპალიტეტი” ჯერ კიდევ ძველ რომში, მისი რესპუბლიკური ეპოქის პერიოდში მოიხსენებოდა. ასე უწოდებდნენ ქალაქებს, რომლებიც სარგებლობდნენ თვითმმართველობის უფლებით. თვითმმართველობის მთავარ ორგანოს საქალაქო საბჭო ან საკრებულო წარმოადგენდა, რომელშიც 50-100 წევრი იყო გაერთიანებული. რეალურ მმართველობას კი კონსულები, ანუ ქალაქის უხუცესები ახორციელებდნენ, რომელთაც მოქალაქეები ირჩევდნენ საქალაქო სახალხო კრებაზე. კონსულთა კოლეგიები იყოფოდნენ კანონმდებელ, აღმასრულებელ და მოსამართლე კონსულებად. შუა საუკუნეების ქალაქების თვითმმართველობის უმთავრეს მიღწევად მათი მოქალაქეების თავისუფალი სტატუსის აღიარება უნდა მივიჩნიოთ.

ევროპის ქვეყნების კონსტიტუციური განვითარების თეორიასა და პრაქტიკაზე დიდი გავლენა მოახდინეს XVIII საუკუნის საფრანგეთის კონსტიტუციებმა, აგრეთვე 1831 წლის ბელგიის კონსტიტუციამ, რომელმაც შეასრულა მნიშვნელოვანი როლი ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის ევროპულ ქვეყნებში გავრცელებისათვის.

მუნიციპალური რეფორმები, რომლებმაც ყოვლის მომცველი ხასიათი XIX საუკუნეში მიიღეს, ეფუძვნებოდნენ შუა საუკუნეებში ამ მიმართულებით შექმნილ მტკიცე და მყარ საფუძვლებს. კონსტიტუციურმა მოძრაობამ, რომელსაც ევროპის ქვეყნებში მძლავრი ბიძგი მისცა საფრანგეთის დიდმა რევოლუციამ, გამოიწვია არა მხოლოდ უმაღლეს სახელმწიფო მმართველობაში ხელისუფლების ორგანიზაციის ახალი ფორმების აღმოცენება, არამედ მთელი სისრულით დააყენა ისეთი ახალი ტიპის ადგილობრივი მმართველობის ფორმირების აუცილებლობაც, რომელიც თავისუფალი იქნებოდა ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების ძლიერი ბიუროკრატიული ზემოქმედებისგან. [1, გვ.14]

უძველესი დროიდან საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე ადმინისტრაციული დაყოფის ორი დონე არსებობდა. ადგილობრივი (ქალაქი, თემი, სოფელი, მაზრა და ა.შ) და რეგიონული, რომელიც შუა რგოლს წარმოადგენს (მხარე, პროვინცია, და ა.შ). მათი მსგავსება იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი იქმნებოდა გეოგრაფიული მდგომარეობის გათვალისწინებით. ნებისმიერ შემთხვევაში, ეს იქნებოდა ქართული თუ სხვა მმართველობის პერიოდები, ადმინისტრაციულ ერთეულთა საზღვრები თითქმის უცვლელი რჩებოდა.

ადრეული ფეოდალური საქართველოს ტერიტორიულ მოწყობაზე მწირი ცნობები გვაქვს. ქართლის ცხოვრების მიხედვით, მეფე ფარნავაზმა მოახდინა სამეფოს დაყოფა საერისთავოებად (სულ 7 საერისთავო). მანვე გამოყო ერთი სასპასპეტო, ცენტრალური ფუნქციით/დაქვემდებარებით. შესაბამისად, საერისთავოებს დაუქვემდებარა ადგილები, რომლებსაც განაგებდნენ „სპასალარნი და ათასისთავნი“.[24, გვ.45]

„საქართველოს ისტორიის ნარკვევებში“ აღნიშნულია, რომ ფარნავაზმა სახელმწიფოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობის საქმეში „სპარსული მოდელით“ იხელმძღვანელა. კერძოდ, ქვეყნის ცალკეულ ოლქებს (საერისთავოებს) მართავდნენ ერისთავები, ხოლო შიდა ქართლს, რომელიც ცენტრალურ ოლქად მოიაზრებოდა, მართავდა სპასპეტი - მთავარსარდალი. [25, გვ.813].

ნიშანდობლივია, რომ ყოველ საერისთავოს ჰქონდა იერარქიული სტრუქტურა ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ინტერესების შესაბამისად. იერარქიულ სტრუქტურას შეესაბამებოდა სამოხელეო აპარატი, რომელთა შორის ნაწილდებოდა ფისკალური, თავდაცვითი და ადმინისტრაციული ფუნქციები.

უფრო მოგვიანებით, XI-XV საუკუნეებში ქვეყნის ტერიტორია დაყოფილია სხვადასხვა ინსტიტუციური კუთვნილების (სახელმწიფო, სამეფო, საფეოდალო) მიწებად. მათი დაყოფა ხდებოდა საერისთავოებად, ხევებად და სამოურავოებად, ანუ ტერიტორიულ წარმონაქმნებს თავიანთი მიწა (ქონება) ქონდათ „დამაგრებული“. ფეოდალური ეპოქის

საქართველოსათვის სწორედ ზემოაღნიშნული სტრუქტურა იყო დამახასიათებელი, თუმცა ადგილი ჰქონდა ეპოქალურ ცვლილებებსაც, რაც სტრუქტურას და შინაარსს შეეხებოდა.

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა კარდინალურად შეიცვალა ჩვენი ქვეყნის რუსეთის იმპერიის შემადგენლობაში შესვლის შემდეგ. იგი მხოლოდ ერთს - რუსეთის იმპერიის ინტერესებს უნდა შეესაბამებოდა და შესაბამისად, ხშირი იყო ტერიტორიული საზღვრების ცვლილებები. კერძოდ, საქართველოს, ისე როგორც კავკასიას მართავდა მეფისნაცვალი. ქვეყანა დაიყო გუბერნიებად/ოლქებად, რომელთა შემადგენლობაში მაზრები/ოკრუგები ერთიანდებოდა.

ზოგიერთი ავტორი ხაზგასმით აღნიშნავს, რომ ამ პერიოდის (XIX საუკუნის მეორე ნახევარი) საქართველოში, ისე როგორც რუსეთის იმპერიის მიერ მიერთებულ სხვა რეგიონებში, ფორმირება დაიწყო რუსული ტიპის ადგილობრივმა თვითმმართველობამ, თუმცა პარალელურად, მთიან რეგიონებში მოქმედებდა თვითმმართველობის ტრადიციული ორგანოები. [26, გვ.13]

საკითხთან მიმართებით მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო საქართველოში საგლეხო რეფორმის განხორციელება 1864 წლიდან. ამ წელს გაუქმდა ბატონყმობა თბილისის გუბერნიაში, ხოლო მომდევნო წელს ქუთაისის გუბერნიაში.

საქართველოში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას საერობო რეფორმას ანიჭებდნენ (ამ მხრივ უნდა აღინიშნოს ნიკო ნიკოლაძის აქტიურობა). ერობის ჩამოყალიბება მიზნად ისახავდა გუბერნიების მასშტაბით წარმომადგენლობითი ორგანოების ჩამოყალიბებას სამეურნეო საქმიანობისთვის. იმპერიის ხელმძღვანელობამ ანგარიში არ გაუწია საზოგადოებრივ აზრს და საქართველო ერობის გარეშე დატოვა.

ბატონყმობის გაუქმების შემდეგ, 1865 წლიდან, საქართველოში ჩამოყალიბება დაიწყო სოფლის ადგილობრივი გამგებლობის ორგანოებმა, რომელსაც საზოგადოებრივი მმართველობა ეწოდებოდა.

საზოგადოებრივი მმართველობის უმაღლესი განმკარგულებელი ორგანო სოფლის ყრილობა იყო. რეფორმამ ხელი შეუწყო სოფლის მოსახლეობის საზოგადოებრივ აქტიურობას.

1865 წლის ამქართა აჯანყების შემდეგ, ხელისუფლებამ შეცვალა თბილისის მართვა-გამგეობის წესი. ამით ფაქტობრივად განხორციელდა საქალაქო მმართველობის რეფორმა. მოსახლეობის შეძლებულ ფენას ასი კაცისგან შემდგარი საქალაქო კრების არჩევის უფლება მიეცა, ქალაქის თავის წინამძღოლობით. 1870 წლიდან იმპერიის დიდ და საშუალო ქალაქებს თვითმმართველობა მიენიჭათ. საქალაქო მმართველობის ორგანოს სათათბირო წარმოადგენდა.

1875-1876 წლებში საქალაქო თვითმმართველობის ორგანოები აირჩიეს ქუთაისში, გორში, ახალციხეში, 1882 წელს – ფოთში, ხოლო 1888 წელს ბათუმში. რეფორმა შეძლული ფორმით გატარდა ასევე საქართველოს სხვა ქალაქებში. საქალაქო თვითმმართველობების ჩამოყალიბებამ მნიშვნელოვნად გააფართოვა საზოგადოებრივი მოღვაწეობის ასპარეზი, ეროვნული მოძრაობის ლიდერებს საბიუჯეტო სახსრების გამოყენების საშუალება მიეცათ, რასაც გონივრულად ახმარდნენ ინფრასტრუქტურის განვითარებასა და სხვა სახის აქტივობებს.

1880-იანი წლებიდან იმპერიაში მკვეთრად შეიცვალა პოლიტიკური ვითარება. 1882 წელს გააუქმეს კავკასიის ადმინისტრაციული ავტონომია, მეფისნაცვლის თანამდებობის ნაცვლად, აღადგინეს მთავარმართებლობის ინსტიტუტი. მხარის მმართველობის სისტემა ძირეულად შეიცვალა, გუბერნიები უშუალოდ საიმპერიო ცენტრს დაუქვემდებარეს. ასევე გამკაცრდა ცენზურა. ცარიზმი იმპერიის სრული რუსიფიკაციის გზას დაადგა. [27, გვ.67]

საქართველოს პირველი დამოუკიდებლობის დროს 1919 წელს პირველად ჩატარდა ადგილობრივი არჩევნები, რომელიც სწორედ მაზრების დონეზე, პროპორციული სისტემით განხორციელდა. არჩეულ ორგანოებს კი დაეკისრათ თვითმმართველობის ფუნქციები. ცენტრალური ხელისუფლება მთლიანად ადგილობრივ სისტემას ეყრდნობოდა. მოგვიანებით კი, საბჭოთა

პერიოდში მაზრების სისტემა გაუქმდა და ჩამოყალიბდა რაიონები, რომლების არსებითად განსხვავდებოდა მაზრებისაგან და ხშირად მათი რაოდენობა იცვლებოდა კიდევ.

ძირეულად შეიცვალა საბჭოთა საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობა, სადაც გვეხვება შემდეგი სტრუქტურა: ავტონომიური რესპუბლიკა (2 ერთეული), ავტონომიური ოლქი (1), რაიონი (65), ქალაქი (61, მ.შ. რესპუბლიკური დაქვემდებარების - 10) და სოფელი (4488) [28, გვ.6]

საქართველოში თვითმმართველობა მხოლოდ 1918-1921 წლებში არსებობდა, რომელმაც, მომდევნო პერიოდში არსებობა შეწყვიტა ცნობილი მიზეზების გამო. პოსტსაბჭოურ საქართველოში კი პირველი თვითმმართველობის დამკვიდრება 1991-1994 წლების პერიოდს მოიცავს. იგი გაძლიერდა 1998 წელს, როცა თვითმმართველობის ინსტიტუტი დაფუძნდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნებით. [29]

ამჟამად, საქართველოში 83 მუნიციპალიტეტია, მათ შორის 5 არის თვითმმართველი ქალაქი. მუნიციპალიტეტები ერთიანდებიან 9 მხარეში, რომლებიც არ არიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულები და 2 ავტონომიურ რესპუბლიკაში. თბილისს, როგორც დედაქალაქს ცალკე კანონი არეგულირებს.

მხარეებს ეკისრებათ კონსულტირება და კოორდინაცია მუნიციპალიტეტებსა და მთავრობას შორის. მთავრობის წარმომადგენელია რწმუნებული - გუბერნატორი, ხოლო მუნიციპალიტეტისა - მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მათი მოადგილეები.

ნიშანდობლივია, რომ ჯერჯერობით არ არის განსაზღვრული და ჩამოყალიბებული ტერიტორიული მოწყობის საკითხი. საქართველოს კონსტიტუციით ამ პრობლემის მოგვარება განსაზღვრულია მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მთელს ტერიტორიაზე სრულად აღდგება საქართველოს იურისდიქცია.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-7¹ თავით (ძალაშია 2011 წლიდან) დადგენილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა სამართლებრივი გარანტიები. თვითმმართველობის ადმინისტრაციულ ტერიტორიული მოწყობის საკითხი რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“.

როგორც აღვნიშნეთ, პოსტსაბჭოთა საქართველოში თვითმმართველობა 1991 წლიდან იწყებს ფორმირებას, როდესაც ახალმა ხელისუფლებამ პირველი ადგილობრივი არჩევნები ჩაატარა. რამდენიმე წლის შემდეგ, ახალმა ხელისუფლებამ მიიღო კონსტიტუცია (1995 წ.), რომელმაც ტერიტორიული მოწყობის განსაზღვრის საკითხი ვერ მოაგვარა, თუმცა 1997 წელს მიღებულ იქნა ახალი კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“.

გარდამტეხი იყო 2001 წელი, როდესაც საკანონმდებლო ცვლილებებით გაიმიჯნა თვითმმართველობა და მმართველობა, მსხვილი ქალაქების აღმასრულებელი ორგანოები არჩევითი გახდა (თბილისისა და ფოთის გარდა), ცალსახად განისაზღვრა თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილებები.

2005 წელს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი “ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ”. ასევე მნიშვნელოვანი იყო ამავე წელს „ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონების შესახებ“ კანონის მიღება, რომლითაც განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ქონებრივი უფლებამოსილების მნიშვნელოვანი საკითხები.

ცხრილი 1

ტერიტორიული მოწყობა 2006 წლის თვითმმართველობის არჩევნებამდე და მის შემდეგ

2006 წლის არჩევნებამდე		2006 წლის არჩევნების შემდეგ	
რეგიონი	10	რეგიონი	10
ავტონომიური რესპუბლიკა	2	ავტონომიური რესპუბლიკა	2
რაიონი	67 რაიონი და 6 მსხვ. ქალაქი	მუნიციპალიტეტი	69
მუნიციპალური ერთეული	100		

მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა 2006 წლის არჩევნებამდე და მის შემდგომ პერიოდში (იხ. ცხრ. 1).

სადისერტაციო თემის ანალიზის ობიექტის გათვალისწინებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია XIX-XX საუკუნეების მიჯნაზე ქუთაისის თვითმმართველობის ფუნქციონირების საკითხი, რომელიც გარკვეულ წარმოდგენას გვაძლევს მისი საქმიანობის ეფექტიანობაზე. 1902 წელს თვითმმართველობაში არჩეულ იყო 60 ხმოსანი. სხდომები ყოველ მეორე ორშაბათს ტარდებოდა. განსახილველი საკითხების წრე მოიცავდა: კომუნალურ მეურნეობას, ფინანსებს, კეთილმოწყობას, მშენებლობებს, ქუჩებისათვის სახელების მიკუთვნებას, კულტურის, განათლებისა და ჯანდაცვის საკითხებს.

ხშირად იხილებოდა მოქალაქეთათვის დახმარების გაწევის საკითხი. 1897 წლამდე ბიუჯეტი დეფიციტით მიდიოდა. თვითმმართველობის შემოსავალი ნელა იზრდებოდა. 1892-1904 წლამდე შემოსავლის ზრდამ მხოლოდ 85306 მანეთი შეადგინა.

შეზღუდული ფინანსური შესაძლებლობის მიხედვით თვითმმართველობა ზრუნავდა ქალაქის ქუჩების, მოედნების, ბაღებისა და ხიდების კეთილმოწყობისათვის, ხოლო სადაც სახსრები არ ყოფნიდა, მოსახლეობას ავალდებულებდა მოეწყო ეზოსა და სახლის წინა ტერიტორია.

აღსანიშნავია, რომ ქონებრივი და ბინადრობის ცენცით შეზღუდვების გამო, ხმოსნების არჩევნებში ქალაქის მოსახლეობის ძლიერ მცირე ნაწილი მონაწილეობდა. ქალაქის თავის ხელფასი შეადგენდა 3000 მანეთს, ხოლო გამგეობის წევრისა - 1800 მანეთს (1913 წ.).

პროფ. გ.მჭედლიძე მიიჩნევს, რომ თვითმმართველობას და გამგეობას უხდებოდა საქალაქო ცხოვრების, მისი მეურნეობის, სოციალური და კულტურული განვითარების უამრავი საკითხებისათვის ზრუნვა. ეს იყო დიდად შრომატევადი, უანგარო და არსებითად დაფასებას მოკლებული უმაღური შრომა. [30, გვ.97]

ქალაქის გამგეობასა და სათათბიროს, საკმაოდ შრომატევადი საქმიანობის შესრულება უხდებოდა. 1907 წელს გამგეობის 89 სხდომა

ჩატარდა, განიხილეს 6771 საკითხი. სათათბიროს სხდომა დაინიშნა 40-ჯერ, ჩატარდა - 34-ჯერ. იყო გაჭიანურებული საკითხებიც, რომლებიც ერთ ან რამდენიმე სხდომაზე ვერ წყდებოდა (წყალსადენი, ელექტროგანათება, ტრამვაის ქსელის გაყვანა). ასეთ საქმეს დიდძალი თანხა ჭირდებოდა, რაც ქალაქს არ გააჩნდა.

ქალაქის თვითმმართველობის დოკუმენტებში არაფერზე ისე ხშირად არ არის საუბარი, როგორც ფინანსურ სივიწროვეზე. ფართომასშტაბიანი პროექტები, მშენებლობის თუ კულტურული ღონისძიება, სოციალური თუ საყოფაცხოვრებო საკითხების მოგვარება წინასწარვე იყო განწირული ჩასაშლელად, სათანადო სახსრების უქონლობის გამო. ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვა ქალაქის გამგეობას სპეცსახსრებიდან უხდებოდა.

ქალაქის სათათბიროს მორიგი არჩევნები 1917 წელს ჩატარდა, სადაც უპირატესობა სოციალ-დემოკრატებმა მოიპოვეს. ორ წელიწადში ახალი არჩევნები ჩატარდა. მიუხედავად შტატების შემცირებისა, განუწყვეტლივ იზრდებოდა თვითმმართველობის შესანახი ხარჯი.

როგორც ცხრილიდან ირკვევა, ქალაქის საზოგადოებრივი მმართველობის შენახვის ხარჯი საკმაოდ მაღალი იყო და შეადგენდა გასავლების 12,1%-ს. ეს ხარჯი აღემატებოდა სახელმწიფო დაწესებულებების სახელფასო ფონდს, სახალხო განათლებაზე გასაწევ ხარჯს და ფაქტობრივად კეთილმოწყობის ხარჯს უტოლდებოდა (იხ. ცხრ. №2).

განსხვავებული შეხედულებების არსებობის მიუხედავად, 1919-1920 წწ. სახელმწიფო ბიუჯეტი მხოლოდ 1920 წლის აგვისტოში დამტკიცდა (იხ. ცხრ. №3). შემოსავალიმა 1.960.490.798 მან., ხოლო გასავალმა 1.960.490.788 მანეთი შეადგინა. შემოსავლებში 796.926.313 მანეთის შემოსავალი გათვალისწინებული იყო მთავრობის სამეურნეო ოპერაციებიდან. [31, გვ.22]

ამრიგად, საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში 1920 წელს 16 პირველად დამტკიცდა სახელმწიფო ბიუჯეტი. შემდგომში, 1921 წლის ბიუჯეტის დამტკიცება ქვეყანამ, ცნობილი მიზეზების გამო, ვეღარ შეძლო.

დემოკრატიულ საქართველოში დამოუკიდებელი ეკონომიკის ჩამოყალიბების გზაზე ეკონომიკური რეფორმების ჩასატარებლად სხვადასხვა მიმართულება გამოიკვეთა, მათ შორის:

ცხრილი №2

ქუთაისის ბიუჯეტის მონაცემები 1913 წელს (მანეთი) [30, გვ.116]

შემოსავლის სახეები	მანეთი	გასავლის სახეები	მანეთი
შემოსავალი სულ, მ.შ.	431349	გასავალი სულ, მ.შ.	449792
გადასახადი უძრავი ქონებიდან	121793	სახ. დაწესებულებებ-ბის ხელფასის ფონდი	31887
გადასახადი ვაჭრობიდან და სარეწებიდან	32074	ქალაქის საზოგადოებრივი მმართველობა	54367
სხვადასხვა ბაჟი	40000	სამხედროთა ბინის ხარჯი	51314
შემოსავალი ქალაქის ქონებიდან	69082	ქალაქის პოლიციის შენახვა	29399
შემოსავალი ქალაქის ნაგებობ-დან (საწ-დან)	128624	სახანძრო რაზმის შენახვა	7818
დახმარება ქალაქს	33576	კეთილმოწყობა	55360
სხვადასხვა შემოსავლები	6200	ნაგებობების შენახვა	65580
		სახალხო განათლება	34469
		საზოგადოებრივი მზრუნველობა	1700
		სამედ.-სანიტარული და ვეტ. ნაწილი	75364
		ვალების გადახდა	42534

აგრარულ, ფულად-საკრედიტო, პროდუქციის ექსპორტ-იმპორტის, საბაჟო, სტატისტიკურ, ფინანსური კონტროლის და სხვა სფეროებში.

მთავრობა მიზნად ისახავდა: მართვა-გამგეობის გამარტივებას ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებზე დაყრდნობით, ასევე, საერობო თვითმმართველობის შექმნას იმ მაზრებში, სადაც ეს ჯერ ვერ განხორციელდა; სასამართლო რეფორმის დასრულებას და მის ეფექტიან ამოქმედებას, ნაფიც მსაჯულთა ინსტიტუტის შემოღებას და უმაღლესი სასამართლოს დაარსებას; საყოველთაო შეიარაღების დაკანონებას; უმიწაწყლო და მცირემიწიან გლეხთა მიწებით უზრუნველსაყოფად აგრარული რეფორმის დაჩქარებას და აქედან გამომდინარე, სოფლის მეურნეობის აღორძინებას.

1919-1920 წწ. სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავალ-გასავალი [31, გვ.23]

	გასავლის სახეები	ჯამი
1	დამფუძნებელი კრება	10. 495. 515
2	მთავრობის საქმეთა მმართველობა	181. 973. 299,1
3	შინაგან-საქმეთა სამინისტრო	207. 822. 692,6
4	სახალხო განათლების სამინისტრო	137. 456. 956
5	სამხედრო სამინისტრო (რეგულ. ჯარი, სახალხო გვარდია)	538. 791 632
6	გარეშე-საქმეთა სამინისტრო	21.264. 296
7	იუსტიციის	55. 092.753,98
8	ფინანსთა და ვაჭრობა-მრეწველობის სამინისტრო	293. 404. 042
9	მიწათმოქმედების სამინისტრო	83. 646. 396,92
10	გზათა	417. 280. 812,8
11	შრომის	1. 140. 550
12	სახელმწიფო კონტროლის	9. 121. 851,6
	სულ	1. 960. 490. 798

1.3. საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული განვითარების საზღვარგარეთული გამოცდილება

სამეცნიერო ლიტერატურაში სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ურთიერთობის სხვადასხვა მოდელებს ვხვდებით. ერთ-ერთ სრულყოფილად მიგვაჩნია რუსი მეცნიერის ნ.პეშინის კლასიფიკაცია, რომელიც გამოყოფს 3 მოდელს: ადმინისტრაციულს, დეცენტრალიზებულს და დუალისტურს. ადმინისტრაციული მოდელის საფუძველია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა პირდაპირი დაქვემდებარება სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა მიერ. აღნიშნულის მაგალითია ყოფილი საბჭოთა კავშირში არსებული სისტემა, ასევე ამჟამად მოქმედი სისტემები კუბაში, კორეის სახალხო რესპუბლიკასა და ჩინეთში. ამ მოდელში სახელმწიფო უძღვება ადგილობრივ საქმეებს მკაცრი ცენტრალიზაციის პირობებში.[32, გვ.54]

ჩინეთში ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა და ადგილობრივი სახელმწიფო ორგანოები ემყარება კონსტიტუციით განსაზღვრულ სახალხო წარმომადგენლების კრებას (მუხლი 96) და

ადგილობრივ სახალხო წარმომადგენლობებს, როგორც სახელმწიფო ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებს.[33, გვ.248]

შეუძლებელია სრულიად აღმოიფხვრას დომინირებადი გავლენა ადგილობრივი თვითმმართველობის ინსტიტუტებზე. ამიტომ, სახელმწიფოს ადმინისტრაციული მოდელის ელემენტებს ზოგიერთ თანამედროვე დემოკრატიულ ქვეყნებშიც ვხვდებით. (აშშ, ესპანეთი, გერმანია, ესპანეთი, დიდი ბრიტანეთი). ეს ვლინდება სახელმწიფო სახელისუფლებო ორგანოების მიერ მუნიციპალური ორგანოებისათვის ფუნქციების განსაზღვრაში. დსთ-ს ქვეყნებში ასეთ დელეგირებულ უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობის სისტემას ვხვდებით ყაზახეთსა და ბელორუსში.

ყაზახეთში წარმომადგენლობითი (მასლიხატები) და აღმასრულებელი (აკიმატები) ორგანოების ერთიანი სისტემა არსებობს, რომელიც ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში მოქმედებს.

ბელორუსში ადგილობრივი საქმეების მართვა შესაძლებელია როგორც მოსახლეობის მიერ (თვითმმართველობა), ისე ზემოდან დანიშნული ჩინოვნიკებით, რომლებიც სახელმწიფო აპარატს წარმოადგენენ (ადგილობრივი მმართველობა). ბელორუსში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი დეპუტატების საბჭოებით, ტერიტორიული საზოგადოებრივი თვითმმართველობის ორგანოებით, ადგილობრივი კრებებით, მოქალაქეთა მონაწილეობით საბიუჯეტო ხარჯების მიმართულებების შემუშავებაში.[34, გვ.622]

როგორც ბელორუსში, ისე ყაზახეთში, არ არსებობს წარმომადგენლობითი ორგანოების მკვეთრად გამოხატული სისტემა. უფრო მეტიც დსთ-ს ყველა ქვეყანაში საჯარო მექანიზმის ფუნქციონირების საფუძველია ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი.

დეცენტრალიზებული სისტემა ხორციელდება ე.წ. „პარტნიორობის მოდელით“. ამ მოდელში მუნიციპალურ და სახელმწიფო საჯარო მმართველობის ორგანოებს შორის ურთიერთობები აიგება ხელისუფლების ფორმულისა და დაქვმდებარების მიხედვით. იგი არ გულისხმობს

სრულყოფილი გაგებით პარტნიორობას. ეს ბუნებრივიცაა, რადგან საჯარო მმართველობის მუნიციპალური ორგანოები არ შეიძლება სრულყოფილად ფლობდნენ უფლებებსა და მოვალეობებს. ამასთან, ურთიერთობები საჯარო მმართველობის ინსტიტუტებს შორის რეგლამენტირდება კანონებითა და კანონქვემდებარე აქტებით და არა შეთანხმებებითა და ხელშეკრულებებით.

დეცენტრალიზაციის პრინციპი, რომელიც გამოიხატება სახელმწიფოს მიერ უფლებამოსილებების გადაცემაში (დელეგირებაში) საჯარო მმართველობის ადგილობრივ ორგანოებზე, შენარჩუნებულია როგორც ევროპული სახელმწიფოების, ისე დსთ-ს წევრების მუნიციპალურ სისტემებში. უფრო მეტიც, სწორედ მართვის ეს სისტემა ამა თუ იმ გამოვლინებით საფუძვლად უდევს ყველა თანამედროვე მუნიციპალურ სისტემას.[35, გვ.68]

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული და დეცენტრალიზებული მოდელები ეყრდნობიან ურთიერთსაწინააღმდეგო კრიტერიუმებს. ამიტომ, სამეცნიერო ლიტერატურაში მკვეთრად ხაზგასმულია ე.წ. „გასაშუალოებული“, „შერეული“, „ჰიბრიდული“ მოდელის აუცილებლობის შესახებ. მაგ., ცნობილი ინგლისელი მკვლევარი გ. სტოკერი მიუთითებს, რომ არცერთ თანამედროვე სახელმწიფოში ურთიერთობა ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის არ შეიძლება აღიწეროს მხოლოდ რომელიმე ერთი მოდელის პოზიციებიდან, რამდენადაც სხვადასხვა სფეროებში ამ ურთიერთობებს შეიძლება ვარიაციული ხასიათი ჰქონდეს.[36, გვ.7]

ქვეყნების უმრავლესობაში ტერიტორიულ კოლექტივებს აქვთ უფლება დააფუძნონ ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოები. ადმინისტრაციულ–ტერიტორიულ დაყოფაში უფრო ტრადიციულად ითვლება ორდონიანი სისტემა (საგრაფოები და მუნიციპალიტეტები აშშ–ში, აქტები და სათემოები – დანიაში, პრეფექტურები და მუნიციპალიტეტები – იაპონიაში). თემის დაბალი დონე ჩამოყალიბდა ჩასახლების პრინციპით, ამიტომ მას აქვს თვითმმართველობის უფლება. რაც შეეხება ზედა დონეს, იგი ხელისუფლებამ ჩამოაყალიბა და მისი აღჭურვა თვითმმართველობით,

სახელმწიფოს პრეროგატივაა. ეს დონე ძირითადად სახელმწიფოს მიერ ტერიტორიის კონტროლის მიზნით შეიქმნა.

1990-ანი წლების ბოლოს ბევრ ქვეყანაში ძველი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა უკვე აღარ პასუხობდა თანამედროვე მოთხოვნებსა და ადგილობრივი მართვის ორგანოების ამოცანებს. ამიტომ, თითქმის ყველა დასავლურმა ქვეყანამ დაიწყო ფიქრი რეფორმებზე, რომელთა ნაწილი არ დასრულდა წარმატებით. მაგალითად, გერმანიაში, დანიასა და ნიდერლანდებში გატარებულმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად შეამცირა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების რიცხოვნობა. რიგ ქვეყნებში მსხვილი ქალაქები გახდნენ დამოუკიდებელი ტერიტორიული ერთეულები მართვის ერთიანი ორგანოებით (გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, ახალი ზელანდია).

მესამე დონეა – რეგიონების ფორმირება, რაც გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ ტერიტორიული ორგანიზაციის მეორე დონემ მიაღწია თვითმმართველობას და საქმიანობის კონტროლისათვის საჭირო გახდა მესამე დონის ფორმირება. ასევე, ევროკავშირის შექმნამ აუცილებელი გახდა რეგიონების არსებობა საერთოევროპულ პროგრამებში მონაწილეობის მისაღებად.

ჩვენს მიერ შესწავლილი იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილება მმართველი რგოლების სახელმწიფო მოხელეების საქმიანობის შედეგიანობის შეფასების მიმართულებით (აშშ, კანადა, ახალი ზელანდია, ჰოლანდია, ავსტრალია). გამოცდილების შესწავლამ ცხადყო, რომ საშუალოვადიან პერსპექტივაში მიზანშეწონილი იქნება შედეგიანობაზე დაფუძნებული კონტრაქტის (ასეთი კონტრაქტი მოიცავს შედეგიანობის მაჩვენებლებს) შემოღებას. უპრიანია შეფასებითი ინტერვიუს მეთოდოლოგიის შემუშავება და დანერგვა. პოზიტიური ეფექტის მომცემი იქნება „360 გრადუსის მეთოდი“ (როცა ზემდგომი აფასებს ქვემდგომს და პირიქით) და სხვა ანალოგიური მეთოდების გამოყენება შედეგიანობის შეფასებისას.

უცხოურმა გამოცდილებამ ცხადყო, რომ რთულია არაეფექტურ მმართველებთან/ხელმძღვანელებთან მუშაობისა და ურთიერთობის

საკითხი. აქ გამოსავალი შეიძლება ვეძებოთ „გამოსაცდელი ვადის“ დაწესებაში, როგორც ამას ბელგიასა და გერმანიაში აქვს ადგილი. ამასთან, სამმართველო კადრების ეფექტიანობის ამაღლების ამოცანა საქართველოში დღის წესრიგში წამოწევს საკითხს სახელმწიფო ორგანოებში პროფესიული კადრების ბიზნესიდან მოწვევის შესახებ.

თანდათანობით, შეფასების ფუნქცია შეიძლება გადაეცის როს სპეციალიზებულ ორგანოს (საქართველოში ასეთი შეიძლება იყოს საჯარო სამსახურის ბიურო), როგორც ეს რეალიზდება კანადასა და ახალ ზელანდიაში (ნაწილობრივ აშშ-სა და დიდ ბრიტანეთში).

არ უნდა გვქონდეს ილუზია იმისა, რომ პრემირება, რომელიც „მიზმულია“ რაოდენობრივ მახასიათებლებთან, მუშაობის ეფექტიანობის ამაღლების გარანტია იქნება. შედეგიანობის შეფასების ინსტრუმენტების ქმედუნარიანობა მრავალმხრივ ფაქტორებს უკავშირდება. ამიტომ მსგავსი ინსტრუმენტების დანერგვა აუცილებელია ეტაპობრივად და თანამიმდევრულად, მიღწეული შედეგების გათვალისწინებით.

სახელმწიფო და მუნიციპალური მართვის საზღვარგარეთულ პრაქტიკაში ტერიტორიის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების ფორმირებისას მოქალაქეთა ჩართულობა ნათელყოფს, რომ ლოიალობა, ტრანსპარენტულობა, ანგარიშგება საჯარო მმართველობის ორგანიზების ძირითად პირობად იქცა ასეთი პროგრამების ფორმირების პროცესში. [38, გვ.36]

დიდ ბრიტანეთში მუნიციპალურმა ორგანოებმა შესაძლოა გააკეთონ მხოლოდ ის, რის უფლებასაც მათ აძლევს კანონი (ანგლოსაქსური მოდელისათვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშანი).

მუნიციპალიტეტი განიხილება როგორც ავტონომიური ორგანო, რომელიც ახორციელებს პარლამენტის მიერ მინიჭებულ უფლებამოსილებებს. სწორედ ამ ვითარებამ განსაზღვრა ბრიტანეთის პარლამენტის როლი მუნიციპალური სამართლის ფორმირებაში. ამჟამად დიდი ბრიტანეთი დაყოფილია ოთხ რეგიონად: ინგლისი, უელსი,

შოტლანდია და ჩრდილოეთ ირლანდია, რომელთაც გააჩნიათ ადგილობრივი მმართველობის ორგანიზაციის საკუთარი თავისებურებები.

ცხრილი №4

ხელმძღვანელი რგოლის მუშაობის შედეგიანობის შეფასების სისტემის ელემენტები სხვადასხვა ქვეყნებში [37, გვ.95-96]

დიდი ბრიტანეთი	კანადა	აშშ	ახალი ზელანდია	ნიდერლანდები	ავსტრალია
1. შეფასების კრიტერიუმების ფორმა					
შეთანხმება შედეგიანობის შესახებ	შეთანხმება შედეგიანობის შესახებ	შეთანხმება შედეგიანობის შესახებ	შეთანხმება შედეგიანობის შესახებ	სახ. ორგანოს მუშაობის გეგმა. შრომითი ხელშეკრულება	ინდივიდუალური გეგმა
2. უფლებამოსილებები შეფასების კრიტერიუმების დასაწესებლად					
უშუალო ხელმძღვანელი	უშუალო ხელმძღვანელი	უშუალო ხელმძღვანელი	უშუალო ხელმძღვანელი	უშუალო ხელმძღვანელი	უშუალო ხელმძღვანელი
3. უფლებამოსილებები შედეგიანობის შეფასებაზე და გადაწყვეტილების მიღებაზე, წახალისება დაჯილდოებაზე					
უშუალო ხელმძღვანელი, ხელმძღვანელი მუშაკების შრომის ანაზღაურების კომიტეტთან შეთანხმებით	საიდუმლო საბჭოს ადმინისტრაცია	უშუალო ხელმძღვანელი, შედეგიანობის მონიტორინგის კომიტეტთან შეთანხმებით	სახელმწიფო სამსახურის კომისია	უშუალო ხელმძღვანელი	უშუალო ხელმძღვანელი
4. შეფასების მეთოდები					
თვითშეფასება. ფორმულიზებული შეფასებითი ინტერვიუ. „შეფასება 360“	თვითშეფასება. ფორმულიზებული შეფასებითი ინტერვიუ. ხელმძღვანელი მუშაკების გამოკითხვა	ფორმალიზებული შეფასებითი ინტერვიუ.	ფორმალიზებული შეფასებითი ინტერვიუ.	ფორმალიზებული შეფასებითი ინტერვიუ.	ფორმალიზებული შეფასებითი ინტერვიუ.
5. შედეგების შეფასების ფორმა					

შედეგიანობის კატეგორიები	შედეგიანობის კატეგორიები	შედეგიანობის კატეგორიები	შედეგიანობის კატეგორიები	„დამაკმაყოფილებელი დონის“ მიღწევის შემოწმება	შედეგიანობის კატეგორიები
6. პოზიტიური შეფასების შედეგები					
ხელფასის გაზრდა. პრემიების დაწესება. კარიერული წინსვლა	ხელფასის გაზრდა-და. პრემიების დაწესება. კარიერული წინსვლა	ხელფასის გაზრდა. პრემიების დაწესება. კარიერული წინსვლა	ხელფასის გაზრდა. პრემიების დაწესება.	ხელფასის გაზრდა. პრემიების დაწესება. კარიერული წინსვლა	ხელფასის გაზრდა. პრემიების დაწესება. კარიერული წინსვლა
7. ნეგატიური შეფასების შედეგები					
პროფესიული განვითარების პროგრამის შემუშავება	პროფესიული განვითარების მართლებების მიება	განთავისუფლება სახ. სამსახურიდან, სხვა თანამდებობაზე გადაყვანა. პროფესიული განვითარების პროგრამის შემუშავება	არ არის დადგენილი	არ არის დადგენილი	პროფესიული განვითარების პროგრამის შემუშავება

ინგლისში ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაშია: ლონდონის რაიონული, საქალაქო ოკრუგებისა და ექვსი დიდი აგლომერაციის (მანჩესტერი, დასავლეთი იორკში და სხვ.), საგრაფოებისა და ოკრუგების საბჭოები.

ცენტრალურ ხელისუფლებასა და მუნიციპალიტეტებს შორის დამოკიდებულება განისაზღვრება პრინციპის inter vires (მოქმედება თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში) შესაბამისად, ანუ მუნიციპალიტეტებმა შესაძლოა გააკეთონ ის, რაც პირდაპირ განსაზღვრულია კანონით.

წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილობრივი ხელისუფლების აქტები ითვლება უფლებამოსილების გადამეტებად (ultra vires) და შესაძლებელია სასამართლოს მიერ ცნობილ იქნეს ძალადაკარგულად. [40, გვ.245]

საჯარო მმართველობაში მოსახლეობის ჩართულობის სიღრმე
ტერიტორიის სოციალური-ეკონომიკური განვითარების გადაჭრაში [39,
გვ.151-153]

ქვეყანა	ღონისძიების შინაარსი
ბულგარეთი	ქ.ლოვეჩში შემუშავდა პროექტი „ქალაქის მცხოვრებლებზე მისაწოდებელი ინფორმაციის ხარისხის გაუმჯობესებისა და მართვის პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის სტიმულირების სისტემა“. გამოშვებულია მომსახურებათა ცნობარი; ქალაქის მცხოვრებლებისაგან ფორმირებულია საკონსულტაციო საბჭო, რომელიც გამოხატავს მათ ინტერესებს ბიუჯეტის ფორმირების პროცესში. ამ საბჭოს პირველი სხდომა დაემთხვა ბიუჯეტის ფორმირებას.
ჩეხეთი	ქ. მიკულოვმა, რომელიც ორიენტირებული იყო აგრარული პროდუქციის წარმოებაზე, გადაიტანა რესტრუქტურის პერიოდი. გაიზარდა უმუშევრობის დონე. ფინანსური რესურსების დეფიციტი სამოქალაქო ეკონომიკაში ინვესტიციებისათვის ამწვავებდა ძირითადი საჯარო მომსახურების მიწოდებას. ქალაქის მოსახლეობის საჭიროებათა შესწავლის მიზნით შეიქმნა სამეთვალყურეო საბჭო ინვესტიციების საკითხებთან დაკავშირებით. პირველ ეტაპზე გაანალიზდა საზოგადოებრივი აზრი ტერიტორიულ პრობლემებთან დაკავშირებით. ჩატარებულმა სამუშაოებმა გამოიწვია მასშტაბური ინტერესი პროექტის მიმართ.
აშშ	ქ. ბუფალოს ადმინისტრაციის საიტის შემუშავებისას შეიკრიბა სისტემის პოტენციური მომხმარებლების შესახებ ინფორმაცია (მომსახურების შერჩევითი გამოკითხვა, ხშირად დასმული შეკითხვების ანალიზი, საქალაქო დეპარტამენტების მუშაობა), რომლითაც განისაზღვრა ქალაქის მცხოვრებთა საჭიროებები. მომხმარებლებს მიეცათ საშუალება მიეწოდებინათ თავიანთი იდეები და შენიშვნები.

პოლონეთში თვითმმართველობა წარმოდგენილია ორი დონით: ადგილობრივი დონე: გმინა (2489 ერთეული), პოვიატი (314 პოვიატი და 65 ქალაქი პოვიატის უფლებებით) და რეგიონული დონე: თვითმმართველი ვოევოდსტვო (16 ერთეული).[41, გვ. 45]

გმინა ადგილობრივი თვითმმართველობის საბაზო ერთეულია. იგი ადგილობრივი ხასიათის ყველა იმ საჯარო ფუნქციას ასრულებს, რომელთა განხორციელება სხვა ორგანოების კომპეტენციაში არ შედის. გმინის

მმართველი ორგანოებია: რადა გმინი (გმინის საბჭო), რომელიც საკანონმდებლო-მაკონტროლებელ ფუნქციას ასრულებს და ვოიტი ან ბურმისტრი ან ქალაქის პრეზიდენტი, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს. ეს ორივე ორგანო პირდაპირი არჩევნებით ირჩევა.

პოვიატი ადგილობრივი ხასიათის ადმინისტრაციულ ერთეულს წარმოადგენს და გმინის “ზემდგომ” ფუნქციებს ასრულებს (მაგ., უმუშევრობის დაძლევა, საზოგადოებრივი წესრიგი და სხვა). პოვიატის მმართველ ორგანოებს წარმოადგენენ: რადა პოვიატუ (პოვიატის საბჭო), რომელიც საკანონმდებლო-მაკონტროლებელ ფუნქციას ასრულებს და შუალედური არჩევნებით ირჩევა, და პოვიატის მმართველობა, რომელიც აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს. მას ხელმძღვანელობს სტაროსტა.

თვითმმართველი საგოეოდო არის რეგიონული ადმინისტრაციული ერთეული და მას ორმაგი (მმართველობითი და თვითმმართველობითი) ფუნქცია აკისრია. ის ერთდროულად საჯარო სამსახურის და რეგიონის გამაერთიებლის ფუნქციას ასრულებს. თვითმმართველი ვოეოდსტვო ძირითადად რეგიონალურ პოლიტიკასთან დაკავშირებულ საქმიანობას ახორციელებს (მაგ., საგოეოდოს განვითარების პრიორიტეტების განსაზღვრა, ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობა და სხვ.).

სახელმწიფო ბიუჯეტის და ევროკავშირის სახსრებს თვითმმართველი საგოეოდოს ორგანოები ე.წ. „სავოეოდო კონტრაქტით“ განკარგავენ. იგი ფაქტობრივად არის ცენტრალურ ხელისუფლებას და ვოეოდსტვოს შორის საჯარო-სამართლებრივი შეთანხმება.

საკითხის განხილვამ ცხადყო, რომ საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიულ განვითარებაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის პრობლემათა პრაქტიკულ რეალიზებას.

დეცენტრალიზაციის და დეკონცენტრაციის პრობლემებს ნებისმიერი სახელმწიფო აწყდება ამა თუ იმ დოზით. განსაკუთრებულად მწვავეა ეს

პრობლემა ფედერაციულ, რეგიონულ და რთული კონსტრუქციის მქონე უნიტარულ ქვეყნებში, რომელიც მოიცავს პოლიტიკურ „ავტონომიებს“. ასეთ პირობებში აუცილებელია საჯარო უფლებამოსილებების დაბალანსებული გადანაწილება ხელისუფლების საერთოსახელმწიფოებრივ, რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებს შორის. როგორც ცნობილია, დეცენტრალიზაცია არის ცენტრის მიერ ცალკეული სახელისუფლებო ფუნქციების გადაცემა ხელისუფლების რეგიონულ და ადგილობრივ ორგანოებზე, ხოლო დეკონცენტრაცია - არის ცენტრიდან დანიშნული ჩინოვნიკების აღჭურვა, სათანადო უფლებამოსილებით ან ერთი დონის ხელისუფლების დაყოფა.[42, გვ.37]

ცნობილი ფრანგი მკვლევარი ჯ.ვედელი მიიჩნევს, რომ დეცენტრალიზაცია არის ცენტრალური ორგანოების მიერ უფლებამოსილებების გადაცემა იერარქიულად არადაქვემდებარებული მართვის ორგანოებზე, რომლებიც აირჩევიან დაინტერესებული მოქალაქეების მიერ. იგი დეცენტრალიზაციის საფუძვლად გამოყოფს ორ მხარეს: ა. სხვადასხვა საქმეების მართვის გადაცემა დაინტერესებულ პირზე არის დემოკრატიული ერთ-ერთი ღირებულება; ბ. თუ დეცენტრალიზებული მართვა უზრუნველყოფილია შესაბამისი პირობებით და საშუალებებით, გაცილებით მსუბუქი და პრაქტიკულია, ვიდრე ცენტრალიზებული მართვა.[43, გვ.397]

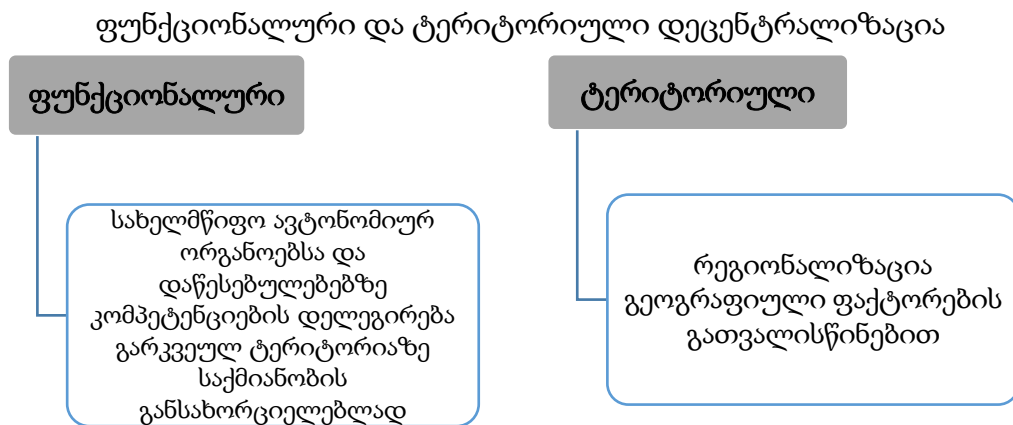
ეფექტიანი დეცენტრალიზაციისათვის აუცილებელია ტერიტორიული კოლექტივების დაყოფა მკაცრად განსაზღვრული კომპეტენციებით და მათი აღჭურვა საკითხების გადაწყვეტის ადეკვატური საშუალებებით. ამით მათ საშუალება მიეცემათ მოახდინონ მართვის საკუთარი ორგანოების ფორმირება, შემოსაზღვროს ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მართვის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობაზე.

ნებისმიერ შემთხვევაში დეცენტრალიზაცია შეიძლება ჩაითვალოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციის ფორმად, რომლის დროსაც სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუტების გვერდით სამმართველო

ფუნქციების შემსრულებელი საჯარო სამართლის სხვა იურიდიული პირებიც არსებობენ.

დასავლურ ლიტერატურაში ხშირად მიჯნავენ ფუნქციონალურ (უწყებრივ) და ტერიტორიულ (ვერტიკალურ) დეცენტრალიზაციას (იხ.ნახ.№2).

ნახაზი №2



ევროკავშირის ქვეყნებში 1980 წლიდან სერიოზული ნაბიჯები გადაიდგა საჯარო ამოცანების დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, როგორც სახელმწიფო, ისე რეგიონულ და ადგილობრივ დონეებზე. ეს პროცესი არ დასრულებულა.

აღნიშნულის ნათელი მაგალითია გერმანიაში, ესპანეთში, იტალიასა და საფრანგეთში მიმდინარე რეფორმები, რომელთა შედეგად, ესპანეთსა და იტალიაში ფაქტობრივად განხორციელდა მართვის კვაზიფედერალური სტრუქტურების ფორმირება.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ ევროპული ქვეყნების უმრავლესობაში თვითმმართველობები ფინანსურ სიმნელებს განიცდიან. განსაკუთრებით მაღალია ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოკიდებულება სახელმწიფო სუბვენციებზე და დოტაციებზე სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში.

არც თუ იშვიათია შემთხვევები, როცა ფედერალური მთავრობები ცდილობენ სახელმწიფო ბიუჯეტის ტვირთი შეამცირონ და მუნიციპალიტეტებს გადასცენ უფლებამოსილებები ისე, რომ დელეგირებული კომპეტენციები უზრუნველყონ შესაბამისი ფინანსური რესურსებით.

თვითმმართველობის ბიუჯეტების ხვედრითი წილი (%)
ქვეყნის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში [44,45]

ქვეყანა	ხვ.წილი, %	ქვეყანა	ხვ.წილი, %
საფრანგეთი	41	გერმანია	30
კანადა	40	დიდი ბრიტანეთი	30
აშშ	45	იაპონია	52
რუსეთი	13,6	საქართველო	11,3

დეცენტრალიზაციის დადებითი თვისებებიდან გამოიყოფა:

- ცენტრალური ხელისუფლებისგან განსხვავებით, მუნიციპალური ორგანოები უფრო მოქნილნი და უფრო ტრანსფორმირებადნი არიან. უფრო ახლოს არიან მოსახლეობასთან და უკეთ იცნობენ მათ საჭიროებებს, შესაბამისად შეუძლიათ მეტად ეფექტიანი საქმიანობის განხორციელება ნაკლები ფინანსური რესურსების გამოყენებით.
- მოსახლეობის ჩართულობა მის მიერ არჩეული წარმომადგენლების მეშვეობით თვითმმართველობის პროცესში, განაპირობებს, რომ მოსახლეობამ თავად მიიღოს გადაწყვეტილება საკუთარი მოთხოვნილებებისა და ინტერესების საკითხებში, რაც უზრუნველყოფს მათ ტერიტორიაზე კომუნალური, ინფრასტრუქტურული თუ სხვა მნიშვნელოვანი პრობლემების მოგვარებას. შესაბამისად იხსნება ცენტრალური ხელისუფლების პასუხისმგებლობაც.
- მოსახლეობა (მოქალაქეთა საბჭო, თემი, ქალაქი, რეგიონი თუ სხვა) თავად უწევს კონტროლს თვითმმართველი ორგანოების საქმიანობას.
- ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევა ეფექტიანია იმ შემთხვევაში, როდესაც ვერც ადგილობრივი ხელისუფლება და ვერც რეგიონული რგოლი საკუთარი რესურსებით ვერ შეძლებს პრობლემის მოგვარებას.

დეცენტრალიზაციის პროცესის კომპონენტებია: პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაცია. პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ადგილობრივ დონეზე წარმომადგენლების არჩევას და შესაბამისი ორგანოებისათვის უფლებამოსილებების მინიჭებას

პოლიტიკური გადაწყვეტილებების საკითხებში. ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია გულისხმობს, ადგილობრივი ორგანოებისათვის ტერიტორიის განვითარებისათვის საჭირო უფლებამოსილებების გადაცემას, რომელიც იქნება მოქნილი გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. და ბოლოს, ფინანსური დეცენტრალიზაცია, რომელიც გულისხმობს ფინანსურ დამოუკიდებლობას, მათ შორის საბიუჯეტო პროცესში.

განვითარებულ ქვეყნებში არსებობს საყოველთაო შეთანხმება სახელმწიფო მოწყობის ძირითად პრინციპებზე. სახელმწიფოს ეფექტიანი მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების საფუძველად მიიჩნევა უფლებამოსილების გადანაწილების პრინციპი, ანუ ძალაუფლება უნდა განხორციელდეს ხელისუფლების იმ დონეზე, რომელიც უფრო ახლოს დგას ხალხთან.

თავი 2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კონცეპტუალური საკითხები

2.1. საჯარო მმართველობის რეფორმები და ტენდენციები საქართველოში

პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში სახელმწიფო მმართველობამ ღრმა შინაარსობრივი ცვლილებები განიცადა და ისეთ მნიშვნელოვან პრინციპებზე აიგო, როგორცაა დემოკრატიულობა, ლეგიტიმურობა და ტრანსპარენტობა. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მისწრაფება მიაღწიონ საკუთარი ფუნქციების შესრულებისას გამჭვირვალობას და სიცხადეს სამოქალაქო საზოგადოებისათვის, ამ ორგანოთა საჯარო მართვის პრინციპებზე გადასვლა მოითხოვა. აღნიშნულმა, თავის მხრივ, განაპირობა ინსტიტუციონალური გარდაქმნების აუცილებლობა. [46, გვ.45]

გლობალიზაციის პროცესებმა, ცივილიზებულ სამყაროში სამოქალაქო საზოგადოების ღონიერმა განვითარებამ, 1990-ანი წლებიდან პოსტსაბჭოთა დამოუკიდებელი ქვეყნების ფორმირებამ შეცვალა ძალთა ბალანსი და შესაბამისად, სამყაროს რეალური სურათი.

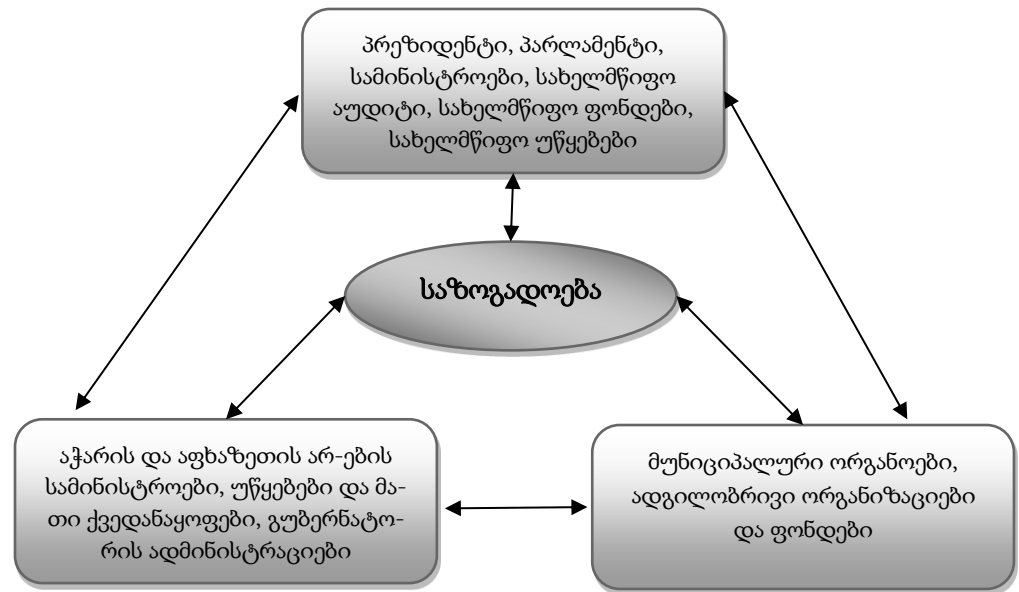
განვითარებადი ქვეყნების მომავალი მჭიდროდ უკავშირდება ხელისუფლების უნარს, ერთი მხრივ, გამოავლინოს მაქსიმალური სიცოცხლისუნარიანობა ცვალებად სოციალურ-ეკონომიკურ და პოლიტიკურ გარემოში, ხოლო მეორე მხრივ, შეთავაზოს მოსახლეობას თანამედროვე „საჯარო მომსახურება“ და შეძლოს მისითანამედროვე მოთხოვნების ეფექტიანად დაკმაყოფილება.

1980-ანი წლებიდან დასავლეთის ქვეყნებში მიმდინარეობდა ადმინისტრაციული რეფორმები ახალი სახელმწიფო მმართველობის კონცეფციის (New Public Management) ეგიდით. პროცესი ემსახურებოდა „სახელისუფლებო ხარისხის“ ამაღლებას და სახელმწიფო ინსტიტუტებისათვის ეფექტიანი მუშაობის კრიტერიუმების შემუშავებას. [47, გვ.112]

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმა მრავალ ქვეყანაში განხორციელდა და ერთგვარ მოდურ ტენდენცად იქნა მიჩნეული აკადემიურ წრეებში, ვიდრე საჯარო სექტორის ეფექტურ გარდაქმნად.[48, გვ. 21]

ნახაზი №3

საჯარო მმართველობის ეროვნული სისტემის სტრუქტურა საქართველოში



საზოგადოდ, საჯარო მმართველობას აქვს რთული სტრუქტურა და შინაარსობრივი დატვირთვა, რომელიც სახელმწიფოს დემოკრატიული აგების პრინციპების თანმხვედრია (იხ. ნახ. №3). საჯარო მმართველობის სისტემა მრავალდონიანია (ფედერალური, რეგიონული, მუნიციპალური, კორპორაციული) და ფუნქციონირებს საჯარო მმართველობის სუბიექტებისა და ობიექტების მარეგულირებელი ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტების საფუძველზე.

თანამედროვე ცივილიზებული ინსტიტუტების ფორმირებისათვის საჯარო სამსახურის ეფექტიან ფუნქციონირებას ძალზე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. ბოლო ორი ათწლეულებში საქართველოში მიმდინარე საჯარო სამსახურის რეფორმა სასურველისაგან ჯერ კიდევ შორსაა. [48, გვ. 25]

საჯარო სამსახურის რეფორმას გრძელვადიან პერსპექტივაში შეუძლია სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური გარემოს გაჯანსაღება, სადაც მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი ნეპოტიზმი, კლანური ქცევა, ჩრდილოვანი ეკონომიკა და კორუფცია. მოსახლეობის რწმენა საჯარო სამსახურისადმი (ან ამ რწმენის დაბრუნებაზე ზრუნვა) წინაპირობაა საჯარო

პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მათი ნებაყოფლობითი ჩართულობისა, რაც თავის მხრივ, ეფექტიანობის ხელშეწყობის ერთ-ერთი პირობაა.[49, გვ. 75]

ამასთან, საჯარო სამსახურის ცივილიზებული სისტემის შექმნა, მნიშვნელოვანი წინაპირობაა ჩვენი ქვეყნის ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციისათვის.

საკვალიფიკაციო თემიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის რეფორმების და ტენდენციების განხილვისას მიზანშეწონილია ისინი დავახასიათოთ საქართველოს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დაყოფის ტრანსფორმაციასთან ორგანულ კავშირში.

პოსტკომუნისტურ საქართველოში მთავრობამ გაატარა ზედაპირული ხასიათის ცვლილებები, რამაც კიდევ უფრო გაართულა არსებული პრობლემა. რაიონის პირველი მდივნის ნაცვლად მივიღეთ პრეფექტი. ამდენად, ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობა უცვლელი დარჩა.

1992-2003 წლებში ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულების რაოდენობა გაზარდა და საქართველო ცხრა მხარედ დაყო. მათ სათავეში ედგნენ პრეზიდენტის მიერ დანიშნული „რწმუნებულები“. ამით ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული სისტემა სამ საფეხურიან სტრუქტურად გადაიქცა: იერარქიის სათავეში - მხარე (რეგიონი), მის შემადგენლობაში შემავალი რაიონები და მათ დაქვემდებარებაში მყოფი სოფლის საბჭოები (შემდგომში საკრებულოები). ამით მივიღეთ მმართველობის შემდგომ ბიუროკრატიზაცია და არაეფექტურობა.

2003-2012 წლებში ხელისუფლებამ რაიონებს სახელი გადაარქვა და 1000-მდე თვითმმართველი ერთეული მუნიციპალიტეტებად იქცა. ამ მიდგომით მცირე სასოფლო თემიც, მოზრდილი სოფელიც და ქალაქიც ახალ მუნიციპალიტეტებად იქცა.

დაინერგა ქალაქის მერისა და მუნიციპალიტეტის გამგებლის არაპირდაპირი არჩევნების ინსტიტუტი, ანუ მერსა და გამგებელს საკრებულოს თანხმობით ნიშნავდა ქალაქის ან მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავჯდომარე. ამით ადგილობრივ არჩევნებში გამარჯვებულ

მმართველ პოლიტიკურ პარტიას ამ მაღალ თანამდებობაზე საკუთარი კანდიდატის გაყვანის სრული გარანტია ჰქონდა. გამონაკლისი იყო თბილისის მერის თანამდებობა, რომელიც 2010 წლიდან პირდაპირი, საყოველთაო წესით, არჩევითი გახდა.

ამ პერიოდში გაუქმდა სოფლის საკრებულოები და დაწესდა ადმინისტრაციული ერთეულის რწმუნებულის თანამდებობა, რომელსაც მუნიციპალიტეტის გამგებელი ნიშნავდა. მას ჰქონდა მუნიციპალიტეტის საქმიანობასთან კოორდინირების ფუნქცია.

2012 წელს ხელისუფლების ცვლილებით შეიქმნა ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული რეფორმის გატარების მცდელობა. კერძოდ, მუნიციპალიტეტებსა და თვითმმართველ ქალაქებს (მათი რაოდენობა 5-დან 12-მდე გაიზარდა) გადასცა მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული და სოციალურ-ეკონომიკური უფლებამოსილებები. ეს რეგიონული დეცენტრალიზაციისაკენ გადადგმული კიდევ ერთი ნაბიჯი იყო. თუმცა 2017 წლიდან თვითმმართველი ქალაქების რიცხვი კვლავ 5-მდე შემცირდა.

ნიშანდობლივია, რომ 2014 წლის რეფორმით მუნიციპალიტეტის გამგებლისა და ქალაქის მერის თანამდებობები პირდაპირი წესით არჩევითი გახდა. ეს იყო მნიშვნელოვანი ნაბიჯი დემოკრატიული განვითარების მიმართულებით. [50]

ვეთანხმებით მოსაზრებას იმის შესახებ, რომ ეს რეფორმაც მხოლოდ ნაწილობრივი და არასრულია. კერძოდ, აუცილებლად უნდა შემცირებულიყო მუნიციპალიტეტების უაღრესად დიდი რაოდენობა. უნდა გადაწყვეტილიყო ბიუროკრატიზაციის პრობლემა, რაც ზრდის საბიუჯეტო ხარჯებს და ამცირებს რეგიონების მართვის ეფექტიანობას.

მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა საჯარო სამსახურში 2004 წლიდან.

საწყის ეტაპზე საჯარო სამსახურის რეფორმირების მოკლევადიანი მიზნები ითვალისწინებდა ყველაზე მტკივნეული ამოცანების მინიმალურ დროში გადაჭრას. ამ ეტაპზე:

- მთავრობამ განახორციელა თანამედროვე მოთხოვნათა შესაბამისი ინსტიტუციური რეფორმები;
- საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით, მოხდა დაიწყო საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რიცხოვნობის ოპტიმიზაცია;
- პოზიტიური ცვლილებები შევიდა საჯარო მოსამსახურეთა მოტივაციის სისტემაში;
- საგრძნობლად შემცირდა კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობები, სახელდობრ კორუფციული ქმედებები საჯარო სამსახურში;
- დაინერგა ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის თანამედროვე სისტემები და მექანიზმები;
- გაიზარდა მთავრობის საქმიანობის გამჭვირვალობა;
- შემცირდა მთავრობის მხრიდან კერძო სექტორის რეგულირება.

განხორციელებული ინსტიტუციური ცვლილებების შედეგად შემცირდა სახელმწიფო ინსტიტუტების რაოდენობა, ასევე, მოხდა ზოგიერთი მათგანის გამსხვილება. შესაბამისად, საჭირო გახდა საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობის ოპტიმიზაცია. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში სამინისტროების თანამშრომელთა რაოდენობა (2004-2005 წლებში) 102571-იდან 66615-მდე (35%-ით), ხოლო თანამშრომელთა რაოდენობა საქვეუწყებო დაწესებულებებში 23769-იდან 8237-მდე (65%-ით) შემცირდა.

მსოფლიო ბანკის გამოკვლევებით საქართველოში 2003 წლის შემდგომი ხელისუფლების მიერ გატარებული რეფორმები ერთგვარად სამაგალითოდ იქნა მიჩნეული. აღნიშნულის არგუმენტებად მოტანილია: რეფორმების ნება და მათი განხორციელების სისწრაფე, კორუფციის მაქსიმალური შევიწროება, აქცენტი ახალგაზრდა კადრებზე, რომლებიც გამოირჩევიან თანამედროვე ცოდნით და უნარებით, კერძო სექტორის გაძლიერება, გამჭვირვალობა. [51, გვ.10]

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ ახალმა მთავრობამ რეფორმების გაგრძელებისა და მხარდაჭერის ერთგვარი ვალდებულება აიღო. ამისთვის მან დაამტკიცა ახალი სამთავრობო პროგრამა.[52] ამით განისაზღვრა 2013-2016 წლებისათვის ქვეყნის ძირითადი მონაცემები და მიმართულებები.

აღნიშნულ სამთავრობო პროგრამაში ერთ-ერთ პუნქტად გამოყოფილ იქნა ტერიტორიული სახელმწიფოებრივი მოწყობისა და თვითმმართველობის საკითხი:

- ✓ დაიგეგმა, რომ თვითმმართველ ორგანოებს გადაეცემათ შესაბამისი საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილება, ფინანსები და ქონება;

- ✓ მნიშვნელოვნად გაიზრდება თვითმმართველობების საბიუჯეტო შემოსავლები;

- ✓ თვითმმართველ ერთეულებს საკუთრებაში გადაეცემათ ადგილობრივი მნიშვნელობის სახელმწიფო ქონება, მათ ტერიტორიაზე არსებული მიწის რესურსები;

- ✓ სოფლებს ეყოლებათ მოსახლეობის მიერ არჩეული მამასახლისები.

- ✓ ჩამოყალიბდება თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლების ქმედითი სისტემა, უზრუნველყოფილი იქნება მოხელეთა უწყვეტი მომზადება, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლება;

- ✓ საქართველოს მაღალმთიანი ზონის განვითარებისათვის ამოქმედდება ფინანსური სტიმულირების სისტემა.

აღნიშნულ სამთავრობო პროგრამაში 2013 წელს შევიდა უმნიშვნელო ცვლილებები. თუმცა, მასში მოტანილი საკითხების დიდი ნაწილი არ შესრულებულა.

დასახელებული პროგრამის ერთ-ერთი ვექტორია დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარება, რისთვისაც შემუშავდა შესაბამისი სტრატეგია. [53]

ამ დოკუმენტზე დაყრდნობით მთავრობა გრძელვადიან პერიოდში იღებს ვალდებულებას გაძლიერდეს ადგილობრივი თვითმმართველობები, მათ შეიძინონ მეტი ფუნქციები და ფინანსური უფლებამოსილებები, გაუმჯობესდეს მათი სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა. აღნიშნულს კი საფუძვლად უნდა დაედოს მოსახლეობის გააქტიურება, ნდობის გაძლიერება საჯარო სექტორის მიმართ და ჩართულობის გააქტიურება საზოგადოებრივ და სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებში.

ზემოაღნიშნულ სტრატეგიაში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლეა სამხარეო თვითმმართველობების ფორმირების მცდელობა. აღნიშნული სტრუქტურა საწყის ეტაპზე უნდა დაკომპლექტდეს მუნიციპალიტეტების საკრებულოების, ასევე უპარტიო წარმომადგენლებით. ბუნებრივია, აღმასრულებელ ხელისუფლებას უხელმძღვანელებს მხარის ადმინისტრაციის პირველი პირი. ამ მიზნით სამ კანდიდატურას შეარჩევს და მთავრობას წარუდგენს დასამტკიცებლად სამხარეო საბჭო.

კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს მხარის სახელოსუფლო ორგანოების საკუთარი უფლებამოსილებები. მთავრობის აღნიშნული სტრატეგიის განხორციელებით მნიშვნელოვნად უნდა ამაღლდეს მოქალაქეთა ცნობიერებისა და ჩართულობის დონე, გაუმჯობესდება საჯარო მომსახურებები, შეიქმნება ორდონიანი თვითმმართველობა, ამაღლდება ადგილებზე საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობა. [53]

განვლილმა პერიოდმა გვიჩენა, რომ სტრატეგიის ზოგიერთი საკიხი შესრულდა (მაგ., საშემოსავლო გადასახადის შესაბამის ბიუჯეტში მიმართვის პრინციპი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სასარგებლოდ), ზოგიერთი კი შესრულების პროცესშია (საგადასახადო შემოსავლების გამიჯვნის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების სრულად ამოქმედება). თუმცა, საკითხთა დიდი ნაწილი კვლავ შეუსრულებელი რჩება.

2013-2014 წლები ასევე, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო საქართველოში საჯარო სამსახურის მასშტაბური რეფორმების კუთხით. ამ მხრივ ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მოვლენაა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავება.

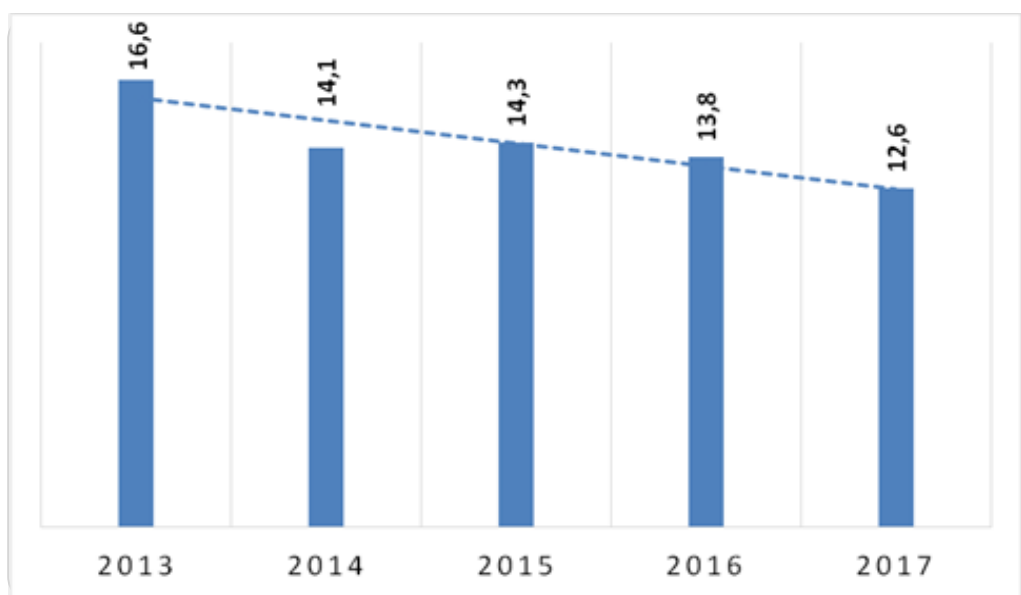
ქვეყნებში, რომლებიც განვითარების გარდამავალ ეტაპზე იმყოფებიან, ყურადღება უნდა მიექცეს და პოლიტიკურ წარსულს, რესურსს და კულტურის დონეს. მცირე ზომის ქვეყნებში, განსაკუთრებით მის ტერიტორიულ წარმონაქმნებში, სანაცნობო და ნათესაური წრე ფართოა, შესაბამისად კავშირებიც მტკიცე. ეს წარმოშობს ნოყიერ ნიადაგს კორუფციისა და ნეპოტიზმისათვის, რაც მის აქტუალობასაც განაპირობებს.[54, გვ.19]

საინტერესო შედეგებს გვაძლევს საჯარო მოსამსახურეთა რიცხოვნობის დინამიკის ანალიზი. 2015 წლის მონაცემებით სულ საჯარო სამსახურში 53109 კაცია დასაქმებული, რაც 10285 კაცით ჩამორჩება 2014 წლის მაჩვენებელს. 2016 წელს ეს რიცხვი კიდევ უფრო შემცირდა და 51242 კაცი შეადგინა, რაც 1867 კაცით ჩამორჩება 2015 წლის მაჩვენებელს. 2017 წელს კი ამ მაჩვენებელმა 46708 კაცი შეადგინა, ანუ წინა წელთან შედარებით 4534 კაცით შემცირდა. ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილი ამ შემცირებაში მოდის ისეთ პოზიციებზე, როგორცაა „სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრების აპარატები“ (1726 კაცი) და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები (1995 კაცი).

ნახაზი №4

საჯარო მოსამსახურე საქართველოს 1000 მოქალაქეზე 2013-2017

წლებში



ბოლო წლებში მიმდინარე ცვლილებების დასახასიათებლად და დინამიკაზე დაკვირვების მიზნით, გამოვთვალეთ 1000 მოქალაქეზე საჯარო მოსამსახურეთა რიცხოვნობა.

როგორც ნახაზი გვიჩვენებს (იხ.ნახ. №4), ტენდენცია (კლების) პოზიტიურია. თუმცა, გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ 2015 წლის მონაცემი მიღებულია მოსახლეობის აღწერის ახალი მაჩვენებლით, რომლითაც მოსახლეობის რიცხოვნობა 777 ათასი კაცით არის შემცირებული, რამაც ხელი შეუწყო ამ ტენდენციის ფორმირებას.

პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში დასაქმებულთა რიცხოვნობის ანალიზი საშუალებას იძლევა დავასკვნათ, რომ მოქალაქეთა რიცხოვნობასთან თანაფარდობაში საჯარო მოხელეთა რაოდენობა საქართველოში ერთ-ერთი მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება.

სწორედ ეს მიგვანიშნებს, საჯარო სამსახურებში ადამიანური რესურსების ეფექტიანად გამოყენების გადაუდებელი აუცილებლობის შესახებ. ამჟამად არსებობს 13 სამინისტრო, სახელმწიფო მინისტრის 1 აპარატი და დაახლოებით 20 უწყება. ასეთი მრავალრიცხოვნებისა და მრავალფეროვნების მიუხედავად დამატებით ფუნქციონირებს საკონსულტაციო ორგანოები, რომლებიც მნიშვნელოვნად ზრდიან სახელმწიფო ხარჯებს.

საქართველოში საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვას კოორდინაციას უწევს საჯარო სამსახურის ბიურო. იგი პასუხისმგებელია ამ სფეროში პოლიტიკის შემუშავებაზე და იმპლემენტაციაზე. [55] საჯარო სამსახურში გამჭვირვალობის გაუმჯობესების მიზნით, დასაქმების კონკურენციული გარემოს ფორმირებისათვის მოქმედებს ბიუროს ვებგვერდი.[56]

2014 წლიდან საქართველოში შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია. დოკუმენტი, რომელიც მთავრობის შესაბამისი სამართლებრივი აქტით დამტკიცდა, საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვას და მასთან დაკავშირებულ მრავალგანზომილებიან პრობლემებს ეხება. აღნიშნულის მიუხედავად, მრავალი ობიექტური თუ

სუბიექტური მიზეზის გამო საჯარო სამსახურში გართულებულია მაღალკვალიფიციური, პატიოსანი და ზნეობრივი კადრების მოზიდვა. [57, გვ.19]

საჯარო სამსახურის რეფორმების ფონზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა ახალმა კანონმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“. კანონი ეყრდნობა თანამედროვე მოთხოვნებს რეალობის გათვალისწინებით. მან მოკლევადიან პერიოდში უნდა შექმნას წინაპირობა იმისა, რომ საქართველოში ჩამოყალიბდეს დასავლური სტანდარტების შესატყვისი საჯარო მმართველობის სისტემა. კანონის მთავარი სიახლე სახელმწიფო სამსახურისა და საჯარო სამსახურის გამიჯვნაში მდგომარეობს. კანონი უკვე ცალსახად განსაზღვრავს „სახელმწიფო სამსახურისა“ და „სახელმწიფო მოსამსახურის დეფინიციებს“. [58, გვ.7-8]

საჯარო სამსახურში რეფორმის განხორციელება საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ხელშეკრულების მეოთხე მუხლშია გაწერილი და ევროსტრუქტურებთან ინტეგრაციასა და დაახლოებას ითვალისწინებს. დოკუმენტის მიხედვით მხარეები ითანამშრომლებენ საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელების მიმართულებით, ეფექტიანი და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის შესაქმნელად. [59]

2016 წლის განმავლობაში ხორციელდებოდა ცენტრალური საჯარო დაწესებულების ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზი, რომელიც 2017 წელსაც გაგრძელდა. ინსტიტუციური ანალიზის მთავარ სეგმენტად შეირჩა სამინისტროები, მათ სისტემაში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან ერთად.

სულ, 2016 წელს განხორციელდა ათი სამინისტროს, სახელმწიფო მინისტრის აპარატების პირველადი ანალიზი, დამუშავდა შესაბამისი ანგარიშები. 2017 წლის განმავლობაში, დაგეგილია ანალოგიური ანგარიშების მომზადება დარჩენილი სამინისტროებისათვის, სათანადო სარეკომენდაციო პაკეტით.[60, გვ.9]

ცნობილმა საერთაშორისო ორგანიზაციამ Heritage Foundation-მა მსოფლიო მთავრობათა ხარჯვითი პოლიტიკის ინდექსი 2016 (Government Spending) გამოაქვეყნა. რომელიც სამთავრობო/საბიუჯეტო დანახარჯების ნეგატიური ზეწოლისაგან ეკონომიკის თავისუფლების დონეს აღწერს.

ანგარიშის მიხედვით, 2009 წლიდან 2012 წლამდე პერიოდში საქართველოში მთავრობის ხარჯვითი პოლიტიკის დონე იმდენად გაუარესებული იყო, რომ ის მსოფლიოს საშუალო მაჩვენებელსაც ვერ აღწევდა. სამთავრობო ხარჯების წნეხისაგან თავისუფლების ხარისხის ყველაზე ძლიერი გაუარესება ბოლოს 2009, 2010, 2011 და 2012 წლების ანგარიშებში დაფიქსირდა. 2010-2012 წელს სამთავრობო ხარჯების წნეხისაგან თავისუფლების დონე 2009 წლის მაჩვენებელზე დაბალი იყო.[61]

საქართველომ 2016 წელს, ისტორიაში პირველად, დატოვა, ე.წ. „კორუფციული რეპრესიის“ ზონა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, Heritage Foundation-ის კორუფციისაგან თავისუფლების ინდექსის (FREEDOM FROM CORRUPTION 2016) მიხედვით, კორუფციისაგან თავისუფლების ხარისხის დონემ საქართველოში პირველად გადააჭარბა 50%-ს.

„კორუფციული წნეხის არარეპრესიული დონის“ ქვეყნებს შორის, საქართველო 2016 წელს მსოფლიოში მე-9 ადგილზეა სამთავრობო ხარჯების წნეხისაგან თავისუფლების მსოფლიო რეიტინგში და პირველ ადგილზე ევროპაში.

2017 წელს მნიშვნელოვანი იყო ასევე საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურების რეგულაციის შემოღება, რისთვისაც მიღებულ იქნა კანონი. „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“.

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2017 წლის განმავლობაში დაასრულა ყველა სამინისტროს ანალიზი. ბიურომ ასევე შეისწავლა და გადაამუშავა მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაცია. აღნიშნულის საფუძველზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ეფექტიანი ფუნქციონირების ხელშეწყობის მიზნით შეიქმნა სარეკომენდაციო პაკეტი.

2017 წელს საჯარო სამსახურში მიმდინარე რეფორმების ძირითად მიმართულებებად დაფიქსირდა: „საჯარო სამსახურის შესახებ“

საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულება; საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზი; ადამიანური რესურსების მართვის საკითხები; ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხარდაჭერა; ეთიკა საჯარო სამსახურში. [62, გვ.22]

2.2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის პროცესისადმი კონცეპტუალური მიდგომა - ტერიტორიული ასპექტები

ბოლო ნახევარი საუკუნის განმავლობაში მრავალი ქვეყნის მთავრობათა ძალისხმევა ეფექტიანი სახელმწიფო სამსახურის შექმნისაკენ არის მიმართული. სახელმწიფო მმართველობის სისტემის სრულყოფა, მენეჯმენტის ახალი კონცეფციების და ტექნოლოგიების გამოყენება მნიშვნელოვანწილად უკავშირდებოდა საქმიანობის ეფექტიანობის და შედეგიანობის მაჩვენებლების გამოყენებას.[63, გვ.24]

მსოფლიო პოლიტიკური სისტემის ტრანსფორმაციამ და ეკონომიკურმა გლობალიზაციამ გაზარდა მოთხოვნა ფორმალიზებული მეთოდებითა და კრიტერიუმებით ეფექტიანობის შეფასებაზე. ამ მხრივ მნიშვნელოვანი იყო მსოფლიო ბანკის ანალიტიკოსთა კვლევები, რომლებმაც პირველებმა შემოგვთავაზეს სოციოლოგიურ და ექსპერტულ გამოკითხვებზე დაფუძნებული სახელმწიფოს განვითარების კომპლექსური შეფასებები.[64]

ეფექტიანობა (ლათ. Efficientia) განისაზღვრება, როგორც რაიმე მიზნის მისაღწევად რესურსების გამოყენების პროდუქტიულობა. სახელმწიფო სამსახურის რეფორმირების ეფექტიანობის კონცეფცია გულისხმობს დაგეგმვის მაჩვენებელთა სისტემის და შეფასების კრიტერიუმების კომპლექსის შემუშავებას სახელმწიფო ორგანოების საქმიანობის

შესაფასებლად, რაც მათი ეფექტიანობის გაზრდაზე არის ორიენტირებული.[65, გვ.10]

ეფექტიანობის კვლევაში დღის წესრიგში დგას თვით ამ ტერმინის ერთიანობის პრობლემა. დასავლურ ლიტერატურაში გვხვდება შემდეგი ტერმინები, რომელთაც „ეფექტიანობა“ შეესაბამება ან მსგავსი შინაარსით აღიქმება: „effectiveness“, „efficiency“, „performance“, „quality“, „productivity“. ეფექტიანობასთან კავშირში ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ქვეყნებში მათი პოლიტიკური და სოციალური სისტემების დასახასიათებლად მიღებულია ტერმინის - „good governance“ გამოყენება.[66, გვ. 78]

სამართლიანი და ეფექტიანი მმართველობის ბუნებისა და პრინციპების საკითხი ოდითგანვე წარმოადგენდა ერთგვარ „საჯილდაო ქვას“. ძველ ფილოსოფოსებს და სწავლულებს სამართლიანად მიაჩნდათ, რომ საზოგადოების სავალალო მდგომარეობა უშუალოდ უკავშირდებოდა სათანადო მართვის არარსებობას.[8, გვ. 11]

ჯერ კიდევ XIX საუკუნის ბოლოს ვუდრო ვილსონმა ხაზი გაუსვა ადმინისტრაციული პროცესების პოლიტიკის მავნე გავლენისაგან იზოლირების აუცილებლობას. იგი მიიჩნევდა, რომ ადმინისტრირება პოლიტიკის სფეროს მიღმაა და ადმინისტრაციული საკითხები არ არის პოლიტიკური საკითხები. მიუხედავად იმისა, რომ პოლიტიკა ამოცანებს უსახავს ადმინისტრაციას, ეს უკანასკნელი არ უნდა დაზარალდეს მისივე ოფისებით მანიპულირების გამო.

მართალია, პოლიტიკაში გადაწყვეტილებებს პოლიტიკოსები იღებენ, მაგრამ მათი შესრულება პოლიტიკურად ნეიტრალურ, პროფესიულ ბიუროკრატias ევალება. ვეთანხმებით იმ მოსაზრებას, რომ მთავრობის ყოველდღიური საქმიანობა იზოლირებული უნდა იყოს პოლიტიკის პოტენციურად მავნე გავლენისაგან. [67, გვ.197]

ცოტა უფრო მოგვიანებით, ადგილობრივი მთავრობისათვის პოლიტიკისა და ადმინისტრირების გამიჯვნის მიზნით შემოღებულ იქნა ხელისუფლების ახალი ფორმა - „საბჭო-მენეჯერის გეგმა“ (council-manager

plan). მართვის ამ ფორმის მიხედვით საბჭო შეიმუშავებს პოლიტიკას, ხოლო ქალაქის მენეჯერი კი მას ახორციელებს. საბჭო პოლიტიკითაა დაკავებული, მენეჯერი კი ადმინისტრირებით.

ეფექტიანობის ცნებას ზოგიერთი მეცნიერი ორი მიდგომით განიხილავს: ფართო გაგებით იგი არის სისტემის ფუნქციონირებისაგან მიღებული შედეგების ერთობლიობა. მეორე მხრივ, ეფექტიანობა არის შედეგებისა და დანახარჯების თანაფარდობა.[68, გვ.43]

საჯარო მმართველობის სისტემაში უფრო ხშირად გამოიყენება ფუნქციონალური მიდგომა, რომლის მიხედვითაც ნებისმიერი შედეგის მიღწევა ორგანიზაციის კომპეტენციაა და მისი ფუნქციონირებით განისაზღვრება. ამდენად, „შედეგი“ არის საჯარო მმართველობის სისტემის ელემენტის საბოლოო პროდუქტი, რომელიც აისახება საზოგადოების საჭიროებაზე.[65, გვ.24]

სახელმწიფო სამსახურის ეფექტიანობის შეფასება მჭიდროდ უკავშირდება საჯარო სამსახურში საქმიანობის შეფასებას, რომელსაც არცთუ დიდი ხნის ისტორია გააჩნია. იგი სათავეს 1980-ანი წლებიდან იღებს, მას შემდეგ, რაც აშშ-ის მოქალაქეებმა, კანონმდებლებმა და საზოგადოებრივმა ჯგუფებმა საჯარო ორგანიზაციების შედეგების გაზრდა მოითხოვეს. ისინი აიძულებდნენ მთავრობას, ეფექტურობა გამოეჩინა საჯარო რესურსების მართვაში და დაემტკიცებინა, რომ პროგრამის საჯარო ეფექტურობასთან დაკავშირებული რეალური შედეგები მისი აქტივობის დამსახურება იყო.

ერთ-ერთი ყველაზე პირდაპირი რაოდენობრივი მეთოდი ეკონომიკური ეფექტიანობის მიდგომაა, როცა ერთმანეთს ადარებენ პოლიტიკის მთლიან ხარჯებსა და შედეგებს.

ეკონომიკურ ეფექტიანობას მჭიდროდ უკავშირდება ღირებულება-სარგებლის ანალიზი. ეს მიდგომა გულისხმობს ალტერნატივის უარყოფითი (დანახარჯები) და დადებითი (სარგებელი) გავლენის განსაზღვრასა და გაზომვას. აუცილებელია გარკვეული ძალისხმევა დადებითი და უარყოფითი სარგებლის ფულად ფორმაში გადასატანად. [6, გვ.310]

ბიზნეს სისტემისგან განსხვავებით, პოლიტიკურ სისტემაში არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული მაჩვენებლების ერთობლიობა, რომელთა შეფასებით შესაძლოა დავასკვნათ რამდენად ეფექტიანია სახელმწიფო მართვის არსებული სისტემა. იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო მართვის ხელშესახები შედეგები ნათლად არ ჩანს, სახელმწიფო აპარატი ხშირად მიმართავს პიარ-აქციებს, რათა ამომრჩეველს დაანახოს მის მიერ მიღწეული წარმატებები. ამ დროს არსებობს რეალური საქმეების მოჩვენებითი „წარმატებებით“ შეცვლის რისკი.

ასეთი საფრთხის თავიდან ასაცილებლად საჭიროა დასახული მიზნების შესამოწმებელი კრიტერიუმების მაქსიმალურად მკაფიოდ ჩამოყალიბება. პრაგმატული მიდგომით, სათანადო დასკვნების გამოტანისათვის საჭიროა სამოხელეო აპარატის დანახარჯებისა და ბიუროკრატის მიერ გამომუშავებული საზოგადოებრივი სარგებლის შედარება.

რამდენადაც ბიუროკრატიული მომსახურების სარგებლიანობის განმსაზღვრელი მაჩვენებლები ფაქტობრივად არ არსებობს, მხედველობაში უნდა მივიღოთ დანახარჯების კატეგორია. აუცილებელია ზარალიანი სახელმწიფო ფუნქციების და მომსახურებების შემცირება, ასევე შიგა ორგანიზაციული საქმიანობის გაუმჯობესებით რიგი პროცესების და პროცედურების სახსრების ეკონომია. მასშტაბით თუ ვიმსჯელებთ, პირველი მიმართულება უფრო პროდუქტიულია. იგი, სახელმწიფო მმართველობაზე გაწეული დანახარჯების შემცირებასთან ერთად ბიზნესის სახელმწიფო სტრუქტურებთან დანახარჯების შემცირებასაც უწყობს ხელს და კონკურენციასაც ავითარებს.

მეორე მიმართულება უწყების ძალისხმევაზე დამოკიდებული და მისი რეალიზება შესაძლებელია მხოლოდ კონტროლისა და სტიმულირების სისტემების გამოყენებით, რომლებიც ვრცელდება დანახარჯების ძირითად ელემენტებზე – მუშაკთა რიცხოვნობა და შრომის ანაზღაურება, აღმასრულებელი ორგანოების შენახვაზე გასაწევი ხარჯები. [69, გვ.97]

ფუნქციების შეკვეცა-შემცირება, დუბლირებადი ფუნქციების დაფიქსირება იმ შემთხვევაშიც, როცა ისინი ზარალიანია, ანუ უსარგებლოა საზოგადოებისათვის, არცთუ იოლი ამოცანაა, რამდენადაც პირდაპირ კავშირშია ბიუროკრატის ინტერესებთან. ბოლო წლებში საქართველოში ამ მიმართულებით მუშაობა მიმდინარეობს, თუმცა, შესამჩნევი ძვრები არ შეიმჩნევა. ჯერ კიდევ არსებობს ეკონომიკაში სახელმწიფო ჩარევის შემცირების რეზერვები.

ეფექტიანი სახელმწიფო მართვისთვის აუცილებელია სახელმწიფო მართვის რესურსებისა და მეთოდების შეხამება არსებულ შესაძლებლობებსა და რისკებთან. სახელმწიფოს სოციალურ-ეკონომიკურ ცხოვრებაში ჩარევის აუცილებლობისა და ზომის განსაზღვრა არის ეფექტიანი სახელმწიფო მენეჯმენტის ერთ-ერთი მთავარი მაჩვენებელი.

საკითხთან მიმართებით მიზანშეწონილია სახელმწიფო ხარჯებისა და მშპ-ის მიმართების გაანალიზება. ზოგიერთი კვლევით, სახელმწიფო ხარჯების დაბალი ხვედრითი წილი მშპ-ში, ეკონომიკური ზრდის მაღალ ტემპებს განაპირობებს. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ქვეყნების ეკონომიკური ზრდის მრავალწლიანი (1960-2000) გამოკვლევით დადგინდა შემდეგი:

ა. ქვეყნებში, სადაც დაბალია სახელმწიფო ხარჯების ხვედრითი წილის თანაფარდობა მშპ-თან, ეკონომიკის ზრდის ტემპები უფრო მაღალია იმ ქვეყნებთან შედარებით, სადაც ეს პარამეტრი მაღალია.

ბ. სხვა თანაბარ პირობებში, მშპ-ში სახელმწიფო ხარჯების ხვედრითი წილის გაზრდა 1%-ით მშპ-ის საშუალოწლიური ზრდის ტემპს 0,1%-ით ამცირებს.[70, გვ.34]

საქართველოში 2001-2008 წლებში მშპ და სახელმწიფო ხარჯები ძირითადად, ზრდის დინამიკით ხასიათდებიან, რაც დადებით ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს (იხ.ცხრ. №7). ამ პერიოდისათვის მშპ-ის საშუალო მაჩვენებელმა 17091 მლნ. ლარი, ხოლო სახელმწიფო ხარჯებმა 4546 მლნ. ლარი შეადგინა. საქართველო „მცირე ზომის მთავრობის“ ჩარჩოებიდან გამოვიდა 2006 წლიდან. 2001-2008 წწ საშუალოდ მთავრობის ზომა 25.7%-ია.

ამავე პერიოდში საქართველოში ადგილი ქონდა ეკონომიკის საშუალოდ 7.15%-ან ზრდას.

ცხრილი №7

საქართველოს მშპ-ის და სახელმწიფო ხარჯების დინამიკა
2001-2016 წ.წ. (მლნ. ლარი)[45]

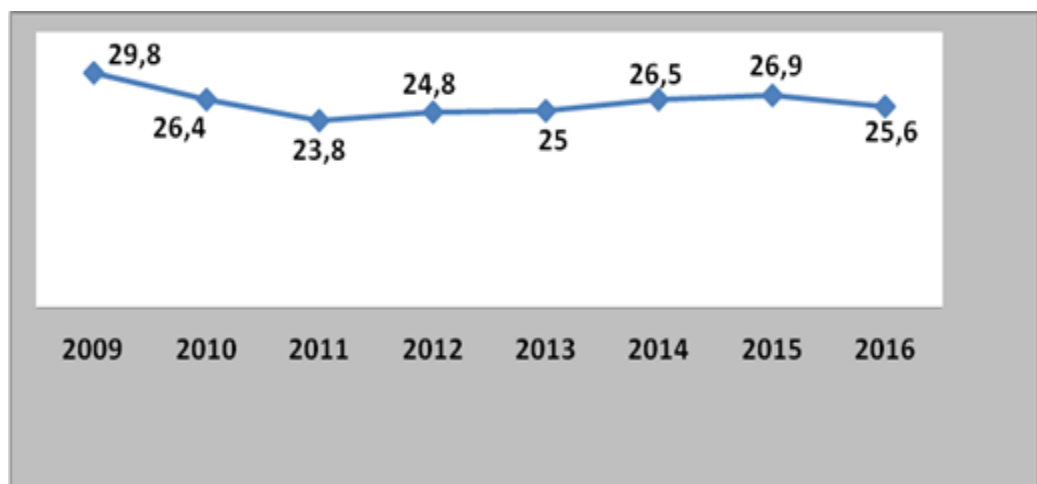
წელი	მშპ	სახელმწიფო ხარჯები	სახელმწიფოს ზომა
2001	6674	1237,9	18,5
2002	7456	1409,5	18,9
2003	8564	1609,9	18,8
2004	9824	2418,5	24,6
2005	11621	3280,8	28,2
2006	13789,9	4464,1	32,4
2007	16994	6083,1	35,8
2008	19075	5554,7	29,1

სახელმწიფოს ზომის შესწავლამ ცხადყო, რომ ყველაზე მაღალი მაჩვენებლები დაფიქსირდა 2006-2007 წლებში (შესაბამისად 32,4 და 35,8%). ხარჯების მიერ გამოთვლილი სახელმწიფოს ზომა 2006-2016 წლებში საშუალოდ 28,2%-ია.

მიგვაჩნია, რომ მთავრობის ზომის ანალიზისას უნდა დავეყრდნოთ იმ მაჩვენებელს, რომელიც ცალკეული პერიოდისათვის უფრო მნიშვნელოვანია, იმ ფაქტორთა და თავისებურებათა გათვალისწინებით, რაც ამ ქვეყანას ახასიათებს.

ნახაზი №5

სახელმწიფოს ზომის დინამიკა საქართველოში 2009-2016 წლებში (%)



საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის საკითხი აქტუალურია მუნიციპალიტეტების საფინანსო ბაზის ფორმირების დინამიკის კონტექსტში, რაც მათ მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებას უკავშირდება. 2004-2012 წლების ეკონომიკურმა რეფორმებმა, რომელიც არ იყო ჯეროვნად პროგნოზირებული და გააზრებული, უარყოფითი გავლენა მოახდინა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებზეც.

ცხრილი №8

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების დინამიკა (მლნ. ლარი) [45]

მაჩვენებელი	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯები	1826,2	1848,1	1727,2	1745,9	2011,3	1780,9	2005,1
სულ საბიუჯეტო ხარჯი	6862,9	7606	7313,2	8177,9	8838,2	9404,4	10174,4
ხვ. წილი, %	26,6	24,3	23,6	21,3	22,7	18,9	19,7

მეცნიერთა ერთი ნაწილი სამართლიანად თვლის, რომ 2003 წლის სახელისუფლებო ცვლილების შემდეგ, დავძლიეთ რა ფისკალური სეპარატიზმი, მეორე უკიდურესობაში აღმოვჩნდით: სახეზე გვაქვს ფისკალური ცენტრალიზმი, როდესაც ფინანსურ რესურსებს თითქმის სრულად ცენტრალური ხელისუფლება აკონტროლებს [71, გვ.77]

ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში ძირითად როლს ასრულებდა საშემოსავლო და მოგების გადასახადები. მათი ანარიცხები 2000-2007 წლებში გაიზარდა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების სასარგებლოდ, თუმცა 2008 წლიდან კი ნულამდე შემცირდა. მართალია საჯარო სკოლების დაფინანსება საკუთარ თავზე აიღო ცენტრალურმა ბიუჯეტმა, მაგრამ ამით ვერ მოგების გადასახადიდან შემოსავლები მნიშვნელოვნად შემცირდა თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებში.[72]

მდგომარეობა არც შემდგომ პერიოდში გაუმჯობესებულა (იხ.ცხრ.№9).

2012-2016 წლებში ნაერთი ბიუჯეტის შემოსავლები 7560 მლნ.ლარიდან 8963,3 მლნ.ლარამდე გაიზარდა, ხოლო თვითმმართველი

ერთეულების ბიუჯეტების შემოსავლები ასევე ზრდის ტენდენციით ხასიათდებოდა (501,8-დან 1095,5 მლნ.ლარამდე). თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ხვედრითმა წილმა პერიოდის დასაწყისში 6,64% შეადგინა, ხოლო პერიოდის ბოლოს 11,32%.

ცხრილი №9

თვითმმართველი ერთეულების და ნაერთი ბიუჯეტების დინამიკა 2012-2016 წლებში (მლნ.ლარი) [45]

	2012	2013	2014	2015	2016
თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები	501,8	594,8	684,3	792,8	1095,5
ნაერთი ბიუჯეტი	7560	7434,3	8118,9	8963,3	9675,5

სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ ტრანსფერებზე მაღალი დამოკიდებულების ხარისხი იკვეთება იმერეთის მუნიციპალიტეტებისათვის. როგორც ანალიზმა გვიჩვენა, ბიუჯეტების შემოსავლები (სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისაღები ტრანსფერის გარდა) საშუალოდ ბიუჯეტის 17-22%-ს შეადგენენ. ერთადერთი პოზიტიური გადაწყვეტილება, რაც 2016 წლიდან ამოქმედდა მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტების საშემოსავლო ბაზის გასაზრდელად, არის საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში ჩარიცხვა.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის შეფასებისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება თვით სახელმწიფო მოხელეთა საქმიანობის პროდუქტიულობას.

თანამედროვე მოთხოვნები ახალი გამოწვევების წინაშე აყენებს სახელმწიფო მართვის ორგანოებს და შესაბამისად, საჯარო მოხელეები იძულებული არიან არა მარტო გადახედონ ტრადიციული მართვის მეთოდებს, არამედ მუდმივად იზრუნონ საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებაზე. სწორედ, ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლება და მართვის ახალი მეთოდების დანერგვა გახდა ბოლო ათწლეულებში განხორციელებული სახელმწიფო მმართველობის რეფორმების მთავარი ლაიტმოტივი უცხოეთის ბევრ ქვეყანაში.

სახელმწიფო მოხელეთა მუშაობის შედეგიანობის ამაღლებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ინდიკატორების ობიექტური და კომპლექსური სისტემის დანერგვას, რომელიც ერთი მხრივ, ასახავს მოვალეობების შესრულებისა და დასახული მიზნების მიღწევის მდგომარეობას, მეორე მხრივ კი საშუალებას იძლევა სახელმწიფო მოხელეებმა ფოკუსირება მოახდინონ სახელისუფლებო ორგანოების ძირითად პრიორიტეტებზე. ამისათვის ფართოდ გამოიყენება შედეგიანობის მაჩვენებლები. ეს არის აღწერითი ან რაოდენობრივი ინდიკატორი, რომელიც ახასიათებს საქმიანობის შედეგს ან წარმატების ხარისხს დასახული მიზნისაკენ მიმავალ გზაზე.

შედეგიანობის მაჩვენებლები შეიძლება გამოვიყენოთ როგორც სახელისუფლებო ორგანოს საქმიანობის შეფასებისათვის, ისე საჯარო მოხელეთა მუშაობის შეფასებისათვისაც.

თანამედროვე პირობებში გავრცელებულ მიდგომათაგან სახელისუფლებო ორგანოების მუშაობის შესაფასებლად გამოიყენება ინტეგრალური მაჩვენებლები, რომლებიც ასახავენ ფუნქციონირების პოლიტიკურ და ეკონომიკურ პარამეტრებს.

კომპლექსური მაჩვენებლების შემუშავებისას მთავარი სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ საბოლოო შედეგებზე ორიენტაცია, რომელიც ეკონომიკური და სოციალური ეფექტით გამოისახება, საშუალებას არ გვაძლევს განვსაზღვროთ თითოეული საჯარო მოხელის როლი საბოლოო შედეგში. ამისათვის საჭირო ხდება უფრო კონკრეტული მაჩვენებლები განისაზღვროს. ამასთან, შედეგიანობის მაჩვენებელი ხშირად დამოკიდებულია გარეგან ეფექტებზე, რომელზეც საჯარო მოხელეს არ შეუძლია ზემოქმედების მოხდენა.

მიგვაჩნია, რომ შედეგიანობის მაჩვენებლები საჯარო მოხელეების საქმიანობის შესაფასებლად უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ კრიტერიუმებს:

- ✓ ასახოს თითოეული მოხელის წვლილი სახელმწიფო ორგანოს მიზნების მიღწევაში და ამოცანების გადაჭრაში;

- ✓ მთლიანად მოიცვას საჯარო მოხელის თანამდებობრივი ვალდებულებები;
- ✓ ფორმულირებისათვის უნდა დაისახოს მოხელის უშუალო გავლენა შედეგიანობის მაჩვენებლების დინამიკაზე.

ერთ-ერთი რთული ასპექტია შეფასების და მაჩვენებელთა შერჩევის პროცესში საბოლოო და უშუალო შედეგების გამიჯვნა. კერძოდ, საჯარო მოხელის საქმიანობის უშუალო შედეგები გამოსახება რაოდენობრივი მახასიათებლებით შესრულებული სამუშაოს მოცულობის მიხედვით, ხოლო საბოლოო კი სახელისუფლებო ორგანოების სოციალურად მნიშვნელოვანი მიზნებით.

მიზანშეწონილია ეფექტიანობის შესაფასებლად გამოვიყენოთ შემდეგი სიდიდეები:

- ა. აბსოლუტური (ცალი, ერთეული);
- ბ. ფარდობითი (ხვ. წილი, პროცენტი, გადახდა);
- გ. ღირებულებითი (ფულად ერთეულში გამოსახული);
- დ. დროითი (ვადები, ხანგრძლივობა);
- ე. ლოგიკური (კი/არა, 1/10);
- ვ. შკალები (საუკეთესო, კარგი, საშუალო, დამაკმაყოფილებელი, არადამაკმაყოფილებელი);

შეფასების მომენტში ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გარემოებას, რომ სახელმწიფო ორგანოს შედეგიანობის განმსაზღვრელი განზოგადებული მონაცემები ძირითადად ფორმირდება საბიუჯეტო დაგეგმვით. ცალკეული სუბიექტების საბიუჯეტო ანგარიშგებები ერთგვარ ორიენტირებს წარმოადგენენ კონკრეტული საჯარო სამსახურების მიზნების (ამოცანების) და შედეგიანობის მაჩვენებლებს შორის კავშირის დასამყარებლად.

იდეაში, უმჯობესია, თუ ეფექტიანობის თითოეულ მაჩვენებელს შევუსაბამებთ გარკვეულ მიზნებს, ან ამოცანებს, როგორც ეს მაგალითად არის პროგრამული ბიუჯეტური დაგეგმვის პროცესში, ცალკეული პროგრამების შემუშავებისას. [73, გვ.49]

სახელმწიფო მოხელეთა მუშაობის ეფექტიანობის ზოგადი მაჩვენებლები

	მაჩვენებელი	შეფასების ინდიკატორი
1	გარკვეული საქმიანობის განხორციელებისათვის გაწეული ხარჯები	კონკრეტული პროგრამების სარეალიზაციოდ გამოყოფილი ფინანსები; დდანახარჯები პერსონალის მომზადებასა და გადამზადებაზე/კვალიფიკაციის ამაღლებაზე
2	მუშაკის უნარ-ჩვევების განვითარების შემუშავება	მონაწილეობა ტრენინგებსა და სწავლებებში; მონაწილეობა კონფერენციებსა და ფორუმებში; საქმიანი ვიზიტები საზღვარგარეთ; უცხო ენ(ებ)ის ცოდნის სერტიფიკატი
3	სამუშაოს/დავალების შესრულების ვადები/ნორმატივები	საშუალოდ ერთი პროექტის შეთანხმების ვადა; სამართლებრივი აქტის მომზადების ვადა; ერთი განცხადების განხილვასა და შესრულებაზე დახარჯული დრო
4	გაწეული სამუშაოს/მომსახურების მოცულობა	საანგარიშო პერიოდში განხორციელებული პროექტების რაოდენობა (მონაწილეობა წარმატებულ პროექტებში); პროექტების რაოდენობა, რომლებიც მოთხოვნათა დარღვევით განხორციელდა; საჩივრების/სარჩელების რაოდენობა
5	მოხელის როლის შეფასება კონკრეტული მიზნების მიღწევაში	მოხელის წინადადების/სიახლის დანერგვით მიღებული ეკონომია; მოხელის მომსახურებით კმაყოფილი მოქალაქეების რაოდენობა; განხორციელებული/ასახული შესწორებებისა და ცვლილებების რაოდენობა

მიგვაჩნია, რომ პროფესიული საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის და შედეგიანობის მაჩვენებლები უნდა დაიყოს სამ ჯგუფად:

1. ეფექტიანობისა და შედეგიანობის მაჩვენებლები, რომლებიც ახასიათებენ სახელმწიფო ორგანოს მუშაობის ეფექტს (საბოლოო ეფექტის მაჩვენებლები);
2. სამმართველო გადაწყვეტილებების მიღების და შესრულების ხარისხის განმსაზღვრელი მაჩვენებლები (უშუალო შედეგის მაჩვენებლები);
3. სამართლებრივი, ორგანიზაციული და დოკუმენტური უზრუნველყოფის განმსაზღვრელი მაჩვენებლები (პროცესის ამსახველი მაჩვენებლები).

პროცესის ამსახველი მაჩვენებლები უნდა განისაზღვროს ყველა სახელმწიფო დაწესებულებებისათვის და აისახოს თანამდებობრივ რეგლამენტებში, რაც აუცილებელ პირობად უნდა იქცეს სამსახურებრივი კონტრაქტის გაფორმებისას.

ზემოაღნიშნული მაჩვენებლები აუცილებელია დაკონკრეტდეს სხვადასხვა მიმართულებით (გამოსაცდელი ვადით დანიშნული პირისათვის, მმართველ პოზიციაზე მყოფი პირისათვის, ასევე შემფასებელი პირები და შეფასების მეთოდები).

თანამედროვე პირობებში საქართველოში გრძელდება სახელმწიფო სამსახურის რეფორმა, რომელიც სახელისუფლებო ორგანოების მოდერნიზაციისა და ფუნქციონირების გაუმჯობესებისაკენ, შედეგიანობის სისტემის დანერგვისაკენ, სახელისუფლებო ორგანოების მიერ მათ წინაშე დასახული ამოცანების ეფექტიანად გადაწყვეტისაკენ არის მიმართული.

საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“, კერძოდ, პრეამბულურ ნაწილშივე მოცემულია შეფასებისადმი მიდგომა. კერძოდ, მოხელის შეფასება ფაქტობრივან ნიშნავს მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასებას (მუხლი 3, მ). ამასთან, თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსში მონაწილეობისას ახდენენ კანდიდატის შეფასებას (მუხლი 39, ბ; 41).

კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულება ყველა პოზიციაზე მომუშავე მოხელეს აფასებს წელიწადში ერთხელ, რისთვისაც არსებობს მოხელის შეფასების შემდეგი გრადაცია, რომელსაც მიეყენება სათანადო კრიტერიუმები: საუკეთესო შეფასება, კარგი შეფასება, დამაკმაყოფილებელი შეფასება, არადამაკმაყოფილებელი შეფასება[74]

თვითმმართველობაში დასაქმებული საჯარო მოხელისათვის (მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტისათვის) გათვალისწინებულია შეფასება შემდეგი კომპეტენციების მიხედვით: ინფორმაციის შეგროვებისა და მონაცემთა ანალიზის უნარი; გუნდური მუშაობის უნარი; დამოუკიდებელი მუშაობის უნარი; საქმის დაგეგმვისა და ორგანიზების უნარი; დროის ეფექტიანი მართვის უნარი; წერილების, ანგარიშების, შეთავაზებების მომზადების უნარი; მოქნილობა და ცვლილებებზე ადაპტირების უნარი.

სწორედ ამ კომპეტენციების ჯამური შეფასებით კონკრეტული საჯარო მოხელისათვის ზემოთ ჩამოთვლილი ოთხი კრიტერიუმიდან ერთ-ერთი უნდა დაფიქსირდეს.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის შეფასების მიზნით მოვახდინეთ შედარებითი ანალიზი, მათ შორის რეგიონულ ჭრილში. კერძოდ, 2016 წელს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სულ 11913 კაცი იყო დასაქმებული, რაც 733 კაცით ნაკლებია 2015 წლის მაჩვენებელზე. 2014-2015 წლებში ბევრ თვითმმართველობაში განხორციელდა რეორგანიზაცია-ოპტიმიზაცია, რამაც საშტატო რიცხოვნობის შემცირება გამოიწვია (იხ.ცხრ.№11).

იგივე მიმართულებით რეგიონულ ჭრილში ჩატარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2014-2015 წლებში შემცირება არათანაბარზომიერებით ხასიათდებოდა სხვადასხვა რეგიონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

კერძოდ, ყველაზე მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა გურიაში (შემცირდა 404 კაცით), აჭარის არ-ში (429) კაცი და იმერეთში (328 კაცი). თუმცა ყველაზე მასშტაბური იყო ცვლილება რაჭა ლეჩხუმ-ქვემო სვანეთში, სადაც საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობა 32%-ით შემცირდა. ერთადერთი რეგიონი, სადაც დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობა გაიზარდა 2015 წელს წინა წელთან შედარებით, არის შიდა ქართლი (83 კაცით).

ცხრილი №11

საჯარო სტრუქტურებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა 2014-2016 წლებში (კაცი) [75, გვ.22]

საჯარო სტრუქტურა	2014	2015	2016	2017	სხვაობა	
					2015/ 2016	2016/ 2017
ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები	14635	12646	11913	9574	733	2339
სახელმწიფო-რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციები	387	272	366	251	-89	115
სულ საჯარო სამსახურში	63394	53109	51242	46708	1867	4534

2016 წელს 2015 წელთან შედარებით მნიშვნელოვანი შემცირებები დაფიქსირდა კახეთში (264 კაცით), ქვემო ქართლში (249) და იმერეთში (136). თბილისში კი დასაქმებულთა რიცხოვნობა 369 კაცით გაიზარდა.

საგულისხმოა, რომ შემცირებები გაგრძელდა 2017 წელსაც, თუმცა არათანაბრად რეგიონების მიხედვით. თვითმმართველობებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობა 2016 წელთან შედარებით 2313 კაცით (19,5%) შემცირდა (იხ. ცხრ. №13).

ცხრილი №12

თვითმმართველობებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა დინამიკა რეგიონების მიხედვით 2014-2017 წლებში [76]

რეგიონი	2014	2015	2016	2017	სხვაობა	
					2015/16	2016/17
მცხეთა-მთიანეთი	661	603	586	523	17	63
რაჭა ლეჩხუმ-ქვ. სვანეთი	749	508	470	405	38	65
სამცხე-ჯავახეთი	791	711	646	567	65	79
გურია	990	586	538	447	48	91
შიდა ქართლი	1029	1112	993	1050	119	-57
ქვემო ქართლი	1372	1334	1085	688	249	397
აჭარის არ	1439	1010	926	467	84	459
კახეთი	1633	1376	1112	1037	264	75
სამეგრელო-ზემო სვანეთი	1699	1566	1458	1240	108	218
იმერეთი	2461	2133	1997	1686	136	311
თბილისი	1811	1707	2076	1464	-369	612
სულ	14635	12646	11887	9574	759	2313

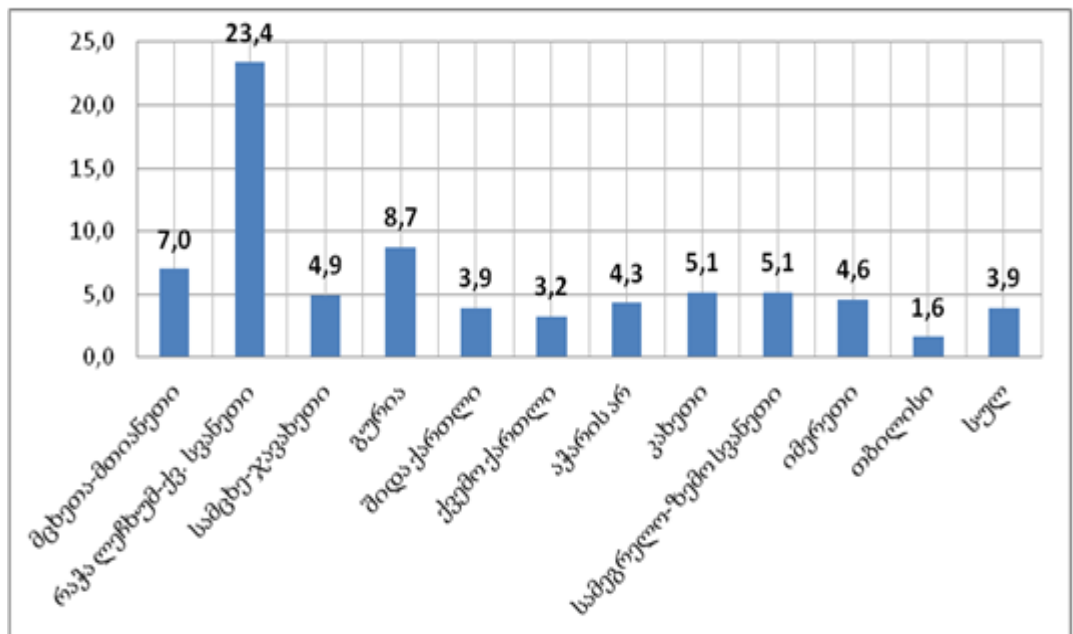
ყველაზე დიდი შემცირებები დაფიქსირდა თბილისში (612 კაცი), აჭარის არ-ში (459 კაცი) და ქვემო ქართლში (397 კაცი).

რეგიონული დიფერენციაციიდან გამომდინარე, შევისწავლეთ ის განსხვავებები, რაც შეიძლებოდა არსებულიყო რეგიონებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეების რიცხოვნობას შორის მათ მიერ განხორციელებული მომსახურების არეალის გათვალისწინებით, მოსახლეობის რიცხოვნობის მიხედვით. კერძოდ, გავაანალიზეთ ცალკეული რეგიონების თვითმმართველობებში დასაქმებულთა მომსახურების მოცულობები იმის მიხედვით, თუ რამდენი მოხელე ემსახურება 1000 მცხოვრებს. [77, გვ.304]

მიღებული შედეგები განსასჯელად საკმაოდ მნიშვნელოვანია: აღმოჩნდა, რომ ამ კრიტერიუმით რეგიონებს შორის ყველაზე ეფექტიანია ქვემო ქართლი (3,2), შიდა ქართლი (3,9) და იმერეთი (4,6). მათგან სწორედ დასახელებული პირველი ორი რეგიონი უტოლდება ან ჩამორჩება საშუალო რეგიონულ მაჩვენებელს (3,9). მაღალი მაჩვენებელი აქვს მცხეთა მთიანეთს, ხოლო კრიტიკული - რაჭა-ლეჩხულ-ქვემო სვანეთს, სადაც 1000 მცხოვრებს საშუალოდ 23,4 საჯარო მოხელე ემსახურება. ეს კი 6-ჯერ აღემატება ქვეყნის საშუალო მაჩვენებელს (იხ.ნახ.№6).

ნახაზი №6

საჯარო მოხელეთა განაწილება ადგილობრივ თვითმმართველობებში რეგიონების მიხედვით 2017 წელს (მოსახლეობის 1000 კაცზე)



ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსში, რომელიც 2014 წელს მიიღეს, ჩადებულია ფორმულირებები, რომელიც ახდენს მუნიციპალიტეტში შტატების მაქსიმალური რაოდენობის რეგლამენტაციას.

რეგულაციის ობიექტებია:

1. საჯარო მოსამსახურეთა საშტატო რაოდენობა;
2. შტატგარეშე მოსამსახურეთა რაოდენობა;
3. მერიის/საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები;

4. საკრებულოს ის წევრის, რომელიც არ არის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი

კანონმდებლობით განსაზღვრული შრომის ანაზღაურების რეგლამენტაციის მიუხედავად, ზოგიერთი გამოკვლევის მიხედვით 2016 წელს ბევრ თვითმმართველობაში ბიუჯეტების მიხედვით ეს ნორმა დაირღვა.[75] სულ ასეთი 27 მუნიციპალიტეტი გამოვლინდა. [78]

ცხრილი №13

შრომის ანაზღაურების ხვ. წილი (%) ხარჯებში (ყველაზე მაღალი მაჩვენებლის მქონე 10 თვითმმართველი ერთეული, 2015 წ.) [79, გვ.29]

თვითმმართველი ერთეულები	შრომის ანაზღაურება %-ულად ხარჯებში
წალკის მუნიციპალიტეტი	40.4%
ამბროლაურის მუნიციპალიტეტი	37.5%
ონის მუნიციპალიტეტი	37.1%
ახალქალაქის მუნიციპალიტეტი	35.7%
ახალციხის მუნიციპალიტეტი	35.0%
ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტი	34.4%
დმანისის მუნიციპალიტეტი	34.2%
ასპინძის მუნიციპალიტეტი	32.9%
ყაზბეგის მუნიციპალიტეტი	31.7%
ლენტეხის მუნიციპალიტეტი	31.5%

საბიუჯეტო რესურსების არაეფექტიანი გამოყენება დაფიქსირდა აგრეთვე თბილისშიც. კერძოდ, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) ერთ-ერთი კვლევის თანახმად ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დაფინანსება ყოველწლიურად მატულობს.

უკანასკნელი 4 წლის განმავლობაში საკრებულოს დაფინანსება გაორმაგდა: 2011 წელი - 6 072200 ლარი; 2015 წელი - 13 633300 ლარი; 2016 წლის გეგმა - 14 052000 ლარი. 2015 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, 2011 წელთან შედარებით, თბილისის საკრებულოს აპარატის სამტატო თანამშრომელთა რაოდენობა 45%-ით, ხოლო შტატგარეშე თანამშრომელთა რაოდენობა დაახლოებით 10-ჯერ გაიზარდა. 2011-2015 წლებში სამივლინებო და წარმომადგენლობითი ხარჯების ყველაზე მაღალი

მაჩვენებლები 2014 წელს ფიქსირდება და დაახლოებით 3-ჯერ აღემატება 2011 წელს გაწეულ ხარჯებს. [80]

მდგომარეობა არც მომდევნო პერიოდში გაუმჯობესებულა. კერძოდ, ზოგიერთი კვლევის მიხედვით 2016 წელს, 2015 წელთან შედარებით, საქართველოს 70-მდე მუნიციპალიტეტის შრომის ანაზღაურების საერთო მოცულობა ჯამში 36,1 მლნ. ლარით გაიზარდა (14.5%). ამასთან, შრომის ანაზღაურების ხვედრითი წილი ხარჯებში ზრდადია. თუ იგი 2015 წელს 24.0% იყო, 2016 წელს 24.2% დაფიქსირდა, ხოლო 2017 წლის გეგმით 25.2%-ის დონეზეა. 2017 წელს ბიუჯეტის საერთო დანახარჯებში შრომის ანაზღაურების ყველაზე მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩეოდა ქედა (55,1%) და ქობულეთი (51,3%). [81]

მუნიციპალიტეტის საჯარო ადმინისტრირების ეფექტიანობის შეფასება ერთ-ერთი რთული ამოცანაა. მიგვაჩნია, რომ ამისათვის შესაძლებელია გამოვიყენოთ ინდექსის შერჩევის მეთოდი. იგი საშუალებას გვაძლევს შევავსოთ მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ეფექტიანობა.

კვლევის ფარგლებში გამოვთვალეთ მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ინდექსი (I_{pa}). ამისათვის გამოვიყენეთ 3 ძირითადი მაჩვენებელი, რომელიც ყველაზე უკეთ ახასიათებს მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ფუნქციონირებას: დასაქმებულთა რიცხოვნობა, სახელფასო ფონდი და წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება.

საჯარო მმართველობის ინდექსი გამოისახება ფორმულით:

$$I_{pa}(t) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i(t)}{x_i(t-1)} - 1 \right) \times 100\%$$

სადაც, $X_i(t)$, როგორც დროის ფუნქცია $t \in Z$, Z – შესაბამისი წელია, i – მაჩვენებლის ნომერია ჯგუფში, N – ჯგუფში მაჩვენებელთა რაოდენობაა, (იხ. ცხრ. №16).

მაჩვენებლები ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საჯარო
მმართველობის ინდექსის (სმი) გამოსათვლელად

i- ნომ- ერი	მნიშვნე- ლობა	მაჩვენებელი/ წელი	2009	2010	2011	2012	2013
1	$X_1(t)$	დასაქმებულთა რიცხოვნობა (კაცი)	400	412	410	445	430
2	$X_2(t)$	სახელფასო ფონდი (ათასი ლარი)	2867,2	3060,7	3310,5	4025,7	4995,1
3	$X_3(t)$	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (ათასი ლარი)	5659,5	7368,1	8609,9	8415,6	8733,3

i- ნომ- ერი	მნიშვნე- ლობა	მაჩვენებელი/ წელი	2014	2015	2016	2017	2018
1	$X_1(t)$	დასაქმებულთა რიცხოვნობა (კაცი)	342	355	359	371	346
2	$X_2(t)$	სახელფასო ფონდი (ათასი ლარი)	3611	4120,5	4407,8	4123,5	4451.2
3	$X_3(t)$	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (ათასი ლარი)	8685,5	8560,6	7395,8	7134,7	7263.6

მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ინდექსი (I_{pa}) განისაზღვრება, როგორც წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულების, ამ ორგანოთა დაფინანსების და მათივე შრომის სახელფასო ფონდის საშუალო მაჩვენებელი. [77, გვ.307]

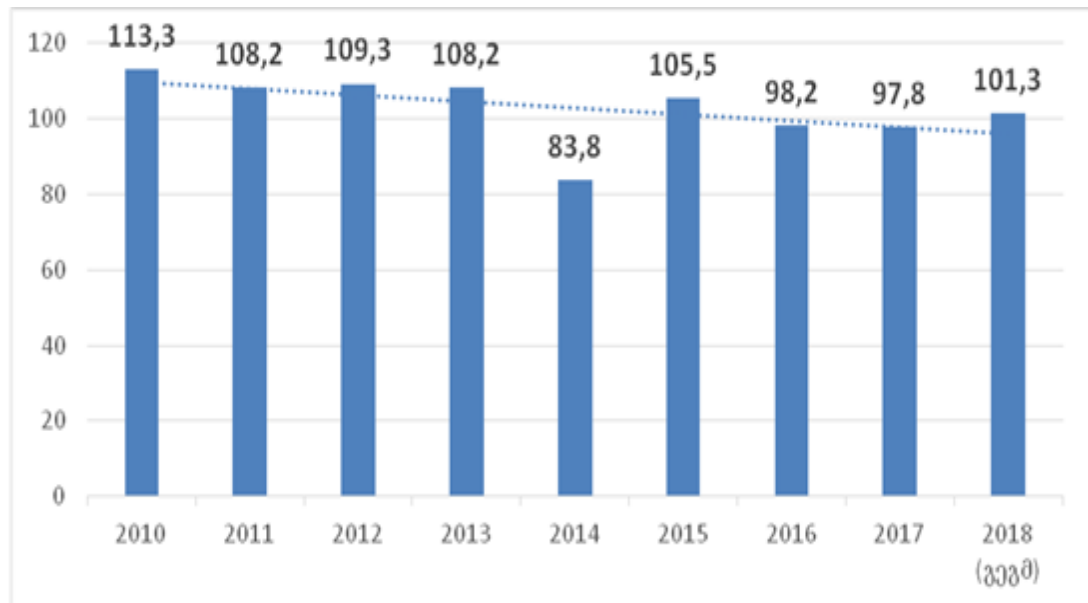
კვლევის პროცესში გამოვიყენეთ ქუთაისის ბიუჯეტის მონაცემები, ცხრაწლიანი პერიოდისათვის (2009–2018 წ.წ.), რითაც განვსაზღვრეთ ინდექსები.

ინდექსის გამოთვლის შედეგები ქვემოთ გვაქვს გამოტანილი (იხ. ნახ. №7). ინდექსების მნიშვნელობებმა 2010-2018 წლებში მუნიციპალიტეტის

საჯარო სექტორში ზოგიერთი ტენდენცია გამოავლინა, რომელიც ამ პერიოდისათვის იყო დამახასიათებელი:

ნახაზი №7

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის სმი-ის დინამიკა (2010-2018 წ.წ.)



1. პიკური იყო 2010 წელი, რაც გამოიწვია სახელფასო ფონდის და წარმომადგენლობითი/ აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების მკვეთრმა ზრდამ 2010 წელს 2009 წელთან შედარებით, დასაქმებულთა რიცხოვნობის უცვლელობის ფონზე.

2. 2010-2014 წლებში კლების ტენდენცია ვლინდება, რაც ინდექსის შემცირებით გამოიხატა;

3. 2015-2017 წლებში გაგრძელდა სახელფასო ფონდის და წარმომადგენლობითი/აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსების შემცირების ტენდენცია, რამაც ასევე შეამცირა ინდექსის მნიშვნელობა (105,5-დან 97,8-მდე);

4. ზოგადად, ტრენდი კლებადი ტენდენციით გამოიხატა, რაც პოზიტიურ მომენტად შეიძლება ჩაითვალოს, თუმცა 2018 წლის გეგმიური მაჩვენებელი ყველაზე მაღალია ბოლო სამ წელიწადში.

განხილული ინდექსი საშუალებას მოგვცემს:

- ✓ გამოვავლინოთ ტრენდი და შევაფასოთ არსებული ტენდენციები დროის გარკვეულ შუალედში/საანალიზო პერიოდში;
- ✓ შედეგების საფუძველზე მივიღოთ სათანადო გადაწყვეტილებები გამოვლენილი პრობლემების გადასაჭრელად;
- ✓ მოვახდინოთ მუნიციპალურ ჭრილში პოლიტიკური ციკლის მიმდინარეობის ანალიზი.

მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ერთ-ერთ ძირითადი საზომად შეიძლება ჩაითვალოს სისტემაში დასაქმებულთა საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი. საჯარო მოხელეთა ცოდნისა და გამოცდილების შეფასებისათვის სხვადასხვა კრიტერიუმები გამოვიყენეთ და მიღებული შედეგები ერთი ფორმულით წარმოვადგინეთ.

მუნიციპალიტეტის მმართველობითი სისტემის საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი (K_{qu}) შეიძლება გამვთვალოთ შემდეგი ფორმულით:

$$K_{qu} = (N_1 + N_2 + N_3 + N_4) / N_t \times 100\%$$

სადაც, - N_1 არის საჯარო სამსახურში 5 წელზე მეტი სამუშაო სტაჟის მქონე მომუშავეთა რაოდენობა;

N_2 - დოქტორის აკადემიური ხარისხის მქონე მომუშავეთა რაოდენობა;

N_3 - იმ მომუშავეთა რაოდენობა, რომლებმაც თავიანთი საჯარო თანამდებობის მიხედვით არანაკლებ ორჯერ გაიარეს ტრენინგი/გადამზადება/საკვალიფიკაციო კურსი და ადასტურებენ სერტიფიკატით;

N_4 - იმ მომუშავეთა რაოდენობა, რომლებიც ფლობენ უცხო ენის ცოდნის სერტიფიკატს;

N_t - მომუშავეთა საერთო რაოდენობა.

ცხრილი №15

საჯარო მმართველობის ინდექსი (I_{pa}) და საკვალიფიკაციო კოეფიციენტის (K_{qu}) დინამიკა ქუთაისის მუნიციპალიტეტში

მაჩვენებელი	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I_{pa}	113,3	108,2	109,3	108,2	83,8	105,5	98,2	97,8	101,3
K_{qu}	74	75	67	60	76	70	64	56	57

წლების მიხედვით ამ კოეფიციენტის გამოთვლა მოგვცემს პროცესებზე დაკვირვების საშუალებას, გააიოლებს მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღებისა და დაგეგმვის პროცესს.

თავი 3. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების პრობლემები - ტერიტორიული კონტექსტი

3.1 იმერეთის რეგიონი, როგორც საჯარო მმართველობის ანალიზის ობიექტი

ტერიტორიის სიმცირის მიუხედავად, საქართველოში საკმაოდ მკვეთრადაა გამოხატული ტერიტორიული განსხვავებანი, რაც განაპირობებს კიდევ, მის რეგიონული თავისებურებებს. ამასთან, განსხვავება შეიმჩნევა როგორც ცალკეულ რეგიონებს შორის, ისე რეგიონის შიგნით, ტერიტორიულ ერთეულთა (თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები) მიხედვითაც.[82, გვ.20]

1990-ანი წლების დასაწყისში საქართველოში განვითარებულმა მოვლენებმა ცხადყო, რომ ცენტრალიზებული მმართველობის პირობებში სახელმწიფოებრიობის შენარჩუნებას საფრთხე ემუქრებოდა. კრიტიკულ მდგომარეობაში გამოიკვეთა პოლიტიკურ-ტერიტორიული მოწყობის გადახედვის აუცილებლობა. აღმოჩნდა, რომ საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვა შეუძლებელი იქნებოდა ქვეყნის რეგიონული პრობლემატიკის გათვალისწინების გარეშე, რამაც დღის წესრიგში დასვა რეგიონული მართვის შემოღების საკითხი. სწორედ მხარე აღმოჩნდა ყველაზე ოპტიმალური დონე ადგილობრივი და საერთო-სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაბალანსებისათვის.

1993 წლიდან ეტაპობრივად დაიწყო სახელმწიფო მეთაურის რწმუნებულის და სამხარეო ადმინისტრაციის ინსტიტუტის შემოღება და დამკვიდრება. 1994-1996 წლებში ავტონომიური რესპუბლიკების გარდა ქვეყანა დაიყო 9 მხარედ, რომლებიც არ წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულს. თითოეულ მათგანში დაინიშნა სახელმწიფო რწმუნებული, რომლის უფლებამოსილება განისაზღვრებოდა საქართველოს პრეზიდენტის შესაბამისი დებულებით. რწმუნებულის ინსტიტუტის ფორმირებას მოჰყვა სამინისტროების სტრუქტურული ერთეულების დაფუძნება რეგიონებში.

საქართველოს სახელმწიფო მეთაურის 1995 წლის 26 იანვრის №18 ბრძანებულებით შეიქმნა ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეული – „იმერეთის მხარე“. იგი მიზნად ისახავდა ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებას, მეურნეობების ახალ პრინციპებზე გადასვლას, მართლწესრიგის განმტკიცებასა და სამართალდამცავი ორგანოების საქმიანობის კოორდინაციას.

საქართველოს კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობა განისაზღვრება კონსტიტუციური კანონით უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის საფუძველზე, ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ. თუმცა, 1995 წლისათვის, სამხარეო მოწყობის მოდელი უკვე არსებობდა ქვემო ქართლსა და სამცხე-ჯავახეთში. მათი შექმნის იდეა უფრო პოლიტიკური სტაბილიზაციისა და სეპარატისტული მოძრაობების აღკვეთის მიზნით იყო ნაკარნახევი.

2007 წლის 27 ივნისს საქართველოს პრეზიდენტის №406 ბრძანებულებით დამტკიცდა საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის მომდევნო დებულება. ამ დოკუმენტით სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორი არის საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის წარმომადგენელი ამ დებულებით განსაზღვრულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში.

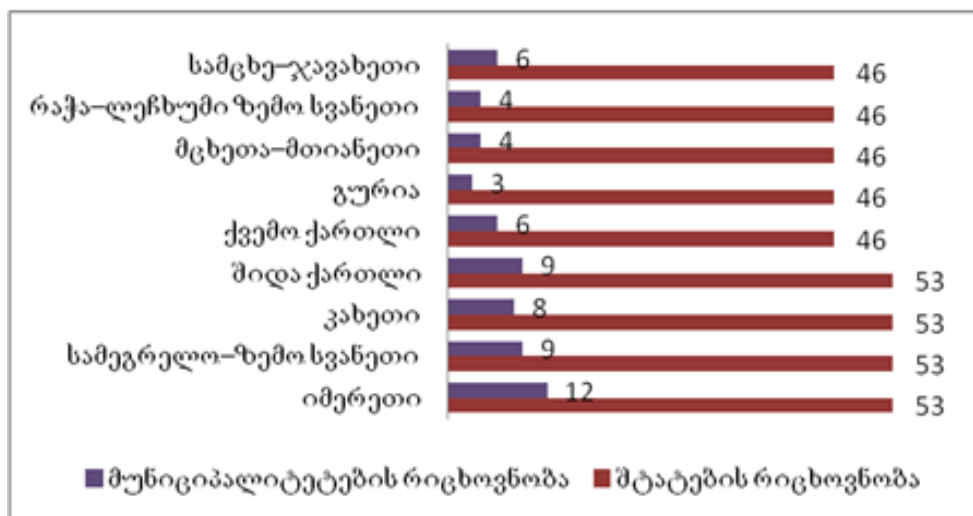
2013 წლიდან საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის დებულება, რომლითაც განისაზღვრა სახელმწიფო რწმუნებულის – გუბერნატორის უფლებამოსილებანი.[83]

2014 წლიდან ადმინისტრაციაში საშტატო ერთეულების რაოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.[84] აღნიშნული აქტის შესაბამისად, საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის, რომლის სამოქმედო ტერიტორია მოიცავს ექვსზე მეტი თვითმმართველი ერთეულის

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ საზღვრებს, ადმინისტრაციის სამტატო რიცხოვნობა განისაზღვრა 53 ერთეულით (იხ.ნახ.№8). ამავე აქტით დამტკიცდა ადმინისტრაციის სამტატო განრიგი და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთები.

ნახაზი №8

საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში
სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის
ადმინისტრაციის სამტატო რიცხოვნობა



ახალი დებულების ძალაში შესვლიდან, რაც უკავშირდებოდა ადმინისტრაციაში რეორგანიზაციის დასრულებას, სახელმწიფო რწმუნებული-გუბერნატორი გახდა აღმასრულებელი ხელისუფლების - მთავრობის წარმომადგენელი და შესაბამისად მას თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს მთავრობა.

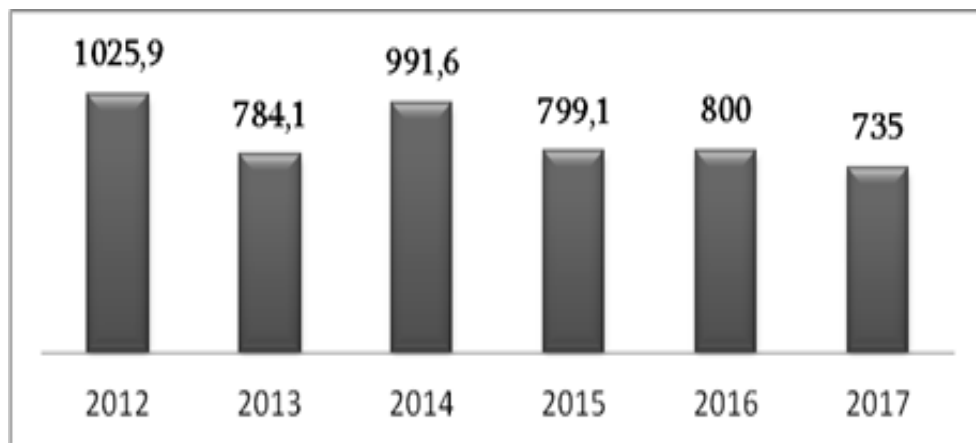
იმერეთში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულებია:

- სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის აპარატი (10 სამტატო ერთეული);
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის სამსახური (11 სამტატო ერთეული);
- რეგიონული პროექტების კოორდინირების სამსახური (7 სამტატო ერთეული);

2012-2016 წლების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის ყოველწლიური დაფინანსება 0,8-1 მლნ. ლარის ფარგლებშია (იხ.ნახ.№9). 2015 წლისათვის გათვალისწინებული დაფინანსების შემცირება 800 ათას ლარამდე განპირობებულია იმით, რომ 2015 წლის იანვრიდან ერთ-ერთი სტრუქტურული ერთეული - საგანგებო სიტუაციების მართვის სამსახური გადავიდა შინაგან საქმეთა სამინისტროს დაქვემდებარებაში. ამით საშტატო რიცხოვნობა 33 კაცით განისაზღვრა.

ნახაზი №9

სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის ფაქტიური ხარჯები (ათასი ლარი) [85]



წლების განმავლობაში არსებითად არ შეცვლილა სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის დაფინანსების სტრუქტურა. მისი უდიდესი ნაწილი, ისევე როგორც წინა წლებში არის შრომის ანაზღაურება.

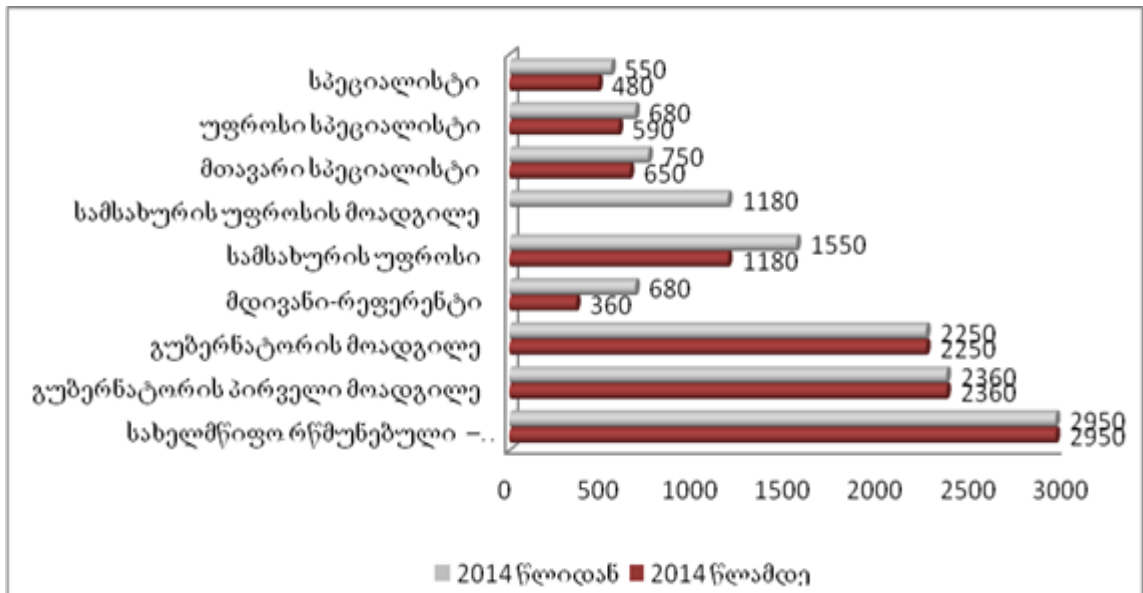
მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 2014 წლიდან, რეორგანიზაციის განხორციელების მიუხედავად, რასაც მოჰყვა საშუალო და ქვედა მენეჯერულ რგოლებში ხელფასების გაზრდა (იხ. ნახ. №10), შრომის ანაზღაურების საერთო დანახარჯები დაახლოებით 2012 წლის დონეზე დარჩა. ეს არის შედეგი შრომის ანაზღაურების ფონდის სტრუქტურის სწორი განსაზღვრისა, რაც განხორციელდა ადმინისტრაციის მიერ.

იმერეთის რეგიონს განსაკუთრებული გეოგრაფიული მდებარეობა ახასიათებს. იგი განლაგებულია დასავლეთ საქართველოს სამხრეთ-აღმოსავლეთით. რეგიონის ტერიტორიის ფართობია 6518,8 კვ.კმ

(საქართველოს ტერიტორიის 9,4%). რეგიონის მოსახლეობა 2017 წლისთვის 529,7 ათას კაცს შეადგენდა (საქართველოს მოსახლეობის 14,3%).

ნახაზი №10

საშტატო განაკვეთები (ლარი) [85]



იმერეთი აერთიანებს 12 მუნიციპალიტეტს: თვითმმართველ ქალაქ ქუთაისის და ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, ხარაგაულის, ხონის, წყალტუბოსა და ჭიათურის მუნიციპალიტეტებს. სულ რეგიონში არის 12 ქალაქი (მუნიციპალიტეტის ცენტრი), 3 დაბა და 529 სოფელი.[86] ქუთაისი რეგიონის ადმინისტრაციული ცენტრია, რომელიც 2012 წლიდან სახელმწიფოს საპარლამენტო ქალაქია.

ბოლო აღწერით, იმერეთის მოსახლეობა 529,7 ათას კაცს შეადგენს, რაც 173,6 ათასი კაცით ნაკლებია აღწერამდე მაჩვენებელზე (კლება 24,8%-ით). მკვეთრი შემცირება დაფიქსირდა ქუთაისში, სადაც მოსახლეობის რიცხოვნობა 49,8 ათასი კაცით ანუ 25%-ით შემცირდა. რეგიონის მოსახლეობის თითქმის 28% ქუთაისში ცხოვრობს (იხ.ცხრ.№16).

რეგიონის სამუშაო ძალის რაოდენობის შესახებ სტატისტიკური ინოფრმაცია მწირია. ამიტომ, რთულია მის რაოდენობაზე მსჯელობა. საქსტატის მონაცემებით იმერეთში (რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთთან ერთად) ეკონომიკურად აქტიური მოსახლეობა მნიშვნელოვნად შემცირდა (2006 წელს - 394.9 ათასი კაციდან, 2015 წელს - 376,5 ათასამდე). ამავე

პერიოდში, ასევე შემცირდა სამუშაო ძალის გარეთ მყოფი მოსახლეობის რაოდენობაც - 191.7 ათასი კაციდან 155,2 ათას კაცამდე.

ცხრილი №16

იმერეთის მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რიცხოვნობის დინამიკა 2006-2017 წლებში (ათასი კაცი) [87]

მუნიციპალიტეტები	2006	2009	2012	2014	2015	2016	2017
ქ. ქუთაისი	190,1	188,6	196,8	197,0	147,6	147,9	147,2
ბაღდათი	29,0	28,5	28,8	28,5	21,5	21,5	21,2
ვანი	34,2	33,7	33,8	33,5	24,5	24,5	24,2
ზესტაფონი	75,6	75,1	75,7	75,2	57,6	57,5	57,3
თერჯოლა	45,3	44,7	45,1	44,7	35,5	35,4	35,1
სამტრედია	60,4	59,8	60,8	60,1	48,5	48,5	48,2
საჩხერე	46,4	46,9	48,1	48,1	37,8	37,8	37,8
ტყიბული	30,6	30,0	30,1	29,5	20,8	20,6	20,4
წყალტუბო	73,9	73,0	74,1	73,5	56,9	56,6	56,2
ჭიათურა	55,6	54,8	55,3	54,9	39,8	39,8	39,6
ხარაგაული	27,6	27,4	27,4	27,1	19,5	19,4	19,3
ხონი	31,4	31,0	31,5	31,2	23,6	23,4	23,2
იმერეთი, სულ	700,1	693,5	707,5	703,3	533,6	532,9	529,7

სკოლის მოსწავლეთა რაოდენობა იმერეთის რეგიონში მოსახლეობის 11%-ია შეადგენს. 2011-2016 წლებში სოფლად უარყოფითი ბუნებრივი მატება აღინიშნა. სამწუხაროდ, ბოლო ათი წლის განმავლობაში, ქორწინებასთან ერთად იზრდება განქორწინებების რაოდენობაც (ხუთჯერ და მეტად 2002-2016 წლებში).

ბუნებრივია, საერთო ეკონომიკური მდგომარეობა რეგიონზეც აისახა, რაც შრომითი მიგრაციით გამოისახა შემდეგ ქვეყნებში: საბერძნეთი, იტალია ესპანეთი, პორტუგალია, და რუსეთი, ბელორუსი.

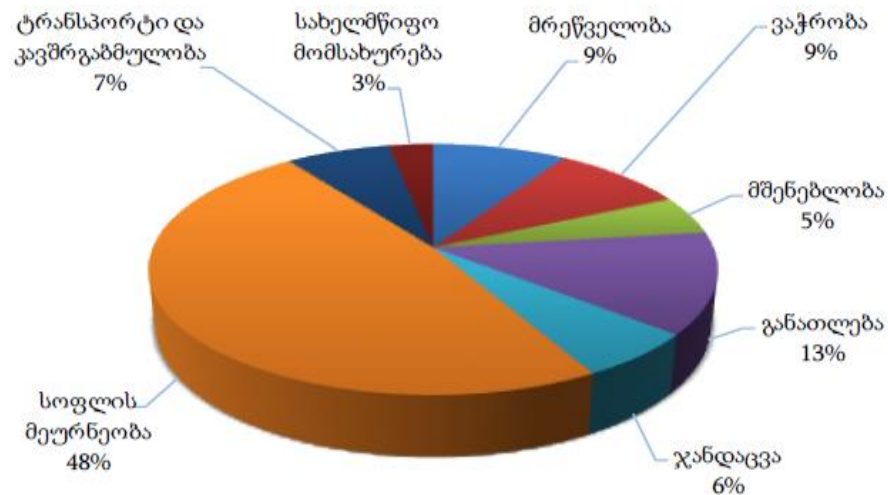
რეგიონში თვითდასაქმებულთა რიცხოვნობა სამუშაო ძალის 64-66%-ს შეადგენს, რაც საოჯახო მეურნეობებში სასოფლო-სამეურნეო სექტორის მაღალი ხვედრითი წილით არის განპირობებული. რეგიონში უმუშევრობის დონემ 2016 წელს 10,8% შეადგინა. [88]

2011-2016 წლებში საშუალო თვიური შემოსავლები ერთ სულ მოსახლეზე 190,2 ლარიდან 269,6 ლარამდე გაიზარდა. ეს მაჩვენებელი სოფლად უფრო მცირეა, ვიდრე ქალაქის ტიპის დასახლებებში. იმერეთში

რეგისტრირებულია 93116 სუბიექტი (1.12.2017 წლის მდგომარეობით), რაც მთლიანად ქვეყანაში რეგისტრირებული სუბიექტების 13,8%-ია.

ნახაზი №11

დასაქმებულთა განაწილება დარგების მიხედვით იმერეთის რეგიონში[86]



2016 წლის ოფიციალური სტატისტიკის მონაცემებით ბიზნეს სექტორის ბრუნვამ რეგიონში 2,6 მლრდ. ლარს გადააჭარბა და ბოლო 8 წლის განმავლობაში ზრდის ტენდენციით გამოირჩევა (იხ. ცხრ. №17).

ცხრილი №17

იმერეთის ბიზნეს სექტორის ბრუნვის მაჩვენებლები (მლნ.ლარი)[45]

2007	850,1
2008	1 003,4
2009	867,3
2010	1 259,1
2011	1 742,3
2012	1 886,0
2013	2 042,4
2014	2 378,6
2015	2 591,4
2016	2613,5

ბოლო წლებში იმერეთში მსხვილი ინფრასტრუქტურული პროექტები განხორციელდა (ზესტაფონი-ქუთაისი-სამტრედიის ჩქაროსნული

ავტომაგისტრალი, ტურისტული ინფრასტრუქტურის აღდგენა-გაუმჯობესება, შიგა გზების, სასმელი წყლის რეაბილიტაცია), რაც სწორედ ბიზნესის განვითარებისაკენ არის მიმართული.

მსოფლიო გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მოქალაქეთა საჯარო ხელისუფლებასთან ურთიერთობა მუნიციპალური ხელისუფლების გზით ხორციელდება. სამოქალაქო კონტროლი, ადგილებზე მეტი აქტიურობა და ჩართულობა განაპირობებს მოქალაქეთა ინტერესების ასახვას გადაწყვეტილებებში და საბიუჯეტო ეფექტიანობას. [90]

ცხრილი №18

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების პარამეტრები

№	პარამეტრი	საშუ- ალო
1	მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა (მ.შ. გამწვანება, გარე განათება, პარკები და სკვერები) უზრუნველყოფა;	2,8
2	ნარჩენების შეგროვება და გატანა;	2,7
3	წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა, მელიორაცია;	3,1
4	სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;	3,4
5	ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება	2,9
6	ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;	2,6
7	გარე ვაჭრობა, ბაზრობები და ბაზრები;	2,5
8	გეოგრაფიული ობიექტების (უბნის, ადმ. ერთეულის, მიკრორაიონის, წყაროს, მოედნის, ქუჩის, სასაფლაოს, ტრანსპორტის და ა.შ. სახელდება კანონით დადგენილი წესით;	3,0
9	სასაფლაოების მოწყობა, მათი მოვლა-პატრონობა;	2,6
10	ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა და შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია;	2,8
11	ბიბლიოთეკების, მუზეუმების, კინოთეატრების, თეატრების, ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;	2,6
12	ინფრასტრუქტურის განვითარება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის	2,4
13	უსახლკაროების უზრუნველყოფა თავშესაფრით, მათი რეგისტრაცია.	2,4
14	მუნიციპალიტეტის მერიის (გამგეობის) მუშაობის შეფასება	2,7

„საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების

ეფექტიანად განხორციელების შეფასების მიზნით ჩავატარეთ გამოკითხვა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში (სულ 12 მუნიციპალიტეტი, მოსახლეობა 529 ათასი კაცი).

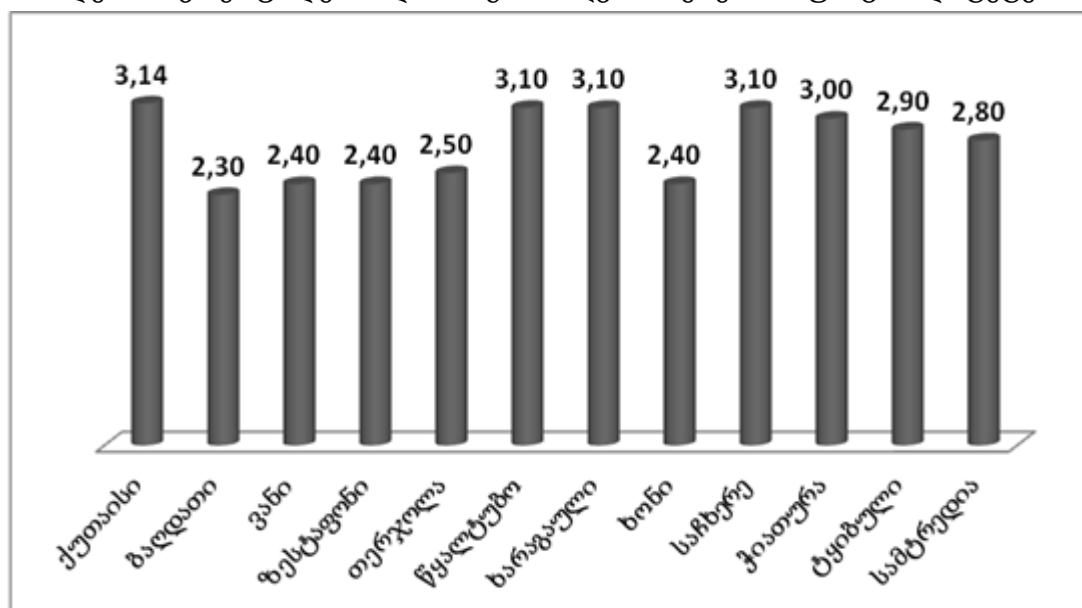
კვლევის ინსტრუმენტად წარმოდგენილ იყო კითხვარი, რომელიც შედგება 14 შეკითხვისგან. მოქალაქეთა გამოკითხვა ჩატარდა 2017 წლის 17 მარტიდან 30 მარტის ჩათვლით. გამოსაკითხთა რაოდენობა (384 რესპოდენტი) შეირჩა sample-size-calculator-ის პროგრამის გამოყენებით [<http://www.raosoft.com/samplesize.html>], სადაც დამაჯერებლობის ალბათობა შეადგენს 95%-ს, ხოლო ცდომილების ინტერვალი 5%-ს.

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების მიხედვით შევადგინეთ პარამეტრები (სულ 14 პარამეტრი), რომელთა მიხედვით შეფასება განხორციელდა 5 ბალიანი სისტემით. შეფასება „1“ ნიშნავდა რესპოდენტის სრულ უკმაყოფილებას, ხოლო „5“ - სრულ კმაყოფილებას (პარამეტრები მოტანილი გვაქვს რანჟირებულ ცხრილში - იხ. ცხრ.№20). [91, გვ.259]

თითოეული შემადგენელი პარამეტრისათვის გამოვიყვანეთ საშუალოარითმეტიკული მაჩვენებელი, რაც საფუძვლად დაედო საანალიზო პარამეტრის საერთო ინდექსის გამოთვლას.

ნახაზი №12

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში მოსახლეობის კმაყოფილების დონის განსაზღვრა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში



მიღებული ინდექსების ინტერპრეტაციის მიზნით, შევიმუშავეთ საშუალოარიტმეტიკული შეფასებების შემდეგი გრადაცია:

- 4,00-5,00 - მოსახლეობის კმაყოფილების მაღალი დონე;
- 3,00-3,99 - მოსახლეობის კმაყოფილების საშუალო დონე;
- 2,00-2,99 - მოსახლეობის კმაყოფილების საშუალოზე დაბალი დონე;
- 1,00-1,99 - მოსახლეობის კმაყოფილების დაბალი დონე;
- 0,99-მდე - კრიტიკული დონე.

როგორც გამოკითხვის შედეგებმა ცხადყო, მოსახლეობის კმაყოფილების მაღალი დონე არსად დაფიქსირებულა. სხვა დონეებზე მუნიციპალიტეტები შემდეგი სახით განაწილდა (იხ.ცხრ.№19).

ცხრილი №19

მუნიციპალიტეტების განაწილება კმაყოფილების დონის მიხედვით

მუნიციპალიტეტი	ინდექსი	კმაყოფილების დონე
ქუთაისი	3,14	საშუალო
წყალტუბო	3,10	
ხარაგაული	3,10	
საჩხერე	3,10	
ჭიათურა	3,00	
ტყიბული	2,90	საშუალოზე დაბალი
სამტრედია	2,80	
თერჯოლა	2,50	
ზესტაფონი	2,40	
ვანი	2,40	
ხონი	2,40	
ბაღდათი	2,30	

მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული საქმიანობის მიხედვით შედეგების ყველაზე მაღალი და ყველაზე დაბალი შეფასებები (საშუალოები) შემდეგი სახით გამოვლინდა (იხ.ცხრ.№20).

ამდენად, შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნასა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფაში.

ნიშანდობლივია, რომ ამ მომსახურების შესაბამისი ინდექსი მუნიციპალიტეტებს შორის არსებულ ყველაზე მაღალ ინდექსზე მეტია (3,40>3,14). ასევე მაღალია წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფისა და მელიორაციის მაჩვენებელიც (3,1).

ამდენად, მუნიციპალიტეტებმა მეტი ყურადღება უნდა მიაქციონ გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ, ასევე უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაციის მიმართულებით (იხ.ცხრ.№22).

ცხრილი №20

პარამეტრების განაწილება

პარამეტრი	საშუალო ინდექსი	დონე
სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა	3,4	მაღალი
წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა, მელიორაცია	3,1	
გარე ვაჭრობა, ბაზრობები და ბაზრები	2,5	დაბალი
ინფრასტრუქტურის განვითარება შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის	2,4	
უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია	2,4	

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული ტიპის გამოკითხვა საქართველოს ყველა რეგიონში უნდა ჩატარდეს ყოველწლიურად, რაც ხელს შეუწყობს „სუსტი ადგილების“ გამოვლენას და რესურსების მობილიზებას წარმოჩენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად.

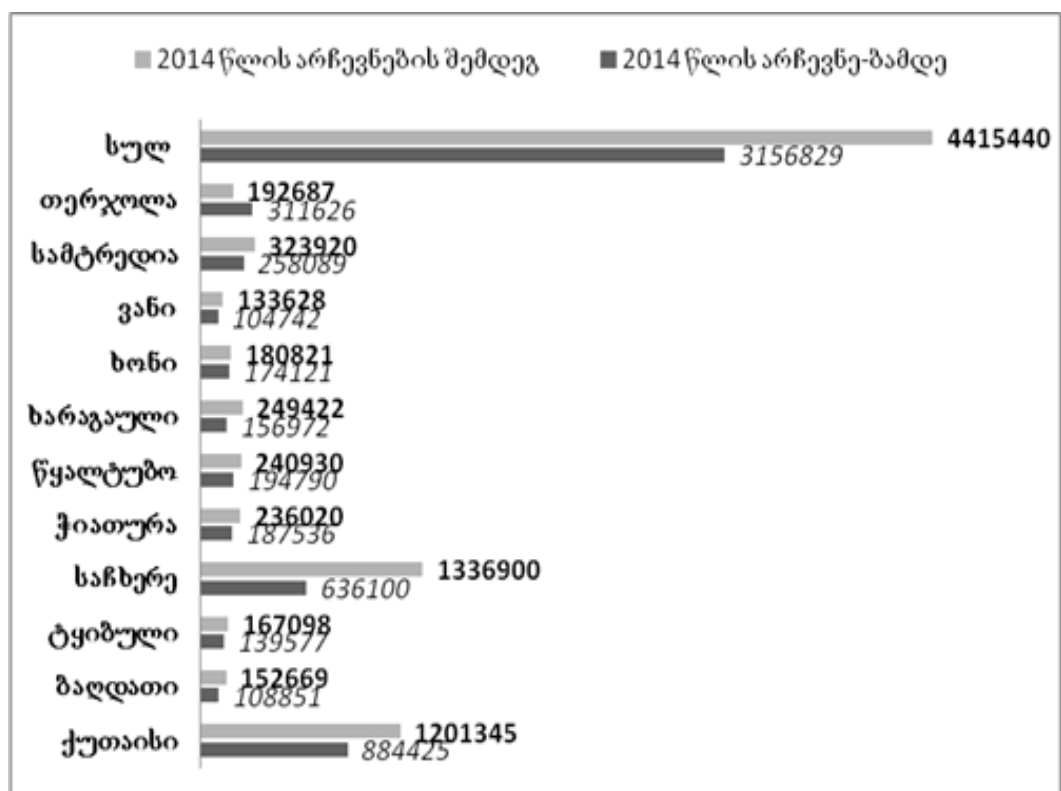
როგორც ანალიზმა ცხადყო, მუნიციპალიტეტებში ჯერ კიდევ ძალზე მაღალია „ადმინისტრაციული ხარჯები“, რაშიც საკუთარი წვლილი არაკომერციულ არამოგებიან იურიდიულ პირებსაც (ააიპ) შეაქვს. 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ იმერეთში 19 ახალი

ა(ა)იპ შეიქმნა. ამით საშტატო ერთეულები 1587 ერთეულით გაზარდა. ამასთან, 2014 წლის მაისიდან 2015 წლის ოქტომბრამდე გაუქმდა 19 არსებული ა(ა)იპი, რამაც მათში დასაქმებულთა რიცხოვნობა 800 ერთეულით შეამცირა.

2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნებამდე და არჩევნების შემდეგ იმერეთის რეგიონში ა(ა)იპ-ების რაოდენობა 158-ია. ლიკვიდაცია ძირითადად მცირე საშტატო ნუსხის მქონე ა(ა)იპებს შეეხო. ახლადშექმნილი ა(ა)იპ-ები თანამშრომელთა სიმრავლით გამოირჩევა, რითაც საშტატო ერთეულების რაოდენობა 787 საშტატო ერთეულით გაიზარდა.

ნახაზი №13

იმერეთის მუნიციპალიტეტების ა(ა)იპებ-ში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება (ათასი ლარი) [82]



რეგიონის მუნიციპალიტეტებიდან ა(ა)იპების რაოდენობა განსაკუთრებულად ქუთაისში გაიზარდა - მუნიციპალიტეტის მერიამ 2014 წლის თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ დამატებით ხუთი ა(ა)იპი დააფუძნა, რომელთა საერთო საშტატო რაოდენობამ 2015 წლის დასაწყისში

470 ერთეული შეადგინა. აღნიშნულის შედეგად, ყოველთვიური სახელფასო ხარჯები 220 ათასი ლარით გაზარდა. [92]

ჩვენს მიერ ჩატარდა იმერეთის მუნიციპალიტეტების (თვითმმართველი ქალაქი ქუთაისის გარდა) ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირების ანალიზი. ნაცვლად იმისა, რომ მომხდარიყო ოპტიმიზაცია და ეფექტიანი გამხდარიყო მათი ფუნქციონირება, 2014-2015 წლებში რეგიონის მუნიციპალიტეტებში სახეზე გვაქვს თანამშრომელთა რიცხოვნობის მატება ამ სტრუქტურულ ერთეულებში 809 კაცით. მნიშვნელოვნად გაიზარდა მათი რაოდენობა ბაღდათში (173 კაცით), ხარაგაულში (134 კაცით), წყალტუბოში (114 კაცით), ჭიათურაში (96 კაცით), თერჯოლაში (78 კაცით).

ააიპ-ებში დასაქმებულთა არარაციონალურ გადანაწილებაზე მიუთითებს ასევე ორი მაჩვენებელი: საშუალოდ ერთ ა(ა)იპ-ში დასაქმებული და თანამშრომელთა რაოდენობა, რომლებიც მოსახლეობის 1000 კაცს ემსახურებიან.

ცხრილი №21
ა(ა)იპ-ების მაჩვენებლები იმერეთის მუნიციპალიტეტებში [85]

მუნიციპალიტეტი	ააიპ-ების რაოდენობა	თანამშრომლების რაოდენობა (ფაქტიური)		ცვლილება	დასაქმებული საშუალოდ 1 ააიპ-ში (2015)
		2014	2015		
ბაღდათი	7	270	443	173	38,6
ტყიბული	15	598	660	62	39,9
ზესტაფონი	12	865	896	31	72,1
საჩხერე	14	485	502	17	34,6
ჭიათურა	14	1 009	1 105	96	72,1
წყალტუბო	10	707	821	114	70,7
ხარაგაული	17	528	662	134	31,1
ხონი	18	516	580	64	28,7
ვანი	6	437	495	58	72,8
სამტრედია	6	1 028	1 010	-18	171,3
თერჯოლა	18	616	694	78	34,2
სულ 11 მუნიციპალიტეტი	137	7 059	7 868	809	51,5

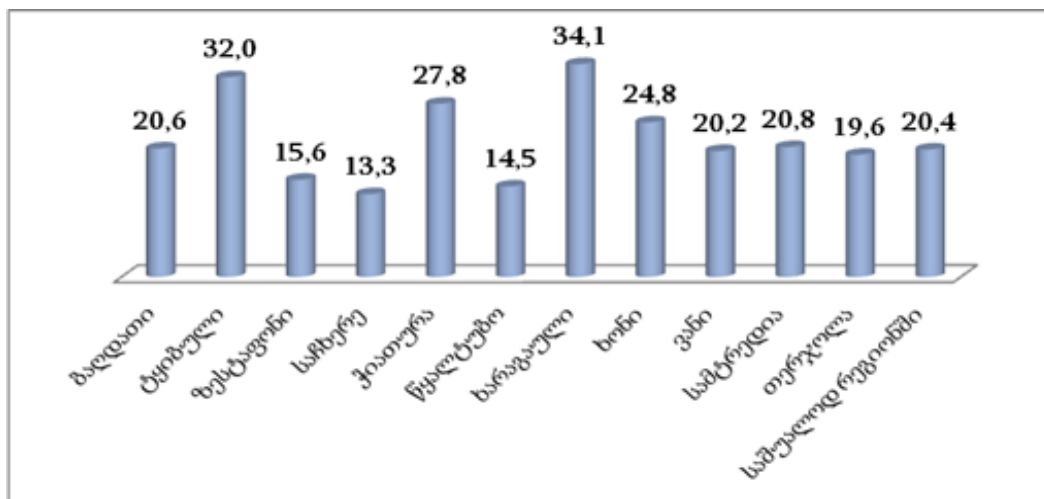
პირველი მათგანი რეგიონის მუნიციპალიტეტებში საკმაოდ დიფერენცირებულია და 29-დან (ხონი) 171 კაცამდე (სამტრედია) მერყეობს. მოსახლეობის რიცხოვნობით და ტერიტორიით მსგავს მუნიციპალიტეტებში მკვეთრი სხვაობა შეიმჩნევა ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა მიხედვით. მაგალითად, ჭიათურაში საშუალოდ ერთ ა(ა)იპ-ში დასაქმებულია 72 კაცი, როცა თერჯოლაში იგივე მაჩვენებელი 2,1-ჯერ ნაკლებია (34,2 კაცი).

ფაქტობრივად იგივე შეიძლება აღინიშნოს იმ თანამშრომელთა რაოდენობრივ დიფერენციაციაზე, რომლებიც მოსახლეობის 1000 კაცს ემსახურებიან. ამ მხრივ საშუალო რეგიონული მაჩვენებელია 20,4 კაცი.

აღნიშნულ საკითხზე ყურადღების გამახვილება იმან გამოიწვია, რომ მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში ძალზე მაღალია ე.წ. ადმინისტრაციული დანახარჯები. ეს საკითხი გამოკვლევულ იქნა 2016 წლის ფაქტიური მონაცემების მიხედვით. გამოვლინდა, რომ ბიუჯეტის ხარჯებში (არაფინანსური აქტივების ზრდის გარეშე) ძალზე მაღალია აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების დაფინანსების (28%) და ა(ა)იპ-ების დაფინანსების ხვედრითი წილი(41%). ორივე მათგანი საერთო ხარჯების 69%-ს შეადგენს.

ნახაზი №14

მოსახლეობის 1000 კაცს ემსახურება ა(ა)იპ-ის თანამშრომელი



ააიპ-ების დაფინანსების მიხედვით, ხარჯებში მაღალი ხვედრითი წილით გამოირჩევა ქუთაისი (40,8%), წყალტუბო (40,3%), ხონი (41,1%),

თერჯოლა (44,4%), ზესტაფონი (46,8%), საჩხერე (46,8%) და ტყიბული (54,7%).

თუ კომპლექსურად განვიხილავთ ზემოთ დასახელებული ორი სფეროს ხარჯებს, შემდეგი სურათი გვექნება: მხოლოდ ადმასრულებელი, წარმომადგენლობითი ორგანოებისა და ააიპ-ებზე გაწეული დანახარჯები ბიუჯეტის ძალზე მნიშვნელოვან ნაწილს შეადგენს წყალტუბოში (76,5%), ხონში (83,4%), ბაღდათში (80%), საჩხერეში (78%) და ტყიბულში (84,3%), მაშინ, როცა ამ მუნიციპალიტეტებში სოციალურ უზრუნველყოფასა და სოციალურ პროგრამებზე 6-8% იხარჯება.

საჯარო მმართველობის მუნიციპალური ასპექტების კონკრეტიზაცია მოვახდინოთ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე. ქუთაისი ათწლეულების განმავლობაში, ყველა მნიშვნელოვანი პარამეტრის მიხედვით არის საქართველოს მეორე უმსხვილესი ქალაქი. მიუხედავად იმისა, რომ 2014 წლის მოსახლეობის საყოველთაო აღწერის შედეგად, ბათუმმა მოსახლეობის რაოდენობით მცირედ გაუსწრო ქუთაისს, ამ უკანასკნელს გააჩნია პოტენციალი შემდგომი ზრდისა, რათა ის ჩამოყალიბდეს დასავლეთ საქართველოს ცენტრალურ - ლიდერ ქალაქად.¹

ქალაქი რეალური მდგომარეობით არის დასავლეთ საქართველოს კულტურული, საგანმანათლებლო და საერთო მომსახურების ცენტრი, თუმცა იმისათვის, რომ ქალაქმა გაზრდილი კონკურენციის პირობებში არ დაკარგოს პოზიციები და პირიქით გაიმტკიცოს ის, აუცილებელია ცენტრალური და ადგილობრივი მთავრობის ურთიერთშეთანხმებული მიზანმიმართული ქმედებები იმ პრობლემების აღმოსაფხვრელად, რაც ამჟამად დგას ქალაქის წინაშე და იმ მრავალფეროვანი რესურსების (ინტელექტუალური, ბუნებრივი და ა.შ.) ეფექტური გამოყენებისათვის, რაც ოდითგანვე მრავლად ქონდა და აქვს ქუთაისს.

¹ ბათუმში მოსახლეობის რაოდენობის ზრდა სხვა ფაქტორებთან ერთად განაპირობა ქალაქის გაფართოებამ სხვა მუნიციპალიტეტების ტერიტორიების მიერთების შედეგად (საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, http://geostat.ge/?action=page&p_id=472&lang=geo) (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).

ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტს ჰყავს პირდაპირი წესით არჩეული აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელი - მერი და 25 წევრისაგან შემდგარი წარმომადგენლობითი ორგანო - საკრებულო, რომლის 10 წევრი არჩეულია მაჟორიტარული, ხოლო 15 წევრი პროპორციული სისტემით. მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოს ხელმძღვანელისა და წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრების არჩევა ხდება 4 წლის ვადით.

2018 წლიდან ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიაში არსებობს 9 სტრუქტურული ერთეული (სამსახური), რომელთაც კურირებს უშუალოდ მერი, ან მერის მოადგილეები.

ქუთაისის თვითმმართველობაში სულ დასაქმებულია 386 (შტატით - 346, შტატგარეშე - 40) ადამიანი, მათ შორის: მერიაში - 322 (შტატით - 294, შტატგარეშე - 28), საკრებულოში - 64 (შტატით - 52, შტატგარეშე - 12)

ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორია დაყოფილია 12 ტერიტორიულ ერთეულად. ესენია: ქალაქ მუზეუმის, უქიმერიონის, გამარჯვების, ძელქვიანის, საფიჩხის, გუმათის, ავტოქარხნის, სულხან-საბას, ვაკისუბნის, კახიანაურის, მუხნარის და ნიკვას ტერიტორიული ერთეულები. ტერიტორიულ ერთეულში მუნიციპალიტეტის მერს ყავს საკუთარი წარმომადგენელი.

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილებით (28.06.2017) საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ 61-ე მუხლის მეორე ნაწილისა და „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისათვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების (№215, 26.04.2017) მე-2 მუხლის შესაბამისად დამტკიცდა პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებების ცვლილება და მოხდა მათი იერარქიულ რანგებში განაწილება (იხ. ცხრ. №24).

თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებულია და ფუნქციონირებს 13 არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი და 10 მოქმედი შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს, რომ თვითმმართველობებში კონკურენტუნარიანობის ზრდას და აღმასრულებელი ხელისუფლების მმართველობითი ორგანოების აპარატების რეორგანიზაციის მცდელობას, რომელიც მეცნიერულ და საექსპერტო მოსაზრებებს ეფუძნებოდა, იმერეთში 2001-2002 წლებში ქონდა ადგილი.

ცხრილი №22

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა იერარქიულ რანგებში განაწილება

	„საჯარო სამსახურის შესახებ“ (11.12.1997) კანონის შესაბამისად, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის საჯარო მოსამსახურეთა თანამდებობების ნუსხა	„საჯარო სამსახურის შესახებ“ (27.10.2015) კანონით განსაზღვრული პროფესიულ საჯარო მოხელეთა იერარქიული რანგები	პროფესიული საჯარო მოხელის ახალი კატეგორიები
1	სამსახურის უფროსი	I რანგი (მაღალი მმართველობითი დონე)	დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი
2	სამსახურის უფროსის მოადგილე	II რანგი (საშუალო მმართველობითი დონე)	პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მოადგილე
3	განყოფილების უფროსი		მეორადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსი
4	მთავარი სპეციალისტი	III რანგი (უფროსი სპეციალისტი)	I კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი
5	წამყვანი სპეციალისტი		II კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი
7	უფროსი სპეციალისტი	IV რანგი (უმცროსი სპეციალისტი)	I კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი
8	სპეციალისტი		II კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი

ამ პერიოდისათვის საქართველოს პრეზიდენტის მხარდაჭერით იმერეთში განხორციელება დაიწყო სისტემურ ცვლილებებზე ორიენტირებულმა სახელისუფლებო რგოლების რეფორმამ, რომლის მიხედვითაც რაიონებში გამგებლების დანიშვნა განხორციელდა კონკურსის წესით წარმოდგენილი პროგრამების მიხედვით. ამ პროცესის აუცილებელი მოთხოვნა გახდა მიღებულ პროგრამებზე გამგებლის პასუხისმგებლობა პროგრამის რეალიზებასთან დაკავშირებით და საბოლოო შედეგების გამოვლენა.

აღნიშნულის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის მიზნით, იმერეთში საქართველოს პრეზიდენტის სახელმწიფო რწმუნებულის 2002 წლის 26 აპრილის №65 განკარგულებით „იმერეთის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებში ადგილობრივი მმართველობის აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელობის კანდიდატთა შერჩევის წესისა და პრინციპების თაობაზე“ შეიქმნა ექსპერტთა ჯგუფი, რომელმაც შეიმუშავა სათანადო კრიტერიუმები გამგეობების მუშაობის შესაფასებლად (იმ პერიოდის სტატისტიკური უზრუნველყოფა ამის საშუალებას იძლეოდა).

ეს იყო მაჩვენებელთა სისტემა, რომელიც ქულებით აფასებდა ტერიტორიული ერთეულის სოციალურ-ეკონომიკური სფეროს: სამეწარმეო სფეროში გასულ წელთან შედარებით დასაქმებულთა რიცხოვნების ზრდა, აღრიცხვა, როგორც პირველი პირის მოწესრიგებულობის მაჩვენებელი (50%-იანი ზრდა, როგორც აუცილებელი პირობა), ჩრდილოვანი ეკონომიკისადმი მკვეთრად მგრძნობიარე დარგებში (პურის წარმოება, ბენზინითა და დიზელით საცალო ვაჭრობა და სხვა) წლის მეორე ნახევარში პირველ ნახევართან შედარებით მიღწეული ზრდის ტემპები), სამემოსავლო გადასახადის მინიმუმ 1-2%-იანი ზრდა წინა თვესთან შედარებით, მოგების გადასახადის ზრდა საბაზისო პერიოდთან, ბიუჯეტის ფაქტიური შემოსავლების ზრდის ბოლო 3 წლის პოზიტიური დინამიკა, მმართველობით აპარატში დარიცხული ხელფასის საშუალო დონე 100 ლარი

(პრემირების ჩათვლით) და სხვა (სულ 18 მაჩვენებელი, მაქსიმალური ქულა 190).

შეჯამების პროცესს ჰქონდა საჯარო ხასიათი, რაც გამოიხატა საზოგადოებრიობის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და მასმედიის აქტიური ჩართვით ამ საკითხებში, რითაც მნიშვნელოვნად განისაზღვრა შეჯამების პროცესის ეფექტურობა, პასუხისმგებლობის ამაღლების და აღმასრულებელი ხელისუფლების არასამთავრობო სექტორთან და წარმომადგენლობით ორგანოებთან მჭიდრო ურთიერთობის გაღრმავება. სამწუხაროდ, ასეთი სისტემა მხოლოდ ერთი წლის განმავლობაში მოქმედებდა და მას შემდგომ პერიოდებში არ მიეცა განვრცობა.

ამავე ხანებში იმერეთში იყო მცდელობა იმისა, რომ მომხდარიყო გამგეობებისა და მერიების აპარატების რეორგანიზაცია თანამედროვე მოთხოვნების და შეზღუდვების გათვალისწინებით. შეიქმნა შესაბამისი ჩარჩო დოკუმენტი „აღმასრულებელი ხელისუფლების მმართველობითი ორგანოების აპარატების რეორგანიზაციის აუცილებლობისა და ზოგიერთი ძირითადი პრინციპის შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავდა თვითმმართველობებში კადრების შერჩევის კონცეპტუალურ პრინციპს: „ნებისმიერ ადგილობრივ საჯარო თანამდებობაზე (გარდა არჩევითი თანამდებობისა) პირის დანიშვნა მოხდეს კონკურსის წესით, რისთვისაც განისაზღვროს შესაბამისი კონკურსის პირობები და დადგინდეს შესაბამისი საკვალიფიკაციო კრიტერიუმები თითოეული საჯარო თანამდებობისათვის“. [93, გვ.81] ხაზს ვუსვამთ, რომ ამ პერიოდში (2002 წელი) ჯერ კიდევ არ იყო კანონით განსაზღვრული კონკურსების ჩატარება საჯარო მოხელეთათვის თანამდებობების დასაკავებლად და ჩვენი აზრით, ეს იყო აღნიშნული სფეროს გაჯანსაღების ერთგვარი პროგრესული მცდელობა.

3.2 საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობის ზრდის პერსპექტივები რეგიონულ და მუნიციპალურ კრილში

თანამედროვე მსოფლიოში სწრაფად იცვლება ინსტიტუციური პირობები, რაც საჯარო მმართველობის ორგანოებისადმი, საჯარო მოხელეებისადმი მასშტაბურ ამოცანებსა და მიზნებს წარმოშობს. მათი მოღვაწეობის ეფექტიანობა სახელმწიფო პოლიტიკის სწორ პრიორიტეტებთან ერთად მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარებას. ამ მიმართებით, თანამედროვე საქართველოში საჯარო მმართველობის განხორციელების ეფექტიანობის ამაღლება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. უახლოეს მომავალში სწორედ იგი უნდა გახდეს საჯარო მმართველობის სისტემის მოდერნიზაციის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება.

თვითმმართველობების ეფექტიანი და თანამედროვე სისტემის შესაქმნელად აუცილებელ, პირობას ცენტრალურ ხელისუფლებისა და თვითმმართველობის დონეებს შორის უფლებამოსილებების სწორად გადანაწილების პრინციპი წარმოადგენს. რაოდენ განვითარებულიც უნდა იყოს სახელმწიფო მოწყობა, არც ერთ შემთხვევაში ხელისუფლება საკუთარ თავს არ მისცემს უფლებას ცენტრალიზებულად გადაწყვიტოს ცალკეული ქალაქისა თუ თემის წინაშე არსებული კონკრეტული და სპეციფიური პრობლემები. სახელმწიფოს ყველა მოქალაქისთვის მაღალი დონის გარემო იქმნება დეცენტრალიზაციის პრინციპების განვითარებით.

საქართველოში ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულების სიმრავლეს, რის შესახებაც წინა თავებში აღინიშნა, თან ახლავს ბიუროკრატიზაცია, თანმდევი პრობლემებით. რაც უფრო მეტია მუნიციპალიტეტების რაოდენობა, მით უფრო მეტია მოხელე და შესაბამისად, საბიუჯეტო ხარჯი. [50]

ანალიზმა გვაჩვენა, რომ პოსტსაბჭოთა ქვეყნების, მათ შორის საქართველოს მუნიციპალური სისტემა ხასიათდება მართვის ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული და დეკონცენტრირებული ვარიანტებით, რაც საჯარო მმართველობის განხორციელების არაეფექტიან სისტემას ქმნის. თანამედროვე პირობებში საქართველოში

ცენტრალიზაციასა და დეცენტრალიზაციას შორის ერთგვარი ჭიდილი მიმდინარეობს. ამის საფუძველია ერთი მხრივ, ცენტრალური ხელისუფლების მისწრაფება, შეინარჩუნოს სახელმწიფოებრივი მთლიანობა, ხოლო მეორე მხრივ, არსებული ტერიტორიულ-პოლიტიკური მოწყობის პირობებში მეცნიერული კონცეფციის პრობლემისადმი საყოველთაოდ მიღებული მიდგომების არარსებობა, რაც ხელს შეუწყობდა ცენტრალიზაციის და დეცენტრალიზაციის ჰარმონიზაციას.

დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოში მნიშვნელოვანი საკონსტიტუციო და მუნიციპალური რეფორმები განხორციელდა.

რეფორმების საფუძველი გახდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორიულად აპრობირებული მოდელები - კონტინენტური (ფრანგული) და ინგლისური (ანგლოსაქსონური) მოდელები. ამდენად, პოსტკომუნისტურ საქართველოში ჩამოყალიბდა თვითმმართველობის შერეული სისტემა. მისთვის დამახასიათებელი იყო არჩევითი, ისე დანიშნვითი ორგანოების მმართველობა [26, გვ.73].

ყოფილი საბჭოთა კავშირის რღვევის შემდეგ წარმოქმნილ ახალ სახელმწიფოებში საბიუჯეტო სისტემის ეფექტიანობის პრობლემამ ეტაპობრივად გადმოინაცვლა წინა პლანზე. ამ სახელმწიფოებში დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან 10-15 წლის შემდეგ ერთ-ერთ ძირეულ საკითხად გამოიკვეთა საჯარო ფინანსების დეცენტრალიზაციის აუცილებლობა. ამ პროცესის მნიშვნელობას და სიმწვავეს ადასტურებს მსოფლიოს მრავალი ქვეყნის მიერ განვლილი გზა, რომლის უმთავრესი ვექტორი დეცენტრალიზაციაზე გადის. [94, გვ.84]

სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდოლების შესწავლა და ჩატარებული ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საქართველო აშკარად იჭერს ადგილს იმ ქვეყნებს შორის, სადაც ფისკალური დეცენტრალიზაცია აუცილებელია და უნდა დაჩქარდეს. თუმცა, პრობლემის მოგვარებას მნიშვნელოვნად ართულებს ქვეყნის ტერიტორიულ-სახელმწიფოებრივი მოწყობის განუსაზღვრელობაც, რომელსაც დისერტაციის წინა ქვეთავებში შევხებით.

დეცენტრალიზაციის გაღრმავების მიმართულებით საქართველოში პოზიტიური ნაბიჯები გადაიდგა. აღნიშნულის მიუხედავად, მუნიციპალიტეტების და სახელმწიფოს საერთო ინტერესების გათვალისწინება და ჰარმონიული შერწყმა პრაქტიკულად ნაკლებსარწმუნოა და მხოლოდ დეკლარირების დონეზეა. სახელმწიფო ერთგვარად „არ იმჩნევს“ ამ პრობლემას, რაც განაპირობებს კიდევ ქვეყანაში მმართველობის არსებული დონეებიდან ცენტრალური (ფედერალური) რგოლის უკუტ ფორმირებას. [95, გვ.144]

საქართველოს კანონმდებლობით, მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალიტეტის, ისე ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური და საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტებისაგან.[96] მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის დამოუკიდებლობა განპირობებულია საკუთარი შემოსულობების არსებობით, ასევე ექსკლუზიურ უფლებამოსილებათა განხორციელებისთვის გადასახდელების დამოუკიდებლად განსაზღვრის უფლებამოსილებით.

უცხოური გამოცდილების შესწავლამ და ჩვენს მიერ წინა პარაგრაფებში მოტანილმა ანალიზმა კიდევ ერთხელ ცხადყო, რომ რაც მეტია თვითმმართველობათა ფინანსური დამოუკიდებლობა, მით მეტია განვითარების დონე. ამიტომ, თანამედროვე ეტაპზე საჭიროდ მივიჩნევთ ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის გაიზარდოს საშემოსავლო ბაზა და უფრო მოქნილად და პროგრესულად წარიმართოს დეცენტრალიზაციის პროცესი.

წინა პარაგრაფებში ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სხვადასხვა რეგიონის თვითმმართველობებში მკვეთრი განსხვავება შეინიშნება წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დასაქმებულთა რიცხოვნობაში. კრიტიკულია მდგომარეობა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში შრომის ანაზღაურების კუთხითაც. სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში ერთსა და იმავე თანამდებობებზე მნიშვნელოვნად განსხვავებული სარგოები მოქმედებდა, რაც არ მიგვაჩნია გამართლებულად. ფისკალური ცენტრალიზმის პირობებში, როცა საკუთარი შემოსავლები

(ტრანსფერის გარდა) მუნიციპალიტეტების საჭიროებების მხოლოდ 15-20%-ს ფარავენ, აღნიშნული ფაქტი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული თანხების არაეფექტიან ხარჯვაზე მიუთითებს.

პრობლემა მნიშვნელოვნად უნდა დაარეგულიროს 2017 წლის დეკემბერში მიღებულმა კანონმა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“. მან უნდა მოაწესრიგოს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურების გაცემის წესი და პირობები.

კანონის 34-ე მუხლის პირველი პუნქტით საჯარო დაწესებულებებს დაევალებათ, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით, 2018 წლის 20 იანვრამდე, საშტატო ნუსხებისა და თანამდებობრივი სარგოების, საქართველოს 2018 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საბაზო თანამდებობრივი სარგოს მიხედვით დამტკიცება.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულომ დაამტკიცა ქუთაისის მერიის საშტატო ნუსხა, თანამდებობრივი სარგოების ოდენობა მერიის პოლიტიკური თანამდებობის პირებისათვის, აგრეთვე საკრებულოს აპარატის საშტატო ნუსხა, საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა და საკრებულოს პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანამდებობრივი სარგოები.

დასახელებულმა კანონმა მნიშვნელოვანწილად მოაწესრიგა თანამდებობრივი სარგოები თვითმმართველობებში, თუმცა გვაქვს ზოგიერთი მოსაზრება ამ საკითხთან დაკავშირებით:

1. კანონის 34-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით: „2018-2020 წლებში სახელმწიფო პოლიტიკური და პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანამდებობრივი სარგოები განისაზღვროს ამ კანონის ამოქმედების დროისათვის ამ თანამდებობის პირებისათვის დადგენილი შრომის ანაზღაურების მიხედვით და აისახოს შესაბამის საშტატო ნუსხაში“.

ჩანაწერის მიხედვით, პოლიტიკური თანამდებობის პირს, რომელიც 2017 წელს ხელფასთან ერთად იღებდა პრემიას ან/და დანამატს, მოცემული სახელფასო ფონდის ფარგლებში შესაძლოა გაეზარდოს ხელფასი 2018 წელს,

ხოლო პოლიტიკური თანამდებობის პირს, რომელიც 2017 წელს არ იღებდა პრემიას ან/და დანამატს ხელფასი ვერ გაეზრდება. ასეთი მიდგომა არ მიგვაჩნია გამართლებულად.

ამას ადასტურებს ჩვენს მიერ შედგენილი ცხრილი, რომელიც ასახავს ქუთაისის მუნიციპალიტეტში პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა სახელფასო სარგოებს (იხ. ცხრ. №23). კერძოდ, საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის სარგო 27%-ით მეტია თავმჯდომარის სარგოზე, ხოლო მერის პირველი მოადგილის სარგო ასევე 34%-ით მეტია მერის სარგოზე. ეს სიტუაცია შეიძლება შენარჩუნდეს 2021 წლამდე (იხ. ზემოაღნიშნული კანონის მე-18 და მე-19 მუხლები).

2. კანონს თან ახლავს დანართი (მატრიცა) რომელიც მიეყენება საბაზისო ხელფასიდან (1000 ლარი), 2018 წლის ხელფასის განსაზღვრის მიზნით. თუმცა, აღნიშნულ მატრიცაში კონკრეტული კოეფიციენტების განსაზღვრა ამცირებს სახელფასო ფონდის ელასტიურობას და ართულებს მატრიცით დადგენილი ხელფასის შემოსაზღვრას 2017 წლის სახელფასო ფონდის ფარგლებში.

ცხრილი №23

ქ.ქუთაისის თვითმმართველობაში პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა თანამდებობრივი სარგოები

№	თანამდებობის დასახელება	რაოდენობა	სარგო (ლარი)
საკრებულო			
1	საკრებულოს თავმჯდომარე	1	2750
2	საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე	2	3500
3	საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე	5	1900
4	საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე	5	1900
5	საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე	5	1200
მერია			
1	ქ.ქუთაისის მერი	1	2750
2	მერის პირველი მოადგილე	1	3700
3	მერის მოადგილე	2	3500

ჩვენი აზრით, სისტემის მოქნილობისათვის ბევრად უკეთესი იქნებოდა კონკრეტული თანამდებობისათვის, იერარქიული რანგის გათვალისწინებით დაწესებულიყო სახელფასო სარგოების ინტერვალები,

რაც თავიდან აგვაცილებდა რიგ უხერხულობებს (პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობაზე ორი შერჩეული კატეგორიის მომიჯნავე კოეფიციენტი 3,8 და 4,4 რაც მნიშვნელოვანი დიაპაზონია);

3. კანონის დანართში (მატრიცაში) კონკრეტული კოეფიციენტების დიდი დიაპაზონი არ მიგვაჩნია მიზანშეწონილად, რამდენადაც იგი ქმნის ნოყიერ ნიადაგს სუბიექტური მიდგომით გადაწყდეს სახელფასო სარგოები პოლიტიკური თანამდებობის პირებისათვის. მაგ., საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილის სარგო 2,7-ჯერ მეტია განყოფილების ხელმძღვანელის სარგოზე.

4. გაუმართლებლად მიგვაჩნია მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობაში ფრაქციების თავმჯდომარის მოადგილეებისათვის სარგოების დანიშვნა, რაც პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის სარგოზე (1100 ლარი) მაღალია. ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოში ფრაქციის თავმჯდომარის 5 ახალი მოადგილის დამატებამ 72 ათასი ლარის დამატებითი სახელფასო ხარჯი შექმნა, რაც შრომის ანაზღაურების ფონდის 8,6%-ია.

5. აუცილებელია მოწესრიგდეს მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებადი ააიპ-ების სახელფასო სარგოები. ამისათვის თვითმმართველობებმა შეიძლება შეიმუშაონ და დაამტკიცონ ახალი რეგულაცია, რომელსაც შეიძლება საფუძვლად დაედოს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში მოტანილი გაანგარიშებები და მათ მიერ საჯარო მოხელეთათვის განსაზღვრული სარგოები.

იმერეთის მუნიციპალიტეტების არასამეწარმეო არაკომერციული იურიდიული პირების (ააიპ) ფუნქციონირების ანალიზმა ცხადყო, რომ არცთუ იშვიათად ადგილი აქვს ამ სტრუქტურული ერთეულების და მათში დასაქმებული თანამშრომლების რიცხოვნობის სუბიექტურ, ხშირ შემთხვევაში დაუსაბუთებელ ზრდას.

ჩვენს მიერ შემუშავდა მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების რაოდენობის რეგლამენტაციის მოდელი (იმერეთის ტერიტორიული ერთეულების

მაგალითზე). მუნიციპალიტეტების რანჟირებას საფუძვლად დაედო 2 ძირითადი კრიტერიუმი:

ა. ბიუჯეტის მოცულობა - პატარა მუნიციპალიტეტების ტრანსფერებზე დამოკიდებულება მაღალია. მათ საკუთარი შემოსავლების გაზრდის ნაკლები შესაძლებლობები და შესაბამისად, მწირი ბიუჯეტი გააჩნიათ;

ბ. მოსახლეობის რიცხოვნობა - რაც უფრო ნაკლებია მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის რიცხოვნობა, მით უფრო ნაკლები რაოდენობის ააიპ შეიძლება მას მოემსახუროს.

მათი გათვალისწინებით მივიღეთ მუნიციპალიტეტის 4 ჯგუფი (იხ.ცხრ.№26). თითოეული მათგანის მიხედვით განვსაზღვრეთ ააიპ-ების რაოდენობა (7-დან 17-მდე) და სარეზერვო რაოდენობა (1-დან 3-მდე).

ცხრილი №24

მუნიციპალიტეტების რანჟირება

ჯგუფის დასახელება	მოსახლეობის რიცხოვნობა	მუნიციპალიტეტი	ააიპ-ების რაოდენობა	ააიპ-ების სარეზერვო რაოდენობა
I ჯგუფი	რეგიონის ცენტრი	ქუთაისი	17	±3
II ჯგუფი	45 000 კაცზე მეტი	სამტრედია, წყალტუბო, ზესტაფონი	12	±2
III ჯგუფი	25000-45000 კაცი	თერჯოლა, ჭიათურა, საჩხერე	10	±2
IV ჯგუფი	25000 კაცამდე	ტყიბული, ბაღდათი, ვანი, ხონი, ხარაგაული	7	±1

რანჟირების შემდეგ უნდა მოხდეს სარეკომენდაციო საშტატო ერთეულების რაოდენობის გამოთვლა. გამოთვლის მეთოდოლოგიამ უნდა გაითვალისწინოს არსებული მეთოდოლოგია და პრაქტიკული გამოცდილება.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებულია შემდეგი ფორმულა:

$$Q = B_i \times K_1 \times K_2 \times K_3 \dots \times K_j$$

სადაც Q - არის სარეკომენდაციო სამტატო ერთეულების რაოდენობა

B_i - არის საბაზისო სამტატო ერთეულების რაოდენობა გრადაციის ჯგუფის მიხედვით (ჩვენს შემთხვევაში 1-დან 4-მდე);

K_1 - მუნიციპალიტეტში ადმინისტრაციული ერთეულების რაოდენობის შემასწორებელი კოეფიციენტი;

K_2 - მაღალმთიანობის შემასწორებელი კოეფიციენტი;

K_3 - საკურორტო-რეკრეაციული ზონის შემასწორებელი კოეფიციენტი;

K_4 - დევნილთა ორგანიზებულ სექტორში ჩასახლების შემასწორებელი კოეფიციენტი;

ცხრილი №25

რანჟირებულ მუნიციპალიტეტებში ააიკ-ების სახეები და რაოდენობა

	I ჯგუფი	II ჯგუფი	III ჯგუფი	IV ჯგუფი	
1	დასუფთავება	დასუფთავება	დასუფთავება	კომუნალური (დასუფთავება, კეთილმოწყობა, გარეგანათება, გამწვანება)	1
2	კეთილმოწყობა და გამწვანება	კეთილმოწყობა და გამწვანება	კეთილმოწყობა, გამწვანება, გარეგანათება		
3	გარეგანათება	გარეგანათება	გარეგანათება		
4	ბაღები	ბაღები	ბაღები	ბაღები	2
5	კულტურის ცენტრი (კლუბები, ანსამბლები)	კულტურის ცენტრი (კლუბები, თეატრები, ანსამბლები)	კულტურის ცენტრი (კლუბები, თეატრები, ანსამბლები)	კულტურის ცენტრი (კლუბები, თეატრები, ანსამბლები, ბიბლიოთეკები, მუზეუმები)	3
6	თეატრები		მუზეუმები და ბიბლიოთეკები		
7	ბიბლიოთეკების გაერთიანება		მუზეუმების გაერთიანება		
8	მუზეუმების გაერთიანება				
9	უფასო სასადილო	სოციალური მომსახურება (უფასო სასადილო, უსახლკაროთა თავშესაფარი)	სოციალური მომსახურება (უფასო სასადილო, უსახლკაროთა თავშესაფარი)	სოციალური მომსახურება (უფასო სასადილო, უსახლკაროთა თავშესაფარი)	4
10	უსახლკაროთა თავშესაფარი		უსახლკაროთა თავშესაფარი)		
11	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი,	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი,	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი,	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი,	5

	სამხატვრო სტუდია)	სამხატვრო სტუდია)	სამხატვრო სტუდია)	სამხატვრო სტუდია, სამუსიკო სკოლა)	
12	მუსიკალური სკოლა	მუსიკალური და სამხატვრო სკოლა	მუსიკალური და სამხატვრო სკოლა		
13	სპორტული სკოლა	სპორტული სკოლა			
14	სპორტული გაერთიანება	სპორტული კლუბების გაერთიანება	სპორტული გაერთიანება (სპორტსკოლა, სპორტული კლუბები)	სპორტული გაერთიანება (სპორტსკოლა, სპორტული კლუბები)	6
15	სასაფლაოების მოვლა	სასაფლაოების მოვლა	სასაფლაოების მოვლა	სასაფლაოების მოვლა	
16	მუნიციპალური ტრანსპორტი				7
17	უპატრონო ცხოველთა მოვლა				

არსებობს Bi-ის გამოყვანის ორი გზა: სამუშაოს მოცულობის მიხედვით (ნორმირებით) და სტატისტიკური ანალიზით, რომელიც შეიძლება შემდგომი მუშაობისა და დახვეწის საგანი გახდეს.

ამასთან, უნდა დარეგულირდეს სახელფასო სარგოების საკითხი მუნიციპალიტეტებში ფუნქციონირებად ა(ა)იპ-ებში. კერძოდ, მიზანშეუწონელია სხვადასხვა ა(ა)იპ-ში სახელფასო სარგოები სუბიექტივიზმს ეფუძნებოდეს და არ არსებობდეს ერთიანი წესი.

აღნიშნული პრობლემის მოგვარების მიზნით ქუთაისის მუნიციპალიტეტში საჭიროა:

1. განხორციელდეს ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა რანგირება ოთხ კატეგორიად, თითოეული მათგანის სპეციფიკის გათვალისწინებით. ა(ა)იპ-ები განსხვავებულ მომსახურებას სთავაზობენ ქალაქს და შესაბამისად თანამდებობათა მრავალფეროვნებით გამოირჩევიან (გამგე, დირექტორი, წარმომადგენელი, მეჯინიბე, მასწავლებელი, მეთეთრეულე, მთავარი ბუღალტერი, მჭედელი, მეზოვე, მწვრთნელი, ვეტექიმი, დარაჯი, მზარეული, ბიბლიოთეკარი, მუშა და სხვა). ამიტომ კატეგორიათა გამიჯვნა ობიექტურად და სამართლიანად უნდა მოხდეს;

2. მომდევნო ეტაპზე ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა სარგოების განსაზღვრისათვის შესაძლებელია გამოვიყენოთ და შევთავაზოთ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიას ჩვენს მიერ შედგენილი ცხრილი (იხ.ცხრ. №26).

ცხრილი №26

ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა სარგოების განსაზღვრის მოდელი

ააიპ-ის თანამდებობა	მუნიციპალიტეტის მერიაში			კოეფიციენტი
	თანამდებობა	თანამდებობრივი რანგი	სარგო (ლარი)	
ააიპ-ის ხელმძღვანელი	სამსახურის ხელმძღვანელი	I რანგი/მაღალი მმართველობითი დონე	2200	0,7-0,8
ააიპ-ის ხელმძღვანელის მოადგილე	სამსახურის ხელმძღვანელის მოადგილე	II რანგი /საშუალო მმართველობითი დონე	1500	0,75
სტრუქტურული ერთეულის უფროსი	მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი	II რანგი /საშუალო მმართველობითი დონე	1300	0,6-0,7
I კატეგორიის სპეციალისტი	I კატეგორიის უფროსის სპეციალისტი	III რანგი /უფროსი სპეციალისტის დონე	1100	0,6-0,75
II კატეგორიის სპეციალისტი	II კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	III რანგი /უფროსი სპეციალისტის დონე	900	0.5-0.6
III კატეგორიის სპეციალისტი	III კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი	III რანგი /უფროსი სპეციალისტის დონე	800	0.4-0.5
IV კატეგორიის სპეციალისტი	I კატეგორიის უმცროსი სპეციალისტი	IV რანგი /უმცროსი სპეციალისტის დონე	700	0.3-0.4

იგი შესაბამისობაშია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა იერარქიული რანგებთან და „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ მოთხოვნებთან.

მიგვაჩნია, რომ თანამედროვე პირობებში სახელმწიფო მართვის ეფექტიანობის ამაღლებაში განსაკუთრებული როლის შესრულება შეუძლიათ დამოუკიდებელ ექსპერტებს. მათი ჩართვის ძირითადი მიზანი

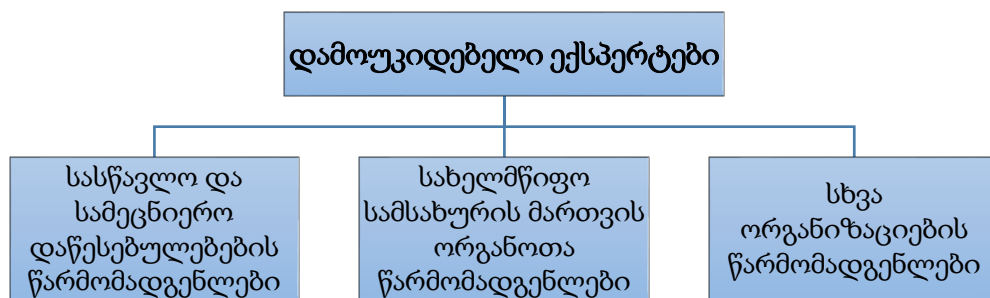
ამ სფეროში არის სახელმწიფო მოსამსახურეთა ობიექტური შეფასება ატესტაციებით, კონკურსებით, საკვალიფიკაციო გამოცდებით. აღნიშნული საქმიანობის ანალიზით დგინდება მიზეზები, შესაძლო დარღვევები და ინტერესთა კონფლიქტის პირობები სახელმწიფო მოსამსახურეთათვის. [97, გვ. 211]

ბუნებრივია, დამოუკიდებელ ექსპერტთაგან წამოსული წინადადებები ყოველთვის არ იქნება მისაღები სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელთათვის. დამოუკიდებელ ექსპერტი არ არის ანგარიშვალდებული მათთან და არ იღებს მხედველობაში სახელისუფლებო სტრუქტურის ამა თუ იმ რგოლის მიმდინარე ინტერესებს. დამოუკიდებელი ექსპერტის შეხედულებები და პოზიციები უნდა იყოს შეუვალი და უკომპრომისო განსახილველ საკითხებთან მიმართებით.

დამოუკიდებელი ექსპერტის პოზიციები ფიქსირდება უკვე კომისიის ფორმირების ეტაპიდან. სახელმწიფო ორგანოთა კომისიის შემადგენლობაში შეიძლება იქნან მოწვეულნი სასწავლო და სამეცნიერო დაწესებულებების, არასამთავრობო და სხვა ორგანიზაციების წარმომადგენლები (იხ. ნახ. №15).

ნახაზი №15

დამოუკიდებელ ექსპერტთა შემადგენლობა



ექსპერტის დამოუკიდებელი მუშაობის ერთ-ერთი მთავარი ფაქტორია ნათესაური ან ახლო კავშირების არარსებობა სახელმწიფო მოხელესთან, რომლის საკითხიც უნდა განიხილოს შესაბამისმა კომისიამ სამსახურებრივი უფლებამოსილების დარღვევით შესრულების ან პირის ატესტაციასთან (კონკურსთან) დაკავშირებით. ამ შემთხვევაში დამოუკიდებელი ექსპერტის მონაწილეობა კომისიაში უნდა შეჩერდეს.

მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო მართვის ორგანოს უნდა გააჩნდეს „დამოუკიდებელ ექსპერტთა ბანკი“, რომლიდანაც შეირჩევა ექსპერტი. თავის მხრივ, დამოუკიდებელ ექსპერტთა შემადგენლობაში მოსახვედრად კანდიდატმა უნდა გაიაროს შესაბამისი გამოცდა და მიიღოს სერტიფიკატი.

დამოუკიდებელ ექსპერტთა მიმართ მიზანშეწონილია განისაზღვროს სათანადო კრიტერიუმები (განათლების დონე, სტაჟი, მ.შ. სახელმწიფო ორგანოებში, სპეციალობით მუშაობის სტაჟი, პროფესიული ცოდნა და უნარები).

ჩვენს მიერ განხილული იქნა ორი შემთხვევა, როდესაც შერჩეული ანალიზის ობიექტში - საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების საჯარო მმართველობის ორგანოებში (ქალაქ ქუთაისის მერია/საკრებულო; გუბერნატორის ადმინისტრაცია იმერეთში) ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად შეიქმნა და იმუშავა კომისიებმა, რომელშიც დამოუკიდებელი ექსპერტები მონაწილეობდნენ. [98]

რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის სფეროს ეფექტიანობის დასახასიათებლად მიზანშეწონილად მივიჩნევთ ორი კოეფიციენტის შემოტანას:

1. „მუნიციპალური მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“ - მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების ხვედრითი წილი (%) შესაბამის რეგიონში შექმნილ დამატებულ ღირებულებასთან;

$$K_{\text{ფ}} = M/V \times 100\%$$

სადაც, M - არის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯები, ხოლო V - რეგიონში შექმნილი დამატებული ღირებულება;

2. „რეგიონული მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“ - რეგიონში ფუნქციონირებადი სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯების ხვედრითი წილი რეგიონში შექმნილ დამატებულ ღირებულებასთან.

$$K_{\text{ფ}} = \sum G / V \times 100\%$$

სადაც $\sum G$ არის ცენტრალური სამინისტროების/უწყებების რეგიონული სამსახურების, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციის და მუნიციპალიტეტების ჯამური ბიუჯეტის საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების ხარჯები. [77, გვ.309]

$K_{\text{ფ}}$ -ის პრაქტიკული გამოყენების აპრობაციის მიზნით, შევადგინეთ ცხრილი ქუთაისის მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის მიხედვით (იხ.ცხრ.27).

ცხრილი №27

საერთო დანიშნულების სახელმწიფო მომსახურების (სდსმ) ხარჯების ხვ.წილი იმერეთის რეგიონის დამატებულ ღირებულებაში (მლნ.ლარი)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ქალაქის ბიუჯეტის სდსმ ხარჯები	7,8	7,6	8,1	8	7,6	7,1
რეგიონის დდ	2118,1	2208,2	2216,5	2228,7	2440,6	2580,6
$K_{\text{ფ}}$	0,37	0,34	0,37	0,36	0,31	0,28

როგორც ცხრილიდან ირკვევა, ეს მაჩვენებელი მინიმალური იყო 2016 წელს. დადებით ტენდენციად უნდა ჩაითვალოს ის გარემოება, რომ რეგიონში შექმნილი დამატებული ღირებულების მატების შესაბამისად მცირდება მუნიციპალიტეტის ზომა, რაც საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ზრდას მიანიშნებს.

როგორც ჩვენს მიერ ჩატარებულმა ანალიზმა გვიჩვენა, თითქმის არ არსებობს კავშირი საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის დონესა და მუნიციპალიტეტის საჯარო ადმინისტრირების ეფექტიანობას შორის. საჯარო მოხელეთა მუშაობის ეფექტიანობის ასამაღლებლად აუცილებელია მათი რანგირება - საჯარო მოხელეთათვის საკლასო ჩინების სისტემის რეალურად ამოქმედება კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

საჯარო მოხელის შეფასების პროცესში სუბიექტივიზმის შემცირებისათვის მიზანშეწონილად ვთვლით მისთვის გათვალისწინებული შეფასება/კრიტერიუმის შერჩევა კომპეტენციების მიხედვით განხორციელდეს ქულობრივი სისტემის გამოყენებით. ამისათვის საჭიროა:

- თითოეული კომპეტენციისათვის განისაზღვროს ქულები (0-დან 5-მდე დიაპაზონში);
- შეჯამდეს ქულები ყველა კომპეტენციის მიხედვით და გაიყოს 10-ზე;
- მიღებული რიცხვი დამრგვალდეს მთელ რიცხვამდე;
- მიღებული შედეგით შეირჩეს საჯარო მოხელის ერთ-ერთი კრიტერიუმი.

საჯარო მმართველობის ეფექტიანად წარმართვას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ელექტრონული სისტემის გამოყენება მართვის პროცესში, კერძოდ შესრულებული სამუშაოს ანალიზისა და კონტროლის მიზნით. საჯარო მმართველობის სამსახურებში შიგაკონტროლის დანერგვისათვის შესაძლებელია Google Drive-ის გამოყენება. ამისათვის საკმარისია შემდეგი ოპერაციების ჩატარება:

- ყველა თანამშრომელს უნდა ჰქონდეს (ან გახსნას) ფოსტა Gmail-ში;
- შემუშავებულ იქნას ყოველკვირეული/დეკადური ანგარიშის ფორმა;
- ანგარიშის ფორმა უნდა მოიცავდეს: ოპერაციის/სამუშაოს ნომერს, თარიღს, შესრულებული სამუშაოს შინაარსს, დახარჯულ დროს, სხვა პუნქტს;
- გაკეთდეს დაშვება ადმინისტრატორის (აიიპ-ის, სამსახურის ხელმძღვანელის, მუნიციპალიტეტის პირველი პირის ან მისი მოადგილეების) მიერ;
- თანამშრომელთა მიერ ყოველკვირეულად/დეკადურად აიტვირთოს ანგარიშები შესრულებული სამუშაოების შესახებ;

შემოთავაზებული სისტემის მთავარი პრიორიტეტებია:

ა. ოპერატიულობა - სისტემა შეიძლება ძალიან მოკლე დროში დაინერგოს;

ბ. სისტემის დანერგვის სიიაფე - სისტემის დანერგვა არ მოითხოვს დამატებით ასიგნებებს, საკმარისია მომხმარებლების ინტერნეტით უზრუნველყოფა;

გ. კონტროლის სიმარტივე - იოლია შესრულებული სამუშაოს კონტროლი და ანალიზი.

საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი (მუხლი 88) ავალდებულებს მუნიციპალიტეტის მერს და საკრებულოს წევრს წელიწადში ერთხელ მაინც, მოაწყოს საჯარო შეხვედრები მუნიციპალიტეტის ამომრჩევლებთან და წარდგეს მათ წინაშე ანგარიშით გაწეული მუშაობის შესახებ. შეხვედრის ფორმატი და წესი მტკიცდება მუნიციპალიტეტის საკრებულოს შესაბამისი დადგენილებით. კანონის ეს მოთხოვნა ბევრ მუნიციპალიტეტში იგნორირებულია, ან არასრულად ხორციელდება.

მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა შემოიღონ და დაამტკიცონ საკრებულოს წევრის ანგარიშის განმსაზღვრელი ფორმა.

სასურველია ეს ფორმა წარდგენილ იქნას წელიწადში ორჯერ და აიტვირთოს მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ ვებგვერდზე. იგი უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას:

ა. საკრებულოს რამდენ სხდომაში მიიღო მონაწილეობა საკრებულოს წევრმა;

ბ. რომელ მნიშვნელოვანი საკითხებს მხარიდაუჭირა/მხარი არ დაუჭირა ანგარიშის წარმდგენმა საკრებულოს სხდომებზე/საკრებულოს კომისიის სხდომებზე;

გ. საკრებულოს კომისიების რამდენ სხდომაში მიიღო მონაწილეობა და თუ მოახდინა საკითხთა ინიცირება;

დ. რამდენჯერ გაიმართა შეხვედრა მოქალაქეებთან (დამსწრე მოქალაქეთა რაოდენობის მითითებით);

ვ. სამი ძირითადი პრობლემა, რომელიც გამოიკვეთა მოქალაქეებთან შეხვედრებისას;

ზ. მინიმუმ სამი პრიორიტეტის განსაზღვრა შემდგომი საანგარიშო პერიოდისათვის.

დასკვნა

1. საქართველოს მუნიციპალური სისტემის სირთულე საჯარო მმართველობის განხორციელების არაეფექტიან სისტემას ქმნის. რეგიონების (თვითმმართველი ერთეულების) მართვის ფუნქციებისა და ავტონომიურობის ხარისხის გაზრდისათვის მიზანშეწონილად მიგვაჩნია მათი საბიუჯეტო სისტემის როლის გაზრდა და შესაბამისად, მათთვის ფინანსური სახსრების გადანაწილება.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უნდა მოექცეს საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემაში. ამისათვის არ გამოვრიცხავთ დამატებით საკანონმდებლო უზრუნველყოფას, რაც ხელს შეუწყობს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მობილობას.

3. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომი პერიოდი მოუქნელი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული სისტემის რეფორმირების აუცილებლობაში გვარწმუნებს. საჭიროა შემცირდეს ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული ერთეულების უაღრესად დიდი რაოდენობა მათი გამსხვილების გზით, რაც „გაბერილ“ ბიუროკრატias, გაზრდილ დანახარჯებს და არაეფექტიანობას უკავშირდება.

4. რეგიონულ ჭრილში მკვეთრი ასიმეტრია შეიმჩნევა რეგიონებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეების რიცხოვნობას შორის მათ მიერ გაწეული მომსახურების არეალის (ამ შემთხვევაში მოსახლეობის რაოდენობის) გათვალისწინებით.

5. საჯარო სამსახურებში დასაქმებისას კონკურსის გამოცხადების პრაქტიკის დანერგვასთან დაკავშირებით, ასევე სხვა აქტივობების შესაფასებლად, საჯარო სამსახურის ბიუროში მიზანშეწონილია არსებობდეს „დამოუკიდებელ ექსპერტთა ბანკი“, რომლიდანაც შეირჩევა ექსპერტი კონკრეტული კონკურსისათვის. სუბიექტივიზმის ასაცილებლად, დამოუკიდებელ ექსპერტთა შემადგენლობაში მოსახვედრად კანდიდატმა უნდა გაიაროს შესაბამისი გამოცდა და მიიღოს სერტიფიკატი.

6. არცთუ იშვიათად, მუნიციპალიტეტები საშტატო რიცხოვნების მატებას და შესაბამისად, ადმინისტრაციული ხარჯების ზრდას ახორციელებენ ა(ა)იპ-ების მიხედვით, რაც არაეფექტური ხარჯების მიზეზი ხდება. აუცილებელია მუნიციპალიტეტებში იდენტური ან საქმიანობის პროფილით შინაარსობრივად დაახლოებული მიმართულებების ა(ა)იპების გაერთიანება ერთი იურიდიული პირის დაქვემდებარებაში, რაც მნიშვნელოვნად შეამცირებს საბიუჯეტო დანახარჯებს;

7. ჩვენი აზრით, მიზანშეწონილია ა(ა)იპ-ების რაოდენობის რეგლამენტაცია მოსახლეობის რიცხოვნობასთან კონტექსტში, რისთვისაც შევიმუშავეთ და წარმოვადგინეთ სათანადო კრიტერიუმები. აღნიშნული ხელს შეუწყობს ფინანსური სახსრების ეფექტიანად გამოყენებას.

8. აუცილებელია ქვეყნის ტერიტორიული ერთეულების მიერ განხორციელებული საქმიანობის მიხედვით ყოველწლიური გამოკითხვების ჩატარება, რაც ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების რანჟირებას, „სუსტი ადგილების“ გამოვლენას და რესურსების მობილიზებას წარმოჩენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად (ასეთი გამოკითხვის აპრობაცია ჩვენს მიერ განხორციელდა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში).

9. რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის სფეროს ეფექტიანობის დასახასიათებლად მიზანშეწონილად მივიჩნევთ ჩვენს მიერ შემუშავებული სამი კოეფიციენტის შემოტანას („მუნიციპალური მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“, „რეგიონული მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“ და „საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი“).

10. აუცილებელია მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებადი ა(ა)იპ-ების სახელფასო სარგოების რეგულაცია მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად. ამისათვის საჭიროა განხორციელდეს ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა რანჟირება და სახელფასო სარგოების განსაზღვრა სათანადო კოეფიციენტების გამოყენებით, რომლის მოდელიც ქუთაისის მაგალითზე შემოთავაზებულია დისერტაციაში.

11. კვლევის ფარგლებში გამოვთვალეთ მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ინდექსი (I_{pa}), მოვახდინეთ მისი აპრობაცია ქუთაისის მუნიციპალიტეტისათვის და განვაზოგადეთ მიღებული შედეგები.

რეკომენდაციები

1. მიზანშეწონილად მიგვაჩნია საქართველოს მუნიციპალიტეტების რანჟირება განხორციელდეს საჯარო მმართველობის ინდექსის მიხედვით. იგი საშუალებას მოგვცემს

- ✓ გამოვავლინოთ ტრენდი და შევაფასოთ არსებული ტენდენციები დროის გარკვეულ შუალედში/საანალიზო პერიოდში;
- ✓ შედეგების საფუძველზე მივიღოთ სათანადო გადაწყვეტილებები გამოვლენილი პრობლემების გადასაჭრელად;
- ✓ მოვახდინოთ მუნიციპალურ ჭრილში პოლიტიკური ციკლის მიმდინარეობის ანალიზი.

2. საჯარო მოხელეთა მუშაობის ეფექტიანობის ასამაღლებლად აუცილებელია მათი რანჟირება - საჯარო მოხელეთათვის საკლასო ჩინების სისტემის რეალურად ამოქმედება კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

3. საჯარო მმართველობის ეფექტიანად წარმართვას მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ელექტრონული სისტემის გამოყენება მართვის პროცესში, კერძოდ შესრულებული სამუშაოს ანალიზისა და კონტროლის მიზნით. საჯარო მმართველობის სამსახურებში შიგაკონტროლის დანერგვისათვის შემოთავაზებულია Google Drive-ის გამოყენება;

4. პრაქტიკული დატვირთვა შეიძლება მიეცეს მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების რაოდენობის რეგლამენტაციის ჩვენს მიერ შემოთავაზებულ მოდელს. მისი საშუალებით შესაძლებელია მუნიციპალიტეტების რანჟირება 2 კრიტერიუმის (ბიუჯეტის მოცულობა, მოსახლეობის რიცხოვნობა) მიხედვით. წარმოდგენილი მოდელი

საშუალებას მოგვცემს მოვახდინოთ ეფექტიანი დაგეგმვა და მაქსიმალურად შევზღუდოთ სუბიექტივიზმი და პარალელიზმი ააიპ-ებთან მიმართებით.

5. რეგიონისა და მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის სფეროს ეფექტიანობის დასახასიათებლად შემოგვაქვს სამი კოეფიციენტი: „მუნიციპალური მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“, „რეგიონული მმართველობის ფინანსური უზრუნველყოფის კოეფიციენტი“ და „საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი“. ამ კოეფიციენტების დანერგვა, შემდგომში მათი შესწავლა-გაანალიზების მიზნით, ტენდენციების გამოვლენის, დაგეგმვის ორიენტირების განსაზღვრის და ოპტიმალური მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების საშუალებას მოგვცემს;

6. საქართველოს კანონს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ თან ახლავს დანართი (მატრიცა) რომელიც მიეყენება საბაზისო ხელფასიდან (1000 ლარი), 2018 წლის ხელფასის განსაზღვრის მიზნით. აღნიშნულ მატრიცაში კონკრეტული კოეფიციენტების განსაზღვრა ამცირებს სახელფასო ფონდის ელასტიურობას და ართულებს მატრიცით დადგენილი ხელფასის შემოსაზღვრას 2017 წლის სახელფასო ფონდის ფარგლებში. ჩვენი აზრით, სისტემის მოქნილობისათვის ბევრად უკეთესი იქნებოდა კონკრეტული თანამდებობისათვის, იერარქიული რანგის გათვალისწინებით დაწესებულიყო სახელფასო სარგოების ინტერვალები, რაც თავიდან აგვაცილებდა რიგ უხერხულობებს;

7. გაუმართლებლად მიგვაჩნია მუნიციპალიტეტის თვითმმართველობაში ფრაქციების თავმჯდომარის მოადგილეებისათვის სარგოების დანიშვნა, რაც პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტის სარგოზე (1100 ლარი) მაღალია;

8. აუცილებელია მოწესრიგდეს მუნიციპალიტეტში ფუნქციონირებადი ააიპ-ების სახელფასო სარგოები. ამისათვის თვითმმართველობებმა შეიძლება შეიმუშაონ და დაამტკიცონ ახალი რეგულაცია, რომელსაც შეიძლება საფუძვლად დაედოს „საჯარო დაწესებულებაში შრომის

ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონში მოტანილი განგარიშები და მათ მიერ საჯარო მოხელეთათვის განსაზღვრული სარგოები;

9. საჯარო მოხელის შეფასების პროცესში სუბიექტივიზმის შემცირების მიზნით თვითმმართველობებს ვთავაზობთ საჯარო მოხელისათვის კრიტერიუმის გამოთვლის მეთოდოლოგიას;

გამოყენებული ლიტერატურა

1. **ბოლაშვილი პ.**, მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები. საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსთან არსებული ესკისი, თბ., „ფორმა“, 2000.
2. **Арановский К.**, Государственное право зарубежных стран. М., 1999.
3. **ტოკვილი ა.**, დემოკრატია ამერიკაში. გრ.რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის გამომცემლობა. თბ. 2011.
4. **ზაუტაშვილი დ., ალფაიძე მ.** ადგილობრივი ბიუჯეტების გამჭვირვალობა. „ღია საზოგადოება-ახალი ქუთაისი“. ქუთაისი, 2007.
5. **White L.**, The study of public administration. NewYork: Macmillan, 1948.
6. **დენჰარტი რ., დენჰარტი ჯ.** საჯარო მართვა - მოქმედების კურსი. თბ., ილიაუნი. 2012.
7. **გურგენიძე ვ.** საჯარო პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა. თბ., „კალმოსანი“, 2014.
8. **დოლონაძე შ., იაშვილი გ.** საჯარო სამსახური საქართველოში: რეფორმები, გამოწვევები - ელექტრონული მთავრობა. თბ., „ცის ნამი“ 2013.
9. **Чиркин В.**, Публичное управление : учебник. М., 2004.
10. **Григорян Л.**, Народовластие в СССР. М., 1972.
11. **Байгин М.**, Государство и политическая власть. Саратов, 1972.
12. **Сиренко В.**, Проблемы интереса в государственном управлении. Киев, 1980.
13. **Югов А.**, Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: монография. Екатеринбург, 1999.
14. **Чиркин В.**, Система государственного и муниципального управления: учебник. М., «Юрист», 2005.
15. **Еремян А.**, Местное самоуправление, как децентрализованная форма организации публичной власти в государстве. Сб. науч. тр-ов конференции «Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно правовые вопросы», М., «Велби», 2006.
16. **Шибутани Т.** Социальная психология. М., 1969.
17. **კოლუაშვილი პ., რუსაძე ნ.** საჯარო მმართველობის სისტემის ფორმირების ზოგიერთი ტერიტორიული ასპექტი. ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა - 21-ე საუკუნის აქტუალური პრობლემები“, №1, 2018. გვ.34.
18. საქართველოს კონსტიტუცია, მუხლი 5. თბ. 1995. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/30346> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
19. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 2. თბ. 2014. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
20. **აბაშმაძე ვ.** საზღვარგარეთის ქვეყნების სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის საკითხები. თსუ, 1989.

21. **სილაგაძე ა.** ეკონომიკური დოქტრინები. თბ, 2010.
22. **ცაცანაშვილი მ.,** სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი ისტორია (პირველი ნაწილი). თსუ, თბ., 1995.
23. **მელქაძე ზ., ეზუგბაია ზ.,** მუნიციპალური სამართალი. თბ., „ფავორიტი“, 2002.
24. ქართლის ცხოვრება /ტექსტი დადგენილი ყველა ძირითადი ხელნაწერის მიხედვით ს. ყაუხჩიშვილის მიერ. ტ. I, სახელგამი თბ.,1955.
25. **მელიქიშვილი გ.** „საქართველოს ისტორიის ნარკვევები“. ტ. I, საქართველოს უმველესი დროიდან ახალი წელთაღრიცხვის IV საუკუნემდე/ გამომცემლობა „საბჭოთა საქართველო“ თბ., 1970.
26. **Чихладзе Л.,** Местное самоуправление и местное управление в Грузии: традиции и опыт. М., Nota Bene, 2005.
27. **ჯანელიძე ო.,** საქართველოს ახალი და თანამედროვე ისტორია. თბ. 2009.
28. საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა. თბ, 1988.
29. საქართველოს პარლამენტის ოფიციალური ვებ-გვერდი www.parliament.ge (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
30. **მჭედლიძე გ.,** ქუთაისის ახალი ისტორიის ნარკვევები. ქუთაისი, „სარანგი“, 1993.
31. **ათანელიშვილი თ.,** ეკონომიკური რეფორმები საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921 წწ.). ეკონ. მეცნ. კანდიდატის სამეცნ. ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაცია.
<http://www.nplg.gov.ge/dlibrary/collect/0002/000363/Atanelishvili%20T.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
32. **Пешин Н.,** Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М.: „Статут“, 2007.
33. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах: уч. пос./ под. ред. **А.С. Прудникова** – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
34. **Петров А.П.** Конституционное право. Минск, „Амалфея“, 2011.
35. **Еремян В., Чихладзе Л.** Публичная власть, как механизм взаимодействия государственных органов и местного самоуправления. „Nota Bene“, 2012.
36. Local Government in Europe: Trends and Developments. – Hound mills, 1991.
37. **Божья-Воля А.,** Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы / Вопросы государственного и муниципального управления. №2. 2009.
38. **Леонов В.,** Формирование системы публичного управления социально-экономическим развитием территории. Диссертация на соиск. уч. степ. канд. экон. наук. Новосибирск, 2012.
39. **Прядкина Н.,** Зарубежный опыт управления социально- экономическим развитием территории. Вестник ОГУ, №8 (144), август, 2012.

40. **Чихладзе Л.**, Конституционное право зарубежных стран. М., 2005.
41. ადგილობრივი თვითმმართველობის ადმინისტრაციული მოწყობა-სამოქალაქო საზოგადოების ხედვა. თბ., კავკასიური ინსტიტუტი (CIPDD), 2009.
42. **Свешников М.И.**, Основы пределы самоуправления. -СПБ, 1992.
43. **Ведель Ж.**, Административное право Франции. М., 1973.
44. გერ-ის სახელმწიფო სტატისტიკის ოფიციალური ვებგვერდი <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/PublicFinanceTaxes/PublicFinance/ExpenditureRevenuePublicBudgets/Tables/Revenue.html> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
45. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური www.geostat.ge
46. **Халилова М., Романова Ю.** Эффективность публичного управления в Российской Федерации//Управление экономическими системами: электронный научный журнал <http://www.uecs.ru/uecs61-612014/item/2703-2014-01-15-08-42-13> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
47. **Hood C., Dixon R., Beeston C.** Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance // International Public Management Journal. Vol. 11. №3. 2008.
48. **დოლიძე ნ.**, ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში. <https://gipa.ge/uploads/files/npm%20in%20developing%20countries.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
49. **Русадзе Н.**, «К вопросу о реформах и тенденциях в государственном управлении в грузии». Журн. «Актуальные проблемы экономики, социологии и права», №2, 2017.
50. **რუხაძე ვ.**, საქართველოს ახალი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული მოწყობა: ქართული სახელმწიფოს გადაუდებელი ამოცანა. <http://accent.com.ge> (გამოქვეყნდა 22.03.2016, უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
51. The World Bank, Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgia's Reforms, 2012.
52. სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსთვის“ <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2726044/0/ge/doc> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
53. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 1 მარტის №223 განკარგულება, თბ. 2013. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2209502> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
54. **აბაშიძე ა.**, საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები“ (პოლიტიკის მეცნ. დოქტორის აკად. ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაცია. ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, თბ., 2016.

- <https://iliauni.edu.ge/uploads/other/37/37050.pdf>. (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
55. საჯარო სამსახურის ბიურო - <http://www.csb.gov.ge>
56. საჯარო სამსახურში ვაკანსიების ვებგვერდი - www.hr.gov.ge
57. საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი - 2020. http://gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=423&info_id=49307 (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
58. საჯარო სამსახურის ბიუროს 2015 წლის ანგარიში. [http://csb.gov.ge/uploads/2015 GEO web.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/2015_GEO_web.pdf) (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
59. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის თბ. 2014. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2496959/0/ge/pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
60. „საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2016 წლის ანგარიში“, <http://csb.gov.ge/uploads/2017book.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
61. <http://www.heritage.org/index/visualize?cnts=georgia> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
62. „საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2017 წლის ანგარიში“, <http://csb.gov.ge/uploads/2017.docx> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
63. **Клиш Н.**, Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих <https://www.hse.ru/search> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
64. **Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.** The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues. The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team. Policy Research Working Paper № 5430. 2010 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGI.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
65. **Жильцов В.**, Государственная служба: показатели и критерии эффективности функционирования. РАГС, 2010.
66. **Ахременко А., Юрескул Е.**, Эффективность государственного управления: политологический и экономический подходы. журн. „Общественные науки и современность“. №1, 2013. [http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193349/Axremenko_77-88 .pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/2015/05/05/1251193349/Axremenko_77-88.pdf) (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
67. **Wilson W.**, The study of public administration. Politics science quarterly 2 (june 1987).
68. **Рябухин С.**, Аудит эффективности. М., Экономика, 2009.

69. Клименко А., Клищ Н., Можно ли сэкономить на бюрократии? ж., „Вопросы государственного и муниципального управления“, 2013. № 3.
70. Илларионов А., Пивоварова Н., Размеры государства и экономический рост. Вопросы Экономики №9, М.: 2002.
71. ხადური ნ., საბიუჯეტო ფედერალიზმი და დეცენტრალიზაცია. რესპუბლიკური ს/პ კონფერენციის „გამჭვირვალე ადგილობრივი ბიუჯეტი“ შრომათა კრებული, ქუთაისი, 2008.
72. ჩიხლაძე ნ., რუსაძე ნ., ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები. საერთაშორისო ს/პ კონფერენციის "თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები – 2015" შრომების კრებული. ქუთაისი, 2015. <http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNikoloz.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
73. Клищ Н.Н. Повышение результативности деятельности государственных служащих. Дис. на соиск. Уч. Степ. к.э.н., МГУ, 2006.
74. საქართველოს მთავრობის დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ (№220, 28.04.2017), თბ. 2017. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
75. „საჯარო სამსახურის ბიუროს 2013/14 წლის ანგარიში“ გვ.48-50; http://csb.gov.ge/uploads/Annual_Report_2013-214_opt.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018) ; „საჯარო სამსახურის ბიუროს 2015 წლის ანგარიში“, http://csb.gov.ge/uploads/2015_GEO_web.pdf; „საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2016 წლის ანგარიში“, გვ.20. <http://csb.gov.ge/uploads/2017book.pdf> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018)
76. ცხრილი შედგენილია ჩვენს მიერ საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიშების მიხედვით <http://csb.gov.ge> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018);
77. რუსაძე ნ., „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამალგების საკითხისათვის (ტერიტორიული ასპექტები)“. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“ შრომების კრებული. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი, 2017 წლის 19-20 მაისი.
78. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 21 ივნისი 2016 <http://www.transparency.ge/blog/27-munitsipalitetshi-shromis-anazghaurebis-kharjebi-kanonit-gansazghvrul-odenobaze-metia> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018);
79. საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი. საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულები. ცალკეული ეკონომიკური და ფისკალური ინდიკატორების მიმოხილვა. თბ., 2016.

- http://pbo.parliament.ge/media/k2/attachments/adgilobrivi_tvitmmartveli_erteulebi_2015.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018);
80. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) კვლევა- თბილისის საკრებულოს ბიუროკრატია. <https://idfi.ge/ge/tbilisi-city-assembly-bureaucracy> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018);
81. ბიუჯეტის ხარჯების რამდენ პროცენტს ხარჯავენ ადგილობრივი თვითმმართველობები შრომის ანაზღაურებაზე. <http://factcheck.ge/article/biujetis-ramden-protsepts-kharjaven-adgilobrivi-thvithmmarthvelobebi-shromis-anazghaurebaze/> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018);
82. ლავთაძე გ., ჩიხლაძე ნ., იმერეთის მხარის ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები, მონოგრაფია, ქუთაისი, 2009.
83. საქართველოს მთავრობის დადგენილება „სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის დებულების დამტკიცების შესახებ“ (№308, 29.11.2013) თბ. 2013. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2097940> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
84. საქართველოს მთავრობის დადგენილება „საქართველოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულის-გუბერნატორის ადმინისტრაციის საშტატო განრიგისა და მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოების განაკვეთების დამტკიცების შესახებ“ (№97, 21.01.2014). თბ. 2014. საკანონმდებლო მაცნე <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3018452> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
85. სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის ადმინისტრაციული სამსახურის მასალები
86. „იმერეთის რეგიონის განვითარების სტრატეგია 2014-2021“. http://mrdi.gov.ge/sites/default/files/imeretis_regionis_ganvitarebis_strategia_2014-2021_clebistvis_0.pdf (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
87. http://geostat.ge/?action=page&p_id=472&lang=geo (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
88. http://geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
89. <http://geostat.ge> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
90. შერგელაშვილი თ., 2014 წელს დაწყებული მუნიციპალიტეტის ტერიტორიული ცვლილებების გაგრძელება ქვეყნის განვითარებისთვის უაღრესად მნიშვნელოვანია <http://droa.ge/?p=4143> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
91. რუსაძე ნ., „მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების საკითხისათვის“. ჟურნ. „ინოვაციური ეკონომიკა და მართვა“, №4, 2017. გვ. 257-262. <http://nier.ge/images/Rusadze.pdf>

92. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 22 მარტი 2016.
<http://www.transparency.ge/blog/administratsiuli-kharjebis-zrda-imeretis-munitsipalur-aaipebshi> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
93. დიდი ეკონომიკური თათბირი იმერეთში. საქართველოს პრეზიდენტის გამგებლობაში არსებული ოფიციალურ გამოცემათა სამსახურის იმერეთის რეგიონული ბიურო. ქუთაისი, 2002.
94. ღავთაძე გ., მმართველობის დეცენტრალიზაცია ევროპაში და თანამედროვე რეგიონული პოლიტიკა. რესპუბლიკური სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „გამჭვირვალე ადგილობრივი ბიუჯეტი“ შრომათა კრებული, ქუთაისი, 2008.
95. ჩიხლაძე ნ., საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების ფისკალური ავტონომიის გაფართოების საკითხისათვის. სსკ „გლობალიზაცია, მსოფლიო კრიზისი და სამხრეთ კავკასია“. შრ. კრებული. ქუთაისი, 2009.
96. საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი, მუხლი 90. საკანონმდებლო მაცნე
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/91006> (უკანასკნელად შემოწმებულია 19.03.2018).
97. რუსაძე ნ., დამოუკიდებელი ექსპერტების როლი საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლებაში. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „ეკონომიკა, ბიზნესი და ტურიზმი: აქტუალური პრობლემები, მიღწევები და ინოვაციები“ შრომების კრებული. ქუთაისი, 2017 წლის 11-12 ნოემბერი. გვ. 210-214.
<https://drive.google.com/file/d/0B6LstHrbM1gzMEpSZ0lqZEpxbzF2ZWtEa1ZQT2lMSUpTaXQ0/view>
98. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (№100, 24.06.2015) „ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მიერ დაფუძნებულ ააიპ-ებში ვაკანტურ თანამდებობათა დაკავების წესის დამტკიცების შესახებ“; სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის განკარგულება „სახელმწიფო რწმუნებულის გუბერნატორის ადმინისტრაციის საჯარო მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის შექმნის შესახებ“ (12.04.2014.)