

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

ხელნაწერის უფლებით

ნანა რუსაძე

საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი
მიმართულებები
(იმერეთის რეგიონის მაგალითზე)

დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად
წარდგენილი დისერტაციის

ავტორ ეფერ ატი

სადოქტორო პროგრამა „საჯარო მმართველობა“

შიფრი 1109

თბილისი, 0175, საქართველო

2018 წელი

სამუშაო შესრულებულია საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტში
ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი
მმართველობისა და ელექტრონული ბიზნესის დეპარტამენტი

ხელმძღვანელი: პროფესორი **ჰაატა კოლუაშვილი**

რეცენზენტები:

დაცვა შედგება ----- წლის ”-----” -----, ----- საათზე
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების
ფაკულტეტის საუნივერსიტეტო სადისერტაციო საბჭოს კოლეგიის
სხდომაზე

კორპუსი -----, აუდიტორია -----

მისამართი: 0175, თბილისი, კოსტავას 77.

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება სტუ-ს ბიბლიოთეკაში, ხოლო
ავტორეფერატისა - ფაკულტეტის ვებგვერდზე

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი:

სტუ-ს ასოც. პროფესორი

/ლ. ბერიკაშვილი/

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 БІРВН 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 the effectiveness of public administration of municipality, there has been proposed the use 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.

It is noteworthy that the 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.

ნაშრომის ზოგადი დახასიათება:

საკვლევი თემის აქტუალურობა: 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. **შემუშებულია** 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** კრიტერიუმის 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 დირექტულება. 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.

ნაშრომის მოცულობა და სტრუქტურა: მოცემული დისერტაცია მოიცავს კომპიუტერზე აკრეფილ 154 გვერდს. მისი ტექსტი შედგება: შესავალის, ლიტერატურის მიმოხილვის, სამი თავის, დასკვნებისა და გამოყენებული

ლიტერატურის ნუსხისგან. აგრეთვე დისერტაციას ერთვის დანართი, რომელშიც წარმოდგენილია კითხვარი. ნაშრომის შინაარსი შემდეგია:

შესავალი

ლიტერატურის მიმოხილვა

თავი 1. საჯარო მმართველობა და მისი ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკა

1.1. საჯარო მმართველობის სისტემა - ტერიტორიული ასპექტები

1.2. საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემის ფორმირების ისტორიული წანამდღვრები

1.3. საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული განვითარების საზღვარგარეთული გამოცდილება

თავი 2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კონცეპტუალური საკითხები

2.1. საჯარო მმართველობის რეფორმები და ტენდენციები საქართველოში

2.2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის პროცესისადმი კონცეპტუალური

მიდგომა - ტერიტორიული ასპექტები

თავი 3. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების

პრობლემები - ტერიტორიული კონტექსტი

3.1. იმერეთის რეგიონი, როგორც საჯარო მმართველობის ანალიზის ობიექტი

3.2. საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის გაზრდის პერსპექტივები რეგიონულ და მუნიციპალურ ჭრილში

დასკვნები

გამოყენებული ლიტერატურა

დანართი

ნაშრომის ძირითადი შინაარსი

ნაშრომის შესავალში დასაბუთებულია თემის აქტუალობა და მოცემულია პრობლემის შესწავლის მდგომარეობა, დასახულია კვლევის მიზანი და ამოცანები, კვლევის საგანი და მეთოდები. წამოდგენილია ნაშრომის მეცნიერული სიახლე და პრაქტიკული მნიშვნელობა.

ნაშრომის ლიტერატურის მიმოხილვაში ნაჩვენებია, რომ უკანასკნელ წლებში, მსოფლიოს მასშტაბით, საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის საკვანძო საკითხების შესწავლას არაერთი საინტერესო ნაშრომი მიეძღვნა. თანამედროვე საზღვარგარეთის მეცნიერების ნაშრომები ქმნიან მნიშვნელოვან სამეცნიერო თეორიულ ბაზას, თუმცა ეს ყველაფერი ქართულ პრაქტიკაში ნაკლებად არის გაანალიზებული და გამოყენებული.

ნაშრომის პირველ თავში - „საჯარო მმართველობა და მისი ტერიტორიული სისტემის სპეციფიკა“ განხილულია საჯარო მმართველობის სისტემის ტერიტორიული ასპექტებთან დაკავშირებული საკითხები.

კაცობრიობის განვითარების ისტორია ცხადყოფს, რომ პირველი სახელმწიფოების ჩამოყალიბებას თან ახლავს მათ ტერიტორიებზე თემების ფორმირება, რომლებიც გარდაიქმნებიან სახელმწიფო ადმინისტრაციულ ერთეულებად, ხოლო თვითმმართველი საზოგადოება - ქალაქის ან სოფლის ტიპის მოსახლეობად. სახელმწიფოებრივი განვითარების ისტორიული ფაქტები ცხადყოფენ, 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.

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.

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.

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.

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. ერთი კონსტიტუციური ნორმები და მეორე რეალურ ცხოვრებაში მოქმედება და მოღვაწეობა. ხელისუფლების სიძლიერე მისდამი ხალხის ნდობაშია და არა

მაღოვანი სტრუქტურების ძლიერებაში. რაც უფრო მეტია ნდობის ვოტუმი ხალხისგან, მით უფრო ფართოა და თავისუფალი მოქმედების არეალი.

რეალურ ვითარებაში საქართველოს ტერიტორიული მოწყობა ასიმეტრიულია. საქართველოს ტერიტორიულმა მოწყობამ კონსტიტუციის თანახმად, საბოლოო სახე ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქართველოს იურისდიქციის სრულად აღდგენის შემდეგ უნდა მიიღოს.

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.

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. 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.

ნაშრომის მეორე თავში – „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კონცეპტუალური საკითხები“ საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმებისა და ტენდენციების ფომზე განხილულია საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის კონცეფცია და კონკრეტული მიდგომები.

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმამ რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში მსოფლიოს მრავალი ქვეყანა მოიცვა და ხშირად მისი განხორციელებას უფრო მოდურ ტენდენცადაც კი აღიქვამდნენ აკადემიურ წრეებში, ვიდრე საჯარო სექტორის ეფექტურ გარდაქმნად.

საჯარო სამსახურის ეფექტიან ფუნქციონირებას ძალზე დიდი მნიშვნელობა აქვს თანამედროვე ცივილიზებული ინსტიტუტების ფორმირების საქმეში. ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში საქართველოში პერმანენტულად მიმდინარეობს საჯარო სამსახურის რეფორმა, რომელიც სასურველისაგან ჯერ კიდევ შორსაა.

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 ბანკმა საქართველოში „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ განხორციელებული წარმატებული რეფორმები სხვა ქვეყნებშიც მისაღებად და განხორციელებად დასახელდა.

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

ნაწილში რეფორმის მიზანია ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც დამსახურების პრინციპზე იქნება დაფუძნებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია იძლევა ასევე იმ საკითხების ვრცელ ანალიზს, რომელიც უკავშირდება მდგრადობას.

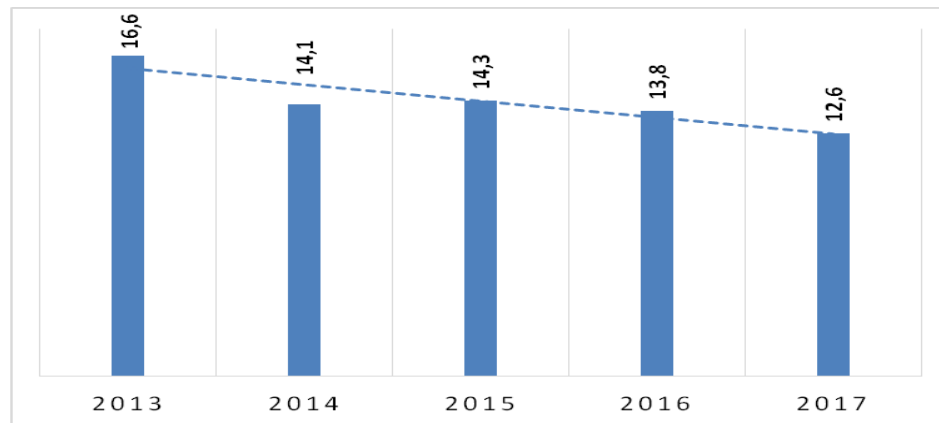
ბოლო წლებში მიმდინარე ცვლილებების დასახასიათებლად და დინამიკაზე დაკვირვების მიზნით, გამოვთვალეთ 1000 მოქალაქეზე საჯარო მოსამსახურეთა რიცხოვნობა.

როგორც ნახაზი გვიჩვენებს (იხ.ნახ. №1), 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.

ნახაზი №1

საჯარო მოსამსახურე საქართველოს 1000 მოქალაქეზე 2013-2017

წლებში



პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში დასაქმებულთა რიცხოვნობის ანალიზი საშუალებას იძლევა დავასკვნათ, რომ მოქალაქეთა რიცხოვნობასთან თანაფარდობაში საჯარო მოხელეთა რაოდენობა საქართველოში ერთ-ერთი მაღალი მაჩვენებლით ხასიათდება. ეს კიდევ უფრო მნიშვნელოვანს ხდის ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტური სისტემის დანერგვას.

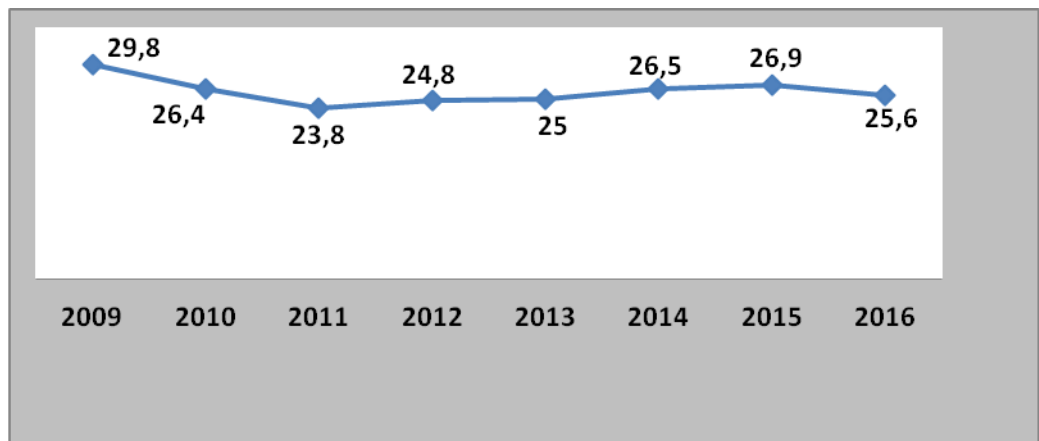
სახელმწიფო სამსახურის ეფექტიანობის შეფასება მჭიდროდ უკავშირდება საჯარო სამსახურში საქმიანობის შეფასებას, რომელსაც

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. 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.

ნახაზი №2

სახელმწიფოს ზომის დინამიკა საქართველოში 2009-2016 წლებში (%)¹



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 (იხ.ნახ.2).

¹ გრაფიკი აგებულია ჩვენს მიერ სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ოფიციალურ ვებგვერდზე (www.geostat.ge) განთავსებული ინფორმაციის მიხედვით.

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.№1).

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

ცხრილი №1

საჯარო სტრუქტურებში დასაქმებულთა რიცხოვნობა 2014-2016 წლებში (კაცი)²

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

საგულისხმოა, რომ შემცირებები გაგრძელდა 2017 წელსაც, თუმცა არათანაბრად რეგიონების მიხედვით. თვითმმართველობებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობა 2016 წელთან შედარებით 2313 კაცით (19,5%) შემცირდა.

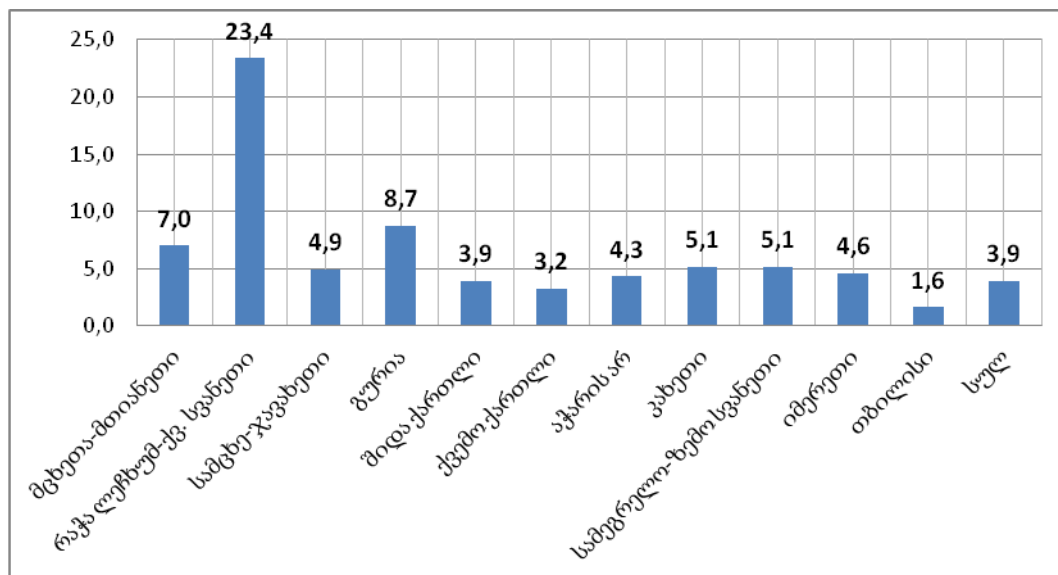
რეგიონული დიფერენციაციიდან გამომდინარე, შევისწავლეთ ის განსხვავებები, რაც შეიძლებოდა არსებულიყო რეგიონებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეების რიცხოვნობას შორის მათ მიერ განხორციელებული მომსახურების არეალის გათვალისწინებით, მოსახლეობის რიცხოვნობის მიხედვით. კერძოდ, გავაანალიზეთ ცალკეული რეგიონების

² ცხრილი შედგენილია ჩვენს მიერ საჯარო სამსახურის ბიუროს 2013-2017 წლების ანგარიშების მიხედვით (www.csb.gov.ge)

თვითმმართველობებში დასაქმებულთა მომსახურების მოცულობები იმის მიხედვით, თუ რამდენი მოხელე ემსახურება 1000 მცხოვრებს.

ნახაზი №3

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



მუნიციპალიტეტის საჯარო ადმინისტრირების ეფექტიანობის შეფასებისათვის გამოვიყენეთ ინდექსის შერჩევის მეთოდი.

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. №2).

მუნიციპალიტეტის საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ერთ-ერთ ძირითადი საზომად შეიძლება ჩაითვალოს სისტემაში დასაქმებულთა საკვალიფიკაციო კოეფიციენტი.

ცხრილი №2

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

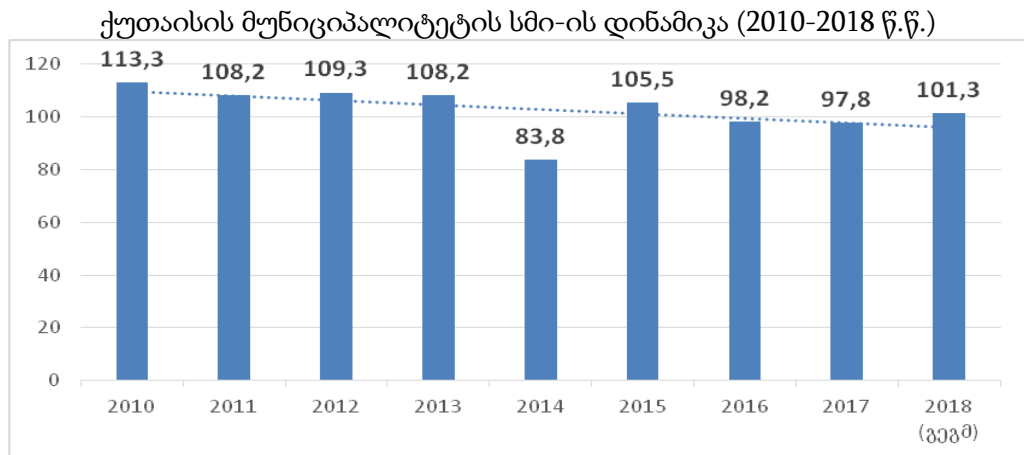
i- ნომ- ერი	მნიშვნე ლობა	მაჩვენებელი/ წელი	2014	2015	2016	2017	2018
1	X ₁ (t)	დასაქმებულთა რიცხოვნობა (კაცი)	342	355	359	371	346
2	X ₂ (t)	სახელფასო ფონდი (ათასი ლარი)	3611	4120,5	4407,8	4123,5	4451.2
3	X ₃ (t)	წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების დაფინანსება (ათასი ლარი)	8685,5	8560,6	7395,8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

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, - N₁ არის საჯარო სამსახურში 5 წელზე მეტი სამუშაო სტაჟის მქონე მომუშავეთა რაოდენობა;



N₂ - დოქტორის აკადემიური ხარისხის მქონე მომუშავეთა რაოდენობა;

N₃ - იმ მომუშავეთა რაოდენობა, რომლებმაც თავიანთი საჯარო თანამდებობის მიხედვით არანაკლებ ორჯერ გაიარეს ტრენინგი/გადამზადება/საკვალიფიკაციო კურსი და ადასტურებენ სერტიფიკატით;

N₄ - იმ მომუშავეთა რაოდენობა, რომლებიც ფლობენ უცხო ენის ცოდნის სერტიფიკატს;

N_t - მომუშავეთა საერთო რაოდენობა.

საჯარო მმართველობის ინდექსი (I_{pa}) და საკვალიფიკაციო კოეფიციენტის (K_{qu}) დინამიკა ქუთაისის მუნიციპალიტეტში³

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.

ნაშრომის მესამე თავში - „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების პრობლემები იმერეთის რეგიონში“ განხილულია იმერეთი, როგორც საჯარო მმართველობის ანალიზის ობიექტი და ანალიზის

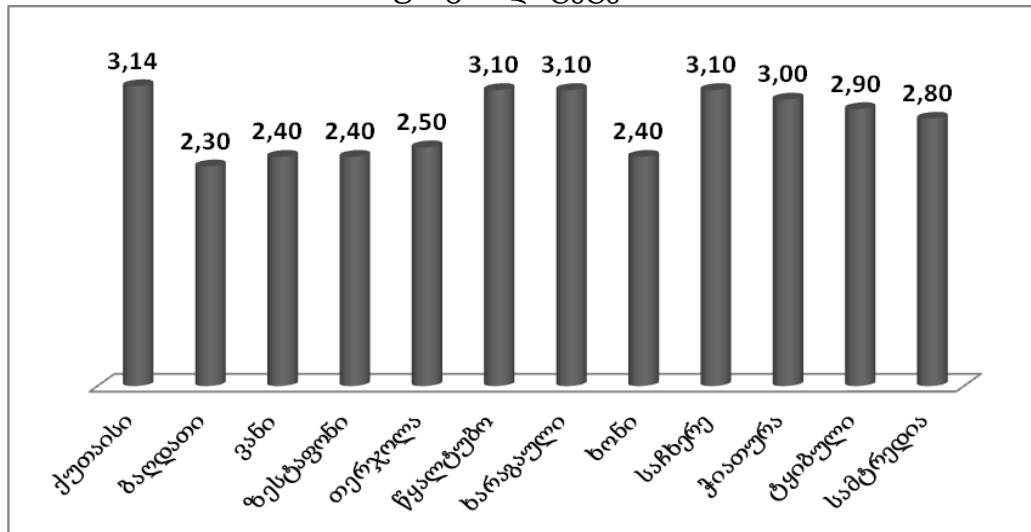
³ ცხრილი შედგენილია ჩვენს მიერ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის მასალების მიხედვით

საფუძველზე განსაზღვრულია ღონისძიებათა კომპლექსი ეფექტიანობის ასამაღლებლად.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების მიზნით (სულ 14 პარამეტრი) ჩატარებული გამოკითხვის შედეგების დემონსტრირება.

ნახაზი №5

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში მოსახლეობის კმაყოფილების დონის განსაზღვრა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში

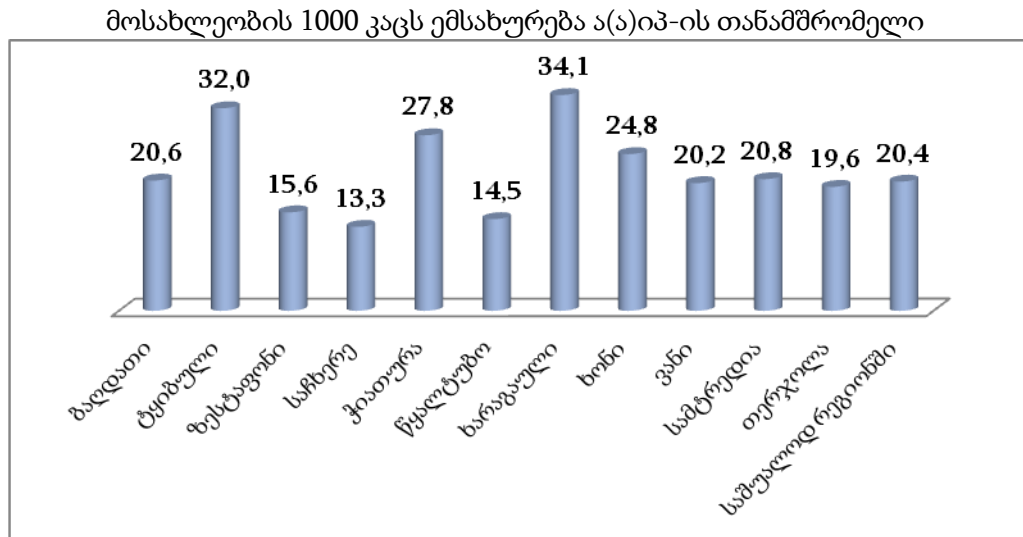


როგორც ანალიზმა ცხადყო, მუნიციპალიტეტებში ჯერ კიდევ ძალზე მაღალია „ადმინისტრაციული ხარჯები“, რაშიც საკუთარი წვლილი არაკომერციულ არამოგებიან იურიდიულ პირებსაც (ააიპ) შეაქვს. ჩვენს მიერ ჩატარდა იმერეთის მუნიციპალიტეტების ა(ა)იპ-ების ფუნქციონირების ანალიზი. ნაცვლად იმისა, რომ მომხდარიყო ოპტიმიზაცია და ეფექტიანი გამხდარიყო მათი ფუნქციონირება, ბოლო წლებში რეგიონის მუნიციპალიტეტებში სახეზე გვაქვს თანამშრომელთა რიცხოვნობის მატება ამ სტრუქტურულ ერთეულებში.

ააიპ-ებში დასაქმებულთა არარაციონალურ გადანაწილებაზე მიუთითებს ასევე ორი მაჩვენებელი: საშუალოდ ერთ ა(ა)იპ-ში

დასაქმებული და თანამშრომელთა რაოდენობა, რომლებიც მოსახლეობის 1000 კაცს ემსახურებიან.

ნახაზი №6



ჩვენს მიერ შემუშავდა მუნიციპალიტეტებში ა(ა)იპ-ების რაოდენობის რეგლამენტაციის მოდელი (იმერეთის ტერიტორიული ერთეულების მაგალითზე). მუნიციპალიტეტების რანჟირებას საფუძლად 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.№4). თითოეული მათგანის მიხედვით განვსაზღვრეთ ააიპ-ების რაოდენობა (7-დან 17-მდე) და სარეზერვო რაოდენობა (1-დან 3-მდე).

რანჟირების შემდეგ უნდა მოხდეს სარეკომენდაციო საშტატო ერთეულების რაოდენობის გამოთვლა. გამოთვლის მეთოდოლოგიამ უნდა

გაითვალისწინოს არსებული მეთოდოლოგია და პრაქტიკული გამოცდილება.

ჩვენს მიერ შემოთავაზებულია შემდეგი ფორმულა:

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

ცხრილი №4

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

სადაც Q - არის სარეკომენდაციო საშტატო ერთეულების რაოდენობა

B_i - არის საბაზისო საშტატო 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;

არსებობს B_i -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.

ცხრილი №5

რანჟირებულ მუნიციპალიტეტებში ააიპ-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				
7	ბიბლიოთეკების გაერთიანება	მუზეუმები და ბიბლიოთეკები	მუზეუმები და ბიბლიოთეკები		
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				
11	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი, სამხატვრო სტუდია)	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი, სამხატვრო სტუდია)	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი, სამხატვრო სტუდია)	ახალგაზრდული ცენტრი (მ/ა სახლი, ნატურალისტთა სახლი, სამხატვრო სტუდია, სამუსიკო სკოლა)	5
12	მუსიკალური სკოლა				
13	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	7
16	მუნიციპალური ტრანსპორტი				
17	უპატრონო ცხოველთა მოვლა				

კერძოდ, მიზანშეუწონელია სხვადასხვა ა(ა)იპ-ში სახელფასო სარგოები სუბიექტივიზმს ეფუძნებოდეს და არ არსებობდეს ერთიანი წესი.

ცხრილი №6

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

აიპ-ის თანამდებობა	მუნიციპალიტეტის მერიაში			კოეფიციენტი
	თანამდებობა	თანამდებობრივი რანგი	სარგო (ლარი)	
აიპ-ის ხელმძღვანელი	სამსახურის ხელმძღვანელი	I რანგი/მაღალი მმართველობითი დონე	2200	0,7-0,8
აიპ-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

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

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

$$K_{\text{მუშ}} = \frac{M}{V} \times 100\%$$

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.

$$K_{რგ} = \sum G / V \times 100\%$$

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

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.

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.

დასკვნები

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. ტერიტორიულ ერთეულებში აუცილებელია იდენტური ან შინაარსობრივად დაახლოებული მიმართულებების ა(ა)იპების ერთი იურიდიული პირის ქვეშ გაერთიანება, 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 მიზანშეწონილია შემოვიტანოთ 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.

ნაშრომის აპრობაცია. ნაშრომის ძირითადი დებულებები მოხსენებების სახით წარმოდგენილი იყო საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკულ კონფერენციებზე - თემებზე: „თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები – 2015" (აწსუ, 2015), „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“ (სტუ, 2017), „ეკონომიკა, ბიზნესი და ტურიზმი: აქტუალური პრობლემები, მიღწევები და ინოვაციები“ (ქუთაისის უნივერსიტეტი, 2017). შესრულებულ იქნა ორი სასემინარო ნაშრომი და კვლევის შედეგების აპრობაცია განხორციელდა სამ კოლოკვიუმში:

I კოლოკვიუმი - „საჯარო მმართველობის ტერიტორიული სისტემა და მისი ფორმირების ისტორიული წანამძღვრები“. 2017 წლის 22 თებერვალი.

II კოლოკვიუმი - „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის უზრუნველყოფის კონცეპტუალური საკითხები“. 2017 წლის 12 ივლისი.

III კოლოქვიუმი - „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები - ტერიტორიული კონტექსტი“ 2018 წლის 22 თებერვალი.

დისერტაცია განხილული იქნა საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტის ბიზნესის ადმინისტრაციის დეპარტამენტის პროფესორ-მასწავლებლების, დოქტორანტებისა და მაგისტრების ერთობლივ სხდომაზე.

კვლევის შედეგების აპრობაცია აგრეთვე განხორციელდა სტუ საჯარო მმართველობის პრობლემათა კვლევების ინსტიტუტის (RIPA) მიერ ორგანიზებულ სემინარზე (9.03.2018).

ნაშრომში ფორმულირებული ძირითადი დებულებები ასახულია ავტორის მიერ გამოქვეყნებულ შემდეგ ოთხ პუბლიკაციაში:

1. რუსაძე ნ., ჩიხლაძე ნ., - „საბიუჯეტო ინვესტიციების როლი რეგიონის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებაში“. ჟურნ. „ბიზნეს ინჟინერინგი“, №3, 2015. გვ.152-158.
<https://drive.google.com/file/d/0B3PZSQNPT43SWUtLSUuszbxh6VFE/view?pref=2&pli=1>
2. 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>
3. Русадзе Н., - «К вопросу о реформах и тенденциях в государственном управлении в грузии». Журн. «Актуальные проблемы экономики, социологии и права», №2, 2017. გვ. 74-78. ჟურნალის რეფერირებული მასალა განთავსებულია საერთაშორისო სამეცნიერო ელექტრონულ ბიბლიოთეკაში: <http://elibrary.ru>
https://elibrary.ru/download/elibrary_29027842_85164010.pdf

4. კოლუაშვილი პ., რუსაძე ნ., საჯარო მმართველობის სისტემის ფორმირების ზოგიერთი ტერიტორიული ასპექტი. ჟურნ. „სოციალური ეკონომიკა - XXI საუკუნის აქტუალური პრობლემები“. №1, 2018. გვ. 28-32.

<https://drive.google.com/file/d/11LeDK4qfDExWWM4KFhvLfUk6nQ6-T7x3/view>

დისერტაციის ძირითადი დებულებები წარდგენილი იყო შემდეგ საერთაშორისო სამეცნიერო და სამეცნიერო-პრაქტიკულ კონფერენციებზე:

1. რუსაძენ., ჩიხლაძე ნ., „ადგილობრივი თვითმმართველობის ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი ასპექტები“. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „თანამედროვე განვითარების ეკონომიკური, სამართლებრივი და სოციალური პრობლემები – 2015“ შრომების კრებული. ქუთაისი, 2015. http://atsu.edu.ge/EJournal/BLSS/eJournal/Papers/Economy/ChikhladzeNiko_loz.pdf
2. რუსაძე ნ., „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების საკითხისათვის (ტერიტორიული ასპექტები)“. საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის „გლობალიზაცია და ბიზნესის თანამედროვე გამოწვევები“ შრომების კრებული. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი, 2017 წლის 19-20 მაისი. გვ. 303-310.
3. 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/0B6LstHrbM1gzMEpSZ0lqZEpXbzF2ZWtEa1ZQT2lMSUpT aXQ0/view>