

მუნიციპალური მენეჯმენტის სრულყოფის მიმართულებები საქართველოში

ვაჟა ზეიკიძე, გიორგი მაისურაძე,
ნატალია ელგენდარაშვილი, ცირა ელგენდარაშვილი
სტუ აკადემიური დოქტორები

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია ქვეყნის მუნიციპალური ფინანსური, საოპერაციო და ტექნიკური, ადამიანური რესურსების მენეჯმენტის საკითხთა ფართო წრე, რომლებიც ერთმანეთს ავსებენ და აქტუალურს ხდიან მუნიციპალურ მენეჯმენტს თანამედროვე პირობებში. გათვალისწინებულია განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება, რომელიც გვიჩვენებს, რომ მუნიციპალური მართვის პრობლემის განხილვის დროს აუცილებლად უნდა იქნეს დაცული მოვლენათა კომბინირებული ანალიზის პრინციპი, რომლის თანახმადაც დასახული ღონისძიებების ეფექტი შეფასებული უნდა იქნას მისი გავრცელების მთელ არეალში, მუნიციპალური მენეჯმენტის ყველაზე დაბალი დონიდან სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს დონემდე. დახასიათებულია მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციული სტრუქტურის ფორმირების დროს მხედველობაში მისაღები დარგობრივი სამსახურების თავისებურებანი, რომელიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებიდან და ფუნქციონალური სამსახურების შექმნის სპეციფიკიდან.

საკვანძო სიტყვები: მუნიციპალური მენეჯმენტი, მერია, გამგეობა, ადგილობრივი თვითმმართველობა.

შესავალი

მუნიციპალურ მენეჯმენტს ადგილობრივ თვითმმართველობებში უმნიშვნელოვანესი ფუნქცია აკისრია. თვითმმართველობათა აღმასრულებელი რგოლი უშუალოდ მონაწილეობს ადგილებზე მმართველობის განხორციელებაში და, მეორეს მხრივ, გვევლინება ადგილებზე სახელმწიფო პოლიტიკის გა-

მტარებელ ორგანოდ. აღნიშნული გარემოება ნათლად მიუთითებს მენეჯმენტის როლზე მუნიციპალურ სტრუქტურებში.

მუნიციპალური ფინანსური, საოპერაციო და ტექნიკური, ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი მოიცავს საკითხთა ფართო წრეს, რომლებიც ერთმანეთს ავსებენ და აქტუალურს ხდიან მუნიციპალურ მენეჯმენტს თანამედროვე პირობებში. განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ მუნიციპალური მართვის პრობლემის განხილვის დროს აუცილებლად უნდა იქნეს დაცული მოვლენათა კომბინირებული ანალიზის პრინციპი, რომლის თანახმადაც დასახული ღონისძიებების ეფექტი შეფასებული უნდა იქნეს მისი გავრცელების მთელ არეალში მუნიციპალური მენეჯმენტის ყველაზე დაბალი დონიდან, სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლეს დონემდე. 2014 წლის თებერვალში „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ მიღებითა და ამოქმედებით მნიშვნელოვნად შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არსებული ინსტიტუციური სტრუქტურა, რომელიც უპირველეს ყოვლისა შეეხო თვითმმართველობათა აღმასრულებელ რგოლს. ამ კოდექსით აღმასრულებელ ორგანოდ განისაზღვრა უშუალოდ გამგებელი (მერი), ხოლო გამგეობა (მერია) გახდა გამგებლის (მერის) დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურა, რომელიც უზრუნველყოფს გამგებლის (მერის) უფლებამოსილების განხორციელებას. მოსახლეობის მიერ პირდაპირი კენჭისყრით არჩევამ არსებითად შეიცვალა გამგებლის (მერის) სტატუსი და იგი გახდა მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი. კოდექსით დეტალურად გაიწერა გამგებლის (მერის) უფლებამოსილებანი. „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ ცენტრალური ფიგურა გახდა გამგებელი (მერი), რომელიც წარმოადგენს მუნიციპალიტეტის ლიდერს, უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირს და მუნიციპალიტეტის მმართველს.

პირითადი ნაწილი

გამგებლის (მერის) ამგვარი სტატუსი, ცენტრალური ფიგურა, განაპირობებს მისი საქმიანობის მიმართულებების განსაზღვრის სპეციფიკას. კერძოდ: ერთის მხრივ მისი საქმიანობა მიმართულია პოლიტიკური პროცესების მართვაზე, მოსახლეობის და საკრებულოს უმრავლესობის ინტერესების გათვალისწინებასა და მიღებული ნდობის შენარჩუნებაზე, ხოლო, მეორე მხრივ, მმართველობითი ფუნქციის განხორციელებაზე, ანუ უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილების განხორციელებას.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს ქმნის:

- საქართველოს კონსტიტუცია;
- ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“;
- საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“;
- საქართველოს კანონი „ნორმატიული აქტების შესახებ“;
- საქართველოს კანონი „საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსი“;
- საქართველოს „დარგობრივი“ კანონმდებლობა და კანონქვემდებარე აქტები;
- საკრებულოს რეგლამენტი;
- გამგეობის (მერიის) დებულება;
- გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების დებულებები.

მუნიციპალური მმართველობითი საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფა მოიცავს:

- მართვის ოპტიმალური ორგანიზაციული სტრუქტურის შექმნას;
- მართვის საკადრო უზრუნველყოფას;

- მართვის ინფორმაციულ უზრუნველყოფას.

მუნიციპალური ორგანოს ოპტიმალური სტრუქტურის ფორმირებისათვის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ევროპული ქარტიის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები უფლებემოსილნი არიან განსაზღვრონ თავიანთი შიდა ადმინისტრაციული სტრუქტურები იმ მიზნით, რომ მოხდეს მათი მისადაგება ადგილობრივ საჭიროებებთან და უზრუნველყოფილი იქნეს „ეფექტური მართვა“. ქარტიით გარანტირებული ეს უფლება მუნიციპალიტეტებს საშუალებას აძლევთ, ორგანიზაციული სტრუქტურა მიუსადაგონ ადგილობრივ პირობებს და უზრუნველყონ ეფექტური მართვის განხორციელება.

მუნიციპალური ორგანოების ორგანიზაციული სტრუქტურის აგებისას გასათვალისწინებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 52-ე მუხლით დადგენილი შეზღუდვა, რომლის თანახმადც გამგეობის (მერიის) თანამდებობის პირები არიან:

- გამგებელი (მერი);
- გამგებლის (მერის) პირველი მოადგილე;
- გამგებლის (მერის) მოადგილე;
- გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების ხელძღვანელები.

გამგეობის (მერიის) თანამდებობისპირების რაოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს 13 საშტატო ერთეულს. თითოეულმა მუნიციპალიტეტის გამგებელმა (მერმა) უნდა უზრუნველყოს ამ რაოდენობაში მოადგილეების და სტრუქტურული ერთეულების ხელძღვანელების ოპტიმალური თანაფარდობის შერჩევა.

გამგეობის (მერიის) ეფექტური და ოპტიმალური სტრუქტურის ფორმირების პროცესი შეიძლება პირობითად ხუთ ეტაპად დაყვით, კერძოდ:

- სტრუქტურის მიზნების განსაზღვრა;
- საერთო მიზნიდან გამომდინარე ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა;
- ფუნქციების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი შეფასება

და სტრუქტურის ძირითადი რგოლების განსაზღვრა;

- მუნიციპალიტეტის შიდა სტრუქტურის და სამტატო ერთეულების განსაზღვრა;

- ორგანიზაციული სტრუქტურის საქმიანობის მარეგულირებელი დოკუმენტების (დებულება, თანამდებობრივი ინსტრუქციები) მომზადება. [4.]

მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციული სტრუქტურის ფორმირების დროს მხედველობაში მიიღება დარგობრივი სამსახურების სპეციფიკა, რომელიც გამომდინარეობს მუნიციპალიტეტის უფლებამოსილებიდან და ფუნქციონალური სამსახურების შექმნის სპეციფიკა, რომლის მიზანსაც წარმოადგენს გამგეობის (მერიის) საქმიანობის ცალკეული ფუნქციების გამოტანა დარგობრივი და ტერიტორიული ორგანოებიდან, სპეციალიზირებული სამსახურების შექმნა, რომლებიც შემდგომ პასუხისმგებლები არიან ამ ფუნქციის შესრულებაზე. ასეთი სამსახურებია: საფინანსო-საბიუჯეტო, ეკონომიკური პოლიტიკის, მუნიციპალური ქონების მართვის, მუნიციპალური შესყიდვების, სივრცითი-ტერიტორიული მონაცემების და ურბანული დაგეგმვის, სტატისტიკის, ზედამხედველობის სამსახურები.

მუნიციპალიტეტებში მართველობითი ფუნქციების განხორციელებისას დარგობრივი და ფუნქციონალური სამსახურებიდან ცალკე გამოიყოფა ორგანიზაციული, სამართლებრივი, საკადრო, საინფორმაციო და მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფის სამსახურები.

მუნიციპალური სამსახურების ეფექტური მართვის განხორციელების მიზნით მეტად მნიშვნელოვანია ISO 9001:2008 ხარისხის მართვის სისტემის დანერგვა. აღნიშნული სისტემა თვითმმართველობის ორგანოებს საშუალებას მისცემს:

- მოახდინონ ორგანიზაციული სტრუქტურის ოპტიმიზაცია და კავშირურთიერთობის სრულყოფა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის;

- ოპტიმალურად შეამცირონ სამუშაოთა შესრულების ვადები;

- გაზარდონ სამუშაოთა გამჭვირვალობის ხარისხი;

- აამაღლონ საჯარო მოხელეთა საშემსრულებლო დისციპლინა. [4.]

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლით დადგენილია მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილების საკმაოდ ვრცელი არეალი. ISO 9001:2008 სტანდარის მეთოდოლოგია ეფუძნება მართვის უწყვეტ პროცესს, რომელიც ეფუძნება „Plan-Do-Check-Act“ (PDCA) სისტემის გამოყენებას. იგი მოიცავს:

- დაგეგმვას ანუ მიზნის და მის მისაღწევად პროცესების განსაზღვრას;

- ქმედებას ანუ პროცესის განხორციელებას;

- კონტროლს ანუ მიმდინარე პროცესზე და მიღებულ შედეგებზე მონიტორინგს;

- მოქმედებას ანუ შესრულების პროცესის მუდმივ სრულყოფას.

მუნიციპალურ მენეჯმენტში ხარისხის მართვის საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა აუცილებელი, მაგრამ ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც მოიცავს მთელ რიგ მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას. ერთ-ერთი უპირველესი საკითხია თვითმმართველობის არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურის ანალიზი იმ ფაქტებზე დაყრდნობით, რომლებიც ზეგავლენას ახდენენ გადაწყვეტილების მიღების ოპერატიულობაზე, კადრების კომპეტენტურობაზე, მართვის პროცესის გამჭვირვალობაზე, სტრუქტურის ეფექტურობის შეფასებაზე. სამომავლოდ ამ კუთხით გამოყენებული უნდა იქნეს მუნიციპალური მმართველობის ეფექტიანობის შეფასების კრიტერიუმები, რომელიც საშუალებას მოგვცემს დავხვეწოთ მუნიციპალიტეტების ორგანიზაციული სტრუქტურა და აღმოვაფხვრათ ის ძირითადი ხარვეზები რომელიც სახეზე გვაქვს დღეს მუნიციპალურ მენეჯმენტში.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. ევროპული ქარტია „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“, სტრასბურგი, 15. 10. 1985წ.
2. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ თბ. 2014წ.
3. მელქაძე ო. ქართული მუნიციპალიზმი. თბილისი; უნივერსალი, 2009 წ.
4. სვანიშვილი ა. სამაგიდო წიგნი თვითმმართველი ერთეულის აღმასრულებელი ორგანოს თანამშრომლებისათვის. თბ. 2016 წ.

REFERENCES:

1. European Charter on Local Self Government, Strasbourg, 15. 10. 1985
2. Organic Law of Georgia „Local Self-Government Code“ Tb. 2014
3. Melkadze O. Georgian municipality. Tbilisi 2009
4. Svanishvili a. Desk book for employees of the self-governing unit of the executive body. Tb. 2016.

THE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN GEORGIA

Vaja Zeikidze, George Maisuradze,
Natali Elgendarashvili, Cira Elgendarashvil
Academic Doctors, GTU

RESUME

The article deals with a wide range of the municipal financial, operational and technical, human resources management issues, which complement each other and make it relevant to modern municipal management conditions. The experience of the developed countries is considered, which shows that the principle of combined analysis of events must be respected when considering municipal management; that the intended effect of such measures should be assessed in the entire area of its distribution from the lowest level of municipal management to the highest level of state power. The peculiarities of those sectoral services are characterized, that are taken into account when forming the organizational structure of municipalities, deriving from the municipality's right and the specificity of functional services. It aims to bring out the functions of the government (City Hall – "Gamgeoba") from the field and territorial bodies and to create the specialized services, that are ultimately a significant contributor to the economic growth.

Key words: Municipal management; City hall; Municipality; Local self-governance.