

მუნიციპალური მართვის ხარისხის შეფასების მეთოდის შემუშავების საკითხები

ლევანი კერესელიძე

სტუ დოქტორანტი

რეზიუმე

საქართველოს მმართველობის ცენტრალიზებული სისტე-
მიდან მმართველობის დემოკრატიულ სისტემაზე გადასვლის
პროცესში უწევს მრავალი სისტემური ცვლილების განხორცი-
ელება რეფორმების გზით. ადგილობრივი თვითმმართველობის
საკითხების კვლევისას გააქტიურებულია სახელმწიფო და მუ-
ნიციპალური მართვის ხარისხის ამაღლების საკითხი. მართვის
ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის მიზანდასახულობისა
და სტრატეგიული დაგეგმვის ქვესისტემის უმნიშვნელოვანესი
ელემენტია მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკა, რო-
მელიც უნდა დაეფუძნოს მუნიციპალიტეტის საზოგადოებრივი
განვითარების სტრატეგიულ მიზნებს, ორიენტირებული იყოს
მომხმარებელზე, ლოკალური საზოგადოებრივი სიკეთეების
ხარისხზე, საყოველთაო წვდომის მქონე რესურსების მართვის
შესასრულებელი ფუნქციების შედეგიანობასა და ეფექტიანო-
ბაზე.

საჯარო მმართველობის ხარისხის შესაფასებლად გამოიყე-
ნება სხვადასხვა მეთოდები. ნაშრომში შემოთავაზებულია
გაანგარიშებების წარმოება სტატისტიკური ანალიზის არაპა-
რამეტრული მეთოდების საფუძველზე. ასევე მიზანშეწონილად
მიჩნეულია „პატერნის“ მეთოდის გამოყენება, რომლის მეშვეო-
ბითაც შესაძლებელია ინტეგრალური კვალიმეტრული შეფასე-
ბის გაკეთება რაოდენობრივი და თვისებრივი მაჩვენებლების
ერთობლიობის საფუძველზე.

საკვანძო სიტყვები: მუნიციპალური მართვა, ინტეგრალურ
მაჩვენებელთა სისტემა, ინდიკატორები, ორგანიზაციული სქე-
მა, მენეჯმენტი, კვალიმეტრიული შეფასება, სტრატეგიული და-
გეგმვა, ინდექსი, დიაპაზონი, ზღვარი, ალგორითმი, რანჟირება.

შესავალი

მუნიციპალური მართვის ხარისხის ასამაღლებლად საჭიროა მაჩვენებელთა სისტემის შემუშავება, რომელიც შესაძლებლობას მოგვცემს უფრო ზუსტად და მასშტაბურად გავითვალისწინოთ მართვის ხარისხი, ასევე შევაფასოთ მისი მდგომარეობა და განვსაზღვროთ დონე. შეფასების მეთოდიკამ უნდა უზრუნველყოს განვითარების პერსპექტივების გამოვლენისა და საზოგადოებრივი განვითარების ყველაზე მნიშვნელოვანი მიზნების არჩევა, ამასთანავე, მნიშვნელოვანია ისიც, რომ გასაანალიზებელი ინფორმაციის მიღება სწრაფად უნდა მოხდეს და მომხმარებლისთვის მისაწვდომი და გასაგები უნდა იყოს. იგი ობიექტურად უნდა ახასიათებდეს მართვის ხარისხის მიმდინარე მდგომარეობას.

ძირითადი ტექსტი

მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის მიზანდასახულობისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ქვესისტემის უმნიშვნელოვანესი ელემენტია მუნიციპალური მართვის ხარისხის პოლიტიკა, რომელიც უნდა დაეფუძნოს მუნიციპალიტეტის საზოგადოებრივი განვითარების სტრატეგიულ მიზნებს; ორიენტირებული იყოს მომხმარებელზე, ლოკალური საზოგადოებრივი სიკეთეების ხარისხზე; საყოველთაო წვდომის მქონე რესურსების მართვის შესასრულებელი ფუნქციების შედეგადად და ეფექტიანობაზე.

საჯარო მმართველობის ხარისხის შესაფასებლად გამოიყენება სხვადასხვა მეთოდიკები. ვთავაზობთ გაანგარიშებების წარმოებას სტატისტიკური ანალიზის არაპარამეტრული მეთოდების საფუძველზე. ასევე მიზანშეწონილად მივიჩნევთ „პატერნის“ მეთოდის¹ გამოყენებას, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია ინტეგრალური კვალიმეტრული შეფასების გაკეთება რაოდენობრივი და თვისებრივი მაჩვენებლების ერთობლიობის საფუძველზე.

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

მუნიციპალური მართვის ხარისხის კვალიმეტრული ინტეგრალური შეფასების მეთოდის მდგომარეობს არა მხოლოდ ტერიტორიული მართვის რეფორმირების პროცესებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნის ცხოველქმედების სფეროების განვითარების დონის (ადმინისტრირების ხარისხი), არამედ მთლიანად ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მართვის ხარისხის შეფასების, ასევე მუნიციპალური წარმონაქმნების მიერ სათანადო პრიორიტეტული მაჩვენებლების არჩევის შესაძლებლობაში. შემოთავაზებული ინდიკატორები დაჯგუფებულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის მენეჯმენტის პრინციპების ლოგიკით სამ მიმართულებად: მიზნები და შედეგები; პროცესების შიდა ორგანიზაცია; ადგილობრივ თანამეგობრობასთან ურთიერთქმედება.

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

ყოველ ამ ბლოკში აღირიცხება რამდენიმე მაჩვენებელი, რომელთა რაოდენობა ინდივიდუალურია ყოველი ჯგუფისთვის. ამ ჯგუფებში ერთეულ მაჩვენებელს ენიჭება ქულობრივი შეფასება. ინდიკატორების დიაპაზონისა და ცალკეული მაჩვენებლების ზედა საზღვრები რომელიმე ცალკე აღებული ჯგუფისთვის განისაზღვრება მუნიციპალიტეტისთვის ყოველი მაჩვენებლის ეკონომიკური, სოციალური, ეკოლოგიური და ინსტიტუციონალური მნიშვნელობის შესაბამისად.

მუნიციპალური მართვის ხარისხის კვალიმეტრული შეფასების მეთოდის გულისხმობს მუნიციპალური მართვის ხარისხის მენეჯმენტის პრინციპების ლოგიკაში დაჯგუფებული ინდიკა-

ტორების გაანგარიშებას მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის მექანიზმის ორგანიზაციული სქემის შესაბამისად სამი მიმართულებით, თითოეული მათგანი გამოხატულებას ჰპოვებს კონკრეტულ ინდიკატორებში:

1) მიზნებსა და შედეგებში: მიზნების არჩევა ხარისხის სფეროში; სტრატეგიული დაგეგმვის მდგრადობა; ინსტიტუციონალური ეფექტიანობა როგორც საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებთან დადგენილი მიზნების შესაბამისობის ხარისხი; მართვის კონკრეტული სფეროების შედეგების მიხედვით (განათლება, კულტურა და ა.შ.) მართვის გამოყენების დონე; დღეგრძელობა და სხვ.;

2) შიდა ორგანიზაციასა და პროცესებში: ხარისხის უზრუნველყოფის მოდელების გამოყენების დონე; მუნიციპალური მოსამსახურეების პროფესიონალიზმის ხარისხი; პროცესების ხარისხისადმი მოთხოვნების დადგენა; ფუნქციების ოპტიმიზაცია; ადმინისტრაციული რეგლამენტების დამოუკიდებელი ექსპერტიზის ჩატარება; ადმინისტრაციულ-მმართველობითი პროცესებისა და ადმინისტრაციული რეგლამენტის შესრულების გარე აუდიტის ჩატარება; კონკრეტული ლოკალური საზოგადოებრივი სიკეთეების ხარისხით მოსახლეობისა და ბიზნეს-სტრუქტურების დაკმაყოფილების ხარისხი; შეფასების ჩასატარებლად IT-ტექნოლოგიების გამოყენების დონე და სხვ.;

3) საზოგადოებასთან ურთიერთქმედებაში: ადგილობრივი ხელისუფლების საზოგადოებრივი შეფასება; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების დონე; ინსტიტუციონალური გარემოს ინდექსი, რომელიც მოიცავს გატარებული პოლიტიკისადმი ნდობის ხარისხის, რესურსული უზრუნველყოფის წესების, ადეკვატურობისა და პროგნოზირებადობისადმი ნდობის, მართვის პროცესში პოლიტიკური ჩარევების არსებობის და ა.შ. ინტეგრალურ შეფასებებს; ბიზნესსა და მოსახლეობასთან ადგილობრივი ხელისუფლების თანამშრომლობის დონე და სხვ.

მუნიციპალური მართვის ხარისხის ინტეგრალური კვალიმეტრული შეფასების შემოთავაზებული მეთოდის K_{int}^{mun} ითვალისწინებს ნაკრები მონაცემების გაანგარიშებას სამ ჯგუფად:

მიზანდასახულობისა და სტრატეგიული დაგეგმვის ხარისხი (K_{plan}); მუნიციპალური მართვის შიდა ორგანიზაციის ხარისხი (ადმინისტრირება) (K_{adm}); საზოგადოებასთან ურთიერთქმედების ხარისხი (მართვის საჯაროობა) (K_{inter}). შეფასება ხორციელდება ქულობრივად, რომელიც ითვალისწინებს არა მხოლოდ მიღწეულ დონეს დადგენილი დიაპაზონის ფარგლებში, არამედ მოცემული ფაქტორის მნიშვნელობას მთლიანად მისი ერთობლიობის ხარისხის უზრუნველსაყოფად.

ვთავაზობთ მართვის ხარისხის შეფასებას 3 ეტაპად.

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

მეორე ეტაპზე სრულდება გაანგარიშებები ხდება საკვანძო მაჩვენებლების ქულობრივი შეფასება - Y_{plan}^{fact} , Y_{plan}^{fact} , $Y_{inter}^{fact} = \sum X_i$ ყოველ ჯგუფში ერთეული მაჩვენებლების დაჯამების გზით შემდეგი ფორმულების გამოყენებით:

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

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

$$K_{inter} = \frac{Y_{inter}^{fact}}{Y_{inter}^{aim}} \quad (3)$$

სადაც X_i - ყოველი ჯგუფის ერთეული მაჩვენებელია.

შემდგომ ინტეგრალური მაჩვენებლის კვალიმეტრული შეფასების უზრუნველყოფა ხდება კონკრეტული რაოდენობრივი და თვისებრივი მაჩვენებლების აბსოლუტური მნიშვნელობების გადაანგარიშებით ფარდობით მაჩვენებლებად, რაც ხო-

რციელდება მიზნობრივ მნიშვნელობასთან მათი ფაქტობრივი დონის შედარებით (ქულობრივი შეფასების დიაპაზონის ზედა ზღვარით).

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

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

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

ინტეგრალური მაჩვენებელი გამოითვლება შემდეგი ფორმულით:

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

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

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

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

დასკვნა

მართვის ხარისხის შეფასების მეთოდოდეების ანალიზის შედეგების განზოგადებით შეიძლება გავაკეთოთ დასკვნა მრავალფეროვანი მეთოდური მიდგომების არსებობის შესახებ, რომლებიც მკვლევარების მიერ დასახული მიზნებისა და ამოცანების ადეკვატურია. ავტორთა უმრავლესობა ერთსულოვნად აღიარებს იმას, რომ მართვის ხარისხის შეფასების მაჩვენებელი კომპლექსური უნდა იყოს, რაც შესაძლებელს გახდის საჯარო მმართველობის ხარისხის მთლიანობაში შეფასებას, ამასთანავე, უმჯობესია ინტეგრალური მაჩვენებლის გამოყენება.

შეფასებულია მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შესაძლო პერსპექტივები საერთო ინტეგრალური მაჩვენებლის საფუძველზე.

მთლიანობაში, მუნიციპალური მართვის ხარისხის უზრუნველყოფის შემოთავაზებული მექანიზმი, რომელიც ეყრდნობა საზოგადოებასთან ურთიერთობის ორგანიზაციას ადგილობრივი ხელისუფლების, ბიზნესისა და მოსახლეობის თანამშრომლობის საფუძველზე, ასევე შედეგზე ორიენტაციას და ადმინისტრაციული პროცესების შიდა ორგანიზაციის სრულყოფას, ხელს შეუწყობს მუნიციპალიტეტების საზოგადოებრივი განვითარების მიზნებისა და ამოცანების რეალიზაციას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. www.government.gov.ge საქართველოს მთავრობის ოფიციალური ვებ-გვერდი.
2. www.geostat.ge- საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებ-გვერდი.
3. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>
4. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. -М.: Высшая школа экономики, 2001. - 492 с.
5. Ефремов, Г. Г. Формы и направления организационной деятельности представительных органов местного самоуправления

ния / Г. Г. Ефремов. -Новосибирск: Наука, 2015. -216 с.

6. Романчук И.Г., Проблемы муниципальных образований на современном этапе [Текст] / И.Г. Романчук // сборник научных трудов «Социально экономические преобразования в России»(4-й выпуск) Кемеровский государственный университет (экономический факультет) 2017. (0,25 п.л.)

7. <http://www.rels.obninsk.com> информационно-аналитический сайт по проблемам муниципальной экономики и управления муниципальным хозяйством.

REFERENCES:

1. www.government.gov.ge Official web-site of the Government of Georgia

2. www.geostat.ge- web-site of National Statistics Office of Georgia

3. Organic Law of Georgia on "Local self-governance code";

<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

4. Granberg A. G. Basics of regional economics/ Granberg A. G. High School of Economics, 2001. - 492 pg.

5. Efremov G.G. Forms and directions of organizational activities of representative bodies of local self-governance / Efremov G.G. -Novosibirsk: Science, 2015. -216 pg.

6. Romanchuk I.G. Problems of municipal education at the modern stage [text]/ Romanchuk I.G. // collection of scientific works "Social-Economic Transformations in Russia" (4th edition) Kemerovo State University (faculty of economics) 2017. (0,25

7. <http://www.rels.obninsk.com> - News and analysis website about problems of municipal economy and management of municipal industry

THE ISSUES OF DEVELOPMENT OF MUNICIPAL MANAGEMENT QUALITY ASSESSMENT METHODOLOGY

Levani Kereselidze

PhD Student of GTU

RESUME

Georgia has to carry out system changes via many reforms during transition from the centralized governmental system to the democratic governmental system. The issue of improving the quality of state and municipal management is activated in case of survey of local self-government issues. The municipal management quality policy is the most important element of purposefulness and strategic planning subsystem of management quality improvement mechanism, which shall be based on strategic aims of public development of municipalities; it shall be focused on consumers, quality of local community benefits; productivity and efficiency of functions of resource management that have overall access.

Different methods are used for assessment of public management quality. The thesis included calculations based on non-parametric methods of statistic analysis. Using of pattern method is considered as appropriate which allows making of integral qualimetric assessment based on unity of quantitative and qualitative indicators.

Key words: Municipal management, system of integral indicators, indicators, organizational chart, management, qualimetric assessment, strategic planning, index, range, threshold, algorithm, ranging.