

მეთოდური რეკომენდაციები მუნიციპალური მართვის ეფექტიანი მმართველობის ფორმირებისათვის

ლევანი კერესელიძე
სტუ დოქტორანტი

რეზიუმე

მუნიციპალური წარმონაქმნების, რეგიონებისა და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები ყოველთვის დამოკიდებული იყო ადმინისტრაციული აპარატის ეფექტიანობაზე: ძირითადი სახელმწიფო ფუნქციების მკაფიო მექანიზმებსა და პროცედურებზე, შეთანხმებულ ფუნქციონირებასა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთქმედებაზე, საკადრო პოლიტიკაზე.

ადმინისტრაციული სისტემის ოპტიმიზაციის ამოცანა ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიზანია, რომლის მიღწევაც ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ამაღლების, სოციალური სფეროს განვითარებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების ჩამოყალიბების საწინდარია, რაც, საბოლოოდ, უნდა უზრუნველყოფდეს არა მხოლოდ ქვეყნის პოზიციების განმტკიცებას მსოფლიო თანამეგობრობაში, არამედ რეალურად ამაღლებდეს ქვეყნის შიგნით მოსახლეობის ცხოვრების დონეს და, შესაბამისად, ხარისხს.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ჩამონათვალი ფართოა: საკუთარი მატერიალური რესურსებისა და ფინანსური საშუალებების არსებობისას (გარდა ცენტრალური ბიუჯეტიდან მიღებული სუბვენციებისა და დოტაციებისა). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილი არიან გადაწყვიტონ სხვა საკითხებიც, რომლებიც არ მიეკუთვნება სხვა მუნიციპალური წარმონაქმნების ადგილობრივი თვითმმართველობის, სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების კომპეტენციას.

საკვანძო სიტყვები: მუნიციპალური წარმონაქმნები, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარება, ადმინისტრაციული აპარა-

ტი, ეფექტიანობა, სახელმწიფო მექანიზმები, ოპტიმიზაციის ამოცანა, შიდა და გარე გარემო, სტრატეგიული გეგმა, ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტები.

შესავალი

ხელისუფლების ოპტიმალური ორგანიზაციის პრობლემის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია ტერიტორიული თვითმმართველობის საკითხი. ის ფაქტი, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს დაკისრებული აქვს ესა თუ ის უფლებამოსილება, არ წარმოშობს იმის ვალდებულებას, რომ ყველა საკითხი ამ ორგანომ უნდა გადაჭრას. ადგილზე წამოჭრილი ყველა პრობლემის გადანაცვება ობიექტურად მართლაც ძალიან რთულია ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებისათვის. ამის გათვალისწინებით, რეალურ გამოსავალს წარმოადგენს ის, რომ გარკვეული უფლებამოსილებები მიენიჭოს. თუ მოხდება უფლებამოსილებათა სწორი, ზუსტი განაწილება, ეს უზრუნველყოფს სახელმწიფო ხელისუფლების ეფექტურ და გამართულ ფუნქციონირებას.

ძირითადი ტექსტი

მუნიციპალური წარმონაქმნების, რეგიონებისა და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პერსპექტივები ყოველთვის დამოკიდებული იყო ადმინისტრაციული აპარატის ეფექტიანობაზე: ძირითადი სახელმწიფო ფუნქციების მკაფიო მექანიზმებსა და პროცედურებზე, შეთანხმებულ ფუნქციონირებასა და სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ურთიერთქმედებაზე, საკადრო პოლიტიკაზე.

ადმინისტრაციული სისტემის ოპტიმიზაციის ამოცანა ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიზანია, რომლის მიღწევაც ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ამაღლების, სოციალური სფეროს განვითარებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტების ჩამოყალიბების საწინდარს წარმოადგენს.

მუნიციპალური წარმონაქმნების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომპლექსური პროგრამების ჩამოყალიბები-

სას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ხარჯვითი ვალდებულებები უფლებამოსილებათა აღსასრულებლად დაბალანსებული უნდა იყოს მუნიციპალური წარმონაქმნის საკუთარ შემოსავლებთან, მოზიდულ რესურსებთან, ყველა დონის საინვესტიციო და მიზნობრივ პროგრამებთან.

მუნიციპალური წარმონაქმნების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების დაგეგმვისადმი ერთიანი მეთოდოლოგიური მიდგომის უზრუნველსაყოფად მიზანშეწონილია:

1. თანამედროვე ეტაპზე ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე კომპლექსური ტერიტორიული დაგეგმვის ძირითად ობიექტად მიჩნეულ იქნას მუნიციპალური რაიონი. დაგეგმვის მეორე დონე უნდა იყოს საქალაქო და სასოფლო დასახლებები. აღნიშნული წინადადება ეყრდნობა იმას, რომ:

ჯერ ერთი, მუნიციპალური რაიონები, მუნიციპალური მეურნეობის რთული სოციალურ-ეკონომიკური სისტემის ფუნქციონირებისა და მართვის ტრადიციული პრაქტიკის თვალსაზრისით, უნდა განვიხილოთ ტერიტორიული მართვის როგორც ობიექტად, ასევე სუბიექტად;

მეორე, მუნიციპალური რაიონის როგორც პირველი დონის მუნიციპალური წარმონაქმნის ქვესისტემებს წარმოადგენენ მასში შემავალი სასოფლო და საქალაქო დასახლებები;

მესამე, მუნიციპალური რაიონები წარმოადგენენ ქვესისტემებს და, აქედან გამომდინარე, დამაკავშირებელ რგოლს ადგილობრივი თვითმმართველობის მეორე დონესა (დასახლებებს) ,ქვეყნის ტერიტორიაზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების მეორე დონეს შორის.

2. იმ ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების აღმოფხვრამდე, რომლებიც აძნელებენ „გამჭოლ“ პერსპექტიულ დაგეგმვას მუნიციპალური წარმონაქმნების ორივე დონისათვის, შემოიფარგლონ მიმდინარე დაგეგმვით საქალაქო და სასოფლო დასახლებათა დონეებზე.

3. საწყის ეტაპზე გათვალისწინებული უნდა იქნას სასოფლო და საქალაქო დასახლებათა სტრატეგიული პრიორიტეტები მუნიციპალური რაიონების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების

რების სტრატეგიულ გეგმებში ცალკე განყოფილებების სახით.

მუნიციპალური წარმონაქმნების განვითარების კვალდაკვალ, როცა ჩამოყალიბდება მუნიციპალური სტატისტიკა, საჭიროა სასოფლო ან საქალაქო დასახლებების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული გეგმის სრულყოფის მექანიზმების შემუშავებაზე გადასვლა.

საბაზრო ეკონომიკისა და მზარდი კონკურენციის პირობებში მნიშვნელოვანია იმის გაგება, თუ რას წარმოადგენს კონკრეტული ტერიტორია, როგორი უნდა იყოს იგი მომავალში და როგორი უნდა იყოს მოქმედებათა სტრატეგია ამ მომავლის მისაღწევად. მუნიციპალური წარმონაქმნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიული გეგმა თავისი არსითა და შინაარსით წარმოადგენს მუნიციპალური წარმონაქმნის განვითარების კონცეფციის რეალიზაციის მექანიზმს.

დაგეგმვა მუნიციპალურ რაიონში შემოთავაზებულია დაინწყოს მუნიციპალური რაიონის გაუმჯობესებული კონცეფციის შემუშავებით, შემდგომში კი საყოველთაოდ აღიარებული სტრუქტურით, სტრატეგიულ გეგმებამდე ჩაღრმავებით. ეს სტრუქტურა შემდეგნაირად გამოიყურება:

- მუნიციპალური წარმონაქმნის პასპორტი;
- მუნიციპალური წარმონაქმნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მიზნები (სტრატეგიული, ტაქტიკური, ოპერატიული);
- შიდა და გარე გარემოს ანალიზი;
- მუნიციპალური წარმონაქმნის ამოცანები სტრატეგიული გეგმის რეალიზაციისათვის;
- მუნიციპალური წარმონაქმნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების საბაზო სცენარები (ინერციული, გარდამავალი, ინოვაციური, ვარიანტების ტექნიკურ-ეკონომიკური შედარება მათი რეალიზაციის ეფექტიანობის საბოლოო მაჩვენებლების და გეგმით დასახულ მიზნებთან შესაბამისობის მიხედვით);
- სცენარის არჩეული ვარიანტის დასაბუთება;
- მუნიციპალური წარმონაქმნის სტრატეგიული მიზნების მიღწევისათვის არჩეული სცენარის რეალიზაციის ეტაპები;

- სტრატეგიული გეგმის რეალიზაციის მექანიზმები.

იმდენად, რამდენადაც ნებისმიერი მუნიციპალური წარმონაქმნი წარმოადგენს ღია ეკონომიკურ სისტემას, მას ვერ განვიხილავთ ქვეყნის, რეგიონის, მეზობელი ქალაქებისა და რაიონების განვითარების გარემოს გარეშე/მიღმა. ამასთან დაკავშირებით ინფორმაციული ბაზის აქტუალიზაციის ეტაპზე განსაკუთრებული ყურადღება უნდა დაეთმოს გარე გარემოს მხრიდან მუნიციპალურ წარმონაქმნზე ზემოქმედების ახლად წარმოქმნილ ფაქტორებს.

ასეთ ფაქტორებს შეიძლება მივაკუთვნოთ ძალაში ახლად შესული ან ახლად ძალადაკარგული სახელმწიფო და რეგიონული კანონები, სახელმწიფო და რეგიონული მიზნობრივი პროგრამები, ბრძანებულებები და მთავრობის დადგენილებები, რომლებიც განსაზღვრავენ ქვეყნის პოლიტიკას მრეწველობაში, აგროსამრეწველო კომპლექსში, საფინანსო, სოციალურ, საინვესტიციო სექტორებში და ა.შ., ასევე შიდა და გარე ბაზრის ცვალებადი კონიუნქტურა.

შიდა რესურსების ანალიზი წარმოადგენს დაგეგმვის მნიშვნელოვან ნაწილს, განსაკუთრებით სოფლის მოსახლეობისათვის, სადაც ხშირად რესურსები არ არის ბოლომდე აღრიცხული და გამოყენებული. ეს ეხება მიწის რესურსებს, უმესაკუთროობიექტებს, სასოფლო-სამეურნეო და სამრეწველო საწარმოების გამოუყენებელ სიმძლავრეებს.

შიდა გარემოს ანალიზი გულისხმობს მუნიციპალური წარმონაქმნის წარმოების, სოციალური სფეროს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, ბიზნეს თანამეგობრობის, საზოგადოებრივი ორგანიზაციების, მოსახლეობის და ა.შ. ურთიერთქმედების ანალიზს. ამრიგად, შიდა გარემოს დახასიათება შეიძლება მოიცავდეს: დასახლების მოკლე აღწერას (ისტორია, ადგილმდებარეობა და გეოგრაფიული დახასიათება, მდებარეობა რაიონში, სხვა ტერიტორიებთან კავშირი, გარემომცველი გარემო, ისტორიული ძეგლები); დემოგრაფიას (მოსახლეობის შემადგენლობა, დასაქმება, შრომისუნარიანი მოსახლეობის რაოდენობა, უმუშევართა რაოდენობა, მიგრა-

ცია და ა.შ.); ინფრასტრუქტურას (ტრანსპორტი, მომსახურებები, საცხოვრებელი, ენერგეტიკა); ეკონომიკას (ეკონომიკური საქმიანობის ძირითადი სახეები და ცვლილებები ადგილობრივ ეკონომიკაში დარგები, სანარმოები, ბუნებრივი რესურსები; სასურველია უზრუნველყოფის მაჩვენებლების მოყვანა ცალკეული დარგებისა და სოციალური სფეროების მიხედვით ადგილობრივი უზრუნველყოფის შესადარებლად); ინტერესების სფეროებს (განსაკუთრებით მათ, რომელთაც განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს მომავალი განვითარებისათვის); მართვასა და კანონმდებლობას (მუნიციპალური ბიუჯეტი, სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმებსა და პროგრამებში მონაწილეობა); არასამთავრობო ორგანიზაციებს. შიდა და გარე გარემოს ანალიზი მიზანშეწონილია შეივსოს SWOT-ანალიზით. ხარისხიანად შესრულებული ანალიზი დაგვანახებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებს, რომლებიც ჯეროვნად ვერ სრულდება, ასევე იმასაც, რომელი კომპონენტების რეალიზებაა შესაძლებელი ავტორის მიერ შემოთავაზებული მიდგომებით და შესრულებადი საბაზრო მექანიზმებით.

არჩეული პროექტების რეალიზაციისათვის ყველაზე ხელსაყრელი პირობების უზრუნველსაყოფად შემოთავაზებულია მათი დაყოფა ორ ბლოკად:

პირველი ჯგუფი მოიცავს პროექტებს, რომელთა რეალიზაციის შესაძლებლობა დიდწილად არის დამოკიდებული მოსახლეობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ინიციატივასა და გერგილიანობაზე.

მეორე ჯგუფი შედგება პროექტებისაგან, რომლებიც მოითხოვენ სახელმწიფო მხარდაჭერას სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელი ორგანოების მხრიდან და ადგილობრივი პროგრამების ჩართვას რეგიონულ მიზნობრივ პროგრამებში.

გეგმის შემუშავების მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ხელმძღვანელობით ბიზნეს თანამეგობრობის, მოქალაქეების შეგნებული მონაწილეობის უზრუნველყოფა ტერიტორიაზე ცხოვრების ღირსეული პირობების

შექმნაში, მათი მოსაზრებების გათვალისწინებით დასახლების განვითარების ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა და არსებული პრობლემების გადასაწყვეტად მოქმედებათა გეგმების შემუშავება.

შემოთავაზებული ფუნქციებისა და ღონისძიებების კომპონენტების სისტემატიზაცია იძლევა შეზღუდული რესურსების პირობებში მაქსიმალური ეფექტურობით ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრისა და მუნიციპალურ წარმონაქმნებს შორის მუნიციპალური რაიონის შიგნით რესურსების გადანაწილების შესაძლებლობას.

დასკვნა

მუნიციპალური მნიშვნელობის საკითხები არის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის ცხოველქმედების უშუალო უზრუნველყოფის საკითხები, რომელთა გადაწყვეტა უნდა განხორციელდეს მოსახლეობის ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ კონსტიტუციის შესაბამისად, დამოუკიდებლად.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტის მიზნით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გააჩნიათ უფლებამოსილებები, რომელთაც ადგენს ქვეყნის კანონები.

მუნიციპალური წარმონაქმნების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების კომპლექსური პროგრამების ჩამოყალიბებისას უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ხარჯვითი ვალდებულებები უფლებამოსილებათა აღსასრულებლად დაბალანსებული უნდა იყოს მუნიციპალური წარმონაქმნის საკუთარ შემოსავლებთან, მოზიდულ რესურსებთან, ყველა დონის საინვესტიციო და მიზნობრივ პროგრამებთან.

აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით მოცემულია მეთოდური რეკომენდაციები.

არჩეული პროექტების რეალიზაციისათვის ყველაზე ხელსაყრელი პირობების უზრუნველსაყოფად შემოთავაზებულია მათი დაყოფა ბლოკებად.

რეკომენდირებული ფუნქციებისა და ღონისძიებების კომპო-

ნენტების სისტემატიზაცია იძლევა შეზღუდული რესურსების პირობებში მაქსიმალური ეფექტურობით ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრისა და მუნიციპალურ წარმონაქმნებს შორის მუნიციპალური რაიონის შიგნით რესურსების გადანაწილების შესაძლებლობას.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ბოლაშვილი პ, მუნიციპალური განვითარების სოციალური და ეკონომიკური პრობლემები, თბ. 2000 წ, გვ.140-144.
2. ერქომაიშვილი გ. საქართველოს ადგილობრივი ბიუჯეტი-ბი, წიგნში; „ქალაქის მართვა“, თბ, 2002 წ, გვ.45-48.
3. საქართველოს კანონი-„ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“.
4. საქართველოს ორგანული კანონი-„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“
5. ჭავჭავაძე ი., ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. ადგილობრივ თვითმმართველობათა ასოციაცია. „საინფორმაციო ბიულეტენი“. №11, 2013 წ.
6. www.mdf.org.ge-საქართველოს მუნიციპალური განვითარების ფონდის ოფიციალური ვებ-გვერდი.
7. საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“;
8. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429>

THE METHODIC RECOMMENDATIONS FOR FORMING OF EFFECTIVE MECHANISMS OF MUNICIPAL MANAGEMENT

Levan Kereselidze

PhD student of GTU

RESUME

The perspectives of development of the municipal units, regions and social-economical development of a state have always depended on efficiency of administrative structure: clear mechanisms and procedures of main state functions, agreed functioning and interaction of state authorities, staff policy.

The objective of optimization of administrative system is one of the priority aims, achievement of which is the basis for increasing of economic potential of the state, development of social field and establishment of civil society institutions. In the end it shall ensure strengthening of position of the state in global commonwealth but also it shall promote increasing of live level and quality of life for population in the state.

The list of issues of local importance is broad: in case of existence of own material and financial resources (except for subventions and subsidies received from central budget) local self-government authorities can make decisions about other issues that are not within competence of local self-governance of other municipal units and state authorities.

Key words: municipal units, social-economical development, administrative structure, efficiency, state mechanisms, optimization task, internal and external environment, strategic plan, legislative acts.