მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების საკითხისათვის (იმერეთის მაგალითზე)

ON THE ISSUE OF ASSESSING THE EFFECTIVE EXERCISING OF MUNICIPALITIES OWN POWERS (ON EXAMPLE OF IMERETI REGION)

ნანა რუსაძე,
საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის
საჯარო მმართველობის პროგრამის
დოქტორანტი, საქართველო, თბილისი

NANA RUSADZE
Doctoral Student of Georgian
Technical University,
Georgia, Tbilisi

ანოტაცია

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში მრავალი ქვეყნის მთავრობათა ძალისხმევა მიმართულია იმისკენ, რომ შექმნან ეფექტიანი სახელმწიფო სამსახური. თანამედროვე მოთხოვნები ახალი გამოწვევების წინაშე აყენებს სახელმწიფო მართვის ორგანოებს და ისინი იძულებული არიან გადახედონ ტრადიციული მართვის მეთოდებს და მუდმივად იზრუნონ თავიანთი საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებაზე.

ბუნებრივია, ანალოგიური პრობლემების წინაშე ადგილობრივი თვითმმართველობებიც დგანან. მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანაა საკუთარი უფლებამოსილებების სრულფასოვანი განხორციელება და მოსახლეობისათვის სათანადო სერვისების შეთავაზება. „საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით" განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების მიზნით 2017 წლის აპრილში ჩავატარეთ გამოკითხვა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში (სულ 12 მუნიციპალიტეტი). გამოიკითხა სულ 520 რესპოდენტი.

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

ანალიზმა ცხადყო, რომ 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).

მიგვაჩნია, რომ მუნიციპალიტეტებმა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორიელების ფარგლებში მეტი ყურადღება უნდა მიაქციონ გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ, ასევე უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაციის მიმართულებით.

სასურველია, აღნიშნული ტიპის გამოკითხვები საქართველოს ყველა რეგიონში უნდა ჩატარდეს ყოველწლიურად, რაც ხელს შეუწყობს „სუსტი ადგილების" გამოვლენას და რესურსების მობილიზებას წარმოჩენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად.

საკვანძო სიტყვები: *ეფექტიანობა, გამოკითხვა, რანჟირება, კმაყოფილების დონე, უფლებამოსილებები, თვითმმართველობა.*

ABSTRACT

During the last decades, the efforts of Governments across the world have been directed towards creating an effective civil service. Modern requirements pose new challenges for the organs of state administration, and they have to re-examine traditional administration methods and be constantly mindful of increasing the effectiveness of their activities.

It is obvious that local authorities also face similar challenges. One of the main objectives of municipalities is to exercise their own powers completely and to offer appropriate services to the population. For the purpose of assessing the effective exercising the own powers of municipalities provided for in Local Self-Government Code of Georgia, in April 2017, we conducted a survey of 520 respondents in municipalities of Imereti (12 municipalities in all).

For each parameter, we derived the arithmetical average, which formed tha basis of the calculation of the overall index of analysis parameter.

Analysis revealed that the relatively better situation is observed with establishing the municipal preschool (kindergartens) and out-of-school education institutions and with ensuring their functioning. It is noteworthy that the index appropriate to this kind of services is higher than the highest index existing between municipalities (3,40>3,14).The index of water supply, water carriage and melioration is also high (3,1).

We believe that within their framework of powers, municipalities have to attach more attention to the regulation of street-trading, exhibitions, markets and fairs, disabled people, as well as to sheltering and registration of the homeless.

It is desirable to conduct the similar surveys in all regions of Georgia every year that will contribute to identifying the weak points and resource mobilization to address the encountered challenges.

Keywords: *effectiveness; survey; ranking; satisfaction level; powers; self-governance.*

შესავალი

ბოლო ათწლეულების განმავლობაში მრავალი ქვეყნის მთავრობათა ძალისხმევა მიმართულია იმისკენ, რომ შექმნან ეფექტიანი სახელმწიფო სამსახური. თანამედროვე მოთხოვნები ახალი გამოწვევების წინაშე აყენებს სახელმწიფო მართვის ორგანოებს და ისინი იძულებული არიან გადახედონ ტრადიციული მართვის მეთოდებს და მუდმივად იზრუნონ თავიანთი საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებაზე.[1, გვ.121]. სწორედ აღნიშნული განაპირობებს პრობლემის აქტუალობას.

ბუნებრივია, ანალოგიური პრობლემების წინაშე ადგილობრივი თვითმმართველობებიც დგანან. კვლევის ძრითადი მიზანია ვაჩვენოთ მუნიციპალიტეტების ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანის - საკუთარი უფლებამოსილებების სრულფასოვანი განხორციელების და მოსახლეობისათვის სათანადო სერვისების შეთავაზების არსებული მდგომარეობის განსაზღვრა სათანადო მეთოდოლოგიის გამოყენებით. კვლევის ორიგინალურობას განაპირობებს საქართველოს კონკრეტული რეგიონის - იმერეთის მუნიციპალიტეტების მიხედვით გამოკითხვის ჩატარება, შედეგების წარმოდგენა და რეკომენდაციების შეთავაზება.

1. მუნიციპალიტეტები და რეგიონული განსხვავებების საკითხი

ტერიტორიის სიმცირის მიუხედავად, საქართველოში საკმაოდ მკვეთრადაა გამოხატული ტერიტორიული განსხვავებანი, რაც განაპირობებს კიდეც, მის რეგიონული თავისებურებებს. „ამასთან, განსხვავება შეიმჩნევა როგორც ცალკეულ რეგიონებს შორის, ისე რეგიონის შიგნით, ტერიტორიულ ერთეულთა (თვითმმართველი ქალაქები და მუნიციპალიტეტები) მიხედვითაც“ [2, გვ.20].

ამჟამად საქართველოში 83 მუნიციპალიტეტი ფუნქციონირებს, მათ შორის 12 არის თვითმმართველი ქალაქი. მუნიციპალიტეტები ერთიან¬დე¬ბიან 9 მხარეში, რომლებიც არ წარმოადგენენ ადგილობრივი თვით¬მმართველობის ერთეულებს. მათ მხოლოდ საკოორდინაციო და საკონსულ¬ტაციო ფუნქცია გააჩნიათ თვითმმართველობის ერთეულებსა და საქართვე¬ლოს

ცხრილი 1

იმერეთის მუნიციპალიტეტების მოსახლეობის რიცხოვნობის დინამიკა 2006-2016 წლებში (ათასი კაცი) [3

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

მთავრობას შორის, სადაც მთავრობას წარმოადგენს სახელმწიფო რწმუნებული - გუბერნატორი, ხოლო თვითმმართველ ერთეულს - გამგებელი/მერი, საკრებულოს თავმჯდომარე და მისი მოადგილე.

იმერეთის რეგიონი საქართველოს ცენტრალური ნაწილია. იგი დასავლეთ საქართველოს სამხრეთ-აღმოსავლეთით მდებარეობს. იმერეთის რეგიონის ტერიტორიის ფართობი 6518,8 კვ.მ–ია და საქართველოს ტერიტორიის 9,4%-ს შეადგენს. მოსახლეობის რაოდენობის მიხედვით კი რეგიონს პირველი ადგილი უჭირავს.

ბოლო აღწერით, იმერეთის მოსახლეობა 532,9 ათას კაცს შეადგენს, რაც 170,4 ათასი კაცით ნაკლებია აღწერამდე მაჩვენებელზე (კლება 24,2%-ით). მკვეთრი შემცირება დაფიქსირდა ქუთაისში, სადაც მოსახლეობის რიცხოვნობა 49,1 ათასი კაცით ანუ 25%-ით შემცირდა. რეგიონის მოსახლეობის თითქმის 28% ქუთაისში ცხოვრობს.

რელიეფური მრავალფეროვნების გამო, იმერეთი პირობითად იყოფა ზემო და ქვემო იმერეთად, რომელიც აერთიანებს 12 მუნიციპალიტეტს: ქალაქ ქუთაისს, ბაღდათის, ვანის, ზესტაფონის, თერჯოლის, სამტრედიის, საჩხერის, ტყიბულის, ხარაგაულის, ხონის, წყალტუბოსა და ჭიათურის მუნიციპალიტეტებს. რეგიონში შედის 12 ქალაქი (მუნიციპალიტეტის ცენტრი), 3 დაბა და 529 სოფელი.[4] იმერეთის რეგიონის ადმინისტრაციული ცენტრი არის თვითმმართველი ქალაქი ქუთაისი, რომელიც 2012 წლიდან სახელმწიფოს საპარლამენტო ქალაქია.

2. როგორ ახორციელებენ მუნიციპალიტეტები უფლებამოსილებებს

„საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ განსაზღვრული მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების შეფასების მიზნით 2017 წლის აპრილში ჩავატარეთ გამოკითხვა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში (სულ 12 მუნიციპალიტეტი). გამოიკითხა სულ 520 რესპოდენტი.

კანონმდებლობით განსაზღვრული საკუთარი უფლებამოსილებების მიხედვით შევადგინეთ პარამეტრების ნუსხა (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. 2).

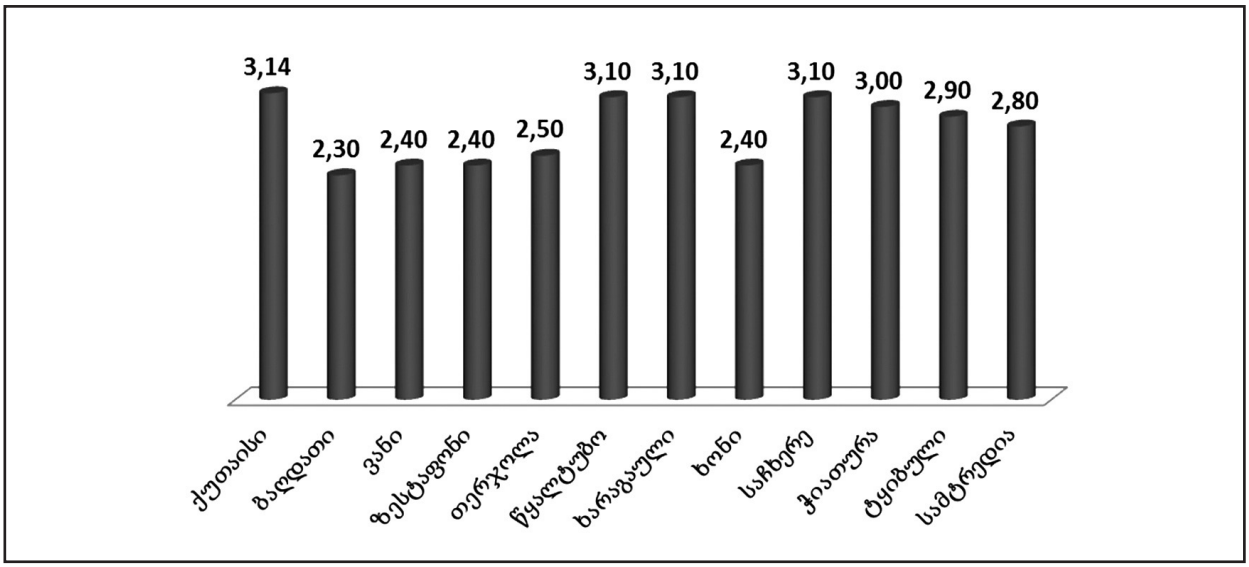
ცხრილი 2

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ეფექტიანად განხორციელების პარამეტრები

№	პარამეტრი	საშუალო
1	მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა, ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;	2,8
2	მყარი (საყოფაცხოვრებო) ნარჩენების შეგროვება და გატანა;	2,7
3	წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა, მელიორაცია;	3,1
4	მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;	3,4
5	ადგილობრივი მნიშვნელობის გზების მართვა და საგზაო მოძრაობის ორგანიზება; ავტოსატრანსპორტის პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;	2,9
6	მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;	2,6
7	გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;	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 და მოვლა-პატრონობა;	2,6
10	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება; ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია და რეაბილიტაცია;	2,8
11	ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებების, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზებისა და სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახალი ობიექტების მშენებლობა;	2,6
12	შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;	2,4
13	უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია.	2,4
14	მუნიციპალიტეტის მერიის (გამგეობის) მუშაობის შეფასება	2,7

ნახაზი 1

მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებების ფარგლებში მოსახლეობის კმაყოფილების დონის განსაზღვრა იმერეთის მუნიციპალიტეტებში



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

მიღებული ინდექსების ინტერპრეტაციის მიზნით, შევიმუშავეთ საშუალო არითმეტიკული 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 დონეარსად დაფიქსირებულა (იხ.ცხრ. 3, ნახ. 1). სხვა დონეებზე მუნიციპალიტეტები შემდეგი სახით განაწილდა:

ცხრილი 3

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. 4).

ანალიზმა ცხადყო, რომ შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნასა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფაში. ნიშანდობლივია, რომ ამ მმომსახურების შესაბამისი ინდექსი მუნიციპალიტეტებს შორის არსებულ ყველაზე მაღალ ინდექსზე მეტია (3,40>3,14). ასევე მაღალია წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფისა და მელიორაციის მაჩვენებელიც (3,1).

ცხრილი 4

მუნიციპალიტეტების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შედეგები

პარამეტრი	საშუალო ინდექსი	დონე
მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა	3,4	მაღალი
წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფა, მელიორაცია	3,1	
გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება	2,5	დაბალი
შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, მათ შორის, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა	2,4	
უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია	2,4	

დასკვნა

შედეგები ცხადყოფს, რომ შედარებით უკეთესი მდგომარეობაა მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული სკოლამდელი (ბაღები) და სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნასა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფაში. ნიშანდობლივია, რომ ამ მმომსახურების შესაბამისი ინდექსი მუნიციპალიტეტებს შორის არსებულ ყველაზე მაღალ ინდექსზე მეტია (3,40>3,14). ასევე მაღალია წყალმომარაგების და წყალარინების უზრუნველყოფისა და მელიორაციის მაჩვენებელიც (3,1).

მიგვაჩნია, რომ მუნიციპალიტეტებმა საკუთარი უფლებამოსილებების განხორიელების ფარგლებში მეტი ყურადღება უნდა მიაქციონ გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირების, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირთა მიმართ, ასევე უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაციის მიმართულებით.

სასურველია, აღნიშნული ტიპის გამოკითხვები საქართველოს ყველა რეგიონში უნდა ჩატარდეს ყოველწლიურად, რაც ხელს შეუწყობს „სუსტი ადგილების" გამოვლენას და რესურსების მობილიზებას წარმოჩენილი პრობლემების აღმოსაფხვრელად.

ლიტერატურა:

1. **Киселева Н**., Социологическая оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: когнитивный анализ опросного листа. Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 12 Вып. 2. 2015. ст . 119-127 https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskaya-otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-organov-mestnogo-samoupravleniya-kognitivnyy-analiz-oprosnogo-lista
2. **ღავთაძე გ., ჩიხლაძე ნ.,** იმერეთის მხარის ეკონომიკური განვითარების პირობები და პერსპექტივები, მონოგრაფია, ქუთაისი, 2009. – 252 გვ.
3. სტატისტიკის ეროვნული სამსახური - www.geostat.ge
4. „იმერეთის რეგიონის განვითარების სტრატეგია 2014-20121". http://static.mrdi.gov.ge/569f6acb0c-f20aa08475988b.pdf

REFERENCES

1. **N. V. Kiseleva** Sociological assessment of the effectiveness of local self-government: a cognitive analysis of the questionnaire. Bulletin of St. Petersburg University, series 12. 2015. 119-127 p. https://cyberleninka.ru/article/n/sotsiologicheskaya-otsenka-effektivnosti-deyatelnosti-organov-mestnogo-samoupravleniya-kognitivnyy-analiz-oprosnogo-lista
2. **Ghavtadze c., N. Chikhladze.,** Imereti regionand economic conditions and prospects. Ak.Tseretlis State University, Kutaisi, 2009. – 252 pg.
3. National Statistics Office of Georgia - http://geostat.ge
4. „Imereti Region Development Strategy 2014-20121". http://static.mrdi.gov.ge/569f6acb0c-f20aa08475988b.pdf