



ეჭვქვეშ აქვთ ჩაყენებული ანგარიშები

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„პაშვიძე“

ფექტიანობის აუდიტის დეპარტამენტის უფროსი
გიორგი კაპანაძე

27 მაისი 2021 წელი
N 34/36

ფგზ. N4

საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების
მართვა

საჩივრი

განმარტებები და შემოკლებანი	4
შემაჯამებელი მიმოხილვა	6
1. შესავალი	11
1.1 აუდიტის მოტივაცია.....	11
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები	12
1.3 აუდიტის მასშტაბი.....	13
1.4 აუდიტის მეთოდოლოგია.....	14
1.5 აუდიტის კრიტერიუმები	15
2. ზოგადი ინფორმაცია.....	17
2.1 საჯარო სექტორის შემადგენლობა	17
2.2 აუდიტის ობიექტის საქმიანობა	19
აუდიტის მიგნებები	21
3. საჯარო სექტორის საზღვრები და სტატისტიკური მონაცემები	21
4. ადამიანური რესურსების დაგეგმვა და დაკომპლექტება.....	27
4.1 ადამიანური რესურსების დაგეგმვა	33
დაგეგმვის ეტაპების განხორციელების ფაქტობრივი მდგომარეობა სამინისტროებში	37
4.2 ადამიანური რესურსების სამსახურში აყვანა და განვითარება	40
5. საჯარო სამსახურის ბიურო	48
ბიბლიოგრაფია	52

განმარტება და შემოკლება

HR (Human resources) – ადამიანური რესურსები.

HRM (Human resource management) – ადამიანური რესურსების მართვა.

eHRMS – საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემა.

სსიპ – საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

ა(ა)იპი – არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) – ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია.

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) – ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ტექნიკური დახმარების სამსახური.

საჯარო სექტორი – ტერმინი მოიცავს სახელმწიფო მმართველობის ერთეულებს (ცენტრალური, ადგილობრივი დონე, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების ორგანიზაციები) და საჯარო კორპორაციებს (ეროვნული ბანკი, საპენსიო სააგენტო, სახელმწიფო საწარმოები და სხვ.).

სახელმწიფო სამსახური – საქართველოს სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკების იმ ორგანოებში (დაწესებულებებში) არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე საქმიანობა, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას.

სახელმწიფო მოსამსახურე – პირი, რომელსაც სახელმწიფო სამსახურში არჩევითი ან დანიშვნითი თანამდებობა უკავია და ამ პირის მოადგილე.

საჯარო სამსახური – სახელმწიფო სამსახურში საქმიანობა, მუნიციპალიტეტის ორგანოებში საქმიანობა, სსიპებში საქმიანობა (გარდა კულტურულ, საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევით, სასპორტო და რელიგიურ, წევრობაზე დაფუძნებულ და ამ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის სსიპებში საქმიანობისა). საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაციაში, საქართველოს პრემიერ-მინისტრისა და მთავრობის სათაბირო ორგანოების აპარატებში, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აპარატში, საქართველოს ეროვნული ბანკის აპარატში, იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს აპარატში, სახალხო დამცველის აპარატში, ბიზნესომბუდსმენის აპარატში, პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორის აპარატში, ცენტრალური საარჩევნო კომისიის აპარატში, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი საარჩევნო კომისიების აპარატებში, სახელმწიფო რწმუნებულის ადმინისტრაციაში საქმიანობა.



საჯარო მოსამსახურე – პროფესიული საჯარო მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი.

პროფესიული საჯარო მოხელე – პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯარო სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილი პირი.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით და არ უკავია ამ კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები.

ძირითადი ფუნქციები – საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციები მოიცავს ამ საჯარო დაწესებულების კომპეტენციის ფარგლებში, დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავების, შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელების კოორდინაციის, მონიტორინგისა და აღსრულების ფუნქციას.

მხარდამჭერი ფუნქცია – უკავშირდება საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების განხორციელებისათვის აუცილებელი ადმინისტრაციული რესურსების განკარგვას, სამართლებრივ უზრუნველყოფას, სახელმწიფო ფინანსების დაგეგმვას, სახელმწიფო შესყიდვებს, საქმის წარმოებასა და ადამიანური რესურსების მართვას. მხარდამჭერი ფუნქცია, მისი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ხორციელდება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ.

მენეჯერი – საჯარო სამსახურში I და II რანგის პირველადი და მეორადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელის და ხელმძღვანელის მოადგილის პოზიციებზე დასაქმებული პირები – დეპარტამენტის, სამსახურის და/ან სამმართველოს უფროსები და მათი მოადგილეები.

მხარჯავი დაწესებულება – სახელმწიფო და ავტონომიური რესპუბლიკის რესპუბლიკური ბიუჯეტებისთვის – პროგრამული კლასიფიკაციის პირველი თანრიგით გათვალისწინებული საბიუჯეტო ორგანიზაცია, ხოლო მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტისთვის – მუნიციპალიტეტი.

ასიგნება – საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ბიუჯეტით გათვალისწინებული მოცულობის ფარგლებში გადახდის განხორციელების უფლებამოსილება.

საბიუჯეტო ორგანიზაცია – საქართველოს ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკის, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ დაფუძნებული ან/და მის მიმართ ანგარიშვალდებული/მისი კონტროლისადამი დაქვემდებარებული ორგანიზაცია, აგრეთვე სხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი/არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), თუ იგი არის შესაბამისი დონის ბიუჯეტით განსაზღვრული პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში ასიგნებების განკარგვის უფლებამოსილების მქონე ორგანიზაცია.



შემაჯავებელი მიმოხილვა

ეფექტიანი საჯარო მმართველობის განხორციელება კომპეტენტური და მოტივირებული ადამიანური რესურსებით არის შესაძლებელი. შესაბამისად, საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების ეფექტიან მართვას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

საქართველოში საჯარო სექტორი ერთ-ერთი მსხვილი დამსაქმებელია, რომელიც დაქირავებით დასაქმებულების 34%-ს შეადგენს.¹ ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით, საჯარო სექტორში იდენტიფიცირებულია მრავალი გამოწვევა, რომელზეც არაერთი კვლევა და ანგარიში მიუთითებს.²

2014 წლიდან საქართველოს მთავრობამ დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება, რომლის ერთ-ერთ მიზანს ადამიანური რესურსების მართვის უკეთეს პრაქტიკასთან დაახლოება წარმოადგენდა. რეფორმის ფარგლებში სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიურო განისაზღვრა წამყვან უწყებად, რომელმაც ამ პერიოდში რიგი ღონისძიებები განახორციელა საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით – მიღებულ იქნა საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი, ასევე განხორციელდა სამინისტროების ფუნქციური, სტრუქტურული და ინსტიტუციური მოწყობის საკითხების შესწავლა და გადახედვა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა განახორციელა საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2017–2019 წლებს.

აუდიტის ობიექტებს წარმოადგენენ:

- სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიურო;
- საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
- საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, შეისწავლა ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობის საკითხები საჯარო სექტორში შემდეგი სამი მიმართულებით:

- საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების აღრიცხვა;
- ადამიანური რესურსების დაგეგმვა და დაკომპლექტება შერჩეულ სამინისტროებში;
- საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ განხორციელებული აქტივობები.

1 წყარო: სტატისტიკის ეროვნული სამსახური – დასაქმებულთა განაწილება საკუთრების ფორმების მიხედვით (2019) და სამუშაო ძალის მაჩვენებლები (2019), სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულთა შეფარდება მთლიან დასაქმებულებთან თვითდასაქმებულების გამოკლებით.

2 საჯარო სამსახურის ბიურო, „საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზი“, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი (IAS), საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში (GIZ) – „საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში“, 2017 წ., საქართველოს საჯარო სამსახური – პრობლემები და გამოწვევები GIPA 2014, საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციური მიმოხილვა – USAID 2015.



საჯარო საქმეთა საგზავნი და ადამიანური რესურსების აღრიცხვა

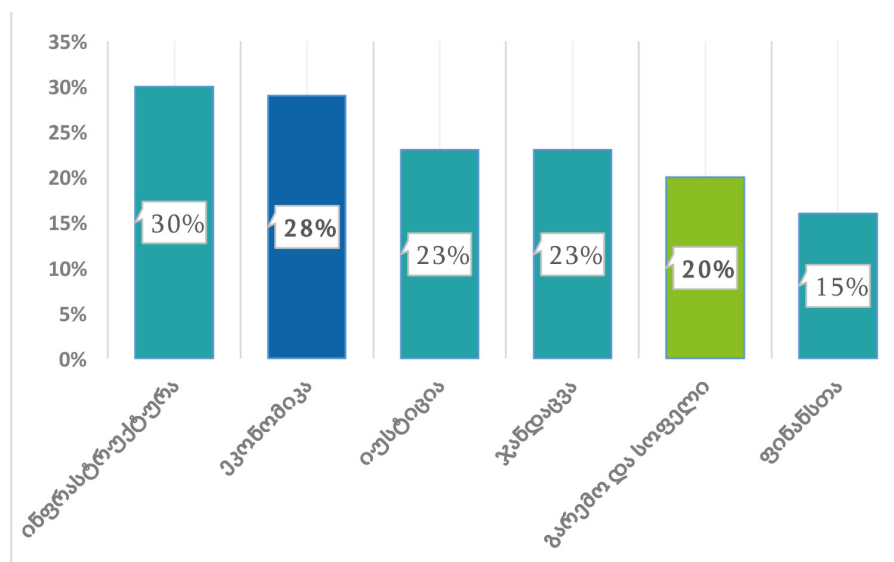
საჯარო სექტორში შემავალი ორგანიზაციები/უწყებები ძირითადად ბიუჯეტიდან ფინანსდებიან. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მხოლოდ მათ მცირე ნაწილზე (დაახლოებით 16%-ზე) ვრცელდება, რაც განაპირობებს საჯარო სექტორში დასაქმებულებს შორის სტატუსისა და უფლება-მოვალეობების მნიშვნელოვან განსხვავებებს.

ასევე, არაერთგვაროვანია ინფორმაცია საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობის შესახებ. ამ სახის ინფორმაციას საკუთარი მიზნებიდან გამომდინარე, აღრიცხავს სხვადასხვა უწყება: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საჯარო სამსახურის ბიურო და საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო. დათვლის განსხვავებებული მეთოდოლოგიიდან გამომდინარე, მონაცემები საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ ფრაგმენტულია და ზოგიერთ შემთხვევაში ვერ ხერხდება დასაქმებულთა, როგორც აბსოლუტური რაოდენობის, ისე მათი კატეგორიების (საჯარო სექტორი, სახელმწიფო სამსახური, საჯარო სამსახური) სათანადო სიზუსტით იდენტიფიცირება. ასევე, არ არის განსაზღვრული ერთიანი სტატისტიკის წარმოებაზე პასუხისმგებელი უწყება. ზუსტი მონაცემების არქონამ შესაძლოა უარყოფითი გავლენა იქონიოს მთავრობის მხრიდან ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას, როგორებიც არის, საჯარო დაწესებულებების გაერთიანება, ოპტიმიზაცია ან/და ლიკვიდაცია.

ადამიანური რესურსების დაგეგმვა და დაკომპლექტება

აუდიტის ფარგლებში შეფასდა სხვადასხვა ინდიკატორი, რომლებიც ადამიანური რესურსების დაგეგმვისა და დაკომპლექტების მიმართულებით არსებულ მდგომარეობაზე მიუთითებს.

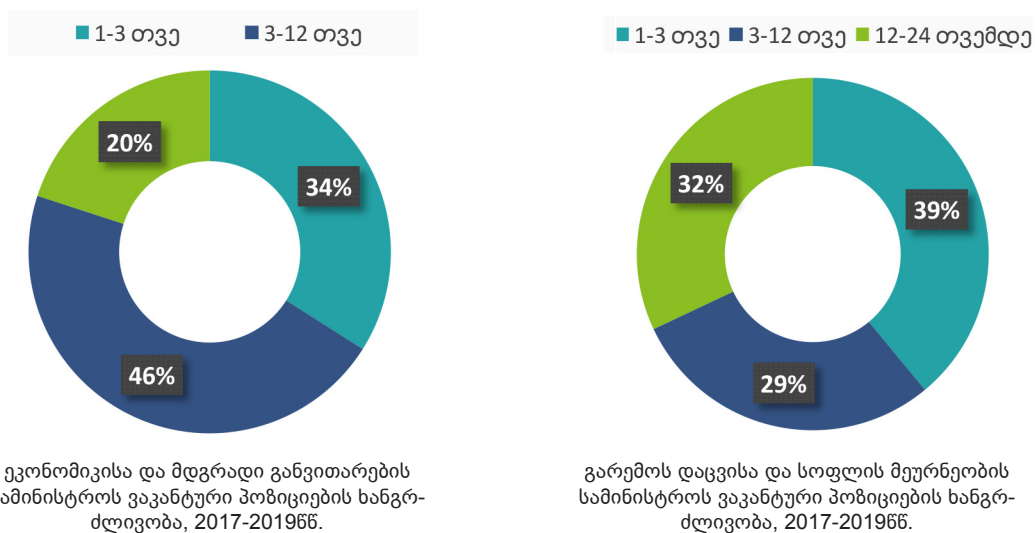
გრაფიკი N1. სამინისტროებში არსებული გადინების საერთო საშუალო მაჩვენებელი 2017-2019 წლებში



როგორც გრაფიკი N1-დან ჩანს, შერჩეულ სამინისტროებში (ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების და გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროები) მაღალია კადრების გადინება (შესაბამისად, 28% და 20%), რასაც შეუვსებელი ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივი დროით არსებობა ემატება (იხ. გრაფიკი N2).



გრაფიკი N2. სამინისტროებში ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივობა 2017-2019 წლებში³



ადამიანური რესურსების დაგეგმვა

უკეთესი პრაქტიკის მიხედვით, სამუშაო ძალის საშუალოვადიანი დაგეგმვა უნდა განხორციელდეს 4 ეტაპად, ორგანიზაციის სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანებისადმი სამუშაო ძალის მისადაგების მიზნით. შესწავლის შედეგად გამოვლინდა რომ აღნიშნული პროცესი სამინისტროებში სისტემატიზებული და სათანადოდ ფორმალიზებული არ არის, კერძოდ:

- ორგანიზაციული განვითარების სტრატეგია მომზადებული არ არის, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვანი წყარო უნდა იყოს ადამიანური რესურსების მართვის (HR) ერთეულისთვის, სამუშაო ძალის საჭიროებების შესახებ ინფორმაციის მისაღებად, მისი რაოდენობისა და უნარ-ჩვევების განსაზღვრის თვალსაზრისით. ამასთანავე, HR ერთეულებს არ აქვთ განსაზღვრული საკუთარი სტრატეგია. HR სტრატეგიის არქონა, თავის მხრივ, ხელს არ უწყობს ადამიანური რესურსების დაგეგმვის პროცესში არსებული მიზნებისა და გამოწვევების დოკუმენტირებული სახით არსებობას და მათი შეფასების ძირითადი ინდიკატორების საბაზისო მაჩვენებლების განსაზღვრას.
- სამუშაოს ანალიზი და სამუშაო ძალის ანალიზი ხორციელდება საჭიროების მიხედვით (არარეგულარულად); ამასთანავე, არსებობს გაუმჯობესების პოტენციური HR ერთეულების მიერ ანალიტიკური ინფორმაციის მიზანმიმართული და რეგულარული წარმოების მიმართულებით.
- ადამიანური რესურსების საჭიროებების დაფარვის ღონისძიებები (კონკურსები, თანამშრომელთა განვითარება, სტაჟირება, ტრენინგები და სხვ.) ერთობლიობაში ვერ უზრუნველყოფს სამინისტროების წინაშე მდგომი გამოწვევების დაძლევას: სამინისტროები ვერ უწყვენ კონკურენციას კერძო სექტორს მოთხოვნადი/დეფიციტური პროფესიების მქონე ადამიანური რესურსებით ორგანიზაციის დაკომპლექტებისას; გამოცხადებული კონკურსების მთავარ შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს ჩაშლილი და შეწყვეტილი კონკურსების მაღალი რაოდენობა.

³ შერჩეულ სამინისტროებში 2017-2018 წლის მარტამდე ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივად არსებობის ერთ-ერთ მიზეზად რეორგანიზაციის პროცესი სახელდება.

საჯარო სამსახურის ბიუროს აუდიტორული აქტივობები

საჯარო სამსახურის ბიუროს აუდიტის პერიოდში ადამიანური რესურსების მართვის უკეთესი პრაქტიკის ხელშეწყობას ახორციელებდა HR ერთეულების მეთოდოლოგიური მხარდაჭერის, ტრენინგებისა და საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების არსებული პრაქტიკის მონიტორინგის გზით.

ამ მიმართულებით ბიუროს მიერ განხორციელებული აქტივობებიდან განსაკუთრებით აღსანიშნავია ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემის (eHRMS) ადმინისტრირება/ფუნქციური გაუმჯობესება და რიგი სახელმძღვანელო დოკუმენტების მომზადება HR ერთეულებისთვის.

აუდიტით გამოვლინდა, რომ ბიუროს მიერ საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგების⁴ მიხედვით, რეკომენდებული პრაქტიკის ნაწილი სამინისტროების მიერ არ არის გამოყენებული.

ბიუროს ვალდებულებაა მთავრობას წარუდგინოს საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის ანალიზი. ბიუროს მიერ წარდგენილ საქმიანობის წლიურ ანგარიშებში ინსტიტუციური ანალიზის შედეგად იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებების შესახებ ბიუროს მხრიდან მთავრობასთან კომუნიკაცია და გადაჭრის გზების პროაქტიური ძიება არ განხორციელებულა. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გემოაღნიშნული საკითხების მთავრობის დონეზე წამოჭრა და მათი განხორციელების ხელშეწყობა გააჩენს მეტ მოტივაციას სამინისტროებისთვის გაცემული რეკომენდაციების და სხვა უკეთესი პრაქტიკის გამოსაყენებლად.

საჯარო სამსახურის ბიუროს 2014 წლიდან დაევალა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის განხორციელების პროცესის კოორდინაცია, რომლის მასშტაბიც საკმაოდ ფართოა და საჯარო მმართველობის მრავალ ასპექტს მოიცავს.

შესაბამისად, აუდიტის პერიოდში ბიუროს საქმიანობის დღის წესრიგი მნიშვნელოვნად გამოდინარეობდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით განსაზღვრული მიმართულებებიდან.⁵ ბიუროს დღის წესრიგი HR ერთეულების მეთოდოლოგიური მხარდაჭერის მიმართულებით არ მოიცავდა ადამიანური რესურსების სტრატეგიულ დაგეგმვას, რაც ადამიანური რესურსების მართვის მოდელის მიხედვით ერთ-ერთ საწყის საფეხურს წარმოადგენს. საჯარო სამსახურის ბიურომ სამუშაო ძალის დაგეგმვის და ინსტიტუციური მოწყობის შესახებ აქტივობები პირველად მხოლოდ 2020-2021 წლების სამოქმედო გეგმაში განსაზღვრა.

შესაბამისად, ამგვარი აქტივობების პრიორიტეტიზაციით საჯარო სამსახურის ბიუროს შეუძლია ხელი შეუწყოს ადამიანური რესურსების მართვის საშუალოვადიანი პრაქტიკის დამკვიდრებას სამინისტროებში.

4 საქართველოს მთავრობის დავალებით, საჯარო სამსახურის ბიურომ 2018 წლის დასაწყისში გამოაქვეყნა ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები – <http://www.csb.gov.ge/media/1615/instituciuri-angarishis-shedegebi.docx>

5 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის N627 დადგენილებით „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ განსაზღვრულია 10 პრიორიტეტული კატეგორია (მაგალითად, კლასიფიცირების სისტემა, ტრენინგები და პროფესიული განვითარება, შრომის ანაზღაურების სისტემა, საჯარო სამსახურში მიღება და სხვ.)



აუდიტის მიგნებებიდან გამომდინარე, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა გასცა შემდეგი რეკომენდაციები:

- საჯარო სამსახურის ბიურომ კოორდინაცია გაუწიოს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ სათანადო ხარისხის ინფორმაციის წარმოებას იმ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, რომლებიც საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში აღრიცხავენ სახელმწიფო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობას (ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური); აღნიშნული შესაძლოა მოიცავდეს მონაცემთა შეგროვების არსებული პროცესის ფარგლებში ინფორმაციის დამატებით დეტალიზაციას და იმ ტრილში წარდგენას, რომელიც აუცილებელია საჯარო სექტორის ქვეკატეგორიების, ასევე თითოეულ მათგანში შემავალი დასაქმებულების აბსოლუტური რაოდენობის დასაზუსტებლად.
- ორგანიზაციის მიზნებსა და ამოცანებთან, არსებული სამუშაო ძალის დაკავშირების მიზნით, სამინისტროებმა უზრუნველყონ ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგიის მომზადება და შესაბამისი ინდიკატორების/მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრა, რომლის საფუძველზე სისტემატიზებული სახით განხორციელდება ადამიანური რესურსების საშუალოვადიანი დაგეგმვის ეტაპები; ასევე, რეგულარულად განახორციელონ აღნიშნული პროცესისთვის აუცილებელი ანალიტიკა (მათ შორის შრომის ბაზრის კვლევები) და უზრუნველყონ სათანადო დოკუმენტაციის არსებობა.
- სამინისტროებმა უზრუნველყონ გამოცხადებული ვაკანსიების დროული შევსება, სამსახურში აყვანის პროცესში არსებული გამოწვევების მიზეზების იდენტიფიცირებისა და მათი გადაჭრის პრაქტიკული გზების მოძიების მეშვეობით;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ მის მიერ გამოცემული სახელმძღვანელოებით განსაზღვრული მნიშვნელოვანი პრინციპების შესრულების მიზნით, განახორციელოს მათი შესრულების სრულფასოვანი მონიტორინგი და სამინისტროების მხრიდან არსებითი დაუცველობის შემთხვევაში, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიიღოს პრაქტიკული ზომები;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ პრიორიტეტი მიანიჭოს სამუშაო ძალის დაგეგმვის ღონისძიებებს (მეთოდოლოგიური დოკუმენტების მომზადება, ტრენინგები და ა.შ.) სამინისტროებისთვის საშუალოვადიანი დაგეგმვის შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით.



1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

ადამიანური რესურსები, მათი უნარები, კომპეტენცია და მოტივაცია ეფექტიანი საჯარო მმართველობის უზრუნველყოფის მნიშვნელოვანი წინაპირობას წარმოადგენს.⁶

საჯარო სექტორი ერთ-ერთი მსხვილი დამსაქმებელია საქართველოში, რომელიც სრული დასაქმებულების – 19%-ს, ხოლო დაქირავებით დასაქმებულების (მთლიანი დასაქმებისგან თვითდასაქმებულების გამოკლებით) – 34%-ს შეადგენს. სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის მონაცემებით საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რიცხვი 2019 წლისთვის 299,700-ს შეადგენს.⁷

საჯარო სექტორის საბიუჯეტო ორგანიზაციებში შტატიტ დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურება საბიუჯეტო ხარჯების მნიშვნელოვანი კომპონენტია და შეადგენს 1784,9 მლნ. ლარს, რაც ადმინისტრაციული ხარჯების⁸ ნახევარზე მეტია. ადმინისტრაციული ხარჯი, თავის მხრივ, ნაერთი ბიუჯეტის ხარჯების 32%-ს მოიცავს.⁹

სამთავრობო პროგრამაში – „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსთვის“ – გაცხადებულია მთავრობის მზაობა საჯარო მმართველობის რეფორმირებისათვის, 2014 წლიდან კი საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების¹⁰ თანახმად, საქართველომ აიღო ვალდებულება განახორციელოს საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა. აღნიშნულის ფარგლებში, სტაბილური და ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების მიზნით, მთავრობამ USAID-ის პროგრამის – „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ – მხარდაჭერით დაიწყო მუშაობა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაზე,¹¹ რომლის საფუძველზე 2015 წელს, ევროკავშირისა და OECD/SIGMA-სთან თანამშრომლობით მომზადდა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი (2015-2020).¹²

აღნიშნული გზამკვლევის მეშვეობით იდენტიფიცირებული ნაკლოვანებების საფუძველზე განისაზღვრა შესაბამისი ამოცანები და აქტივობები, რომლებიც მიზნად ისახავს საქართველოს საჯარო მმართველობის გაუმჯობესებასა და მის დაახლოებას ევროპული მმართველობის სტანდარტებთან. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის მიხედვით რეფორმის განსახორციელებლად გამოიყო დაახლოებით 112 მლნ. ლარი, რომლის 63% ბიუჯეტიდან დაფინანსდა, ნაწილი კი დონორი ორგანიზაციების (ევროკავშირი, UNDP და სხვ.) მხრიდან.

6 საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 – საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2015 წელი.

7 წყარო: საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური 2019 წელი – დასაქმებულთა განაწილება საკუთრების ფორმების მიხედვით.

8 ადმინისტრაციული ხარჯი მოიცავს შტატიტ დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებას, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა ანაზღაურებას, მივლინებისა და ოფისის ხარჯებს და სხვ.

9 წყარო: ფინანსთა სამინისტრო 2019 წლის ნაერთი ბიუჯეტის მონაცემები.

10 ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი, თავი 2.2.

11 სამუშაო პროცესში ასევე ჩართული იყვნენ საერთაშორისო ექსპერტები (პროფ. ჰენრიკ ჯესი, პროფ. ჰანს-აქიმ როლი) და სხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (EU/OECD SIGMA, UNDP, NATO-ს პროფესიული განვითარების პროგრამა და პოლონეთის რესპუბლიკის მთავრობა) – „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის N627 დადგენილება.

12 საჯარო მმართველობის გზამკვლევი 2020 – საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2015 წელი.



ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში განისაზღვრა შემდეგი პრობლემური საკითხების გადაჭრა:

- საჯარო სამსახურში ინსტიტუციური მოწყობის სისტემის მოძველება/არასტაბილურობა;
- დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურში მიღების სისტემისა და თანასწორი მოპყრობის სტანდარტების არარსებობა;
- საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული განვითარებისა და შესრულებული სამუშაოს მართვის პრობლემები;
- საჯარო სამსახურის ბიუროს შემლუდული შესაძლებლობები რეფორმის განსახორციელებლად.

საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმის მიმდინარეობისას საჯარო სამსახურში¹³ იდენტიფიცირებულ იქნა ძირითად და მხარდამჭერ ფუნქციებს შორის ფარდობის, ასევე მენეჯერთა რაოდენობის რეკომენდებული პრაქტიკისგან განსხვავებული ფაქტობრივი მაჩვენებლები.

გარდა ამისა, ამ სფეროში განხორციელებული კვლევებით¹⁴ და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშებით¹⁵ გამოვლენილია სხვადასხვა ხასიათის ნაკლოვანება ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებთან მიმართებაში.

აღნიშნული გარემოებები განაპირობებს საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარების მოტივაციას.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

აუდიტის მიზანია შეაფასოს საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკა საჯარო სამსახურის ბიუროს და შერჩეული სამინისტროების მაგალითზე. აუდიტის მიმართულებებად/კითხვებად განისაზღვრა შემდეგი:

1. რამდენად სრული და ზუსტია მონაცემები საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ?
2. რამდენად უზრუნველყოფენ სამინისტროები ადამიანური რესურსების საჭიროებების განსაზღვრასა და სათანადო დაკომპლექტებას?
3. რამდენად უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის ბიურო სამინისტროებისათვის მეთოდურ დახმარებას და მათი საქმიანობის მონიტორინგს?

13 საქართველოს მთავრობის დავალებით, საჯარო სამსახურის ბიურომ 2018 წლის დასაწყისში გამოაქვეყნა ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები – <http://www.csb.gov.ge/media/1615/instituciuri-angarishis-shedegebi.docx>

14 საჯარო სამსახურის ბიურო, „საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები“, აღმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი (IAS); გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ), „საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში“, 2017 წელი; „საქართველოს საჯარო სამსახური – პრობლემები და გამომწვევები“, GIPA, 2014 წელი; საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციური მიმოხილვა, USAID 2015 წელი.

15 მოხსენება საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიშის შესახებ – 2018, 2017, 2016, 2015. ასევე ეკონომიკის, ჯანდაცვის და გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტროების 2017 წლის ფინანსური აუდიტის ანგარიშები.



1.3 აუდიტის მასშტაბი

ადამიანური რესურსების მართვა ურთიერთდაკავშირებულ ეტაპებს მოიცავს, რომლებიც, თავის მხრივ, ხორციელდება ქვეეტაპებისა და შესაბამისი აქტივობების მეშვეობით.

გრაფიკი N3. ადამიანური რესურსების მართვის მთავარი ეტაპები¹⁶



თემის მოცულობიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფის მიერ ადამიანური რესურსების მართვის (HRM) ეტაპებიდან შერჩეულ იქნა 3 ეტაპი: HR დაგეგმვა და ანალიზი, კადრების შერჩევა/აყვანა და პროფესიული განვითარება.

საჯარო სექტორის მასშტაბიდან გამომდინარე შეირჩა აუდიტის 3 ობიექტი:

- **საჯარო სამსახურის ბიურო** – საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების პოლიტიკის შემუშავებასა და აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ცენტრალური უწყება.
- **საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო** – ცენტრალურ დონეზე საჯარო მმართველობის ფარგლებში მნიშვნელოვანი ფუნქციების განმახორციელებელი 2 სამინისტროს აპარატი, სადაც რეფორმის პერიოდში მოხდა რეორგანიზაცია/შერწყმა სხვა სამინისტროებთან.¹⁷

აუდიტის პერიოდი მოიცავს 2017-2019 წლების პერიოდს. აუდიტის მიზნებიდან გამომდინარე, გამოყენებულია წინა პერიოდის ინფორმაცია.

საჯარო სამსახურში ზოგადი მდგომარეობის ასახვის მიზნით, აუდიტის ობიექტების გარდა, სტატისტიკური ინფორმაცია ანგარიშში წარმოდგენილია დამატებით 4 სამინისტროზე.

¹⁶ Mathis and Jackson (2010) – Human Resource Management, 13th Edition.

¹⁷ გაერთიანდა – ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო და ენერგეტიკის სამინისტრო, აგრეთვე სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და გარემოს დაცვის სამინისტრო.

1.4 აუდიტის მეთოდოლოგია

აუდიტის პროცესში გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები:

- საერთაშორისო პრაქტიკის გაცნობა და ანალიზი;
 - სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
 - აუდიტის ობიექტების ფუნქციონირებისა და მართვის პროცედურების შესწავლა;
 - დოკუმენტური და სტატისტიკური ინფორმაციის ანალიზი;
 - გამოკითხვა აუდიტის ობიექტებთან და დაინტერესებულ მხარეებთან.
-
- საჯარო სამსახურის ბიურო;
 - მთავრობის ადმინისტრაცია;
 - საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო;
 - საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო;
 - საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო;
 - საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო;
 - საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის და ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო;
 - საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო;
 - დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა – GGI;
 - საჯარო ფინანსების მართვა სამხრეთ კავკასიაში – GIZ;
 - გაეროს განვითარების პროგრამა საქართველოში – UNDP.

აუდიტის კითხვარზე პასუხის გასაცემად გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდები:

1. რამდენად სრული და ზუსტია მონაცემები საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ?

საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობის სისრულისა და სიზუსტის შეფასების მიზნით, აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა სხვადასხვა წყაროს მიერ (საქსტატი, საჯარო სამსახურის ბიურო, ფინანსთა სამინისტრო.) აღრიცხული მონაცემები და გადაამოწმა შესაბამის უწყებებთან შეუსაბამობებისა და უზუსტობების გამორიცხვის მიზნით. აღნიშნული პროცედურის შედეგები წარმოდგენილია მიგნებების პირველ ნაწილში.

2. რამდენად უზრუნველყოფენ სამინისტროები სამუშაო ძალის საჭიროებების განსაზღვრასა და სათანადო დაკომპლექტებას?

აუდიტის ჯგუფმა შეიმუშავა სხვადასხვა ტიპის კითხვარი, რომელთა მეშვეობითაც მიღებულ იქნა ინფორმაცია ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში არსებული HR სტრატეგიული მიმართულებების, სამოქმედო გეგმების არსებობის და შიდა საოპერაციო პროცედურების შესახებ.

ძირითადი შესწავლის ეტაპზე შერჩეული სამინისტროების HR ერთეულების ხელმძღვანელებთან ჩატარდა ინტერვიუები და წასულ თანამშრომელთა გამოკითხვა.¹⁸ გააანალიზდა გადინების

¹⁸ წასულ თანამშრომელთა გამოკითხვა განხორციელდა მხოლოდ ეკონომიკის სამინისტროს მაგალითზე, რადგან გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს წასულ თანამშრომელთა შესახებ ინფორმაცია არ მოუწოდებია.



ტენდენციები, ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივობა და კარიერული წინსვლის შესაძლებლობა. ამასთანავე, შეფასდა შერჩეული სამინისტროების მიერ 2017-2019 წლებში გამოცხადებული კონკურსები და კადრების მოზიდვისა და შერჩევა/აყვანის პროცესი.

გარდა ამისა, აუდიტის ჯგუფმა შეაფასა ბიუროს მიერ განხორციელებული ინსტიტუციური ანალიზის შედეგების საფუძველზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მდგომარეობა, რომელიც უკავშირდება ორგანიზაციაში ძირითადი და მხარდამჭერი ფუნქციების გადანაწილებასა და დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიციის შემოღებას.¹⁹

3. რამდენად უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის ბიურო ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში სამინისტროების მეთოდურ დახმარებას და მათი საქმიანობის მონიტორინგს?

მოცემული კითხვის ფარგლებში შეფასდა საჯარო სამსახურის ბიუროს მხარდაჭერის და მონიტორინგის ფუნქცია ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების მიმართულებით. ამ მიზნით აუდიტის ჯგუფი გაეცნო ბიუროს მიერ მომზადებულ მეთოდოლოგიურ დოკუმენტებს და შეისწავლა სამინისტროებში მათი დანერგვის მდგომარეობა.

მონიტორინგის განხორციელების ნაწილში შესწავლილ იქნა ბიუროს მიერ სამინისტროებში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის ანალიზის პროცესში გამოკვეთილი ხარვეზები და აღნიშნულზე რეაგირების მექანიზმები.

1.5 აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის ჩატარებისას გამოყენებულია შემდეგი კრიტერიუმების წყაროები:

- საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი – 2020;
- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და კანონის კომენტარები.
- OECD/SIGMA-ს საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიური ჩარჩო, კვლევები და ანგარიშები;
- IOTA (Intra-European organization of tax administrations) – სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვის სახელმძღვანელო, 2020;
- პერსონალის მართვის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IPMA – International Personnel Management Association) – „Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals“.
- ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო – „Human Resource Management, 13th Edition“, Mathis and Jackson, 2010;
- ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების პროფესიული ორგანო (CIPD) „სამუშაო ძალის დაგეგმვის მეთოდოლოგია“, 2018;
- ევროპის კომისია, „ევროკავშირის ქვეყნებში სახელმწიფო მმართველობის მახასიათებლებისა და საქმიანობის შედარებითი მიმოხილვა“ (მთავრობის ზომა, მოქმედების სფერო და სტრუქტურა);
- ლიეტუვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში „ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში“ 2017;

19 წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო – „საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები“ პრინციპი მე-9 და მე-10.



- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის N204 დადგენილება „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 აპრილის N215 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის შესახებ“;
- საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N218 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების გასაზღვრის შესახებ“;
- საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიშები და მათ მიერ გამოცემული მეთოდოლოგიები;
- მთავრობის ადმინისტრაციის საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის ანგარიშები.

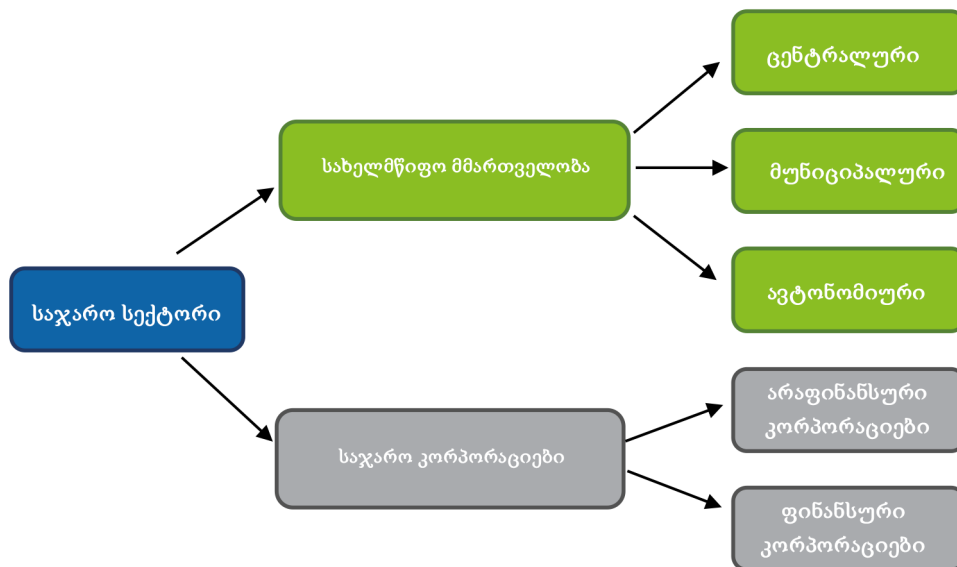


2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 საჯარო საქმეთა შესაფასებლობა

საჯარო სექტორი შედგება სახელმწიფო მმართველობის ერთეულებისა და საჯარო კორპორაციებისგან. სახელმწიფო მმართველობაში ერთიანდება სახელმწიფოს ცენტრალური და ადგილობრივი მმართველობის დონეები. უშუალოდ საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი ერთეულების გარდა, მასში კლასიფიცირდება საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში შემავალი ორგანიზაციებიც, საჯარო კორპორაციები კი შედგება ფინანსური და არაფინანსური კორპორაციებისგან. ფინანსურ კორპორაციებია, მაგალითად, ეროვნული ბანკი, საპენსიო სააგენტო და სხვა ფინანსური ინსტიტუტები, ხოლო საჯარო სექტორის არაფინანსური კორპორაციები – სახელმწიფო და მუნიციპალური საწარმოებისგან შედგება.²⁰

გრაფიკი N4. საჯარო სექტორის დაყოფა



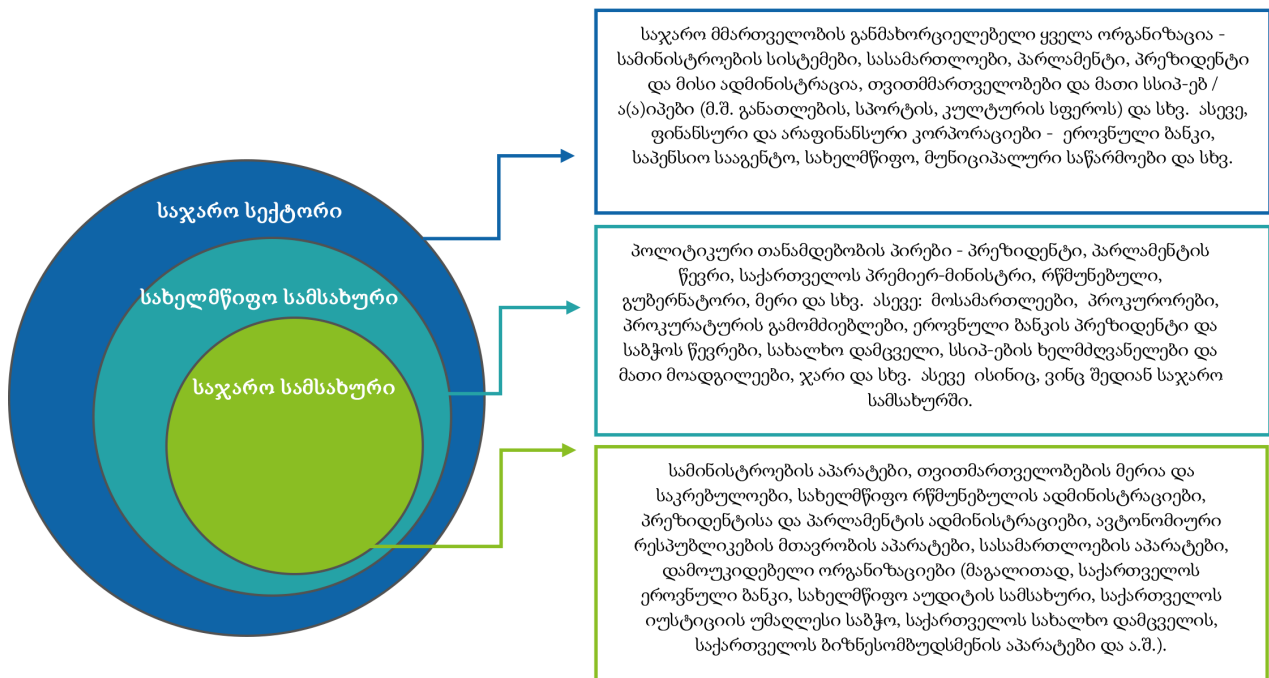
მოქმედი კანონმდებლობით, ერთმანეთისაგან გამიჯნულია სახელმწიფო და საჯარო სამსახური, რომლებიც, თავის მხრივ, საჯარო სექტორის შემადგენელი ნაწილებია. ყველაფერი, რაც ხორციელდება სახელმწიფო ორგანოების მიერ, არის სახელმწიფო სამსახური, საჯარო სამსახური კი სახელმწიფო სამსახურის ერთ-ერთი ნაწილია და სხვა ნაწილებისგან განსხვავდება იმით, რომ ახორციელებს საჯარო მმართველობას.²¹ აღსანიშნავია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა, ძველი რედაქციისგან განსხვავებით, ერთიანად განიხილავს საჯარო სამსახურს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.²²

20 საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, 2014 / <http://pubdocs.worldbank.org/en/379851455220883932/Size-of-the-Public-Sector-SummaryNote-120415.pdf>

21 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები, 2018 წელი.

22 საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015.

გრაფიკი N5. საჯარო სექტორის, სახელმწიფო და საჯარო სამსახურების დამოკიდებულება და შემადგენელი ორგანიზაციების ჩამონათვალი



- **სახელმწიფო სამსახური მოიცავს:** არჩევით ან დანიშვნით თანამდებობაზე საქმიანობას, რომლებიც საქართველოს კანონმდებლობის საფუძველზე ახორციელებენ საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას, სახელმწიფო ზედამხედველობასა და კონტროლს, აგრეთვე სახელმწიფო თავდაცვას;
- **საჯარო სამსახური მოიცავს:** სახელმწიფო სამსახურის ნაწილს,²³ სსიპ-ებსა²⁴ და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საქმიანობას, ასევე საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლების აპარატებში საქმიანობას.

გემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, სახელმწიფო სამსახურს ახორციელებს სახელმწიფო მოსამსახურე, ხოლო საჯარო სამსახურს – საჯარო მოსამსახურე. საჯარო მოსამსახურის ცნება კი მოიცავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა 3 კატეგორიას, რომელთაგან საჯარო სამსახურის სისტემის ცენტრალური ადგილი პროფესიულ საჯარო მოხელეს უჭირავს.

23 გარდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის 1-ლი პუნქტით განსაზღვრული პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობისა – გარდა პროკურორების, მოსამართლეების, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის და სხვ.

24 გარდა კულტურულ-საგანმანათლებლო, სამეცნიერო-კვლევით, სპორტულ და რელიგიურ წევრობაზე დაფუძნებულ და ამ კანონითა და „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კატეგორიის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში საქმიანობისა (გარდამავალი პერიოდის გამო, სსიპ-ების უმრავლესობა, მათ შორის, სამინისტროების სსიპ-ები ამ ეტაპისთვის არ წარმოადგენს საჯარო სამსახურის ნაწილს).



გრაფიკი N6. საჯარო მოსამსახურეები კატეგორიების მიხედვით²⁵



2.2 აუდიტის ობიექტის საქმიანობა

საჯარო სამსახურის სფეროში საქმიანობის კოორდინაციის ხელშეწყობის და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით განსაზღვრული ძირითადი მიმართულებების განხორციელების ფუნქცია სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს მიენიჭა, რომლის მიზანია საქართველოს საჯარო სამსახურის ერთიანი პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა და პროფესიული, კარიერულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის განვითარება.

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის გაუმჯობესების კუთხით, საჯარო სამსახურის დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების ერთ-ერთ ძირითად პასუხისმგებლობად განისაზღვრა საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა და დაგეგმვა, ასევე ადამიანური რესურსების მართვა/ადმინისტრირება.

25 საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015.

გრაფიკი N7. აუდიტის ობიექტების ამოცანები/ფუნქციები²⁶

საჯარო სამსახურის ბიუროს ამოცანები/ფუნქციები	გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის ამოცანები
• საჯარო სამსახურის სისტემაში HRM პოლიტიკის ერთიანი პრინციპების გატარება და მონიტორინგი; • საჯარო სამსახურის სისტემაში HRM პრაქტიკის მონიტორინგი და ანგარიშების მომზადება; • HRM კუთხით სტანდარტების, ინსტრუქციების, მეთოდოლოგიების მომზადება; • HRM ერთიანი ბაზის შექმნა და ადმინისტრირება, სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება და ანალიზი; • საჯარო სამსახურში პროფესიული მომზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების დონის შესწავლა და ამ მხრივ მეთოდური დახმარება.	• HRM პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება; • კადრების მაღალი პროდუქტიულობისა და საჭიროებებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა; • საშტატო ოპტიმიზაციის და სტრუქტურული ანალიზი, მათი ფუნქციებისა და მოვალეობების გათვალისწინებით; • კადრების მოტივაციის სისტემის შემუშავება, კვლევა და ანალიზი; • კადრების პირადი საქმეების წარმოება, მონაცემთა ბაზის შექმნა და სისტემატიზაცია; • სამუშაო აღწერილობების შემუშავება განახლება; • კონკურსების ორგანიზება - კადრების შერჩევა განაწილება დანიშვნა; • შეფასების სისტემის შემუშავება, დანერგვა/განახლება; • სამინისტროს ადამიანური რესურსების მუდმივი განვითარება სამინისტროს პრიორიტეტების შესაბამისად.

26 აუდიტის მასშტაბის მიხედვით შერჩეული უწყებები, საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 მარტის N112 დადგენილება „საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, მუხლი 9, პუნქტი 11. ადმინისტრაციული დეპარტამენტი; საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 თებერვლის N70 დადგენილება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 7, პუნქტი d) ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი; საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის N181 დადგენილება „სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ მუხლი 2, ბიუროს ძირითადი ამოცანები.



აუდიტის მიზნაბაი

3. საჯარო სექტორის საზღვრები და სტრუქტურული მონაცემები

საჯარო სექტორის ზომა და მისი შემადგენელი ნაწილების კლასიფიკაცია საჯარო სექტორის შეფასების საბაზისო კრიტერიუმია.²⁷ შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს გააჩნდეს სრული და ზუსტი ინფორმაცია საჯარო სექტორში დასაქმებული სამუშაო ძალის ზომისა და სტრუქტურის შესახებ.

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სექტორის ზომას და სტრუქტურას განაპირობებს მრავალი ფაქტორი: მმართველობის ფორმა (ცენტრალური, დეცენტრალიზებული), სახელმწიფოს სტრუქტურა (ფედერალური, უნიტარული), კანონმდებლობა და სხვ. ამასთანავე, ევროკავშირის ქვეყნებში არ არსებობს ერთიანი პრაქტიკა და მეთოდოლოგია სტატისტიკის მოსამზადებლად/საწარმოებლად. შესაბამისად, რთულია უნივერსალური პრაქტიკის იდენტიფიცირება, რომელიც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საქართველოს საჯარო სექტორის ზომისა და სტრუქტურის შესაფასებლად.

საჯარო სექტორში პერიოდულად ხორციელდება სხვადასხვა ინიციატივა, როგორც სტრუქტურის ცვლილების, ისე საჯარო მოსამსახურეთა ოპტიმიზაციის თვალსაზრისით. მაგალითად, 2018-2020 წლების საქართველოს სამთავრობო პროგრამის მიხედვით, ქვეყნის განვითარების ხედვის ერთ-ერთი მიმართულება იყო მოქნილი და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის შექმნა, რეფორმირებისა და მცირე მთავრობის კონცეფციის განხორციელების გზით. კონცეფციის ფარგლებში მთავრობამ მიზნად დაისახა ცენტრალური და ადგილობრივი სტრუქტურების გაერთიანება/ოპტიმიზაცია და მათ შორის ფუნქციების გადანაწილება დაგეგმილი რეფორმების სწრაფად და ეფექტიანად განსახორციელებლად.²⁸ აღნიშნული ინიციატივის შედეგად, არსებული 16 სამინისტროს რაოდენობა 11-მდე შემცირდა.

ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა უმეტესობას აქვს საჯარო მოსამსახურის სტატუსი – ცენტრალური ხელისუფლება, ადგილობრივი ხელისუფლება, მასწავლებლები, ექიმები, პოლიციელები ითვლებიან საჯარო მოსამსახურეებად. აღნიშნული პრაქტიკის პირობებში კანონით საჯარო სამსახურისთვის განსაზღვრული გარანტიები და პრინციპები²⁹ ვრცელდება საჯარო სექტორის ფართო არეალზე.³⁰

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში წარმოდგენილია საჯარო სექტორის ის სფეროები, რომლებიც სხვადასხვა ქვეყანაში საჯარო სამსახურად კლასიფიცირდება.

27 A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28 chapter 3: key features of the civil service system-European Commission, Written by Nick Thijs Gerhard Hammerschmid Enora Palaric – 2017

28 სამთავრობო პროგრამა 2018-2020 – „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“.

29 პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, მიუკერძოებლობა, თანასწორობა, მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვის პრინციპები და სხვ.

30 Scope of civil services in European countries – SIGMA / A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28 / USAID საჯარო სამსახურისთვის განვლილი კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები (დასაქმებულთა სტატუსი OECD-ის წევრ ქვეყნებში).



ცხრილი N1. სფეროები, რომელზეც ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი ქვეყნების მიხედვით³¹

ქვეყნები	ჯანდაცვა	განათლება	პოლიცია	ადგილობრივი ხელისუფლება
საფრანგეთი	✓	✓	✓	✓
გერმანია	✓	✓	✓	✓
საბერძნეთი	✓	✓	✓	✓
ავსტრია	✓	✓	✓	✓
ბრიტანეთი	✓	✓	✓	✗
სლოვენია	✓	✓	✗	✓
პოლანდია	✗	✗	✗	✓
თურქეთი	✓	✓	✗	✗
ესტონეთი	✗	✗	✓	✓
ლიეტუვა	✗	✗	✓	✓
პოლონეთი	✗	✗	✓	✓
საქართველო	✗	✗	✗	✓
ლატვია	✗	✗	✓	✗

აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახური გამოირჩევა მაღალი სტაბილურობით და საჯარო მოხელე საჯარო სექტორში დასაქმებულებთან მიმართებით სარგებლობს უკეთესი სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებით.³²

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა³³ დაადგინა საჯარო სამსახურის ახალი საზღვრები, საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სტატუსი (საჯარო მოსამსახურეები) და მოაწესრიგა საჯარო სამსახურში მათი დასაქმების საკითხები. თუმცა, საჯარო სექტორის სხვადასხვა სეგმენტში დასაქმებულთა 84%-ზე, რომელთა საქმიანობაც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება (მაგალითად, მუნიციპალიტეტის სსიპ-ები/ა(ა)იპ-ები, სამინისტროების სსიპ-ები, მასწავლებლები, პოლიცია ა.შ.), კანონის მოქმედება არ ვრცელდება.

3.1 სტატისტიკური მონაცემების ანალიზი

საჯარო სექტორსა და მის კატეგორიებში დასაქმებულთა რაოდენობის სისრულისა და სიზუსტის განსაზღვრის მიზნით, გაანალიზდა სხვადასხვა საჯარო დაწესებულების მიერ წარმოებული მონაცემები 2015-2019 წლების პერიოდზე და მათი შედგენის მეთოდოლოგია.

ქვემოთ წარმოდგენილ გრაფიკზე შეჯამებულია ინფორმაცია საჯარო სექტორსა და საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირების შესახებ, სტატისტიკის ეროვნული სამსახურისა და საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებზე დაყრდნობით.

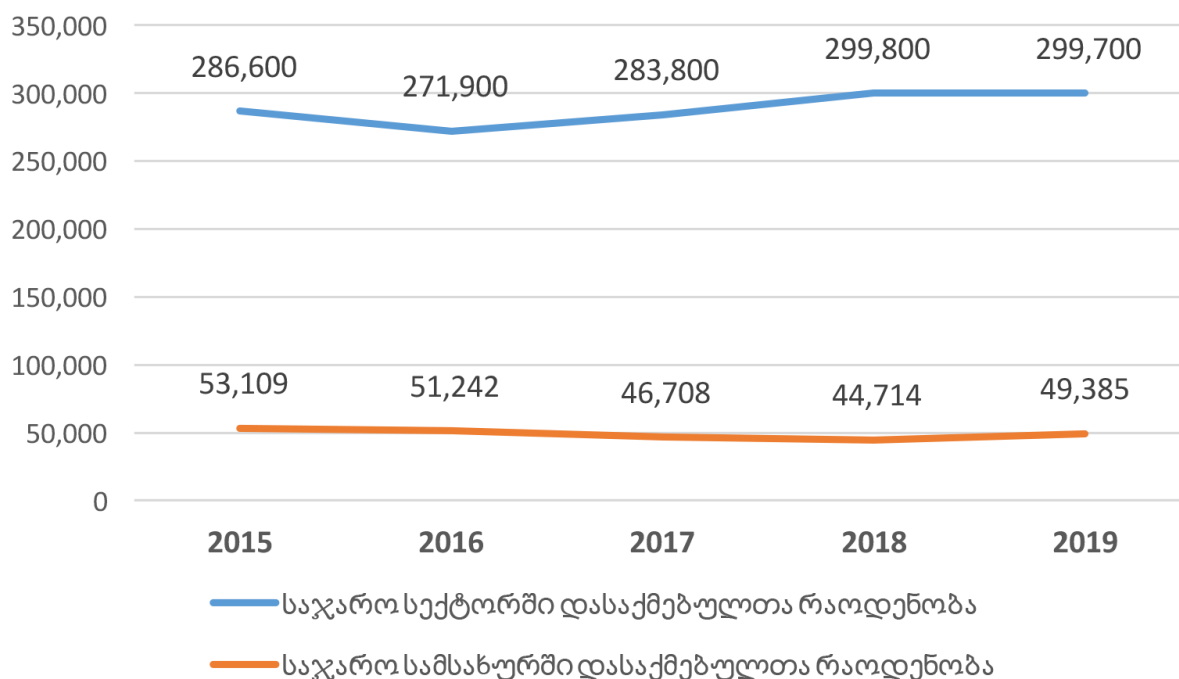
31 USAID, Good Governance in Georgia (G3), როი. ა. ემპერინგები – „სსიპ-ების და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები“, 2014.

32 საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის 69-ე, 70-ე და 71-ე მუხლები. უფრო ვრცლად საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარი გვ 79, გვ. 235-239.

33 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 2.



გრაფიკი N8. საჯარო სექტორსა და მათ შორის საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობა



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, აღნიშნულ პერიოდში, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა გაიზარდა, ხოლო საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობა შემცირდა.

წყარო N3. ფინანსთა სამინისტრო აღრიცხავს საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რიცხოვნობას, რომელიც წარმოდგენილია სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონსა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში.³⁴ პირველ დოკუმენტში მოცემულია სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები და დასაქმებულთა დაგეგმილი რაოდენობა პროგრამული კოდების მიხედვით, ხოლო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში, დასაქმებულთა რაოდენობის კუთხით, წარმოდგენილია მხოლოდ იმ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა ფაქტობრივი რაოდენობა, რომლებიც ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ამავე დროს, გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები. 2020 წლიდან, ფინანსთა სამინისტრო აქვეყნებს ინფორმაციას სახელმწიფო საწარმოებსა და მათში დასაქმებულთა რაოდენობის შესახებ.³⁵ ფინანსთა სამინისტრო არ აწარმოებს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობის სტატისტიკას. სამინისტროს ვებგვერდზე განთავსებულია აღნიშნული ორგანიზაციების მიერ მომზადებული, ადგილობრივი ბიუჯეტების ელექტრონული ბმულები.³⁶

34 სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის VI თავსა და ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის VII თავში.

35 ფინანსთა სამინისტრო, ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი (სახელმწიფო საწარმოები, PPP პროექტები, სტიქიური მოვლენები), 2020.

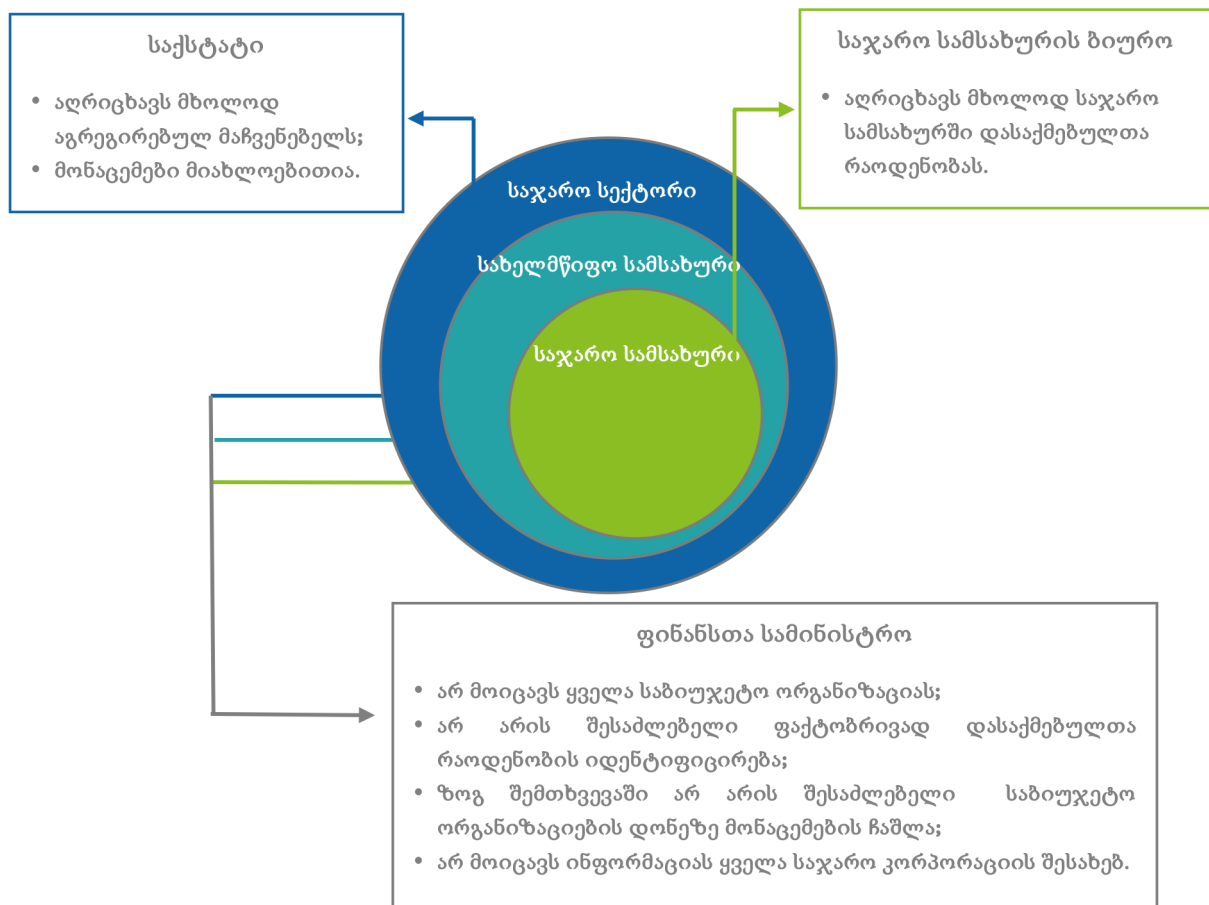
36 <https://www.mof.ge/5403>

გრაფიკი N9. ფინანსთა სამინისტროს მონაცემები, საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობის შესახებ, 2019 წელი

N	2019 წელი	დასაქმებულთა რაოდენობა	წყარო
1	მხარჯავი დაწესებულებები, ასევე მათი დაქვემდებარებული საბიუჯეტო ორგანიზაციები, მათ შორის, სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები, პროგრამული კოდების მიხედვით.	112,143 (გეგმა)	სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის VI თავი
2	ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებული სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები, რომელთაც გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები.	160,934 (ფაქტი)	სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიში, VII თავი
3	სახელმწიფო საწარმოები.	22,108 (ფაქტი)	ფისკალური რისკების ანალიზის დოკუმენტი
4	ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები.	29,888 (გეგმა)	ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტის დოკუმენტები

სამივე უწყების მიერ შეგროვებულ მონაცემებს, საჯარო სექტორის ზომის და სტრუქტურის შესახებ, სრული და ზუსტი ინფორმაციის წარდგენის მიზნებისთვის გააჩნიათ მათთვის დამახასიათებელი ნაკლოვანებები. აღნიშნული ნაკლოვანებები შეჯამებულია ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე.

გრაფიკი N10. საჯარო სექტორის ზომის შეფასების მიმართულებით არსებული ნაკლოვანებები



სტატისტიკის ეროვნული სამსახური, საჯარო სექტორის ზომის შესაფასებლად იყენებს სამუშაო ძალის გამოკვლევის მონაცემებს. სამუშაო ძალის გამოკვლევა არის შერჩევითი გამოკვლევა, რომელსაც აქვს შერჩევის ცდომილება.³⁷ ამასთანავე, საქსტატის მიერ საჯარო სექტორში დასაქმებულთა მონაცემები არ არის მიღებული უშუალოდ დამსაქმებელი უწყებებიდან და არ არის დაყოფილი საჯარო სექტორის ისეთი კატეგორიების მიხედვით, როგორებიც არის, ცენტრალური და ადგილობრივი სახელმწიფო დონის ორგანიზაციები, სსიპ-ები და ა(ა)იპ-ები, სკოლები და სხვ. შესაბამისად, საქსტატის მიერ შეფასებული საჯარო სექტორის ზომა მიახლოებითია და არ გააჩნია დეტალიზაციის სათანადო დონე.

საჯარო სამსახურის ბიურო მოიპოვებს ინფორმაციას მხოლოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა შესახებ. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემები ფარავს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა მხოლოდ მცირე ნაწილს.³⁸

ფინანსთა სამინისტროს მიერ აღრიცხულ, საჯარო უწყებებში დასაქმებულთა მონაცემებს გააჩნია ნაკლოვანებები, როგორც სისრულის, ასევე სიზუსტისა და სათანადო დეტალიზაციის (დასაქმებულთა ჩაშლა საბიუჯეტო ორგანიზაციების დონეზე) მიმართულებით. კერძოდ:

- სახელმწიფო ბიუჯეტის კანონის მე-6 თავში მოცემულია მხარჯავ დაწესებულებებზე გამოყოფილი ასიგნებები და დასაქმებულთა რაოდენობა მხოლოდ აღნიშნული მხარჯავებისა და მათი დაქვემდებარებული საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საბიუჯეტო პროგრამებისა და ქვეპროგრამების მიხედვით.³⁹ ბიუჯეტის კანონის მე-6 თავის მიხედვით, დასაქმებულთა აგრეგირებული რაოდენობა წარმოდგენილია მხარჯავი დაწესებულებების დონეზე. თითოეული მხარჯავი დაწესებულების საქმიანობა შემდგომ იშლება პროგრამებად/აქტივობებად და მიეთითება აღნიშნული აქტივობის განმახორციელებელი თანამშრომლების რაოდენობა, თუმცა არ არის იდენტიფიცირებადი პროგრამის/აქტივობის განმახორციელებელი უწყებები, რაც აუცილებელია უშუალოდ მხარჯავი დაწესებულების (მაგალითად, სამინისტროს) და მისდამი დაქვემდებარებული სსიპ-ების და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციების თანამშრომელთა განსაცალკევებლად.⁴⁰ ასევე, დასაქმებულთა ჯამური რიცხვი არის მხარჯავი დაწესებულების გეგმით (რომელიც შესაძლოა განსხვავდებოდეს ფაქტობრივისგან) გათვალისწინებული თანამშრომელთა რაოდენობა და არ მოიცავს ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს;
- ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის მე-7 თავში წარმოდგენილია მხარჯავების მიერ გაწეული ფაქტობრივი ხარჯები პროგრამების/ქვეპროგრამების დონეზე, ასევე, სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების ფინანსური მაჩვენებლები და ფაქტობრივად დასაქმებულთა რაოდენობა. ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშში წარმოდგენილია ინფორმაცია მხოლოდ ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ იმ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა ფაქტობრივი რაოდენობის შესახებ, რომელთაც გააჩნიათ საკუთარი შემოსავლები. შესაბამისად, აღნიშნული მონაცემები ვერ ფარავს ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ყველა სსიპ-სა და ა(ა)

37 საქსტატი: მოსახლეობის ეკონომიკური აქტივობა, https://www.geostat.ge/media/31156/0708_090320_GE.PDF

38 ამასთანავე, ბიუროს მონაცემებში არ არის გამიჯნული, შსს-ში დასაქმებულთა საერთო რაოდენობისაგან საჯარო მოსამსახურეების სტატუსის მქონე თანამშრომლები.

39 მაგალითად, 26 09 – ერთიანი სახელმწიფო საინფორმაციო ტექნოლოგიების განვითარება, 27 02 03 – სოციალური რეაბილიტაცია და ბავშვზე ზრუნვა, 27 02 03 10 – ჯანმრთელობის ხელშეწყობა, 29 09 – ლოჯისტიკური უზრუნველყოფა.

40 აღნიშნული ართულებს მხარჯავი დაწესებულებებისა და მათ დაქვემდებარებულ საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა საჯარო/სახელმწიფო სამსახურში კლასიფიცირებას.

იკ-ს.⁴¹ ამასთანავე, დოკუმენტიდან არ იდენტიფიცირდება სამინისტროებსა და სხვა საბიუჯეტო ორგანიზაციებში,⁴² რომლებიც არ წარმოადგენენ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებს, ფაქტობრივად დასაქმებულთა რაოდენობა;

- ფინანსთა სამინისტრო არ აწარმოებს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტებისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობის სტატისტიკას. შესაბამისად, აღნიშნული მონაცემები აგრეგირებული სახით, სამინისტროს საიტზე არ არის ხელმისაწვდომი. ამასთანავე, საკანონმდებლო მაცნეს ელექტრონულ გვერდზე განთავსებული მუნიციპალური ბიუჯეტები ასახავს დასაქმებულთა დაგეგმილ და არა ფაქტობრივ რაოდენობას. აღნიშნულ დოკუმენტებში ასევე არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია მუნიციპალიტეტში ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა და მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებში დასაქმებულთა რაოდენობის შესახებ;
- ფინანსთა სამინისტროს სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებულთა შესახებ არსებულ მონაცემებში, რომელიც მოიცავს 352 სახელმწიფო საწარმოს, არ არის წარმოდგენილი ინფორმაცია რამდენიმე ფინანსური კორპორაციის შესახებ.⁴³

დასკვნა

მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზით გამოიკვეთა, რომ საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ მონაცემების შეგროვება ხდება სხვადასხვა უწყების მიერ და არ არსებობს პასუხისმგებელი უწყება, რომელიც აღრიცხავდა საჯარო სექტორში დასაქმებულთა მონაცემებს ერთიანი ფორმით და უზრუნველყოფდა საჯარო სექტორის შესახებ არსებული მონაცემების სისრულესა და სიზუსტეს;

თითოეულ უწყებას, საკუთარი მიზნებიდან გამომდინარე, აქვს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ დათვლის განსხვავებული მეთოდოლოგია. არსებული მონაცემები საკმარისი არ არის მთლიანი საჯარო სექტორის ზომის სრული და ზუსტი შეფასებისათვის, რაც ერთ-ერთი შემადგერხეველი ფაქტორია მთავრობის მხრიდან ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას, როგორებიც არის: საჯარო დაწესებულებების გაერთიანება, ოპტიმიზაცია ან/და ლიკვიდაცია.

რეკომენდაცია

- საჯარო სამსახურის ბიურომ კოორდინაცია გაუწიოს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შესახებ სათანადო ხარისხის ინფორმაციის წარმოებას იმ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობით, რომლებიც საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში აღრიცხავენ სახელმწიფო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა რაოდენობას (ფინანსთა სამინისტრო, სტატისტიკის ეროვნული სამსახური); აღნიშნული შესაძლოა მოიცავდეს მონაცემთა შეგროვების არსებული პროცესის ფარგლებში ინფორმაციის დამატებით დეტალიზაციას და იმ ტრილში წარდგენას, რომელიც აუცილებელია საჯარო სექტორის ქვეკატეგორიების, ასევე თითოეულ მათგანში შემავალი დასაქმებულების აბსოლუტური რაოდენობის დასაზუსტებლად.

41 აღნიშნული მონაცემები ვერ ფარავს ცენტრალური ბიუჯეტიდან დაფინანსებულ ისეთ სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებს, რომელთა დაფინანსების წყარო მხოლოდ ბიუჯეტია. მაგალითად, სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიურო, სსიპ – საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური, სსიპ – საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო.

42 მაგალითად, საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია, საქართველოს ბიზნესმშენებლის აპარატი, საქართველოს პროკურატურა, სახელმწიფო ინსპექტორის სამსახური.

43 მაგალითად, ეროვნული ბანკი და „სემეკი“.



4. ადამიანური რესურსების დაგეგმვა და დაკომპლექსება

ადამიანური რესურსების მართვის მხრივ, არსებული მდგომარეობის შეფასების მიზნით, გაანალიზდა შემდეგი ინდიკატორები:

- თანამშრომელთა გადინება – საჯარო სექტორის სტაბილურობის შესაფასებლად ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ინდიკატორია დასაქმებულთა გადინების მაჩვენებელი.⁴⁴ მაღალი გადინება დაკავშირებულია ინსტრუქციური ცოდნისა და მესხიერების დაკარგვის რისკთან, ასევე საბაზისო ტრენინგთან/სწავლებასთან და ადაპტაციის პერიოდთან დაკავშირებულ ფინანსურ და დროით დანაკარგებთან.
- ვაკანტური პოზიციები – ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივი დროით არსებობა ხელს უშლის ორგანიზაციას ამოცანების შესრულებაში, რადგანაც ორგანიზაცია სრულად არ არის დაკომპლექტებული ადამიანური რესურსებით.
- ძირითადი/მხარდამჭერი ფუნქციების თანაფარდობა – აღნიშნული პარამეტრის დაცვა ხელს უწყობს სამუშაო ძალის მობილიზებას ორგანიზაციის ძირითადი ამოცანების/ფუნქციების განხორციელებისკენ.
- მენეჯერული და არამენეჯერული კადრების განაწილება – მენეჯერული კადრების სიჭარბემ შესაძლოა უარყოფითად იმოქმედოს ორგანიზაციის ან მისი ერთეულის პროდუქტიულობაზე.

ქვემოთ მოცემულია ინფორმაცია აღნიშნული მაჩვენებლების შესახებ.

ბაზინაჟი

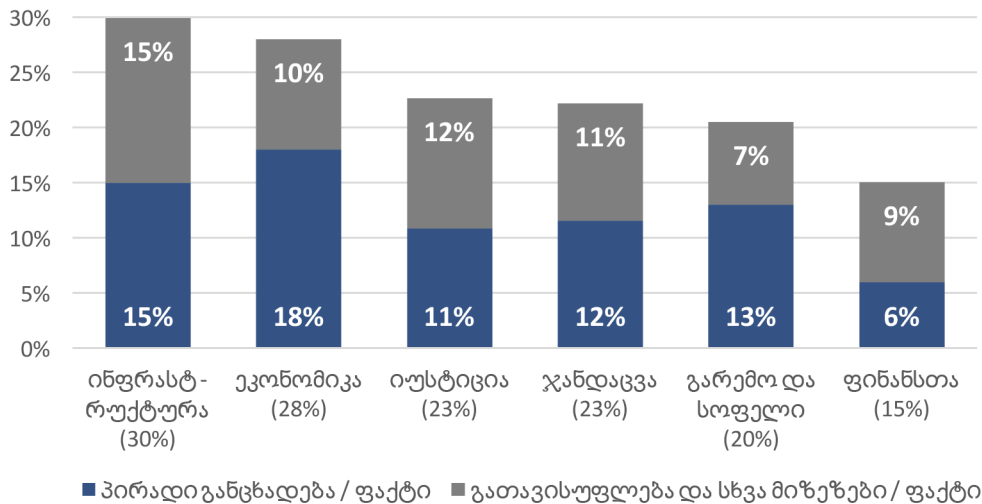
2017-2019 წლებში შესწავლილი 6 სამინისტროდან, ადამიანური რესურსების გადინების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის (30%) და საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების (28%) სამინისტროებში დაფიქსირდა, ექვსივე სამინისტროში გადინების საშუალო მაჩვენებელი 22%-ს შეადგენს.⁴⁵

⁴⁴ ტერმინი „თანამშრომელთა გადინება“ გამოიყენება ფართო მასშტაბით და მოიცავს სამსახურიდან წასულ ყველა თანამშრომელს – (ნებაყოფლობით და არანებაყოფლობით წასულებს) მათ შორის ვინც თანამდებობიდან გათავისუფლდა, გავიდა პენსიაზე, შეამცირეს; შესაბამისად, აღნიშნული ტერმინი ასახავს თანამშრომელთა მთლიან გადინებას. <https://www.cipd.co.uk/knowledge/strategy/resourcing/turnover-retention-factsheet#> თანამშრომელთა წლიური გადინება გამოითვლება: ორგანიზაციის მიერ ერთწლიანი პერიოდის განმავლობაში გადინებულთა რაოდენობა / დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობა ერთწლიან პერიოდში x 100% – CIPD „Workforce planning practice 2018 p. 36“ https://www.cipd.co.uk/Images/workforce-planning-guide_tcm18-42735.pdf

⁴⁵ ევროკავშირის ქვეყნებში, სახელმწიფო სექტორიდან თანამშრომელთა გადინების მაჩვენებელი (%) ქვეყნების მიხედვით: პოლონეთი – 7%, უნგრეთი – 6 %, სლოვენია – 3%. წყარო: „A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28“, 2017. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19208&langId=en>

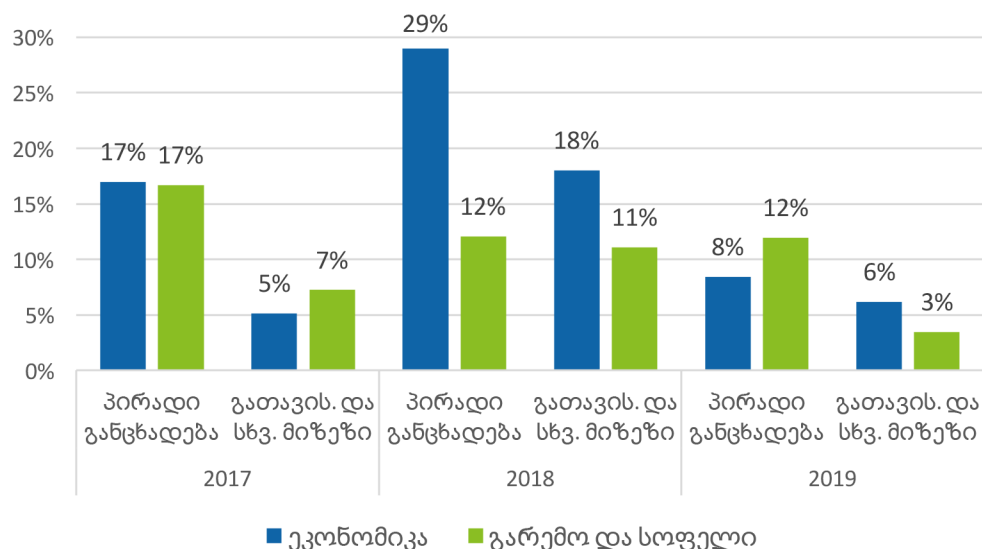


გრაფიკი N11. ადამიანური რესურსების საშუალო გადინება 6 სამინისტროში მიზეზების მიხედვით (პროცენტებში), 2017-2019 წლები⁴⁶



აუდიტის ობიექტებში, გადინების მაჩვენებლები წლების მიხედვით, წარმოდგენილია ქვემოთ მოყვანილ გრაფიკზე:

გრაფიკი N12. გადინების საშუალო წლიური მაჩვენებლები აუდიტის ობიექტებში⁴⁷



46 სამინისტროებიდან თანამშრომელთა გადინება განპირობებულია შემდეგი მიზეზებით: პირადი განცხადება, გათავისუფლება, რეორგანიზაცია, ვადის გასვლა, პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების შეწყვეტა, ინტერესთა შეუთავსებლობა, გარდაცვალება. (აღნიშნული მონაცემები არ მოიცავს შტატგარეშე თანამშრომლების რაოდენობას).

47 ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროებში 2017 წლიდან 2018 წლის მარტამდე მიმდინარეობდა რეორგანიზაციის/გაერთიანების პროცესი, რამაც სავარაუდოდ განაპირობა 2018 წელს გადინების შედარებით მაღალი მაჩვენებელი.



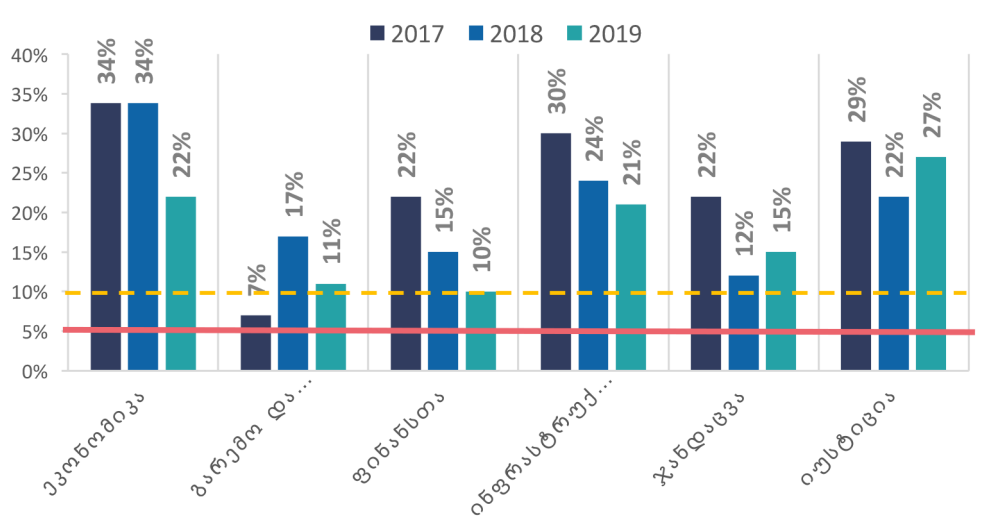
ვაკანტური პოზიციები

საქართველოში ვაკანტური პოზიციების არსებობის დასაშვები მაქსიმალური ზღვარი კანონით განსაზღვრული არ არის. საერთაშორისო პრაქტიკის მაგალითზე, ლიეტუვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიშის მიხედვით რეკომენდებულია რომ, სახელმწიფო ორგანიზაციებში ვაკანტური პოზიციები არ აღემატებოდეს დამტკიცებული საშტატო რიცხოვნების 5%-ს,⁴⁸ ხოლო ამავე ქვეყნის კანონმდებლობით განსაზღვრულია, ვაკანტური პოზიციების 10%-იანი ზღვარი.⁴⁹

სამინისტროებს წლის განმავლობაში არსებული ვაკანტური პოზიციების დაფინანსება/ასიგნებები საშტატო ნუსხით დამტკიცებული ბიუჯეტის ფარგლებში აქვთ მიღებული; შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, უწყებებმა გონივრულ ვადებში უზრუნველყონ ვაკანტური პოზიციების შევსება დასახული ამოცანების სრულფასოვანი შესრულებისათვის.

6 სამინისტროს ვაკანტური პოზიციების შესწავლით გამოვლინდა, რომ საშუალოდ, აუდიტის პერიოდში ვაკანტური პოზიციების რაოდენობა შტატით დამტკიცებული რიცხოვნობის 21%-ს შეადგენდა.⁵⁰

გრაფიკი N13. ვაკანტური პოზიციების შეფარდება დაგეგმილ საშტატო რიცხოვნობასთან (2017-2019 წლები)



48 წყარო: "რეკომენდაციები მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მაქსიმალური დასაშვები რაოდენობის განსაზღვრის შესახებ", გვ 12, ლიეტუვას შინაგან საქმეთა სამინისტრო, 2015. (აღნიშნული რეკომენდაციები აქვს გამოყენებული ლიეტუვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს ცენტრალური მმართველობის ორგანიზაციებში მდგომარეობის შესაფასებლად იხ. 49 წყარო.) https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Teisine_informacija/Tyrimai_ir_analizes/Metodikos%2C_rekomendacijos/Rekomendacijos_savivaldybems.pdf

49 ლიეტუვას მთავრობის დადგენილება, 2015, 14 სექტემბერი, სხდომის ოქმი 47 – წყარო: „ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში“, გვ 28, ლიეტუვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, 2017. <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3655>

50 მონაცემები დათვლილია 2017-2019 წლების საშტატო ნუსხების დეკემბრის მდგომარეობის მიხედვით.

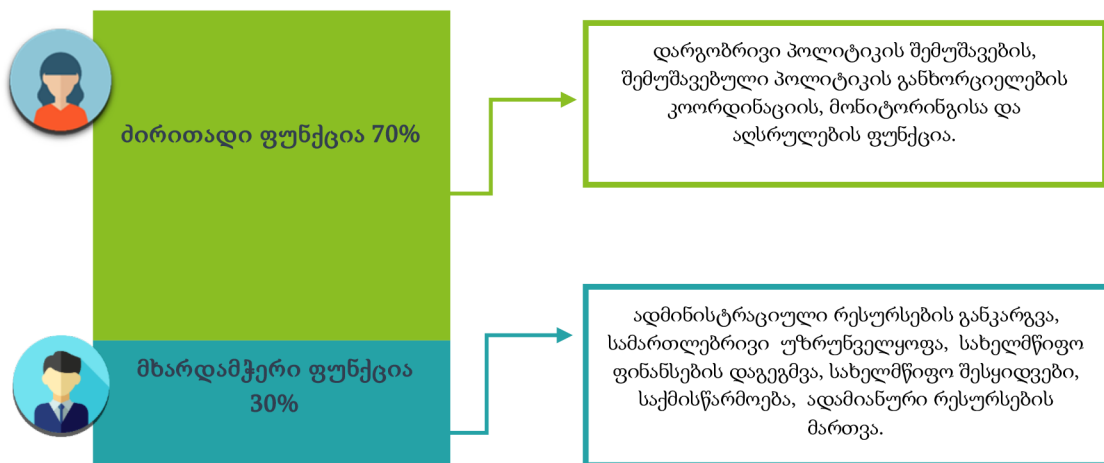
ძირითადი და მხარდაჭერის ფუნქციები

საჯარო სამსახურის ბიურომ OECD/SIGMA-ს პრინციპების შესაბამისად,⁵¹ USAID-ისა და GGI-ის⁵² დახმარებით შეიმუშავა და დაამტკიცა ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები.⁵³ აღნიშნული დოკუმენტი არის სარეკომენდაციო ხასიათის და იქიდან გამომდინარე, რომ მასში მოცემული საკითხები ცალკეული უწყების სპეციფიკის მიხედვით, შესაძლოა განსხვავებულად დარეგულირდეს, წარმოადგენს ზოგად, საორიენტაციო უკეთეს პრაქტიკას.

ფუნქციური ანალიზის მიზნებისთვის, ზოგადად, ფუნქციები შეიძლება დაიყოს ძირითად და მხარდაჭერ ფუნქციებად. მიუხედავად იმისა, რომ, როგორც ძირითად, ისე მხარდაჭერ ფუნქციებს ახორციელებენ პროფესიული საჯარო მოხელეები, ძირითადი ფუნქციის შესრულება უშუალოდ არის დაკავშირებული ორგანიზაციის მისიითა და სტრატეგიით განსაზღვრული საბოლოო პროდუქტის შექმნასთან. მხარდაჭერია ფუნქცია, რომელიც მუდმივად უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულების, როგორც ორგანიზაციის გამართულ ფუნქციონირებას, ასევე ხელს უწყობს ამ საჯარო დაწესებულების ძირითადი ფუნქციების შესრულებას.

საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების მიხედვით, შტატიტ გათვალისწინებულ პოზიციათა 70% ძირითადი ფუნქციების განსახორციელებლად უნდა იყოს გამოყენებული, ხოლო 30% – მხარდაჭერის ფუნქციების განსახორციელებლად.

გრაფიკი N14. ძირითადი და მხარდაჭერის ფუნქციები ორგანიზაციაში



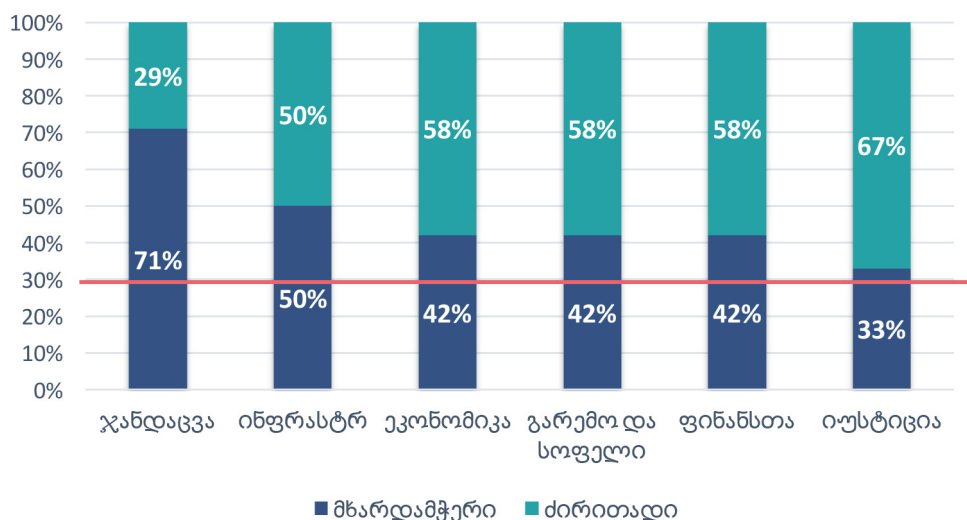
51 საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები, გვ. 6 / The principles of PAR – http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

52 GGI – დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (Good governance initiative).

53 საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები 2017 წელს მომზადდა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ (USAID) დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) პროექტის მხარდაჭერით. 2020 წელს მომზადდა განახლებული სახელმძღვანელო ევროკავშირის მხარდაჭერით.

6 სამინისტროში ჩატარებული ანალიზის მიხედვით, ყველა მათგანში მხარდამჭერი ფუნქციების შემსრულებელ თანამშრომელთა რაოდენობა აღემატება რეკომენდებულ 30%-იან ზღვარს, ზოგიერთ შემთხვევაში კი აჭარბებს ძირითადი ფუნქციების განმახორციელებელ თანამშრომელთა რაოდენობას.⁵⁴

გრაფიკი N15. სამინისტროს აპარატში თანამშრომელთა ძირითადი და მხარდამჭერი ფუნქციების პროცენტული გადანაწილება 2019 წელი⁵⁵



მენეჯერული კაფიაზი

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დამტკიცებული ინსტიტუციური მონცობის პრინციპების მიხედვით, ზედმეტი მმართველობითი რგოლის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შეიძლება დაინიშნოს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დეპარტამენტი:

- შედგება სულ მცირე 10 თანამშრომლისაგან (სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე);
- მოიცავს სულ მცირე 4 ქვედანაყოფს;⁵⁶
- ასრულებს რთულ ან/და არაერთგვაროვან ფუნქციებს.

თავად მენეჯერის⁵⁷ დანიშვნის პრინციპი საქართველოში დადგენილი არ არის. ლიეტუვას პრაქტიკის მიხედვით, ერთ მენეჯერზე, მინიმუმ, 5 დაქვემდებარებული უნდა მოდიოდეს.⁵⁸

54 ჯანდაცვის სამინისტროს განმარტებით მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი დეპარტამენტები ემსახურებიან მთლიანად სამინისტროს სისტემაში შემავალ უწყებებს, რაც განაპირობებს ამ დეპარტამენტებში კადრების მეტი რაოდენობით მობილიზებას.

55 აღნიშნული მონაცემები დათვლილია ძირითადი და მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელ თანამშრომელთა რაოდენობის შეფარდებით მოხელის შტაბით გათვალისწინებულ პოზიციათა დაგეგმილ რაოდენობასთან, რადგან ძირითადი და მხარდამჭერი ფუნქცია, მისი მნიშვნელობის გათვალისწინებით, ხორციელდება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ.

56 წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო „საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები“, 2018 წელი.

57 საჯარო სამსახურში I და II რანგის პირველადი და მეორადი სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელის და ხელმძღვანელის მოადგილის პოზიციებზე დასაქმებული პირები – დეპარტამენტის, სამსახურის და/ან სამმართველოს უფროსები და მათი მოადგილეები.

58 წყარო: ლიეტუვას სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ანგარიში „ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში“ 2017 წლის 13 თებერვალი. <https://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=3655> გვ 23.

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა მენეჯერთა დანიშვნის რეკომენდებული პრინციპის დაცვის მდგომარეობა 3-დან 2 კრიტერიუმის მიხედვით (იქიდან გამომდინარე, რომ მესამე კრიტერიუმის მნიშვნელობა – დეპარტამენტის საქმიანობის სირთულე/ფუნქციების არაერთგვაროვნება კრიტერიუმის წყაროში კონკრეტულად არ არის განსაზღვრული).

6 სამინისტროს მენეჯერული პოზიციების ფაქტობრივი მდგომარეობის შესწავლიდან ჩანს, რომ მათი წილი დასაქმებული საჯარო მოხელეების საერთო რაოდენობაში, საშუალოდ, 29%-ს შეადგენს, რაც ნიშნავს, რომ აღნიშნულ სამინისტროებში ერთი მენეჯერის დაქვემდებარებაში, საშუალოდ, 2-3 ადამიანია.

ცხრილი N2. სამინისტროების აპარატში დასაქმებული საჯარო მოხელეების და მენეჯერების პროცენტული გადანაწილება 2019 წელს (ფაქტი)

N	სამინისტრო 2019	სულ საჯარო მოხელე ფაქტი	მხოლოდ მენეჯერები ფაქტი	მენეჯერების წილი ფაქტი
1	ინფრასტრუქტურა	94	44	47%
2	ეკონომიკა	163	61	37%
3	გარემო და სოფელი	174	59	34%
4	ფინანსთა	202	45	22%
5	იუსტიცია	127	27	21%
6	ჯანდაცვა	128	23	18%
	ჯამი:	888	259	29%

მენეჯერების მაღალი რაოდენობის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორია დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის შტატის არსებობა. ქვემოთ მოცემული ცხრილის მიხედვით, 6 სამინისტროში, საშუალოდ, 84%-ის შემთხვევაში არ კმაყოფილდება მოადგილის დანიშვნის 3 დან 2 კრიტერიუმი, რადგან დეპარტამენტში არ არის მოადგილის დანიშვნისთვის საჭირო თანამშრომლების ან სამმართველოების რეკომენდებული რაოდენობა.

ცხრილი N3. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილეების დანიშვნის საჭიროების შეფასება 2019 წელს

N	სამინისტრო 2019	სულ : დეპ. უფროსის მოადგილე	დეპ. მოადგილე – არ აკმაყოფილებს რეკომენდებულ დანიშვნის წესს	%
1	ინფრასტრუქტურა	11	11	100%
2	ეკონომიკა	15	13	87%
3	გარემო და სოფელი	12	10	83%
4	იუსტიცია	14	11	79%
5	ფინანსთა	13	10	77%
6	ჯანდაცვა	4	3	75%

ასევე აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ რეკომენდებული ზღვრების დაუცველობა ყველა შემთხვევაში აუდიტის ობიექტების მოსაზრებით აიხსნება მათი საქმიანობის განსაკუთრებული სპეციფიკით.



4.1 ადამიანური რესურსების დაგეგმვა

ადამიანური რესურსების დაგეგმვა არის HRM პროცესის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულება. ზოგადად, დაგეგმვაზე ორიენტირებული მიდგომა, ადამიანური რესურსების მართვის თანამედროვე პრაქტიკას წარმოადგენს, და განსხვავდება ტრადიციული, რეაქტიული მიდგომისაგან, რომელიც ორიენტირებულია წარმოქმნილი პრობლემების გადაჭრაზე და ნაკლებად ითვალისწინებს გრძელვადიან, სისტემურ ხედვას ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით.⁵⁹

პერსონალის მართვის საერთაშორისო ასოციაციის განმარტების მიხედვით: სამუშაო ძალის დაგეგმვა არის ადამიანური კაპიტალის სტრატეგიული მისადაგება ორგანიზაციის ბიზნეს-მიმართულებებისადმი. აღნიშნული არის არსებული სამუშაო ძალის ანალიზის, სამუშაო ძალის სამომავლო საჭიროებების განსაზღვრის, მიმდინარე მდგომარეობასა და მომავალს შორის განსხვავებების აღმოჩენის და იმგვარი გადაწყვეტების განხორციელების მეთოდური პროცესი, რომლის შედეგადაც ორგანიზაციას შეუძლია წარმატებით განახორციელოს მისი მისია, მიზნები და ამოცანები.⁶⁰

სამუშაო ძალის დაგეგმვამ უნდა უზრუნველყოს, რომ ორგანიზაციას საჭირო დროს და საჭირო ადგილას გააჩნდეს სათანადო ადამიანური რესურსები მის წინაშე არსებული გამოწვევების საპასუხოდ.⁶¹

სამუშაო ძალის დაგეგმვა არ წარმოადგენს მხოლოდ ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის პასუხისმგებლობას. აღნიშნულ პროცესში მნიშვნელოვანია, მენეჯმენტის სათანადო ჩართულობა. მაღალი რგოლის მენეჯმენტის ძირითად ფუნქციას ორგანიზაციის სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრა წარმოადგენს,⁶² რაც, თავის მხრივ, დიდ გავლენას ახდენს სამუშაო ძალისადმი წაყენებულ მოთხოვნებზე. ხოლო, საშუალო რგოლის მენეჯერების ჩართულობა მნიშვნელოვანია სამუშაო ძალის კონკრეტული კომპეტენციების იდენტიფიცირებისათვის, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს ორგანიზაციის ამოცანების ეფექტიანი შესრულება.⁶³

ქვემოთ მოცემულ სქემაზე წარმოდგენილია ადამიანური რესურსების დაგეგმვის საფეხურები:⁶⁴

59 წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო – საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელოს თავი: დაგეგმვა/ორგანიზება, 2013 წელი.

60 International Personnel Management Association (IPMA) – “Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals”, p. 10.

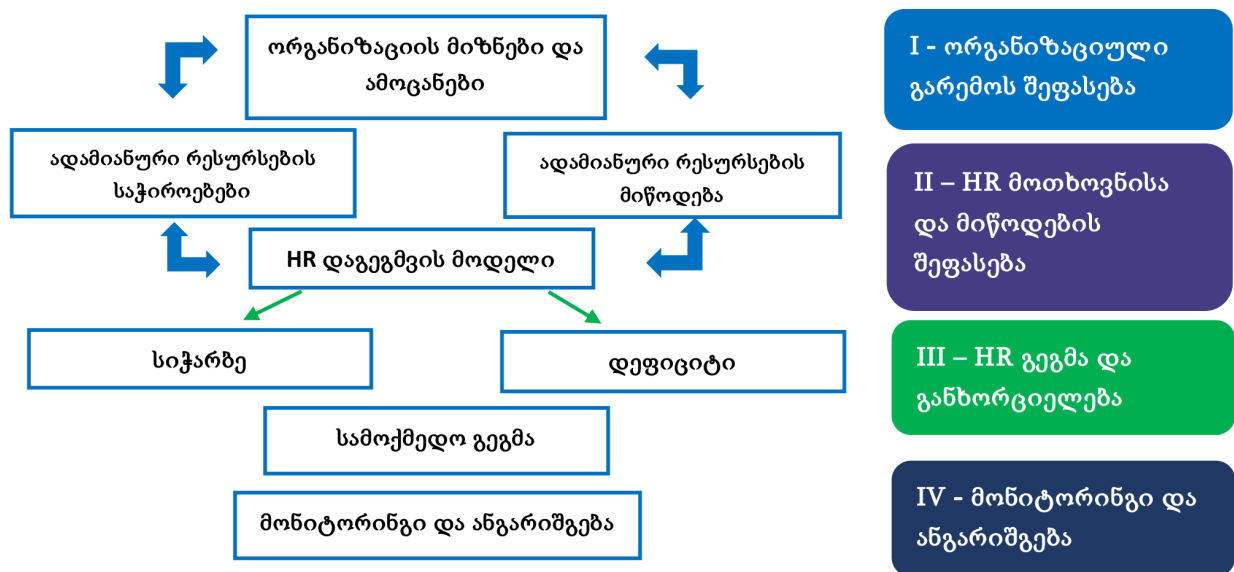
61 Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) – Workforce planning practice, p. 14, 2018.

62 სხვა მმართველობით გადაწყვეტილებებთან ერთად როგორებიცაა ანაზღაურების და ნახალისების სისტემების დამტკიცება/მიღება და სხვ.

63 IPMA – “Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals, International Personnel Management Association”, p. 14, Roles and Responsibilities for Workforce Planning.

64 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა სამუშაო ძალის დაგეგმვის კრიტერიუმად გამოიყენა რამდენიმე სახელმძღვანელო: CIPD – “Workforce planning practice”, p. 6, 2018; IOTA (Intra-European organization of tax administrations) – “სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვის სახელმძღვანელო”, 2020; Mathis and Jackson – „ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო – „Human Resource Management, 13th Edition“, 2010; აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული სახელმძღვანელოები კონცეპტუალურად მსგავსია და ერთნაირად განიხილავენ ადამიანური რესურსების დაგეგმვის პროცესის ძირითად ელემენტებს.

გრაფიკი N16. სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვის ეტაპები⁶⁵



დაგეგმვის თითოეულ საფეხურზე კრიტერიუმის მიხედვით განსახორციელებელი ძირითადი აქტივობების მოკლე აღწერა წარმოდგენილია საფეხურების მიხედვით:

ორგანიზაციული გარემოს შეფასება

ადამიანური რესურსების დაგეგმვის პირველ ეტაპზე, მნიშვნელოვანია იმ ფაქტორების შეფასება, რომლებიც გავლენას ახდენენ ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების საჭიროებებსა და მის მიმართ არსებულ მოთხოვნებზე. აღნიშნული, პირველ რიგში, გულისხმობს ინფორმაციას ორგანიზაციის მისიის, მიზნებისა და ამოცანების შესახებ. მნიშვნელოვანია, რომ ორგანიზაციის მისია და მიზნები ჩაშლილი იყოს სათანადო ამოცანებად, რაც ორგანიზაციას საშუალებას მისცემს განსაზღვროს ადამიანური რესურსისადმი წაყენებული მოთხოვნები, როგორც რაოდენობრივი, ასევე ხარისხობრივი თვალსაზრისით.

ორგანიზაციული გარემოს შეფასების კუთხით, მნიშვნელოვან ინფორმაციას ასევე წარმოადგენს:⁶⁶

- ორგანიზაციაში არსებული ტენდენციები, მაგალითად, გადინება, დასაქმებულთა ასაკობრივი განაწილება და სხვ.
- გარე ფაქტორები, რომლებიც გავლენას ახდენენ ორგანიზაციის სამუშაო ძალაზე. მაგალითად, შრომის ბაზრის ტენდენციები ორგანიზაციისათვის საინტერესო პროფესიების მიმართულებით, რეგულირების გარემოს ცვლილებები, ეკონომიკური ტენდენციები და სხვ.
- ინფორმაცია, როგორც ზოგადად ორგანიზაციის, ასევე ადამიანური რესურსების მართვის სტრუქტურული ერთეულის, ძლიერი და სუსტი მხარეების, საფრთხეებისა და შესაძლებლობების შესახებ.

65 Intra-European Organization of Tax Administrations (IOTA) – სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვის სახელმძღვანელო, 2020.

66 International Personnel Management Association (IPMA) – „Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals“.



ორგანიზაციული გარემოს შეფასების ეტაპზე მნიშვნელოვანია განისაზღვროს ორგანიზაციისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი პოზიციები. მოცემული გულისხმობს ისეთ საშუალო ერთეულებს, რომლებიც კრიტიკულად მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ორგანიზაციის მიზნებისა და ამოცანების შესრულებაში და რომელთა დროულად შევსების გარეშე, ორგანიზაციის წარმატებას საფრთხე შეექმნება. ასეთი პოზიციებია:⁶⁷

- პოზიციები, რომელთა შევსებაც სირთულეებთან არის დაკავშირებული;
- პოზიციები, რომელთაც გრძელვადიანი სწავლება სჭირდება და რომლებიც უმჯობესია, საჭიროების დადგომამდე შეივსოს;
- პოზიციები, რომლებიც მოითხოვს ისეთ კომპეტენციებს, რაზეც მაღალი კონკურენციაა შრომის ბაზარზე;
- ახალი უნარ-ჩვევები, რომელთა საჭიროებაც ადრე არ არსებობდა და ორგანიზაციებისათვის აქტუალური ხდება ტექნოლოგიების განვითარების შედეგად;
- პოზიციები, რომელთა რაოდენობაში მნიშვნელოვანი ცვლილებებია მოსალოდნელი, ორგანიზაციის მიზნებისა და ამოცანების ცვლილებებიდან გამომდინარე.

ადამიანური რესურსების მოთხოვნისა და მიწოდების ანალიზი და პროგნოზირება

ადამიანური რესურსების დაგეგმვის მეორე საფეხურზე, HR ერთეულმა უნდა შეაფასოს, როგორც ორგანიზაციის მიმდინარე და მომავალი საჭიროებები ადამიანური რესურსების მიმართულებით, ასევე ადამიანური რესურსების არსებული და მოსალოდნელი მიწოდება. HR ერთეულმა უნდა განსაზღვროს ადამიანური რესურსების სრულად გამოყენების ხარისხი (დეფიციტი ან სიჭარბე სხვადასხვა მიმართულებით). სამუშაო ძალის დაგეგმვის აღნიშნულ ეტაპზე მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტებია: სამუშაოს ანალიზი და სამუშაო დატვირთვის შეფასება.

სამუშაოს ანალიზი გულისხმობს კონკრეტული პოზიციის/თანამდებობის მქონე თანამშრომლის მიერ შესასრულებელი ამოცანების/ფუნქციების იდენტიფიცირებას და ამ ამოცანების/ფუნქციების შესრულებისთვის საჭირო უნარ-ჩვევების განსაზღვრას.

სამუშაო დატვირთულობის შეფასება კი გულისხმობს თანამშრომლების მიერ მათზე დაკისრებული ამოცანების შესასრულებლად საჭირო დროის განსაზღვრას და დროითი რესურსის გამოყენების შეფასებას.

მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული ინსტრუმენტებით მიმდინარე მდგომარეობის შეფასების გარდა, გაკეთდეს პროგნოზი სამომავლოდ მოთხოვნილი კომპეტენციებისა და უნარ-ჩვევების შესახებ, არსებული ტენდენციებისა და მოსალოდნელი ცვლილებების გათვალისწინებით.

იქიდან გამომდინარე, რომ სამუშაო ძალის დაგეგმვა უნდა ხორციელდებოდეს პერიოდულად, საშუალოვადიან პერსპექტივაში, მნიშვნელოვანია, რომ HR ერთეულები რეგულარულად აგროვებდნენ ინფორმაციას მათთვის რელევანტური ინდიკატორების/მაჩვენებლების შესახებ და ახორციელებდნენ ძირითადი ტენდენციების შეფასებასა და პროგნოზირებას. რამდენიმე მნიშვნელოვანი HR ინდიკატორი წარმოდგენილია ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში:

67 სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა სამუშაო ძალის დაგეგმვის კრიტერიუმად გამოიყენა რამდენიმე სახელმძღვანელო: IPMA – „Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals“; IOTA – „სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვის სახელმძღვანელო“, 2020; Mathis and Jackson – „ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო – „Human Resource Management, 13th Edition“, 2010;



ცხრილი N4. ძირითადი HR ინდიკატორები და მათი გამოყენება⁶⁸

ინფორმაცია	ინფორმაციის გამოყენება ⁶⁸
დასაქმებულთა პროფილი	მნიშვნელოვანია სამუშაო ძალის ტენდენციების დასადგენად. მაგალითად, ასაკობრივი განაწილების, მაღალი და დაბალი მმართველობის რგოლებისა და ძირითადი/დამხმარე ფუნქციების თანაფარდობის შესაფასებლად.
დასაქმებულთა მობილობა	მნიშვნელოვანია სამუშაო ძალის მოთხოვნისა და მიწოდების პროგნოზირებისთვის.
უნარები, შესაძლებლობები და დამოკიდებულებები	აღნიშნული საჭიროა არსებული კომპეტენციების ადეკვატურობის შესაფასებლად. ასევე, თანამშრომელთა კმაყოფილების დონისა და ორგანიზაციიდან წასვლის პროგნოზირებისათვის.
ინფორმაცია შრომის ბაზრის შესახებ	მნიშვნელოვანია ხელფასის კონკურენტული დონის დასადგენად, ასევე თანამშრომელთა აყვანის ღონისძიებების პრიორიტეტიზაციისათვის – შრომის ბაზარზე არსებული ტენდენციების საპასუხოდ.

HR სამოქმედო გეგმა და მისი განხორციელება

შესაბამისი ანალიზის ჩატარების შემდგომ, HR ერთეულმა, ორგანიზაციის მენეჯმენტის ჩართულობით უნდა შეიმუშაოს იდენტიფიცირებული დეფიციტის/სიჭარბის მართვის გზები. დეფიციტის მართვაში იგულისხმება ის ღონისძიებები, რომლებიც მიმართულია ორგანიზაციის მიზნებისა და ამოცანების შესასრულებლად საჭირო ადამიანური რესურსების მობილიზებისაკენ. აღნიშნული გულისხმობს კადრების აყვანას, ასევე მათ განვითარებასა და შენარჩუნებას. მართვის ღონისძიებები შესაძლოა მოიცავდეს რამდენიმე მიმართულებას:

ახალი კადრების აყვანა ან/და ორგანიზაციაში ტალანტების მოძიება – კადრების მოძიება, როგორც ორგანიზაციაში, ასევე მის გარეთ, კომუნიკაცია სასწავლო დაწესებულებებთან, ფორუმების, ღია კარის დღეების ორგანიზება, სტაჟირების სისტემის განვითარება და კონკურსების გამოცხადება, ასევე კომუნიკაცია ორგანიზაციის მენეჯმენტთან ორგანიზაციაში არსებული ტალანტების გამოვლენის მიზნით;

სამუშაო ძალის კომპეტენციებისა და უნარების ზრდა – თანამშრომლების სუსტი მხარეების და განვითარების საჭიროებების შესწავლა და შესაბამისი ტრენინგებისა და განვითარების ღონისძიებების ჩატარება. არსებული სამუშაო ძალის განვითარება შესაძლოა წარიმართოს, როგორც შიდა ცოდნის გაზიარების, (მაგალითად, მენტორის ფუნქციის) საშუალებით, ასევე გარე ტრენინგების დაქირავების გზით. სამუშაო ძალის დაგეგმვის ფარგლებში, მნიშვნელოვანია ორგანიზაციაში არსებობდეს ცოდნის გადაცემის მექანიზმები – განსაკუთრებით, ისეთი კადრების შემთხვევაში, რომლებიც ფლობენ ექსპერტულ ცოდნას და რომელთა ორგანიზაციიდან წასვლა ინსტიტუციური ცოდნის/მეხსიერების დაკარგვის რისკებს ქმნის.

შრომის ბაზარზე არსებულ სიტუაციაზე დაკვირვება და შედეგად, კონკურენტული სახელფასო პოლიტიკის შემუშავება – ორგანიზაციისათვის საჭირო პროფესიებში არსებული ტენდენციების, გაანალიზების შედეგად ორგანიზაციის მიდგომების შემუშავება კადრების აყვანასთან/შიდა კადრების განვითარებასთან მიმართებით;

68 წყარო: CIPD ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების პროფესიული ორგანო.



ორგანიზაციაში კადრების შენარჩუნების პოლიტიკისა და შესაბამისი ღონისძიებების განსაზღვრა – აღნიშნული უნდა ეფუძნებოდეს, მათ შორის, თანამშრომელთა სამსახურიდან წასვლის მიზეზების ანალიზს. შენარჩუნების ღონისძიებების მაგალითებია: ეფექტიანი კარიერული კიბის შექმნა, რაც თანამშრომლებისათვის წინსვლის საშუალებას ქმნის, თანამშრომლების უნარების ამაღლება და განვითარება, მატერიალური ნახალისება, მოქნილი სამუშაო გრაფიკის შეთავაზება და სხვ.

მონიტორინგი და ანგარიშგება

იქიდან გამომდინარე, რომ ადამიანური რესურსების დაგეგმვა დინამიური პროცესია, მნიშვნელოვანია არსებული HR სტრატეგიის პერიოდული მონიტორინგი, შეფასება და შეცვლილ საჭიროებებზე მორგება. აღნიშნულ ეტაპზე, ორგანიზაცია უნდა აფასებდეს განხორციელდა თუ არა დაგეგმილი აქტივობები, მიღწეული იქნა თუ არა დასახული მიზნები და რამდენად გაუმჯობესდა შედეგები. მიღწეული შედეგების გასაზომად, მნიშვნელოვანია სათანადო ინდიკატორების შემუშავება.

დაგეგმვის უწყვეტის განხორციელების უაქტუო რეჟიმში მდგომარეობა საინიციატივო

აუდიტის ჯგუფმა შეისწავლა, თუ რამდენად ხორციელდება ადამიანური რესურსების დაგეგმვის პროცესი ზემოთ მოყვანილი საფეხურების შესაბამისად და რამდენად არსებობს ამ პროცესისთვის საჭირო ფორმალური ინსტრუმენტები.

ორგანიზაციული ბაზაზე უაქტუო რეჟიმში

აუდიტის ობიექტებს არ აქვთ შემუშავებული ორგანიზაციის განვითარების სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა, რაც მიზნებისა და ამოცანების ნათლად განსაზღვრასა და ფორმულირებას აფერხებს. ორგანიზაციის მიზნებისა და ამოცანების დოკუმენტური და გაზომვადი სახით არსებობა დაეხმარებოდა HR ერთეულს ორგანიზაციის სამუშაო ძალისადმი წაყენებული რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მოთხოვნების განსაზღვრაში. აუდიტის ობიექტების ადამიანური რესურსების ერთეულებს, აუდიტის პერიოდში ასევე არ ჰქონდათ მომზადებული HR სტრატეგიები, რომელშიც იდენტიფიცირებული იქნებოდა ორგანიზაციის წინაშე მდგომი გამოწვევები, განსაზღვრული იქნებოდა სხვადასხვა მიმართულებით გადასადგმელი ნაბიჯები და მიზნების მიღწევის შეფასებისათვის საჭირო ინდიკატორები. აუდიტის ობიექტების HR ერთეულები, აუდიტის პერიოდში საქმიანობდნენ წლიური სამოქმედო გეგმების მიხედვით, სადაც აღწერილი იყო HR მართვის ცალკეული მიმართულებებით განსახორციელებელი ნაბიჯები.



ცხრილი N5. ორგანიზაციული სტრატეგიებისა და HR სტრატეგიების სტატუსი 2017-2019 წლებში⁶⁹

სამინისტრო	ორგანიზაციის სტრატეგია	ორგანიზაციის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა	HR სტრატეგია	HR სამოქმედო გეგმა
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	✗	✗	✗	✓
გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	✗	✗	✗	✓

აუდიტის პერიოდში, ასევე არ იყო შემუშავებული ფორმალური მექანიზმები, რომლის საშუალებითაც ორგანიზაციის მენეჯმენტი მიაწოდებდა HR ერთეულს ინფორმაციას/საკუთარ პოზიციას ორგანიზაციული გარემოს ანალიზისათვის მნიშვნელოვან საკითხებზე. მაგალითად, ორგანიზაციის საქმიანობაში მოსალოდნელ ცვლილებებზე და ორგანიზაციის სტრატეგიულად მნიშვნელოვან პოზიციებთან დაკავშირებით.

სტრატეგიული დონის დოკუმენტების არარსებობის პირობებში, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებული გადანწყვეტილებებისა და ძირითადი HR ინდიკატორების შესახებ ინფორმაციის არსებობა დოკუმენტური სახით.⁷⁰

ადამიანური რესურსების მოთხოვნისა და მიწოდების ანალიზი და პროგნოზირება

ადამიანური რესურსების დაგეგმვის აღნიშნულ საფეხურზე რეგულარულად⁷¹ არ ტარდება აქტივობები, რომლებიც უზრუნველყოფს ადამიანური რესურსების როგორც არსებული, ასევე მოსალოდნელი მოთხოვნისა და მიწოდების შეფასებას საშუალოვადიან პერსპექტივაში.

კერძოდ:

- HR ინდიკატორები, რომელთა შეფასებაც განსაზღვრული პერიოდულობით უნდა განხორციელდეს, ფორმალურად განსაზღვრული არ არის. სამინისტროების პოზიციის მიხედვით, ისინი აღნიშნულ ანალიზს ატარებენ საჭიროების შემთხვევაში (ad hoc). ანალიზის ჩატარებისათვის საჭირო ძირითადი ინფორმაცია ხელმისაწვდომია HR ერთეულებისათვის.⁷²
- აუდიტის ობიექტებში, ორგანიზაციისათვის საჭირო ადამიანური რესურსების უნარებისა და კომპეტენციების გამოვლენის მიზნით გარკვეული ანალიზი ჩატარდა, რაც გამოიხატება სამუშაო აღწერილობების მომზადებაში.

69 სამინისტროებს აქვთ სექტორული განვითარების სტრატეგიები. მაგალითად, „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის – „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის N400 დადგენილება.

70 აღნიშნული ინფორმაცია შესაძლოა ასახული იყოს HR ერთეულის სტრატეგიაში – მაგალითად, საშუალოვადიან პერსპექტივაში სამიზნე მაჩვენებლების განსაზღვრის და მათი მიღწევის ხარისხის, მნიშვნელოვანი HR ინდიკატორების დინამიკის შესაფასებლად, ინსტიტუციური მექანიზმების შენარჩუნებისთვის და ა.შ.

71 მაგალითად, ორგანიზაციის სტრატეგიული განვითარების გეგმის განახლებისას.

72 eHRMS სისტემაში მონაცემები ასახული თანამშრომელთა პროფილების მიხედვით.



- აუდიტის პერიოდში, აუდიტის ობიექტებში, არ ჩატარებულა სამუშაო დატვირთულობის ანალიზი, არსებული სამუშაო ძალის დეფიციტის/სიჭარბის გამოვლენის მიზნით. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროებში რეორგანიზაციის დროს, ასევე სხვადასხვა საჭიროების დადგომისას ტარდება ცალკეული ანალიზები ორგანიზაციის ან ცალკეული სტრუქტურული ერთეულების დონეზე, რაც გამოიხატება საკადრო ოპტიმიზაციასა და არსებული სტრუქტურის/საშტატო ნუსხის ცვლილებაში.⁷³ მიუხედავად ამისა, აღნიშნულ ცვლილებებს არ გააჩნია პერიოდული/რეგულარული ხასიათი, ემსახურება მხოლოდ კონკრეტული საჭიროებების გადაჭრას (მაგ. სამინისტროების შერწყმის შედეგად საშტატო ნუსხის ცვლილების საჭიროება) და არ არის საშუალოვადიან პერსპექტივაში დეფიციტის/სიჭარბის მართვისაკენ მიმართული.

გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში 2020 წელს დონორების დახმარებით დაიწყო მუშაობა HR მართვის ძირითადი მიმართულებების დოკუმენტზე. დოკუმენტის სამუშაო ვერსია, სამუშაო ძალის დაგეგმვის მიმართულებით მოიცავს ცხრილში წარმოდგენილ საკითხებს.

ცხრილი N6. სამუშაო ძალის დაგეგმვის მიმართულებით შემუშავებული აქტივობები გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში

სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვა
1. სამუშაო ძალის დაგეგმვის სამუშაო ჯგუფის ჩამოყალიბება
2. მეთოდოლოგიის შემუშავება / გადახედვა
3. სამუშაო ანალიზის (Job Analysis) ჩატარება
4. სამუშაო დატვირთვის ანალიზის (Workload Analysis) ჩატარება
5. რეკომენდაციების შემუშავება
სამუშაო ძალის ყოველწლიური დაგეგმვა
1. ინფორმაციის შეგროვება შემდეგი წლის სამუშაო ძალის საჭიროების შესახებ
2. შეგროვებული ინფორმაციის ანალიზი
3. სამუშაო ძალის გეგმის შეთანხმება
4. ინფორმაციის ინტეგრირება ბიუჯეტში
5. დაწესებულებების პირველადი ბიუჯეტების მიღება და კონსოლიდირება
6. სამომავლო საშტატო განრიგის და კონსოლიდირებული ბიუჯეტის შეთანხმება

აღნიშნული სამუშაო დოკუმენტის მომზადება მიუთითებს, რომ სამინისტრო აპირებს ადამიანური რესურსების დაგეგმვას მისცეს ორგანიზებული და ფორმალიზებული სახე.

აუდიტის მიმდინარეობის პერიოდში, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში მომზადებული 2021-2024 წლების HR ერთეულის სტრატეგიის სამუშაო დოკუმენტში, ადამიანური რესურსების დაგეგმვის მიმართულებით ასახულ ამოცანებს წარმოადგენს სტრატეგიული დაგეგმვის გაუმჯობესება და ადამიანური რესურსების შერჩევა/აყვანის დაგეგმვის პროცესის დახვეწა.⁷⁴

73 მაგალითად, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში საკადრო ოპტიმიზაცია ჩატარდა სამინისტროების შერწყმისას. შერწყმა დასრულდა 2018 წლის მარტში. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში, სამინისტროების პოზიციით, არაერთხელ გადაიხედა არსებული საშტატო ნუსხა ფუნქციური ანალიზის მიმართულებით და გამოვლინდა კონკრეტულ სტრუქტურულ ერთეულებში არსებული ადამიანური რესურსების/საშტატო ერთეულების სიჭარბე.

74 აღნიშნული მიმართულებები მოიცავს შემდეგ აქტივობებს: ა) სამუშაო ძალის დაგეგმვის პრაქტიკის შექმნა და ბ) სამინისტროს სტრატეგიული გეგმის და სტრუქტურული ერთეულების შემუშავება.

დასკვნა

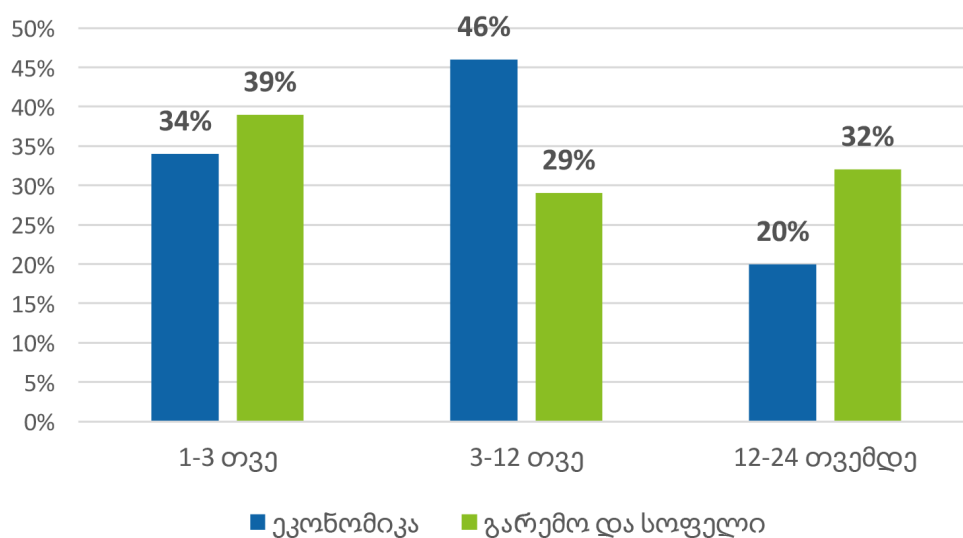
როგორც შეფასებამ აჩვენა, სამინისტროებში სამუშაო ძალის დაგეგმვის პროცესი არ ხორციელდება უკეთესი პრაქტიკით განსაზღვრული კრიტერიუმის მიხედვით, და არ არის სისტემატიზებული. ასევე, არ არსებობს პროცედურა რომელიც უზრუნველყოფდა თითოეულ ეტაპზე ჩატარებული აქტივობის დოკუმენტირებას, სისტემატიზაციას და შესაბამის ეტაპზე მიღებული გადაწყვეტილებების დაოქმებას/ასახვას.

აუდიტის მიმდინარეობისას, ადამიანური რესურსების დაგეგმვის პროცესის გაუმჯობესებისა და ფორმალიზაციის მიმართულებით, სამინისტროებმა მოამზადეს საშუალოვადიანი HR გეგმების სამუშაო ვერსიები, რაც პოზიტიურ განვითარებას წარმოადგენს.

4.2 ადამიანური რესურსების სამსახურში აყვანა და განვითარება

საჯარო დაწესებულებებში გამოწვევას წარმოადგენს, როგორც კადრების გადინების მაღალი მაჩვენებელი, ასევე ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივად არსებობა და ვაკანტური პოზიციების არასრულად შევსება. (იხ. გრაფიკი)

გრაფიკი N17. სამინისტროებში ვაკანტური პოზიციების ხანგრძლივობა 2017-2019 წლებში



ამასთანავე, სამინისტროები არ აცხადებენ კონკურსების საკმარის რაოდენობას პოზიციების შესავსებად.



ცხრილი N7. ვაკანტური პოზიციების შედარება საშტატო ნუსხის გეგმასთან და დანიშნულ პირთა რაოდენობის შედარება ვაკანტურ პოზიციებთან, 2018-2019 წწ.⁷⁵

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო					
2018 წლის კვარტალი	საშტატო ნუსხა გეგმა	ვაკანტური პოზიციები	კონკურსით გამოცხადებული ვაკანსიების რაოდენობა	ვაკანტური პოზიციის შევსება	ვაკანტურის შევსების %
I	231	64	7	4	6%
II	231	71	20	14	20%
III	228	75	10	2	3%
IV	223	77	15	12	16%
2019 წლის კვარტალი	საშტატო ნუსხა გეგმა	ვაკანტური პოზიციები	კონკურსით გამოცხადებული ვაკანსიების რაოდენობა	ვაკანტური პოზიციის შევსება	ვაკანტურის შევსების %
I	215	60	27	21	35%
II	211	51	8	5	10%
III	207	48	20	9	19%
IV	207	44	15	4	9%
საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო					
2018 წლის კვარტალი	საშტატო ნუსხა გეგმა	ვაკანტური პოზიციები	კონკურსით გამოცხადებული ვაკანსიების რაოდენობა	ვაკანტური პოზიციის შევსება	ვაკანტურის შევსების %
I	205	25	0	0	0%
II	205	29	7	4	14%
III	205	28	19	3	11%
IV	205	30	9	4	13%
2019 წლის კვარტალი	საშტატო ნუსხა გეგმა	ვაკანტური პოზიციები	კონკურსით გამოცხადებული ვაკანსიების რაოდენობა	ვაკანტური პოზიციის შევსება	ვაკანტურის შევსების %
I	201	12	1	1	8%
II	201	20	6	6	30%
III	201	24	11	10	42%
IV	201	27	17	14	52%

სამინისტროები კადრის მოძიების სხვადასხვა მეთოდს იყენებენ. კერძოდ, ეკონომიკის სამინისტროს HR ერთეული მონაწილეობს სხვადასხვა დასაქმების ფორუმში, თანამშრომლობს 15-მდე უნივერსიტეტთან, ჩართულია HR ჯგუფებში, ახორციელებს აპლიკანტთა ბაზის ანალიზსა და პოტენციური კანდიდატების გამოკითხვას, იყენებს სოციალურ მედიას, სამინისტროს ვებ გვერდს და ანთავსებს ვაკანსიებს სხვადასხვა კერძო დასაქმების საიტზე.⁷⁶

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში 2017-2019 წლებში ერთ ვაკანსიაზე დაინტერესების საშუალო მაჩვენებელმა შეადგინა 40 ერთეული, ხოლო გარემოსა და სოფლის

75 მონაცემები მოიცავს მხოლოდ საჯარო მოხელეების შესახებ ინფორმაციას რეორგანიზაციის პერიოდის შემდგომ.

76 მაგალითად, www.hr.ge (350 000-ზე მეტი ვიზიტორი თვეში).

მეურნეობის სამინისტროში – 27. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროებში სხვადასხვა კონკურსში ერთი და იმავე კანდიდატების მონაწილეობის შემთხვევებიც მაღალია.⁷⁷

ცხრილი N8. სამინისტროების მიერ გამოცხადებულ ღია კონკურსებში ერთი და იმავე განმცხადებლის პროცენტული მაჩვენებელი 2017-2019 წლებში

წელი	ეკონომიკა				გარემო და სოფელი			
	სულ კონკურსები	სულ განაცხადები	ერთიდაიგივე განმცხადებლები	%	სულ კონკურსები	სულ განაცხადები	ერთიდაიგივე განმცხადებლები	%
2017	17	991	380	38%	9	658	363	55%
2018	39	1934	735	38%	31	719	489	68%
2019	52	2149	1360	63%	19	477	247	52%

სამინისტროების მიერ გამოცხადებულ კონკურსებში მაღალია ჩაშლილი/შენწყვეტილი კონკურსების წილი. ქვემოთ მოცემულ ცხრილებში შეჯამებულია აღნიშნული ინფორმაცია.

ცხრილი N9. ეკონომიკის სამინისტროსა და გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში ჩაშლილი და შეწყვეტილი ღია კონკურსების პროცენტული რაოდენობა 2017-2019 წლებში⁷⁸

წელი	ეკონომიკა				გარემო და სოფელი			
	სულ ღია	ჩაშლილი	შენწყვეტილი	ჯამი	სულ ღია	ჩაშლილი	შენწყვეტილი	ჯამი
2017	17	3	1	4	9	2	0	2
2018	39	18	1	19	31	7	12	19
2019	52	29	1	30	19	3	0	3
საშუალოდ, 3 წელზე		45.87%	10.31%	56.18%		20.34%	20.34%	40.68%

ზემოთ წარმოდგენილი ცხრილიდან ჩანს, რომ ეკონომიკის სამინისტროში 2017-2019 წლებში ჩაშლილი კონკურსების საშუალო მაჩვენებელი 46%-ია, ხოლო გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში ანალოგიურმა მაჩვენებელმა 20% შეადგინა. კონკურსების ჩაშლილად გამოცხადების მიზეზებია:

- კონკურსის პირველ ეტაპზე, განაცხადთა გადარჩევის პროცესში აპლიკანტთა კონკურსის მოთხოვნებთან შეუსაბამობა;
- კონკურსის მეორე ეტაპზე დაბარებული კანდიდატების არ გამოცხადება;
- კონკურსების მესამე ეტაპზე კანდიდატების წერიითი დავალების ან/და გასაუბრების შეფასების უარყოფითი შედეგები.

77 რაც კიდევ უფრო ამცირებს სამინისტროების არჩევანს ვაკანსიების შესავსებად

78 ღია კონკურსი ტარდება ნებისმიერი დაინტერესებული კანდიდატისთვის, მხოლოდ მეოთხე რანგის (უმცროსი სპეციალისტის დონე) მოხელის თანამდებობაზე, მაგრამ გარდამავალი პერიოდის განმავლობაში (2017-2021 წლები) შესაძლებელია ღია კონკურსის გამოცხადება ყველა რანგისთვის, ხოლო დახურული კონკურსი ცხადდება საჯარო სამსახურის ფარგლებში. შეწყვეტილი კონკურსების მიზეზი სამინისტროებში რეორგანიზაციის პროცესია.



ცხრილი N10. ღია კონკურსებიდან ჩაშლილი კონკურსების მიზეზების პროცენტული წილი 2017-2019 წლებში

წელი	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო			გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო		
	ჩაშლილი კონკურსები, სადაც გადა-რჩეულთა რაოდენობა 0-ის ტოლია	ჩაშლილი კონკურსები, სადაც გამო-ცხადებულთა რაოდენობა 0-ის ტოლია	შეფასების უარყოფითი შედეგები	ჩაშლილი კონკურსები, სადაც გადა-რჩეულთა რაოდენობა 0-ის ტოლია	ჩაშლილი კონკურსები, სადაც გამო-ცხადებულთა რაოდენობა 0-ის ტოლია	შეფასების უარყოფითი შედეგები
2019	24%	14%	62%	0%	0%	100%
2018	17%	22%	61%	29%	0%	71%
2017	0%	0%	100%	50%	0%	50%

აუდიტის ობიექტები, შიდა კადრის კარიერულად მომდევნო პოზიციაზე გადაყვანის დროს, აცხადებენ კონკურსებს. აღნიშნული განპირობებულია კანონში არსებული ჩანაწერით, რომლის მიხედვით გაუქმდა ცნება – დანიშნულება.⁷⁹ ცვლილების მიზანი იყო: გადანაცვეტილებების ობიექტურობის ხარისხის გაუმჯობესება და ვაკანტურ პოზიციებზე კონკურენციის ზრდა. აუდიტის სამსახურმა შესწავლა ისეთი კონკურსები, სადაც მონაწილეობდნენ აუდიტის ობიექტებში დასაქმებული კადრები. შესწავლამ აჩვენა, რომ მსგავსი ტიპის ყველა კონკურსში გაიმარჯვა ორგანიზაციაში დასაქმებულმა კადრმა. შესწავლის შედეგები წარმოდგენილია ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში.

ცხრილი N11. შიდა კადრის დანიშვნით დასრულებული კონკურსების პროცენტული რაოდენობა⁸⁰

2018-2019 წლები	კადრის დანიშვნით დასრულებული ღია კონკურსები			კადრის დანიშვნით დასრულებული დახურული კონკურსები			კონკურსები სადაც მონაწილეობდნენ შიდა კადრები	შიდა კადრის დანიშვნით დასრულებული კონკურსების რაოდენობა	%
	კონკურსების რაოდენობა	შიდა კადრის დანიშვნით	%	კონკურსების რაოდენობა	შიდა კადრის დანიშვნით	%			
გარემო და სოფელი	27	7	26%	16	15	94%	22	22	100%
ეკონომიკა	42	5	12%	26	23	88%	28	28	100%

კანონში შესული ცვლილების შედეგად შიდა კადრის მონაწილეობით ჩატარებული კონკურსები არსებითად არ განსხვავდება დანიშნულების პროცესისგან. ამრიგად კანონის მოთხოვნა დანიშნულების საჭიროების შემთხვევაში კონკურსების ჩატარების შესახებ, იწვევს ორგანიზაციის ადმინისტრაციული რესურსების არაპროდუქტიული ხარჯვის რისკებს და ქმნის საჭარო სამსახურის მიმართ ნეგატიური განწყობის რისკებს.

79 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით გაჩნდა კარიერული განვითარების ცნება, მუხლი 49.

80 შიდა კადრის დანიშვნის მაღალი მაჩვენებელი შესაძლოა განპირობებული იყოს შიდა კადრების უპირატესობით გარე აპლიკანტებთან შედარებით უკეთესი გამოცდილებისა და ვიწრო სპეციალობებში კონკრეტული ცოდნის ხარჯზე.

ასევე აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურში შეფასების სისტემის დანერგვით (მისი შესაბამისი ფუნქციონირების პირობებში) დიდწილად უზრუნველყოფილი იქნება ის პრინციპები, რომელთა დაცვას დანიშნულების გაუქმება ისახავდა მიზნად.

იშვიათი, დაუზოფიფური და მაღალანაზღაურებადი პროფესიების მაართა

კერძო სექტორთან კონკურენციის დაძლევის მიზნით, საქართველოს მთავრობა უფლებამოსილია განსაზღვროს იმ პროფესიათა/ფუნქციათა ერთობლიობის ნუსხა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების წესი, რომელთათვისაც მოითხოვება ისეთი პროფესიული უნარ-ჩვევები და კვალიფიკაცია, რომლებიც შრომის ბაზარზე იშვიათი და დეფიციტურია, ან/და რომელთა შესაბამისი შრომის ანაზღაურება კერძო სექტორში მნიშვნელოვნად აღემატება საჯარო სამსახურში არსებულ შრომის ანაზღაურებას.⁸¹ აღნიშნულის საფუძველზე განისაზღვრა შრომის ბაზარზე იშვიათი, დეფიციტური ან/და მაღალანაზღაურებადი პროფესიების/ფუნქციათა ერთობლიობის ნუსხა და შესაბამისი შრომის ანაზღაურების წესი.⁸² აღნიშნული წესი გულისხმობს განსაზღვრული პოზიციებისათვის დადგენილზე, არაუმეტეს, 30%-ით მეტი ანაზღაურების დანიშვნის შესაძლებლობას.

ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ აღნიშნულ სიაში შესატანად წარადგინა მხოლოდ მის სისტემაში შემავალი სსიპ-ების⁸³ მიერ მიწოდებული თანამდებობების ნუსხა, იმ ფონზე, როდესაც არაკონკურენტული ანაზღაურების გამო, სამინისტროდან კერძო სექტორში გადინება მაღალია.⁸⁴ წარდგენილი სფეროები ვერ ფარავდა სამინისტროს აპარატში იდენტიფიცირებულ დეფიციტურ სფეროებსა და პროფესიებს.⁸⁵ გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს არ წარუდგენია არც ერთი პროფესია/ფუნქცია.

გარდა ამისა, 2018 წელს, საკონსულტაციო კომპანია EY-ს მიერ, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთან თანამშრომლობით, ჩატარდა კერძო სექტორში ხელფასების კვლევა. აღნიშნული კვლევის მიზანს წარმოადგენდა სახელმწიფო და კერძო სექტორის მსგავს თანამდებობრივ პოზიციებს შორის მიახლოებითი სახელფასო სხვაობის დადგენა. სახელმწიფო და კერძო სექტორის ძირითადი პოზიციების შედარების შედეგად დადგინდა საშუალო სხვაობა სახელმწიფო მოხელის ხელფასს და კერძო სექტორის ანალოგიური პოზიციის ხელფასს შორის. შედარებამ აჩვენა, რომ კერძო სექტორთან შედარებით, განსაკუთრებით დაბალკონკურენტული როგორც მაღალი, ასევე სხვა დონის მენეჯერული პოზიციები იყო. კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით მიახლოებითი გაანგარიშდა სახელმწიფო და კერძო სექტორის ხელფასების დაახლოებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების შესაფასებლად. თუმცა, აღნიშნული მიმართულებით, დამატებითი ნაბიჯები არ გადადგმულა.

81 საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“.

82 საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 7 თებერვლის N68 დადგენილება „შრომის ბაზარზე იშვიათი, დეფიციტური ან/და მაღალანაზღაურებადი პროფესიების/ფუნქციათა ერთობლიობის ნუსხის განსაზღვრისა და საჯარო დაწესებულებაში ამ ფუნქციების შემსრულებელთა შრომის ანაზღაურების წესის დამტკიცების შესახებ“.

83 სსიპ – სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოს და სსიპ – საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტო

84 ეკონომიკის სამინისტროდან წასულ თანამშრომელთა (20 თანამშრომელი) გამოკითხვისას სამსახურის შეცვლის ერთ-ერთ ძირითად მიზეზად ყველა გამოკითხულმა დაასახელა არაკონკურენტული ანაზღაურება.

85 მაგალითად – მშენებლობა, ენერგეტიკა, კაპიტალის ბაზარი, კავშირგაბმულობა და საგარეო ვაჭრობა



კადრების დაბალ პოზიციებზე დასაქმება

კადრების დაკომპლექტების პროცესში აღწერილი გამოწვევების ფონზე ღია ვაკანსიების შევსების ალტერნატიული გზები უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს. ალტერნატიული გზების ერთ-ერთი ყველაზე გავრცელებული ფორმაა სტაჟირება.

კადრების მოზიდვის კუთხით სამინისტროები ახორციელებენ, როგორც სტაჟირების სახელმწიფო პროგრამას,⁸⁶ ასევე სამინისტროს სტაჟირებების პროგრამას.⁸⁷ ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში შეჯამებულია ინფორმაცია აღნიშნული სტაჟირების პროგრამების შესახებ.

ცხრილი N12. სტაჟირების სხვადასხვა პროგრამის ფარგლებში აყვანილი და თანამდებობებზე დაინიშნული სტაჟიორების რაოდენობა 2017-2019 წლებში

სამინისტროები	სტაჟირების სახელმწიფო პროგრამაში მონაწილეთა რაოდენობა	სამინისტროს სტაჟირების პროგრამაში მონაწილეთა რაოდენობა	სამინისტროს აპარატში დასაქმებულ სტაჟიორთა რაოდენობა
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	59	101	8
გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	33	64	7

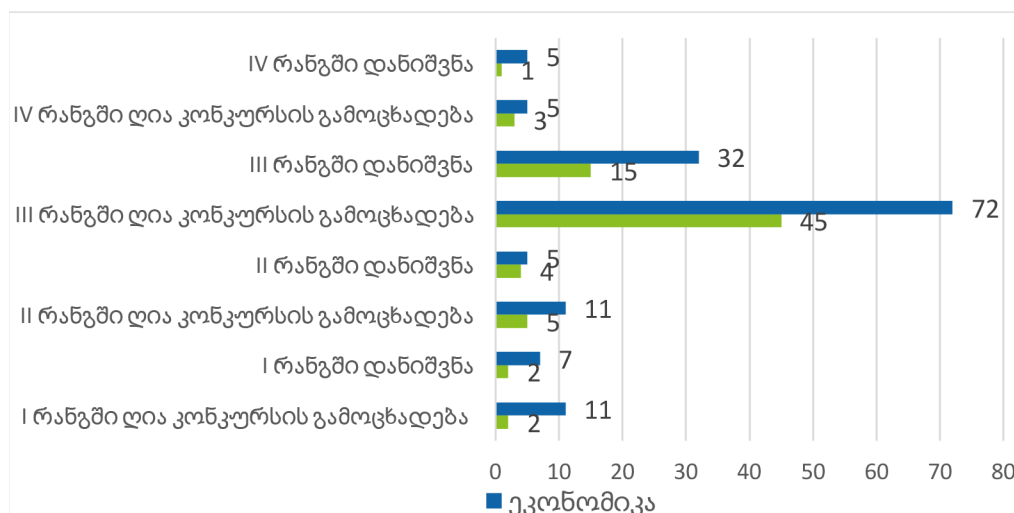
სტაჟირებასთან ერთად, სამინისტროების დაბალ პოზიციებზე დასაქმების ალტერნატიულ გზას მეოთხე რანგის პოზიციებზე თანამდებობების განსაზღვრა და კონკურსების გზით ახალი კადრების აყვანა წარმოადგენს. აღნიშნულ შემთხვევაში, კანონმდებლობით განსაზღვრული სავალდებულო მოთხოვნები კანდიდატის მიმართ მინიმუმდე არის დაყვანილი,⁸⁸ რაც სამინისტროებს აძლევს შესაძლებლობას დაიქირავეთ გამოცდილების არ მქონე პერსპექტიული ახალგაზრდა კადრები. როგორც არსებული მონაცემების ანალიზი აჩვენებს, სამინისტროები იშვიათად იყენებენ აღნიშნულ შესაძლებლობას. მეოთხე რანგის პოზიციებზე კონკურსების გამოცხადებისა და კადრების აყვანის მაჩვენებლები წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე.

86 სსიპ „საჯარო სამსახურის ბიუროს“ ორგანიზებული სტაჟირების პროგრამა საჯარო სამსახურისთვის.

87 სამინისტროს მხრიდან დამოუკიდებლად ორგანიზებული სტაჟირებები.

88 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №218 „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“, მუხლი 5. მეოთხე რანგისათვის (უფროსი სპეციალისტის დონე) აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნები – აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნაა სრული ზოგადი განათლება, სამუშაო გამოცდილება არ მოითხოვება.

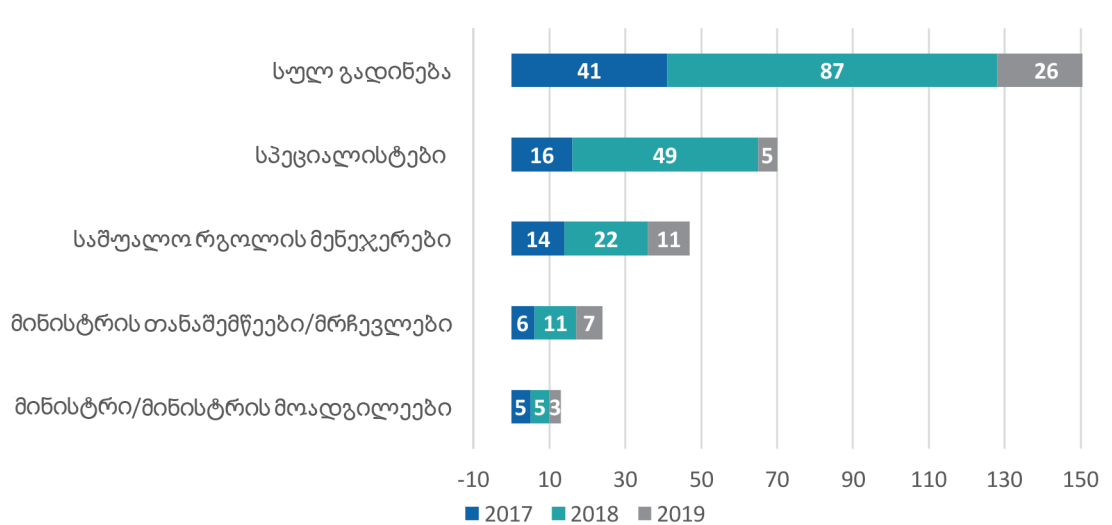
გრაფიკი N18. სამინისტროს აპარატებში გამოცხადებული ღია კონკურსებისა და დანიშნული კადრების განაწილება რანგების მიხედვით 2017-2019 წლები



დასაქმებულთა განვითარების ღონისძიებები

ადამიანური რესურსების სტრატეგიული დაგეგმვისას მნიშვნელოვანია ორგანიზაციაში სათანადო ცოდნის გადაცემის გზების უზრუნველყოფა. აღნიშნული, მეტ მნიშვნელობა იძენს იმ პირობებში, როდესაც ორგანიზაციიდან მენეჯერული რგოლის კადრების გადინების წილი საკმაოდ მაღალია. ქვემოთ მოცემულ გრაფიკზე წარმოდგენილია ინფორმაცია ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან გადინებული თანამშრომლების თანამდებობრივი განაწილების შესახებ.

გრაფიკი N19. ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან გადინებული თანამშრომლების თანამდებობრივი განაწილება 2017-2019



როგორც გრაფიკიდან ჩანს, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროდან აპარატიდან მაღალი და საშუალო რგოლის მენეჯერების გადინება 31% – დან 54%-ის ფარგლებში მერყეობს, რაც, ორგანიზაციაში არსებული ექსპერტული ცოდნისა და ინსტიტუციური მეხსიერების დაკარგვის მნიშვნელოვან რისკებს ქმნის. თანამშრომელთა ცოდნისა და უნარების ზრდის ინსტრუმენტებს ტრენინგები, ასევე შიდა ცოდნის გადაცემის მექანიზმები (ე.წ. „მენტორინგი“ და „ქოუჩინგი“) წარმოადგენს. აღნიშნული მიმართულებით იდენტიფიცირებული გარემოებებია:

დასკვნა

შესწავლილ სამინისტროებში ადამიანური რესურსების დაგეგმვისა და სამსახურში აყვანის მიმართულებით არსებობს გამოწვევები. მაღალი გადინების პირობებში, სამინისტროები ვერ ახერხებენ სათანადო კვალიფიკაციის მქონე კადრების დროულად აყვანას. აღსანიშნავია, რომ სამინისტროები კადრების აყვანის პროცესში დგანან ობიექტური გამოწვევების წინაშე როგორც შრომის ბაზრზე სათანადო კადრების არსებობის, ასევე შეთავაზებული ანაზღაურების კონკურენტუნარიანობის კუთხით. მიუხედავად ამისა, აუდიტმა აჩვენა, რომ სამინისტროებში არსებობს გაუმჯობესების პოტენციური არსებული გამოწვევების დასაძლევად. კერძო სექტორთან კონკურენციის დაძლევის მიზნით, მათ შორის, კონკურენტული ანაზღაურების უზრუნველყოფის მიმართულებით გადადგმული ნაბიჯები ადეკვატურად ვერ პასუხობს შრომის ბაზარზე არსებულ ვითარებას. ამასთან, სამინისტროები ნაკლებად მიმართავენ კადრების დაბალ პოზიციებზე აყვანის პრაქტიკას.

რეკომენდაცია

- ორგანიზაციის მიზნებსა და ამოცანებთან, არსებული სამუშაო ძალის დაკავშირების მიზნით, სამინისტროებმა უზრუნველყონ ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგიის მომზადება და შესაბამისი ინდიკატორების/მიზნობრივი მაჩვენებლების განსაზღვრა, რომლის საფუძველზე სისტემატიზებული სახით განხორციელდება ადამიანური რესურსების საშუალოვადიანი დაგეგმვის ეტაპები; ასევე, რეგულარულად განახორციელონ აღნიშნული პროცესისთვის აუცილებელი ანალიტიკა (მათ შორის შრომის ბაზრის კვლევები) და უზრუნველყონ სათანადო დოკუმენტაციის არსებობა.
- სამინისტროებმა უზრუნველყონ გამოცხადებული ვაკანსიების დროული შევსება, სამსახურში აყვანის პროცესში არსებული გამოწვევების მიზეზების იდენტიფიცირებისა და მათი გადაჭრის პრაქტიკული გზების მოძიების მეშვეობით;

5. საჯარო სამსახურის ბიურო

2014 წელს სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს მიენიჭა საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების პროცესის კოორდინაციის მთავარი ფუნქცია და დაევალა საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევით (PAR) გათვალისწინებული რიგი ღონისძიებების გატარება. იქიდან გამომდინარე, რომ აღნიშნული რეფორმები გულისხმობს საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული სტრატეგიული და საოპერაციო დონის ღონისძიებების ძირეულ მოდერნიზაციას, ბიურო ასრულებს კრიტიკულად მნიშვნელოვან ფუნქციას აღნიშნული რეფორმის ხელშეწყობის თვალსაზრისით.

საჯარო სამსახურის რეფორმა საჯარო მმართველობის ყველა ასპექტს მოიცავს (პოლიტიკური, სამართლებრივი, გენდერული, ფინანსური და სხვ.) შესაბამისად, აღნიშნული ქვეთავის მიზანია ბიუროს კომპეტენციაში შემავალი იმ მიმართულებების შესწავლა, რომლებიც უშუალოდ უკავშირდება წინამდებარე ანგარიშის პირველ და მეორე თავებში აღწერილ საკითხებს.

სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების მიხედვით, ბიუროს ძირითადი ამოცანებია:⁸⁹

- საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია;
- საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის შესწავლა;
- სამართლებრივი ბაზის სრულყოფის თაობაზე წინადადებების მომზადება;
- სახელმწიფო დაწესებულებათა საკადრო სამსახურების მუშაობის კოორდინაცია;
- საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის პროცესების კოორდინაცია და მეთოდური დახმარების გაწევა.

აღნიშნული ამოცანების განხორციელების მიზნით ბიურო უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების შესახებ ერთიანი მონაცემთა ბაზის და სტატისტიკის წარმოებას, ახორციელებს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის მონიტორინგს და ამზადებს შესაბამის ანგარიშებს, გამოსცემს ინსტრუქციებსა და სახელმძღვანელო დოკუმენტებს, ატარებს სხვადასხვა სახის კვლევას საჯარო დაწესებულებებში.

გემოაღნიშნულ ამოცანებთან და ფუნქციებთან დაკავშირებით აღსანიშნავია ბიუროს მიერ განხორციელებული შემდეგი აქტივობები:

საჯარო სამსახურის მხარდაჭერა

89 საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის N181 დადგენილება „სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“



აუდიტის პერიოდში ბიუროს მიერ მომზადდა რიგი სახელმძღვანელო დოკუმენტები, რომლებიც მიზნად ისახავდა ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის უნიფიცირებას, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების პროფესიულ დახმარებას, კერძოდ:

- საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები. საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები – მოხელის პრაქტიკული სახელმძღვანელო;
- მოხელის პროფესიული განვითარების სახელმძღვანელო;
- საჯარო დაწესებულებების რეორგანიზაციის გზამკვლევი;
- პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესი;
- საჯარო სამსახურში კონკურსის და პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სერტიფიცირების ჩატარების წესი;
- პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების სტანდარტი;
- პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი;
- სამუშაოს შეფასების შესრულების გზამკვლევი;
- საჯარო დაწესებულებაში სტაჟირების გავლის წესისა და პირობების შესახებ სახელმწიფო პროგრამა. საჯარო სამსახურში ახალი თანამშრომლის ადაპტაციის სახელმძღვანელო;
- მართვა და ლიდერობა საჯარო სამსახურში (სახელმძღვანელო);
- საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების სტანდარტი;
- საჯარო მმართველობის გზამკვლევი და სამოქმედო გეგმები;
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარები.

ცალკე აღნიშვნას იმსახურებს HRMS სისტემა, რომლის მეშვეობითაც მუშავდება მონაცემები საჯარო სამსახურში მყოფი ადამიანური რესურსების შესახებ. სისტემა იძლევა საბაზო საკადრო ადმინისტრაციის ფუნქციების ავტომატიზების საშუალებას.⁹⁰

საჯარო სამსახურში საკადრო ერთეულების მხარდაჭერის მიზნით, ბიურომ უზრუნველყო თავისი კადრების გადამზადება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ახალი რედაქციით გათვალისწინებულ ცვლილებებთან დაკავშირებით და განახორციელა შემდეგი აქტივობები:

90 მაგალითად, სტრუქტურისა და საშტატო ერთეულების მართვა, სტატისტიკური ინფორმაციის გენერაცია, სამუშაო აღწერილობები და სხვ.



ცხრილი N13. განხორციელებული აქტივობები

ტრენერთა ტრენინგი ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებზე – ლიეტუვასა და საქართველოს დაძმობილების (Twinning) პროექტი	ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში საბაზისო ფსიქოლოგიის კურსი – გაეროს განვითარების პროგრამა UNDP	ტრენერთა ტრენინგი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონის შესახებ – USAID GGI
შესრულებული სამუშაოს შეფასების ტრენინგი – საჯარო სამსახურის ბიუროს ექსპერტები (dbb Academy)	მოხელის სწავლებისა და განვითარების საჭიროებების გამოვლენა – USAID GGI	სამუშაოს ანალიზისა და სამუშაო აღწერილობების ტრენინგი – UNDP, GIZ, NATO (PDP)

სახელმძვანადო პრინციპებისა და კანონი პრაქტიკის იმპლემენტაციის მდგომარეობა

ბიუროს მიერ საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგების მიხედვით გაცემული რეკომენდებული ზღვრების და უკეთესი პრაქტიკის ნაწილი სამინისტროების მიერ გამოყენებული არ არის.

სამინისტროების ინსტიტუციური ანალიზის საფუძველზე, ბიუროს მხრიდან გაცემული რეკომენდაციები მიმართული იყო საჯარო სამსახურის ორგანიზაციების ტრანსფორმაციის აუცილებლობისა და მათი შესაძლებლობების განსაზღვრისკენ ადამიანური რესურსების მართვის პროცესის ხელშესაწყობად.

რეკომენდაციების გაცემის შემდგომ, საჯარო სამსახურის ბიუროს არ მოუმზადებია რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის ანგარიშები,⁹¹ ასევე რეკომენდაციების შესრულების მონიტორინგის შეფასებები არ იკვეთება 2018-2019 წლების საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის წლიურ ანგარიშებში.

სსიპ – საჯარო სამსახურის ბიურო შერჩევით ახორციელებს საჯარო სამსახურში ჩატარებულ ღია და დახურული კონკურსების მიმდინარეობის პროცესის მონიტორინგს და ფარავს კონკურსების მცირე რაოდენობას, რომლის ფარგლებში ბიუროს მიერ იდენტიფიცირებულია კანდიდატების შეფასების მეთოდოლოგიასთან დაკავშირებული პრობლემები.

ბიუროს ინსტიტუციური შესაძლებლობები

საჯარო სამსახურის ადამიანური რესურსების უკეთესი პრაქტიკის დანერგვისთვის მნიშვნელოვანია ბიურომ განახორციელოს როგორც სამინისტროების სისტემური პროფესიული მხარდაჭერა სხვადასხვა სახის ტექნიკური ღონისძიების სახით, ასევე იყოს აღნიშნული რეფორმის განხორციელების აქტიური ხელშემწყობი მთავრობის დონეზე.

სამინისტროების მხარდაჭერის ნაწილში მნიშვნელოვანია მომზადდეს რეფორმის დღის წესრიგი, რომელშიც გაწერილი იქნება ღონისძიებების პრიორიტეტულობა და შესრულების ვა-

91 საჯარო სამსახურის ბიუროს ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის დებულება „საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის მონიტორინგი და ანგარიშების მომზადება“.



დები. პროცესის მართვის კლასიკური მოდელის თანახმად, აქცენტი უნდა გაკეთდეს საწყისი ეტაპების სრულფასოვან დაგეგმვაზე, რაც განაპირობებს შემდგომი ნაბიჯების ეფექტიანობას.

მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტის პერიოდში ბიუროს მიერ მრავალი აუცილებელი ნაბიჯი გადაიდგა ზოგადად HR-ის ადმინისტრირების გასაუმჯობესებლად, HR-ის მმართველობის ფუნდამენტური საკითხები – სამუშაო ძალის დაგეგმვისა და ანალიზის თაობაზე, მის სამოქმედო გეგმაში მხოლოდ 2020 წელს აისახა. შესაბამისად, სამინისტროებს არ ჰქონდათ სათანადო მხარდაჭერა სამუშაო ძალის დაგეგმვის და ანალიზის პროცესში, რაც საფუძვლად უნდა დაედოს ყველა სხვა ღონისძიებას.

აღნიშნული გარემოება შესაძლოა განპირობებული იყოს იმ ფაქტით, რომ ბიუროს 2014 წლიდან დევალა საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის კონცეფციის პროცესის განხორციელების კოორდინაცია, რომლის მასშტაბიც საკმაოდ ფართოა და საჯარო ადმინისტრირების მრავალ ასპექტს მოიცავს. აუდიტის პერიოდში ბიუროს საქმიანობის დღის წესრიგი მნიშვნელოვნად გამომდინარეობდა საჯარო სამსახურის რეფორმის საჭიროებებიდან.

ასევე ბიუროს დებულების მიხედვით, ბიუროს ვალდებულებაა მთავრობას წარუდგინოს აღნიშნული კუთხით საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის ანალიზი. ბიუროს მიერ წარდგენილ საქმიანობის წლიურ ანგარიშებსა და სხვა მოხსენებებში წინამდებარე აუდიტის მიგნებების მე-2 თავში ასახული ნაკლოვანებების შესახებ, ბიუროს მხრიდან მთავრობასთან კომუნიკაცია და გადაჭრის გზების პროაქტიური ძიება არ განხორციელებულა.

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ზემოაღნიშნული საკითხების მთავრობის დონეზე წამოჭრა და მათ განხორციელებაში მაღალკვალიფიციური, სპეციფიკური ხასიათის დახმარება (ფასილიტაცია) ხელს შეუწყობს სამინისტროების მიერ უკეთესი პრაქტიკის გაიდლაინების (პროტოკოლების) დანერგვას და საჯარო სექტორში ერთიანი პრაქტიკის დამკვიდრებას.

რეკომენდაცია

- საჯარო სამსახურის ბიურომ მის მიერ გამოცემული სახელმძღვანელოებით განსაზღვრული მნიშვნელოვანი პრინციპების შესრულების მიზნით, განახორციელოს მათი შესრულების სრულფასოვანი მონიტორინგი და სამინისტროების მხრიდან არსებითი დაუცველობის შემთხვევაში, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში მიიღოს პრაქტიკული ზომები;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ პრიორიტეტი მიანიჭოს სამუშაო ძალის დაგეგმვის ღონისძიებებს (მეთოდოლოგიური დოკუმენტების მომზადება, ტრენინგები და ა.შ.) სამინისტროებისთვის საშუალოვადიანი დაგეგმვის შესაძლებლობების გაძლიერების მიზნით.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015 წელი.

საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 2017 წელი.

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის N627 დადგენილება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის N204 დადგენილება „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 26 აპრილის N215 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის N218 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის N181 დადგენილება „სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 17 ივნისის N400 დადგენილება „საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის – „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე“.

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 7 თებერვლის N68 დადგენილება „შრომის ბაზარზე იშვიათი, დეფიციტური ან/და მაღალანაზღაურებადი პროფესიების/ფუნქციათა ერთობლიობის ნუსხის განსაზღვრისა და საჯარო დაწესებულებაში ამ ფუნქციების შემსრულებელთა შრომის ანაზღაურების წესის დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 6 მარტის N112 დადგენილება „საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 11 თებერვლის N70 დადგენილება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“.



სახელმძვანელოები და პუბლიკაციები

საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები, 2017;

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2015;

საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) და USAID პროექტის „დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა“ (GGI), 2018;

საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში სოციოლოგიური კვლევა, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი (IAS) და გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ), 2017;

საქართველოს საჯარო სამსახური – პრობლემები და გამოწვევები, კვლევითი პროექტის ანგარიში, საქართველოს საზოგადოებრივი საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA), 2014;

პერსონალის მართვის საერთაშორისო ორგანიზაცია (IPMA – International Personnel Management Association) – „Workforce Planning Resource Guide for Public Sector Human Resource Professionals“;

ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო – „Human Resource Management, 13th Edition“, Mathis and Jackson, 2010;

IOTA (Intra-European organization of tax administrations) – სამუშაო ძალის სტრატეგიული დაგეგმვის სახელმძღვანელო, 2020;

A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28, Written by Nick Thijs Gerhard Hammerschmid Enora Palaric, 2017;

სსიპ-ების და საჯარო სამსახურისთვის განეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები, USAID, Good Governance in Georgia (G3), როი. ა. ემპერიგემი, 2014;

Human Resources management in the public administration, National audit office of Lithuania, 2017;

The principles of Public Administration, SIGMA/OECD, 2017;

SCOPE OF CIVIL SERVICES IN EUROPEAN COUNTRIES Trends and Developments, SIGMA, 2000;

ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემა, სახელმძღვანელო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, 2015;



სამუშაო ძალის დაგეგმვის მეთოდოლოგია, ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების პროფესიული ორგანო (CIPD), 2018;

საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიშები, 2015-2019;

საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2017;

საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2017;

საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2013;

მოხელის პრაქტიკული სახელმძღვანელო, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2017;

მოხელის პროფესიული განვითარების სახელმძღვანელო, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2018;

საჯარო დაწესებულებების რეორგანიზაციის გზამკვლევი, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2017;

საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ფუნქციონირების სტანდარტი, საჯარო სამსახურის ბიურო, 2017;

(Footnotes)



აუდიტორთა ხელმოწერა:
სახელი, გვარი

ხელმოწერა

ბექა მაისურაძე
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ნოდარ ბაქრაძე
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ნათია ჩხვირკია
აუდიტორ-ასისტენტი



The image shows three handwritten signatures in blue ink, each on a dashed line. The first signature is a stylized, cursive script. The second signature is more legible, appearing to be 'ნ. ბაქრაძე'. The third signature is also stylized and cursive.

