



# საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები

საქართველოს სამინისტროები

# სარჩევი

სარჩევი.....	0
შესავალი.....	2
I. მეთოდოლოგია .....	3
II. ანალიზის ზოგადი დასკვნები.....	8
III. თითოეული სამინისტროს კვლევის შედეგები პრინციპებთან მიმართებით.....	12
დანართები .....	26
დანართი 1. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო .....	26
დანართი 2. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო .....	30
დანართი 3. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო .....	34
დანართი 4. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო .....	39
დანართი 5. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო.....	43
დანართი 6. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო .....	47
დანართი 7. საქართველოს სასაქონლო ურთიერთობებისა და პრობაციის სამინისტრო .....	51
დანართი 8. საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო.....	56
დანართი 9. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.....	60
დანართი 10. სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო .....	65
დანართი 11. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო.....	69
დანართი 12. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო .....	74
დანართი 13. საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო .....	79
დანართი 14. გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო.....	83
დანართი 15. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო .....	86
დანართი 16. საქართველოს სახელმწიფო მინისტრების აპარატები .....	90
დანართი 17. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო .....	93

## შესავალი

წინამდებარე ანგარიში მომზადდა ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის ფარგლებში, რომლის ჩატარებას, საქართველოს მთავრობის დავალებით, <sup>1</sup> უზრუნველყოფს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო სამსახურის ბიურო. ასევე, აღნიშნული მნიშვნელოვანია საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმისა <sup>2</sup> და ევროკავშირის საბიუჯეტო დახმარების სამოქმედო გეგმის განხორციელების მიზნებისათვის.

ინსტიტუციურ ანალიზზე მომუშავე გუნდი სხვადასხვა დროს შედეგობდა სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომლების, „სინერჯი ჯგუფის“ ექსპერტებისა და USAID-ის პროექტის - *დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივა (GGI)* - ფარგლებში მომუშავე საერთაშორისო ექსპერტებისგან.

ინსტიტუციური ანალიზის დაწყებას წინ უსწრებდა საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზის მეთოდური სახელმძღვანელოს მომზადება, რომლის საფუძველზეც შემუშავდა და სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის ბრძანებით დამტკიცდა „საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები“.<sup>3</sup>

2016-2017 წლების განმავლობაში ჩატარდა სამინისტროების ინდივიდუალური ვერტიკალური ანალიზი. წინამდებარე დოკუმენტი არის სწორედ სამინისტროების ვერტიკალური ანალიზის ძირითადი შედეგებისა და ცალკეული სამინისტროების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგად შემუშავებული რეკომენდაციების საბოლოო ანგარიში.

ანგარიში შედგება სამი თავისგან. პირველ თავში მოცემულია მეთოდოლოგიური მიდგომის მოკლე აღწერა, სადაც განხილულია ინსტიტუციური ანალიზის მიმდინარეობა და ეტაპები, ასევე ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ორგანიზაციული მოწყობის ის პრინციპები, რომელთა

<sup>1</sup> საქართველოს მთავრობის N627 დადგენილება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“, 2014 წლის 19 ნოემბერი.

<sup>2</sup> საქართველოს მთავრობის N427 დადგენილება „საჯარო მმართველობის განხორციელების სტრატეგიული დოკუმენტების - „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020-ისა“ და „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია 2015-2017-ის“ დამტკიცების თაობაზე“, 2015 წლის 19 აგვისტო.

<sup>3</sup> საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის N199/სა ბრძანება „საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპების“ დამტკიცების თაობაზე, 2017 წლის 25 აპრილი.

შესაბამისადაც განხორციელდა ვერტიკალური ანალიზი. ძირითადი დასკვნები და რეკომენდაციები მოცემულია მომდევნო ორ თავში. კერძოდ, განხილულია სტრუქტურული ანალიზის შედეგად გამოვლენილი შესაძლო გადაფარვებისა თუ დუბლირების საკითხები, ასევე სამინისტროების ვერტიკალური ანალიზის შედეგად გამოკვეთილი ხარვეზები თითოეულ პრინციპთან მიმართებით.

ანგარიშს ერთვის 17 დანართი, სადაც მოცემულია ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები თითოეულ სამინისტროსთან მიმართებით ცალ-ცალკე.

გვსურს მადლობა გადავუხადოთ სამინისტროების და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ყველა თანამშრომელს, ინსტიტუციური ანალიზის პროცესისათვის მნიშვნელოვანი მონაცემების დამუშავების, მოწოდების, პირისპირ ინტერვიუებში მონაწილეობისა და ორგანიზაციულ პრობლემებზე ღიად საუბრისათვის. ასევე, USAID-ის დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) პროექტის გუნდს, მათ მიერ მოწვეულ საერთაშორისო ექსპერტებს, ნატო-საქართველოს პროფესიული განვითარების პროგრამის (PDP) წარმომადგენლებსა და „სინერჯი ჯგუფის“ ექსპერტებს, ინსტიტუციური ანალიზის განხორციელებაში გაწეული ფინანსური და მეთოდური დახმარებისათვის.

## I. მეთოდოლოგია

„საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის, 2014 წლის 19 ნოემბრის N627 დადგენილების თანახმად, სახელმწიფო მმართველობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს ეთხოვათ **ფუნქციური ანალიზის** თავიანთ დაწესებულებებში ჩატარება, რამაც საჯარო მმართველობის მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში ფუნქციურ ანალიზს განსაკუთრებული მნიშვნელობა მიანიჭა.

ფუნქციური ანალიზისათვის მნიშვნელოვანია ორი ასპექტი: სტრუქტურა (მოწყობა) და პოლიტიკა. ეს უკანასკნელი გულისხმობს საჯარო დაწესებულებების მისია-მიზნებიდან გამომდინარე, განხორციელებული ფუნქციებისა და მიწოდებული მომსახურების პროდუქტიულობის, ასევე, ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების მიერ შემუშავებული პოლიტიკის ეფექტიანობის შესწავლას.

რაც შეეხება საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურული მოწყობის შესწავლას, სხვაგვარად **ინსტიტუციურ ანალიზს**, ის გულისხმობს ორგანიზაციული მოწყობისა და სტრუქტურების გაანალიზებას, საჯარო დაწესებულების დასახულ მიზნებთან შესაბამისობის დასადგენად. კერძოდ, ანალიზის მიზანია გამოავლინოს ორგანიზაციული და სტრუქტურული ხარვეზები, შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით. წინამდებარე ანგარიში, სწორედ ინსტიტუციური ანალიზის შედეგებს ასახავს. პოლიტიკის შემუშავების, კომუნიკაციის, კოორდინაციის,

ადამიანისეული რესურსების განვითარების და სხვა ჰორიზონტალური ფუნქციები, შესწავლილია მხოლოდ ინსტიტუციური ანალიზის ჭრილში, თუმცა ამ ანალიზის პროცესში გამოვლინდა სხვადასხვა სამინისტროს ვერტიკალური ანალიზის განხორციელების საჭიროებაც. კერძოდ, გამოიკვეთა პოტენციური დუბლირებისა და ნაწილობრივი გადაფარვის ფაქტები, რომელიც შეიძლება იყოს საინტერესო საქართველოს მთავრობისათვის.

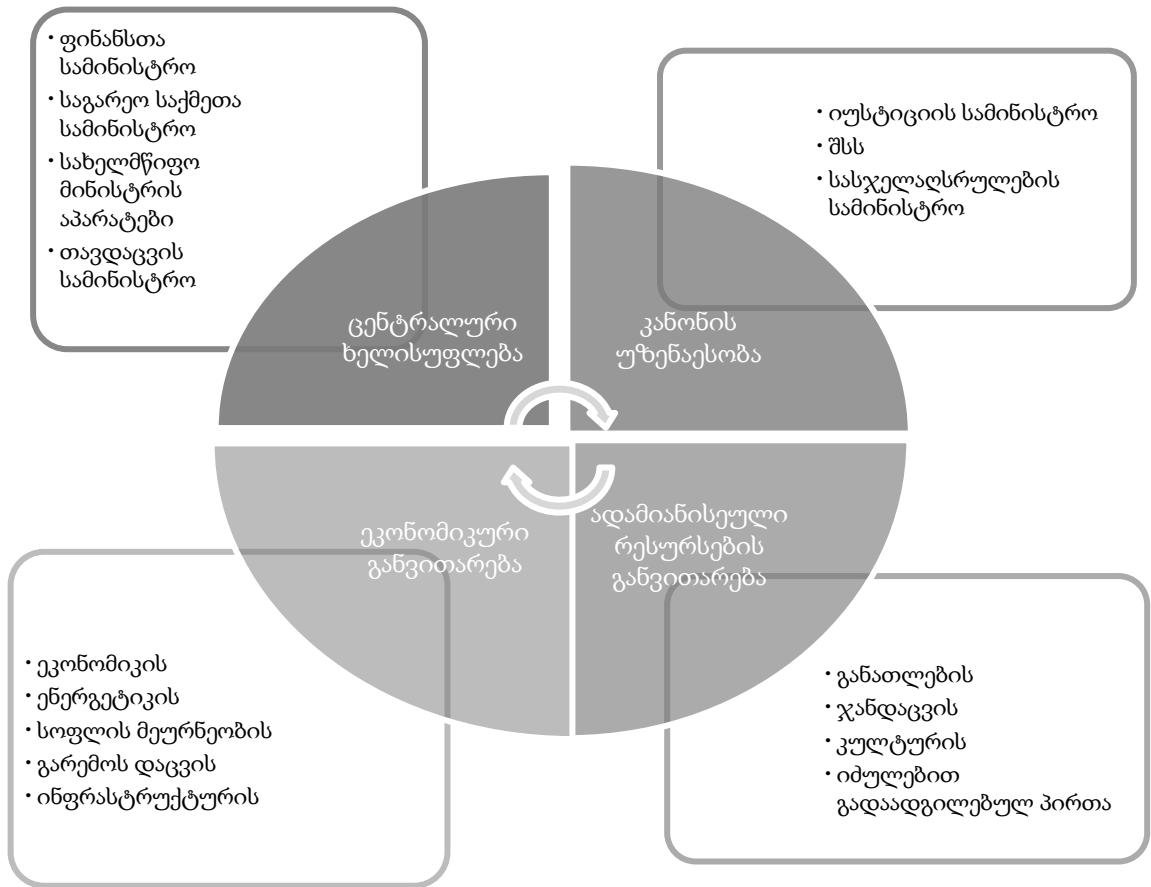
ინსტიტუციური ანალიზის პროცესი საქართველოში 2015 წელს დაიწყო და ყველა სამინისტროში განხორციელდა.<sup>4</sup> იმის გათვალისწინებით, რომ ინსტიტუციური ანალიზის პროცესი ორი წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა, სამინისტროებმა არაერთი ცვლილება განიცადეს, რის საფუძველზეც მონაცემები რამდენჯერმე განახლდა. შესაბამისად, ამ ანგარიშში გამოყენებული მონაცემები (განსაკუთრებით სტრუქტურასთან, საკურატორო სფეროების გადანაწილებასთან, ადამიანისეული რესურსის რაოდენობასთან, საშტატო ნუსხებთან, ვაკანსიებთან დაკავშირებით და სხვა), ზოგიერთი სამინისტროს შემთხვევაში შესაძლოა ამჟამინდელი სიტუაციისაგან განსხვავდებოდეს.

ინსტიტუციური ანალიზის ჩატარების მიზნით მომზადდა მეთოდური სახელმძღვანელო, რის საფუძველზეც საქართველოს სამინისტროები, მათ სისტემაში მოქმედი სსიპ-ების ჩათვლით, დაიყო თემატურ ჯგუფებად ე.წ. „კლასტერებად“,“<sup>5</sup> როგორც ეს ქვემოთ ვიზუალურად არის გამოსახული.

---

<sup>4</sup> თითოეულ სამინისტროსთან მიმართებით, უფრო დეტალური ინფორმაცია შედეგებსა და რეკომენდაციებთან დაკავშირებით, მოცემულია ცალკეული სამინისტროების ანგარიშებში დანართების სახით.

<sup>5</sup> ერთ/მსგავს სფეროში დაკავებული რიგი საჯარო დაწესებულებები ეფუძნება კატეგორიზაციას, რომელიც გამოიყენება ევროკომისიის გაფართოებულ მოლაპარაკებებისა და ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში.



კლასტერებად დაყოფამ გააადვილა დაჯგუფებული სამინისტროების ზოგადი სტრუქტურული ანალიზის შედეგად ხარვეზების და ურთიერთმიმართებების გამოვლენის პროცესი. ერთი კლასტერის სამინისტროებს ხშირად უწევთ ურთიერთთანამშრომლობა და მსგავსი ფუნქციების ერთობლივად შესრულება.

**ინსტიტუციური ანალიზის პირველი ფაზა** მოიცავდა საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურის, სტრუქტურული ერთეულებისა და ადამიანისეული რესურსის ოპტიმალური რაოდენობის შესწავლას, ორგანიზაციის უკეთ მართვის მიზნით სტანდარტების შემუშავებისათვის.

პირველი ფაზის ფარგლებში, ბიუროს მიერ იდენტიფიცირებული გუნდის მონაწილეებმა, საერთაშორისო და ადგილობრივ ექსპერტებთან კონსულტაციის შედეგად, შეიმუშავეს კითხვარი, რომელიც დაეგზავნა თითოეულ სამინისტროს შესავსებად. აღნიშნული კითხვარი მოიცავდა ისეთ საკითხებს, როგორცაა ორგანიზაციის პრიორიტეტული ფუნქციები და ამოცანები, მიღწევები, ორგანიზაციული მოწყობა და შტატების რაოდენობა, ასევე თითოეული სტრუქტურული ერთეულის ფუნქცია-მოვალეობები და დაქვემდებარების დონე.

სამინისტროებიდან მიღებული ინფორმაციის დამუშავების შედეგად, მოხდა ზოგადი სტრუქტურული და ორგანიზაციული მოწყობის ხარვეზების იდენტიფიცირება და დაიგეგმა **ინსტიტუციური ანალიზის მეორე ფაზა** - ვერტიკალური ანალიზი, რაც გულისხმობს დაწესებულების მისია-მიზნებიდან გამომდინარე პრიორიტეტული და სტრატეგიული ამოცანების შესრულების ფუნქციათა გადანაწილებას უშუალოდ სტრუქტურული ერთეულების დონეზე.

ინსტიტუციური ანალიზის მეორე ფაზის შესაბამისად მომზადდა კითხვარები, როგორც პირისპირ ინტერვიუებისათვის, ისე რაოდენობრივი კვლევისათვის. ასევე, დაიგეგმა როგორც სამინისტროების, ისე მათ სისტემაში მოქმედი სსიპ-ების სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელებთან ინტერვიუები.

ინსტიტუციური ანალიზისას იდენტიფიცირებული ორგანიზაციული ხარვეზების სწორად გაანალიზებისა და შესაბამისი რეკომენდაციების მომზადების მიზნით, საჯარო სამსახურის ბიურომ, საერთაშორისო და ადგილობრივი ექსპერტების რეკომენდაციებისა და OECD/SIGMA-ს პრინციპების შესაბამისად, შეიმუშავა და როგორც ეს უკვე შესავალში აღინიშნა, ბიუროს უფროსის ბრძანებით დამტკიცდა „**საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგია და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები.**“

გამომდინარე იქიდან, რომ ფუნქციური ანალიზი ხანგრძლივი პროცესია და საჯარო დაწესებულებების მიერ შემუშავებული პოლიტიკის ეფექტიანობის შესწავლას გულისხმობს, რაც უფრო ფართო მანდატია, ვიდრე სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროს გააჩნია, წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისათვის, შემუშავდა და გამოყენებულ იქნა საჯარო მმართველობის პრინციპების უფრო დეტალური, ორგანიზაციული და სტრუქტურული მოწყობის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული ჩამონათვალი. თუმცა, გამოიკვეთა აშკარა დუბლირებები და ნაწილობრივი გადაფარვები.

შემუშავებული პრინციპების მიზანია, დაეხმაროს ცენტრალურ საჯარო დაწესებულებებს, შექმნან პრიორიტეტულ ამოცანებზე ორიენტირებული სტრუქტურული ერთეულები; გადაწყვეტილებების ეფექტიანად მიღების მიზნით, გაზარდონ კოორდინაციისა და კომუნიკაციის ხარისხი; აამაღლონ ორგანიზაციის ეფექტიანობა და პროდუქტიულობა; გადალახონ სისტემური ორგანიზაციული პრობლემები და რაციონალურად განკარგონ ადამიანისეული რესურსი. ამავდროულად, ამ პრინციპებში მაქსიმალურად არის გათვალისწინებული ის, რომ ყველა უწყებას გააჩნია ინდივიდუალური სპეციფიკა და არ არის ჩადებული ისეთი შეზღუდვები, რაც შეაფერხებს საჯარო დაწესებულებების გამართულ ფუნქციონირებას.

<b>ფუნქციური მოწყობის პრინციპები</b>	
<b>პრინციპი 1</b>	სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.

<b>პრინციპი 2</b>	სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.
<b>პრინციპი 3</b>	საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).
<b>პრინციპი 4</b>	მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.
<b>ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპები</b>	
<b>პრინციპი 5</b>	მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.
<b>პრინციპი 6</b>	მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.
<b>პრინციპი 7</b>	მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).
<b>პრინციპი 8</b>	პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.



<b>პრინციპი 9</b>	სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).
<b>პრინციპი 10</b>	ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.
<b>პრინციპი 11</b>	სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).
<b>პრინციპი 12</b>	შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.

## II. ანალიზის ზოგადი დასკვნები

კიდევ ერთხელ ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ მთავრობის სტრუქტურის ზოგადი ანალიზი და სხვადასხვა სამინისტროებს შორის (რასაც ასევე უწოდებენ მთავრობის მთლიანობით ანალიზს) მანდატების გამიჯვნა არ იყო აღნიშნული ანალიზის მიზანი. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ სხვადასხვა სამინისტროს ვერტიკალური ანალიზის განხორციელებისას, გამოვლინდა პოტენციური დუბლირებისა და ნაწილობრივი გადაფარვის ფაქტები, რომელიც შეიძლება საინტერესო იყოს საქართველოს მთავრობისათვის.

### ა) ეკონომიკური კლასტერი

ერთი შეხედვით ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს და ენერჯეტიკის სამინისტროს გარკვეულწილად მსგავსი ფუნქციები აკისრიათ. სასურველია, საინვესტიციო პოლიტიკის განსახორციელებლად მთავრობამ შეიმუშავოს საერთო მიდგომა და გამოყოს პოლიტიკის წარმმართველი ერთი სამინისტრო (სავარაუდოდ - ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო), რომელიც აღნიშნულ პროცესებს ერთიანობაში უხელმძღვანელებს;

აღნიშნული მნიშვნელოვანწილად შეუწყობს ხელს მხარდამჭერი ფუნქციების განსახორციელებლად მისამართი თანხების და ადმინისტრაციული რესურსის რაციონალურად გამოყენებას. ამასთან, მიზანშეწონილია, საშუალოვადიან პერსპექტივაში, განხილულ იქნეს ენერგეტიკის პოლიტიკის ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მანდატის ფარგლებში მოქცევის შესაძლებლობა, ენერგეტიკის სამინისტროს ზომისა და სხვა ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით.

საპენსიო პოლიტიკის გატარების კუთხით გამოვლინდა, რომ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების და შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროებს აკისრიათ მსგავსი და დაკავშირებული ფუნქციები. თუმცა, საპენსიო რეფორმის სოციალური ასპექტები გამოკვეთილია შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში, ხოლო ეკონომიკის სამინისტრო პასუხისმგებელია, კაპიტალური ბაზრების რეფორმის ფარგლებში, დაგროვებითი საპენსიო რეფორმის განხორციელებაზე. ორგანიზაციულ ჭრილში, ეკონომიკის სამინისტროში ამ ფუნქციაზე პასუხისმგებელი ერთეული სუსტად არის წარმოდგენილი და მიზანშეწონილია მისი შემდგომი გაძლიერება შიდა ორგანიზაციულ დონეზე.

ეკონომიკური კლასტერის ფუნქციური შესწავლისას, ნათელი გახდა, რომ ამ კლასტერში იკვეთება ზემოაღნიშნული პრობლემები, რომელთა მოგვარება შესაძლებელია კონკრეტული სამინისტროების დებულებებში ან ცალკეული სამინისტროს კომპეტენციების უშუალოდ „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ან მსგავს საკანონმდებლო აქტებში ცვლილებების შეტანის საშუალებით. უმჯობესია მეორე ვარიანტის გამოყენება, ვინაიდან, მომავალში ეს თავიდან აგვაცილებდა და მინიმუმამდე დაიყვანდა სამინისტროების კომპეტენციების ნაწილობრივი გადაფარვის შემთხვევებს, რადგან კანონმდებლობაში ცვლილებების შეტანა უფრო რთულია, ვიდრე სამინისტროს დებულებებში. გარდა ამისა, სამინისტროების ვალდებულებები ერთად იქნება თავმოყრილი.

## **ბ) ადამიანისეული რესურსების განვითარების კლასტერი**

არსებობს რიგი საკითხები, რომელიც გაანალიზებას საჭიროებს. სახეზეა არაერთგვაროვანი მიდგომა - ერთი მხრივ, პოლიტიკის ძალიან მსხვილი და კომპლექსური სფეროების ერთ სამინისტროს კომპეტენციაში მოქცევა (მაგ. ჯანმრთელობა, შრომა და სოციალური საკითხები), ხოლო მეორე მხრივ, რამდენიმე მცირე პოლიტიკის სფეროს დამოუკიდებელ სამინისტროებად არსებობა (მაგ. სპორტი და კულტურა).

შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სამი მეტად მნიშვნელოვანი პოლიტიკის სფერო ეხება. თითოეული მათგანი სამი დამოუკიდებელი სამინისტროს კომპეტენცია შეიძლება იყოს. მათი მნიშვნელობა ასევე, გამოიხატება სამინისტროს სიდიდეში და იმ მრავალრიცხოვან სსიპ-ებში, რომლებიც მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესასრულებლად

შეიქმნა. შესაბამისად, მაღალი რანგის მენეჯერებს პოლიტიკის სამ განსხვავებულ სფეროსთან უწყვეტ გამკლავება, რომელთაგან თითოეულს ცალკე ყურადღება და განსხვავებული მიდგომა სჭირდება, რაც შესაძლოა თავისმხრივ ართულებდეს გადაწყვეტილების მიღებასა და მმართველობითი საკითხების განსაზღვრას. მიზანშეწონილია, განხილულ იქნეს ადმინისტრირების თვალსაზრისით სამინისტროს ცალკეული მიმართულებების დამოუკიდებლად არსებობა. ამავდროულად, შესაძლებელია განხილულ იქნეს სამომავლოდ, სოციალური დაცვის სფეროს და ლტოლვილთა და შერიგების სფეროების ერთი ადმინისტრაციის (მენეჯმენტის) ქვეშ გაერთიანება, ვინაიდან, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მიერ განხორციელებული ფუნქციები თავისი ბუნებით ძალიან ახლოს დგას სოციალურ საკითხებთან. ამ ფუნქციების არსი ქვეყნის მოსახლეობის ამ მნიშვნელოვანი ნაწილის სოციალურ დაცვასა და ინტეგრაციაში მდგომარეობს, რაც მოიცავს მათ საარსებო საშუალებებითა და თავშესაფრით უზრუნველყოფას, ინტეგრაციის ხელშეწყობას, დასაქმებასა და სწავლაში დახმარებას, ასევე, მათ მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას უსაფრთხო დაბრუნებას. ქვეყნის ტერიტორიულ მთლიანობასთან დაკავშირებული პრობლემების აღმოფხვრის კვალდაკვალ, მიზანშეწონილია, ზემოაღნიშნული რეფორმის განხორციელება და იგივე ეხება შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ამჟამინდელ ფუნქციებს. ამასთან, ზემოაღნიშნული რეფორმის განხორციელების ფარგლებში, მიზანშეწონილია თავშესაფრის მაძიებლებთან, რეპატრიანტებთან და ეკომიგრანტებთან დაკავშირებული ფუნქციების გადატანა ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან, შინაგან საქმეთა სამინისტროში.

მიზანშეწონილია განხილულ იქნეს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის და სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროების შერწყმის საკითხი. ორივე სამინისტროს ამჟამინდელი სამუშაოს მოცულობა მეტისმეტად ვიწროა და ორი დამოუკიდებელი სამინისტროს არსებობა, ისეთ შედარებით პატარა ქვეყანაში, როგორც საქართველოა მიზანშეწონილი არ არის. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ორივე სამინისტროს საქმიანობის შინაარსი, სისტემა და ბუნება, ერთგვაროვან ადმინისტრირებას მოითხოვს, რაც გამოიხატება კულტურისა და სპორტის სფეროს დაფინანსებაში, მართვასა და ხელშეწყობაში. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, შეიქმნას ორივე სფეროს მართვისათვის თანაბარი შესაძლებლობები და ქვეყნის კულტურული და სპორტული განვითარების ერთიანი გეგმა-კალენდარი. გარდა ამისა, ორივე სამინისტროს საკმაოდ დიდი დამხმარე პერსონალი ჰყავს (63% სპორტს და 52% კულტურას). თითოეულ სამინისტროზე დაკისრებულ ფუნქციათა მსგავსების გათვალისწინებით, შესაძლებელია მათი თანაარსებობა ერთი სამინისტროს ფარგლებში.

### გ) კანონის უზენაესობის კლასტერი

ელექტრონული მმართველობის პოლიტიკის შემუშავების ფუნქცია გვხვდება იუსტიციის სამინისტროსა და ფინანსთა სამინისტროებს დაქვემდებარებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში და მთავრობის ადმინისტრაციაში. ასევე, რამდენიმე ძალოვან უწყებაში. მიზანშეწონილია მთავრობამ მიიღოს გადაწყვეტილება, ელექტრონული მმართველობის ერთი ადმინისტრაციის (მენეჯმენტის) ქვეშ არსებობის მიზნით.

მიზანშეწონილია სამომავლოდ გადაიხედოს, იუსტიციის სამინისტროს და სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროების ერთი ადმინისტრაციის ქვეშ გაერთიანება, ვინაიდან სასჯელაღსრულების სამინისტროს პოლიტიკის მოქმედების სფერო გარკვეულ საზღვრებშია მოქცეული, ხოლო სისხლის სამართლის პოლიტიკას შეიმუშავებს იუსტიციის სამინისტრო მუშაობს. სასჯელაღსრულების სამინისტროს ძირითადად მომსახურების მიწოდების კომპეტენცია აკისრია, ხოლო იუსტიციის სამინისტროს ეფექტიანად შეუძლია შეიმუშავოს პოლიტიკა ამ სფეროში და ზედამხედველობა გაუწიოს მას. თუმცა აღნიშნულის განხორციელება დღის წესრიგში შესაძლებელია დადგეს მას შემდეგ, რაც მოგვარდება პენიტენციურ სისტემაში არსებული დღევანდელი პრობლემები და დაგეგმილი ორგანიზაციული რეფორმები სრულად განხორციელდება.

#### **დ) ცენტრალური მთავრობის კლასტერი**

ცენტრალური მთავრობის კლასტერში ევროპულ და ევრო-ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატის ანალიზისას გამოიკვეთა ევროინტეგრაციის ფუნქციის გადაცემის მიზანშეწონილობა საგარეო საქმეთა სამინისტროსათვის, სადაც უკვე ფუნქციონირებს ევროკავშირთან ინტეგრაციის დეპარტამენტი. ფუნქციონირების შემთხვევაში, ევროკავშირთან ინტეგრაციის დეპარტამენტის თანამშრომლების ძირითადი ნაწილი უნდა გადავიდეს საგარეო საქმეთა სამინისტროს შესაბამის დეპარტამენტში. შესაძლოა სახელი შეეცვალოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს და ეწოდოს საგარეო საქმეთა და ევროკავშირთან ინტეგრაციის სამინისტრო და მინისტრის ერთ-ერთ მოადგილეს დაეკისროს ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებზე კოორდინაციის პასუხისმგებლობა.<sup>6</sup> ასეთი მიდგომის უპირატესობა რესურსებისა და ძალისხმევის კონსოლიდაციაშია, მით უფრო, რომ ამჟამად საგარეო საქმეთა სამინისტრო ახორციელებს ევროკავშირთან ინტეგრაციის მიმართულებით ფუნქციებს და კოორდინაციას უწევს ამ საკითხებზე მომუშავე დიპლომატიურ კორპუსს.

ამავდროულად, ევროკავშირთან ინტეგრაციის ფუნქცია ორი ასპექტისგან შედგება:

- ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხების კოორდინაცია

<sup>6</sup> მსგავსი მოდელი ამჟამად გამოიყენება მოლდოვას რესპუბლიკაში, სადაც საგარეო საქმეთა და ევროკავშირთან ინტეგრაციის მინისტრი იმავდროულად არის პრემიერის მოადგილე, რაც ხაზს უსვამს ამ საკითხის მნიშვნელობას მთავრობისათვის.

- ევროკავშირის დახმარების კოორდინაცია

ევროკავშირის დახმარების კოორდინაციის ფუნქცია შესაძლოა გადატანილ იქნეს მთავრობის ადმინისტრაციაში, პოლიტიკური ანალიზის, სტრატეგიული კვლევებისა და კოორდინაციის დეპარტამენტში, სადაც იგი უფრო ეფექტიანად განხორციელდება. ამ უკანასკნელს ევალება კოორდინაცია გაუწიოს ყველა დონორის საქმიანობას და განსაზღვროს დონორების სახსრებით დასაფინანსებელი პრიორიტეტები. პოლიტიკის სფერო გვერდს ვერ აუვლის ევროკავშირის მიერ დაფინანსებულ პროექტებს, შესაბამისად, ფუნქციების კონსოლიდაცია სასარგებლო იქნება გრძელვადიან პერსპექტივაში. შესაძლოა ასევე, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის იმავე დეპარტამენტმა დახმარება გაუწიოს სხვა საჯარო დაწესებულებებს პროექტების განხორციელებასა და მართვაში.

ფუნქციურ ანალიზზე მომუშავე გუნდს გააზრებული აქვს ჰორიზონტული კოორდინაციის მნიშვნელობა და ის, რომ მთავრობას ყველაზე უკეთ ძალუძს შესაბამისი მექანიზმების არსებულ სტრატეგიულ ჩარჩოებში ამოქმედება.

### III. თითოეული სამინისტროს კვლევის შედეგები პრინციპებთან მიმართებით

თითოეული სამინისტროს სტრუქტურა (რომელშიც შედის სამინისტროს ცენტრალური აპარატი და მის დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ-ები) ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზის სახელმძღვანელო პრინციპების ჭრილში იქნა შესწავლილი. ქვემოთ მოცემულია სამინისტროებთან დაკავშირებით კვლევის შედეგებისა და რეკომენდაციების შეჯამება.

#### **პრინციპი 1 - სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სამინისტროებმა რესურსების მეტი ნაწილი უნდა დაუთმონ იმ პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაციის ფუნქციის განხორციელებას, რომელიც მათი მანდატისა და ფუნქციების ძირითადი შემადგენელი ნაწილია. სსიპ-ებმა კი ხელი უნდა შეუწყონ სამინისტროების მიერ შემუშავებული პოლიტიკის გატარებას. სსიპ-ების მანდატსა და ფუნქციებში, ასევე, უნდა მოექცეს მარეგულირებელი ან მომსახურების მიწოდების ფუნქციები. სამინისტრომ რესურსების ძირითადი ნაწილი პოლიტიკისა და კოორდინირების ფუნქციების შესრულებისთვის უნდა გაითვალისწინოს, ხოლო სსიპ-ების რესურსები რეგულირებისა და მომსახურების მიწოდებისკენ უნდა იყოს მიმართული.

სამინისტროებსა და სსიპ-ებს შორის ფუნქციათა მსგავსი განაწილების პრაქტიკას იშვიათად ვხვდებით. ამის მიზეზი, მათ შორის, სსიპ-ების იურიდიულ ფორმასა და ორგანიზაციულ

სტრუქტურაში მდგომარეობს. ზოგ შემთხვევაში სსიპ-ები საჯარო და კერძო სექტორის ზღვარზე საქმიანობენ. ვინაიდან სსიპ-ების სიღრმისეული ანალიზი არ განხორციელებულა, მხოლოდ ზედაპირული ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სსიპ-ების რიცხვისა და მათი თანამშრომლების რაოდენობის სწრაფმა ზრდამ, პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციების სამინისტროდან სსიპ-ებში გადატანა გამოიწვია.<sup>7</sup> აღნიშნული საჭიროებს სსიპ-ების სამომავლო კვლევას.

**პრინციპი 2 - სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სსიპ-მა უნდა უზრუნველყოს სამინისტროს მიერ შემუშავებული პოლიტიკის გატარება. ამასთანავე, სსიპ-ის მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს.

კოორდინაცია სამინისტროსა და სსიპ-ს შორის, როგორც წესი, უნდა ხდებოდეს შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით. ინსტიტუციური კუთხით თითოეულ სსიპ-ზე ზედამხედველობას სამინისტროს რომელიმე დეპარტამენტი უნდა ახორციელებდეს, ხოლო კურატორი მინისტრის მოადგილეები დარგთან დაკავშირებულ საკითხებზე დახმარებას შესაბამისი პასუხისმგებელი დეპარტამენტისგან უნდა იღებდნენ. პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელი დეპარტამენტების რგოლი, ასევე, მნიშვნელოვანია, რადგან თუ სსიპ-ზე ზედამხედველობას არც ერთი დეპარტამენტი ახორციელებს, მინისტრის მოადგილის შეცვლის შემთხვევაში, სამინისტროში არავინ რჩება, რომელსაც ეცოდინება რა ფუნქციები, ვალდებულებები, დაგეგმილი პროექტები და ამოცანები ჰქონდა სსიპ-ს.

ინსტიტუციური ანალიზის დროს გამოვლინდა რამდენიმე დეპარტამენტის მიერ სსიპ-ების ზედამხედველობის შემთხვევებიც. თუმცა, უფრო ხშირია, როდესაც სსიპ დამოუკიდებლობით სარგებლობს და მხოლოდ სამინისტროს პოლიტიკური მმართველობის რგოლის (მინისტრი, მინისტრის მოადგილე) წინაშე ანგარიშვალდებული. კერძოდ, პირველ და მეორე პრინციპთან დაკავშირებით, შემდეგი დასკვნების გაკეთება შეიძლება:

იუსტიციის სამინისტროში არც ერთი დეპარტამენტი არ არის პასუხისმგებელი ელექტრონული მმართველობისა და მომსახურების მიწოდების პოლიტიკის შემუშავებაზე. ამ საკითხებზე და ამ მიმართულებებით პოლიტიკის შემუშავებას რამდენიმე სსიპ-ი უზრუნველყოფს (სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, მონაცემთა გაცვლის სააგენტო და სმართ ლოჯიკი).

---

<sup>7</sup> პირველი და მეორე პრინციპის მაგალითები ერთად იქნება ნაჩვენები.

იგივე შეიძლება ითქვას აღსრულების ეროვნულ ბიუროსა და ნოტარიუსთა პალატასთან დაკავშირებით. სამინისტროს ცენტრალურ აპარატს არ აქვს რესურსი თავისუფალი იურიდიული პროფესიების პოლიტიკის დაგეგმვისა და მონიტორინგისათვის. აღნიშნული ფუნქციები სრულად დელეგირებულია სსიპ-ებზე.

ეკონომიკის სამინისტროში უმნიშვნელოვანეს სსიპ-ს - სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს - სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში არ ჰყავს პოლიტიკის განმსაზღვრელი ერთეული, რაც მას აბსოლუტურად დამოუკიდებელს ხდის; ის მხოლოდ მინისტრის წინაშე არის ანგარიშვალდებული. ასევე, სსიპ-ებს - საქართველოს სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოს და აკრედიტაციის ერთიან ეროვნულ ორგანოს - აკრედიტაციის ცენტრს - არ ყავთ ნათლად განსაზღვრული პოლიტიკის დეპარტამენტები, რომლებიც ვალდებულნი არიან ზედამხედველობა გაუწიონ მათ საქმიანობას.

რეგიონული განვითარების სამინისტროს დაქვემდებარებულ სსიპ-ებს - მუნიციპალური განვითარების ფონდს და ვანო ხუბუნაიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრს - არ ჰყავს გამოკვეთილი პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეული სამინისტროში.

სოფლის მეურნეობის სამინისტროში ფართო ავტონომია და დამოუკიდებლობა აქვს სსიპ - სურსათის ეროვნულ სააგენტოს, რომელიც აქტიურად მონაწილეობს თავისი მიმართულებით პოლიტიკის შემუშავების პროცესში.

ჯანდაცვის სამინისტრო მცირე ზომის სამინისტროა მის პორტფელთან (სამი დამოუკიდებელი სექტორი) შედარებით. ამის გამო, სამინისტროს სისტემაში მოქმედი სსიპ-ები აქტიურად მონაწილეობენ პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. შესაბამისად, სასურველია მოხდეს სამინისტროს პოლიტიკის დეპარტამენტების გაძლიერება და თანამშრომელთა რაოდენობის გაზრდა ამ მიმართულებით.

განათლების სამინისტროში, ნაცვლად სამინისტროს პოლიტიკის დეპარტამენტებისა, ხშირად მის სისტემაში მოქმედი სსიპ-ები შეიმუშავებენ პოლიტიკას. მაგალითად, შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი, განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი და საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახური უშულოდ ექვემდებარება მინისტრს და ანგარიშვალდებული არ არის შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტების წინაშე. აღნიშნული ნაკლოვანებაც მიზანშეწონილია გამოსწორდეს.

სპორტის სამინისტროში სსიპ-ების ბავშვთა და ახალგაზრდობის ეროვნული ცენტრისა და ბავშვთა და ახალგაზრდობის განვითარების ფონდის დებულებების თანახმად, ისინი თავად შეიმუშავებენ პოლიტიკას მათი სფეროების შესაბამისად. ეს კი მხოლოდ სამინისტროს პრეროგატივა უნდა იყოს.

გარდა ამისა, სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი საგანმანათლებლო სსიპ-ები ვერ პასუხობენ სამინისტროს მანდატს და შესაბამისად უნდა მოხდეს მათი სხვა სამინისტროს სისტემაში გადატანა.

**პრინციპი 3 - საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სამინისტროთა უმრავლესობა უკვე სარგებლობს ადმინისტრაციული მმართველობის ორდონიანი სტრუქტურით - დეპარტამენტი და სამმართველო. თუმცა, ამგვარი მიდგომა ყველა სამინისტროში თანმიმდევრულად განვითარებული არ არის და არც ის არის სტანდარტიზებული თუ რა მოიაზრება დეპარტამენტის ან განყოფილების ქვეშ. ხშირად ეს ორი ტერმინი ერთი და იმავე მნიშვნელობით გამოიყენება. უფრო მეტიც, ადმინისტრაციული სტრუქტურისათვის მრავალი სხვა სახელწოდებაც გვხვდება, რაც სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიუროსა და სხვა ცენტრალური ორგანიზაციებისათვის ართულებს ამ სტრუქტურების სტატუსისა და ფუნქციის დადგენის პროცესს (მაგალითად, ცენტრი - შინაგან საქმეთა სამინისტროში; სამმართველო - სახელმწიფო მინისტრის აპარატში ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში და ა.შ.).

აღნიშნული პრინციპით უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული მმართველობის ორდონიანი სტრუქტურაზე შეთანხმება, სადაც *დეპარტამენტი* იქნება პირველადი სტრუქტურული ერთეული, ხოლო *სამმართველო* - მეორადი სტრუქტურული ერთეული, ასევე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს ამ პრინციპის თანმიმდევრული დანერგვა ყველა სამინისტროში. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მცირე ზომის სამინისტროებში დამხმარე ფუნქციას ასრულებს მცირერიცხოვანი პერსონალი (მაგალითად, სამი თანამდებობა), მაგრამ მაინც საჭიროებს დამოუკიდებელ ორგანიზაციულ ავტონომიას. ამ შემთხვევაში გამოწვევის სახით დასაშვებია ამ ადმინისტრაციული სტრუქტურის განსასაზღვრად *სამმართველოს* გამოყენება. ეს სრულ თანხვედრაშია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის დებულებებთან, რომელიც განსაზღვრავს ორსაფეხურიან მმართველობით სტრუქტურას.

ზოგადად ამ პრინციპთან დაკავშირებით სამინისტროებში ბევრი ხარვეზი არ ვლინდება. სამდონიანი ადმინისტრაციული სტრუქტურა (მაგ: საგარეო საქმეთა სამინისტრო, ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, ასევე ძალოვანი უწყებები) მხოლოდ რამდენიმე შემთხვევაში გვხვდება. თუმცა, მთავარი საკითხი უკავშირდება სამმართველოების ზომასა და როლს. სამმართველოების სიდიდე ხშირ შემთხვევაში ძალიან განსხვავებულია, ხშირია მცირე ზომის და ძალიან მცირე ზომის სამმართველოები. მიზანშეწონილია, სამინისტროებმა თავი შეიკავონ მცირე ზომის



სამმართველოების შექმნისგან, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც იზრდება მმართველობითი თანამდებობები (მენეჯერები).

**პრინციპი 4 - მიზანშეწონილია სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

სამინისტრო მჭიდროდ უნდა თანამშრომლობდეს სსიპ-ებთან და უნდა უზრუნველყოფდეს მათი საქმიანობის ზედამხედველობას. ასევე, თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ისეთი შემთხვევები, როდესაც სამინისტროს მმართველი რგოლი სსიპ-ებშიც მმართველი რგოლის ფუნქციებს ასრულებს. ევროკავშირის ქვეყნებისათვის მიღებული პრაქტიკაა, როდესაც სამინისტროს სისტემაში შემავალი უწყებების ხელმძღვანელებს მინისტრი ნიშნავს და ისინი მის წინაშე არიან ანგარიშვალდებულნი. ამგვარად ისინი ფაქტობრივად, სამინისტროს იერარქიაში მინისტრის მოადგილის დონეზე დგანან. მინისტრის მოადგილეები პოლიტიკაზე არიან ორიენტირებულები, ისინი შეიმუშავენ პოლიტიკას, რომელიც შემდგომ კანონმდებლობის სახით ყალიბდება. სააგენტოს ხელმძღვანელებს აკისრიათ მომსახურების მიწოდების ვალდებულება, რომელიც ხშირად ნათლად არის გაწერილი შესაბამის სამართლებრივ დოკუმენტში, ეფექტიანობის საკვანძო მაჩვენებლის გამოყენებით მათი მიერ სამუშაოს შესრულების შესაფასებლად. სააგენტოს ხელმძღვანელები მინისტრის მოადგილეებისგან განსხვავებით არ ითვლებიან (მიუხედავად იმისა, რომ მათი დანიშვნა მინისტრის მიერ მოხდა) პოლიტიკის შემმუშავებელ ფიგურებად, მინისტრის მოადგილეებისაგან განსხვავებით.

უმრავლეს შემთხვევაში აღნიშნული პრინციპი საქართველოს სინამდვილეში დაცულია. რამდენიმე გამონაკლისი გამოვლინდა, მაგალითად, ფინანსთა, ჯანდაცვის და განათლების სამინისტროებში. ამგვარ შემთხვევებში სასურველია გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან პოლიტიკის შემმუშავებისა და აღმასრულებელი ფუნქციები. სსიპ-ების ხელმძღვანელები ამავე დროს არ უნდა ითავსებდნენ მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.

**პრინციპი 5 - მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

ამ პრინციპის თანახმად მინისტრი უშუალოდ არ უნდა დაიტვირთოს პოლიტიკის დეპარტამენტებისა და სსიპ-ებზე ზედამხედველობით. მინისტრის მოადგილემ უნდა იტვირთოს შუალედური რგოლის როლი მინისტრსა და დეპარტამენტის უფროსებს შორის. თუმცა, შესაძლებელია რამდენიმე სტრუქტურული ერთეული მინისტრს უშუალოდ დაექვემდებაროს. ეს ერთეულები, როგორც წესი, ჰორიზონტალური ფუნქციისაა და მხარდაჭერას უწევს მინისტრს ან მასთან უშუალო და ხშირ კომუნიკაციას საჭიროებს. მაგალითისთვის ასეთი სტრუქტურული ერთეულები შეიძლება იყოს შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, საზოგადოებასთან ურთიერთობის

დეპარტამენტი, ან სხვა მსგავსი სპეციფიკური სტრუქტურული ერთეულები. მთლიანობაში, მინისტრის მოადგილეების ჩათვლით, მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში სასურველია არ იყოს 5-8 ერთეულზე მეტი. რაოდენობა დამოკიდებულია სამინისტროს სიდიდეზე.

მინისტრების ზედამხედველობის არეალი ერთმანეთისაგან განსხვავებულია. არის ისეთი სამინისტროები, სადაც ეს რეკომენდაცია არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურის ფარგლებში დაცულია, მაგალითად, კულტურის სამინისტროში მინისტრი თავისი აპარატის გარდა, უშუალოდ ზედამხედველობს შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის დეპარტამენტს; მაგრამ უმეტეს შემთხვევაში მინისტრი კოორდინაციას უწევს სხვა დეპარტამენტებს და სსიპ-ებსაც კი, მაგალითად, ეკონომიკის სამინისტროში მინისტრი უშუალოდ კურირებს პოლიტიკის 1 დეპარტამენტს, დამხმარე ფუნქციის განმახორციელებელ 5 დეპარტამენტსა და 2 სსიპ-ს; იუსტიციის სამინისტროში მინისტრი უშუალოდ ზედამხედველობს 4 დეპარტამენტს და 3 სსიპ-ს, ხოლო რეგიონული განვითარების სამინისტროში მინისტრი გარდა აპარატისა და შიდა აუდიტისა, ზედამხედველობას უწევს საავტომობილო გზების დეპარტამენტს (საქვეუწყებო დაწესებულება) და სსიპ - ევრაზიის სატრანსპორტო დერეფნის საინვესტიციო ცენტრს.

ინსტიტუციური ანალიზის გუნდის რეკომენდაციაა მოხდეს მინისტრების საზედამხედველო არეალის ხელახალი გადაჯგუფება. მინისტრმა უნდა შეძლოს მთლიანი ორგანიზაციის მართვა, სასურველია შემცირდეს უშუალოდ მის დაქვემდებარებაში არსებული სტრუქტურული ერთეულების რაოდენობა და პოლიტიკის ზოგი დეპარტამენტი და სსიპ-ი საზედამხედველოდ მინისტრის მოადგილეებს გადაეცეს. ამ გზით მინისტრი უზრუნველყოფს უშუალო ზედამხედველობას მინისტრის მოადგილეებზე, კაბინეტზე (აპარატზე), საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და შიდა აუდიტის დეპარტამენტებზე. თუმცა, გამონაკლის/ერთეულ შემთხვევებში, შესაძლებელია სხვა სტრუქტურული ერთეულებიც დაექვემდებაროს მინისტრს, ძირითადად მათი ჰორიზონტული ფუნქციების გამო (მაგ., სამინისტროს პოლიტიკის კოორდინაციის დეპარტამენტი).

**პრინციპი 6 - მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

კვლევამ აჩვენა, რომ თითო სამინისტროზე საშუალოდ 3-5 მინისტრის მოადგილე მოდის. მოზრდილი ზომის სამინისტროებში, როგორებიცაა მაგალითად, ფინანსთა სამინისტრო და ეკონომიკის სამინისტრო, მინისტრებს 6-6 მოადგილის პოზიცია აქვთ. თუმცა, ისეთ დიდ სამინისტროებში, როგორიც არის სასაგელაღსრულებლის სამინისტრო, მინისტრს მხოლოდ ორი

მოადგილე ჰყავს. ამ პრინციპის არსი არა მინისტრის მოადგილეების რაოდენობაში, არამედ პოლიტიკის შემუშავების ვალდებულებებშია, რომელიც თითოეულ მათგანს უნდა გადაეცეს.

პრინციპის არის ის არის, რომ მინისტრმა დელეგირების საფუძველზე უნდა გადასცეს თითოეულ მოადგილეს საზედამხედველო ფუნქციები კონკრეტული პოლიტიკის მიმართულებით, სულ მცირე ორი (შეიძლება მეტიც) დეპარტამენტის სახით, რომლებიც ურთიერთდაკავშირებულ დამოუკიდებელ თემებზე მუშაობენ. დეპარტამენტებთან ერთად მინისტრის მოადგილეების საკურატორო სფეროს ემატება სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულებები, რომელიც აღნიშნულ თემატიკასთან დაკავშირებულ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ. ამით თავიდან იქნება აცილებული ცალკეული დეპარტამენტებისა თუ უწყებების ცალკეული ხელმძღვანელების მანდატების დამთხვევა.

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, მინისტრის მოადგილეების რაოდენობა შეზღუდული არ არის, მაგრამ მათი ვალდებულებები და მათი უშუალო კოორდინაციის ქვეშ მყოფი სტრუქტურული ერთეულების საკურატორო სფეროებში გადანაწილება უნდა მოხდეს მინისტრის ბრძანებით. ზემოთ აღნიშნული კანონი ასევე ადგენს, რომ მინისტრის არყოფნის შემთხვევაში სამინისტროს ერთიან კოორდინაციას მხოლოდ პირველი მოადგილე უწევს<sup>8</sup>.

მოქმედი პრაქტიკის მიხედვით, სამინისტროს და მასთან დაკავშირებული დაწესებულებათა უფლება-მოვალეობანი, მინისტრის მოადგილეებს შორის ნაწილდება. ზოგიერთ სამინისტროში ერთად ჯგუფდება ერთმანეთთან დაკავშირებული პოლიტიკის სფეროები, ზოგან კი - ერთმანეთისგან დამოუკიდებელი თემების გაერთიანება ხდება, იმ მიზნით, რომ მოადგილეებს შეძლებისდაგვარად ერთნაირი დატვირთვა ჰქონდეთ. არსებობს შემთხვევები, როდესაც მინისტრის მოადგილეებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება არათანაბარია. მინისტრის მოადგილეები ახორციელებენ ზედამხედველობას ა) პოლიტიკის დეპარტამენტებზე ბ) საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე გ) არის შემთხვევებიც როდესაც მინისტრის მოადგილეები ფაქტობრივად სსიპ-ის ხელმძღვანელები არიან.

როგორც ვერტიკალურმა ანალიზმა აჩვენა, საქართველოს სამინისტროების ამჟამინდელი ორგანიზაციული სტრუქტურა სრულად ვერ აკმაყოფილებს აღნიშნული პრინციპის მოთხოვნებს. არსებობს შემთხვევები, როდესაც მინისტრის მოადგილეებს უშუალოდ არც ერთი დეპარტამენტი არ ექვემდებარებათ - მაგალითად, განათლების მინისტრის მოადგილის შემთხვევა; ასევე, როდესაც მინისტრის მოადგილეებს შორის უფლებამოსილებები არათანაბრად არის გადანაწილებული - მაგალითად, რეგიონული განვითარების მინისტრის ერთი მოადგილე ზედამხედველობს მხოლოდ

---

<sup>8</sup> „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის 23-ე მუხლის პირველი-მე-5 პუნქტები.

სსიპ-ს - მუნიციპალური განვითარების ფონდს, ან კულტურის სამინისტროში მინისტრის ერთი მოადგილე კურირებს ხელოვნებისა და განათლების დეპარტამენტს, ან კიდევ, როდესაც მინისტრის მოადგილეები მინისტრის დაქვემდებარებაში არსებული კონკრეტული სსიპ-ების ხელმძღვანელებად გვევლინებიან, მაგალითად, ფინანსთა მინისტრის პირველი მოადგილე იმავდროულად შემოსავლების სამსახურის ხელმძღვანელია.

უფრო მეტიც, მხარდამჭერი ფუნქციების გაერთიანება ერთი მინისტრის ზედამხედველობის ქვეშ ბევრ სამინისტროში გავრცელებული პრაქტიკაა. მაგალითად, რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურისა და განათლების სამინისტროებში, სადაც დამხმარე ფუნქციათა უმრავლესობა ერთი მოადგილის დაქვემდებარებაშია. თუმცა, არიან ისეთი სამინისტროებიც, სადაც მხარდამჭერი ფუნქციების კოორდინაციის ვალდებულება მინისტრის ორ ან მეტ მოადგილეს შორის არის გადანაწილებული. მაგალითად, ეკონომიკის სამინისტროში, სადაც ზოგიერთი მხარდამჭერი ფუნქცია მინისტრის დაქვემდებარებაშია. როდესაც მინისტრი ახდენს სამინისტროს მთლიან კოორდინაციას, დამხმარე ფუნქციების მის დაქვემდებარებაში მოქცევამ, მისი არყოფნის პერიოდში შესაძლოა ხელი შეუშალოს ორგანიზაციის მწყობრ ფუნქციონირებას.

ვერტიკალურმა ანალიზმა ასევე აჩვენა, რომ საჭიროა თითოეული მოადგილის საკურატორო სფეროში პოლიტიკის მიმართულებების უკეთ დაჯგუფება. ამ საკითხთან დაკავშირებით კონკრეტული წინადადებები მოცემულია ასევე სამინისტროების ინდივიდუალურ ანგარიშებში. ორგანიზებულად ფუნქციონირებისათვის, მსგავსი ან თანმდევი პოლიტიკის სფეროები უნდა გადაეცეს ერთსა და იმავე მინისტრის მოადგილეს. იგივე ეხება პოლიტიკის დეპარტამენტებსა და სსიპ-ებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ შესაბამისი პოლიტიკის გატარებას. საკურატორო სფეროთა დაბალანსებული გადანაწილების მიზანია პოლიტიკის შემუშავების ვალდებულებათა თანმიმდევრული კომპონენტების შექმნა, რომელიც მინისტრის მოადგილეებმა უნდა განახორციელონ.

აღნიშნული პრინციპიდან გამომდინარე მიზანშეწონილია, ყველა მხარდამჭერი ფუნქცია თავმოყრილ იქნეს მინისტრის ერთი მოადგილის ქვეშ, ხოლო მინისტრის სხვა მოადგილეების უფლებამოსილებანი ფოკუსირდეს სამინისტროს პორტფელით გათვალისწინებული პოლიტიკის საკვანძო მიმართულებების ირგვლივ, რომელიც უზრუნველყოფს ამ მიმართულებით მომუშავე პოლიტიკის დეპარტამენტებისა და სსიპ-ის მინისტრის შესაბამისი მოადგილის წინაშე ანგარიშვალდებულებას.

**პრინციპი 7 - მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგალითად, მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).**

პოლიტიკურ თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის მაღალი ხარისხის გამო, მათ უნდა ჰყავდეთ მრჩეველთა ჯგუფი. ამ პრინციპის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ მინისტრსა და მინისტრის მოადგილეებს შესაძლებელია ჰყავდეთ მრჩეველები და ტექნიკური პერსონალი. ამ მიზნით უნდა შემუშავდეს ფორმალური მექანიზმი. საერთაშორისო პრაქტიკის გათვალისწინებით რეკომენდებულია, რომ თითოეულ სამინისტროში იყოს მრჩეველებისაგან, თანამემწეებისაგან და სხვა (ადმინისტრაციული ხელშეკრულება) პირისაგან დაკომპლექტებული შესაბამისი აპარატი, რომელიც უშუალოდ პოლიტიკურ თანამდებობაზე დანიშნულ პირს გაუწევს დახმარებას.

საქართველოს სამინისტროებში ამჟამად არ არსებობს ერთიან აპარატთან (კაბინეტთან) დაკავშირებით. არსებობს:

- ა) სამინისტროები, სადაც აპარატი ემსახურება როგორც მინისტრს, ასევე მის მოადგილეებს, მაგ., ფინანსთა სამინისტრო;
- ბ) მხოლოდ მინისტრის კაბინეტი, მაგალითად, რეგიონული განვითარების სამინისტრო, სპორტის სამინისტრო;
- გ) სამინისტროები, სადაც მსგავსი ერთეული საერთოდ არ არსებობს, მაგ., ეკონომიკის სამინისტრო, იუსტიციის სამინისტრო.<sup>9</sup>

**პრინციპი 8 - პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს ინსტიტუციურ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსებით დაკომპლექტების თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

სამინისტროების პორტფელში პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროს არსებობისა და არასაკმარისი რესურსების გათვალისწინებით, სამინისტროებმა უნდა დაადგინონ საშუალოვადიანი პრიორიტეტები და უზრუნველყონ ისინი შესაბამისი რესურსებით. შედეგების მიღწევის მიზნით პრიორიტეტული საკითხები სათანადოდ უნდა დაფინანსდეს.

იმისათვის, რომ სწორად მოხდეს პრიორიტეტული ფუნქციების დაფინანსების მოცულობის შეფასება, თავდაპირველად, სამინისტროს დონეზე უნდა დადგინდეს და გამოიყოს შეზღუდული რაოდენობის პრიორიტეტული ამოცანები. სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში პრიორიტეტების დადგენა ორი კრიტერიუმით ხდება: ა) სტრუქტურული ერთეულის პოზიცია ორგანიზაციაში (დაქვემდებარება და ადმინისტრაციული სტრუქტურის ტიპი) და ბ) სტრუქტურული ერთეულის სამტატო ნუსხა.

---

<sup>9</sup> ანგარიშის საბოლოო ვერსიის მომზადების ეტაპისათვის შესაძლებელია სამინისტროების სტრუქტურები შეცვლილი სახით იყოს წარმოდგენილი.

შესწავლილ სამინისტროთა უმრავლესობაში რესურსების გადანაწილება პრობლემური საკითხია, რადგან პოლიტიკის სხვადასხვა ფუნქციისათვის მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი რესურსი აღემატება პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციის განმახორციელებელ რესურსს, რაზედაც ამ ანგარიშში ქვემოთ იქნება გამახვილებლი ყურადღება.

**პრინციპი 9 - სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

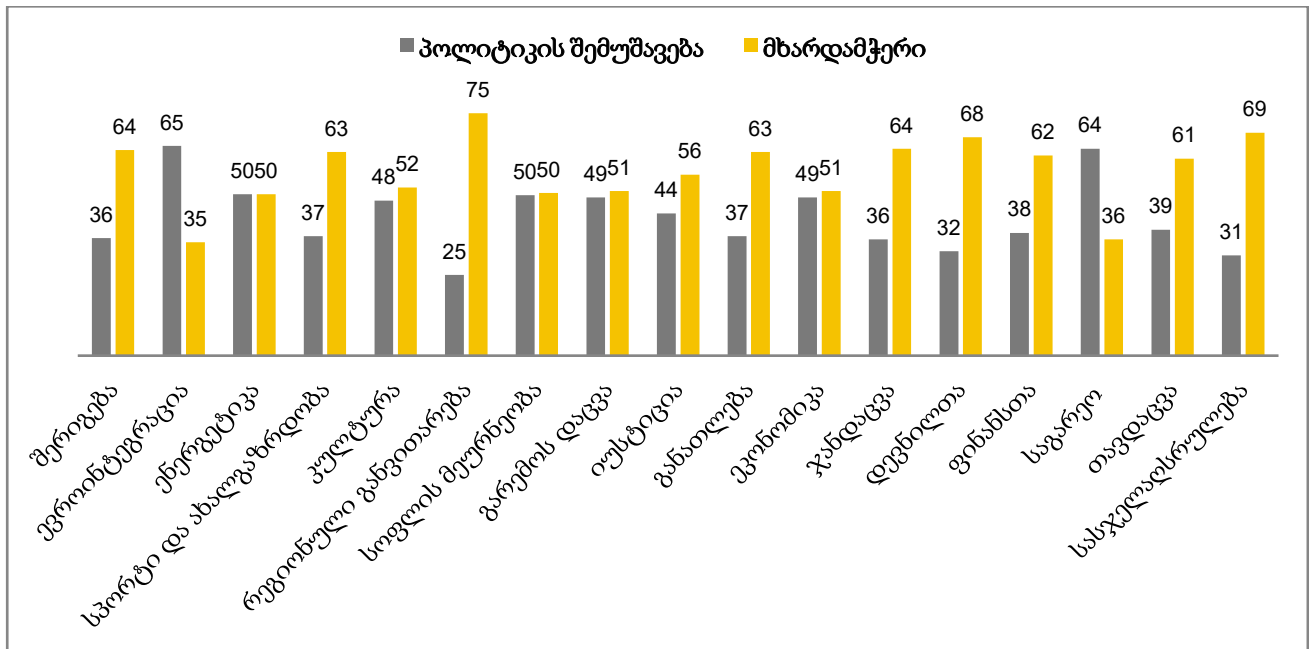
საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია ერთმანეთისგან მიჯნავს სამინისტროს ძირითად და დამხმარე ფუნქციებს. ძირითადი ფუნქციები განისაზღვრება, როგორც „ფუნქციები, რომლებიც ეფუძნება იმ მისიასა და მიზანს, რის გამოც ეს ინსტიტუცია შეიქმნა“, ხოლო დამხმარე ფუნქცია გულისხმობს „ტექნიკურ ფუნქციებს, რომლებიც მუდმივად ან დროებით ხელს უწყობენ ძირითადი ფუნქციების შესრულებას“. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის თანახმად, შტატით გათვალისწინებულ პროზიციათა 70% ძირითადი ფუნქციების განსახორციელებლად უნდა იქნეს გამოყენებული, ხოლო 30% - მხარდამჭერი ფუნქციების განსახორციელებლად.

ამ პერსპექტივიდან, სამინისტროების ფუნქციური ანალიზის დროს გათვალისწინებული იყო ის განსხვავება, რომელიც არსებობს პოლიტიკის დეპარტამენტებსა (პოლიტიკის დაგეგმვის ან მაკოორდინერებელი მანდატის მქონე დეპარტამენტებს) და მხარდამჭერი დეპარტამენტებს (სტრატეგიული ან ადმინისტრაციული დახმარების ფუნქციის განმახორციელებელი დეპარტამენტები) შორის, რომელიც ინსტიტუციური მიზნების მიღწევის საშუალებას იძლევა. ამ პრინციპით გაანალიზდა ასეთი დეპარტამენტების საშტატო ნუსხები. უნდა აღინიშნოს, რომ მონაცემებთან დაკავშირებით არსებობს გარკვეული შეზღუდვები, ვინაიდან ზოგიერთი სამინისტროს საშტატო განრიგის შესახებ მონაცემები 2015 წლის დეკემბრით, ხოლო ზოგის - 2016 წლის დეკემბრით ან 2017 წლის მარტით თარიღდება<sup>10</sup>.

მიუხედავად ამისა, ანალიზის მიმდინარეობის დროს აღნიშნული პრინციპი პრობლემური იყო ყველა სამინისტროში. ვერც ერთი სამინისტრო სრულად ვერ აკმაყოფილებს პრინციპით გათვალისწინებულ კრიტერიუმს. საშუალოდ საშტატო განაწილება დაახლოებით ასეთია: 50% - პოლიტიკისა და კოორდინაციის ფუნქციებზე მოდის და 50% - დამხმარე ფუნქციებზე. გრაფიკულად ეს წარმოდგენილია ქვემოთ მოცემულ დიაგრამაზე:<sup>11</sup>

<sup>10</sup>ეს ვითარება სხვადასხვა დარგობრივ სამინისტროში ვერტიკალური ანალიზის სხვადასხვა დროს ჩატარებით არის განპირობებული.

<sup>11</sup> მონაცემებში არ არის შეყვანილი შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რადგან სამოქალაქო და პოლიციური ნაწილების გამოჯვნის პროცესი არ არის დასრულებული.



ამ საკითხის მოკლე დროში მოწესრიგება შეუძლებელია, ვინაიდან საჭიროებს არსებული საშტატო ნუსხის გადახედვას. ინსტიტუციური ანალიზის გუნდის რეკომენდაციაა: მოკლევადიანი გეგმა - 60% პოლიტიკას და კოორდინაციას, ხოლო 40% - მხარდამჭერ ფუნქციებს. საშუალო ვადიან პერსპექტივაში ამ პრობლემის მოგვარების ერთ-ერთი გზა ზოგიერთი სსიპ-ის სამინისტროს ძირითად სტრუქტურაში პოლიტიკის სტრუქტურული ერთეულის სახით ინტეგრირებაა, ხოლო საბოლოო ამოცანა შტატით გათვასლიწინებულ პოზიციათა 70% პოლიტიკისა და კოორდინაციის ფუნქციაზე გადანაწილებაა. სსიპ-საჯარო სამსახურის ბიურომ საერთო კოორდინაცია უნდა გაუწიოს ამ მეტად რთულ პროცესს.

**პრინციპი 10 -** ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი იერარქიული/მენეჯერული რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში განაწილების გარეშე.

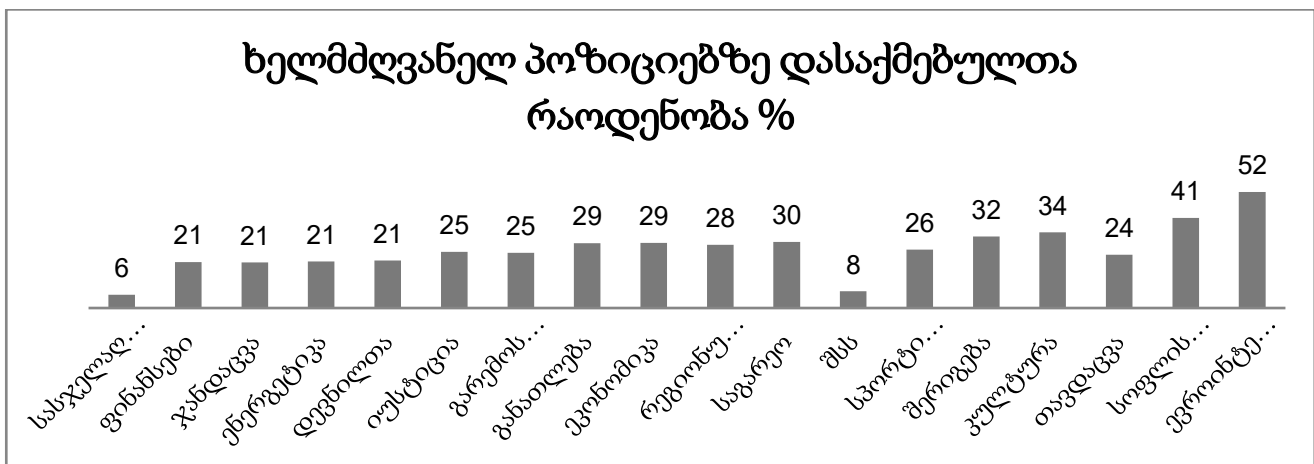
სტრუქტურული ერთეულის საშუალო ზომა, ასევე მენეჯერის დაქვემდებარებაში არსებული თანამშრომლების საერთო რაოდენობა (მენეჯერის საზედამხედველო არეალი), ერთმანეთთან არის დაკავშირებული. ერთი მხრივ, ვალდებულებების თანხვედრა, ხოლო მეორე მხრივ, ისეთი მენეჯერების არსებობა, რომელთაც არავინ ჰყავთ დაქვემდებარებაში (1 მენეჯერი 1 ან 2 საჯარო მოხელისთვის - ნიშნავს იმას, რომ მენეჯერი იმავე საქმეს აკეთებს, რასაც მის დაქვემდებარებაში

მყოფი საჯარო მოხელე; ამ მიზეზით კი მენეჯერის პოზიციის არსებობა გაუმართლებელია) თავიდან უნდა იქნეს აცილებული.

მენეჯერის სახედამხედველო არეალის დადგენისას გათვალისწინებული უნდა იყოს სისტემაში არსებული მმართველობითი შესაძლებლობის დონე, ასევე საჯარო სექტორის სიდიდე. უფრო მეტიც, როდესაც ფუნქციონირება დელეგირება ორგანიზაციის ადმინისტრაციული კულტურის შემადგენელი ნაწილია და იგი მუდმივად გამოიყენება, ან როდესაც დამატებით პროექტების მართვა ხდება, მენეჯერის სახედამხედველო არეალი, როგორც წესი, ფართოვდება.

ასევე, სასურველია შემცირდეს დეპარტამენტის უფროსების მოადგილეთა რაოდენობა. ამ პოზიციის შექმნა მხოლოდ იმ შემთხვევაშია დასაშვები, თუ დეპარტამენტის ფუნქციები კომპლექსურია ან/და იგი სულ მცირე 4 ქვედანაყოფისაგან შედგება. დეპარტამენტის უფროსის არყოფნის შემთხვევაში, მისი მოვალეობის შესრულება შესაძლებელია დაეკისროს რომელიმე სამმართველოს უფროსს. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის დანიშვნა შესაძლებელია ასევე ერთდონიანი სტრუქტურის მქონე დეპარტამენტებში (დეპარტამენტი, რომელიც არ არის ჩაშლილი სამმართველოებად) ათზე მეტი თანამშრომლით.

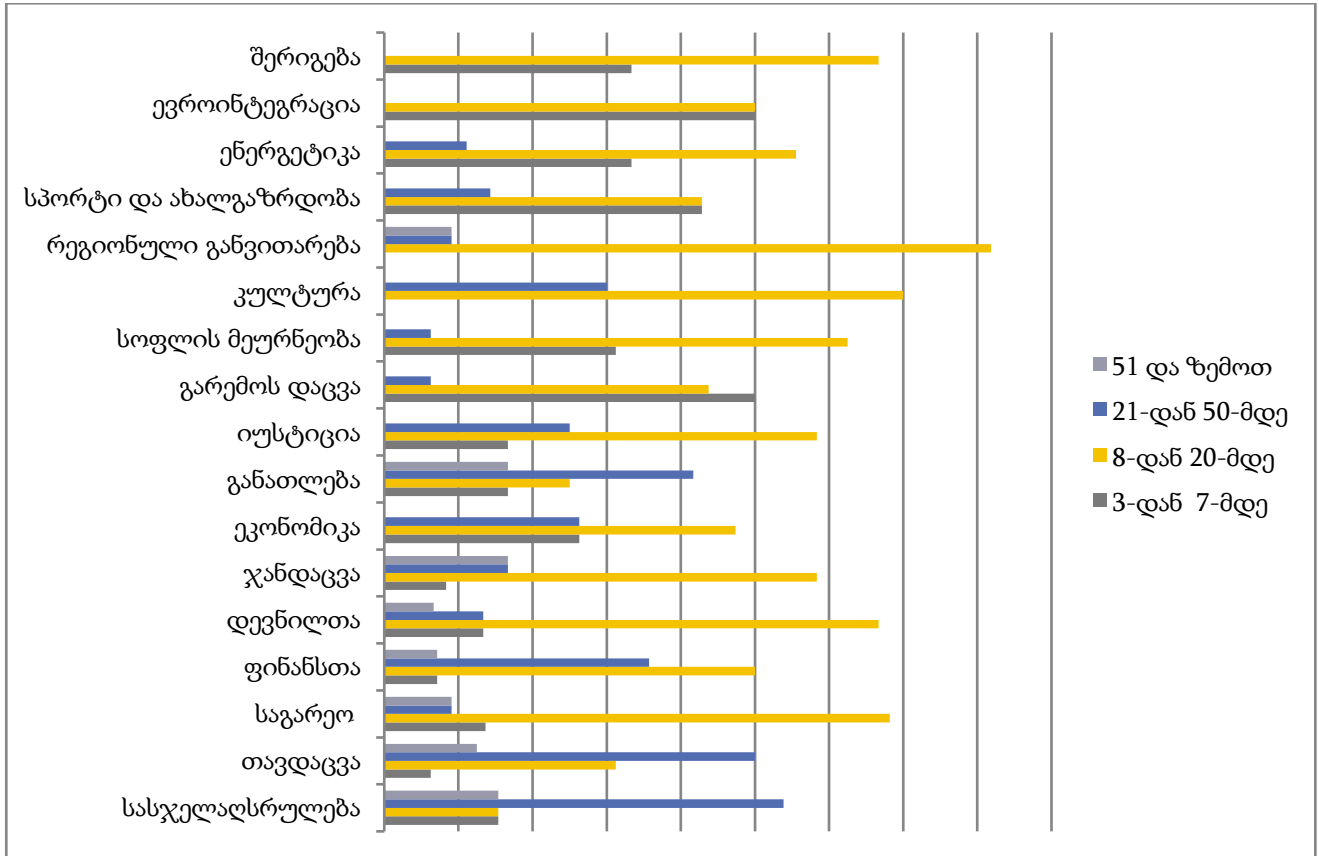
ამ პრინციპთან დაკავშირებით, ძალიან ცოტა გამონაკლისის გარდა, ყველა დეპარტამენტის უფროსს ჰყავს მოადგილე, რიგ შემთხვევაში ერთზე მეტიც. ფაქტობრივად, მოადგილეების არსებობა წესია, მაშინ როცა ეს გამონაკლისს უნდა წარმოადგენდეს, ვინაიდან დეპარტამენტები, როგორც წესი, მცირე ზომისაა. ამგვარი სიტუაცია კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს სისტემაში რეფორმის გატარების საჭიროებას, რაც თავიდან აგვაცილებს ორგანიზაციების შტატების ხელოვნურ ზრდას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილეების თანამდებობის არსებობა განაპირობებს სამინისტროებში მენეჯერების შედარებით დიდ რაოდენობას, როგორც ეს ქვემოთ დიაგრამაზეა მოცემული:



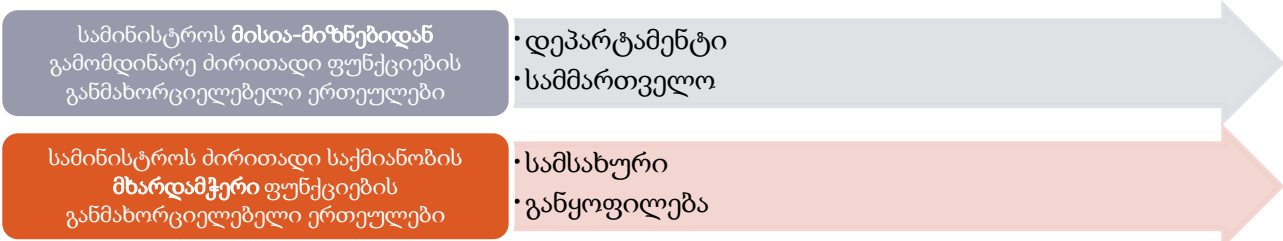
ზოგადად, საქართველოში დეპარტამენტები და სამმართველოები დაუბალანსებელი ზომისაა. საჭიროა წესებისა და სტანდარტების შექმნა, რომელთა საფუძველზე მოხდება დამოუკიდებელი



სტრუქტურული ერთეულების ფორმირება. მნიშვნელოვანია, რომ მსგავსი ფუნქციები ერთსა და იმავე ერთეულების ქვეშ იქნეს დაჯგუფებული. ეს შექმნის რესურსების ინტეგრირების შესაძლებლობას და მათ მიმართავს ერთიდაიმაივე ამოცანების შესრულებისკენ, ნაცვლად ამ რესურსების გაბნევისა. როგორც ქვემოთ მოცემული დიაგრამიდან ჩანს საჭიროა მცირე ზომის ერთეულების რაოდენობის შემცირება:



პრინციპი 11 - სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).



სამინისტროებში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად და სამსახურებად დაყოფის პრაქტიკა, თუმცა არ იკვეთება ერთიანი მიდგომა დასახელებებთან მიმართებით. მაგალითისათვის, მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები - ერთ შემთხვევაში ჩამოყალიბებულია დეპარტამენტად, ხოლო მეორე შემთხვევაში - სამსახურად .

ამასთანავე, გამოკვეთილია დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფის პრინციპი. თუმცა, არსებობს ცალკე მდგომი სტრუქტურული ერთეულები, რომლებიც შესაძლებელია გაერთიანდეს სხვა სტრუქტურულ ერთეულთან.

შესაბამისად, მნიშვნელოვანია მოხდეს სტრუქტურული ერთეულების მკაფიო დიფერენციაცია. კერძოდ, სასურველია არსებობდეს სტრუქტურული ერთეულების დასახელებებთან მიმართებით ერთიანი მიდგომა; შემოღებულ იქნეს დეპარტამენტის/სამსახურის სამმართველოდ/განყოფილებად დაყოფის მკაფიოდ განსაზღვრული პრინციპი და სამმართველოს/განყოფილების დაბალანსებული ზომა.

**პრინციპი 12 - შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

სამინისტროების უმრავლესობაში ფართოდ იყო გავრცელებული ხელშეკრულებით აყვანილი თანამშრომლების ხარჯზე დადგენილი საშტატო ერთეულების გაზრდის პრაქტიკა. გამონაკლისი, ფაქტობრივად, წესად იყო ქცეული და შესაბამისად, სამინისტროების უმეტესობაში ხელშეკრულებით დასაქმებული პერსონალი, ძირითად ფუნქციებსა და ამოცანებს ასრულებდა, რაც გამოსწორდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის ამოქმედებით და ეს პრობლემა მნიშვნელოვანწილად გადაიჭრა, თუმცა აუცილებელია შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელება, რათა საჯარო დაწესებულებებმა დაიცვან ზღვარი ხელშეკრულებით ასაყვან თანამშრომლებთან მიმართებაში.

# დანართები

## დანართი 1. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა/მოქმედმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

ფინანსთა სამინისტროს ანალიზის შედეგად აღნიშნული მიმართულებით გამოიკვეთა, რომ სამინისტროს მასშტაბით პოლიტიკის შეიმუშავება არის სამინისტროს არსებითი კომპეტენცია. პოლიტიკის შეიმუშავების ძირითადი ფუნქციები რჩება სამინისტროში და არ არის დელეგირებული საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე.

თუმცა, არ არსებობს ფინანსთა სამინისტროს, როგორც ორგანიზაციის, ერთიანი სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი, რომელიც სამინისტროს ინსტიტუციური განვითარების ხედვას ჩამოაყალიბებდა. ორგანიზაციის სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების პროცესი ფრაგმენტულია და არ აქვს ერთიანი, ფორმალიზებული სახე და არც ერთიანი ორგანიზაციული პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესი იკვეთება.

**სამინისტროს სისტემაში მოქმედი/შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ/მოქმედ დაწესებულებათა საქმიანობას.**

ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს 4 სსიპ-ი, რომელთა ფუნქციებიც მკაფიოდ არის განსაზღვრული სადამფუძნებლო დოკუმენტებით. თუმცა, 2 სსიპ-თან, გარკვეულ შემთხვევებში რჩება ღია კითხვები მათი ფუნქციების სამინისტროს მანდატთან შესაბამისობისა და სამინისტროს მიერ ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელების კუთხით.

სსიპ - საფინანსო-ანალიტიკური სამსახურის შემთხვევაში - პროგრამული უზრუნველყოფის შექმნის, დანერგვის, განვითარების, ადმინისტრირებისა და მომსახურების, ხოლო სსიპ- ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოს შემთხვევაში - სახელმწიფოს საკუთრებაში მიქცეული, სახელმწიფო ორგანოს/საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ მის სარგებლობაში გადაცემული, ბალანსზე რიცხული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მოძრავი ქონების აღრიცხვის, შენახვის, შეფასებისა და განკარგვის - ფუნქციებთან დაკავშირებით, ნათლად არ იკვეთება ამ მიმართულებით სამინისტროს სამსახურებრივი თუ დარგობრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.

საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).

ფინანსთა სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. ფინანსთა სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტი/სამსახური, რომლებიც თავისმხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

ფინანსთა სამინისტროში, სსიპ შემოსავლების სამსახურის უფროსი იმავდროულად არის მინისტრის პირველი მოადგილე, რაც შესაძლებელია იწვევდეს სსიპ-ის საქმიანობის ეფექტურ კონტროლისა და ზედამხედველობის შესუსტებას. მსგავსი შემთხვევა ასევე, სახაზინო სამსახურის უფროსის მიმართაც გვხვდება, თუმცა სსიპ-ისაგან განსხვავებით საქვეუწყებო დაწესებულებას არ აქვს გამოკვეთილად დამოუკიდებელი სტატუსი.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

ფინანსთა სამინისტროში ამ მხრივ პრინციპი დაცულია. ფინანსთა მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 4 სტრუქტურული ერთეული: მინისტრის აპარატი, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური და საქვეუწყებო დაწესებულება - საგამოძიებო სამსახური. მინისტრი საერთო კოორდინაციას უწევს ასევე მინისტრის 6 მოადგილეს.

გარდა პრინციპით გათვალისწინებული სტრუქტურული ერთეულებისა, მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება, ასევე, ფინანსთა სამინისტროს საქვეუწყებო დაწესებულება - საგამოძიებო სამსახური; თუმცა, აღნიშნული შესაძლებელია გამოწვეულ იქნეს ამ დაწესებულების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, მისი მიუკერძოებლობისა და მეტი დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფისათვის.

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.

ფინანსთა მინისტრს ჰყავს 6 მოადგილე და მათთვის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას ნაწილობრივ დაცულია ბალანსი; მინისტრის ერთ-ერთ მოადგილეს, რომელიც იმავდროულად საქვეუწყებო დაწესებულების - სახაზინო სამსახურის უფროსია, ექვემდებარება მხოლოდ ერთი სტრუქტურული ერთეული - ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური. დანარჩენი მოადგილეებისათვის საკურატორო სფეროების განაწილებისას დაცულია პრინციპი და თითოეული მოადგილე ზედამხედველობას უწევს მინიმუმ 2 დეპარტამენტს/სამსახურს.

მხარდამჭერი ფუნქციები გაბნეულია მოადგილეების საკურატორო სფეროებში და არ არის თავმოყრილი ერთი რომელიმე მოადგილის ქვეშ. გარდა რაოდენობრივი დისბალანსისა, რომელიც შესაძლოა დაწესებულების სპეციფიკის გათვალისწინებით ზედმიწევნით ზუსტად არც იქნას დაცული, ფინანსთა სამინისტროში გამოიკვეთა ასევე საკურატორო სფეროთა თემატური გადანაწილების პრობლემაც. მაგალითისათვის, სამინისტროს საპარლამენტო მდივნის ფუნქცია დელეგირებული აქვს მინისტრის ერთ-ერთ მოადგილეს, ხოლო კანონპროექტების მომზადებას უზრუნველყოფს იურიდიული დეპარტამენტი, რომელიც მინისტრის სხვა მოადგილის დაქვემდებარებაშია.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

ფინანსთა სამინისტროში შექმნილია მინისტრის აპარატი, რომელშიც შედიან მრჩეველები, თანაშემწეები, ასევე პროტოკოლისა და საორგანიზაციო სამმართველოები. რაც ნიშნავს იმას, რომ აღნიშნული პრინციპი დაცულია.

თუმცა, 4 სტრუქტურულ ერთეულში არსებობს დეპარტამენტის მრჩეველების თანამდებობები, რომლებიც არ შედიან არცერთი სამმართველოს შემადგელობაში.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს ინსტიტუციურ მოწყობაში (სუბორდინაციის და კადრებით დაკომპლექტების თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

ფინანსთა სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში ნათლად იკვეთება მისი პრიორიტეტული ამოცანები. ამ პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, ფინანსთა სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია მისია-მიზნებიდან გამომდინარე.

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების

**განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

ფინანსთა სამინისტროში არსებული მდგომარეობით პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციასა და მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას შორის თანაფარდობა 38/62-ზეა. შესაბამისად, სამინისტროში ამ მხრივ არ შეიმჩნევა დადებითი ტენდენცია.

**ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.**

ფინანსთა სამინისტროს, 14 დეპარტამენტიდან/სამსახურიდან, 11 დეპარტამენტს/სამსახურს ჰყავს დეპარტამენტის/სამსახურის უფროსის მოადგილე. 3 დეპარტამენტს/სამსახურს, რომელიც არ არის სამმართველოებად ჩაშლილი, ჰყავს დეპარტამენტის/სამსახურის უფროსის თითო მოადგილე. 4 დეპარტამენტიდან, რომელშიც ორ-ორი სამმართველოა, 2 დეპარტამენტს ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის ორ-ორი მოადგილე, ხოლო 1 დეპარტამენტს - დეპარტამენტის უფროსის 1 მოადგილე. 3 დეპარტამენტიდან, რომელშიც სამ-სამი სამმართველოა, 2 დეპარტამენტს ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის თითო მოადგილე, ხოლო 1 დეპარტამენტს - დეპარტამენტის უფროსის 2 მოადგილე. 1 დეპარტამენტს, რომელშიც 4 სამმართველოა, ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის ორი მოადგილე. შესაბამისად, პრინციპი დაცულია მხოლოდ ბოლო მაგალითის შემთხვევაში.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

ფინანსთა სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად და სამსახურებად დაყოფის პრაქტიკა, თუმცა არ იკვეთება ერთიანი მიდგომა დასახელებებთან მიმართებით. მაგალითისათვის, მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები - ერთ შემთხვევაში ჩამოყალიბებულია დეპარტამენტად (ადმინისტრაციული, იურიდიული და შიდა აუდიტი), ხოლო მეორე შემთხვევაში - სამსახურად (PR, HR და პარლამენტთან ურთიერთობა).

გამოკვეთილია დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფის პრინციპი, თუმცა არსებობს ცალკე მდგომი სტრუქტურული ერთეულები, რომლებიც შესაძლებელია გაერთიანდნენ სხვა სტრუქტურულ ერთეულთან; მაგალითისათვის, პარლამენტთან ურთიერთობის სამსახური შესაძლებელია გაერთიანდეს იურიდიულ დეპარტამენტთან, რადგან პარლამენტთან

ურთიერთობის სამსახური უზრუნველყოფს ორგანიზაციულ მხარდაჭერას საპარლამენტო მდივნისა, ხოლო კანონპროექტებს ამზადებს იურიდიული დეპარტამენტი.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

შრომით ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით ფინანსთა სამინისტროში არ არის დარღვეული აღნიშნული პრინციპი. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა სამინისტროში შეადგენს 16%, რაც საშუალო მაჩვენებელია.

**დანართი 2. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო  
სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

განათლების სამინისტროში დარგის ცალკეული - ზოგადი, პროფესიული და უმაღლესი განათლების მიმართულებებით პოლიტიკის შემუშავება და სტრატეგიული განვითარება ხდება მხოლოდ არსებული საჭიროებებიდან ან საერთაშორისო ვალდებულებებიდან, თუ რეკომენდაციებიდან გამომდინარე. სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების პროცესი ფრაგმენტულია და არ აქვს ერთიანი, ფორმალიზებული სახე<sup>12</sup> და არც ერთიანი პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესი იკვეთება. ერთიანი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელსაც ეყრდნობა განათლების სამინისტრო არის საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სისტემის განვითარების სტრატეგიული მიმართულებების დოკუმენტი(პროექტი).<sup>13</sup>

პოლიტიკის შემუშავება, პრიორიტეტების განსაზღვრა, უკვე არსებული პოლიტიკის ანალიზი და შეფასება არ შედის პერსონალურად, რომელიმე პოლიტიკის დეპარტამენტის ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის სფეროში.

სსიპ-ები, ხშირ შემთხვევაში, განსაზღვრავენ განათლების პოლიტიკის სფეროს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორცაა გამოცდებისა და შეფასების სტანდარტების დადგენა, განათლების ხარისხის, მასწავლებელთა პროფესიული გადამზადების სტანდარტების შემუშავება და სხვა.

---

<sup>12</sup> პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრისას განათლების სამინისტრო იყენებს ისეთ სტრატეგიულ დოკუმენტებს, როგორცაა ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტი 2016-2019 წლებისთვის, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020, ათასწლეულის გამოწვევის ფონდის პროექტები.

<sup>13</sup> სამინისტროს სტრატეგიული დოკუმენტის პროექტი ხელმისაწვდომია:

<http://www.mes.gov.ge/content.php?id=7755&lang=geo>

სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.

განათლების სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს 8 სსიპ, რომელთა ფუნქციებიც მკაფიოდ არის განსაზღვრული სადამფუძნებლო დოკუმენტებით. თუმცა, გარკვეულ შემთხვევებში რჩება ღია კითხვები სამინისტროსა და სსიპ-ებს შორის ფუნქციათა გადანაწილებისა და სამინისტროს მიერ ეფექტიანი ზედამხედველობის განხორციელების კუთხით.

განათლების სამინისტროს სისტემაში მოქმედი სსიპ-ები სრულად შეესაბამება განათლების სამინისტროს მანდატს. თუმცა, სუსტია ზედამხედველობა და კონტროლი, ნათლად არ იკვეთება, თუ რომელი სტრუქტურული ერთეული უზრუნველყოფს განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრისა და მასწავლებელთა პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის საქმიანობაზე სამსახურებრივ ზედამხედველობას.

სამინისტროს დეპარტამენტებსა და სსიპ-ებს შორის კოორდინაცია და კომუნიკაცია სუსტია, რაც შესაძლოა გამოწვეული იყოს იმით, რომ სსიპ-ები ექვემდებარებიან უშუალოდ მინისტრს ან/და მინისტრის რომელიმე მოადგილეს და ანგარიშვალდებულები არიან მათ წინაშე.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

განათლების სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, ასევე ადმინისტრაციული მმართველობის დონე, დეპარტამენტების სახით, რომლებიც თავის მხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

ინსტიტუციური ანალიზის პროცესის პირველ ეტაპზე განათლების სამინისტროში, სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის უფროსი იმავდროულად წარმოადგენდა მინისტრის პირველ მოადგილეს, რაც შეუსაბამო იყო აღნიშნულ პრინციპთან. თუმცა, ამ ეტაპზე განათლების სამინისტროს სტრუქტურის ფარგლებში პრინციპი დაცულია.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**



განათლების მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება რვა სტრუქტურული ერთეული, აქედან, სამი სსიპ<sup>14</sup>, ოთხი დეპარტამენტი<sup>15</sup> და ადამიანური რესურსების მართვის სამმართველო. თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მინისტრი კოორდინაციასა და ზედამხედველობას უწევს თავად მინისტრის მოადგილეების საქმიანობასაც, ჯამში მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი ერთეულების რაოდენობა თორმეტამდე იზრდება, რაც შეაფერხებს ამ სტრუქტურული ერთეულებისა და სსიპ-ების მიერ საქმიანობის ეფექტურად განხორციელების პროცესს ან მინისტრის ზედამხედველობის განხორციელებას ექნება ფორმალური ხასიათი.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

განათლების მინისტრს ჰყავს ოთხი მოადგილე, რომელთაც გადანაწილებული აქვთ საკურატორო სფეროები. თუმცა, საკურატორო სფეროების გადანაწილება ნაკლებად არის დაბალანსებული.

მინისტრის პირველ მოადგილეს 3 დეპარტამენტთან ერთად ექვემდებარება ასევე 3 სსიპ და სამინისტროს მიერ დაფუძნებული პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულებები. მინისტრის ერთი მოადგილე კურირებს სამინისტროს 2 დეპარტამენტს, 1 სსიპ-ს, სამინისტროს ტერიტორიულ ორგანოებს - რესურს ცენტრებსა და სამინისტროს მიერ დაფუძნებულ ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებებს. მინისტრის ერთი მოადგილის საზედამხედველო სფეროშია 1 დეპარტამენტი, 1 სსიპ და მთავრობის მიერ დაფუძნებული უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებები, ხოლო მინისტრის ერთი მოადგილე კურირებს მხოლოდ მთავრობის მიერ დაფუძნებულ სამეცნიერო-კვლევით დაწესებულებებს. მსგავსი დაუბალანსებელი გადანაწილების მიზეზით, მინისტრის მოადგილეს, რომლის საკურატორო სფეროში არ შედის არცერთი დეპარტამენტი, ე.წ. „სერვისული დეპარტამენტის“ ფუნქციით, დახმარებას უწევს უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების განვითარების დეპარტამენტი, რომელიც სხვა მოადგილის საკურატორო სფეროა.

**მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით**

<sup>14</sup> შეფასებისა და გამოცდების ეროვნული ცენტრი, განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი და საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახური.

<sup>15</sup> ადმინისტრაციული, შიდა აუდიტის, საზოგადოებასთან ურთიერთობის, სამართლებრივი უზრუნველყოფის დეპარტამენტები.

(მაგ. მრჩევლები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

განათლების სამინისტროში კაბინეტი არ არის შექმნილი. მინისტრისა და მოადგილეების მრჩევლები და თანაშემწეები არიან ადმინისტრაციულ დეპარტამენტში, თუმცა არ შედიან დეპარტამენტის არც ერთი სამმართველოს შემადგენლობაში. აღნიშნული განსაზღვრავს მათ „თავისუფალ სტატუსს“ სამინისტროს სისტემაში და ადმინისტრაციული დეპარტამენტისადმი მათი დაქვემდებარების ფორმალურ ხასიათს.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს ინსტიტუციურ მოწყობაში (სუბორდინაციის და კადრებით დაკომპლექტების თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

განათლების სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანები ასახულია განათლების სამინისტროს სტრუქტურაში. პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, განათლების სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულებისა და რგოლების საშუალებით, რომლებიც შეიქმნა მისია-მიზნებიდან გამომდინარე ფუნქციების (შემდგომ - პოლიტიკის დეპარტამენტები), ისე მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელების მიზნით.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

განათლების სამინისტროში ეს პრინციპი დარღვეულია, რადგან სამინისტრო მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას უზრუნველყოფს შტატით გათვალისწინებულ დასაქმებულთა დაახლოებით 63%-ის გამოყენებით.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

განათლების სამინისტროში მხოლოდ დეპარტამენტის უფროსებს ჰყავთ მოადგილეები. განათლების სამინისტროს 7 დეპარტამენტში არსებობს დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია; აქედან, 4 დეპარტამენტში, სადაც 3 სამმართველოა, დეპარტამენტის უფროსს ჰყავს თითო მოადგილე. შიდა აუდიტის დეპარტამენტში, სადაც 3 სამმართველოა, დეპარტამენტის უფროსს ჰყავს 2 მოადგილე.

ეკონომიკურ დეპარტამენტში, სადაც 5 სამმართველოა და ფუნქციებიც რთული და არაერთგვაროვანია, დეპარტამენტის უფროსს ჰყავს 1 მოადგილე. ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპს შეესაბამება მხოლოდ ეკონომიკურ დეპარტამენტი, სადაც არის 4-ზე მეტი სტრუქტურული ერთეული (სამმართველო) და ფუნქციებიც კომპლექსური და არაერთგვაროვანია.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

განათლების სამინისტროში, ეს პრინციპი დარღვეულია მხოლოდ ერთ შემთხვევაში - ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული, რომელიც ადმინისტრაციული მმართველობის პირველადი სტრუქტურული ერთეულია, არსებობს სამმართველოს სახით.

გამოკვეთილია დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფის პრინციპი, თუმცა დაუბალანსებელია სამმართველოების ზომა. არსებობს 2 ან 3 კაციანი (1 სამმართველოს უფროსი, 1 ან 2 სპეციალისტი) სამმართველოები შემდეგ დეპარტამენტებში: ადმინისტრაციული, PR, ეროვნული სასწავლო გეგმების, უმაღლესი განათლებისა და მეცნიერების განვითარების, ზოგადი განათლების განვითარების, პროფესიული განათლების განვითარების, შიდა აუდიტის, სამართლებრივი უზრუნველყოფის, საერთაშორისო ურთიერთობისა და პროგნოზების დეპარტამენტი.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

განათლების სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები ფაქტობრივად ასრულებენ შტატით გათვალისწინებული თანამშრომლების ფუნქციებს. ამასთანავე, მაღალია სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობაც და ეს მაჩვენებელი 49%-ია.

### **დანართი 3. საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო**

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

თავდაცვის სამინისტროს ანალიზის შედეგად აღნიშნული მიმართულებით გამოიკვეთა, რომ სამინისტროს მასშტაბით პოლიტიკის შემუშავება არის სამინისტროს არსებითი კომპეტენცია. პოლიტიკის შემუშავების ძირითადი ფუნქციები რჩება სამინისტროში და არ არის დელეგირებული საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე.

თავდაცვის სამინისტროს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვანი კომპონენტია სტრატეგიის შემუშავება, რომელიც მოიცავს როგორც დარგის, ისე სამინისტროს ინსტიტუციური და ორგანიზაციული განვითარების სტრატეგიულ დაგეგმვას. შესაბამისად სამინისტროში განსაზღვრულია როგორც დარგის სტრატეგიული მიმართულებები, ისე სამინისტროს ინსტიტუციური განვითარების ხედვა და ადამიანისეული რესურსების განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტები.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს 6 სსიპ-ი, რომელთა ფუნქციებიც მკაფიოდ არის განსაზღვრული სადამფუძნებლო დოკუმენტებით. თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში მოქმედი ექვსივე სსიპ-ი, მათი მისია-მიზნებიდან გამომდინარე, სრულად შეესაბამება თავდაცვის სამინისტროს მანდატს, ხოლო სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულები უზრუნველყოფენ სსიპ-ების საქმიანობის საერთო კოორდინაციას და ანგარიშვალდებულებას. შესაბამისად, თავდაცვის სამინისტრო შეესაბამება პრინციპით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს სამინისტროს სისტემაში მოქმედ სსიპ-ებთან მიმართებით.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

თავდაცვის სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით და სამი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტების და სამმართველოების/განყოფილებების სახით. აღნიშნული, არ შეესაბამება პრინციპს, თუმცა შესაძლოა გამოწვეული იყოს თავდაცვის სამინისტროს სპეციფიკიდან.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

თავდაცვის სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი არცერთი დაწესებულების ხელმძღვანელი არ იკავებს იმავდროულად მინისტრის მოადგილის თანამდებობას. აქედან გამომდინარე, ამ მხრივ თავდაცვის სამინისტრო სრულად შეესაბამება პრინციპით წარმოდგენილ მოთხოვნებს.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

თავდაცვის სამინისტროში ამ მხრივ პრინციპი ნაწილობრივ დაცულია, რადგან თავდაცვის მინისტრს, გარდა გენერალური ინსპექციის, შიდა აუდიტის, ადამიანური რესურსების მართვისა და პროფესიული განვითარებისა და სტრატეგიული კომუნიკაციებისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტებისა, ექვემდებარება ასევე სამხედრო-ტექნიკურ საკითხთა დეპარტამენტი და სამინისტროს ადმინისტრაცია, რომელშიც შედის 3 პირველადი სტრუქტურული ერთეული - სამსახური. გარდა ამისა, მინისტრი ზედამხედველობას უწევს მინისტრის 4 მოადგილეს. ჯამში თავდაცვის მინისტრის საკურატორო სფეროში შედის 11 ერთეული (6 სტრუქტურული ერთეული და 4 მოადგილე). თუმცა, აღნიშნული შესაძლებელია გამოწვეულ იქნეს ამ დაწესებულების მნიშვნელობიდან და სპეციფიკიდან.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

თავდაცვის მინისტრს ჰყავს 4 მოადგილე და მათთვის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას ნაწილობრივ დაცულია ბალანსი; მოადგილეებისათვის საკურატორო სფეროების განაწილებისას დაცულია პრინციპი და თითოეული მოადგილე ზედამხედველობას უწევს მინიმუმ 2 დეპარტამენტს/სამსახურს. მხოლოდ ერთი მოადგილე ზედამხედველობს 1 დეპარტამენტსა და 2 სსიპ-ს.

საკურატორო სფეროები განსაზღვრისას დაცულია ასევე თემატური გადანაწილების პრინციპი კონკრეტული მიმართულებების შესაბამისად: პირველი მოადგილე პასუხისმგებელია თავდაცვის პოლიტიკის დაგეგმვასა და საერთაშორისო ურთიერთობების მიმართულებაზე, საპარლამენტო მდივანი ზედამხედველობს იურიდიულ დეპარტამენტსა და ე.წ. საგანმანათლებლო მიმართულების სსიპ-ებს, ფინანსების მართვა და შესყიდვები თავმოყრილია ერთი მოადგილის საკურატორო სფეროში, ხოლო ჯანმრთელობისა და სოციალური მხარდაჭერის მიმართულებაზე პასუხისმგებელია ერთი მოადგილე.

მხარდამჭერი ფუნქციები არ არის თავმოყრილი ერთი მოადგილის ქვეშ, თუმცა გადანაწილებულია საკურატორო სფეროების თემატიკის მიხედვით.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

თავდაცვის სამინისტროში არსებობს კაბინეტის მსგავსი სტრუქტურული ერთეული - სამინისტროს ადმინისტრაციის სახით, რომლის შემადგენლობაში შედის ნატოს კლასიფიცირებული ინფორმაციის უსაფრთხოების, საქმისწარმოების და პროტოკოლის სამსახურები. თუმცა, კლასიკური კაბინეტისაგან განსხვავებით სამინისტროს ადმინისტრაციის შემადგენლობაში არ შედიან მინისტრისა და მისი მოადგილეების მრჩეველები და თანაშემწეები (11 თანამშრომელი). შესაბამისად, თავდაცვის სამინისტროში ნაწილობრივ უზრუნველყოფილია პრინციპით გათვალისწინებული რეკომენდაცია კაბინეტის შექმნასთან დაკავშირებით.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს ინსტიტუციურ მოწყობაში (სუბორდინაციის და კადრებით დაკომპლექტების თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

თავდაცვის სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანები კარგად არის წარმოდგენილი სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, თავდაცვის სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია სამინისტროს მისია-მიზნებიდან გამომდინარე. აღნიშნული კი ნიშნავს იმას, რომ თავდაცვის სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში ნათლად იკვეთება მისი პრიორიტეტული ფუნქციები, განსაკუთრებით სუბორდინაციის თვალსაზრისით. თუმცა, შესაძლოა სტრუქტურული ერთეულების სიდიდიდან გამომდინარე მიზანშეწონილი იქნეს ადამიანისეული რესურსით დაკომპლექტების პრაქტიკის გადახედვა ამოცანების განხორციელების ეფექტიანობის უზრუნველყოფის მიზნით.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

თავდაცვის სამინისტროში არსებული მდგომარეობით პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციასა და მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას შორის თანაფარდობა 39/61-ზეა. თუმცა თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში მისი სპეციფიკიდან გამომდინარე გასათვალისწინებელია, რომ მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი ერთეულები ემსახურებიან როგორც სამოქალაქო ოფისს, ისე სამხედრო მიმართულებასაც. რადგან ორივე - სამოქალაქო და სამხედრო მიმართულება - საკამოდ მოცულობითია, როგორც პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების, ისე ადამიანური რესურსის თვალსაზრისით, შესაძლოა აღნიშნული თანაფარდობა თავდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში ნაკლებად მტკივნეული იყოს.

**ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის**

მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

თავდაცვის სამინისტროში შექმნილია 17 პირველადი სტრუქტურული ერთეული (დეპარტამენტები, სამსახურები, ადმინისტრაცია და ოფისი). თითოეულ პირველად სტრუქტურულ ერთეულში არსებობს დეპარტამენტის/სამსახურის/ადმინისტრაციის/ოფისის უფროსის მოადგილის შტატი. ჯამში თავდაცვის სამინისტროში შექმნილია პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მოადგილის 29 საშტატო ერთეული, რაც იმას ნიშნავს, რომ თითოეული ერთეულის უფროსს მინიმუმ 2 მოადგილე ჰყავს. გარდა ამისა, სამინისტროში არსებობს სამმართველოების უფროსების მოადგილეების პოზიციებიც - ჯამში სულ 46 საშტატო ერთეული, რაც კიდევ უფრო ზრდის მენეჯერულ პოზიციათა რაოდენობას სამინისტროში<sup>16</sup>.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

თავდაცვის სამინისტროში პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ფორმით შექმნილია დეპარტამენტები და სამსახურები. გამოკვეთილია დეპარტამენტებისა და სამსახურების მეორადი და მესამე დონის სტრუქტურული ერთეულებად - სამმართველოებად და განყოფილებებად დაყოფის პრაქტიკაც.

თუმცა, არ იკვეთება პრინციპის შესაბამისი მიდგომა დასახელებებთან მიმართებით. მაგალითისათვის, მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები - ერთ შემთხვევაში ჩამოყალიბებულია დეპარტამენტად (ფინანსების მართვის, სახელმწიფო შესყიდვების, იურიდიული, ადამიანური რესურსების მართვისა და პროფესიული განვითარების და სხვ.), ხოლო მეორე შემთხვევაში - სამსახურად (საქმისწარმოების და პროტოკოლის).

ასევე არ არის დაბალანსებული სტრუქტურული ერთეულების ზომაც და ხშირ შემთხვევაში შექმნილია დიდი დეპარტამენტები, სადაც საშუალოდ 36 ადამიანია დასაქმებული.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

---

<sup>16</sup>საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 9 მარტის N437 განკარგულება „საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს სამოქალაქო ოფისის საშტატო ნუსხისა და თანამდებობრივი და წოდებრივი სარგოების შეთანხმების თაობაზე“.

შრომით ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით თავდაცვის სამინისტროში არ არის დარღვეული აღნიშნული პრინციპი; თავდაცვის სამინისტროში ამ მხრივ დადებითი ტენდენცია შეიმჩნევა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა წილი 5%-ს შეადგენს.

#### დანართი 4. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

ჯანდაცვის სამინისტროში არსებობს სამი ძირითადი პრიორიტეტული მიმართულება: ჯანმრთელობის დაცვა, სოციალური დაცვა, შრომა და დასაქმება. თითოეული მოიცავს ფართო და კომპლექსურ საკითხებს.

სამინისტროს რესურსი (სტრუქტურული ერთეულებისა თუ დასაქმებულთა რიცხოვნობის თვალსაზრისით) პორტფელით გათვალისწინებული სამი მიმართულების ეფექტიანი ზედამხედველობისათვის, შედარებით მცირეა. თუმცა, ჯანდაცვის სამინისტროში რჩება პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის კომპონენტი და მის სისტემაში შემავალი სსიპ-ები უზრუნველყოფენ შემუშავებული პოლიტიკის აღსრულებას. თუმცა, ნაკლებად იკვეთება ჯანდაცვის სამინისტროს, როგორც ორგანიზაციის, ერთიანი სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი, რომელიც სამინისტროს ინსტიტუციური განვითარების ხედვას ჩამოაყალიბებდა; ორგანიზაციის სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების პროცესი ფრაგმენტულია და არ აქვს ერთიანი, ფორმალიზებული სახე.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

ჯანდაცვის სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს 6 სსიპ-ი, რომელთა ფუნქციებიც მკაფიოდ არის განსაზღვრული სადამფუძნებლო დოკუმენტებით. ასევე, დებულებებიდან ფორმალურად იკვეთება მათი დარგობრივი თუ სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები.

თუმცა, სსიპ-ების ფუნქციათა კომპლექსური ბუნებიდან გამომდინარე, პრაქტიკაში რთულია სამინისტროს სამსახურებრივი ზედამხედველობის ერთი რომელიმე სტრუქტურული ერთეულის იდენტიფიცირება. ხშირ შემთხვევაში, შესაბამის სფეროში მოქმედი სსიპ-ის საქმიანობის კონტროლს უზრუნველყოფს ორი სტრუქტურული ერთეული, რომლებიც შესაძლოა არ იყვნენ ერთსა და იმავე საკურატორო სფეროში. მსგავსი ორმაგი ზედამხედველობის პრაქტიკა, ერთი მხრივ უნდა



ართულებდეს კონკრეტული მიმართულებით სსიპ-ის მიერ განხორციელებული პოლიტიკის კონტროლს, მეორე მხრივ შესაძლოა ასუსტებდეს სსიპ-ის მიერ სამინისტროს პოლიტიკის დეპარტამენტების წინაშე ეფექტური ანგარიშგების განხორციელების შესაძლებლობას.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

ჯანდაცვის სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტისა და სამმართველოს სახით.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

ჯანდაცვის სამინისტროში, სსიპ - სოციალური დაცვის სააგენტოს უფროსი იმავდროულად არის მინისტრის მოადგილე, რაც გამორიცხავს სსიპ-ის საქმიანობის ეფექტურ კონტროლსა და ზედამხედველობას.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

ჯანდაცვის მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 5 სტრუქტურული ერთეული: ადამიანური რესურსების მართვისა და საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, მასმედიასთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, ეკონომიკური დეპარტამენტი და იურიდიული დეპარტამენტი. აღსანიშნავია, რომ მინისტრი კურირებს მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელ დეპარტამენტებს, რაც ნიშნავს იმას, რომ მინისტრი პირდაპირ პასუხისმგებელია ისეთ კომპლექსურ მხარდამჭერ ფუნქციებზე, როგორცაა ეს უკანასკნელი დეპარტამენტი ახორციელებს. გარდა სტრუქტურული ერთეულებისა, მინისტრი კოორდინაციას უწევს ასევე მის 2 მოადგილეს და 2 სსიპ-ს. შედეგად ჯამში მინისტრი საერთო კოორდინაციას უწევს 9 ერთეულს.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

ჯანდაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, მინისტრის მოადგილეებს შორის პორტფელების განაწილება არ არის დაბალანსებული. მინისტრის პირველი მოადგილის კომპეტენციაში შედის სამინისტროს სამივე პოლიტიკის მიმართულებაზე პასუხისმგებელი დეპარტამენტები და ორი სსიპ.

მინისტრის მეორე მოადგილე ზედამხედველობას უწევს 1 დეპარტამენტს (ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტს), ასევე 2 სსიპ-ს.

გარდა რაოდენობრივი დისბალანსისა, რომელიც შესაძლოა დაწესებულების სპეციფიკის გათვალისწინებით ზედმიწევნით ზუსტად არც იქნას დაცული, ჯანდაცვის სამინისტროში გამოიკვეთა ასევე საკურატორო სფეროთა თემატური გადანაწილების პრობლემაც.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

ჯანდაცვის სამინისტროში კაბინეტი (აპარატი) შექმნილი არ არის.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.

ჯანდაცვის სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანები კარგად არის წარმოდგენილი სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, ჯანდაცვის სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია სამინისტროს მისია-მიზნებიდან გამომდინარე. აღნიშნული კი ნიშნავს იმას, რომ ჯანდაცვის სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში ნათლად იკვეთება მისი პრიორიტეტული ფუნქციები, განსაკუთრებით სუბორდინაციის თვალსაზრისით. თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ პრიორიტეტული ამოცანები სტრუქტურაში წარმოდგენილია უფრო ფართო პოლიტიკის მიმართულებების სახით.

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).

სამინისტროში არსებული მდგომარეობით პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციასა და მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას შორის თანაფარდობა 36/64-ზეა, რაც ნიშნავს იმას, რომ

სამინისტროს მისია-მიზნებიდან გამომდინარე პრიორიტეტულ ამოცანებზე იხარჯება სამინისტროს მხოლოდ 36%.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც **10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.**

ჯანდაცვის სამინისტროს, 12 დეპარტამენტიდან, 4 დეპარტამენტს ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე. 2 დეპარტამენტს (ინფორმაციული ტექნოლოგიების დეპარტამენტი, შრომისა და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტი), რომელშიც სამ-სამი სამმართველოა, ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის თითო მოადგილე, 1 დეპარტამენტს (შიდა აუდიტის დეპარტამენტი), რომელშიც ორი სამმართველოა, ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის 1 მოადგილე, 1 დეპარტამენტს (ადმინისტრაციული დეპარტამენტი), რომელშიც 4 სამმართველოა, ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის 1 მოადგილე. ამ პრინციპის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, აღნიშნულ სტანდარტს აკმაყოფილებს მხოლოდ ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, რომელშიც 4 სამმართველოა და ფუნქციებიც არაერთგვაროვანია: საქმისწარმოება, სახელმწიფო შესყიდვები, მატერიალური უზრუნველყოფა და კადრები (ადამიანური რესურსების მართვა).

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

ჯანდაცვის სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად დაყოფის პრაქტიკა, როგორც ძირითადი, ისე მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულებისათვის. გამოკვეთილია, ასევე, დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფის პრინციპიც.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ პრინციპიდან გამომდინარე სამინისტროში არ ხდება მხარდამჭერი ფუნქციისა და პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციის განმახორციელებელი დეპარტამენტების დიფერენცირება, მხარდამჭერის შემთხვევაში - სამსახურის (განყოფილების), ხოლო პოლიტიკის შემუშავების შემთხვევაში - დეპარტამენტის (სამმართველოს) სახით.

არ არის დაბალანსებული ასევე სტრუქტურული ერთეულების ზომა. მაგალითისათვის, მასმედიასთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტში სამტატო ნუსხით

გათვალისწინებულია 24 თანამშრომელი, მაშინ როდესაც სამინისტროს პოლიტიკაზე მომუშავე დეპარტამენტებში დასაქმებულთა რაოდენობა - სოციალური დაცვის დეპარტამენტის შემთხვევაში არის - 18, ხოლო შრომის და დასაქმების პოლიტიკის დეპარტამენტის შემთხვევაში - 19.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

ჯანდაცვის სამინისტროში შეიმჩნევა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა მიერ ძირითადი ფუნქციის განხორციელების პრაქტიკა, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა წილიც მაღალი და შეადგენს 37%.

## დანართი 5. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სამინისტროს პოლიტიკის მიმართულება და მისი დამოკიდებულება დაქვემდებარებულ სააგენტოებთან კარგად არის ორგანიზებული ეკონომიკის სამინისტროში. დეპარტამენტების უმეტესობას აქვს პოლიტიკის მიმართულება და, რამდენიმე გამონაკლისის გარდა, ნათლად არის გაწერილი ანგარიშვალდებულებისა და კოორდინაციის მიმართულებები სამინისტროს პოლიტიკის საკითხზე მომუშავე დეპარტამენტსა და შესაბამის სსიპ-ებს შორის, რომლებიც უზრუნველყოფენ პოლიტიკის განხორციელებას. მთლიანობაში, სამინისტროში არსებული 19 დეპარტამენტი მუშაობს პოლიტიკის ფართო და კომპლექსურ საკითხებზე. თუმცა, შეინიშნება გარკვეული ფრაგმენტირება ამ დეპარტამენტების დონეზე.

სსიპ-ების უმეტესობას პოლიტიკის სფეროში ხელმძღვანელობას უწევს ეკონომიკის სამინისტროს დეპარტამენტები. თუმცა, ყველაზე მნიშვნელოვან სსიპ-ს, ქონების მართვის სააგენტოს, როგორც ჩანს სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში არ ყავს პოლიტიკის სფეროში მაკოორდინირებელი პარტნიორი, რის გამოც იგი არის სრულიად დამოუკიდებელი და ანგარიშვალდებულია მხოლოდ მინისტრის წინაშე.

გარდა ამისა, არ არსებობს ეკონომიკის სამინისტროს, როგორც ორგანიზაციის, ერთიანი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც სამინისტროს ინსტიტუციური განვითარების ხედვას ჩამოაყალიბებდა.

სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.

სამინისტროს დაქვემდებარებაში 11 სსიპ-იდან, სსიპ - სტანდარტებისა და მეტროლოგიის ეროვნულ სააგენტოს და სსიპ აკრედიტაციის ცენტრს, არ ჰყავთ აშკარად გამოკვეთილი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დეპარტამენტები.

სსიპ - სამოქალაქო ავიაციის სააგენტოსა და სსიპ - საზღვაო ტრანსპორტის სააგენტოს ჰყავს სატრანსპორტო პოლიტიკის განმსაზღვრელი შესაბამისი დეპარტამენტი, თუმცა ასევე არსებობს სამოქალაქო ავიაციისა და საზღვაო ტრანსპორტის სფეროებში მომხდარი სატრანსპორტო შემთხვევებისა და ინციდენტების მოკვლევის ბიურო, რომელიც პირდაპირ ანგარიშვალდებულია მინისტროს წინაშე.

სსიპ - სამეწარმეო საქმიანობის განვითარების სააგენტოსა და სსიპ - საქართველოს ინოვაციებისა და ტექნოლოგიების სააგენტოს შემთხვევაში არ არის გამოყოფილი კონკრეტული ერთეული სამინისტროში, რომელიც პასუხისმგებელი იქნებოდა პოლიტიკის საკითხებზე; თუმცა, მათ საქმიანობასთან ყველაზე ახლოს არის კომუნიკაციების, საინფორმაციო ტექნოლოგიებისა და ინოვაციების დეპარტამენტი.

სამინისტროს, ასევე, შეუძლია გადახედოს სახელმწიფო ქონების სააგენტოს მანდატს და გადაწყვიტოს, იქნება ის უფრო დამოუკიდებელი მთავრობის პირდაპირი ზედამხედველობის ქვეშ, თუ შეინარჩუნებს არსებულ ორგანიზაციულ სისტემას და დარჩება ეკონომიკის სამინისტროს პორტფელში.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

ეკონომიკის სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტი/სამსახური, რომლებიც თავისმხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

ეკონომიკის მინისტრის მოადგილეები იმავდროულად არ ითავსებენ სამინისტროს სისტემაში მოქმედი დაწესებულებების ხელმძღვანელების თანამდებობას, რაც შესაბამისობაშია წარმოდგენილ პრინციპთან.

მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.

ეკონომიკის მინისტრის პირდაპირი ზედამხედველობის სფეროში ბევრი სტრუქტურული ერთეულია თავმოყრილი. მინისტრი პირდაპირ ზედამხედველობას უწევს 6 დეპარტამენტს და 2 სსიპ-ს. იმის გათვალისწინებით, რომ მინისტრის უმთავრესი ფუნქცია სამინისტროს საქმიანობის ზოგადი კოორდინაცია და ზედამხედველობაა, მნიშვნელოვანია მინისტრი კურირებდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს, რათა არ შეაფერხდეს ამ სტრუქტურული ერთეულების მიერ საქმიანობის ეფექტიანად განხორციელების პროცესი ან მინისტრის ზედამხედველობის განხორციელებას არ ჰქონდეს ფორმალური ხასიათი.

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილება ნაწილობრივ დაუბალანსებელია. მინისტრის ყველა მოადგილე ზედამხედველობს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. აღსანიშნავია, რომ სხვა სამინისტროებთან შედარებით, აქ მინისტრის მოადგილეების უფრო მაღალი რიცხვია - მინისტრის 6 მოადგილე, მინისტრის პირველი მოადგილის პოზიცია კი ვაკანტურია. დაუბალანსებელია ასევე სტრუქტურული ერთეულების თემატურად (შედარებით მსგავსი ფუნქციის განმახორციელებელი ერთეულების) გადანაწილების პრაქტიკაც. მხარდამჭერი ფუნქციები გაფანტულია მინისტრის სხვადასხვა მოადგილეებს შორის და არ არის თავმოყრილი ერთი მოადგილის ქვეშ.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩევლები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

კაბინეტი სამინისტროში შექმნილი არ არის. ინტერვიუს დროს გამოვლინდა კოორდინაციის ნაკლებობა პოლიტიკის საკითხების დეპარტამენტებსა და მინისტრის ან მოადგილეების მრჩევლებს შორის და შესაბამისად, სასურველია კოორდინაციის გაუმჯობესებისათვის ერთიანი კაბინეტის შექმნა.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.

პრიორიტეტული ფუნქციების ასახვა სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში წარმოადგენს გამოწვევას სამინისტროსთვის. სფეროები, რომლებიც მიჩნეულია პრიორიტეტულად მთავრობისთვის/სამინისტროსთვის, სტრუქტურაში უნდა იყოს წარმოდგენილი პირველადი სტრუქტურული ერთეულის სახით.

ეკონომიკის სამინისტროში ამ კუთხით აშკარა პრობლემა იკვეთება ვინაიდან, ძალიან მაღალია შესაძლო დუბლირების შემთხვევები - მაგალითად, სამართლებრივი უზრუნველყოფის მიმართულებით მომუშავე სამსახურების თუ ვაჭრობის პოლიტიკის სფეროში. გარდა ამისა, პრიორიტეტებიც არ არის შესაბამისად ორგანიზებული - მაგალითად, მდგრადი განვითარების პოლიტიკაზე პასუხისმგებელია სტრუქტურული ერთეული, სამი პოზიციით, რომელთაგან მხოლოდ ორია დაკავებული. სამი დეპარტამენტი მუშაობს ეკონომიკური ზრდის საკითხებზე - კერძოდ, ესენია ეკონომიკური ზრდის პოლიტიკისა და დაგეგმვის დეპარტამენტი, ეკონომიკური ზრდის ანალიზის დეპარტამენტი და მაკროეკონომიკური ანალიზის სამსახური (მას აქვს ცალკე დეპარტამენტის სტატუსი).

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).

ეკონომიკის სამინისტროში დარღვეულია ეს პრინციპი, რადგან თანაფარდობა პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციის განმახორციელებელ და მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელ ადამიანისეულ რესურსს შორის არის 49/51.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

ეკონომიკის სამინისტროში შექმნილია 20 პირველადი სტრუქტურული ერთეული (დეპარტამენტები და სამსახურები). აქედან პირველადი სტრუქტურული ერთეულის უფროსის მოადგილის შტატი შექმნილია მხოლოდ დეპარტამენტებში. ჯამში ეკონომიკის სამინისტროში შექმნილია

დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის 16 შტატი, რაც ზრდის მენეჯერული პოზიციების რაოდენობას. მით უფრო რომ სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურა პატარა დეპარტამენტებით და სამმართველოებით შედეგად გვამღვს მენეჯერული თანამდებობების მაღალ წილს. მენეჯერული თანამდებობების პროცენტული რაოდენობა არის 29%, რაც ერთ-ერთი მაღალია შესაწვლილ სამინისტროებს შორის.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

სამინისტროში ამჟამად არის საკმაოდ ბევრი ცალკე მდგომი სტრუქტურული ერთეულები, რაც იმას ნიშნავს, რომ ეკონომიკის სამინისტროში არ არის პრინციპით გათვალისწინებული სტრუქტურული ერთეულების სამმართველოებად/განყოფილებებად დაყოფის ერთგვაროვანი პრაქტიკა. პირველადი სტრუქტურული ერთეულის სახით გვხვდება სამმართველოები. ამასთანავე, სტრუქტურული ერთეულების საშუალო ზომა ძალიან მცირეა: სამმართველოებში საშუალოდ არის 3 ადამიანი, ხოლო დეპარტამენტებში - 6.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

შრომით ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით ეკონომიკის სამინისტროში არ არის დარღვეული აღნიშნული პრინციპი; სამინისტროში ამ მხრივ დადებითი ტენდენცია შეიმჩნევა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთ წილი მხოლოდ 4%-ს შეადგენს.

## **დანართი 6. საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო**

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სამინისტროს ანალიზის შედეგად, აღნიშნული მიმართულებით გამოიკვეთა, რომ სამინისტროს მასშტაბით პოლიტიკის შემუშავება არის სამინისტროს არსებითი კომპეტენცია; პოლიტიკის შემუშავების ძირითადი ფუნქციები რჩება სამინისტროში და არ არის დელეგირებული საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე.

ამასთანავე, სამინისტროში არსებობს სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი - 2015-2020 წლების სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია,<sup>17</sup> რომელიც წარმოადგენს ამ მიმართულებით

---

<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 11 თებერვლის N167 განკარგულება „საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების 2015-2020 წლების სტრატეგიის დამტკიცების შესახებ“.



ქვეყნის განვითარების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილს, რომლის შემუშავებასა და განხორციელებაში სამინისტროს ცალსახად წამყვანი პოზიცია უკავია. მიუხედავად იმისა, რომ შეინიშნება მცირე გადაფარვები პროცესის კოორდინაციის დროს, სტრატეგიის არსებობა სამინისტროს სისტემის უდავოდ დადებით მხარეს წარმოადგენს და სტრუქტურული ერთეულების თანმიმდევრულ მუშაობას უწყობს ხელს.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს სისტემაში მოქმედი დაწესებულებები შეესაბამება სამინისტროს მანდატს, შესაბამისად აღნიშნული პრინციპი დარღვეული არ არის. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ - სურსათის ეროვნული სააგენტო დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით სარგებლობს, ასევე, სააგენტოს თანამშრომელთა რაოდენობა დაახლოებით ორჯერ აღემატება სამინისტროს ცენტრალურ აპარატში დასაქმებულთა რაოდენობას.<sup>18</sup>

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სოფლის მეურნეობის სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. კერძოდ, სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტი/სამსახური, რომლებიც თავისმხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება შიდა აუდიტისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტები და სსიპ - ღვინის ეროვნული სააგენტო. ამასთანავე, ბუნებრივია, მინისტრი კოორდინაციასა და ზედამხედველობას უწევს თავად მინისტრის 5 მოადგილის საქმიანობასაც. შესაბამისად, აღნიშნული პრინციპი სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შემთხვევაში დაცულია.

---

<sup>18</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 13 თებერვლის N 203 განკარგულება „საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სურსათის ეროვნული სააგენტოს 2015 წლის ბიუჯეტის, სამტატო ნუსხისა და სახელფასო ფონდის შეთანხმების თაობაზე“.

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.

სამინისტროს რეორგანიზაციის ფარგლებში მოხდა მინისტრის მოადგილეების საკურატორო სფეროების შეცვლა და პრიორიტეტული ამოცანების დაჯგუფება შესაბამის სტრუქტურულ ერთეულებში. სამინისტროში შენარჩუნდა საპარლამენტო მდივნის პოზიცია, რომელსაც ითავსებს მინისტრის პირველი მოადგილე, რაც მიღებული პრაქტიკაა და ამ კუთხით ეფექტიანი და მოქნილი მუშაობის საფუძველს წარმოადგენს, იმის გათვალისწინებით, რომ ის ზედამხედველობს ისეთ სტრუქტურულ ერთეულებს, რომელთა ძირითადი საქმიანობა დაკავშირებულია სამართალშემოქმედების პროცესსა და სამინისტროს სამართლებრივ მხარდაჭერასთან. სამინისტროში საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცულია ბალანსი.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

სოფლის მეურნეობის სამინისტროში აღნიშნული ტიპის კაბინეტი ორგანიზაციული მოწყობის ფორმით არ გვხვდება. თუმცა, მინისტრს ჰყავს მრჩეველები, რომლებიც სამინისტროში საქმდებიან ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით. ისინი არ შედიან არც ერთ დეპარტამენტში და უშუალოდ მინისტრის დაქვემდებარებაში იმყოფებიან.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში ნათლად იკვეთება მისი პრიორიტეტული ამოცანები. ამ პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია მისია-მიზნებიდან გამომდინარე.

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების

**განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

ეს პრინციპი დარღვეულია სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შემთხვევაში, რადგან სამინისტრო მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას უზრუნველყოფს შტატით გათვალისწინებულ დასაქმებულთა დაახლოებით 50%-ის გამოყენებით. შესაბამისად, სამინისტროში ამ მხრივ არ შეიმჩნევა დადებითი ტენდენცია.

**ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.**

სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შემთხვევაში, მენეჯერული პოზიციების რაოდენობა მაღალია (41%), რაც განპირობებულია იმით, რომ სამინისტროს ფარგლებში არსებობს როგორც სამინისტროს პირველადი სტრუქტურული ერთეულის - დეპარტამენტის - ხელმძღვანელის, ასევე მეორადი სტრუქტურული ერთეულის - სამმართველოს - უფროსის მოადგილის პოზიციები. სამმართველოების უფროსების უმეტესობას ჰყავთ 1 ან 2 მოადგილე, რაც ასევე მნიშვნელოვნად ზრდის მენეჯერული პოზიციების რიცხოვნებას. მეტიც, ხშირ შემთხვევაში დაქვემდებარებული თანამშრომლებისა და მენეჯერული პოზიციების რიცხვი თითქმის გათანაბრებულია. კერძოდ, ერთ მენეჯერულ პოზიციაზე პროპორციულად ერთი დაქვემდებარებული თანამშრომელი მოდის.<sup>19</sup>

სოფლის მეურნეობის სამინისტროში აღნიშნული პრინციპი დაცულია მხოლოდ ადმინისტრაციული დეპარტამენტის შემთხვევაში.<sup>20</sup>

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

სოფლის მეურნეობის სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად და სამმართველოებად დაყოფის პრაქტიკა, თუმცა ერთიანი მიდგომა ამ მიმართულებით სამინისტროში არ იკვეთება. კერძოდ, სოფლის მეურნეობის სამინისტროში

<sup>19</sup> მაგ. პოლიტიკისა და ანალიტიკის დეპარტამენტის პოლიტიკისა და სტრატეგიის სამმართველო.

<sup>20</sup> ადმინისტრაციული დეპარტამენტი შედგება ადამიანური რესურსების მართვის, საქმის წარმოების, სამეურნეო და ლოჯისტიკისა და პროტოკოლის სამმართველოებისგან დეპარტამენტის ხელმძღვანელს ჰყავს ერთი მოადგილე.

არსებობს დეპარტამენტები, რომელთა შემადგენლობაშიც შედის 2-4 სამმართველო, ხოლო სხვა დეპარტამენტების შემთხვევაში სამმართველოებად დაყოფა არ ხდება. ამასთანავე, სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში გვხვდება დონორთა პროექტების მართვისა და მონიტორინგის სამსახური, რომელიც ასევე არ არის დაყოფილი სამმართველოებად.

გარდა ამისა, დეპარტამენტების/სამმართველოების ზომა დაუბალანსებელია (ზოგიერთი დეპარტამენტი დაკომპლექტებულია 20 თანამშრომლით, მაშინ როდესაც სხვა დეპარტამენტში მხოლოდ 3 ან 4 თანამშრომელია).

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

სოფლის მეურნეობის სამინისტროში ეს პრინციპი დაცულია, რადგან შრომითი ხელშეკრულებით ძირითადად დასაქმებულია ტექნიკური პერსონალი (ადმინისტრაციული დეპარტამენტის თანამშრომლები).

## **დანართი 7. საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო**

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემაჯალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სამინისტროს რესურსის მნიშვნელოვანი ნაწილი კონცენტრირებულია მომსახურების მიწოდების ფუნქციაზე და სუსტად არის წარმოდგენილი პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის სფერო. პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციის ნაწილი (კვლევები, სტატისტიკა და ანალიზი) აქვს მხოლოდ ერთ დეპარტამენტს (ანალიტიკური დეპარტამენტი<sup>21</sup>). სამინისტროს სტრუქტურაში არსებობს ასევე რამდენიმე ერთეული, რომელიც გარკვეულწილად პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციას ასრულებს (სამედიცინო და საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტები), თუმცა, მთლიანობაში, სამინისტროს აპარატის თანამშრომელთა 90% ძირითადად მომსახურების მიმწოდებელია.

აღნიშნული შესაძლებელია გამოწვეული იყოს იმ მიზეზით, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს ანალიტიკური დეპარტამენტი წამყვან ფუნქციას ასრულებს სისხლის სამართლის და პრობაციის<sup>22</sup> პოლიტიკის შემუშავებაში.

<sup>21</sup> ანალიტიკური დეპარტამენტი სამინისტროს გასამხედროებულ ნაწილს წარმოადგენს.

<sup>22</sup> ეს დეპარტამენტი უწყებათაშორისი საბჭოებთან ერთად მუშაობს სისხლის სამართლის რეფორმის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმაზე.

შესაბამისად, სასჯელაღსრულების სამინისტროს პირველ პრინციპთან შესაბამისობის ანალიზისას, სასურველია აღინიშნოს, რომ პრობლემურია არა სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციის გადანაწილების საკითხი, არამედ სასჯელაღსრულების სამინისტროსა და იუსტიციის სამინისტროს შორის, სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სფეროში პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციის განაწილება.<sup>23</sup>

ამასთანავე, ინტერვიუების დროს, არ იყო შემუშავებული სასჯელაღსრულების სამინისტროს ორგანიზაციის, ერთიანი სტრატეგიული განვითარების დოკუმენტი, რომელიც სამინისტროს ინსტიტუციური განვითარების ხედვას ჩამოაყალიბებდა. ორგანიზაციის სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების პროცესი ფრაგმენტულია და არ აქვს ერთიანი, ფორმალიზებული სახე; ასევე, ნაკლებად იკვეთება ერთიანი პრიორიტეტების განსაზღვრის პროცესი.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სასჯელაღსრულების სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედებს 2 სსიპ - პრობაციის ეროვნული სააგენტო და სასწავლო ცენტრი.

პრობაციის ეროვნული სააგენტოს მანდატი შეესაბამება სასჯელაღსრულების სამინისტროს მანდატს, თუმცა სამინისტროში არ იკვეთება შესაბამისი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დეპარტამენტი, დანაშაულის პრევენციის, რესოციალიზაციისა და არასაკაპიტრო სასჯელის აღსრულების სფეროში, რომელიც უზრუნველყოფს აღნიშნული სსიპ-ისათვის პოლიტიკის შემუშავებას და სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელებას.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სასჯელაღსრულების სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტი/სამსახური, რომლებიც თავისმხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

---

<sup>23</sup> აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით იხ. წინამდებარე კვლევის გვ. 10-11.

სასჯელაღსრულების მინისტრის მოადგილეები იმავდროულად არ ითავსებენ სამინისტროს სისტემაში მოქმედი დაწესებულებების ხელმძღვანელების თანამდებობას, რაც შესაბამისობაშია წარმოდგენილ პრინციპთან.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

სასჯელაღსრულების მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 7 სტრუქტურული ერთეული: საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი, საგამომიებო დეპარტამენტი, ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური, პროტოკოლის სამსახური, აუდიტის სამსახური და სსიპ - არასაპატიმრო სასჯელთაღსრულებისა და პრობაციის ეროვნული სააგენტო. მინისტრი საერთო კოორდინაციას უწევს ასევე მინისტრის 3 მოადგილეს, რომელთაგან ერთი მოადგილის (პირველი მოადგილე) პოზიცია ვაკანტურია. ჯამში სასჯელაღსრულების მინისტრი ზედამხედველობს 9 ერთეულს. აღნიშნული ნაწილობრივ შესაბამისობაშია პრინციპთან.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილება დაუბალანსებელია. სასჯელაღსრულების მინისტრს ჰყავს სამი მოადგილე, თუმცა პირველი მოადგილის პოზიცია ვაკანტურია. შესაბამისად, სამინისტროს პორტფელით გათვალისწინებული მიმართულებები გადანაწილებულია მინისტრსა და მინისტრის 2 მოადგილეს შორის. მსგავსი ან ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ფუნქციების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები არ არის თავმოყრილი მინისტრის ერთი მოადგილის დაქვემდებარებაში. აღნიშნული შესაძლოა გამოწვეული იყოს იმითაც, რომ ხშირად მოადგილეებისათვის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას გათვალისწინებულია მათი პროფესიული გამოცდილება და სპეციალიზაცია და არა სტრუქტურული ერთეულების ფუნქციათა მსგავსება.

**მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).**

სასჯელაღსრულების სამინისტროში არ არის შექმნილი კაბინეტი. სასჯელაღსრულების სამინისტროში მინისტრის მრჩეველი და თანაშემწე, ასევე მინისტრის მოადგილის მრჩეველები არიან ადმინისტრაციულ დეპარტამენტში, თუმცა არ შედიან დეპარტამენტის არცერთი სამმართველოს შემადგენლობაში. აღნიშნული განსაზღვრავს მათ თავისუფალ სტატუსს სამინისტროს სისტემაში და ადმინისტრაციული დეპარტამენტისადმი მათი დაქვემდებარების ფორმალურ ხასიათს.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

სასჯელაღსრულების სამინისტრო არის ის ცენტრალური რგოლი, რომელიც, სხვა ფუნქციებთან ერთად, წარმართავს სახელმწიფო პოლიტიკას სასჯელაღსრულების სფეროში, უზრუნველყოფს პენიტენციური დაწესებულებების ორგანიზებასა და მართვას, ზრუნავს დანაშაულის პრევენციასა და მსჯავრდებულთა რესოციალიზაციაზე და უზრუნველყოფს არასაპატიმრო სასჯელის აღსრულებას.<sup>24</sup>

სასჯელაღსრულების სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელებას, სასჯელაღსრულების სამინისტრო, უზრუნველყოფს იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია მისია-მიზნებიდან გამომდინარე. აღნიშნული კი ნიშნავს იმას, რომ სასჯელაღსრულების სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში იკვეთება მისი პრიორიტეტული ამოცანები, მიუხედავად იმისა, რომ რესოციალიზაციისა და არასაპატიმრო სასჯელის აღსრულების საკითხები, როგორც პრიორიტეტული ამოცანა არ არის წარმოდგენილი სასჯელაღსრულების სამინისტროს სტრუქტურაში დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეულის სახით.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

სასჯელაღსრულების სამინისტროს დასაქმებულთა უმეტესი ნაწილი კონცენტრირებულია სწორედ მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელებაზე. პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციასა და მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას შორის თანაფარდობა 31/69-ზეა, რაც ნიშნავს იმას, რომ სამინისტროს მისია/მიზნებიდან გამომდინარე სტრატეგიულ საკითხებზე და პრიორიტეტულ ამოცანებზე იხარჯება მხოლოდ 31%.

---

<sup>24</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 19 ივნისის №275 დადგენილება „საქართველოს სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ ([www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge), 19/06/2015, სარეგისტრაციო კოდი: 100110000.10.003.018660).

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

სასჯელაღსრულების სამინისტროში პირველადი სტრუქტურული ერთეულის სახით შექმნილია 11 დეპარტამენტი და 3 სამსახური. 11 დეპარტამენტიდან სამოქალაქო სამსახურს მიეკუთვნება 7 დეპარტამენტი<sup>25</sup> და 3 სამსახური<sup>26</sup>. სამოქალაქო სამსახურში ყველა დეპარტამენტის უფროსს ჰყავს დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე. 7 დეპარტამენტიდან პრინციპით გათვალისწინებულ სტანდარტს აკმაყოფილებს მხოლოდ 3 დეპარტამენტი (იურიდიული, ლოჯისტიკისა და ადმინისტრაციული დეპარტამენტები), სადაც 4 ან 4-ზე მეტი სამმართველოა და ფუნქციებიც არაერთგვაროვანია.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

სასჯელაღსრულების სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად და სამსახურებად დაყოფის პრაქტიკა, თუმცა არ იკვეთება ერთიანი მიდგომა დასახელებებთან მიმართებით. მაგალითისათვის, მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები - ერთ შემთხვევაში ჩამოყალიბებულია დეპარტამენტად (ადმინისტრაციული, იურიდიული, ლოჯისტიკისა და ეკონომიკური), ხოლო მეორე შემთხვევაში - სამსახურად (ადამიანური რესურსების მართვის, პროტოკოლისა და აუდიტის სამსახურები).

გამოკვეთილია დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფის პრინციპი, თუმცა არსებობს ცალკე მდგომი პირველადი სტრუქტურული ერთეულები, რომელთა შემადგენლობაში არ შედის სამმართველოები (საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტები, ადამიანური რესურსების მართვის, პროტოკოლისა და აუდიტის სამსახურები).

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

<sup>25</sup> ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი, ეკონომიკური დეპარტამენტი, სამედიცინო დეპარტამენტი, ლოჯისტიკის დეპარტამენტი, საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი, საზოგადოებასთან ურთიერთობების დეპარტამენტი.

<sup>26</sup> აუდიტის სამსახური, პროტოკოლის სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური.



შრომით ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით სასჯელადსრულების სამინისტროში არ არის დარღვეული აღნიშნული პრინციპი; სასჯელადსრულების სამინისტროში ამ მხრივ დადებითი ტენდენცია შეიმჩნევა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა წილი შეადგენს მხოლოდ 3%-ს.

## **დანართი 8. საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სამინისტროში რამდენიმე პილიტიკის დეპარტამენტი ფუნქციონირებს, რომლებმაც 2016 წელს განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად სახეცვლილება განიცადეს. კერძოდ, სამინისტროს ძირითადი მიმართულებებით პოლიტიკის შემუშავებაზე ზრუნავს პოპულარიზაციის, რეგიონალური პროგრამებისა და პროექტების მართვის დეპარტამენტის პოპულარიზაციის სამმართველო, ხელოვნებისა და განათლების დეპარტამენტი, კულტურული მემკვიდრეობის დეპარტამენტი და საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტის სტრატეგიული დაგეგმვისა და მონიტორინგის სამმართველო.

აღნიშნული პრინციპის დაცვის კუთხით, რამდენიმე სირთულე გამოიკვეთა. კერძოდ, სამინისტრო განსაკუთრებული ყურადღებას უთმობს ხელოვნების დარგებსა<sup>27</sup> და სახელოვნებო განათლების მიმართულებას. მიუხედავად პრიორიტეტულობისა, სახელოვნებო განათლების სტანდარტი ყურადღების მიღმა რჩება და საქართველოში განათლების სისტემაში მიმდინარე რეფორმაც ამ მიმართულებით ერთიან მიდგომას არ გვთავაზობს. შესაბამისად, სწავლების სტანდარტის დადგენა მინდობილია სსიპ-ებზე.

სამინისტროს სისტემაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სამართლებრივი ფორმით 25 მუზეუმი ფუნქციონირებს. როგორც რესპონდენტებმა აღნიშნეს, 2017 წლის განმავლობაში დაგეგმილია მუზეუმების ოპტიმიზაცია, რის შედეგადაც მუზეუმები თემატურად უნდა გაერთიანდეს და შედეგად, განისაზღვროს სამუზეუმო პოლიტიკა.

ამასთანავე, მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტროში შექმნილია „კულტურის სამინისტროს სტრატეგია 2025“, სტრატეგიის განხორციელების ორწლიანი სამოქმედო გეგმა, არ გამოჰყოფს

---

<sup>27</sup> თეატრალური, კინო, მუსიკალური, სახვითი, ქორეოგრაფიული ხელოვნება, ლიტერატურა და გამომცემლობა.

პრიორიტეტულ მიმართულებაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურულ ერთეულს და ზოგადი ჩანაწერით შემოიფარგლება.<sup>28</sup>

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სსიპ-ების პოლიტიკაც დეპარტამენტებთან კომუნიკაციის საფუძველზე მუშავდება. თუმცა გრძელვადიანი დაგეგმვის პროცესი რთულად მიმდინარეობს სსიპ-ებთან, რაც მათი მრავალფეროვნებითა და დიდი რაოდენობით არის გამოწვეული.

ამასთანავე, მნიშვნელოვანია ის ფაქტორიც, რომ სამინისტროს სისტემაში შემავალი ზოგიერთი სსიპ ასრულებს ისეთ საქმიანობას, რომელიც ადვილად და, შესაძლოა, უფრო ეფექტიანად განახორციელოს კერძო სექტორმა, რაც დამატებით კვლევას საჭიროებს.

გარდა ამისა, სამინისტროს ძალზე სუსტი კავშირი აქვს ამ დაწესებულებებთან, არ უწევს მათ საქმიანობას შინაარსობრივ მეთვალყურეობას. ამასთანავე, სასურველია კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრომ შეისწავლოს მის დაქვემდებარებაში არსებული ხელოვნების სფეროს სსიპ-ები.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტისა და სამმართველოს სახით.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში პრობლემა არ იკვეთება. კერძოდ, მინისტრს ექვემდებარება სტრუქტურული ერთეულების მცირე რაოდენობა - მინისტრის აპარატი 13 საშტატო ერთეულით და შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი 12 საშტატო ერთეულით.

---

<sup>28</sup> კონკრეტულ პრიორიტეტულ მიმართულებაზე პასუხისმგებელ უწყებად და შესაბამისი აქტივობის განმახორციელებელ ერთეულად მითითებულია ზოგადად კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო და არა რომელიმე კონკრეტული სტრუქტურული ერთეული.

მინისტრის კაბინეტში თავმოყრილია საზოგადოებასთან ურთიერთობის, მედია-კომუნიკაციისა და პროტოკოლის სამმართველოები.

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.

სამინისტრო შიდა ორგანიზაციული მოწყობის კუთხით ორდონიანია. მინისტრს ჰყავს 4 მოადგილე, რომელთაგან ერთ-ერთი მინისტრის პირველი მოადგილეა. 2016 წელს განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად, შეიცვალა მინისტრის მოადგილეების საკურატორო სფეროები. კერძოდ, მინისტრის პირველი მოადგილის დაქვემდებარებაში არსებობს მხოლოდ ერთი დეპარტამენტი - პოპულარიზაციის, რეგიონალური პროგრამებისა და პროექტების მართვის. ერთ-ერთი მოადგილის საკურატორო სფეროს წარმოადგენს ხელოვნებისა და განათლების დეპარტამენტი. აღნიშნული გადანაწილება ეწინააღმდეგება ზემოთ აღწერილ პრინციპს, რომელიც ამბობს, რომ მინისტრის მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მიუხედავად აღნიშნული ხარვეზისა, სამინისტრომ რეორგანიზაციის ფარგლებში მოაწესრიგა მხარდამჭერი ერთეულების ერთი მინისტრის მოადგილის ქვეშ თავმოყრის საკითხი, რაც გამოიხატა იურიდიული, ადმინისტრაციული და ფინანსური რესურსების მართვის დეპარტამენტების ერთ საკურატორო სფეროში გაერთიანებით.

რაც შეეხება მეოთხე მინისტრის მოადგილეს, ამ უკანასკნელის მმართველობის სფერო ვრცელდება კულტურული მემკვიდრეობისა და საერთაშორისო ურთიერთობის დეპარტამენტებზე. ფუნქციათა დაუბალანსებელი გადანაწილება ვლინდება მხარდამჭერი პოზიციების დიდი რაოდენობის არსებობით, ძირითად პოლიტიკის ფუნქციებთან მიმართებით.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში არსებობს მინისტრის აპარატი, რომელშიც შესაძლოა მუშაობდნენ მინისტრის და მისი მოადგილეების მრჩეველები და თანაშემწეები და რომლის შემადგენლობაში ფუნქციონირებს მედია-კომუნიკაციის, საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და პროტოკოლის სამმართველოები, რაც ნიშნავს იმას, რომ აღნიშნული პრინციპი დაცულია.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.

კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო არის სწორედ ის ცენტრალური რგოლი, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას კულტურული მემკვიდრეობის, ხელოვნებისა და შემოქმედებითი ინდუსტრიების მიმართულებით.<sup>29</sup>

სამინისტროს პრიორიტეტული მიმართულებებია: კულტურაზე წვდომა და კულტურული მრავალფეროვნება, ცნობიერების ამაღლება და განათლება, კულტურისა და სხვა სფეროების ურთიერთმიმართება, კულტურის დაფინანსება, შემოქმედებითი ინდუსტრიები, კულტურის ინტერნაციონალიზაცია და პოპულარიზაცია.<sup>30</sup> ზემოთ აღნიშნული პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია მისია-მიზნებიდან გამომდინარე. აღნიშნული კი ნიშნავს იმას, რომ სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში ნათლად იკვეთება მისი პრიორიტეტული ამოცანები.

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).

პოლიტიკური და მხარდამჭერი ფუნქციების შემსრულებელი თანამშრომლების თანაფარდობა, სამინისტროს შემთხვევაში, 52/48-ს წარმოადგენს, რაც ერთ-ერთი ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია სამინისტროებს შორის და შესაბამისად შორსაა ოპტიმალური მაჩვენებლისგან. რაც იმას ნიშნავს, რომ სამინისტროს სტრუქტურული ერთეულების უმეტესობა (დეპარტამენტები) მხარდამჭერ ფუნქციებს ასრულებს (მინისტრის აპარატის ჩათვლით).

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

<sup>29</sup> საქართველოს მთავრობის 2010 წლის N197 დადგენილებით დამტკიცებული საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს დებულების მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>30</sup> საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო, კულტურის სტრატეგია 2025, 2016, ხელმისაწვდომია: <http://culturepolicy.gov.ge/getfile/c6ebf2e3-4510-4588-a062-29f438ac1d37.aspx>

ხელმძღვანელი თანამდებობების წილი, თანამშრომლების საერთო რაოდენობასთან მიმართებით შეადგენს 34,17%-ს. იურიდიულ დეპარტამენტში 11 საშტატო თანამდებობა, რომელთაგან 4 მენეჯერულია მენეჯერი (დეპარტამენტის დირექტორი, დირექტორის მოადგილე და 2 სამმართველოს უფროსი); შიდა აუდიტისა და მონიტორინგის დეპარტამენტში 5 მენეჯერული პოზიციაა 12 საშტატო თანამდებობიდან (დეპარტამენტის დირექტორი, დირექტორის 2 მოადგილე და 2 სამმართველოს უფროსი); ხელოვნებისა და განათლების დეპარტამენტში 5 მენეჯერი (დეპარტამენტის დირექტორი, დირექტორის 2 მოადგილე და 2 სამმართველოს უფროსი) და 12 საჯარო მოხელეა დასაქმებული და ა.შ.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად და სამმართველოებად დაყოფის პრაქტიკა და იკვეთება ერთიანი მიდგომა დასახელებებთან მიმართებით.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

ამასთანავე როგორც ზემოთ აღინიშნა, რომ სამინისტროს შტატგარეშე თანამშრომლების საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელი აქვს. შრომითი ხელშეკრულებების წილი, სამინისტროს შტატით გათვალისწინებულ პერსონალთან მიმართებით, შეადგენს 41,66%-ს.

## **დანართი 9. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო**

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

რეორგანიზაციის შედეგად განხორციელებული ცვლილებების გათვალისწინებით, სამინისტრო პოლიტიკის შემუშავებას ახორციელებს მეტწილად საკუთარი სტრუქტურული ერთეულების დახმარებით. შესაბამისად, როგორც წესი, პოლიტიკის შემუშავების ძირითადი ფუნქციები რჩება სამინისტროში.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მნიშვნელოვან როლს თამაშობს სტრატეგიის შემუშავება. ამ პროცესში ძირითადად ჩართულია ევროინტეგრაციის და რეფორმების ხელშეწყობის, ინფრასტრუქტურის პოლიტიკისა და განვითარების პარტნიორებთან ურთიერთობისა და

რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტები.

სამინისტროს, შემუშავებული აქვს რეგიონული განვითარების 2014-2017 წლების სახელმწიფო სტრატეგია, რომელიც არის საშუალოვადიანი სტრატეგიული დოკუმენტი და განსაზღვრავს საქართველოს რეგიონული განვითარების პოლიტიკის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს და ადგენს ქვეყნის მდგრადი განვითარების უზრუნველყოფისათვის საჭირო პირობებს. სირთულე იმაში მდგომარეობს, რომ სტრატეგიის სამოქმედო გეგმა არ არის დამტკიცებული და შესაბამისად, არ იკვეთება კონკრეტულ პრიორიტეტულ მიმართულებაზე პასუხისმგებელი ერთეულები, რაც ხშირად ქმნის კომუნიკაციისა და კოორდინაციის პრობლემას.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ სტრატეგიული დაგეგმვის ნაწილი, რეორგანიზაციამდე გაცილებით ბუნდოვანი იყო. ცვლილებების შემდეგ მკაფიოდ გამოიკვეთა სამინისტროს როლი და ჩართულობა საკითხის პრიორიტეტულად განსაზღვრის ნაწილშიც, რაც ცალსახად დადებითად უნდა შეფასდეს<sup>31</sup>.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სამინისტროში აღნიშნული პრინციპი დარღვეული არ არის. თუმცა, რამდენიმე საკითხი მოითხოვს დაზუსტებას.

კერძოდ, სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ისევე, როგორც საქვეუწყებო დაწესებულება და შპს-ები, ძირითადად სამ მოადგილესთან არიან გადანაწილებული და შესრულებული სამუშაოს კვარტლურ ანგარიშგებას ახდენენ სამინისტროს (მინისტრის) წინაშე. თუმცა, აღნიშნული დამოუკიდებელი დაწესებულებები თემატურად არ არიან გადანაწილებული ფუნქციების მიხედვით. შესაბამისად, ზოგჯერ რთულია იმის დადგენა, სამინისტროს სტრატეგიულ დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი რომელი დეპარტამენტი განუსაზღვრავს მათ პოლიტიკას.

პოლიტიკის შემუშავების პროცესში განსაკუთრებული ავტონომიით გამოირჩევა სსიპ - ვანო ხუხუნიანიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემისა და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი (შემდგომში - ცენტრი). სამინისტროს ერთ-ერთ სტრატეგიულ მიმართულებაზე - ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლება და უწყვეტი სწავლების ხელშეწყობა - პოლიტიკას შეიმუშავებს თავად ცენტრი. ცენტრის დებულების გათვალისწინებით, ევროინტეგრაციის და რეფორმების ხელშეწყობის დეპარტამენტი ახორციელებს

---

<sup>31</sup> მაგალითად, სამინისტროს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს პრიორიტეტულ მიმართულებაზე - მაღალმთიანი რეგიონების მოსახლეობის განვითარება - მომუშავე ერთეული სამინისტროს სტრუქტურაში არ იკვეთებოდა.

აღნიშნული სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგს. თუმცა, რა ფორმით ხდება მონიტორინგის განხორციელება, ან პოლიტიკის შემუშავების ნაწილში როგორ ხდება უფლებამოსილების გადანაწილება, ნათლად არ ჩანს.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სამინისტროს სტრუქტურა წარმოდგენილია მმართველობის ოთხი დონით, რომელიც აერთიანებს მინისტრს, მინისტრის მოადგილეებს, დეპარტამენტებსა და მასში შემავალ სამმართველოებს. არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

აღნიშნული პრინციპი რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შემთხვევაში, გათვალისწინებულია. მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება აპარატი, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, საქვეუწყებო დაწესებულება - საქართველოს საავტომობილო გზების დეპარტამენტი და სსიპ - ვერაზიის სატრანსპორტო დერეფნის საინვესტიციო ფონდი. ამასთანავე, ბუნებრივია, მინისტრი კოორდინაციასა და ზედამხედველობას უწევს თავად მინისტრის სამივე მოადგილის საქმიანობასაც.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

პასუხისმგებლობა პოლიტიკის სფეროში არ არის თანაბრად განაწილებული, რაც კარგად ჩანს ქვემოთმოყვანილი ცხრილიდან:

	მინისტრი	პირველი მოადგილე	მოადგილე	მოადგილე
დეპარტამენტები	2	2	5	-
სამსახურები	-	-	1	-
სსიპ	1	1	-	1

შპს	-	2	1	-
საქვეუწყებო დაწესებულება	1	-	-	-

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

სამინისტროში აღნიშნული ტიპის კაბინეტი ორგანიზაციული მოწყობის ფორმით გვხვდება აპარატის სახელწოდებით. აღნიშნული აპარატი აერთიანებს მინისტრის მრჩეველებს და თანაშემწეებს.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში პრიორიტეტული ფუნქციები სამინისტროს შემთხვევაში ასახულია და შეიძლება ითქვას, რომ პრიორიტეტულ ამოცანებზე პასუხისმგებლობა გადანაწილებულია დეპარტამენტების დონეზე. თუმცა, არ არის ცხადად გამოკვეთილი მობილიზაციისა და სამხედრო გაწვევის საკითხების სამინისტროს მანდატის ქვეშ არსებობის საფუძველი.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

ეს პრინციპი დარღვეულია რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს შემთხვევაში, რადგან სამინისტროში პოლიტიკური და მხარდამჭერი ფუნქციების შემსრულებელი თანამშრომლების თანაფარდობა არის 25,17 % / 74,83 %-თან. ეს იმას ნიშნავს, რომ შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა ნახევარზე მეტი მხარდამჭერ ფუნქციებს ასრულებს.

ინტერვიუებმაც ცხადყო, რომ ძირითადი პოლიტიკაზე მომუშავე დეპარტამენტები მნიშვნელოვნად განიცდიან ადამიანისეული რესურსების ნაკლებობას. მაგალითად, ევროინტეგრაციის რეფორმების ხელშეწყობის დეპარტამენტში დასაქმებულია 9 ადამიანი, რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტში - 12 ადამიანი,



ინფრასტრუქტურის პოლიტიკისა და განვითარების პარტნიორებთან ურთიერთობის დეპარტამენტში - 10 ადამიანი მაშინ, როცა ადმინისტრაციულ დეპარტამენტში მუშაობს 39 ადამიანი.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც **10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.**

ხელმძღვანელი თანამდებობების წილი, თანამშრომლების საერთო რაოდენობასთან მიმართებით შეადგენს 28,48%-ს, რაც შესწავლილ სამინისტროებთან შედარებით მაღალი მაჩვენებელია. დეპარტამენტის უფროსების უმეტესობას ჰყავს მოადგილეები, რაც ზრდის სამინისტროში მენეჯერული პოზიციების რაოდენობას. მაგალითად, ეკონომიკურ დეპარტამენტში 11 საშტატო თანამდებობაა და აქედან 4 მენეჯერულია (დეპარტამენტის უფროსი, უფროსის მოადგილე და 2 სამმართველოს უფროსი); რეგიონებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან ურთიერთობის დეპარტამენტში 12 საშტატო თანამდებობაა, რომელთაგან 4 მენეჯერულია (დეპარტამენტის უფროსი, უფროსის მოადგილე და 2 სამმართველოს უფროსი) და ა.შ.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

სამინისტროში ძირითადად იკვეთება დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფის პრინციპი (არსებობს დეპარტამენტები, რომელთა შემადგენლობაშიც შედის საშუალოდ 2-4 სამმართველო, ზოგიერთ დაპარტამენტში სამმართველოებად დაყოფა არ ხდება). დეპარტამენტების/სამმართველოების ზომა დაუბალანსებელია (ადმინისტრაციული დეპარტამენტი დაკომპლექტებულია 39 თანამშრომლით, მაშინ როდესაც მაგალითად, მობილიზაციისა და სამხედრო სამსახურში გაწვევის კოორდინირების დეპარტამენტში მხოლოდ 6 თანამშრომელია დასაქმებული).

ამასთანავე, უნდა აღინიშნოს, რომ სამინისტროს დაქვემდებარებაში პირველადი სტრუქტურული ერთეულის სახით შეიქმნა სამართლებრივი უზრუნველყოფისა და ადამიანური რესურსების მართვის სამსახური მაშინ, როდესაც სხვა მხარდამჭერი ერთეულები - მაგალითად, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული საკითხების მომწესრიგებელი - დეპარტამენტის სახელით არსებობს. შესაბამისად, მიდგომა არაერთგვაროვანია.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა პროცენტული მაჩვენებელი 8,77 %-ია, რაც ერთ-ერთი საშუალო მაჩვენებელია სხვა სამინისტროებთან მიმართებით და ამასთანავე, მათი გამოყენება ძირითადად ხდება დამხმარე ფუნქციებისათვის, რაც პრობლემას არ უქმნის სამინისტროს ძირითადი ფუნქციების განხორციელებას.

## დანართი 10. სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სპორტის სამინისტროში ცალკეული დარგის - სპორტის და ახალგაზრდულ საქმეთა - პოლიტიკის შემუშავება და სტრატეგიული განვითარება ხდება ძირითადად არსებული საჭიროებებიდან, საერთაშორისო ვალდებულებებიდან ან რეკომენდაციებიდან გამომდინარე. ამასთანავე, სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების პროცესი ფრაგმენტულია და არ აქვს ერთიანი, ფორმალიზებული სახე<sup>32</sup>.

სტრატეგიული დაგეგმვა-განვითარების ფრაგმენტულობა გამოვლინდა, ასევე, პირისპირ ინტერვიუების პროცესში, როდესაც რესპონდენტების უმრავლესობას გაუჭირდა სამინისტროს ერთიან სტრატეგიულ განვითარებასა და დაგეგმვაზე საუბარი და ძირითადად დარგის ცალკეული მიმართულებების ჭრილში მოხდა ამ პროცესის გახილვა.

სამინისტროში პოლიტიკის შემუშავებაზე, პრიორიტეტების განსაზღვრაზე, უკვე არსებული პოლიტიკის ანალიზსა და შეფასებაზე, უშუალოდ პასუხისმგებელია ახალგაზრდულ საქმეთა დეპარტამენტი სპორტის დეპარტამენტთან ერთად. თუმცა, ერთიანი პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტი არ არსებობს.

ახალგაზრდული პოლიტიკის დეპარტამენტს შემუშავებული აქვს დოკუმენტი - „საქართველოს სახელმწიფო ახალგაზრდული პოლიტიკის“ სახით, თუმცა ის საკმაოდ ზოგადია. ინტერვიუების დროს ვერ მოხდა იმ კონკრეტული მიდგომების და მიმართულებების იდენტიფიცირება, რითაც აღნიშნული დეპარტამენტი ხელმძღვანელობს პოლიტიკის დაგეგმვისას.

---

<sup>32</sup> პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრისას სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო იყენებს ისეთ სტრატეგიულ დოკუმენტებს, როგორცაა 2014 წელს დამტკიცებული სტრატეგია - სამოქმედო გეგმა 2015-2020 ასევე საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია - საქართველო 2020 და სხვა პროექტები.

ხსენებული ორი დეპარტამენტის გარდა, პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციების ნაწილზე, საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი პასუხისმგებელი.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სამინისტროს სისტემაში საჯარო სამართლის 6 იურიდიული პირია წარმოდგენილი. თუმცა აღსანიშნავია, რომ კომუნიკაციისა და კოორდინაციის პროცესი ხშირ შემთხვევაში არ არის ფორმალურად დადგინებული და დამოკიდებულია ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზე.

სამინისტროს შესაბამის დეპარტამენტებს ყოველდღიური ურთიერთობა აქვთ სსიპ-ებთან, სადაც მათი კომპეტენციები იკვეთება. თუმცა, რეალურად შეიძლება ითქვას, რომ სსიპ-ების მიერ განხორციელებული საქმიანობის კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი არის არა რომელიმე პოლიტიკის განმსაზღვრელი დეპარტამენტი, არამედ მინისტრი ან/და მინისტრის მოადგილე, რაც სტრუქტურულიდანაც კარგად ჩანს. მაგალითად, სსიპ - ოლიმპიური რეზერვების მზადების ეროვნული ცენტრისა და სსიპ ბავშვთა და ახალგაზრდობის საქმეთა ფონდის შემთხვევაში ეს მინისტრის მოადგილეა.

სსიპ - ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის სახელმწიფო უნივერსიტეტი და სსიპ - საქართველოს ფიზიკური აღზრდის და სპორტის სახელმწიფო კოლეჯი ფორმალურად მინისტრის მოადგილეს ექვემდებარებიან, თუმცა რეალურად საკმაოდ დამოუკიდებლობა არიან და მათი სამინისტროსადმი დაქვემდებარებაც ფორმალურ ხასიათს ატარებს. გამონაკლისს მხოლოდ „სპორტმშენსერვისი“ წარმოადგენს, რომელიც უშუალოდ მინისტრის დაქვემდებარებაშია და ახალ სპორტის სასახლესა და საცურაო აუზს განკარგავს.

სსიპ - საქართველოს ფიზიკური აღზრდის და სპორტის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტი და სსიპ - საქართველოს ფიზიკური აღზრდის და სპორტის სახელმწიფო კოლეჯი საგანმანათლებლო დაწესებულებებს წარმოადგენს და მათი ფუნქციონირებაც შესაძლოა სხვა სამინისტროს დაქვემდებარებაში უფრო ბუნებრივი იქნებოდა. როგორც წესი, ამ სახის საგანმანათლებლო დაწესებულებებს სპორტის სამინისტროსაგან საკმარისი ავტონომია გააჩნიათ და არ საჭიროებენ აკადემიური პროცესების წარმართვაზე ზედამხედველობას.

განსხვავებული სსიპ-ია სპორტის მუზეუმი, რომლის საქმიანობა ძირითადად სხვადასხვა სპორტული ექსპონატების შეგროვება მოძიებით შემოიფარგლება; სასურველია, განხილულ იქნეს მუზეუმის კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს მმართველობაში გადასვლის საკითხი. ამ შემთხვევაში მუზეუმს შეუნარჩუნდებოდა იგივე დატვირთვა, თუმცა ზედამხედველობას მასზე

კულტურის სამინისტრო განახორციელებდა, რაც მათი კომპეტენციის სფეროს განეკუთვნება. ამასთანავე, სწორედ მათ მანდატშია არა ერთი მსგავსი პროფილის დაწესებულება.

სპორტის სამინისტროს სხვა სსიპ-ების (ოლიმპიური რეზერვების მზადების ეროვნული ცენტრი, ბავშვთა და ახალგაზრდობის ცენტრი და ფონდი) საქმიანობა სამინისტროს მანდატს შეესაბამება.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, ასევე ადმინისტრაციული მმართველობის დონე, დეპარტამენტების სახით, რომლებიც თავის მხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

სპორტისა და ახალგაზრდობის მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება აპარატი და შიდა აუდიტის დეპარტამენტი. თუმცა, მას, ასევე, ექვემდებარება შპს „სპორტმშენსერვისი“. შესაბამისად, თუ გავითვალისწინებთ იმასაც, რომ მინისტრი კოორდინაციას უწევს და ზედამხედველობს თავად მინისტრის მოადგილეების საქმიანობას, მის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი ერთეულების რაოდენობა ექვსამდე იზრდება. აღნიშნული თანხვედრაშია პრინციპთან.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა მინისტრს ჰყავს სამი მოადგილე, რომელთაც გადანაწილებული აქვთ საკურატორო სფეროები. თუმცა, საკურატორო სფეროების გადანაწილება დაუბალანსებელია.

მაგალითად, პირველ მოადგილეს ექვემდებარება მხოლოდ ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, ხოლო დანარჩენ ორ მოადგილეს 5-5 სტრუქტურული ერთეული. კერძოდ, მეორე მოადგილეს სამი დეპარტამენტი (ახალგაზრდობის პოლიტიკისა და მართვის დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი და ევროინტეგრაციისა და საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი) და 2

სსიპ - სსიპ ბავშვთა და ახალგაზრდობის ფონდი და სსიპ ბავშვთა და ახალგაზრდობის ცენტრი. მესამეს - სპორტის პოლიტიკის დეპარტამენტი და 4 სსიპ - სპორტის მუზეუმი, საქართველოს ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის უნივერსიტეტი, საქართველოს ფიზიკური აღზრდისა და სპორტის სახელმწიფო საზოგადოებრივი კოლეჯი და ოლიმპიური რეზერვების მზადების ეროვნული ცენტრი.

ამასთანავე, სტრუქტურაში გაბნეულია მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი ერთეულები.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩევლები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

სპორტის სამინისტროში შექმნილია კაბინეტი, რომელშიც წარმოდგენილია საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამმართველო, მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების მრჩევლები და თანაშემწეები. ისინი ასრულებენ სამინისტროს დებულებით განსაზღვრულ ფუნქციებს, პასუხისმგებელი არიან მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სამსახურეობრივი დავალებების შესრულებაზე და დანიშნულებისამებრ მათ ოპერატიულ მიწოდებაზე.

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).

სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში ეს პრინციპი დარღვეულია, რადგან სამინისტრო მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას უზრუნველყოფს შტატით გათვალისწინებულ დასაქმებულთა 63%-ის გამოყენებით.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

სპორტის სამინისტროში მხოლოდ დეპარტამენტის უფროსებს ჰყავდათ მოადგილეები (სულ 6 დეპარტამენტი). ამასთანავე, თითო მოადგილე ჰყავს ყველა დეპარტამენტს, დეპარტამენტის ზომისა და მისი ფუნქციების განურჩევლად. მაგალითად, მინისტრის აპარატს ექვემდებარება

საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამმართველო, მაშინ როდესაც ადმინისტრაციულ დეპარტამენტს 5 (განსხვავებული ფუნქციებით დატვირთული) სამმართველო, თუმცა ორივეს თითო დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე ჰყავს. პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელ ორ დეპარტამენტს (სპორტის პოლიტიკის და მართვის, ასევე ახალგაზრდობის პოლიტიკის და მართვის დეპარტამენტები) კი 2-2 სამმართველო აქვს.

ამასთანავე, სპორტის პოლიტიკისა და მართვის დეპარტამენტში (2 სამმართველო), დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის ფუნქციას ერთ-ერთი სამმართველოს უფროსი ითავსებს.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

სპორტის სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად და სამმართველოებად დაყოფის პრაქტიკა, რაც შესაბამისობაშია პრინციპთან. ეს პრინციპი დარღვეულია მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, კერძოდ - ადამიანისეული რესურსების მართვის ერთეულთან მიმართებით, რომელიც ადმინისტრაციული მმართველობის პირველადი სტრუქტურული ერთეულს წარმოადგენს და ფუნქციონირებს სამმართველოს სახით. დამაბნეველია მისი სახელწოდებაც - საორგანიზაციო უზრუნველყოფისა და რესურსების მართვის სამმართველო.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები ფაქტობრივად ასრულებდნენ შტატით გათვალისწინებული თანამშრომლების ფუნქციებს (საჯარო დაწესებულების მისია-მიზნებიდან გამომდინარე).

## დანართი 11. საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

საგარეო საქმეთა სამინისტროში ხდება დარგის სტრატეგიული დაგეგმვა და შესაბამისი სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავება. სამინისტროს სტრატეგიული დოკუმენტი 2015-2018 წლების საქართველოს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიით განისაზღვრება დიპლომატიური სამსახურის მისია, საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიული მიზნები და ამოცანები (სუვერენტიტეტი და ტერიტორიული მთლიანობა, ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაცია და სხვ.),

საერთაშორისო, მრავალმხრივი და ორმხრივი ურთიერთობების მიმართულებები, საზღვარგარეთ საქართველოს მოქალაქეების უფლებების დაცვა.<sup>33</sup>

საგარეო საქმეთა სამინისტრო განსაზღვრავს საგარეო პოლიტიკის სტრატეგიულ მიმართულებებს და აღნიშნული პროცესი სრულ შესაბამისობაშია პრინციპთან, რადგან სამინისტროს სისტემაში მოქმედი ორივე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მხოლოდ მომსახურების მიმწოდებელია.

გარდა ამისა, ნაკლებად იკვეთება საგარეო საქმეთა სამინისტროს, როგორც ორგანიზაციის, ერთიანი სტრატეგიული დოკუმენტი, რომელიც სამინისტროს ინსტიტუციური განვითარების ხედვას ჩამოაყალიბებდა; შესაბამისად, სამინისტროს ინსტიტუციური გაძლიერების მიზნით უნდა შემუშავდეს სამინისტროს სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების ერთიანი, ფორმალიზებული დოკუმენტი, სადაც დეტალურად იქნება გაწერილი სამინისტროს სტრატეგიული დაგეგმვისა და განვითარების ეტაპები, მასში ჩართულ სუბიექტთა წრე, სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანების განსაზღვრის წესი და სხვ.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

საგარეო საქმეთა სამინისტროს ექვემდებარება მხოლოდ ორი სსიპ-ი. ორივე უზრუნველყოფს მომსახურებას, რომელიც საგარეო საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაში შედის. ორივე სსიპ-ი თავისი ფუნქციებიდან გამომდინარე სრულად შეესაბამება სამინისტროს მანდატს. თუმცა, ნათლად არ იკვეთება ზედამხედველობა სსიპ - საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების თარგმნის ბიუროს მიერ გაწეულ საქმიანობაზე, რაც შესაძლოა გამოწვეული იყოს ამ სსიპ-ის სპეციფიკიდან გამომდინარე.

სსიპ - საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებების თარგმნის ბიურო ეწევა მთარგმნელობით საქმიანობას საგარეო საქმეთა სამინისტროს და სხვა სამინისტროებისთვის და მოქმედებს, როგორც მაკოორდინირებელი ორგანო სახელმწიფო ინსტიტუციებსა და მთარგმნელობითი მომსახურების გამწევ კერძო მიმწოდებლებს შორის.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

საგარეო საქმეთა სამინისტრო შედგება ორი პოლიტიკური და სამი ადმინისტრაციული მმართველობის დონისაგან. მესამე ადმინისტრაციული მმართველობის დონეს, სადაც

<sup>33</sup> იხ. საგარეო პოლიტიკის სტრატეგია <http://www.mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/ForeignPolicyStrategy.aspx>

დეპარტამენტში შემავალი სამმართველო არის განყოფილებებად ჩაშლილი, ვხვდებით ადმინისტრაციულ დეპარტამენტში. ადმინისტრაციული დეპარტამენტის ოფიციალურ კორესპონდენციაზე მუშაობის სამსახურში 3 განყოფილებაა, რომელთაგან ერთი პასუხისმგებელია საქმისწარმოებაზე, მეორე - დიპლომატიური ფოსტის მიღება-ჩაბარებაზე, ხოლო მესამე - საარქივო საქმიანობის განხორციელებაზე. აღნიშნული სტრუქტურული მოწყობა ნაწილობრივ თანხვედრაშია პრინციპთან, რადგან სამ დონიანი დაყოფა ამ სამსახურში ფუნქციათა მრავალფეროვანი ხასიათის გამო გამონაკლისად შეიძლება ჩაითვალოს.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

საგარეო საქმეთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი არცერთი დაწესებულების ხელმძღვანელი არ იკავებს იმავდროულად მინისტრის მოადგილის თანამდებობას. აქედან გამომდინარე, ამ მხრივ საგარეო საქმეთა სამინისტრო სრულად შეესაბამება პრინციპით წარმოდგენილ მოთხოვნებს.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

საგარეო საქმეთა მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 8 სტრუქტურული ერთეული და მინისტრის 6 მოადგილე, ჯამში 14 ერთეული. მინისტრისთვის ძალზე რთულია ამ რაოდენობის ერთეულების ეფექტიანად მართვა და სათანადო დროის და ყურადღების დათმობა თითოეული სფეროსთვის.<sup>34</sup> შესაბამისად, აღნიშნული პრინციპი სამინისტროს შემთხვევაში არ არის დაცული.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

სამინისტროში საკურატორო სფეროების გადანაწილება ნაწილობრივ არის დაბალანსებული. აღნიშნული განსაკუთრებით შეიმჩნევა ფუნქციების საკურატორო სფეროებში დაჯგუფებისას. დეპარტამენტები, რომლებიც ექვემდებარებიან მინისტრის მოადგილეებს არ არიან დაჯგუფებულნი

---

<sup>34</sup> სლოვენიაში მინისტრს მხოლოდ 7 უშუალოდ დაქვემდებარებული ერთეული ჰყავს, სერბეთში - 8, ალბანეთში - მხოლოდ 5.



ფუნქციათა/საკითხთა ერთგვარობის პრინციპით, ხოლო მხარდამჭერი სტრუქტურული ერთეულები არ არის თავმოყრილი ერთი მოადგილის ქვეშ.

შედარებით მსგავსი ფუნქციების მქონე დეპარტამენტები მინისტრის სხვადასხვა მოადგილეებს ექვემდებარება. მაგალითად, საერთაშორისო ორგანიზაციების დეპარტამენტი და საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების დეპარტამენტი მინისტრის სხვადასხვა მოადგილეებს ექვემდებარება. უსაფრთხოების პოლიტიკის და ევრო-ატლანტიკური ინტეგრაციის დეპარტამენტი მინისტრის სხვა მოადგილეს ექვემდებარება, ევროინტეგრაციის დეპარტამენტი - სხვას, თუმცა, ამ ორ დეპარტამენტს მსგავსი ფუნქციები აქვთ.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

საგარეო საქმეთა სამინისტროში შექმნილია მინისტრის სამდივნო, რომლის ძირითადი ამოცანაა მინისტრის ყოველდღიური საქმიანობის ხელშეწყობა და სამინისტროს კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე მუშაობის კოორდინირება. აღნიშნული კი შესაბამისობაშია წარმოდგენილ პრინციპთან.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

საგარეო საქმეთა სამინისტროს პრიორიტეტული ამოცანები კარგად არის წარმოდგენილი სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია სამინისტროს მისია-მიზნებიდან გამომდინარე. აღნიშნული კი ნიშნავს იმას, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში ნათლად იკვეთება მისი პრიორიტეტული ფუნქციები.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდამჭერა: 70%/30%).**

საგარეო საქმეთა სამინისტროს დაბალანსებული სტრუქტურა აქვს, სხვადასხვა ფუნქციებისთვის პერსონალის გამოყენების თვალსაზრისით. სამინისტროს მისია/მიზნებიდან გამომდინარე სტრატეგიულ საკითხებზე და პრიორიტეტულ ამოცანებზე იხარჯება სამინისტროს 64%. საგარეო

საქმეთა სამინისტრო თითქმის სრულად შეესაბამება პრინციპს და ერთ-ერთი საუკეთესო სამინისტროა, საქართველოს მთავრობაში, ამ თვალსაზრისით.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

საგარეო საქმეთა სამინისტრო „გადატვირთულია“ ზედა იერარქიულ/მენეჯერულ დონეზე. თანამშრომელთა დაახლოებით 30% ხელმძღვანელ თანამდებობებზეა. დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილეების გამოყენება ძალზე ფართოდაა გავრცელებული სამინისტროში, რაც ზრდის მენეჯერების რაოდენობას. სამინისტროს თითქმის ყველა დეპარტამენტს ჰყავს დირექტორის ერთი ან მეტი მოადგილე. საგარეო საქმეთა სამინისტროს საშტატო ნუსხით დამტკიცებულია დეპარტამენტის დირექტორის 28 მოადგილის და სამსახურის უფროსის 1 მოადგილის შტატი, მაშინ როდესაც სამინისტროში ჯამში 19 დეპარტამენტი და 2 სამსახურია. რამდენადაც უმეტეს დეპარტამენტებში საშუალოდ 2 სამმართველოა და მათ ჰყავთ სამმართველოს უფროსები, დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილეების არსებობის საჭიროება არ არის.

მენეჯერული რგოლის სიმრავლის გამო, დახლოებით 3 თანამშრომელზე 1 მენეჯერული პოზიციაა გათვალისწინებული, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. ერთადერთი დეპარტამენტი, რომელიც შეესაბამება პრინციპს და სადაც შესაძლებელია შენარჩუნდეს დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის პოზიცია, არის ადმინისტრაციული დეპარტამენტი, სადაც შედის 5 სამსახური და 3 განყოფილება და ფუნქციებიც კომპლექსურია.

თუმცა, გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს სპეციფიკიდან გამომდინარე მენეჯერულ პოზიციათა სიმრავლე შესაძლოა უკავშირდებოდეს პარიტეტულობის პრინციპს, რაც ამ სამინისტროს შემთხვევაში გამონაკლისად უნდა იქნეს მიჩნეული. ამავდროულად, მიზანშეწონილია გადაიხედოს მხარდამჭერ ერთეულებში ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილის აუცილებლობის საკითხი.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

საგარეო საქმეთა სამინისტროში პირველადი სტრუქტურული ერთეულია დეპარტამენტი, თუმცა ასევე პირველად სტრუქტურულ ერთეულად შექმნილია საიდუმლო საქმისწარმოების

სამმართველო და ინფორმაციული ტექნოლოგიების სამსახური. სამსახური გვხვდება არა მხოლოდ პირველი დონის სტრუქტურულ ერთეულად, არამედ მეორე დონის სტრუქტურულ ერთეულადაც - ადმინისტრაციულ დეპარტამენტში (დეპარტამენტი 5 სამსახურად არის ჩაშლილი). საერთო ტენდენციაა დეპარტამენტების სამმართველოებად დაყოფა.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრინციპიდან გამომდინარე სამინისტროში არ ხდება მხარდამჭერი ფუნქციისა და პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციის ფუნქციის განმახორციელებელი დეპარტამენტების დიფერენცირება, მხარდამჭერის შემთხვევაში - სამსახურის, განყოფილების, ხოლო პოლიტიკის შემუშავების შემთხვევაში - დეპარტამენტის, სამმართველოს სახით.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

საგარეო საქმეთა სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა 17%-ია, ხოლო ფუნქციათა უმეტესობა პრაქტიკულად მსგავსია შტატით გათვალისწინებული თანამშრომლების ძირითადი ფუნქციების.

## დანართი 12. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

იუსტიციის სამინისტროს ინსტიტუციური ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სამინისტროს მასშტაბით პოლიტიკის შემუშავება რიგ საკითხებთან დაკავშირებით<sup>35</sup> არის სამინისტროს არსებითი კომპეტენცია; თუმცა, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებთან მიმართებით, სამინისტროს გააჩნია თავისი ხედვა და დანერგილი პრაქტიკა, რომლის თანახმად, სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ი თავის დროზე კონკრეტული დარგის განვითარების მიზნით შეიქმნა.

შეგვიძლია გამოვყოთ რამდენიმე ძირითადი მიმართულება, რომელზეც სამინისტროს ფარგლებში პოლიტიკის შემუშავებელი სტრუქტურული ერთეულის იდენტიფიცირება რთულია. მაგალითად, მოქალაქეობისა და მიგრაციის საკითხები, სააღსრულებო პოლიტიკა, ინფორმაციული

---

<sup>35</sup> ქართული სამართლის საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებთან, ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციის პოლიტიკის განხორციელება, რიგ საკითხებზე საქართველოს მიერ დასადებ საერთაშორისო ხელშეკრულებათა სამართლებრივი ექსპერტიზა, უცხო ქვეყნის სასამართლოში და არბიტრაჟში წარმომადგენლობა, საერთაშორისო ხელშეკრულებათა და შეთანხმებათა შესრულების უზრუნველყოფა და სხვა.

ტექნოლოგიების განვითარების ხელშეწყობა, მომხარებელთათვის მაღალი ხარისხის მომსახურების გაწევის სტანდარტის შემუშავება, დანაშაულის პრევენციისა და პატიმართა რესოციალიზაცი-რეაბილიტაციის სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავება. ამ მიმართულებებით საქმიანობას სამინისტრო სსიპ-ების დონეზე ახორციელებს.

იუსტიციის სამინისტროს შემთხვევაში გასათვალისწინებელია ისიც, რომ სამინისტროს ძალიან მრავალფეროვანი და მნიშვნელოვანი სფეროები აქვს ჩაბარებული. ამჟამად სამინისტრო პასუხისმგებელია არა მხოლოდ საკანონმდებლო რეფორმებზე, კანონპროექტების შემუშავების წესებზე, რეგულირების ზეგავლენის შეფასებაზე, საერთაშორისო სასამართლოებში ქვეყნის წარდგენაზე და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულებაზე, რაც იუსტიციის სამინისტროს ძირითად უფლებამოსილებას წარმოადგენს ბევრ სხვა სახელმწიფოში, არამედ ელექტრონული მმართველობის დანერგვა, მომსახურების მიწოდების სტანდარტების შემუშავება და სხვა ზემოთ მოყვანილი ფუნქციაც აქ შემოდის. ეს მრავალფეროვნება ბუნებრივია აისახება სამინისტროს აპარატზე.

გარდა ამისა, უნდა აღინიშნოს ის სსიპ-ები, რომელთა საქმიანობა ცდება იუსტიციის სამინისტროს კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებს და შესაბამისად, სამინისტროს აპარატში არ არსებობს მათი პოლიტიკის შემუშავების პოტენციალი. ეს განსაკუთრებით ცხადია იმ სსიპ-ებთან დაკავშირებით, რომლებიც დაკავებულნი არიან მომსახურების მიწოდებით<sup>36</sup> და ტექნოლოგიების განვითარების საკითხებით<sup>37</sup>. იგივე შეიძლება ითქვას აღსრულების ეროვნულ ბიუროსა და ნოტარიუსთა პალატაზე, რომელთა შემთხვევაშიც სამინისტროში არც ერთი დეპარტამენტი არ გეგმვას პოლიტიკას.

იუსტიციის სამინისტროში პოლიტიკის დაგეგმვის ფუნქციის სამინისტროს დონეზე კონცენტრაციის პრობლემა სტრატეგიის დოკუმენტიდანაც ნათლად ჩანს. კერძოდ, საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2016-2019 წლების<sup>38</sup>, ასევე, 2017-2020 წლების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმებში<sup>39</sup> პრიორიტეტულ მიმართულებათა უმრავლესობაზე პასუხისმგებელია სსიპ-ი და არა სამინისტრო - დარგობრივი დეპარტამენტი.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

<sup>36</sup> სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, იუსტიციის სახლი და საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო.

<sup>37</sup> მონაცემთა გაცვლის სააგენტო, Smart Logic.

<sup>38</sup> საქართველოს იუსტიციის მინისტროს 2015 წლის 30 ივნისის N742 ბრძანება.

<sup>39</sup> საქართველოს იუსტიციის მინისტროს 2017 წლის 31 მარტის N327 ბრძანება.

იუსტიციის სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს 11 სსიპ-ი, რომელთა ფუნქციებიც მკაფიოდ არის განსაზღვრული სადამფუძნებლო დოკუმენტებით. თუმცა გარკვეულ შემთხვევებში რჩება ღია კითხვები მათი ფუნქციების სამინისტროს მანდატთან შესაბამისობის კუთხით.

თუ სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულებები ასრულებენ მაკოორდინირებელი სამინისტროს მანდატისგან განსხვავებულ ფუნქციებს, მაშინ გასათვალისწინებელია ასეთი დაწესებულების მანდატის უფრო დეტალური შესწავლა (მაგალითად, IT პოლიტიკის შემუშავების მხარდაჭერა სსიპ-ის მიერ, რომელიც ექვემდებარება იუსტიციის სამინისტროს, როდესაც IT პოლიტიკა არ შედის ამ სამინისტროს მანდატში და არ არსებობს სამინისტროს დეპარტამენტი, რომელიც ასეთ როლს შეასრულებს).

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

იუსტიციის სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტები, რომლებიც თავისმხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

იუსტიციის სამინისტროში ამ მხრივ პრინციპი დარღვეულია. მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 4 სტრუქტურული ერთეული (გენერალური ინსპექცია, შიდა აუდიტის დეპარტამენტი, PR, ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი) და 3 სსიპ-ი (საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტო, საქართველოს ნოტარიუსთა პალატა და აღსრულების ეროვნული ბიურო). მინისტრი საერთო კოორდინაციას უწევს ასევე მინისტრის 4 მოადგილეს.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

იუსტიციის მინისტრს დღეს ჰყავს 4 მოადგილე და მათთვის საკურატორო სფეროების გადანაწილება ნაწილობრივ დაუბალანსებელია.

მინისტრის ერთი მოადგილე ზედამხედველობს მხოლოდ სამ სსიპ-ს მაშინ, როცა სხვა მოადგილე ზედამხედველობს ერთ დეპარტამენტს (ეკონომიკური დეპარტამენტი) და ხუთ სსიპ-ს (იუსტიციის სახლი, იუსტიციის სასწავლო ცენტრი, სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტო, მონაცემთა გაცვლის სააგენტო და „სმართ ლოჯიკი“); ამასთანავე, მინისტრის პირველი მოადგილე ზედამხედველობას უწევს სამინისტროს 6 ძირითად დეპარტამენტს, რომელთაგან ადმინისტრაციული დეპარტამენტის გარდა, ყველა პოლიტიკის შემუშავებელ სტრუქტურულ ერთეულს წარმოადგენს (ანალიტიკური, სამართალშემოქმედების, ხელშეკრულებათა ექსპერტიზისა და სასამართლო წარმომადგენლობის, საერთაშორისო საჯარო სამართლის, ევროკავშირის სამართლის დეპარტამენტები). ადმინისტრაციულ დეპარტამენტს ბუნებრივია არ აქვს დიდი კავშირი პირველი მოადგილის დაქვემდებარებაში არსებულ სხვა დეპარტამენტებთან. გარდა ამისა, მინისტრის ერთ-ერთი მოადგილე ზედამხედველობას უწევს მხოლოდ დარგობრივი პოლიტიკის ორ დეპარტამენტს - არბიტრაჟებსა და უცხო ქვეყნის სასამართლოებში სახელმწიფო წარმომადგენლობის დეპარტამენტი და საერთაშორისო სასამართლოებსი სახელმწიფო წარმომადგენლობის დეპარტამენტი.

ინსტიტუციური ანალიზის ზემოთ მოყვანილი პრინციპიდან გამომდინარე, სასურველია სტრატეგიული მხარდაჭერის ყველა დეპარტამენტის ერთი მოადგილის ქვეშ გაერთიანება.

გარდა რაოდენობრივი დისბალანსისა, სამინისტროში გამოიკვეთა ასევე საკურატორო სფეროთა თემატური გადანაწილების პრობლემაც. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ დარგში კონკრეტული მიმართულებით ამოცანების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, უმჯობესია სტრუქტურული ერთეულები და სსიპ-ები საკურატორო სფეროებში დაჯგუფდნენ ისე, რომ გაადვილდეს კონკრეტულ საკითხზე კოორდინაცია და კომუნიკაცია.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

იუსტიციის სამინისტროში კაბინეტი არ გვხვდება, თუმცა აღნიშნული პრინციპის გათვალისწინებით, რეკომენდებულია ამ ტიპის ორგანიზაციული მოწყობისა და ფუნქციური დატვირთვის სტრუქტურული ერთეულის არსებობა. ეს გამართლებულია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმპლემენტაციის პროცესის ხელშეწყობის აუცილებლობითაც.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.

იუსტიციის სამინისტრო არის სწორად ის ცენტრალური რგოლი, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას სამართალშემოქმედების, კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისა და საზოგადოების მართლშეგნების ამაღლების სფეროში.

სამართალშემოქმედებისა და ქვეყნის ინტერესების სამართლებრივი მხარდაჭერის მიზნით, სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებას და მართვას, მათ შორის, სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის განხორციელებას ახორციელებს საკუთარი აპარატის მეშვეობით. ამ პროცესში დიდი წვლილი უწყებათაშორის საკოორდინაციო საბჭოებს მიუძღვის<sup>40</sup>. სამინისტროს ფუნქცია კი ამ საბჭოების კოორდინაციაა.

პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, ზოგ შემთხვევაში, სამინისტრო დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია მისია-მიზნებიდან გამომდინარე.

მაგრამ პოლიტიკის ზოგი სფეროსთვის არ არსებობს შესაბამისი ერთეულები სამინისტროს აპარატში, რომლებიც ამ სფეროებზე იმუშავებდა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ეს სფეროები გადაცემული აქვს სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს, რაც არ შეესაბამება ინსტიტუციური მოწყობის აღნიშნულ პრინციპს.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

იუსტიციის სამინისტროში არსებული მდგომარეობით პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციაზე სამინისტროს ადამიანური რესურსის 44 % არის მიმართული მაშინ, როცა მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას სამინისტროს აპარატში დასაქმებულთა 56 % ახორციელებს.

ორგანიზაციის ადამიანური რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

<sup>40</sup> მაგალითად შეგვიძლია მოვიყვანოთ სისხლის სამართლის რეფორმაზე მომუშავე საკოორდინაციო საბჭო.

იუსტიციის სამინისტროს აპარატში თანამშრომელთა 25.35% მენეჯერულ პოზიციებზეა დასაქმებული. სამინისტროში ხშირად არის გამოყენებული დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის თანამდებობა, თითოეულ დეპარტამენტში, დიდსა თუ პატარაში და მიუხედავად იმისა, ექვემდებარებათ თუ არა სამმართველოები. ცამეტიდან ექვს დეპარტამენტში, დეპარტამენტის უფროსებთან ერთად, არის უფროსის ორი მოადგილე.

დეპარტამენტებში დაქვემდებარებულ პირებთან შედარებით მაღალია მენეჯერების რიცხვი და ხშირად გვხვდება შეფარდება: 1 მენეჯერი ორ დაქვემდებარებულთან. მაგალითად, მენეჯერული და არამენეჯერული პოზიციების შეფარდება ხელშეკრულებათა ექსპერტიზისა და სასამართლო წარმომადგენლობის დეპარტამენტში - 3:7-თან საერთაშორისო სასამართლოებში სახელმწიფო წარმომადგენლობის დეპარტამენტში 5:9-თან, პრესასა და საზოგადოებასთან ურთიერთობების დეპარტამენტში 5:9-თან და სხვა.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

სამინისტროში სტრუქტურულ ერთეულები წარმოდგენილი არიან დეპარტამენტის სახით, რომლებიც იყოფიან სამმართველოებად. ამ მხრივ სამინისტროში ერთგვაროვანი მიდგომაა ჩამოყალიბებული.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა მაჩვენებელი 12.42%.

### დანართი 13. საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

სამინისტრო, პოლიტიკის შეიმუშავების კუთხით, კონკრეტულ ეტაპზე გამოკვეთილი საჭიროებების მიხედვით მუშაობს. შესაბამისად, შედარებით სუსტად არის განვითარებული სტრატეგიული დაგეგმვის კომპონენტი.

სამინისტრო პერიოდულად ამტკიცებს მოკლევადიან, საშუალოვადიან და გრძელვადიან გეგმებს. თუმცა, საჯაროდ ხელმისაწვდომ სამოქმედო გეგმებში კონკრეტულად განსაზღვრული არ არის, თუ რომელი ერთეულია პასუხისმგებელი კონკრეტულ ამოცანაზე. სტრატეგიული განვითარების



ათწლიანი გეგმა კი ინსტიტუციური ანალიზის განხორციელების დროისათვის შემუშავების პროცესში იყო.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

ენერგეტიკის სამინისტროს შემადგენლობაშია მხოლოდ ერთი სსიპ - ნავთობისა და გაზის სახელმწიფო კომპანია, რომლის ფუნქციებიც მკაფიოდ არის განსაზღვრული და დაკავშირებულია სამინისტროს მანდატთან თუმცა, სუსტია ზედამხედველობა და კონტროლი, რადგან არ არსებობს სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

ენერგეტიკის სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, ასევე ადმინისტრაციული მმართველობის დონე, დეპარტამენტების სახით, რომლებიც თავის მხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

ენერგეტიკის სამინისტროში ამ მხრივ პრინციპი დაცულია. მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 3 სტრუქტურული ერთეული: მინისტრის აპარატი, შიდა აუდიტისა და საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტები. მინისტრი საერთო კოორდინაციას უწევს ასევე მინისტრის 3 მოადგილეს.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

ენერგეტიკის მინისტრს ჰყავს სამი მოადგილე, რომელთაც საკურატორო სფეროები დაუბალანსებლად აქვთ გადანაწილებული. მინისტრის ერთ-ერთ მოადგილეს, რომელიც იმავდროულად სსიპ-ის ზედამხედველობასაც ახორციელებს, ექვემდებარება 3 სტრუქტურული

ერთეული - ადმინისტრაციული, ანალიტიკური და საერთშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტები, რომელთაგან ორი - ანალიტიკური და საერთშორისო ურთიერთობების - პოლიტიკის დეპარტამენტებს წარმოადგენენ; დანარჩენი მოადგილეების შემთხვევაში, ერთს ექვემდებარება 2 დეპარტამენტი - საინვესტიციო პროექტებისა და ენერგეტიკული, მაშინ, როდესაც მეორე მოადგილე მხოლოდ იურიდიულ დეპარტამენტს მართავს. შესაბამისად, საკურატორო სფეროების გადანაწილების პრობლემა ნათლად იკვეთება სამინისტროში.

გარდა ამისა, ენერგეტიკის სამინისტროში მხარდამჭერი ფუნქციები გაბნეულია მოადგილეების საკურატორო სფეროებში და არ არის თავმოყრილი ერთი რომელიმე მოადგილის ქვეშ. მინისტრის ერთ-ერთ მოადგილეს ექვემდებარება მხოლოდ ერთი, სტრატეგიული მხარდაჭერის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული, მაშინ როდესაც ძირითადი დეპარტამენტები დაუბალანსებლად გადანაწილებულია სხვა მოადგილეებზე.

ასევე, არსებობს საკურატორო სფეროთა თემატური გადანაწილების პრობლემაც. აღნიშნული გულისხმობს იმას, რომ დარგში კონკრეტული მიმართულებით ამოცანების ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, უმჯობესია სტრუქტურული ერთეულები და სსიპ-ი საკურატორო სფეროებში დაჯგუფდნენ ისე, რომ გაადვილდეს კონკრეტულ საკითხზე კოორდინაცია და კომუნიკაცია.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩევლები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

ენერგეტიკის სამინისტროში განხორციელებული სტრუქტურული ცვლილების შედეგად, მინისტრის მრჩევლები, რომლებიც შედიოდნენ მინისტრის აპარატის შემადგენლობაში, ცალკე ერთეულში გაერთიანდნენ, სახელწოდებით - მინისტრის მრჩევლები. საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახური დავალებებს ძირითადად აპარატის უფროსისაგან იღებს, შესაბამისად, შესაძლოა განვიხილოთ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის მინისტრის აპარატში გაერთიანების საკითხი, რაც იმას ნიშნავს, რომ კაბინეტის ჩამოყალიბება, რომელიც ასევე მინისტრის მოადგილეებსაც გააერთიანებს, აქტუალურია.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.

ენერგეტიკის სამინისტროში ეს პრინციპი დარღვეულია, რადგან სამინისტროში პოლიტიკის შემუშავება-კოორდინაციაზე სამინისტროს ადამიანური რესურსის 50 %-ია მიმართული და 50 % - მარდამჭერი ფუნქციების განხორციელებაზე.

**ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.**

ენერგეტიკის სამინისტროში მხოლოდ დეპარტამენტის უფროსებს ჰყავთ მოადგილეები. სამინისტროს 4 დეპარტამენტში არსებობს დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია, რაც ზემოთ აღნიშნულ ინსტიტუციური მოწყობის პრინციპს არ შეესაბამება, რადგან ამ დეპარტამენტებში არ შედის კომპლექსური ფუნქციების განმახორციელებელი ქვედანაყოფები და მათი რაოდენობა 4-ს არ აღემატება.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

ენერგეტიკის სამინისტროში მხოლოდ რამდენიმე დეპარტამენტი იყოფა სამმართველოებად. დეპარტამენტების/სამმართველოების ზომა დაუბალანსებელია (მაგალითად, ადმინისტრაციული დეპარტამენტი დაკომპლექტებულია 19 თანამშრომლით, მაშინ როდესაც საინვესტიციო პროექტების დეპარტამენტში მხოლოდ 6 თანამშრომელია).

ამასთანავე, სამინისტროში დეპარტამენტების დონეზეც (მაგ. იურიდიული დეპარტამენტი) სამტატო ნუსხა თანამშრომელს ანიჭებს მრჩევლის სახელწოდებას, მაშინ როცა იმავე იერარქიულ რგოლში, სხვა დეპარტამენტში დასაქმებულ პირს ჰქვია სპეციალისტი. მათი ფუნქციები, როგორც პირისპირ შეხვედრებისას დადგინდა, არ განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა სახელწოდებები განსხვავდება.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

ენერგეტიკის სამინისტროში ეს პრინციპი დაცულია, რადგან შრომითი ხელშეკრულებით ძირითადად დასაქმებულია ტექნიკური პერსონალი (ადმინისტრაციული დეპარტამენტის თანამშრომლები).

## დანართი 14. გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს პოლიტიკის განსაზღვრა და სამოქმედო გეგმების შემუშავება ხშირ შემთხვევაში საერთაშორისო ვალდებულებებთან არის დაკავშირებული, რადგან სამინისტრო ხელმომწერია არაერთი კონვენციის და ნაკისრი აქვს ვალდებულებები არაერთი საერთაშორისო შეთანხმების ფარგლებში. შესაბამისად, სამინისტროს შემუშავებული აქვს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის განვითარების სტრატეგია, რომელიც კონკრეტული ვადის ამოწურვის შემდეგ ახლდება. სამინისტროს სტრატეგიული დოკუმენტები წარმოადგენენ ამ მიმართულებით ქვეყნის განვითარების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის ნაწილს, ძირითადი საშუალოვადიანი სტრატეგიული მიმართულებებისა და კონკრეტული ღონისძიებების ერთობლიობით.

სტრატეგიული დაგეგმვის, ასევე, პოლიტიკის შემუშავების ფუნქციები ძირითადად სამინისტროს მიერ ხორციელდება და არ არის გადაცემული საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებისა და საქვეუწყებო დაწესებულებისთვის, რაც შესაბამისობაშია პრინციპთან. თუმცა, სამინისტროსა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ზომისა და მანდატის შეფარდების გათვალისწინებით, გამოიკვეთა ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრისას სამინისტროს სფეროში მოქმედი სსიპ-ების რესურსის გამოყენების ტენდენცია.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულებების მანდატი შეესაბამება სამინისტროს მანდატს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სსიპ - ეროვნული საშენი მეურნეობა დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხით სარგებლობს, ამასთანავე, მისი ფუნქციები არსებითად არ არის კავშირში სამინისტროს ძირითად საქმიანობასთან.

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, თავისი სტრუქტურული ერთეულებით, აქტიურად არის ჩართული სამინისტროს სისტემაში არსებული სსიპ-ებისთვის პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. კერძოდ, სსიპ-ეროვნული სატყეო სააგენტოს პოლიტიკას ბიომრავალფეროვნებისა და სატყეო პოლიტიკის დეპარტამენტი განსაზღვრავს, მაშინ, როცა გარემოზე ზემოქმედების ნებართვების დეპარტამენტი სამინისტროს სისტემაში არსებულ თითქმის ყველა სსიპ-ის პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესში არის ჩართული. სსიპ - გარემოს ეროვნული

სააგენტო, საქმიანობის მრავალფეროვნებიდან გამომდინარე, სამინისტროს არაერთ სტრუქტურულ ერთეულთან თანამშრომლობს პოლიტიკის განსაზღვრის კუთხით.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სამინისტროში არსებული მმართველობითი დონეები შეესაბამება მოცემულ პრინციპს. სამინისტროში არსებობს ორი პოლიტიკური მმართველობის დონე - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების სახით, და ორი ადმინისტრაციული მმართველობის დონე - დეპარტამენტები, რომლებიც თავისმხრივ ჩაშლილია სამმართველოებად.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, მინისტრს უშუალოდ ექვემდებარება 4 სტრუქტურული ერთეული, მათ შორის, ისეთი მსხვილი და მრავალფუნქციური ერთეულები, როგორებიცაა სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - გარემოსდაცვითი ზედამხედველობის დეპარტამენტი და სსიპ - გარემოს ეროვნული სააგენტო. ამასთანავე, მინისტრი კოორდინაციასა და ზედამხედველობას უწევს თავად მინისტრის 3 მოადგილის საქმიანობასაც.

გარდა ამისა, თუ იმ ფაქტსაც გავითვალისწინებთ, რომ მინისტრი წარმოადგენს დაწესებულების ხელმძღვანელს და მისი პასუხისმგებლობა თითოეული სტრუქტურული ერთეულის მიმართ ისედაც ძალიან მაღალია, უშუალო დაქვემდებარებაში დამატებით 3 დეპარტამენტის, სსიპ-ებისა და სტრატეგიული მნიშვნელობის საქვეუწყებოს არსებობამ, მათზე მეთვალყურეობის ეფექტიანად განხორციელებას შესაძლოა ხელი შეუშალოს.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

მინისტრის 4 მოადგილეზე საკურატორო სფეროების გადანაწილება არ არის დაბალანსებული. ერთი მოადგილის თანამდებობა, ინტერვიუების ჩატარების ეტაპზე ვაკანტური იყო. მინისტრის პირველ მოადგილეს ექვემდებარება 2 სტრუქტურული ერთეული და 2 სსიპ, დანარჩენ 2 მოადგილეზე გადანაწილებულია 2-3 სტრუქტურული ერთეული და 1 სსიპ. ძირითადად, მსხვილი ერთეულები თავმოყრილია მინისტრის საკურატორო სფეროში.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

სამინისტროში ადრე არსებობდა მინისტრის აპარატი, რომელიც, როგორც ინტერვიუების დროს დადგინდა, არ ასრულებდა ამ ერთეულისთვის დამახასიათებელ ფუნქციებს და ძირითადად დაგეგმვის სამსახურს წარმოადგენდა. ეს ფუნქცია რეორგანიზაციის შედეგად გადაეცა ადმინისტრაციული დეპარტამენტის სისტემური მართვისა და ანალიზის სამმართველოს, აპარატი კი გაუქმდა. მიზანშეწონილია, აღდგეს მინისტრის აპარატი და დაკომპლექტდეს ისეთი თანამშრომლებით, რომელთა ფუნქციებიც ძირითადად მინისტრის, როგორც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მხარდაჭერის უზრუნველყოფა იქნება.

სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).

ეს პრინციპი დარღვეულია გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს შემთხვევაში, რადგან სამინისტრო მხარდამჭერი ფუნქციის განხორციელებას უზრუნველყოფს შტატით გათვალისწინებულ თანამშრომელთა დაახლოებით 51%-ის გამოყენებით.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

სამინისტროში გვხვდება როგორც პირველადი სტრუქტურული ერთეულის - დეპარტამენტის, ასევე მეორადი სტრუქტურული ერთეულის - სამმართველოს უფროსის მოადგილის პოზიცია. მენეჯერებული პოზიციების პროცენტული მაჩვენებელია 25%.

სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).

სამინისტროში სტრუქტურული ერთეულები წარმოდგენილი არიან დეპარტამენტის სახით, რომლებიც იყოფიან სამმართველოებად. ამ მხრივ სამინისტროში ერთგვაროვანი მიდგომაა ჩამოყალიბებული.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში ეს პრინციპი დაცულია. სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული თანამშრომლები ძირითადად მხარდაჭერ ფუნქციებს ასრულებენ. კერძოდ, 14 შტატგარეშე თანამშრომელი (მძღოლები, ელექტრიკოსები) მუდმივად არის დასაქმებული, ხოლო 11-ის დაქირავება ხდება გარკვეული პერიოდულობით, ისეთი დროებითი ფუნქციების შესრულების მიზნით, როგორცაა მარაგების კომისიის მხარდაჭერა.

## **დანართი 15. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით**

**გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო**  
**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალმა დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა (შემდგომში, დევნილთა) სამინისტროს მიერ განხორციელებული ფუნქციები ბუნებით ძალიან ახლოს არის სოციალურ საკითხებთან. სამინისტროს ძირითადი ფუნქციაა დევნილების, ლტოლვილების, მიგრანტების, ეკომიგრანტებისა და რეპატრიანტების სოციალური დაცვა და რეინტეგრაცია. ამ მიზნის მისაღწევად სამინისტრო, ზემოაღნიშნულ სუბიექტებს მომსახურებას უწევს სხვადასხვა მიმართულებით, მათ შორის, საარსებო მინიმუმით, თავშესაფრით ან მუდმივი საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფა, განათლებისა და დასაქმების ხელშეწყობის გზით მათ ინტეგრაცია და მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებში უსაფრთხო დაბრუნება, ტერიტორიული მთლიანობის აღდგენის შემთხვევაში.

სამინისტრო უმეტეს თავის ფუნქციას ახორციელებს სხვა სამინისტროებთან ან მათ სსიპ-ებთან თანამშრომლობის გზით. ყველაზე მნიშვნელოვანი პარტნიორი დევნილთა სოციალური დახმარებისა და შემწეობების გაცემის საკითხებში, არის საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სისტემაში მოქმედი სსიპ - სოციალური მომსახურების სააგენტო, რომელიც დევნილთა სამინისტროს მიერ გადაცემული დევნილთა სიების შესაბამისად გაცემს სოციალურ გასაცემელს. მგავსი მჭიდრო თანამშრომლობა აქვს დევნილთა სამინისტროს სხვა სამინისტროებთან თუ სახელმწიფო უწყებებთან მიგრაციისა და თავშესაფრის მამებლებთან დაკავშირებითაც. შესაბამისად, დევნილთა სამინისტროს მანდატი უფრო მეტად სერვისის მიწოდების

უზრუნველყოფით შემოიფარგლება, ვიდრე დამოუკიდებლად, ცალკეული მიმართულებებით პოლიტიკის შემუშავებითა და კოორდინაციით. გარდა ამისა, სამინისტროში სუსტად არის განვითარებული სამინისტროს, როგორც ორგანიზაციის განვითარების კომპონენტი.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

დევნილთა სამინისტროში აღნიშნული პრინციპი ერთი შეხედვით შესაძლოა დაცული იყოს. დევნილთა სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს ერთი სსიპ - დევნილთა საარსებო წყაროებით უზრუნველყოფის სააგენტო. პოლიტიკას დევნილთა საკითხებზე შეიმუშავებს სამინისტროს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული - დევნილთა საკითხების დეპარტამენტი, ხოლო სსიპ კი უზრუნველყოფს შემუშავებული პოლიტიკის განხორციელებას. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ დევნილთა საკითხების დეპარტამენტი და სსიპ ერთსა და იმავე მოადგილის საკურატორო სფეროში შედიან. თუმცა, ინტერვიუებისას გამოიკვეთა, რომ დევნილთა სფეროში პოლიტიკის შემუშავებაზე პასუხისმგებელი დევნილთა საკითხების დეპარტამენტი არ არის სსიპ-ის საქმიანობაზე დარგობრივი და სამსახურებრივი ზედამხედველობის განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეული.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

დევნილთა სამინისტროში არის ორი პოლიტიკური მმართველობის - მინისტრისა და მინისტრის მოადგილის - დონე და 3 ადმინისტრაციული მმართველობის დონე, სადაც დეპარტამენტი/სამსახური დაყოფილია სამმართველოებად, ხოლო სამმართველოები - განყოფილებებად.

შექმნილია ასევე ადმინისტრაციული მმართველობის მესამე დონე - განყოფილება, რაც შესაძლოა განპირობებული იყოს სტრუქტურული ერთეულების არაერთგვაროვანი და კომპლექსური ფუნქციების არსებობით. განყოფილებები, ერთი შეხედვით, ახორციელებენ სამინისტროს ე.წ. „ფრონტ-ოფისის“ ფუნქციებს. თუმცა, არ არის გამიჯნული ე.წ. „ფრონტ-ოფისისა“ და „ბექ-ოფისის“ ფუნქციები.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**



დევნილთა სამინისტროს სისტემაში მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი არ იკავებს იმავდროულად მინისტრის მოადგილის თანმდებობას. აქედან გამომდინარე, ამ მხრივ დევნილთა სამინისტრო სრულად შეესაბამება პრინციპით წარმოდგენილ მოთხოვნებს.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

მინისტრს, გარდა მინისტრის კაბინეტისა, ექვემდებარება 3 სტრუქტურული ერთეული. მინისტრის ზედამხედველობს ასევე მინისტრის 4 მოადგილეს. ჯამში მინისტრს ექვემდებარება 7 ერთეული, რაც პრინციპთან სრულ შესაბამისობაშია.

**მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.**

მინისტრის ჰყავს 4 მოადგილე. თუმცა, მათი საკურატორო სფეროები არ არის გადანაწილებული ფუნქციათა ანალოგიურობის პრინციპის დაცვით. ასევე, ძალიან განსხვავებულია სამუშაოს ხასიათი და მოცულობა. ერთ-ერთი მოადგილე პასუხისმგებელია 3 დეპარტამენტსა და ერთ სსიპ-ზე. მეორე – 4 დეპარტამენტზე, ხოლო დანარჩენი ორიდან თითოეული 2 დეპარტამენტზე. ასევე დარღვეულია პრინციპი, რომლის მიხედვითაც დეპარტამენტები, რომლებიც ასრულებენ მსგავს ფუნქციებს უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს. გარდა ამისა, მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულები არ არის თავმოყრილი ერთი მოადგილის საკურატორო სფეროში.

**მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).**

დევნილთა სამინისტროში შექმნილია მინისტრის კაბინეტი, რომლის შემადგენლობაშიც შედიან მინისტრისა და მინისტრის მოადგილეების მრჩეველები და თანაშემწეები, რაც სრულ შესაბამისობაშია პრინციპთან.

**პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.**

დევნილთა სამინისტრო პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელებას უზრუნველყოფს იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია მისია-მიზნებიდან გამომდინარე. აღნიშნული კი ნიშნავს იმას, რომ სამინისტროს ორგანიზაციულ მოწყობაში იკვეთება მისი პრიორიტეტული ამოცანები.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

სამინისტროს შტატით გათვალისწინებულ ერთეულთა მეტი ნაწილი, კერძოდ დაახლოებით 68%, მხარდამჭერი ფუნქციის განმახორციელებელია, რაც შესაძლოა გამოწვეული იყოს იმითაც, რომ დევნილთა სამინისტროს პორტფელით გათვალისწინებული მიმართულებები, თავისი არსით, უფრო მეტად ორიენტირებულია ისეთი მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელებაზე, როგორცაა დევნილების, მიგრანტების, თავშესაფრის მაძიებლების, ეკომიგრანტებისა და რეპატრიანტებისათვის სხვადასხვა მომსახურების გაწევა. აქედან გამომდინარე, სამინისტროში პრინციპით შემოთავაზებული თანაფარდობა დარღვეულია.

**ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.**

დევნილთა სამინისტროში აქტიურად გამოიყენება როგორც დეპარტამენტის უფროსის, ისე სამმართველოს უფროსის მოადგილის თანამდებობები, მიუხედავად სტრუქტურული ერთეულების სიდიდისა და ფუნქციათა კომპლექსურობის ხარისხისა. მაგალითად, იურიდიულ დეპარტამენტში დასაქმებულია 13 თანამშრომელი, აქედან 6 მენეჯერია. დეპარტამენტში შექმნილია, როგორც დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის, ისე ორივე სამმართველოს უფროსის მოადგილის თანამდებობა. შედეგად შეფარდება, დეპარტამენტის მენეჯერულ რგოლსა და დაქვემდებარებული თანამშრომლებს შორის, არის თითქმის 1/2-თან. მსგავსი სიტუაციაა შიდა აუდიტის, ეკომიგრანტთა საკითხებისა და მიგრაციის, რეპატრიაციისა და ლტოლვილთა საკითხების დეპარტამენტებში, სადაც დეპარტამენტის მენეჯერულ რგოლსა და დაქვემდებარებული თანამშრომლებს შორის შეფარდება დაახლოებით 1/1.8-სთან არის.

პირველად და მეორად სტრუქტურულ ერთეულებში, დეპარტამენტისა და სამმართველოს უფროსების თანამდებობების არსებობის პირობებში, მმართველი თანამდებობების დამატება

ზრდის მენეჯერულ რგოლებს, რამაც შესაძლოა შექმნას დამატებითი იერარქიული და ბიუროკრატიული ბარიერები გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და შეაფერხოს დაწესებულების ეფექტიანი ფუნქციონირება. გარდა ამისა, მენეჯერული პოზიციების ზრდა ყოველთვის არის დაკავშირებული ფინანსური რესურსის ხარჯვასთან.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

დევნილთა სამინისტროში დამკვიდრებულია სტრუქტურულ ერთეულთა დეპარტამენტებად დაყოფის პრაქტიკა, როგორც ძირითადი, ისე მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი სტრუქტურული ერთეულებისთვის. გამოკვეთილია დეპარტამენტების სამმართველოებად, ხოლო სამმართველოების განყოფილებებად დაყოფის პრაქტიკაც.

თუმცა, უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ ამ პრინციპის მიხედვით სამინისტროში არ ხდება მხარდამჭერი ფუნქციისა და პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციის განმახორციელებელი ერთეულების დიფერენცირება, მხარდამჭერის შემთხვევაში - სამსახურის (განყოფილების), ხოლო პოლიტიკის შემუშავების შემთხვევაში - დეპარტამენტის (სამმართველოს) სახით.

ნათლად არ იკვეთება, თუ რა მიზნით ხდება სამმართველოების განყოფილებებად დაყოფა, რადგან სამინისტროში არსებობს როგორც სამმართველოების შემადგენლობაში მყოფი განყოფილებები, ისე განცალკევებული განყოფილება - საქართველოს ტერიტორიული მთლიანობისათვის ბრძოლებში უგზო-უკვლოდ დაკარგულ მებრძოლთა მოძებნისა და მათი ოჯახის წევრების უფლებების დაცვის განყოფილება, რომელიც არ შედის არცერთი სტრუქტურული ერთეულის შემადგენლობაში. ნაკლებად არის დაბალანსებული ასევე სტრუქტურული ერთეულების ზომაც.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

დევნილთა სამინისტროში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ თანამშრომლებთან მიმართებით პრინციპი დარღვეული არ არის და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობაც საშუალოზე დაბალია და შეადგენს 7%-ს.

## **დანართი 16. საქართველოს სახელმწიფო მინისტრების აპარატები**

**სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითებში**

სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითებში (შემდგომში, ევროინტეგრაციის) მინისტრის აპარატი შეიქმნა ევროკავშირთან და

ჩრდილოატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაციასთან საქართველოს თანამშრომლობის გაღრმავების, მათთან სრული პოლიტიკური, სამართლებრივი, სამხედრო, ეკონომიკური და კულტურული ინტეგრაციის ხელშეწყობისა და სახელმწიფო უწყებებისა და სამსახურების ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაციისა და მონიტორინგის განხორციელების მიზნით.

სახელმწიფო მინისტრს ჰყავს სამი მოადგილე. მინისტრის თითოეული მოადგილეს ქვემდებარება ორ-ორი დეპარტამენტი, მათ შორის მხარდამჭერი ფუნქციების განმახორციელებელი დეპარტამენტები თავმოყრილია ერთი მოადგილის საკურატორო სფეროში. მინისტრის აპარატში ხელმძღვანელ თანამდებობაზე მყოფ პირთა მაჩვენებელი 50%-ზე მეტია, რაც ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია, არამარტო სახელმწიფო მინისტრის აპარატების, არამედ ყველა სხვა სამინისტროს მაჩვენებლებთან შედარებით.

ევროკავშირთან და ნატოსთან ინტეგრაციის საკითხებზე მუშაობს 28 თანამშრომელი (შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა ჩათვლით), ხოლო საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და სტრატეგიული კომუნიკაციის საკითხებზე - 9 თანამშრომელი (შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა ჩათვლით). ევროინტეგრაციის მინისტრის აპარატი ფუნქციებს ახორციელებს სამი მიმართულებით:

1. ევროკავშირთან ინტეგრაციის საქმიანობის კოორდინაცია;
2. ნატოსთან ინტეგრაციის საქმიანობის კოორდინაცია;
3. სტრატეგიული კომუნიკაცია და საზოგადოებასთან ურთიერთობა ევროკავშირში და ნატოში გაწევრიანების საკითხებზე.

ევროკავშირთან ინტეგრაციის საქმიანობის კოორდინაციის მინისტრის აპარატთან ერთად მუშაობს, ასევე, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია ასევე, საგარეო საქმეთა სამინისტროს ევროკავშირთან ინტეგრაციის დეპარტამენტს. თუმცა, ამ უკანასკნელს აქვს უფრო პოლიტიკური და დიპლომატიური დატვირთვა. შესაბამისად, ადვილია მისი გარდაქმნა სამთავრობო „ჰაბად“ ევროკავშირთან ინტეგრაციის საკითხებში. განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ მის ურთიერთობას დიპლომატიურ კორპუსთან.

ევროკავშირთან ინტეგრაციის საქმიანობის კოორდინაციის მიმართულებით მნიშვნელოვანია, ასევე, ევროკავშირის დახმარების კოორდინაციის მიმართულება, რომელსაც ახორციელებს ევროკავშირის დახმარების კოორდინაციის დეპარტამენტი (7 შტატით გათვალისწინებული თანამშრომელი და 1 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული). აღნიშნული ფუნქცია შესაძლოა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის პოლიტიკური ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტის ფუნქციების მსგავსი იყოს.

დარჩენილი ორი მიმართულება - ნატოსთან ინტეგრაციის საქმიანობის კოორდინაცია და სტრატეგიული კომუნიკაცია ევროკავშირსა და ნატოში გაწვრიანების თაობაზე - ფუნქციურად ასევე გვხვდება ორ სამინისტროში. თავდაცვის სამინისტროს საერთაშორისო ურთიერთობებისა და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის დეპარტამენტში. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი როლი აქვს. ასევე, საგარეო საქმეთა სამინისტროს უსაფრთხოების პოლიტიკისა და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის დეპარტამენტის ნატოს სამმართველოში. საგარეო საქმეთა სამინისტრო პასუხისმგებელია საგარეო კოორდინაციასა და საერთაშორისო მხარდაჭერის მოპოვებაზე, ხოლო ევროინტეგრაციის მინისტრის აპარატი კი - ქვეყნის შიგნით უწყებათაშორისი საქმიანობის კოორდინაციასა და საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე.

მესამე სტრატეგიული და საზოგადოებასთან კომუნიკაციის მიმართულება ხორციელდება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთან - ნატოსა და ევროკავშირის საინფორმაციო ცენტრთან ერთად, სადაც დასაქმებულია 17 თანამშრომელი. აღნიშნული ფუნქცია, ევროპული და ევროატლანტიკური ინტეგრაციის კოორდინაციის ფუნქციის რომელიმე სამინისტროსთან გაერთიანების შემთხვევაში, უნდა გადაეცეს შესაბამის სამინისტროს.

ამასთანავე, მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება, სახელმწიფო მინისტრის აპარატისათვის შესაძლებელია უზრუნველყოს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ და შესაბამისად, სასურველია მთავრობის ადმინისტრაციასთან და საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან ამ მიმართულებით დამატებითი კომუნიკაცია.

### **შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი**

შერიგების მინისტრის სპეციალური მანდატის შემოღების აუცილებლობა გამოიწვია საქართველოს უახლესმა წარსულმა. სახელმწიფო მინისტრის აპარატის მიერ ამოცანები ორი მიმართულებით ხორციელდება. პირველი მიმართულება არის ოკუპირებულ ტერიტორიებზე მცხოვრები მოსახლეობის საქართველოს სახელმწიფოებრივ სივრცეში რეინტეგრაცია, იძულებით გადაადგილებული პირების და მათი შთამომავლების დაბრუნების ხელშეწყობა, ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ჰუმანიტარული, სოციალურ-ეკონომიკური და ნდობის გაღრმავების მიმართულებით განსახორციელებელი პროექტების ხელშეწყობა და კოორდინაცია. ხოლო მეორე მიმართულება ეხება ეთნიკური უმცირესობების სამოქალაქო ინტეგრაციის ხელშეწყობის, ეთნიკური უმცირესობებით მჭიდროდ დასახლებულ რეგიონებში შესაბამისი პროექტების განხორციელების საკითხებს.

მინისტრის აპარატის თანამშრომელთა მხოლოდ 36% ახორციელებს პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციას, ხოლო თანამშრომელთა 64% უზრუნველყოფს მხარდამჭერი ფუნქციების შესრულებას. მაგალითად, ასევე, მენეჯერული პოზიციების რაოდენობაც შემსრულებელ

თანამდებობებთან შედარებით. სამინისტროს აპარატის თანამშრომელთაგან 32% მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული.

## დანართი 17. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო<sup>41</sup>

**სამინისტრომ უნდა შეიმუშავოს პოლიტიკა, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულებებმა უნდა განახორციელონ აღნიშნული პოლიტიკა.**

შინაგან საქმეთა სამინისტროს მისია-მიზნებიდან გამომდინარე პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა და შემუშავება არის სამინისტროს კომპეტენცია; სამინისტრო შეიმუშავებს პოლიტიკას, ხოლო სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულებები პასუხისმგებელი არიან აღნიშნული პოლიტიკის აღსრულებაზე.

ამასთანავე, შინაგან საქმეთა სამინისტროში, განიხილებოდა შინაგან საქმეთა სამინისტროსაგან სახელმწიფო უსაფრთხოების სტრუქტურების გამოყოფის და სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის დამოუკიდებლად ფუნქციონირების შემდეგ, დაიწყო მუშაობა სამინისტროს სტრატეგიულ განვითარებაზე. კერძოდ, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება მოკლევადიანი სტრატეგიის შემუშავების შესახებ. შესაბამისად, დროულად ვერ მოხერხებოდა მუშაობის დაწყება გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავებაზე. სტრატეგიას ცალკე, დანართის სახით, არ გააჩნდა სამოქმედო გეგმა, რადგან თავად სტრატეგიული დოკუმენტი განსაზღვრავდა აქტივობებს და მონიტორინგის შესაბამის მექანიზმს. 2014 წელს, მნიშვნელოვანი სტრუქტურული ცვლილებების ფონზე, შინაგან საქმეთა სამინისტრომ შეიმუშავა ახალი სტრატეგიული დოკუმენტი. მიმდინარეობს მუშაობა შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემის განვითარების გრძელვადიანი სტრატეგიისა და მისი შესრულების მონიტორინგის განმახორციელებელი სამოქმედო გეგმის შექმნაზე, რომელშიც განსაზღვრული იქნება შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრატეგიული მნიშვნელობის ამოცანები 2017-2021 წლებისათვის.

**სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულების მანდატი უნდა შეესაბამებოდეს სამინისტროს მანდატს. სამინისტრო სამსახურებრივ ზედამხედველობას უნდა უწევდეს მის სისტემაში შემავალ დაწესებულებათა საქმიანობას შესაბამისი პოლიტიკის დეპარტამენტის საშუალებით.**

შინაგან საქმეთა სამინისტროს სისტემაში მოქმედებს 7 სსიპ, რომელთა მანდატი შეესაბამება სამინისტროს მანდატს და თანხვედრაშია სამინისტროს მისიასა და მიზნებთან. სამინისტროს

---

<sup>41</sup> გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობისა და ახალი კანონის გავრცელების მიზნებისათვის, შინაგან საქმეთა სამინისტრო წარმოადგენს გამონაკლისს, ინსტიტუციური ანალიზის პროცესი და წინამდებარე ანგარიში დაეყრდნო სამინისტროს მიერ მოწოდებულ ინფორმაციას.

სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულებების სამსახურებრივ ზედამხედველობას უზრუნველყოფს სამინისტრო. სამინისტროს სისტემაში მოქმედი დაწესებულებების კოორდინაციისა და ანგარიშვალდებულების საკითხი უზრუნველყოფილია ძირითადად მინისტრის მოადგილეების დონეზე.

**საჯარო დაწესებულებებს უნდა ჰქონდეთ მკაფიო ორგანიზაციული სტრუქტურა: სამინისტრო უნდა შედგებოდეს ორი პოლიტიკური (მინისტრი და მოადგილე) და ორი ადმინისტრაციული მმართველობითი დონისაგან (დეპარტამენტი ან სამსახური და სამმართველო ან განყოფილება).**

სამინისტროს სტრუქტურა, თავისი სპეციფიკის გათვალისწინებით, მოიცავს პოლიტიკურ (მინისტრი და მინისტრის მოადგილეები) და ადმინისტრაციულ დონეებს.

ადმინისტრაციული დონის პირველადი სტრუქტურული ერთეული აერთიანებს დეპარტამენტების დირექტორებსა და მოადგილეებს, მათ შორის შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადმინისტრაციული მმართველობის პირველად სტრუქტურულ ერთეულებში სამინისტრო მოიაზრებს, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ხელმძღვანელებს/მოადგილეებს და საქვეუწყებო დაწესებულების ხელმძღვანელს/მოადგილეს (მაღალი მმართველობითი დონე) ხოლო მეორად სტრუქტურულ ერთეულებად - მთავარი სამმართველოს უფროსებს/მოადგილეებს და სამმართველოს უფროსებს/მოადგილეებს (საშუალო მმართველობითი დონე).

დეპარტამენტის დაქვემდებარებაშია როგორც მთავარი სამმართველოები, ასევე სამმართველოები. გარდა ამისა, სამინისტროს ფუნქციიდან გამომდინარე - აწარმოოს ოპერატიული-სამძებრო საქმიანობა - სამინისტროს სტრუქტურაში გათვალისწინებულია დამატებით სამსახურებისა და ქვედანაყოფების არსებობა.

**მიზანშეწონილია, სამინისტროს სისტემაში შემავალი/მოქმედი დაწესებულების ხელმძღვანელი იმავდროულად არ იკავებდეს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.**

სამინისტროს სისტემაში შემავალი დაწესებულებების ხელმძღვანელი არ იკავებს მინისტრის მოადგილის თანამდებობას.

**მინისტრი უნდა ახორციელებდეს მის უფლებამოსილებებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციის გზით; მინისტრი უშუალოდ უნდა ზედამხედველობდეს შეზღუდული რაოდენობის სტრუქტურულ ერთეულებს.**

მინისტრი ახორციელებს მინისტრის მოადგილეების საქმიანობის კოორდინაციას და საერთო ხელმძღვანელობას უწევს სამინისტროს მთელ სისტემას. მინისტრი, სამინისტროს შიდა ბრძანებით, უშუალოდ ხელმძღვანელობს სტრუქტურულ ერთეულებს. თუმცა, საბოლოო ინფორმაცია სტრუქტურული ერთეულების გადანაწილებასთან დაკავშირებით ინსტიტუციური ანალიზის დროს

ვერ იქნა მოწოდებული. სხვადასხვა დროს, მინისტრი უშუალოდ ზედამხედველობდა 19 ერთეულს, მათ შორის 11 ტერიტორიულ ორგანოს. შესაბამისად, აღნიშნული პრინციპი სავარაუდოდ არ არის დაცული.

მინისტრის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს სულ მცირე ორ დეპარტამენტს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს.

მინისტრს ჰყავს პირველი მოადგილე და სამი მოადგილე. მინისტრი თავის მოადგილეებს შორის საკურატორო სფეროებს ანაწილებს პროპორციულად. თუმცა, საკურატორო სფეროების გადანაწილება, განსაკუთრებით კი თემატური მიმართულებებით, ხდება სამინისტროს პრიორიტეტული მიმართულებების გათვალისწინებით. მინისტრის მოადგილეების საკურატორო სფეროებში გაერთიანებულია ის სტრუქტურული ერთეულები, რომელთა შორის კოორდინაცია კრიტიკულად მნიშვნელოვანია კონკრეტული პრიორიტეტული მიმართულებების შესრულებისას. შინაგან საქმეთა მინისტრის ერთი მოადგილის ქვეშ გაერთიანებულია საჯარო დაწესებულების მხარდამჭერი ფუნქციების მქონე სტრუქტურული ერთეულები. პრინციპთან მიმართებით, სამინისტროს შემთხვევაში, უნდა აღინიშნოს, რომ სასურველია საკურატორო სფეროების გადანაწილება ხელს არ უშლიდეს ინსტიტუციურ და ფუნქციურ მდგრადობას.

მინისტრებისა და მათი მოადგილეების საქმიანობის ხელშეწყობის მიზნით, სასურველია შეიქმნას კაბინეტი (აპარატი), რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მათ მიერ ნდობით აღჭურვილი პირებით (მაგ. მრჩეველები, თანაშემწეები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირები). მინისტრსა და მის მოადგილეს შეუძლიათ შექმნან საერთო კაბინეტი (აპარატი).

სამინისტროს სისტემის დანაყოფებს შორის ეფექტიანი კოორდინაციის, მიმდინარე და სამომავლო პროექტების შესახებ ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის და მათი თავსებადობის დადგენის, განვითარების ერთიანი ხედვის ჩამოყალიბებისა და სამომავლო გეგმების განხილვის მიზნით, იმართება საკოორდინაციო შეხვედრა (განვითარების საბჭო). თუმცა, პრინციპით გათვალისწინებული კლასიკური კაბინეტი მინისტრისა და მოადგილეების მრჩეველებისა და თანაშემწეებისათვის არ არის შექმნილი.

პრიორიტეტული ფუნქციები უნდა აისახოს სამინისტროს სტრუქტურულ მოწყობაში (სუბორდინაციის და ადამიანისეული რესურსის თვალსაზრისით), რაც უზრუნველყოფს ეფექტიანობას.



შინაგან საქმეთა სამინისტროს, როგორც ქვეყნის სამართალდამცავი უწყების მიზანია სამართალდარღვევათა რიცხვის შემცირება, მოქალაქეთა მშვიდ და უსაფრთხო გარემოში ცხოვრების უზრუნველყოფა, მათი უფლებების დაცვა. ამ მიზნის მისაღწევად სამინისტროს ამოცანებს განეკუთვნება დანაშაულის პრევენცია, ეფექტიანი რეაგირება, ხარისხიანი მომსახურების გაწევა და საზოგადოებასთან მჭიდრო, ნდობაზე დაფუძნებული ურთიერთობების ჩამოყალიბება. შესაბამისად, აღნიშნული პრიორიტეტული ამოცანები წარმოდგენილია სამინისტროს ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. პრიორიტეტული ამოცანების განხორციელების მიზნით, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, დარგში პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაცია-კონტროლს უზრუნველყოფს სწორედ იმ სტრუქტურული ერთეულების საშუალებით, რომლებიც შექმნილია სამინისტროს მისია-მიზნებიდან გამომდინარე.

თუმცა, ადამიანისეული რესურსების გამოყენების საკითხთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ სამინისტროში არ არის გამიჯნული სამოქალაქო ფუნქციებისა და საპოლიციო ფუნქციების განმახორციელებელი ადამიანისეული რესურსი. შესაბამისად, შესაძლოა ამ მიზეზით გართულდეს პრიორიტეტული ამოცანების ეფექტიანი განხორციელება. ამასთანავე, შესაძლოა სტრუქტურული ერთეულების სიდიდიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილ იქნეს ადამიანისეული რესურსით დაკომპლექტების პრაქტიკის გადახედვა.

**სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქციების განხორციელება უნდა უზრუნველყოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქციების განხორციელება - შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა მხოლოდ 30%-ის გამოყენებით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%).**

სამინისტროს ძირითადი ფუნქციებიდან გამომდინარე, ოპერატიულ-სამმებრო და სხვა საპოლიციო საქმიანობას ახორციელებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელთა რაოდენობის უმრავლესობა (70%-ზე მეტი), რაც სამინისტროს შეფასებით სრულად შეესაბამება სამინისტროს სტრუქტურას. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ გამიჯნული არ არის სამოქალაქო და საპოლიციო ფუნქციების განმახორციელებელი ადამიანისეული რესურსი, რთულია მხოლოდ სამოქალაქო ნაწილში დასაქმებულთა თანაფარდობის განსაზღვრა.

ორგანიზაციის ადამიანისეული რესურსების ეფექტიანად გამოყენებისა და ზედმეტი მმართველობითი რგოლების შექმნის თავიდან აცილების მიზნით, დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის პოზიცია შემოღებულ უნდა იქნეს მხოლოდ: რთული ან/და არაერთგვაროვანი ფუნქციების არსებობისას; სულ მცირე ოთხი ქვედანაყოფის (სამმართველოს) არსებობისას. დეპარტამენტის უფროსის მოადგილე შესაძლებელია არსებობდეს ასევე იმ დეპარტამენტებში, სადაც 10-ზე მეტი თანამშრომელია სამმართველოებში გადანაწილების გარეშე.

დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის პოზიციას ითვალისწინებს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურული ქვედანაყოფები და ტერიტორიული ორგანოები. ამასთან, დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის პოზიცია შინაგან საქმეთა სამინისტროს დანაყოფებში შეიძლება არსებობდეს იმ შემთხვევაშიც, როდესაც სამმართველოების რაოდენობა არ აღემატება სამს. სამინისტროს შეფასებით, შინაგან საქმეთა სამინისტროსთვის საქართველოს კანონმდებლობით დაკისრებული სპეციფიკური და განსაკუთრებული ტიპის ფუნქციების ეფექტიანი აღსრულება მოითხოვს სათანადო მენეჯმენტს, კონტროლის მაღალ ხარისხს, დოკუმენტაციისა და მოსამსახურეთა საქმიანობის მუდმივ შემოწმებას. აღნიშნული განაპირობებს დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილის პოზიციის არსებობის აუცილებლობას.

**სტრუქტურული ერთეულები მკაფიოდ უნდა იყოს დიფერენცირებული (ერთიანი მიდგომა: დასახელებებთან (დეპარტამენტი/სამსახური და სამმართველო/განყოფილება) და დაბალანსებულ ზომასთან მიმართებით).**

შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულებაში 2015 წლის 25 სექტემბრის ცვლილებების შედეგად ჩამოყალიბდა ერთიანი მიდგომა პირველადი სტრუქტურული ერთეულების სახელწოდებებთან დაკავშირებით. სამმართველოებისა და მთავარი სამმართველოების სახით არსებულ პირველად სტრუქტურულ ერთეულებს ეწოდა დეპარტამენტები. გამოკვეთილია დეპარტამენტებისა და სამსახურების მეორადი და მესამე დონის სტრუქტურულ ერთეულებად - სამმართველოებად და განყოფილებებად დაყოფის პრაქტიკაც. არ იკვეთება პრინციპის შესაბამისი მიდგომა პოლიტიკისა და მხარდამჭერი ერთეულების დასახელებებთან მიმართებით. ასევე, არ არის დაბალანსებული სტრუქტურული ერთეულების ზომაც და ხშირ შემთხვევაში შექმნილია დიდი სტრუქტურული ერთეულები.

**შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები უნდა ასრულებდნენ არამუდმივ ან დამხმარე ფუნქციებს.**

სამინისტროს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხი რეგულირდება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები არ ასრულებენ ძირითად ფუნქციებს, არამედ დაკავებულნი არიან არამუდმივი და დამხმარე ფუნქციების შესრულებით.