



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**GOOD GOVERNANCE IN GEORGIA (G3)  
PROGRAM**

## საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და საჯარო სამსახურისთვის გაწეული კონსულტაციის შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები

*მომზადდა როი. ა. ემპერინგემის მიერ*

*აგვისტო, 2014 წელი*

### **შენიშვნა**

ავტორის მიერ გამოთქმული შეხედულებები ამ პუბლიკაციაში, შესაძლებელია არ გამოხატავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ან ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.

## მადლობის წერილი

მინდა აღვნიშნო საჯარო სამსახურის ბიუროს (CSB) დირექტორის, ეკა ქარდავას და მისი თანამშრომლების წვლილი. თუ გავითვალისწინებთ, რომ სახელმწიფო მოხელეებზე გაწეული დანახარჯები დიდი ალბათობით წარმოადგენს საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუჯეტის უდიდეს ნაწილს და ასევე შევფასებთ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გაწეული კონსულტაციისა და მხარდაჭერის ზეგავლენას და მნიშვნელოვნებას - ეს მართლაც დიდი გამოწვევაა. ასევე, მინდა მადლობა გადავუხადო საჯარო სამსახურის ბიუროს საერთაშორისო კონსულტაციებისთვის დათმობილი დროისთვის, რესურსებისთვის და აღნიშნული პროცესისგან მიღებული შედეგებისთვის. საჯარო სამსახურის რეფორმირება ნამდვილად არ არის მარტივი ამოცანა.

ასევე, მადლობას ვუხდით USAID-ის დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამის დირექტორს - მარის მაიკელსონს და ცენტრალური მთავრობის კომპონენტის უფროსს - სოფია გურგენიძეს თანადგომისა და მხარდაჭერისათვის, მთელი საკონსულტაციო პერიოდის განმავლობაში.

განსაკუთრებულ მადლობას ვუხდით ლუიზა მაკაროვას - პროექტის კოორდინატორს. დასაფასებელია მისი მხარდაჭერა და როლი შეხვედრების დაგეგმვაში, კვლევაში და სსიპ-ებთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება-გაერთიანებაში. გმადლობ, ლუიზა!

ასევე, მინდა მაღლიერება გამოვხატო იმ ადამიანების მიმართ, რომელთაც, მიუხედავად დატვირთული სამუშაო გრაფიკისა, გამონახეს დრო ჩემთან შესახვედრად და საკუთარი შეხედულებების გასაზიარებლად.

## ცხრილები

- ცხრილი 1 შეფასების ფაზები
- ცხრილი 2 ინფორმაციული მიმოხილვა სსიპ-ის საჯარო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ
- ცხრილი 3 დასაქმებულთა სტატუსი ეკონომიკური განვითარების და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (OECD) წევრ ქვეყნებში
- ცხრილი 4 რეკომენდებული ალტერნატივები სსიპ-ის თანამშრომელთა კლასიფიკაციისთვის
- ცხრილი 5 საჯარო სამსახურის ღირებულების შემადგენელი ელემენტები

## დიაგრამები

- დიაგრამა 1 სსიპ-ის კონცეპტუალური მმართველობის სისტემის განვითარების ციკლი
- დიაგრამა 2 კარგი დემოკრატიული მმართველობის პრინციპები/სტანდარტები
- დიაგრამა 3 საქართველოს სსიპ-ის მმართველობის და ანგარიშვალდებულების მოდელი
- დიაგრამა 4 ლოგიკური მოდელის ნიმუში
- დიაგრამა 5 ფუნქციური შეფასების სისტემა

# სარჩევი

1. შესავალი.....	13
2. კონსულტაციის მიზნები.....	15
3. მეთოდოლოგია.....	16
4. კონსულტაციის კონცეპტუალური ჩარჩო.....	17
5. სსიპ-ის მსგავს ორგანიზაციებში დასაქმებულთა საჯარო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ ინფორმაციული მიმოხილვა .....	18
6. სსიპ-ების კლასიფიკაციის კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში დასაქმების სტატუსის თვალსაზრისით .....	26
7. რეკომენდაცია სსიპ-ებისთვის მმართველობის სისტემის შექმნის თაობაზე.....	34
8. სსიპ-ების ფუნქციური შეფასების სახელმძღვანელო პრინციპები .....	36
9. სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმა .....	42
10. კონსულტაციის პერიოდში გამართული შეხვედრებიდან მიღებული შედეგები.....	43
11. შეთავაზებული რეკომენდაციები და განხორციელების ვადები.....	46

## მოკლე შინაარსი

აღნიშნული კონსულტაციის გეგმიური შედეგებია:

- 1) სსიპ-ის მსგავსი ორგანიზაციების საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სტატუსის შესახებ საუკეთესო გამოცდილებაზე დაფუძნებული ინფორმაციული დოკუმენტის მომზადება, რომელშიც გათვალისწინებულ იქნება საქართველოში გატარებული საჯარო მმართველობის რეფორმა და შესაბამისად, გაამახვილებს ყურადღებას აღნიშნული რეფორმის ძირითად საკითხებზე.
- 2) მმართველობის სისტემის პირველადი/სამუშაო დოკუმენტის შექმნა, რომელშიც გათვალისწინებულ იქნება საჯარო მმართველობის რეფორმის კონცეფციაში ჩადებული პოლიტიკური განსხვავებები და შესაბამისობაში იქნება სსიპ-ების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობასთან.
- 3) სახელმწიფო დონეზე მოქმედ ორგანიზაციებში ცენტრალური მთავრობის 1-4 რანგის შესაბამისი თანამდებობებისთვის საჯარო სამსახურის სტატუსის თვალსაზრისით სსიპ-ების კლასიფიკაციის კრიტერიუმების შესახებ რეკომენდაციების მომზადება, რომლებიც ასევე უნდა მოიცავდეს სსიპ-ებს რეგიონულ დონეზე.
- 4) სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების გაიდლაინების სამუშაო ვერსიის მომზადება, რომელიც მოიცავს მკაფიოდ განსაზღვრულ სამუშაო კრიტერიუმებს და პროცედურებს სსიპ-ის სტატუსის მქონე ყველა ორგანიზაციისათვის. აღნიშნული ინსტრუქცია მთავრობის მიერ გამოყენებულ იქნება მიმდინარე შეფასების პროცესის განსახორციელებლად.
- 5) სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმის მოთხოვნების შემუშავება და რეკომენდაციის მიცემა. აღნიშნული გეგმა შესაბამისობაში უნდა იყოს მთავრობის მიმდინარე სტრატეგიულ გეგმასთან და მოიცავდეს გრძელვადიან მიზნებს, კონკრეტულ/მოკლევადიან მიზნებს და სამუშაოს შეფასების კრიტერიუმებს.

აღნიშნული კონსულტაცია განსაზღვრულია დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3) პროგრამის სამუშაო გეგმით და აგებულია საჯარო სამსახურის მხარდაჭერის უკვე განხორციელებული ინიციატივებიდან მიღებულ გამოცდილებაზე.

აღნიშნული მიმოხილვა მოიცავს მხოლოდ იმ სსიპ-ებს, რომლებიც უშუალოდ არიან მინისტრის ან პრემიერ-მინისტრის დაქვემდებარებაში და მათზე ვრცელდება ანგარიშვალდებულების პრინციპი. მინისტრის უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფი სსიპ-ის ძირითადი განმასხვავებელი ნიშანი არის, რომ მათი უმეტესობის უფლებამოსილება განისაზღვრება სამინისტროს კანონმდებლობიდან. ზოგიერთ სსიპ-ს, საპატენტო ორგანოს მსგავსად, აქვს დამატებითი კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც უფრო კონკრეტულად განსაზღვრავენ მთავრობის მიერ მათდამი მინიჭებულ უფლებამოსილებასა და როლს.

**კანონმდებლობა და დებულებები, რომლებიც მოცემული ანგარიშის სპეციფიკას შეესაბამება:**

1. სსიპ-ის შექმნა - საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ
2. კადრებით დაკომპლექტება-საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ
3. შრომითი ურთიერთობები-საქართველოს შრომის კოდექსი
4. საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულება

საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროების დაქვემდებარებაში მყოფ 182 სსიპ-ში დასაქმებულია დაახლოებით 45.578 თანამშრომელი, ამას ემატება 2081 სკოლაში დასაქმებული 74.097 თანამშრომელი, 15 პროფესიული სასწავლებელი 427 თანამშრომლით და 20 უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულება 22.311 თანამშრომლით, რაც ჯამში შეადგენს 142.414 თანამშრომელს, მაშინ როცა ცენტრალურ სამთავრობო სტრუქტურებში დასაქმებულთა რიცხვი 5.866-ია.

წინამდებარე ანგარიში წარმოადგენს საჯარო მმართველობის პოლიტიკის კვლევისა და ალტერნატივების ხედვას საქართველოს სსიპ-ებში დასაქმებულთა სტატუსის შესახებ, სხვა ქვეყნების ანალოგიური პრაქტიკის ანალიზით და რეკომენდაციებით.

**შეთავაზებული რეკომენდაციები და განხორციელების ვადები**

რეკომენდაციები და მათი დასაბუთება შეჯამებულია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში:

რეკომენდაცია	პრიორიტეტი ვადები	დასაბუთება
<b>მმართველობის სისტემა</b>		
<p><b>1. მმართველობის საკითხებზე სამუშაო ჯგუფის შექმნა,</b> რომლის შემადგენლობაშიც იქნებიან დაწესებულებების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები, უფლებამოსილი შეიმუშაონ სსიპ-ის მმართველობის სისტემა, რომელიც:</p> <p>ა) მოიცავს სსიპ-ებისთვის</p>	<p><u>დაგეგმვა</u> დაუყოვნებლივ 1 წელი</p> <p><u>დანერგვა</u> შუალედური 2-3 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მმართველობის სისტემაში სახეზეა რამდენიმე ერთმანეთთან დაკავშირებული კომპონენტი, მათ შორის სტრატეგიული, საოპერაციო, ფინანსური, სამართლებრივი, სსიპ-ებს შორის თანამშრომლობის პოლიტიკები და დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაცია (შიდა და გარე), და ასევე ერთმანეთისგან მკაფიოდ გამიჯნული-პოლიტიკური და ბიუროკრატიული პასუხისმგებლობები.</li> <li>• ვიდრე საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი</li> </ul>

<p>საერთო პლატფორმას მათი მმართველობის სისტემის შეფასებისა და გაუმჯობესებისათვის.</p> <p>ბ) განსაზღვრავს, მმართველობის საკითხებზე მომუშავე საბჭოს შექმნის მიზანშეწონილობას.</p> <p>გ) სისტემის ჩამოყალიბებისთანავე, ყველა სსიპ-ისთვის უზრუნველყოს სწავლებები აღნიშნული მოდელის გამოყენებასა და მოქმედების სფეროზე.</p>		<p>კანონი შემუშავების პროცესშია, აღნიშნულ სამუშაო ჯგუფს პარალელურად შეუძლია შეხვედეს, იმსჯელოს და საჭიროებისამებრ შეიტანოს მასში შესაბამისი წვლილი.</p>
<p><b>2.</b> საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონში ნებისმიერი ცვლილება უნდა უნდა მოიცავდეს დამატებითი ანგარიშვალდებულების მოთხოვნებს ადგილობრივ ან საქალაქო დონეზე.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ანგარიშვალდებულების შესახებ დებულებები სახელმწიფო დონესთან შედარებით ბევრად უფრო მოქნილია ადგილობრივ დონეზე.</li> </ul>
<p><b>3.</b> საჯარო სამსახურის ბიუროში რესურსების მხარდაჭერის სტრუქტურული ერთეულის შექმნა, რომლის მიზანი იქნება სსიპ-ებისთვის პროცედურული ხასიათის ინსტრუქციების მიცემა (ჰორიზონტალური), რათა უზრუნველყოფილ იქნას მმართველობის სისტემის ეფექტურობა არსებულ საკითხებზე ინფორმირებით, რჩევებით და მხარდაჭერით.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• შესაბამისობაშია საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილებასთან გააანალიზოს საჯარო სექტორში არსებული მდგომარეობა და მოამზადოს საკანონმდებლო ცვლილებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები.</li> </ul>

<p>4. ადმინისტრირების და ანგარიშვალდებულების მართვის გამარტივების მიზნით, ყველა სკოლის ერთ სსიპ-ად გარდაქმნა.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სკოლები სავარაუდოდ გააგრძელებენ რეგიონულ დონეზე არსებული ანგარიშვალდებულების დაცვას.</li> </ul>
<p><b>სსიპ-ის თანამშრომლები – საჯარო სამსახურში დასაქმება და ადამიანური რესურსებით დაკომპლექტება</b></p>		
<p>5. 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამის პოზიციებზე დასაქმებული სსიპ-ის თანამშრომლების საჯარო მოსამსახურის კატეგორიაში გაერთიანება <b>(სხვა ყველა თანამშრომელი დარჩება მხოლოდ შრომის კოდექსის რეგულირების ქვეშ)</b></p> <p>აღნიშნული ალტერნატივა საჭიროებს ცენტრალური მთავრობის ახალი ანაზღაურების და რანგირების სისტემის ეტაპობრივ დანერგვას სსიპ-ებში.</p> <p><b>დადებითი მხარეები:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• უზრუნველყოფს სისტემას, რომელშიც პროფესიული მომსახურება უმჯობესდება კონკურენციის პირობებში და შესაძლოა გადაცემულ იქნას თანამშრომელთა ჰორიზონტალურად ტრანსფერის ან მივლინების გზით, რაც თავის მხრივ ზრდის საჯარო სექტორში კარიერული განვითარების შესაძლებლობებს.</li> </ul>	<p><b>დაგეგმვა</b> დაუყოვნებლივ 1 წელი</p> <p>ეტაპობრივი დანერგვა 2-3 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• საჭიროებს საჯარო სამსახურის ანაზღაურების და რანგირების სისტემის სსიპ-ის თანამშრომლებზე მორგებას, გარდა სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა.</li> <li>• შედეგად შეიქმნება სამუშაოზე აყვანის და ანაზღაურების თანაბარი პირობები პროფესიონალ კადრებს შორის საქართველოს საჯარო სექტორში.</li> <li>• საჭიროებს საფეხურებრივ მიდგომას სსიპ-ებში ანაზღაურების და რანგირების სისტემის გავრცელებამდე.</li> <li>• საჭიროებს პროცედურას, რომელიც უზრუნველყოფს სამსახურში ხარისხობრივი შეფასების საფუძველზე მიღებისა და დანიშვნისას პოლიტიკური ჩაურევლობის პრინციპის დაცვას, რათა შენარჩუნებულ იქნას კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში შერჩევის პროცესში.</li> <li>• საჭირო გახდება საჯარო სამსახურის კონცეფციაში პროფესიული საჯარო მოხელის განმარტების ცვლილება. ამ განმარტების მიხედვით: „...ამ კატეგორიის მოხელე კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში დაბალი საფეხურიდან და ინაცვლებს მაღალ პოზიციებზე მისი პროფესიონალიზმის, გამოცდილების და სამუშაოს შედეგების შესაბამისად.“ პირებს, რომელთაც გააჩნიათ სსიპ-ის დირექტორის ან დირექტორის</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• კარიერული მობილობის ფუნქციის დამატებამ, საჯარო მოსამსახურის სტატუსის განსაზღვრამ ხარისხობრივი შეფასების სისტემის (merit system) საფუძველზე შესაძლოა შეამციროს კადრების დენადობა არჩევნების შემდგომ.</li> <li>• უფრო მეტად შეესაბამება ევროკავშირის ქვეყნებში არსებულ მიდგომას.</li> <li>• იძლევა უფრო მეტი კონტროლის და სსიპ-ის ანაზღაურების სისტემის და სხვა შრომით პირობებთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირების საშუალებას.</li> </ul> <p><b>უარყოფითი მხარეები:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საჭიროებს საჯარო სამსახურის ბიუროში ადამიანური რესურსების მართვაში სპეციალიზებული პერსონალის რიცხვის ზრდას, ანაზღაურებისა და რანგირების სისტემის დანერგვისა და განხორციელების პროცესში საჭირო რჩევისა და დახმარების გასაწევად.</li> </ul>		<p>მოადგილის თანამდებობრივი მოთხოვნების შესაბამისი უნარები, შესაძლებელია არ ჰქონდეთ კარიერა დაწყებული საჯარო სამსახურში თანამდებობების საფეხურებრივი ცვლილებით, დირექტორის პოზიციამდე.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• შესაძლოა საჭირო გახდეს საგანმანათლებლო და სამედიცინო პერსონალის გაერთიანება ცალკე კანონმდებლობის ქვეშ, თუ მივიჩნევთ, რომ ისინი წარმოადგენენ ძირითადი სერვისების მომწოდებლებს.</li> </ul>
<p><b>6.</b> საჯარო მოსამსახურის შრომის პირობების განსაზღვრა მოცემულ კონცეფციისა და/ან კანონმდებლობის მიხედვით.</p> <p>ა) შრომის პირობების გაუმჯობესება შრომის კოდექსით გასაზღვრულთან შედარებით.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მსჯელობა, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოსამსახურე ხვდება შრომის კოდექსის იურიდიქციაში დამაბნეველია. მაგალითად, თუ შრომის კოდექსით განსაზღვრული კონკრეტული სარგებელი აღემატება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ფარგლებში თანამშრომლის მიერ მიღებულ იმავე სარგებელს, თანამშრომელს ეკუთვნის შრომის</li> </ul>

		<p>კოდექსით მინიჭებული უკეთესი სარგებელი.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საჯარო მოსამსახურის შრომის პირობების გაუმჯობესება საჯარო სექტორს აქცევს სასურველ დამსაქმებლად და გაზრდის კვალიფიციური კადრების ხელმისაწვდომობას.</li> </ul>
<p><b>7.</b> ხარისხობრივი შეფასების პრინციპის (merit principle) განსაზღვრა, როგორც საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის გადახედვის პროცესის ერთ-ერთ კომპონენტი.</p> <p>ა) ხარისხობრივი შეფასების პრინციპის დანერგვის შემდეგ გაადვილდება თანამდებობრივი ვერტიკალური და ჰორიზონტალური, გადაადგილებების, და მივლინებების განხორციელება საჯარო სამსახურში კარიერული შესაძლებლობების ზრდის და საკადრო მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.</p> <p>ბ) საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების პარალელურად საკადრო პოლიტიკის მომზადება და მისი კომუნიკაცია, როგორც მოსალოდნელი საკანონმდებლო აქტის შესაბამისად დასამტკიცებელი რეგულაცია.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p> <p>როგორც კი ახალი კანონი შემუშავდება</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სამუშაოს ხარისხობრივი შეფასების პრინციპი 100 წელზე მეტია კადრების სამსახურში აყვანის საფუძველს წარმოადგენს ევროპისა და თანამეგობრობის ქვეყნებში.</li> <li>• ის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ძლიერი, ნეიტრალური და ეფექტური სამუშაო ძალის შესაქმნელად.</li> <li>• უმეტესწილად, კადრების შერჩევა-დაქირავების პროცესში, კანდიდატის მიერ დარღვევის დაფიქსირების/ეჭვის შეტანის შემთხვევაში, კანონმდებლობა მოიცავს გასაჩივრების მექანიზმს, როგორც ეს მოცემულია კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ.</li> <li>• უნდა გამოვიყენოთ შემდეგი ფორმულირება: შესასრულებელი სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, ხარისხობრივი შეფასების კრიტერიუმები უნდა მოიცავდეს კანდიდატის განათლებას, უნარ-ჩვევებს, ცოდნას გამოცდილებას, სამუშაოს შესრულების შეფასების ისტორიას და საჯარო სექტორში მუშაობის უწყვეტ სტაჟს.</li> </ul>
<p><b>8.</b> სამინისტროებსა და საჯარო სამსახურის ბიუროს შორის თანამშრომლობის</p>	<p>დაუყოვნებლივ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ბევრ კანონმდებლობაში, საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი განსაზღვრულია კანონით - საჯარო მომსახურის დასაქმების და შრომის</li> </ul>

<p>მოდელის უკეთ განსაზღვრა და გაძლიერება.</p> <p>ა)საჯარო სამსახურის მიერ მინისტრის მოადგილეებისათვის გასაგზავნი ოფიციალურად რეგისტრირებული (ნომრით და თარიღით) საკონსულტაციო ბიულეტენის (advisory bulletin) შემუშავება, რომელშიც მოცემული იქნება რჩევები ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის განვითარების შესახებ და წახალისებს სამინისტროებს შექმნან ინტელექტუალური ბაზა პოლიტიკის სახელმძღვანელოს შესაქმნელად.</p>	<p>1 წელი</p>	<p>პირობების რეგულირება, შერჩევა-დაქირავების და დაწინაურების პროცესების ზედამხედველობა და საჯარო სამსახურის ღირებულებების ამაღლება.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციების შესასრულებლად, აუცილებელია გააზრებულ იქნას, რომ ის პასუხისმგებელია ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის განვითარებაზე, ხოლო სამინისტროები - ამ პოლიტიკის განხორციელებაზე, საჭიროების შემთხვევაში საჯარო სამსახურის ბიუროს დახმარებით.</li> </ul>
<p>9. სამინისტროებსა და მათ დაქვემდებარებულ სსიპ-ებს შორის თანამშრომლობის უკეთ განსაზღვრა, გაძლიერება და ფორმალიზება კანონმდებლობაში შესაბამისი ურთიერთობების განსაზღვრით.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ზოგიერთ სსიპ-ს აქვს მხარდაჭერა ადამიანური რესურსების მართვის კუთხით შესაბამისი სამინისტროსგან, ზოგიერთს კი - არა, რაც არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს მათ.</li> <li>• ზემოაღნიშნულის მოსაგვარებლად, შესაძლოა საჭირო გახდეს ადამიანური რესურსების გადაადგილება შესაბამის სამინისტროში, რათა სსიპ-ებს თანაბრობის პრინციპის დაცვით აღმოეჩინოთ მხარდაჭერა.</li> </ul>

**სსიპ-ების ფუნქციური შეფასება**

<p><b>10.</b> საჯარო სამსახურის ღირებულების მოდელის დანერგვა ადნიშნულ ანგარიშში მოცემული მმართველობის და ანგარიშვალდებულების სისტემის ან მსგავსი მოდელის ნაწილის სახით და მისი შეტანა სახელმწიფო პოლიტიკაში.</p> <p>ა) უკავშირდება რა ეს 1-ელ რეკომენდაციას,</p> <p><b>მმართველობის საკითხებზე მომუშავე ჯგუფმა</b> უნდა მოახდინოს ადნიშნული პროცესის ინტეგრირება ანგარიშვალდებულების მოდელში.</p>	<p>დაუყოვნებლივ</p> <p align="center">1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• საჭიროა რომ სსიპ-ებმა იცოდნენ ზუსტად როგორ განსაზღვრონ და გაზომონ შედეგები ამ ან სხვა მსგავსი მოდელის მეშვეობით.</li> <li>• განისაზღვროს თუ რამდენად მაღალია მსგავსი მოდელების ცნობადობა და მოხდეს სწავლებების უზრუნველყოფა მათ დანერგვამდე.</li> <li>• იგივე მოდელი უზრუნველყოფს ერთიან შეფასების კრიტერიუმებს ყველა სსიპ-ისათვის.</li> </ul>
---	--	---

**სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმა**

<p><b>11.</b> ადნიშნულ ანგარიშში მოცემული სამუშაო გეგმის დანერგვა, როგორც მმართველობის და ანგარიშვალდებულების სისტემის ან მსგავსი მოდელის ნაწილის სახით, და მისი სახელმწიფო პოლიტიკაში შეტანა.</p> <p>ა) უკავშირდება რა ეს 1-ელ რეკომენდაციას,</p> <p><b>მმართველობის საკითხებზე</b></p>	<p>დაუყოვნებლივ</p> <p align="center">1 წელი</p>	
--	--	--

<p>მომუშავე ჯგუფმა უნდა მოახდინოს აღნიშნული პროცესის ინტეგრირება ანგარიშვალდებულების მოდელში.</p>		
<p><b>სხვა რეკომენდაციები</b></p>		
<p>12. მოხდეს კონსულტაციების გავლა, რომელიც უზრუნველყოფს რეკომენდაციებს სსიპ-ების შექმნისა და გაუქმების კრიტერიუმებზე.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ბევრ კანონმდებლობაში მკაცრად განსაზღვრულია აუცილებელი კრიტერიუმები სსიპ-ის დასაფუძნებლად. სამომავლო კონსულტაციებში გათვალისწინებულ უნდა იქნას სსიპ-ის დაფუძნებისთვის აუცილებელი საკანონმდებლო კრიტერიუმების შემუშავება.</li> <li>• კრიტერიუმები, რომლებიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სსიპ-ის სტატუსის შენარჩუნების ან გაუქმების საფუძვლის შესაფასებლად.</li> </ul>

## 1. შესავალი

მოცემული ანგარიში მთლიანად ემყარება 2014 წლის 14 ივლისიდან - 9 აგვისტომდე გამართულ დისკუსიებს, USAID-ის პროგრამის „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ (G3) ფარგლებში სხვადასხვა პროექტის გუნდის წევრების და სამთავრობო და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლების ჩართულობით, რომლებიც შერჩეულ იქნენ G3-ის პროგრამის დირექტორის და საჯარო სამსახურის ბიუროს ხელმძღვანელის მიერ.

ანგარიში წარმოადგენს მოკლე მიმოხილვას, საჯარო ადმინისტრირების საჯარო პოლიტიკის გადმოსახედიდან. კონსულტაციისთვის განსაზღვრული 21-დღიანი პერიოდი წარმოადგენს შეზღუდვას და არ იძლევა სიღრმისეული ანალიზის ჩატარების შესაძლებლობას.

საჯარო სამსახურის იურიდიული პირები (სსიპ-ები) წარმოადგენენ შერეული ტიპის დაწესებულებებს სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციის კატეგორიების მახასიათებლებით. ისინი სახელმწიფოს მფლობელობაში არიან, თუმცა მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებლად ახორციელებენ საქმიანობას. მათი უფლებამოსილება განისაზღვრება სამინისტროს კანონმდებლობიდან და უმეტეს შემთხვევაში, ისინი ასრულებენ ფუნქციებს სამინისტროს სახელით.

ტერმინი „სააგენტო“ წარმოადგენს სხვადასხვა ორგანიზაციების სტენოგრამას, რომლებიც არ განეკუთვნებიან მთავრობის ძირითად ორგანოებს. ისინი წარმოადგენენ მთავრობის მიერ დაფუძნებულ იურიდიული პირებს, საჯარო პოლიტიკის განმახორციელებელი ინსტრუმენტის ფუნქციით. ბევრი სააგენტო ისეთ გარემოში ახორციელებს საქმიანობას, სადაც ორგანიზაციას რამდენიმე, ზოგჯერ ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მყოფი მიზნები აქვს. მაგალითად: ფინანსური დამოუკიდებლობა და საჯარო პოლიტიკით განსაზღვრული მიზნების განხორციელება.

ისინი ბევრ სხვადასხვა სექტორში ახორციელებენ საქმიანობას, მათ შორის, ტრანსპორტის, სოფლის მეურნეობის და კულტურის სფეროებში. სხვა სამთავრობო დაწესებულებებთან შედარებით მათ მეტი დამოუკიდებლობა გააჩნიათ, რაც იმას ნიშნავს, რომ საჭიროების შემთხვევაში შეუძლიათ იმოქმედონ კომერციული წესებით. უმეტეს ქვეყნებში დირექტორთა საბჭო ზედამხედველობას უწევს სსიპ-ების მსგავსი ორგანიზაციების მმართველობას და პასუხისმგებლობას აკისრებს ხელმძღვანელობას. მთავრობების უმეტესობა ინარჩუნებს უფლებამოსილებას და გავლენას ახდენს სსიპ-ების მსგავს ორგანიზაციებზე ისეთ საკითხებში, როგორცაა თანამდებობებზე დანიშვნა, ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების ანაზღაურება და გეგმებისა და ბიუჯეტების დამტკიცება.

მიმოხილვა მოიცავს მხოლოდ იმ სსიპ-ებს, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან დარგობრივი მინისტრის ან პრემიერ მინისტრის წინაშე სამთავრობო ანგარიშვალდებულების პრინციპით. დარგობრივი მინისტრების

წინაშე ანგარიშვალდებული სსიპ-ების მთავარი განმასხვავებელი ფაქტორი არის ის, რომ მათი წესდება დამტკიცებულია დამფუძნებელი სამინისტროს მიერ. ზოგიერთ სსიპ-ს, საპატენტო ოფისის მსგავსად, გააჩნია კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც უფრო ვრცლად განსაზღვრავენ მათ როლს მთავრობის სახელით მოქმედებისას.

საბოლოოდ, ისინი წარმოადგენენ საჯარო სექტორის ორგანიზაციებს და აქედან გამომდინარე, უნდა ექვემდებარებოდნენ მთავრობის მიმართ ანგარიშვალდებულების პრინციპს. სსიპ-ები საჯარო დაწესებულებები არიან მიუხედავად იმისა, თუ საიდან იღებენ დაფინანსებას, პარლამენტისგან, სამინისტროსგან, სამთავრობო უწყებისგან თუ რომელიმე კომერციული დაწესებულებისგან; და ეს საშუალებას აძლევს მათ ჰქონდეთ საკუთარი შემოსავალი. ამგვარად, სსიპ-ები მათ საქმიანობასა და რესურსების გამოყენებაზე პასუხისმგებელნი არიან დამფინანსებელი სამინისტროს წინაშე. თითოეული სსიპ-ი ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებელი მინისტრის შუამავლობით.<sup>1</sup>

აღნიშნული საკითხი განხილულია საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირების ჭრილში და არ წარმოადგენს არსებული კანონმდებლობის შესაბამისობის სამართლებრივ ანალიზს. სამართლებრივ ცვლილებებზე რეკომენდაციების შეიმუშავებულ იქნება დამატებითი კონსულტაციის ფარგლებში.

აღნიშნულ მიმოხილვაში შესადარებელ ქვეყნებს წარმოადგენენ გერმანია, გაერთიანებული სამეფო და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) წევრი ქვეყნები.

SIGMA-ს ანგარიში სსიპ-ებთან მიმართებაში განიხილავს ორ საკითხს:<sup>2</sup>

ნამდვილად არსებობს დამოუკიდებელი ორგანოების დაფუძნების საჭიროება? აღნიშნულ კითხვაზე პასუხი ამ კონსულტაციის ფარგლებში არაა გათვალისწინებული, თუმცა შეიძლება ითქვას:

- ა) სსიპ-ებში დასაქმებული პირები იქნებიან მთავრობის თანამშრომლები იმ შემთხვევაში თუ პროგრამა ინიცირებული იქნება შესაბამისი სამინისტროს მიერ
- ბ) ეს ფაქტი გარკვეულწილად მოიაზრებს კრიტერიუმებს, რომლის მიხედვითაც სსიპ-ების თანამშრომლები ჩაითვლებიან საჯარო სამსახურში დასაქმებულებად და აღიქმებიან როგორც პროფესიული საჯარო მოხელეები.

პირველი საკითხი ამ მიმოხილვის ფარგლებს სცდება. მეორე საკითხი, ხაზს უსვამს სსიპ-ებში დასაქმებულთა სტატუსს.

თუ ხელახლა გავიაზრებთ, შესაძლებელია იმის მტკიცება, რომ უფრო მეტად მიზანშეწონილია განისაზღვროს სსიპების დაფუძნების კრიტერიუმები სანამ მოხდება სსიპ-ებში დასაქმებულთა

<sup>1</sup> *Corporate Governance in Central Government Departments* – Cabinet Office – UK – Code of Good Practice, 2011.

<sup>2</sup> *Comments on the Civil Service Reform Concept*, SIGMA, Georgia, March 21, 2014.

კლასიფიკაცია საჯარო მოსამსახურეებად ან საჯარო მოსამსახურის სტატუსის არმქონე მოხელეებად. ქვემოთ მოცემულია სსიპ-ის დაფუძნების კრიტერიუმების განსაზღვრის გზები:

პირველ რიგში უნდა განისაზღვროს საჭიროება ძირითად კრიტერიუმების საფუძველზე:

- ა) ასრულებს თუ არა სსიპ-ი ტექნიკურ ფუნქციას?
- ბ) მისი საქმიანობისთვის აუცილებელია თუ არა პოლიტიკურ მიუკერძოებლობა?
- გ) ესაჭიროება თუ არა სსიპ-ს დამოუკიდებლობა იმისათვის, რომ საქართველოს საჭიროებებზე მორგებული მსგავსი კრიტერიუმები დააკმაყოფილოს?

თუ სსიპ-ი წარმატებით გაივლის ზემოხსენებულ ტესტს, მაშინ მისი შეფასება უნდა მოხდეს უფრო მკაცრად განსაზღვრული კრიტერიუმებით. იგივე გაფილტვრის პროცესი შეიძლება გამოყენებულ იქნას მოქმედი სსიპ-ების ქმედითუნარიანობის განსაზღვრისთვის.

## 2. კონსულტაციის მიზნები

- 1) სსიპ-ის მსგავსი ორგანიზაციების საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სტატუსის შესახებ საუკეთესო გამოცდილებაზე დაფუძნებული ინფორმაციული დოკუმენტის მომზადება, რომელშიც გათვალისწინებულ იქნება საქართველოში გატარებული საჯარო მმართველობის რეფორმა და შესაბამისად, გაამახვილებს ყურადღებას აღნიშნული რეფორმის ძირითად საკითხებზე.
- 2) მმართველობის სისტემის პირველადი/სამუშაო დოკუმენტის შექმნა, რომელშიც გათვალისწინებულ იქნება საჯარო მმართველობის რეფორმის კონცეფციაში ჩადებული პოლიტიკური განსხვავებები და შესაბამისობაში იქნება სსიპ-ების შესახებ საქართველოს კანონმდებლობასთან.
- 3) სახელმწიფო დონეზე მოქმედ ორგანიზაციებში ცენტრალური მთავრობის 1-4 რანგის შესაბამისი თანამდებობებისთვის საჯარო სამსახურის სტატუსის თვალსაზრისით სსიპ-ების კლასიფიკაციის კრიტერიუმების შესახებ რეკომენდაციების მომზადება, რომლებიც ასევე უნდა მოიცავდეს სსიპ-ებს რეგიონულ დონეზე.
- 4) სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების გაიდლაინების სამუშაო ვერსიის მომზადება, რომელიც მოიცავს მკაფიოდ განსაზღვრულ სამუშაო კრიტერიუმებს და პროცედურებს სსიპ-ის სტატუსის მქონე ყველა ორგანიზაციისათვის. აღნიშნული ინსტრუქცია მთავრობის მიერ გამოყენებულ იქნება მიმდინარე შეფასების პროცესის განსახორციელებლად.
- 5) სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმის მოთხოვნების შემუშავება და რეკომენდაციის მიცემა. აღნიშნული გეგმა შესაბამისობაში უნდა იყოს მთავრობის მიმდინარე სტრატეგიულ გეგმასთან და მოიცავდეს გრძელვადიან მიზნებს, კონკრეტულ/მოკლევადიან მიზნებს და სამუშაოს შეფასების კრიტერიუმებს.



6) პრეზენტაციის (Power point) წარდგენა საქართველოს მთავრობის წარმომადგენლებისთვის, მთავრობის სტრუქტურის ფუნქციისა და ფუნქციური შეფასების გაიდლაინებზე დამხმარე მასალების უზრუნველყოფა.

7) მისიის მოკლე ანგარიშის მომზადება USAID-სთვის, რომელშიც აისახება კონსულტაციის მიზანი, მოქმედების სფერო, შინაარსი და შედეგები.

### 3. მეთოდოლოგია

ანგარიშის მიმოხილვისა და რეკომენდაციების პროცესის სახელმძღვანელო პრინციპებია:

- ა) შეფასების პროცესში ინტერვიუების ყველა ეტაპზე დაინტერესებული მხარეების ჩართულობის ხელშეწყობა
- ბ) არსებული ინფორმაციისა და გამოცდილების გათვალისწინება.
- გ) განისაზღვროს რა მუშაობს კარგად და ამ ინფორმაციაზე დაყრდნობით გაუმჯობესდეს საქმიანობის ხარვეზები.

ეს ანგარიში ორიენტირებულია მოქალაქეებზე, რაც გულისხმობს გადასახადების გადამხდელებისთვის, როგორც საჯარო სერვისების საბოლოო მომხმარებლებისთვის და დაინტერესებული მხარეებისთვის მეტი საზოგადოებრივი ღირებულების შექმნას.

#### ცხრილი 1

##### შეფასების ფაზები

ფაზა	21-დღიანი კონსულტაციის ფარგლებში განხორციელებული საქმიანობა
1. სამაგიდო კვლევა	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD-ის წევრ ქვეყნებში, გაერთიანებულ სამეფოში, გერმანიასა და კანადაში მოქმედი მსგავსი დაწესებულებების ორგანიზაციულ მოწყობასა და მართვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება.</li> <li>• სხვა კანონმდებლობებში, მათ შორის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდის (IMF) ფარგლებში, მოქმედი მსგავსი დაწესებულებების მართვასთან დაკავშირებული ლიტერატურის მიმოხილვა.</li> <li>• იურიდიული პირების კლასიფიკაციისათვის ზემოხსენებული ქვეყნებში გამოყენებული მეთოდების მიმოხილვა.</li> </ul>
2. საველე სამუშაოები	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სსიპ-ების დირექტორებთან და მათ მოადგილეებთან ინტერვიუების ჩატარება</li> <li>• საქართველოს აკადემიური სფეროს წარმომადგენლებსა და სამართლის</li> </ul>

	სპეციალისტებთან დისკუსიების გამართვა.
3. წინასწარი შედეგების წარდგენა და ანგარიშზე მუშაობა	<ul style="list-style-type: none"> <li>• დაინტერესებული მხარეების მოსაზრებების გათვალისწინება და წინასწარი ანგარიშის მომზადება USAID-ის მიერ შემდგომი განხილვის მიზნით.</li> <li>• მთავრობის კანცელარიის და საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლებისთვის შედეგებისა და რეკომენდაციების წარდგენა.</li> </ul>
4. მმართველობაში რეკომენდაციების გათვალისწინება ფუნქციური შეფასების განხორციელებისა და სამუშაო გეგმის ჩამოყალიბების მიზნით	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სსიპ-ის ანგარიშვალდებულებისა და მმართველობის სისტემის შექმნა</li> <li>• სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების სისტემის შექმნა.</li> <li>• სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმის მონახაზის შექმნა.</li> </ul>

#### 4. კონსულტაციის კონცეპტუალური ჩარჩო

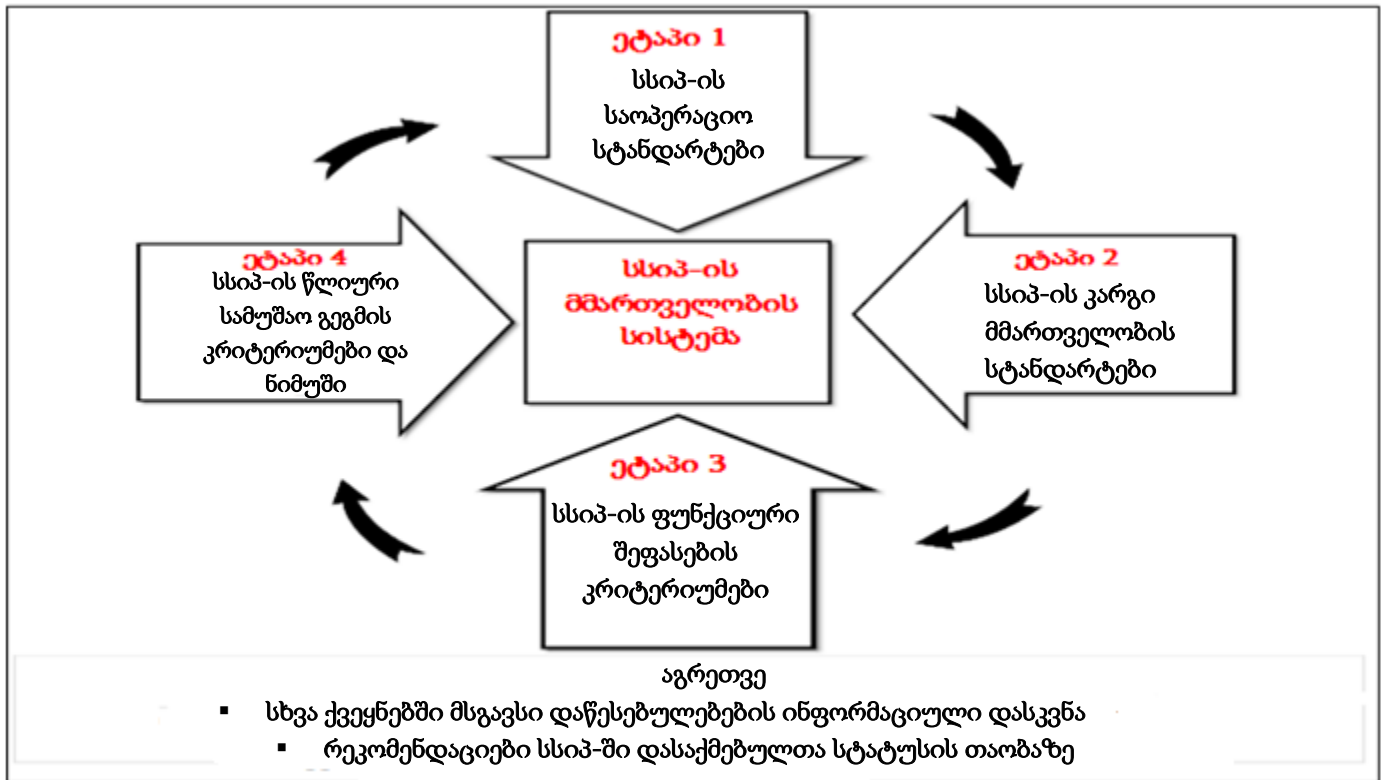
ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო სექტორი მოიცავს დაწესებულებების დიდ რიცხვს, რომლებიც მთავრობის მიერაა შექმნილი თუმცა მთავრობის ორგანოებისგან განცალკევებულ ორგანიზაციებს წარმოადგენენ. მათ ევალებათ ახალი და არსებული ფუნქციების შესრულება, რომლის შესრულებაც ადრე სამთავრობო უწყებებს ევალებოდათ. ამ დაწესებულებების შექმნის ერთი-ერთი მიზეზი შესაძლოა იყოს მოლოდინი იმისა, რომ განცალკევებული დაწესებულებაში მეტი ეფექტიანობის მიღწევას შესაძლებელია. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ დაწესებულებათა ხელმძღვანელობა საჭიროებს დამოუკიდებლობას პროცესების გაბედულად და ინიციატივიანად სამართავად, აუცილებელია ამ დამოუკიდებლობის ეფექტური მმართველობისა და ანგარიშვალდებულების ჩარჩოში მოქცევა.<sup>3</sup>

1-ელ დიაგრამაში მოცემულია კონცეპტუალური ჩარჩო, რომელიც წარმოადგენს სსიპ-ების ეფექტური მმართველობის და ანგარიშვალდებულების განვითარების საფეხურებრივ მიდგომას და აფასებს სსიპ-ების თანამშრომელთა სტატუსის განსაზღვრის საკითხებსა და შესაძლო ალტერნატივებს.

<sup>3</sup> *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*, International Federation of Accountants, 2001.

დიაგრამა 1

სსიპ-ის კონცეპტუალური მმართველობის სისტემის განვითარების ციკლი



5. სსიპ-ის მსგავს ორგანიზაციებში დასაქმებულთა საჯარო მოსამსახურის სტატუსის შესახებ ინფორმაციული მიმოხილვა

ცხრილი 2

სსიპ-ში დასაქმებულთა საჯარო მოსამსახურის სტატუსი
<p><b>ზოგადი ინფორმაცია:</b></p> <p>საქართველოს სხვადასხვა სამინისტროების დაქვემდებარებაში მყოფ 182 სსიპ-ში დასაქმებულია დაახლოებით 45.578 თანამშრომელი, ამას ემატება 2081 სკოლაში დასაქმებული 74.097 თანამშრომელი, 15 პროფესიული სასწავლებელი 427 თანამშრომლით და 20 უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულება 22.311 თანამშრომლით, რაც ჯამში შეადგენს 142.414 თანამშრომელს, მაშინ როცა ცენტრალურ სამთავრობო სტრუქტურებში დასაქმებულთა რიცხვი 5.866-ია.</p> <p><b>კანონმდებლობა და დებულებები, რომლებიც მოცემული მიმოხილვის სპეციფიკას შეესაბამება:</b></p>

1. სსიპ-ის შექმნა - საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ
2. კადრებით დაკომპლექტება - საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ
3. შრომითი ურთიერთობები-საქართველოს შრომის კოდექსი
4. საჯარო სამსახურის ბიუროს დებულება

საჯარო სამსახურის ბიურო (CSB) წარმოადგენს ორგანოს, რომელსაც ევალება საჯარო სამსახურთან დაკავშირებით ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობა და შესაბამისი საქმიანობის კოორდინირება. ბიურო ასევე ვალდებულია მოახდინოს სახელმწიფო უწყებებში ადამიანური რესურსების მართვის კოორდინირება, შეაგროვოს საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციები, მოახდინოს საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობის ანალიზი და შესაბამისი რეკომენდაციები საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგინოს<sup>4</sup>, შესაბამისად - დაკისრებული პასუხისმგებლობა და განსაზღვრული მიზნები ეფექტურად განახორციელოს.<sup>5</sup>

სსიპ-ის შექმნის უფლებამოსილება აღნიშნულია საქართველოს კანონში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ, სადაც მოცემულია სსიპ-ის განმარტება: „ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არის შესაბამისი კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით ან კანონის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით შექმნილი, საკანონმდებლო და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას...“ ქალაქ თბილისში სსიპ-ის დაფუძნების თაობაზე „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებობს სპეციალურად განსაზღვრული ნორმები. კანონი ცხადად განმარტავს მიმართულებებს რომლებიც ეხება ქონებას, უფლებაუნარიანობას, მართვას და წარმომადგენლობას, სახელმწიფო კონტროლს და საქმიანობას, რომელიც საჭიროებს თანხმობას.

საჯარო სამსახურის კონცეფციაში ორი კატეგორიის სსიპ-ია გამოკვეთილი. პირველი, სსიპ-ები, რომლებიც მოექცევიან საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედების ქვეშ (გამონაკლისს წარმოადგენენ რელიგიური ორგანიზაციები და პოლიტიკური პარტიები) და სსიპ-ები, რომლებზედაც მხოლოდ ნაწილობრივ გავრცელდება აღნიშნული კანონი. სსიპ-ების კლასიფიკაციის კრიტერიუმი უნდა იყოს ორგანიზაციაში საჯარო ხელისუფლების (გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება) გადანაწილების ფაქტორი. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი სრულად უნდა გავრცელდეს იმ სსიპ-ებზე, სადაც ადმინისტრაციული უფლებამოსილება დელეგირებულია ვერტიკალურად. ამასთან, სსიპ-ები სადაც ადმინისტრაციული საქმიანობა ჰორიზონტალურადაა დელეგირებული ხელმძღვანელებზე, მხოლოდ ეს პირები უნდა იქნენ მიჩნეული საჯარო მოსამსახურეებად და შესაბამისად, კანონი მხოლოდ მათზე უნდა გავრცელდეს.

ზემოაღნიშნული კონსულტანტის მიერ აღიქმება შემდეგნაირად: პირი საჯარო მოსამსახურედ მოიაზრება თუ იგი დაქირავებულია სსიპ-ში და ახორციელებს მმართველობას გადაწყვეტილებების მიღების დონეზე. სხვა შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიმღები უფლებამოსილი პირის

<sup>4</sup> National Integrity System, Georgia NIS Report, 2011.

დაქვემდებარებაში მყოფ პირთა სტატუსი განისაზღვრება შრომის კოდექსით. ასევე, პირი საჯარო მოსამსახურედ ითვლება თუ იგი უფლებამოსილია ჰორიზონტალური პრინციპით მიიღოს გადაწყვეტილებები სსიპ-ის სახელით.

უნდა აღინიშნოს, რომ იმ შემთხვევაში თუ მათი შრომითი პირობები არაა შესაბამისობაში შრომის კოდექსთან, ზემოაღნიშნულ საჯარო სამსახურის თანამშრომლებზე, საჯარო მოსამსახურის სტატუსთან ერთად ასევე გავრცელდება შრომის კოდექსით გათვალისწინებული ნორმები. სხვა სიტყვებით, თუ შრომის კოდექსის მიხედვით გათვალისწინებული თანამშრომლის სარგებელი უმჯობესია საჯარო მოსამსახურის სარგებელზე, მაშინ აღნიშნულ პირი უფლებამოსილია მიიღოს შრომის კოდექსით გათვალისწინებული სარგებელი.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ OECD-ის არცერთ წევრ ქვეყანაში, გაერთიანებულ სამეფოში, გერმანიაში ან OECD-ის ზოგიერთ არაწევრ და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში საჯარო სამსახურში არ მოიაზრებიან 1-ელ კატეგორიაში გათვალისწინებული თანამშრომლები (დირექტორი და დირექტორის მოადგილე).

2000 წლისთვის სიტუაცია უკვე მკვეთრად განსხვავებული იყო ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში: „ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესობაში, საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულებს აქვთ საჯარო მოსამსახურეების სტატუსი. ეს ნიშნავს რომ მათზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი და არა შრომითი კანონმდებლობა... საჯარო სამსახურის სფერო ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში უცვლელი დარჩა II მსოფლიო ომის შემდეგ, გამონაკლისს წარმოადგენენ იტალია და დანია, რომლებმაც შესაბამისად 1993 და 1969 წლებში შეამცირეს ამ სფეროს ფარგლები; და შვედეთი, რომელმაც 1970-იან წლებში გააფართოვა სფეროს ფარგლები.“<sup>6</sup>

### **კვლევის შედეგები:**

საჯარო სექტორში გაერთიანებულია დასაქმების რეჟიმის დიდი სპექტრი. სამწუხაროდ, არ არსებობს ქვეყნებში საჯარო მოსამსახურის ან საჯარო სამსახურის სტანდარტული განმარტება. სფეროს ორგანიზება განსხვავებულია ქვეყნებს შორის, თუმცა საჯარო სამსახური ზოგადად წარმოადგენს განსხვავებული ტიპის დამსაქმებელ ორგანოს საჯარო სექტორში. (სხვა სიტყვებით, საჯარო მოსამსახურეთა გარდა, არსებობს საჯარო სტრუქტურებში დასაქმებულ თანამშრომელთა მრავალრიცხოვანი ჯგუფები).

### **OECD-ის წევრი ქვეყნები:<sup>7</sup>**

- OECD აერთიანებს გეოპოლიტიკური და სოციო-ეკონომიკური ნიშნით განსხვავებულ ქვეყნებს. წევრები არიან: ავსტრია, ბელგია, ბრაზილია, კანადა, ჩილე, ჩეხეთის რესპუბლიკა, დანია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, გერმანია, საბერძნეთი, უნგრეთი, ისლანდია, ირლანდია, ისრაელი, იტალია, იაპონია, კორეა, მექსიკა, ახალი ზელანდია, ნიდერლანდები, ნორვეგია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუსეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ესპანეთი, შვედეთი, შვეიცარია, თურქეთი, გაერთიანებული სამეფო და ამერიკის შეერთებული შტატები.
- OECD-ის წევრ თითქმის ყველა ქვეყანაში არსებობს კანონმდებლობა, რომელიც გარკვეული

<sup>6</sup> Francesco Cardona, *Scope of the Civil Service*, Seminar at the European Institute of Public Administration, SIGMA, 2000.

<sup>7</sup> *The Scope of the Civil Service in OECD and Select CEE Countries*, World Bank.

თანამშრომლებისთვის საჯარო მოსამსახურის სტატუსს განსაზღვრავს. გამონაკლისს წარმოადგენენ ჩეხეთის რესპუბლიკა, ახალი ზელანდია და შვეიცარია (ჩეხეთის რესპუბლიკასა და ახალ ზელანდიაში საჯარო სექტორის თანამშრომლებზე ვრცელდება შრომითი კანონმდებლობა)

- ქვემოთ მოცემულ ცხრილ 3-ში წარმოდგენილია OECD-ის წევრი ქვეყნების საჯარო სექტორის საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე ან არმქონე თანამშრომელთა ჯგუფები. **არცერთ წევრ ქვეყანას ცენტრალური მთავრობის ადმინისტრაციაში ან საჯარო სამსახურში არ აქვს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებელი ორგანიზაციები (arm's length body) ან/და სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ დამოუკიდებლად მომუშავე ორგანოები (crown agencies), რომლებიც სსიპ-ის მსგავსად ფუნქციონირებენ და ანგარიშვალდებულნი არიან სამინისტროების მიმართ, გარდა ჯანდაცვის, განათლების, და პოლიციის სფეროს თანამშრომლებისა.**

- OECD-ის წევრი და არაწევრი ქვეყნებიდან მხოლოდ ლატვიაში, ნორვეგიასა და გაერთიანებულ სამეფოში საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი და/ან სხვა ცალკეული კანონმდებლობა არ მოიცავს ჯანდაცვის, განათლების და პოლიციის სფეროების თანამშრომლებს. მათი მსგავსი, თუმცა გარკვეულწილად განსხვავებული შრომითი სტატუსის შეთავაზება ნიშნავს, რომ სსიპ-ების მსგავს ორგანიზაციებში დასაქმებულების თითოეული ჯგუფისთვის არსებობს სპეციფიური კანონმდებლობა ან არ არსებობს მათი დასაქმების პირობების განმსაზღვრელი რაიმე სახის საკანონმდებლო ნორმები.

- OECD-ის ზოგიერთ არაწევრ, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, რომელთა შორისაა ალბანეთი, ბულგარეთი, ესტონეთი, ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია და სლოვენია, მხოლოდ ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიას და სლოვენიას აქვთ ცალკე კანონმდებლობა, რომელშიც განსაზღვრულია მსგავსი მაგრამ გარკვეული ნიშნით განსხვავებულ სტატუსს.

- ცხრილი 3 ასევე გვიჩვენებს, რომ სხვა ქვეყნების უმეტესობაში ჯანდაცვის, განათლების და პოლიციის სფეროში დასაქმებულ პირებზე იგივე კანონმდებლობა ვრცელდება, რაც ცენტრალურ მთავრობაში დასაქმებულებზე.

ბევრი წევრი ქვეყანა, რომლებსაც საქართველოს ეკონომიკის მსგავსად განვითარებადი ეკონომიკა აქვს, ასევე მუშაობს საჯარო პოლიტიკის მსგავს საკითხებზე.

### **OECD-ს წევრი ქვეყანა: გერმანია**

ფედერალური კანონმდებლობის მიხედვით, გერმანიის საჯარო ადმინისტრირების სისტემაში ოთხი სხვადასხვა სტატუსი არსებობს: საჯარო მოსამსახურეები, მოსამართლეები, სამხედრო მოსამსახურეები, და ხელშეკრულების ფარგლებში დაქირავებული თანამშრომლები. თუმცა, ამ კვლევის მთავარი საგანი მხოლოდ საჯარო მოსამსახურეთა და საჯარო სტრუქტურებში ხელშეკრულების ფარგლებში დაქირავებულ თანამშრომელთა შორის განსხვავების განსაზღვრაა. გერმანიის ფედერალურ სისტემაში ცენტრალური ადმინისტრაციის როლი განსაზღვრულია მხოლოდ ისეთი ფუნქციურ სფეროებში, რაც ფედერალური სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე ვრცელდება (ე.ი. მთავრობა, შეიარაღებულ ძალები, ცენტრალური შემოსავალი, სასაზღვრო პოლიცია, საზღვაო გზები) რათა განამტკიცოს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მხარეების (Bundeslander) როლი პოლიტიკის შემუშავების, სამართალდაცვის და საგანმანათლებლო /კულტურის სფეროებში. შესაბამისად, საჯარო სტრუქტურების თანამშრომელთა საერთო რაოდენობის (ტერიტორიულ მხარეებში (Lander)-50%, მუნიციპალიტეტებში - 29%, სოციალური დაცვის სისტემაში-10%) მხოლოდ

11%-ს შეადგენს ფედერალურ მთავრობაში დასაქმებულთა რიცხვი:

- სახელმწიფო ორგანოები და დაწესებულებები, რომლებიც ასრულებენ ფედერალურ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს ითვლებიან დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებად, როგორებიცაა ფედერალური სააგენტოები, ფონდები ან ფინანსური ინსტიტუტები (ფედერალური ბანკი) და განისაზღვრებიან როგორც არაპირდაპირი ცენტრალური საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოები (indirect CPA).<sup>8</sup>
- ამისგან განსხვავებით, საჯარო დაწესებულებების თანამშრომლები დაქირავებულნი არიან კონტრაქტის საფუძველზე კერძო სამართლის ფარგლებში. მათზე, ისევე როგორც გერმანიაში დასაქმებულ ყველა სხვა თანამშრომელზე, ვრცელდება ზოგადი შრომის კანონმდებლობა. თუმცა სპეციფიკური სამუშაო პირობები განსაზღვრულია კოლექტიური ხელშეკრულებით საჯარო დამსაქმებელსა (ფედერაცია/ტერიტორიული მხარე/ადგილობრივი ხელისუფლება) და შესაბამის პროფკავშირებს<sup>9</sup> შორის.

### OECD-ის წევრი ქვეყანა: გაერთიანებული სამეფო

- გაერთიანებულ სამეფოში, დაწესებულებებს ეწოდებათ სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებელი ორგანიზაციები (arm's length body) ან არაუწყებრივი საჯარო ორგანოები (non-departmental public bodies). 2010 წელს გაერთიანებული სამეფოს მისი უდიდებულესობის ხაზინის გადახედვის (HM Treasury Review<sup>10</sup>) შედეგად შეიქმნა მკაფიო სამოქმედო გეგმა, რომლის მიხედვითაც განისაზღვრა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისგან დამოუკიდებელი ორგანიზაციების<sup>11</sup> (Arm's length body) ფონდის ხელმძღვანელობის, საქმიანობის, გამჭვირვალობისა და მართვის აუცილებელი მოთხოვნები.
- არაუწყებრივი საჯარო ორგანოები (NDPB) ეწოდებათ ორგანიზაციებს, რომლებსაც სახელმწიფო მართვის პროცესში გააჩნიათ კონკრეტული როლი, **თუმცა არ წარმოადგენენ არც სამთავრობო უწყებას და არც დეპარტამენტს...** არსებობს სამი ტიპის არაუწყებრივი საჯარო ორგანო (NDPB): აღმასრულებელი ორგანო, სათათბირო/საკონსულტაციო ორგანო, და სასამართლო.<sup>12</sup>
- არაუწყებრივი საჯარო ორგანოები არ მოიაზრებიან საჯარო სამსახურის კატეგორიაში. მათ თვითონ აჰყავთ კადრები სამსახურში და გამოყოფილი აქვთ საკუთარი ბიუჯეტი.

### ევროკავშირის წევრი ქვეყნები:

- აღმოსავლეთ ევროპაში, 2000 წლის მონაცემებით, განისაზღვრა სამი მთავარი კრიტერიუმი საჯარო სამსახურში კატეგორიების გასამიჯნად.

<sup>8</sup> Birgit Kraemer, *Germany: Working Conditions in Central Public Administration*, Institute of Social and Economic Research, WSI, 2013

<sup>9</sup> Otto Schily, *The Public Service in Germany*, Available at [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The\\_public\\_service\\_in\\_Germany\\_December\\_Id\\_24273\\_en.pdf?blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The_public_service_in_Germany_December_Id_24273_en.pdf?blob=publicationFile)

<sup>10</sup> Gary Hoffman, *Corporate Performance – Measurement & Reporting*, April 2001.

<sup>11</sup> *The British Government: Government Departments: A Brief Overview*, Available at <http://www.britannia.com/gov/gov6.html>

<sup>12</sup> *The British Government: Government Departments: A Brief Overview*, Available at <http://www.britannia.com/gov/gov6.html>

- 1) სახელმწიფო ხელისუფლება
- 2) საჭირო კვალიფიკაცია
- 3) პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნა

ამ კრიტერიუმებით განისაზღვრება საჯარო სამსახურში შემავალი თანამდებობები და განასხვავებს მათ არასაჯარო სამსახურისგან (პოლიტიკურად).

- აღმოსავლეთ ევროპაში, ერთიანი აზრი არსებობს იმის თაობაზე, რომ ყველა ხელისუფლება საჭიროებს სახელმწიფო სამსახურის მუდმივად არსებობას შემუშავებული პოლიტიკის განსახორციელებლად. საჯარო სამსახური მუდმივად უნდა ფუნქციონირებდეს, რათა შეინარჩუნოს ინსტიტუციური ცოდნა და საჭირო პროფესიონალიზმი რთული პოლიტიკის და სამართალდაცვის განსახორციელებლად თანამედროვე საზოგადოებაში. იქიდან გამომდინარე, რომ საჯარო სამსახურის მთავარ ღირებულებას ადამიანური რესურსები წარმოადგენს, მთავარ გამოწვევა სწორედ მისი რაოდენობის განსაზღვრაა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის ფარგლების განსაზღვრა სამთავრობო პოლიტიკის, ხელისუფლების და საჯარო ფონდების სამართავად იმგვარად, რომ თავიდან იქნას აცილებული დიდი დანახარჯები.

მე-3 ცხრილში მოცემულია OECD-ის წევრ ქვეყნებში საგანმანათლებლო სფეროში დასაქმებულთა კატეგორია, რომლებზეც უმეტეს შემთხვევებში ვრცელდება იგივე კანონმდებლობა რაც ცენტრალური მთავრობის თანამშრომლებზე. გამონაკლის ქვეყნებს წარმოადგენენ: ფინეთი, ლატვია, ნორვეგია, რუმინეთი, თურქეთი და გაერთიანებული სამეფო.

**შეჯამება:**

OECD-ის ქვეყნებში, გერმანიასა და/ან გაერთიანებულ სამეფოში სსიპ-ის დირექტორების და მათი მოადგილეების თანამდებობებზე არ ვრცელდება იგივე კანონმდებლობა, რაც ცენტრალური მთავრობის თანამშრომლებზე.

საქართველოს მიერ არჩეული მოდელი დამოკიდებულია თუ რა მოქნილობის ხარისხის მინიჭება სურს მთავრობას შესაბამისი მინისტრებისთვის სსიპ-ის თანამშრომლების სამსახურში აყვანისა და გათავისუფლების დროს.



ცხრილი 3. დასაკმებულთა სტატუსი OECD-ის წევრ ქვეყნებში

ქვეყანა	ჯანდაცვის სფეროს თანამშრომლები	საგანმანათლებლო სფეროს თანამშრომლები	პოლიცია	ადგილობრივი ხელისუფლება (განათლების, ჯანდაცვის, პოლიციის სფეროების გარდა)	
				ექვევან იგივე კანონმდებლობის მოქმედების ქვეშ, რაც ცენტრალურ მთავრობაზე ვრცელდება?	ანიჭებს თუ არა მსგავს თუმცა გარკვეული ნიშნით განსხვავებულ სტატუსს სპეციფიკური საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა?
ავსტრალია				<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ავსტრია	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
ბელგია				<input checked="" type="checkbox"/>	
კანადა					<input checked="" type="checkbox"/>
დანია	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
ფინეთი			<input checked="" type="checkbox"/>		
საფრანგეთი	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
გერმანია	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
საბერძნეთი	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
უნგრეთი			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
ისლანდია					<input checked="" type="checkbox"/>
ირლანდია					<input checked="" type="checkbox"/>
იტალია	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
იაპონია	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>

კორეა	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ლუქსემბურგი	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
მექსიკა	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ნიდერლანდები		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ნორვეგია		<input checked="" type="checkbox"/>			
პოლონეთი		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
პორტუგალია		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ესპანეთი		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
შვედეთი	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
თურქეთი	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
გაერთიანებული სამეფო	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
აშშ		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

**OECD-ის ზოგიერთი არაწევრი და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები**

ალბანეთი		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ბულგარეთი		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ესტონეთი		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონია		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ლატვია		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
ლიტვა		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
რუმინეთი		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		

## 6. სსიპ-ების კლასიფიკაციის კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში დასაქმების სტატუსის თვალსაზრისით

"შეგვეძლო სახელმწიფოს ძირითადი მოვალებები განგვესაზღვრა ფუნქციებად, რომელთა განხორციელებისთვის მხოლოდ სახელმწიფოს გააჩნია საკმარისი ლეგიტიმურობა დემოკრატიულ საზოგადოებაში."

SIGMA, 2000 წელი

### ზოგადი ინფორმაცია:

OECD-ის წევრი ქვეყნებში, ევროკავშირში, გერმანიასა და გაერთიანებულ სამეფოში მსგავსი თანამდებობების კატეგორიზაციის შესახებ ინფორმაციული მიმოხილვის საფუძველზე, სსიპ-ების დაჯგუფების კრიტერიუმების განსაზღვრისას, გათვალისწინებულ უნდა იქნას შემდეგი ინფორმაცია:

- საქართველოში არ არსებობს კანონმდებლობით მკაფიოდ განსაზღვრული შრომითი პირობები საჯარო მოსამსახურეებისთვის.
- საჯარო მოსამსახურეები, რომლებიც შრომის კოდექსით განსაზღვრულზე ნაკლებ სარგებელს იღებენ, უფლებამოსილი არიან მიიღონ შრომის კოდექსით განსაზღვრული სარგებლის ოდენობა.
- საჯარო მოსამსახურის სარგებელი უფრო ცხადად უნდა განისაზღვროს და გაუმჯობესებულ იქნას შრომის კოდექსში მითითებულ სარგებელთან შედარებით იმისათვის, რომ ცენტრალური მთავრობა სასურველ დამსაქმებელს წარმოადგენდეს.
- ამჟამად სსიპ-ის თანამშრომლებზე საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში მოცემული შერჩევისა და სამსახურში აყვანის დირექტივები ვრცელდება.
- შესადარებელ ქვეყნებში, როგორცაა გერმანია და OECD-ის სხვა წევრი ქვეყნები, სსიპ-ის მსგავსი ორგანიზაციების პერსონალს საჯარო მოსამსახურეებად არ მიიჩნევენ.
- ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში სსიპ-ის მსგავსი ორგანიზაციების პერსონალს საჯარო მოსამსახურეებად მიიჩნევენ.
- ქალაქ თბილისის მთავრობის დაქვემდებარებაშია სამი სსიპ-ი, რომლებზეც ასევე ვრცელდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონი.

ცხრილი 4

რეკომენდებული ალტერნატივები სსიპ-ის თანამშრომელთა კლასიფიკაციისთვის

სსიპ-ის თანამშრომელთა საჯარო მოსამსახურის დეფინიციის ქვეშ მოქცევა		
კრიტერიუმები	დიახ	არა
<p><b>ალტერნატივა 1</b></p> <p>სსიპ-ის თანამშრომელთა 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამისი პოზიციები საჯარო სამსახურში</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სსიპ-ის თანამშრომლები 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამის პოზიციებზე</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სსიპ-ის თანამშრომლები, გარდა 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამისი პოზიციებისა, რომლებთანაც შრომითი ურთიერთობა შრომის კოდექსით რეგულირდება.</li> <li>• სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თანამშრომლები.</li> </ul>

**ძირითადი საკითხები:**

- საჭიროებს საჯარო სამსახურის ანაზღაურებისა და რანგირების სისტემის მორგებას ყველა სსიპ-ის თანამშრომელზე, რომლებიც მუშაობენ 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამის პოზიციებზე; გარდა სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თანამშრომლებისა.
- შედეგად, შექმნის სამსახურში მიღების და ანაზღაურების თანაბარ პირობებს პროფესიონალ კადრებს შორის საქართველოს საჯარო სამსახურებში.
- სსიპ-ებში ანაზღაურების და რანგირების სისტემის გავრცელება საჭიროებს საფეხურებრივ მიდგომას.
- საჭიროებს პროცედურას, რომელიც უზრუნველყოფს სამსახურში ხარისხობრივი შეფასების საფუძველზე მიღებისა და დანიშვნისას პოლიტიკური ჩაურევლობის პრინციპის დაცვას, რათა შენარჩუნებულ იქნას კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში შერჩევის პროცესში.
- საჭიროებს საჯარო სამსახურის კონცეფციაში **პროფესიული საჯარო მოხელის** განმარტების ცვლილებას. ამ განმარტების მიხედვით: „...ამ კატეგორიის მოხელე კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში დაბალი საფეხურიდან და ინაცვლებს მაღალ პოზიციებზე მისი პროფესიონალიზმის, გამოცდილების და სამუშაოს შედეგების შესაბამისად.“ პირებს, რომელთაც გააჩნიათ სსიპ-ის დირექტორის ან დირექტორის მოადგილის თანამდებობრივი მოთხოვნების შესაბამისი უნარები,

შესაძლებელია არ ჰქონდეთ კარიერა დაწყებული საჯარო სამსახურში თანამდებობების საფეხურებრივი ცვლილებით დირექტორის პოზიციამდე.

- შესაძლოა საჭირო გახდეს საგანმანათლებლო და სამედიცინო პერსონალის გაერთიანება ცალკე კანონმდებლობის ქვეშ, თუ მივიჩნევთ, რომ ისინი წარმოადგენენ ძირითადი სერვისების მომწოდებლებს.

**დადებითი მხარეები:**

- უზრუნველყოფს სისტემას, რომელშიც პროფესიული მომსახურება უმჯობესდება კონკურენციის პირობებში და შესაძლოა გადაცემულ იქნას თანამშრომელთა ჰორიზონტალურად ტრანსფერის ან მივლინების გზით, რაც, თავის მხრივ, ზრდის საჯარო სექტორში კარიერული განვითარების შესაძლებლობებს.
- კარიერული მობილობის ფუნქციის დამატებამ, საჯარო მოსამსახურის სტატუსის განსაზღვრამ ხარისხობრივი შეფასების სისტემის საფუძველზე სამსახურში, შესაძლოა შეამციროს კადრების დენადობა არჩევნების შემდგომ პერიოდში.
- უფრო მეტად შეესაბამება ევროკავშირის ქვეყნებში არსებულ მიდგომას.
- იძლევა უფრო მეტი კონტროლის და სსიპ-ის ანაზღაურების სისტემის და სხვა შრომით პირობებთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირების საშუალებას.

**უარყოფითი მხარეები:**

- საჭიროებს საჯარო სამსახურის ბიუროში ადამიანური რესურსების მართვაში სპეციალიზებული პერსონალის რიცხვის ზრდას, ანაზღაურებისა და რანგირების სისტემის დანერგვისა და განხორციელების პროცესში საჭირო რჩევისა და დახმარების გასაწევად.

<p><b>ალტერნატივა 2</b> <b>ყველა თანამშრომელი</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სსიპ-ების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები</li> <li>• ყველა სხვა თანამშრომელი</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თანამშრომლები</li> </ul>
---	---	--

**ძირითადი საკითხები:**

- საჭიროებს ცენტრალურ ერთეულში თანამშრომელთა რიცხვის ზრდას, სსიპ-ებში კადრებით დაკომპლექტების სტანდარტების, ანაზღაურებისა და რანგირების დირექტივების, შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებული პირობების შენარჩუნებისა და გაუმჯობესების მიზნით.
- საჭიროებს პროცედურას, რომელიც უზრუნველყოფს სამსახურში ხარისხობრივი შეფასების საფუძველზე მიღებისა და დანიშვნისას პოლიტიკური ჩაურევლობის პრინციპის დაცვას, რათა შენარჩუნებულ იქნას კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში შერჩევის პროცესში.
- საჭიროებს საჯარო სამსახურის კონცეფციაში პროფესიული საჯარო მოხელის განმარტების

ცვლილებას. ამ განმარტების მიხედვით: „...ამ კატეგორიის მოხელე კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში დაბალი საფეხურიდან და ინაცვლებს მაღალ პოზიციებზე მისი პროფესიონალიზმის, გამოცდილების და სამუშაოს შედეგების შესაბამისად.“ პირებს, რომელთაც გააჩნიათ სსიპ-ის დირექტორის ან დირექტორის მოადგილის თანამდებობრივი მოთხოვნების შესაბამისი უნარები, შესაძლებელია არ ჰქონდეთ კარიერა დაწყებული საჯარო სამსახურში თანამდებობების საფეხურებრივი ცვლილებით დირექტორის პოზიციამდე.

**დადებითი მხარეები:**

- უფრო მეტად შეესაბამება ევროკავშირის ქვეყნებში არსებულ მიდგომას.
- ამჟამად დაწესებულების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებზე ვრცელდება საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ.
- იძლევა უფრო მეტი კონტროლის და სსიპ-ის ანაზღაურების სისტემის და სხვა შრომით პირობებთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირების საშუალებას.
- იძლევა საშუალებას თანამშრომლები ჰორიზონტალური პრინციპით იქნენ გადაყვანილნი სხვა პოზიციაზე სსიპ-ებს შორის და სსიპ-ებიდან ცენტრალურ მთავრობაში იგივე საშუალო სახელფასო განაკვეთით.
- ამ ალტერნატივის მიხედვით მენეჯერული ფუნქციის არმქონე გადაწყვეტილების მიმღები სპეციალისტები, როგორებიც არიან, ინჟინრები, ექიმები, იურისტები, შევლენ საჯარო სამსახურის კატეგორიაში (როგორც წესი, მათ საკონსულტაციო ფუნქცია გააჩნიათ)

**უარყოფითი მხარეები:**

- შესაძარბელი ქვეყნების პრაქტიკასთან შესაბამისობაში არაა.
- საჯარო სამსახურის მასშტაბებს დიდი რიცხვით ზრდის.
- იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო სამსახურის თანამშრომლის სარგებელი გადააჭარბებს შრომის კოდესით გათვალისწინებულს, აღნიშნული დიდი ალბათობით გამოიწვევს ხარჯების ზრდას.

<p><b>ალტერნატივა 3</b> <b>დაწესებულების არცერთი თანამშრომელი</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• არცერთი თანამშრომელი</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• არცერთი თანამშრომელი</li> </ul>
---	--	--

**ძირითადი საკითხები:**

- დაწესებულებას, როგორც დამსაქმებელ ორგანიზაციას, შეუძლია ჩამოაყალიბოს საკუთარი ადამიანური რესურსების მართვისა და ადმინისტრაციული რეჟიმი (კადრებით დაკომპლექტება, კლასიფიკაცია, კომპენსაცია, შრომითი ურთიერთობების მართვა და ა.შ.)

**დადებითი მხარეები:**

- სამსახურში აყვანის, ანაზღაურებისა და რანგირების, ინდივიდუალური კადრების კლასიფიკაციის თვალსაზრისით მეტ პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ თავისუფლებას იძლევა.

- დირექტორებისა და მათი მოადგილეების თანამდებობაზე დანიშვნის და გათავისუფლების საკითხებში ქმედებების მეტ თავისუფლებას იძლევა.
- თანამშრომლების გათავისუფლების ან ჩანაცვლების თვალსაზრისით ქმედებების მეტ თავისუფლებას იძლევა.

**უარყოფითი მხარეები:**

- შესაძლოა გამოიწვიოს დაწესებულებებში კადრების არათანაბარი დაკომპლექტება (დამოკიდებულია იმაზე თუ რა შემოსავალი ექნება დაწესებულებას)
- ადამიანური რესურსების მართვის სერვისების დუბლირება უწყებებში გამოიწვევს ხარჯების ზრდას.
- სავარაუდოდ, საჭირო გახდება გარკვეული კანონის ან დადგენილების მიღება იმისთვის, რომ სამუშაოს კლასიფიკაციასთან, ანაზღაურებასა და დასაქმების პირობებთან დაკავშირებული ხარჯები კონტროლირებადი იყოს, საჯარო სამსახურის ბიუროსთან არსებულ ადმინისტრაციულ ურთიერთობებთან ერთად.
- რთულია კადრების დონის შენარჩუნება.

<p><b>ალტერნატივა 4</b></p> <p><b>მხოლოდ დაწესებულების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სსიპ-ების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ყველა სხვა თანამშრომელი</li> <li>• სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თანამშრომლები</li> </ul>
---	--	---

**ძირითადი საკითხები:**

- მოცემულ ალტერნატივას იმ შემთხვევაში აქვს მნიშვნელობა თუკი მეტი პოლიტიკური ჩარევას სასურველი და უწყებების ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების დანიშვნას უფრო მეტად პოლიტიკური გადაწყვეტილები განაპირობებს ვიდრე დამსახურებები.
- მას შემდეგ რაც ჰორიზონტალური თანამდებობრივი ცვლილებისა და თანამშრომელთა დროებითი მივლინების პოლიტიკა სრულად შემუშავდება, განიმარტება და გავრცელდება, პროფესიონალ საჯარო მოხელეების კანდიდატთა რიცხვი გაიზრდება.
- საჭირო გახდება საჯარო სამსახურის კონცეფციაში პროფესიული საჯარო მოხელის განმარტების ცვლილება. ამ განმარტების მიხედვით: „...ამ კატეგორიის მოხელე კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში დაბალი საფეხურიდან და ინაცვლებს მაღალ პოზიციებზე მისი პროფესიონალიზმის, გამოცდილების და სამუშაოს შედეგების შესაბამისად.“ პირებს, რომელთაც გააჩნიათ სსიპ-ის დირექტორის ან დირექტორის მოადგილის თანამდებობრივი მოთხოვნების შესაბამისი უნარები, შესაძლებელია არ ჰქონდეთ კარიერა დაწყებული საჯარო სამსახურში თანამდებობების საფეხურებრივი ცვლილებით დირექტორის პოზიციამდე.

**დადებითი მხარეები:**

• სსიპ-ების თანამშრომლებთან, დაწესებულებების ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების გარდა, შრომითი ურთიერთობების შეწყვეტისა და გათავისუფლების საკითხებში ქმედებების მეტ თავისუფლებას იძლევა.

**უარყოფითი მხარეები:**

• არ შეესაბამება შესადარებელ ქვეყნებში არსებულ მიდგომას.

<p><b>ალტერნატივა 5</b> სსიპ-ის ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების თანამდებობებზე საფეხურებრივად ქვედა პოზიციებზე მყოფი თანამშრომლები</p>	<p>• ყველა თანამშრომელი, დაწესებულების ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის გარდა</p>	<p>• დაწესებულების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები • სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თანამშრომლები</p>
--	---	--

**ძირითადი საკითხები:**

- ეს ალტერნატივა, მსგავსია ალტერნატივა 1-ის, მხოლოდ იმ განსხვავებით, რომ საჯარო მოსამსახურის სტატუსით გათვალისწინებული გადაწყვეტილების მიღება ხდება მხოლოდ 1-4 თანამდებობრივი რანგის მქონე თანამშრომლების მიერ.
- საჭირო იქნება პოლიტიკოსთა როლის გაძლიერება დაწესებულების ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების დანიშვნის პროცესში, საჯარო სამსახურის პოლიტიზირების გარეშე.
- იძლევა მეტი პოლიტიკური ჩარევის შესაძლებლობას დაწესებულების ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის შერჩევისას.

**დადებითი მხარეები:**

• აღნიშნულ ალტერნატივას ძალიან ცოტა დადებითი მხარე გააჩნია, თუკი პოლიტიკური მონაწილეობა მხოლოდ დაწესებულებების ხელმძღვანელების და მათი მოადგილეების სამსახურში აყვანით არ შემოიფარგლება.

**უარყოფითი მხარეები:**

- ამცირებს პროფესიონალი საჯარო მოსამსახურეების კანდიდატთა რაოდენობას, რომელთაც არ სურთ საჯარო მოსამსახურის სტატუსზე უარის თქმა პოლიტიკურ დანიშვნებთან დაკავშირებული გრძელვადიანი გაურკვევლობის გამო.
- საჯარო სამსახურის სფეროში საევო პრაქტიკას წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურეების დაქვემდებარება ანალოგიური სტატუსის არმქონე თანამშრომლებისადმი, გარდა იმ შემთხვევისა როცა ეს უკანასკნელი ასრულებს მრჩევლის ფუნქციებს.



<p><b>ალტერნატივა 6</b></p> <p><b>ვერტიკალური/ჰორიზონტალური დელეგირების საფუძველზე გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებული მიდგომის გამოყენება</b></p> <p><b>(საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• თანამშრომლები, რომელთაც გააჩნიათ ვერტიკალური და ჰორიზონტალური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• თანამშრომლები, რომელთაც არ გააჩნიათ ვერტიკალური და ჰორიზონტალური გადაწყვეტილებების მიღების უფლებამოსილება</li> <li>• სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების თანამშრომლები</li> </ul>
--	--	---

**ძირითადი საკითხები:**

- ეს ალტერნატივა შესაძლოა იყოს ძნელი გასაგები და გართულდეს მისი ადმინისტრირება.
- აღნიშნულ მიდგომა უნდა დაკონკრეტდეს კლასიფიკაციებით.
- ეს ალტერნატივა არსებითად 1-ლი ალტერნატივის მსგავსია, მაგრამ განმასხვავებელი ნიშანია ვერტიკალური და ჰორიზონტალური გადაწყვეტილებების მიღების პრინციპის გამოყენება.
- საჭირო გახდება საჯარო სამსახურის ანაზღაურებისა და რანგირების კლასიფიკაციის სისტემის გავრცელება გადაწყვეტილების მიმღებ ყველა მმართველ თანამდებობებზე.

**დადებითი მხარეები:**

- ამ ალტერნატივას ძალიან ცოტა დადებითი მხარე აქვს.

**უარყოფითი მხარეები:**

- ცენტრალური მთავრობის ანაზღაურებისა და რანგირების სისტემის ჰარმონიზაციის პროცესში მოსალოდნელია სირთულეები, რადგან საჭირო გახდება სამუშაოს შეფასების კრიტერიუმების სხვაგვარად განსაზღვრა სისტემის ზემოაღნიშნულ ჰორიზონტალურ მიდგომასთან შესაბამისობაში მოსაყვანად.
- აღნიშნული მიდგომის დანერგვისას კონსულტაციისა და მონიტორინგის უზრუნველყოფის მიზნით, საჭირო გახდება ცენტრალურ მთავრობაში ადმინისტრაციული თანამშრომლების რიცხოვნების ზრდა.
- ეს მიდგომა არ ვრცელდება სსიპ-ების თანამშრომელთა იმ პროფესიულ კატეგორიაზე, რომლებიც არ იღებენ მმართველობით გადაწყვეტილებებს და განიხილებიან მრჩეველებად (მაგ.: იურისტები, ინჟინრები).

**სსიპ-ები ადგილობრივ დონეზე**

ქალაქ თბილისის მთავრობის მიერ დაფუძნებულია სამი სსიპ.

- ქალაქის ერთ-ერთ სსიპ-თან კონსულტანტის ინტერვიუზე დაყრდნობით, ცხადი გახდა, რომ ქალაქ თბილისის სსიპ-ები გამოიყენებენ იდენტურ მმართველობის სტრუქტურას, ანგარიშვალდებულებისა და საოპერაციო პრინციპების ერთობლიობის ნაწილზე გაძლიერებული ფოკუსით, რაც შექმნის აღნიშნულ სსიპ-ებს შორის მჭიდრო კავშირის აუცილებლობას.

- ქალაქ თბილისის მთავრობამ იხელმძღვანელოს საქართველოს მთავრობის თანამდებობრივი კლასიფიკაციის სისტემით ან/და შეიმუშაოს საკუთარი ალტერნატივა, რომელიც შეესაბამება საქართველოს მთავრობის მიერ გამოყენებული სამსახურში აყვანისა და ანაზღაურების პრინციპებს.

## რეკომენდებული ქმედება:

### ალტერნატივა 1

სსიპ-ის თანამშრომლები, საჯარო სამსახურში 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამის პოზიციებზე (სხვა თანამშრომლები მოექცევიან შრომის კოდექსის მოქმედების ქვეშ)

ამ ალტერნატივის განხორციელების პროცესში საჭირო იქნება საფეხურებრივი მიდგომა, რათა მთავრობის ანაზღაურების და რანგირების ახალი სისტემა სსიპ-ებზე გავრცელდეს.

*შენიშვნა: მხედველობაში უნდა იქნას მიღებული რეკომენდაცია, ყველა თორმეტწლიანი საშუალო სკოლის (K-12 schools) ერთ სსიპ-ად გარდაიქმნის თაობაზე და კანონქვემდებარე აქტების სახით მათთვის ცალკე შემუშავდეს შრომითი პირობები ან მოექცნენ იგივე შრომის კოდექსის მოქმედების ფარგლებში. ამასთან, გათვალისწინებულ უნდა იქნას 15 პროფესიული საგანმანათლებლო დაწესებულების ერთი სსიპ-ის ქვეშ გაერთიანება და ასევე, 20 უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების ერთ სსიპ-ად გარდაქმნა, რადგან ისინი სხვადასხვა შრომის ბაზარს წარმოადგენენ და შესაძლოა საჯარო მოსამსახურისგან განსხვავებულ შრომით პირობებს საჭიროებდნენ.*

### ქალაქი თბილისი - სამი სსიპ

- რეკომენდებულია, რომ ქალაქ თბილისის მთავრობის დაქვემდებარებაში მყოფმა სსიპ-ებმა გამოიყენონ იდენტური მმართველობის სტრუქტურა ანგარიშვალდებულებისა და საოპერაციო პრინციპების ერთობლიობის ნაწილზე გაძლიერებული ფოკუსით, რაც შექმნის მჭიდრო ანგარიშვალდებულებას საქალაქო ადმინისტრაციის წარმომადგენლის ან მსგავს პოზიციაზე მყოფი სუბიექტის წინაშე, რომელიც, თავის მხრივ, ანგარიშვალდებულია საკრებულოს წინაშე.

- ქალაქ თბილისის მთავრობამ უნდა შეიმუშაოს საქართველოს მთავრობის კლასიფიკაციის მსგავსი სისტემა ან/და შექმნას საკუთარი ალტერნატივა, რომელიც შესაბამისობაში იქნება

საქართველოს მთავრობის მიერ აპრობირებულ სამსახურში აყვანისა და ანაზღაურების იმავე პრინციპებთან.

## 7. რეკომენდაცია სსიპ-ებისთვის მმართველობის სისტემის შექმნის თაობაზე

**"კარგი დემოკრატიული მმართველობის დანერგვა საბოლოო მიზანი არ არის. კარგი მმართველობის მნიშვნელობა მდგომარეობს იმაში, რომ ის ეხმარება ორგანიზაციას მიზნების მიღწევაში. მეორეს მხრივ, არასათანადო მმართველობას შეუძლია გამოიწვიოს ორგანიზაციის სტრუქტურულად დასუსტება ან გაუქმებაც კი"<sup>13</sup>**

საჯარო სექტორში<sup>14</sup> კარგი დემოკრატიული მმართველობის პრინციპები შემუშავებულია საჯარო სამსახურში დემოკრატიული მმართველობის დამოუკიდებელი კომისიის მიერ, რომელიც შეიქმნა გაერთიანებული სამეფოს საჯარო მართვის ოფისისა (UK Office for Public Management-OPM®) და საჯარო ფინანსებისა და ანგარიშწარმოების სერტიფიცირებული ინსტიტუტის (CIPFA) მიერ. აღნიშნული პრინციპები ქმნიან კარგი მმართველობის სტანდარტს.

დემოკრატიული მმართველობის სტანდარტი მოიცავს ექვს ძირითად პრინციპს და მისი გრაფიკული გამოსახულება მოცემულია მე-2 დიაგრამაზე. აღნიშნული პრინციპები იძლევა სსიპ-ის საქმიანობისთვის საჭირო მინიმალური მოთხოვნების არსებობის მონიტორინგის სტანდარტს. საჯარო სექტორში კარგი მმართველობის პრინციპები მოქმედებენ მმართველობის მოდელის ფარგლებში, რაც შედეგად გვაძლევს სისტემას, რომელიც იცავს ბალანსს ინოვაციების, ხარჯების ოპტიმიზაციისა და რიკების კონტროლის შესაძლებლობის შორის. აღნიშნული შეჯამებულია შემდეგ ოთხ ქმედებაში:

1. შესაბამისი პასუხისმგებელი მინისტრის როლის განსაზღვრა დაწესებულების ხელმძღვანელსა და მის მოადგილესთან მიმართებაში.
2. ყოველწლიური ანგარიშგების პროცესის დანერგვა (სამუშაო გეგმა)
3. სამუშაოს შესრულების მონიტორინგის სისტემის (ფუნქციური შეფასება/განხილვა) დანერგვა.
4. ფინანსური ანგარიშვალდებულების მოთხოვნების დოკუმენტირება და მათი საქმიანობაში გათვალისწინება, რისკების მართვის სისტემის შემუშავება, რათა მინისტრი მუდმივად იღებდეს ინფორმაციას მიმდინარე საკითხებთან და შემუშავებულ პოლიტიკებთან დაკავშირებით ინტერესთა კონფლიქტების მართვისათვის.

<sup>13</sup> *Public Sector Governance—Australia*, CCH, Sydney, 2004, pp. 10–101.

<sup>14</sup> *The Good Governance Standard for Public Services*, Independent Commission for Good Governance in Public Services, Office for Public Management Ltd., UK, 2004.

კარგი მმართველობის პრინციპები წარმოადგენს სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგის მოდელს. პრინციპები, მხარდამჭერი საქმიანობა და რეკომენდირებული ქმედებები მოცემულია მე-2 დიაგრამაში.

მმართველობის მოდელის განხორციელება საჭიროებს ხელისუფლების და ცენტრალური ინსტიტუციების მხარდაჭერას და სამინისტროს მხრიდან შესაბამისი ვალდებულების აღებას.

საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ არ განასხვავებს სამინისტროს მიმართ ანგარიშვალდებულ და შედარებით დამოუკიდებელ სსიპ-ებს, რომლებიც ფუნქციონირებენ სახელმწიფო საწარმოების მსგავსად. ასევე კანონი ერთმანეთისგან არ განარჩევს ქალაქის მთავრობის და სახელმწიფოს წინაშე ანგარიშვალდებულ სსიპ-ებს. მუხლები 6, 9, 10(2), 11(1) და 12(დ1) შესაძლოა განიმარტოს როგორც სსიპ-ის მართვის და ანგარიშვალდებულების მოდელის განმსაზღვრელი მუხლები.

მე-3 დიაგრამაზე მოცემულია მმართველობის სტრუქტურის კომპონენტების კონცეპტუალური მიმოხილვა.

- **სექცია ა** - მმართველობის მოდელის ეს ნაწილი განსაზღვრავს ანგარიშვალდებულების, სამუშაოს შესრულების, სტრატეგიის და კონტროლის კომპონენტებს განსაზღვრული მოქმედების ელემენტებით.

- **ნაწილი ბ აგრძელებს:**

- კომპონენტი 1 „ანგარიშვალდებულება“ აკავშირებს აღნიშნულს პარლამენტთან, მინისტრთან და მოქალაქეებთან.

- კომპონენტი 4 „კონტროლი“ აკავშირებს მას კანონმდებლობასთან, წესდებასთან, ქცევის კოდექსთან.

- **სექცია გ**

- კომპონენტი 2 „სამუშაოს შესრულება“ აკავშირებს მას შიდა/გარე ანგარიშგებების პროცესთან და ხედვასა და მისიასთან, სამუშაოს შესრულების მართვის სისტემასთან, გეგმასთან, პოლიტიკებთან, პროცედურებთან, ორგანიზაციულ სტრუქტურასთან, რისკების მართვასთან, ფუნქციური შეფასების სისტემასთან და წლიურ სამუშაო გეგმასთან.

- მოდელი ასევე განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ბიუროს კანონით დადგენილ ფუნქციებს და იძლევა საჯარო სამსახურის ბიუროს ან ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში სსიპ-ის რესურსების მართვის ოფისის შექმნის რეკომენდაციას, რათა სსიპ-ები მხარდაჭერილ იქნან მმართველობის პოლიტიკების, რეკომენდაციების და ინფორმირებულობის კუთხით. ამ რეკომენდაციის მიზანია გაუმჯობესდეს კარგი დემოკრატიული მმართველობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და სტრატეგიული შესაბამისობა; ასევე, პარალელურად შემუშავდეს საუკეთესო გამოცდილებაზე დაფუძნებული სახელმძღვანელო და გაიცეს რეკომენდაციები უფლებამოსილების გადანაწილებასა და სამუშაო გეგმასთან დაკავშირებით.

*აღნიშნული წარმოადგენს ჰორიზონტალურ მხარდაჭერას ვერტიკალური დაქვემდებარების სამინისტროსთვის/სსიპ-ებისათვის.*

## 8. სსიპ-ების ფუნქციური შეფასების სახელმძღვანელო პრინციპები

ფუნქციური შეფასების დანიშნულებაა სსიპ-ის მიზნების განხორციელების პროგრესის გაზომვა და მოსახლეობისთვის სერვისების მიწოდების შედეგიანობის შეფასება. ფუნქციური შეფასება / მიმოხილვა ხელს შეუწყობს სტრატეგიულ რეფორმასა და სამთავრობო სერვისების დეცენტრალიზაციას, რაც სერვისების მიწოდებას გააუმჯობესებს.

იმისათვის რომ სამუშაოს შესრულების შეფასებას მეტი ღირებულება ჰქონდეს, შეფასების საშუალებით უნდა მოხდეს მნიშვნელოვანი ინფორმაციით, როგორც მართვის მექანიზმით, უზრუნველყოფა. სამუშაოს შესრულების გაზომვასთან დაკავშირებულ სტრატეგიაში მოცემულია სსიპ-ის წარმატების ფაქტორები, მისი შედეგების საფუძველზე. ანგარიში არ აფასებს თითოეულ სსიპ-ს, არამედ უზრუნველყოფს სისტემას, რომლითაც ეტაპობრივი მიდგომით მოხდება შედეგებზე დაფუძნებული მიმდინარე შეფასების უზრუნველყოფა.

საბოლოო რეზულტატის დადგენის მიზნით, ფუნქციური შეფასების ეს მიდგომა ძირითადად ეფუძნება შედეგებს ან შედეგების კარტოგრაფიას (outcome mapping). აღნიშნული მიდგომა მუშაობს უკუ მიმართულებით: პირველ რიგში განსაზღვრავს შედეგებს და მათი შეფასების და მონიტორინგის გზებს იმისთვის, რომ მოხდეს შესაბამისი სსიპ-ების პროგრესის შეფასება საჯარო პოლიტიკის მიზნებთან მიმართებაში. სასურველი შედეგების სწორად განსაზღვრა მნიშვნელოვანი ფაქტორია ნებისმიერი საჯარო სერვისის ღირებულების განსაზღვრის მეთოდოლოგიის წარმატებისთვის. ***მიუხედავად იმისა, თუ რა ხდება სსიპ-ში წლის განმავლობაში, სასურველი შედეგი ყოველთვის განსაზღვრულია და გამოყენებულ უნდა იქნეს სახელმძღვანელოდ.***

მე-5 დიაგრამაში მოცემულია ორი პერსპექტივა. სექცია „ა“-ში განსაზღვრულია „რისკენ მივისწრაფვით“. იგი აღწერს თუ როგორია სსიპ-ის ზეგავლენის შესაბამისობა საჯარო პოლიტიკის მიზნებით განსაზღვრულ, მოქალაქეებზე ორიენტირებულ შედეგებთან მიმართებაში, რომელიც ემყარება ნაწილ ბ-ში მოცემულ შეფასებას. აღნიშნულში მოცემულია რანგირება „დამწყების“ კატეგორიის ზეგავლენიდან „საუკეთესო“ შესაძლო ზეგავლენამდე. სექცია „ბ“ წარმოადგენს შედეგების გასაზომ სქემას. მასში მოცემულია სამი ძირითადი აქტივობა, რომელიც შემდგომ დაყოფილია დავალებების შესაბამისად.

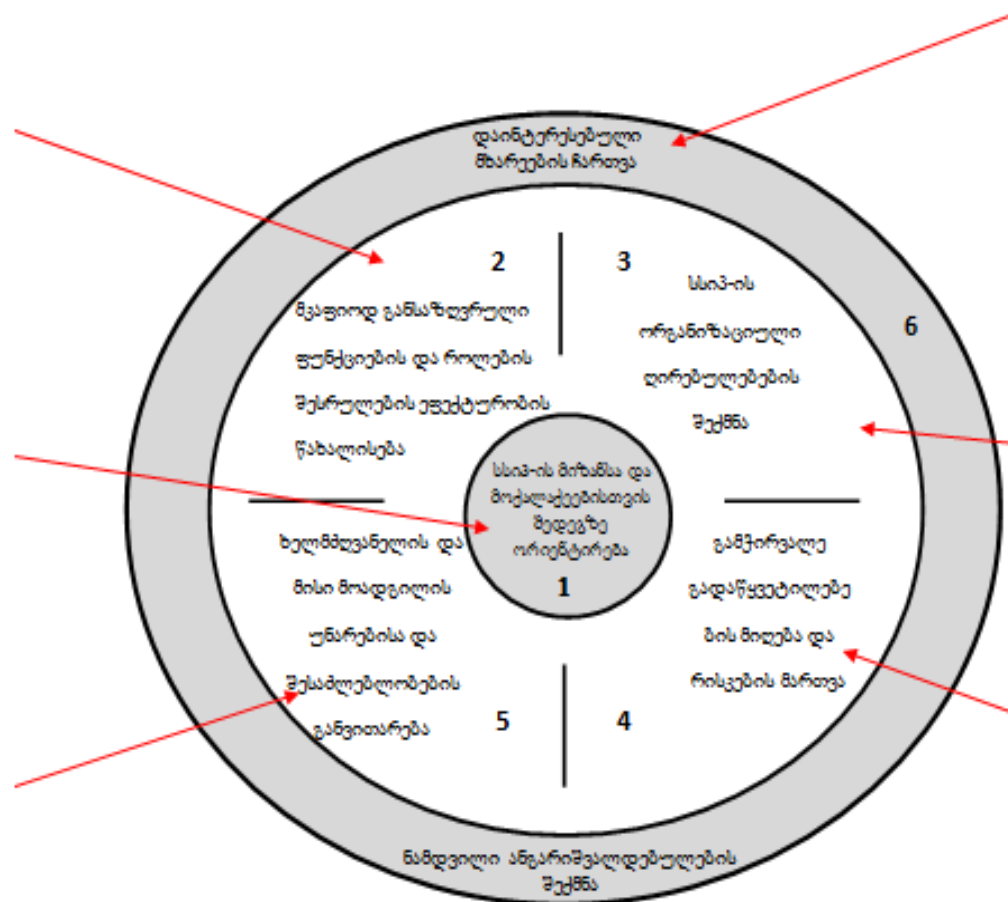
**ასეთი მოდელის გამოყენების უპირატესობებია:**

- პროგრამის წარმატებების იდენტიფიცირება
- იმ სფეროების იდენტიფიცირება, სადაც სსიპ-ები გაუმჯობესებას ან უფრო მეტ ეფექტიანობას საჭიროებენ.

## დიაგრამა 2

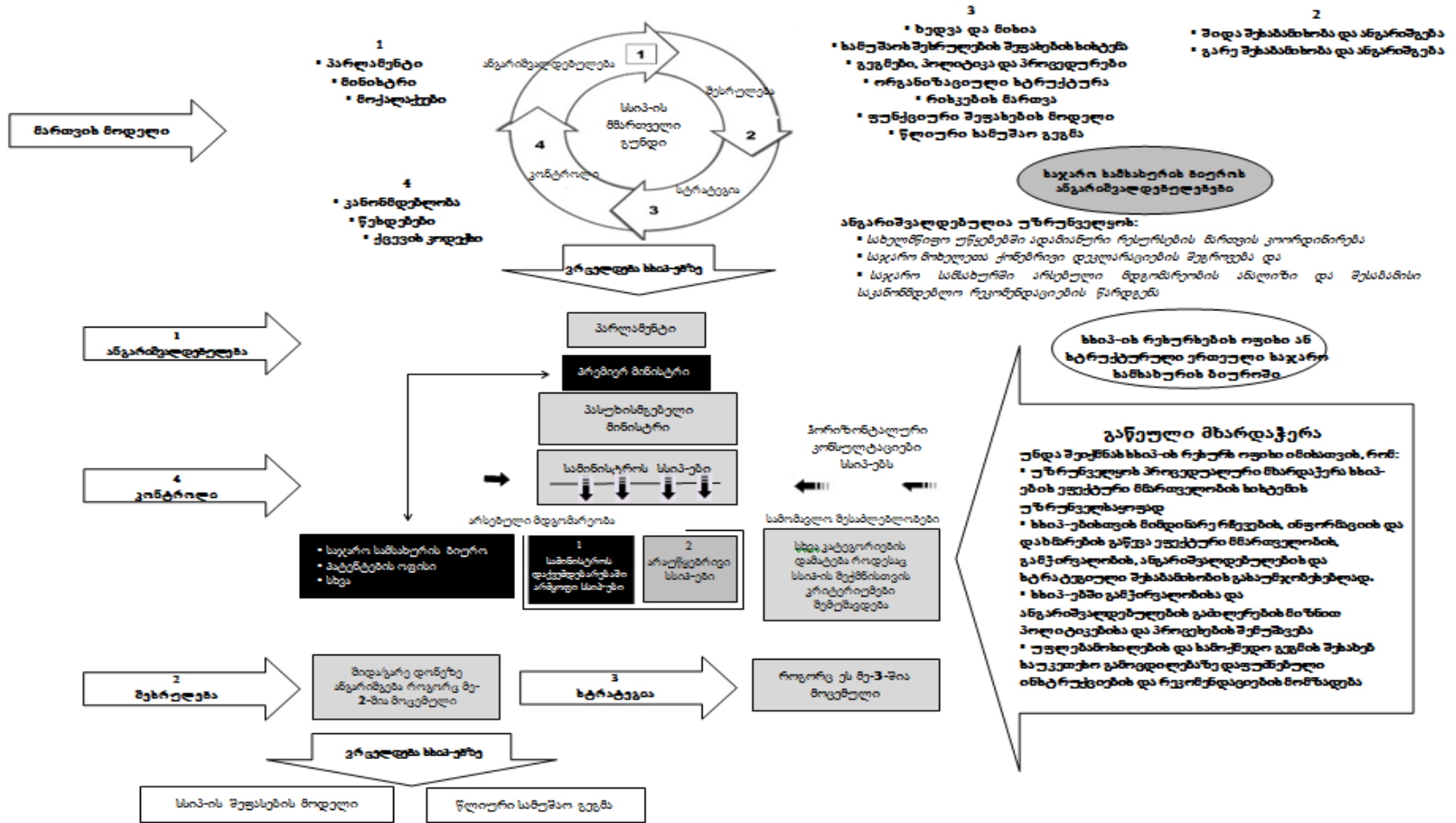
### კარგი დემოკრატიული მმართველობის პრინციპები/სტანდარტები

- მინისტრის ფუნქციების მკაფიოდ განსაზღვრა
- სსიპ-ების ხელმძღვანელების და მათი მოადგილეების პასუხისმგებლობების მკაფიოდ განსაზღვრა და მათ მიერ ამ პასუხისმგებლობების შესრულების კონტროლი
- სსიპ-ის მიზნის, მოქალაქეებისთვის და სერვისით მოსარგებლეთათვის განკუთვნილი შედეგების მკაფიოდ განსაზღვრა
- მომხმარებლების მიერ მაღალი ხარისხის მომსახურების უზრუნველყოფა
- გადასახადის გადაზღვევების მიერ გადანიჭილი თანხების შესაბამისი ღირებულების მიღების უზრუნველყოფა
- ხელმძღვანელებს და მათ მოადგილეებს გააჩნიათ შესაბამისი უნარები, ცოდნა და გამოცდილება მოვალეობების კარგად შესასრულებლად
- ბალანსის დაცვა მმართველი ორგანოს წევრობის უწყვეტობასა და განახლებაში



- საზოგადოებასთან დიალოგისა და ანგარიშვალდებულებისადმი აქტიური და დაგეგმილი მიდგომა
- აქტიური და დაგეგმილი მიდგომა თანამშრომლების მიმართ პასუხისმგებლობის საკითხში
- ინსტიტუციონალურად დანატრესებულ მხარეებთან ეფექტური ურთიერთობის წარმართვა
- ორგანიზაციული ღირებულებების პრაქტიკაში განხორციელება
- სიმტკიცე და გამჭვირვალობა გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებით
- ხარისხიანი ინფორმაციის, რეკომენდაციისა და მხარდაჭერის არსებობა და გამოყენება
- ეფექტური რისკების მართვის სისტემის უზრუნველყოფა

საქართველოს სსიპ-ების მმართველობის და ანგარიშვალდებულების მოდელი და მისი დაწერვა

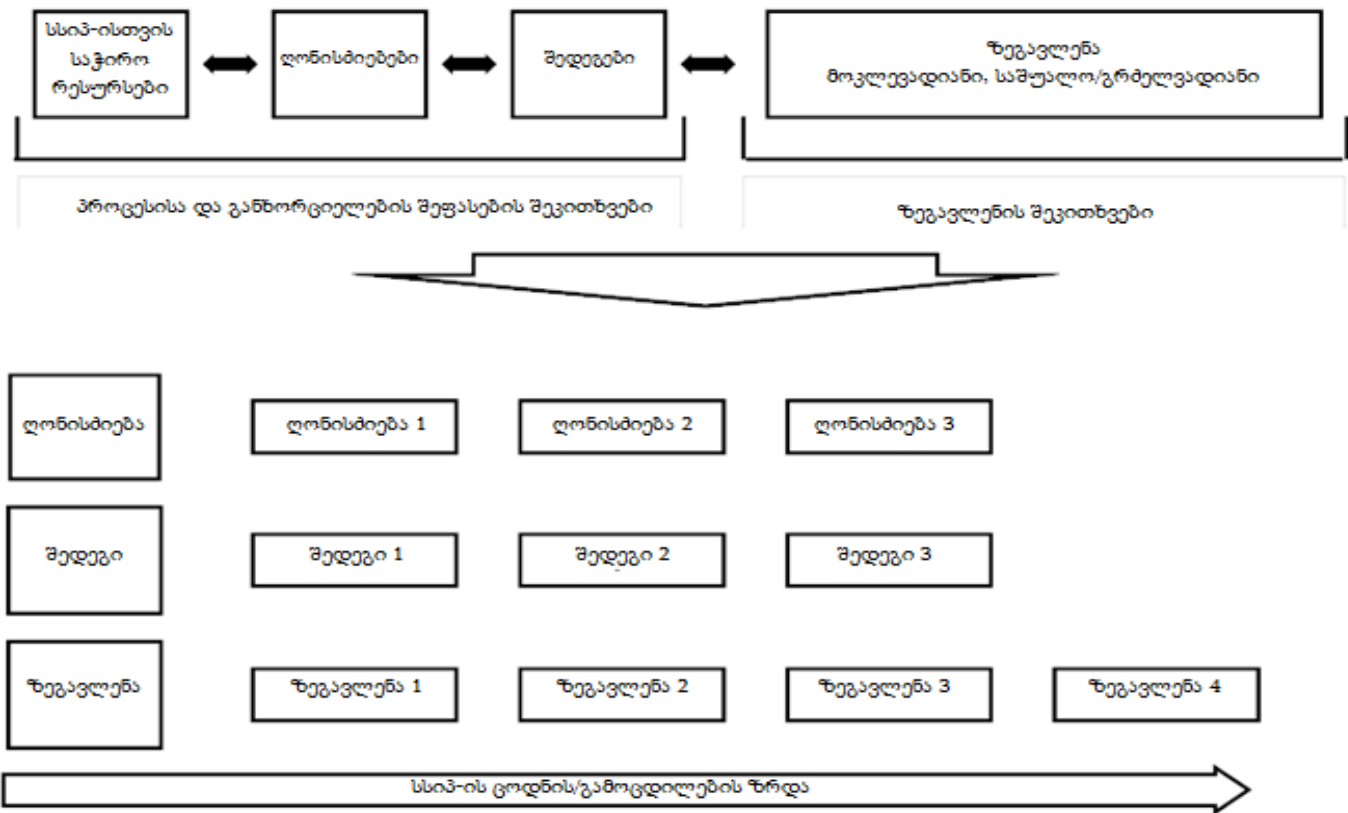


**შეფასების სისტემის საზომები:**

როდესაც შეფასების სისტემის საზომს ვირჩევთ, ის უნდა იყოს კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, რეალისტური და დროში განსაზღვრული (SMART). მონაცემები შესაძლოა იყოს თვისობრივი, რაოდენობრივი ან ორივე ტიპის. თვისობრივი მონაცემები აღწერილობითია, ხოლო რაოდენობრივი რიცხობრივი ან სტატისტიკური. ლოგიკური მოდელის მიდგომის გამოყენებით, რომელიც მე-4 დიაგრამაშია მოცემული, განმარტებულია ღონისძიებები:

**დიაგრამა 4**

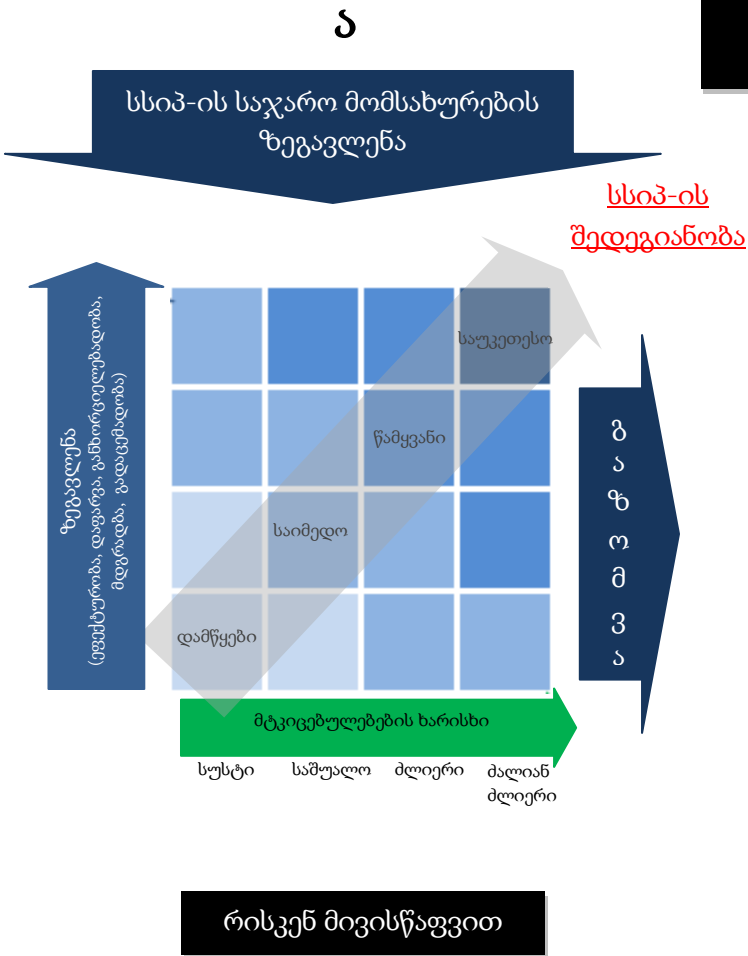
**ლოგიკური მოდელის ნიმუში**





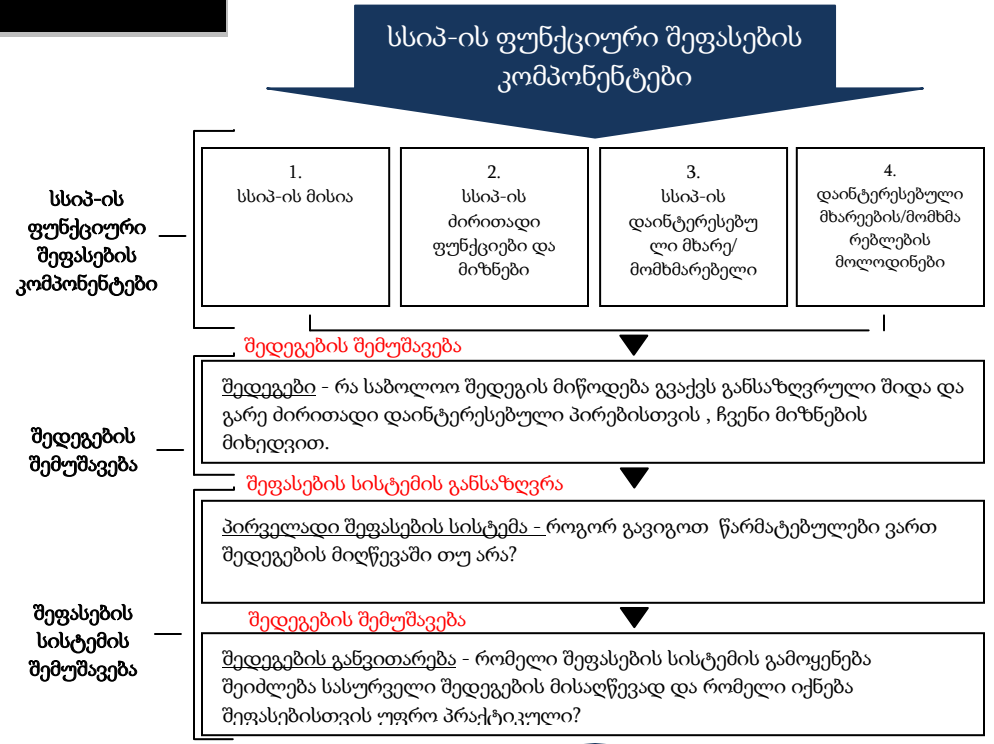
დიაგრამა 5

სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების სქემა



რისკენ მივისწავფით

სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების კომპონენტები



შედეგების ხარისხის გაზომვა

შევაფასოთ სად ვართ ახლა

წარმატებული სსიპ-ის აუცილებელი პირობები

1. სსიპ-ის საჯარო პოლიტიკის მიზნები უნდა წარმოადგენდეს მისიის, საქმიანობის შეფასების და სამუშაო გეგმის საფუძველს.	5. შეფასების სისტემის გადახედვა, შეცვლა, განვითარება უწყვეტი პროცესი უნდა იყოს და განხორციელდეს წელიწადში ერთხელ (სსიპ-ის სამოქმედო გეგმაში უნდა იქნას გაერთიანებული)
2. მისია, ხედვა და მიზნები გარკვევით უნდა იქნას განსაზღვრული ზედა დონეზე გრძელვადიან პერიოდზე გათვლით.	6. შედეგების ანგარიში მინისტრის გავლით რეგულარულად უნდა წარედგინოს პარლამენტს და იგი გამოყენებულ იქნას სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგისთვის
3. სტრატეგიული, ბიზნეს და ინდივიდუალური გეგმების განმარტება და კომუნიკაცია უნდა მოხდეს შიდა დონეზე (კორიზონტალურად და ვერტიკალურად)	7. შედეგების ანგარიში რეგულარულად უნდა წარედგინოს საზოგადოებას (დაინტერესებულ პირებს)
4. საზომების(შეფასების სისტემის)პრიორიტეტები უნდა განისაზღვროს და მათი საბოლოო სია ჩამოყალიბდეს	

სექცია ბ

ლონისძიება	აღწერილობა	ამოცანები
1	შემადგენელი ელემენტები	<ul style="list-style-type: none"> <li>• კარგად ჩამოყალიბებული სსიპ-ის მისია</li> <li>• სსიპ-ის ძირითადი ფუნქციების განსაზღვრა</li> <li>• დაინტერესებული მხარეების განსაზღვრა</li> <li>• დაინტერესებული მხარეების მოლოდინების განსაზღვრა და გარკვევით გაცხადება</li> </ul>
2	შედეგების შემუშავება	<ul style="list-style-type: none"> <li>• იმ საბოლოო შედეგების სრულად გაცხადება, რომელთა მიწოდებაც განსაზღვრული გვაქვს ძირითადი შიდა და გარე დაინტერესებული პირებისთვის.</li> </ul>
3	შეფასების სისტემის შემუშავება	<ul style="list-style-type: none"> <li>• პირველადი შეფასების სისტემა: როგორ უნდა გაიგოს სსიპ-მა წარმატებულია შედეგების მიღწევაში თუ არა?</li> <li>• გაფილტრული შეფასების სისტემა: რომელი შეფასების სისტემის გამოყენებაა შესაძლებელი იმისათვის, რომ სსიპ-მა სასურველ შედეგებს მიაღწიოს და რომლის გამოყენება იქნება შეფასებისათვის უფრო პრაქტიკული?</li> </ul> <p><i>შენიშვნა: შეფასების სისტემა არის რაოდენობრივი საზომი რომელიც გამოიყენება საქმიანობის შესაფასებლად სსიპ-ის შედეგებთან მიმართებაში, მისი მიზნების საფუძველზე.</i></p>

<sup>15</sup> Martin Cole and Greg Parston, *Unlocking Public Value*, Accenture LLP, 2006.

## 9. სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმა

საქართველოს სსიპ-ის მმართველობის და ანგარიშვალდებულების მოდელის გათვალისწინებით, რომელიც მე-3 დიაგრამაშია მოცემული, თითოეულმა სამინისტრომ, რომელთაც სსიპ-ები ექვემდებარება, უნდა შექმნან სისტემა, რომელიც მოითხოვს მინისტრის, სსიპ-ის ხელმძღვანელებისა და მათი მოადგილეების ფუნქციებს განსაზღვრას. იდეალურ სიტუაციაში, აღნიშნული მოდელი სამინისტროში აფუძნებს ანგარიშვალდებულების ზედამხედველობის სისტემას, რაც შესაბამისობაშია ანგარიშვალდებულებების მოთხოვნებთან და თავის მხრივ, სსიპ-ში ქმნის ანგარიშვალდებულების მართვის სტრუქტურას ამავე მოთხოვნების შესასრულებლად.

ზოგიერთი მთავრობა თითოეულ სსიპ-ის ტიპის ორგანიზაციას აწვდის “მოქალაქეთა მოლოდინების აღწერას” (letter of shareholder (citizen) expectations), რომელიც წარმოადგენს მათთან მიმართებაში მთავრობის უფლებამოსილების და პოლიტიკის მიმართულების შესახებ საჯარო დოკუმენტს. მისი გადახედვა და დამტკიცება ხდება ყოველწლიურად მინისტრთა კაბინეტის ან პარლამენტის მიერ, საქართველოს შემთხვევაში, სამუშაო გეგმის საბოლოოდ შემუშავებამდე. “მოქალაქეთა მოლოდინების აღწერა” მთავრობის მხრიდან განსაზღვრავს სსიპ-ის ტიპის ორგანიზაციების მიერ შესასრულებელ სავალდებულო ღონისძიებებს და სსიპ-ების წარმატებული საქმიანობის მოლოდინებს. დოკუმენტს ხელს აწერენ მინისტრი და სსიპ-ის ხელმძღვანელი.

დოკუმენტის ხელმოწერის შემდგომი ნაბიჯია წლიური სამუშაო გეგმის მომზადება ამავე დოკუმენტში განსაზღვრულ მოლოდინებზე დაყრდნობით. სსიპ სამუშაო გეგმას, მომზადებისთანავე, განსახილველად და დასამტკიცებლად მიაწვდის პასუხისმგებელ მინისტრს. სამუშაო გეგმა ბიუჯეტთან ერთად ყოველწლიურად წარედგინება შესაბამის კანონმდებელს ან პარლამენტს და ექვემდებარება განხილვას პარლამენტის მუდმივმოქმედი კომიტეტისა და სახელმწიფო აუდიტის ან მსგავსი პროფილის სამსახურის მიერ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში.

ყოველწლიურად, ორგანიზაცია როგორცაა წინამდებარე ანგარიშში რეკომენდებული სსიპ-ის რესურსების მხარდაჭერის ოფისი ან საჯარო სამსახურის ბიუროს სტრუქტურული ერთეული საბიუჯეტო ინსტრუქციებთან და/ან სსიპ-თაშორის პოლიტიკებთან ერთად წარმოადგენს სამუშაო გეგმის ინტრუქციებს, რაც ერთმანეთთან აკავშირებს სსიპ-ის მმართველობისა და ანგარიშვალდებულების მოდელსა და მის ფუნქციურ შეფასებას, ყოველწლიური სამუშაო გეგმის წარდგენით. ზოგიერთ კანონმდებლობაში, ეს წარმოადგენს სამწლიან გეგმას, რომლის განახლებაც ყოველწლიურად ხდება სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების შედეგების საფუძველზე. ზოგიერთ კანონმდებლობაში კი აღნიშნული ვალდებულებები საბიუჯეტო კანონმდებლობაშია ინტეგრირებული.

სსიპ-ის სამუშაო გეგმის რეკომენდებული სქემა

რეკომენდებული სსიპ-ის სამუშაო გეგმის შინაარსი <i>სამუშაო გეგმა უნდა იყოს ცალკე დოკუმენტი</i>
1. სსიპ-ის ხელმძღვანელის შეტყობინება პასუხისმგებელ მინისტრს (ანგარიშვალდებულების განაცხადის ჩათვლით)
2. სარჩევი
3. სსიპ-ის ორგანიზაციული მიმოხილვა
4. კორპორაციული მმართველობა - როგორ იმართება სსიპ-ი
5. სტრატეგიული კონტექსტი
6. მიზნები, სტრატეგიები, სამუშაოს შესრულების შეფასების კრიტერიუმები და ამოცანები
7. შედარების ნიშნულები და სამუშაოს შესრულების მართვის სისტემები
8. ფინანსური ანალიზის შეჯამება

10. კონსულტაციის პერიოდში გამართული შეხვედრებიდან მიღებული შედეგები

კონსულტანტს შეხვედრები ჰქონდა რვა სსიპ-ის ხელმძღვანელთან და მათ მოადგილეებთან, ერთ არასამთავრობო ორგანიზაციასთან, ორ პროფესორთან (ოთხი შეხვედრა) და საჯარო სამსახურის ბიუროს დირექტორსა და თანამშრომლებთან (ორი შეხვედრა).

საჯარო სამსახურის ბიუროსთან, არასამთავრობო ორგანიზაციასთან და პროფესორებთან შეხვედრების მიზანი იყო სსიპ-ების სტრუქტურასა და ფუნქციონირებაზე ინფორმაციის მიღება, სსიპ-ებთან შეხვედრებზე კი განხილულ იქნა ბიუჯეტის პროცესები, თანამდებობრივი კლასიფიკაციის და ანაზღაურების მიდგომები, შერჩევა-დაქირავების მიდგომები და სსიპ-ში მმართველობის სტრუქტურის გაუმჯობესებასთან დაკავშირებული მათეული შემოთავაზებები. სსიპ-ების ხელმძღვანელებთან და მათ მოადგილეებთან შეხვედრებმა განსაკუთრებულად სასიამოვნო გარემოში ჩაიარა. აღმასრულებელ დონეზე აშკარაა ტალანტის არსებობა.

უფროსი კონსულტანტის ზოგადი შთაბეჭდილება ჩატარებულ შეხვედრებზე არის ის, რომ საჭიროა ანგარიშვალდებულების სისტემის საკანონმდებლო და პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით უკეთესად ჩამოყალიბება როგორც ვერტიკალურად, ისე ჰორიზონტალურად. სსიპ-ებისთვის მომგებიანი იქნება ანგარიშვალდებულების კუთხით უფრო კონკრეტული საკანონმდებლო, პოლიტიკური და

მარეგულირებელი ხასიათის მხარდაჭერის მიღება საკადრო, სარგებლის და ანაზღაურების და გამჭვირვალობის სფეროებში.

თანამდებობრივი კლასიფიკაციის სისტემა მნიშვნელოვნად განსხვავდება სხვადასხვა სსიპ-ებში. ანაზღაურების გადანაწილება სსიპ-ებში დანერგილი სახელფასო შკალის და რანგირების სხვადასხვა დონეებზე ხდება ბუნდოვანი პოლიტიკის მიხედვით.

### **კონკრეტული დაკვირვებები მოიცავს:**

#### **კადრებით დაკომპლექტება**

- სიცხადის ნაკლებობა სსიპ-ების ხელმძღვანელებსა და მათ მოადგილეებთან დაკავშირებით - ეკუთვნის თუ არა ისინი ძირითადი საჯარო მოსამსახურის კატეგორიას.
- მაღალი დონის მხარდაჭერა ძირითად საჯარო მოსამსახურის კატეგორიაში სსიპ-ის კადრების შეყვანაზე.
- საჯარო სამსახურში გათვალისწინებული თანამშრომლის სარგებლის უკეთ ჩამოყალიბება.
- უკეთ კოორდინირებული და განსაზღვრული თანამდებობრივი კლასიფიკაციის და ანაზღაურების სისტემა სსიპ-ების მასშტაბით.
- საჯარო მოხელეთა შრომის კოდექსით განსაზღვრული დამატებითი სარგებლის არსებობა წარმოქმნის საჯარო სამსახურში დასაქმებულის სარგებლის უკეთ განმარტების აუცილებლობას. გარდა ამისა, საჭიროა შრომის კოდექსში მითითებული სარგებლის გარკვეულწილად გაუმჯობესება, საჯარო სამსახურში კვალიფიციური კადრების მოზიდვის მიზნით.
- სსიპ-ების ხელმძღვანელთა უმეტესობა პირდაპირ ან ირიბად - მინისტრის მოადგილეების რგოლით არიან ანგარიშვალდებულნი მინისტრის წინაშე.
- გარკვეული სსიპ-ები უშუალოდ ექვემდებარება პრემიერ მინისტრს. ზოგიერთ კანონმდებლობაში, სავალდებულოა რომ სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ დამოუკიდებლად ფუნქციონირებადი ორგანოების (crown agency) თანამშრომლები, რომელიც უშუალოდაა პრემიერ მინისტრის დაქვემდებარებაში, ჩაითვალოს საჯარო მოსამსახურეებად.

#### **მმართველობა**

- არცერთ სსიპ-ში არ არსებობს ოფიციალური დირექტორთა საბჭო. ზოგიერთ მათგანს ჰყავს სპეციალური მიზნით შექმნილი სათათბირო ორგანო, ხოლო გარკვეულმა ნაწილმა კი ჩამოაყალიბა ზედა რგოლის თანამშრომლებით დაკომპლექტებული საკონსულტაციო საბჭო.

## **ბიუჯეტი**

- სსიპ-ების უმრავლესობამ მიიღო საოპერაციო ბიუჯეტის გარკვეული ნაწილი შესაბამისი სამინისტროს ბიუჯეტიდან. ზოგიერთ სსიპ-ს შეუძლია ფინანსური რესურსების მოზიდვით (fundraising) ბიუჯეტის გაზრდა, ზოგიერთს კი - არა.
- ბონუსების განაწილების დისკრეციული უფლების გათვალისწინებით, სსიპ-ების მიერ შემოსავლების გამოუმუშავებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს თანამშრომლებზე უთანასწორო ბონუსების გაცემა.
- უმეტეს შემთხვევებში, ბონუსების გაცემის გადაწყვეტილებებს იღებდნენ ხელმძღვანელები, თანამშრომლებთან კონსულტაციების გზით ან მის გარეშე.
- პრემიებთან დაკავშირებით, ზოგიერთმა სსიპ-მა აღნიშნა, რომ ისინი მოქმედებენ პრემიების ოდენობის განსაზღვრის ახლახან მიღებული წესის მიხედვით; დანარჩენებმა კი აღნიშნეს, რომ ისინი წარმოადგენენ განსაკუთრებულ შემთხვევებს და შესაბამისად გააჩნიათ საფუძველი უფრო კონკრეტულად განსაზღვრონ ის სტანდარტი, რაც აძლევთ ზემოთმოცემული წესიდან გადახვევის საშუალებას.
- აღნიშნულის გათვალისწინებით, ზუსტად უნდა განისაზღვროს რა ოდენობის შემოსავლები რჩება სსიპ-ებისა და მთავრობის სტრუქტურებში. ამასთან, სსიპ-ებს შორის შემოსავლების გადანაწილებასა და პრემიების ფონდის დაბალანსების საჭიროებაზე არგუმენტები არსებობს.

## **შესყიდვები**

- შესყიდვების თემა არაერთხელ გამოიკვეთა სსიპ-ების ხელმძღვანელებთან ინტერვიუების დროს. ყველა თანხმდება, რომ ახლანდელი სისტემა არ უზრუნველყოფს მაღალ ხარისხს. არსებული სისტემის მიხედვით, სსიპ-ები იძულებულნი არიან მიიღონ ყველაზე ნაკლებად ხარჯიანი წინადადება, რომელიც ხშირად უხარისხო მომსახურების ან პროდუქტის მიღებას გულისხმობს.

## **ადგილობრივი სსიპ-ები**

- ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა მკვეთრად გამოხატულია საქალაქო დონეზე. როგორც ჩანს სსიპ-ებსა და ქალაქის მთავრობას შორის ანგარიშვალდებულების კუთხით უფრო მეტი მოქმედების თავისუფლება არსებობს, რაც თავის მხრივ, ქმნის მათ შორის უფრო მჭიდრო და მკაფიოდ განსაზღვრული ურთიერთობების საჭიროებას.
- უფრო მეტი დირექტივები უნდა არსებობდეს სსიპ-ების ხელმძღვანელების პრემიების შესახებ. როგორც ჩანს, ხელმძღვანელებს გააჩნიათ უფლება თავად განსაზღვრონ საკუთარი პრემიის ოდენობა, რაც მნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება ანგარიშვალდებულების პრინციპს.

შენიშვნა: ყველა გამოკითხული სსიპ-ში დააფიქსირეს დადებითი დამოკიდებულება ანგარიშვალდებულების პრინციპის უფრო მკაფიოდ განისაზღვრის საჭიროებისადმი, თუმცა, ასევე გამოხატეს სურვილი შენარჩუნდეს მოქნილობა მათი შესაძლებლობისა იმოქმედონ სსიპ-ის სახელით.

## 11. შეთავაზებული რეკომენდაციები და განხორციელების ვადები

რეკომენდაციები და შესაბამისი საფუძველი/განმარტება შეჯამებულია ქვემოთ მოცემულ ცხრილში:

რეკომენდაცია	პრიორიტეტი ვადები	დასაბუთება
<b>მმართველობის სისტემა</b>		
<p><b>1. მმართველობის საკითხებზე სამუშაო ჯგუფის შექმნა,</b> რომლის შემადგენლობაშიც იქნებიან დაწესებულებების ხელმძღვანელები და მათი მოადგილეები, უფლებამოსილი შეიმუშაონ სსიპ-ის მმართველობის სისტემა, რომელიც:</p> <p>ა) მოიცავს სსიპ-ებისთვის საერთო პლატფორმას მათი მმართველობის სისტემის შეფასებისა და გაუმჯობესებისათვის.</p> <p>ბ) განსაზღვრავს, მმართველობის საკითხებზე მომუშავე საბჭოს შექმნის მიზანშეწონილობას.</p> <p>გ) სისტემის ჩამოყალიბებისთანავე, ყველა სსიპ-ისთვის უზრუნველყოს სწავლებები აღნიშნული მოდელის გამოყენებასა და</p>	<p><u>დაგეგმვა</u> დაუყოვნებლივ 1 წელი</p> <p><u>დანერგვა</u> შუალედური 2-3 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მმართველობის სისტემაში სახეზეა რამდენიმე ერთმანეთთან დაკავშირებული კომპონენტი, მათ შორის სტრატეგიული, საოპერაციო, ფინანსური, სამართლებრივი, სსიპ-ებს შორის თანამშრომლობის პოლიტიკები და დაინტერესებულ მხარეებთან კომუნიკაცია (შიდა და გარე), და ასევე ერთმანეთისგან მკაფიოდ გამიჯნული-პოლიტიკური და ბიუროკრატიული პასუხისმგებლობები.</li> <li>• ვიდრე საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი შემუშავების პროცესშია, აღნიშნულ სამუშაო ჯგუფს პარალელურად შეუძლია შეხვდეს, იმსჯელოს და საჭიროებისამებრ შეიტანოს მასში შესაბამისი წვლილი.</li> </ul>

მოქმედების სფეროზე.		
<p>2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ კანონში ნებისმიერი ცვლილება უნდა უნდა მოიცავდეს დამატებითი ანგარიშვალდებულების მოთხოვნებს ადგილობრივ ან საქალაქო დონეზე.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ანგარიშვალდებულების შესახებ დებულებები სახელმწიფო დონესთან შედარებით ბევრად უფრო მოქნილია ადგილობრივ დონეზე.</li> </ul>
<p>3. საჯარო სამსახურის ბიუროში რესურსების მხარდაჭერის სტრუქტურული ერთეულის შექმნა, რომლის მიზანი იქნება სსიპ-ებისთვის პროცედურული ხასიათის ინსტრუქციების მიცემა (ჰორიზონტალური), რათა უზრუნველყოფილ იქნას მმართველობის სისტემის ეფექტურობა არსებულ საკითხებზე ინფორმირებით, რჩევებით და მხარდაჭერით.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• შესაბამისობაშია საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილებასთან გააანალიზოს საჯარო სექტორში არსებული მდგომარეობა და მოამზადოს საკანონმდებლო ცვლილებასთან დაკავშირებული რეკომენდაციები.</li> </ul>
<p>4. ადმინისტრირების და ანგარიშვალდებულების მართვის გამარტივების მიზნით, ყველა სკოლის ერთ სსიპ-ად გარდაქმნა.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სკოლები სავარაუდოდ გააგრძელებენ რეგიონულ დონეზე არსებული ანგარიშვალდებულების დაცვას.</li> </ul>
<p><b>სსიპ-ის თანამშრომლები – საჯარო სამსახურში დასაქმება და ადამიანური რესურსებით დაკომპლექტება</b></p>		
<p>5. 1-დან 4-მდე რანგების შესაბამის პოზიციებზე</p>	<p><u>დაგეგმვა</u> დაუყოვნებლივ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• საჭიროებს საჯარო სამსახურის ანაზღაურების და რანგირების სისტემის სსიპ-</li> </ul>



<p>დასაქმებული სსიპ-ის თანამშრომლების საჯარო მოსამსახურის კატეგორიაში გაერთიანება (სხვა ყველა თანამშრომელი დარჩება მხოლოდ შრომის კოდექსის რეგულირების ქვეშ)</p> <p>აღნიშნული ალტერნატივა საჭიროებს ცენტრალური მთავრობის ახალი ანაზღაურების და რანგირების სისტემის ეტაპობრივ დანერგვას სსიპ-ებში.</p> <p><b>დადებითი მხარეები:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• უზრუნველყოფს სისტემას, რომელშიც პროფესიული მომსახურება უმჯობესდება კონკურენციის პირობებში და შესაძლოა გადაცემულ იქნას თანამშრომელთა ჰორიზონტალურად ტრანსფერის ან მივლინების გზით, რაც თავის მხრივ ზრდის საჯარო სექტორში კარიერული განვითარების შესაძლებლობებს.</li> <li>• კარიერული მობილობის ფუნქციის დამატებამ, საჯარო მოსამსახურის სტატუსის განსაზღვრამ ხარისხობრივი შეფასების სისტემის (merit system) საფუძველზე შესაძლოა შეამციროს კადრების დენადობა არჩევნების შემდგომ.</li> <li>• უფრო მეტად შეესაბამება ევროკავშირის ქვეყნებში</li> </ul>	<p>1 წელი</p> <p>ეტაპობრივი დანერგვა</p> <p>2-3 წელი</p>	<p>ის თანამშრომლებზე მორგებას, გარდა სკოლების, პროფესიული და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• შედეგად შეიქმნება სამუშაოზე აყვანის და ანაზღაურების თანაბარი პირობები პროფესიონალ კადრებს შორის საქართველოს საჯარო სექტორში.</li> <li>• საჭიროებს საფეხურებრივ მიდგომას სსიპ-ებში ანაზღაურების და რანგირების სისტემის გავრცელებამდე.</li> <li>• საჭიროებს პროცედურას, რომელიც უზრუნველყოფს სამსახურში <b>ხარისხობრივი შეფასების საფუძველზე</b> მიღებისა და დანიშვნისას პოლიტიკური ჩაურევლობის პრინციპის დაცვას, რათა შენარჩუნებულ იქნას კეთილსინდისიერება საჯარო სამსახურში შერჩევის პროცესში.</li> <li>• საჭირო გახდება საჯარო სამსახურის კონცეფციაში <b>პროფესიული საჯარო მოხელის</b> განმარტების ცვლილება. ამ განმარტების მიხედვით: „...ამ კატეგორიის მოხელე კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში დაბალი საფეხურიდან და ინაცვლებს მაღალ პოზიციებზე მისი პროფესიონალიზმის, გამოცდილების და სამუშაოს შედეგების შესაბამისად.“ პირებს, რომელთაც გააჩნიათ სსიპ-ის დირექტორის ან დირექტორის მოადგილის თანამდებობრივი მოთხოვნების შესაბამისი უნარები, შესაძლებელია არ ჰქონდეთ კარიერა დაწყებული საჯარო სამსახურში თანამდებობების საფეხურებრივი ცვლილებით, დირექტორის პოზიციამდე.</li> <li>• შესაძლოა საჭირო გახდეს საგანმანათლებლო და სამედიცინო პერსონალის გაერთიანება ცალკე კანონმდებლობის ქვეშ, თუ მივიჩნევთ, რომ ისინი წარმოადგენენ ძირითადი სერვისების მომწოდებლებს.</li> </ul>
--	--	--

<p>არსებულ მიდგომას.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• იძლევა უფრო მეტი კონტროლის და სსიპ-ის ანაზღაურების სისტემის და სხვა შრომით პირობებთან დაკავშირებული ხარჯების შემცირების საშუალებას.</li> </ul> <p><b>უარყოფითი მხარეები:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• საჭიროებს საჯარო სამსახურის ბიუროში ადამიანური რესურსების მართვაში სპეციალიზებული პერსონალის რიცხვის ზრდას, ანაზღაურებისა და რანგირების სისტემის დანერგვისა და განხორციელების პროცესში საჭირო რჩევისა და დახმარების გასაწევად.</li> </ul>		
<p><b>6.</b> საჯარო მოსამსახურის შრომის პირობების განსაზღვრა მოცემულ კონცეფციისა და/ან კანონმდებლობის მიხედვით.</p> <p>ა) შრომის პირობების გაუმჯობესება შრომის კოდექსით გასაზღვრულთან შედარებით.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• მსჯელობა, რომლის მიხედვითაც საჯარო მოსამსახურე ხვდება შრომის კოდექსის იურიდიქციაში დამაბნეველია. მაგალითად, თუ შრომის კოდექსით განსაზღვრული კონკრეტული სარგებელი აღემატება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ფარგლებში თანამშრომლის მიერ მიღებულ იმავე სარგებელს, თანამშრომელს ეკუთვნის შრომის კოდექსით მინიჭებული უკეთესი სარგებელი.</li> <li>• საჯარო მოსამსახურის შრომის პირობების გაუმჯობესება საჯარო სექტორს აქცევს სასურველ დამსაქმებლად და გაზრდის კვალიფიციური კადრების ხელმისაწვდომობას.</li> </ul>
<p><b>7.</b> ხარისხობრივი შეფასების პრინციპის (merit principle) განსაზღვრა, როგორც საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• სამუშაოს ხარისხობრივი შეფასების პრინციპი 100 წელზე მეტია კადრების სამსახურში აყვანის საფუძველს წარმოადგენს ევროპისა და თანამეგობრობის ქვეყნებში.</li> </ul>

<p>გადახედვის პროცესის ერთ-ერთ კომპონენტი.</p> <p>ა) ხარისხობრივი შეფასების პრინციპის დანერგვის შემდეგ გაადვილდება თანამდებობრივი ვერტიკალური და ჰორიზონტალური, გადაადგილებების, და მივლინებების განხორციელება საჯარო სამსახურში კარიერული შესაძლებლობების ზრდის და საკადრო მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად.</p> <p>ბ) საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავების პარალელურად საკადრო პოლიტიკის მომზადება და მისი კომუნიკაცია, როგორც მოსალოდნელი საკანონმდებლო აქტის შესაბამისად დასამტკიცებელი რეგულაცია.</p>	<p>როგორც კი ახალი კანონი შემუშავდება</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია ძლიერი, ნეიტრალური და ეფექტური სამუშაო ძალის შესაქმნელად.</li> <li>• უმეტესწილად, კადრების შერჩევა-დაქირავების პროცესში, კანდიდატის მიერ დარღვევის დაფიქსირების/ეჭვის შეტანის შემთხვევაში, კანონმდებლობა მოიცავს გასაჩივრების მექანიზმს, როგორც ეს მოცემულია კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ.</li> <li>• უნდა გამოვიყენოთ შემდეგი ფორმულირება: შესასრულებელი სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, ხარისხობრივი შეფასების კრიტერიუმები უნდა მოიცავდეს კანდიდატის განათლებას, უნარ-ჩვევებს, ცოდნას გამოცდილებას, სამუშაოს შესრულების შეფასების ისტორიას და საჯარო სექტორში მუშაობის უწყვეტ სტაჟს.</li> </ul>
<p>8. სამინისტროებსა და საჯარო სამსახურის ბიუროს შორის თანამშრომლობის მოდელის უკეთ განსაზღვრა და გაძლიერება.</p> <p>ა) საჯარო სამსახურის მიერ მინისტრის მოადგილეებისათვის გასაგზავნი ოფიციალურად რეგისტრირებული (ნომრით და თარიღით) საკონსულტაციო</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ბევრ კანონმდებლობაში, საჯარო სამსახურის ბიუროს როლი განსაზღვრულია კანონით - საჯარო მომსახურის დასაქმების და შრომის პირობების რეგულირება, შერჩევა-დაქირავების და დაწინაურების პროცესების ზედამხედველობა და საჯარო სამსახურის ღირებულებების ამაღლება.</li> <li>• საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციების შესასრულებლად, აუცილებელია გააზრებულ იქნას, რომ ის პასუხისმგებელია ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის განვითარებაზე, ხოლო სამინისტროები - ამ პოლიტიკის განხორციელებაზე, საჭიროების</li> </ul>

<p>ბიულეტენის (advisory bulletin) შემუშავება, რომელშიც მოცემული იქნება რჩევები ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკის განვითარების შესახებ და წახალისებს სამინისტროებს შექმნან ინტელექტუალური ბაზა პოლიტიკის სახელმძღვანელოს შესაქმნელად.</p>		<p>შემთხვევაში საჯარო სამსახურის ბიუროს დახმარებით.</p>
<p><b>9.</b> სამინისტროებსა და მათ დაქვემდებარებულ სსიპ-ებს შორის თანამშრომლობის უკეთ განსაზღვრა, გაძლიერება და ფორმალიზება კანონმდებლობაში შესაბამისი ურთიერთობების განსაზღვრით.</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ზოგიერთ სსიპ-ს აქვს მხარდაჭერა ადამიანური რესურსების მართვის კუთხით შესაბამისი სამინისტროსგან, ზოგიერთს კი - არა, რაც არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს მათ.</li> <li>• ზემოაღნიშნულის მოსაგვარებლად, შესაძლოა საჭირო გახდეს ადამიანური რესურსების გადაადგილება შესაბამის სამინისტროში, რათა სსიპ-ებს თანაბრობის პრინციპის დაცვით აღმოეჩინოთ მხარდაჭერა.</li> </ul>
<p><b>სსიპ-ების ფუნქციური შეფასება</b></p>		
<p><b>10.</b> საჯარო სამსახურის ღირებულების მოდელის დანერგვა აღნიშნულ ანგარიშში მოცემული მმართველობის და ანგარიშვალდებულების სისტემის ან მსგავსი მოდელის ნაწილის სახით და მისი შეტანა სახელმწიფო პოლიტიკაში.</p> <p>ა) უკავშირდება რა ეს 1-ელ რეკომენდაციას, მმართველობის საკითხებზე</p>	<p>დაუყოვნებლივ 1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• საჭიროა რომ სსიპ-ებმა იცოდნენ ზუსტად როგორ განსაზღვრონ და გაზომონ შედეგები ამ ან სხვა მსგავსი მოდელის მეშვეობით.</li> <li>• განისაზღვროს თუ რამდენად მაღალია მსგავსი მოდელების ცნობადობა და მოხდეს სწავლებების უზრუნველყოფა მათ დანერგვამდე.</li> <li>• იგივე მოდელი უზრუნველყოფს ერთიან შეფასების კრიტერიუმებს ყველა სსიპ-ისათვის.</li> </ul>

<p>მომუშავე ჯგუფმა უნდა მოახდინოს აღნიშნული პროცესის ინტეგრირება ანგარიშვალდებულების მოდელში.</p>		
<p><b>სსიპ-ის წლიური სამუშაო გეგმა</b></p>		
<p>11. აღნიშნულ ანგარიშში მოცემული სამუშაო გეგმის დანერგვა, როგორც მმართველობის და ანგარიშვალდებულების სისტემის ან მსგავსი მოდელის ნაწილის სახით, და მისი სახელმწიფო პოლიტიკაში შეტანა.</p> <p>ა) უკავშირდება რა ეს 1-ელ რეკომენდაციას,</p> <p><b>მმართველობის საკითხებზე მომუშავე ჯგუფმა უნდა მოახდინოს აღნიშნული პროცესის ინტეგრირება ანგარიშვალდებულების მოდელში.</b></p>	<p>დაუყოვნებლივ</p> <p>1 წელი</p>	
<p><b>სხვა რეკომენდაციები</b></p>		
<p>12. მოხდეს კონსულტაციების გავლა, რომელიც უზრუნველყოფს რეკომენდაციებს სსიპ-ების შექმნისა და გაუქმების კრიტერიუმებზე.</p>	<p>დაუყოვნებლივ</p> <p>1 წელი</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ბევრ კანონმდებლობაში მკაცრად განსაზღვრულია აუცილებელი კრიტერიუმები სსიპ-ის დასაფუძნებლად. სამომავლო კონსულტაციებში გათვალისწინებულ უნდა იქნას სსიპ-ის დაფუძნებისთვის აუცილებელი საკანონმდებლო კრიტერიუმების შემუშავება.</li> <li>• კრიტერიუმები, რომლებიც შესაძლოა გამოყენებულ იქნას სსიპ-ის სტატუსის შენარჩუნების ან გაუქმების საფუძვლის შესაფასებლად.</li> </ul>

