

ბიზნესი ✧ მენეჯმენტი ✧ მარკეტინგი ✧ ტურიზმი
BUSINESS ✧ MANAGMENT ✧ MARKETING ✧ TOURISM

ადამიანური რესურსების მართვის ზოგიერთი საკითხი საქართველოს
საჯარო სამსახურში

მირონ ტუღუში

ივ. ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის
სახელმწიფო უნივერსიტეტის
ასოცირებული პროფესორი
miron.tugushi@tsu.ge

საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების ეფექტიანი მართვა ნებისმიერი ქვეყნისათვის მნიშვნელოვანი ამოცანაა. განვითარებული ქვეყნები, მდიდარი გამოცდილების საფუძველზე, მის გადანყვეტას შედარებით იოლად ახერხებენ. ბევრად უფრო რთული მდგომარეობაა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, მათ შორის საქართველოშიც, სადაც, რამდენიმე ათეული წელია, რაც საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრება დაიწყო და საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის გამოცდილებაც მწირია. მდგომარეობას კიდევ უფრო ართულებს ის გარემოება, რომ ქართული საჯარო სამსახური, ტრადიციულად, ზედმეტადაა გაჯერებული კადრებით.

სტატიაში მოკლედ განხილულია საჯარო სამსახურის არსი, ადამიანური რესურსების მართვის თავისებურებები, პრინციპები. ყურადღება გამახვილებულია „საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპზე, რომელიც გულისხმობს, რომ საჯარო სამსახურში დასახული მიზნები მიღწეულ უნდა იქნეს ყველა სახის რესურსის, რაც შეიძლება ნაკლები დანახარჯებით.

გაანალიზებულია საქართველოს საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკა, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის „ადამიანური რესურსების მართვის“ ნაწილში გათვალისწინებული ღონისძიებები, ყურადღება გამახვილებულია აღნიშნული გეგმის სუსტ მხარეებზე.

დახასიათებულია საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის საკანონმდებლო უზრუნველყოფის მდგომარეობა, „საჯარო

სამსახურის შესახებ“ კანონის მოთხოვნები ადამიანური რესურსების მართვის ნაწილში, საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციები, მისი საქმიანობის სუსტი მხარეები.

განხილულია საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციასა და საქართველოს პარლამენტის აპარატში ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში არსებული მდგომარეობა, პრობლემები, დასახულია მათი დაძლევისათვის საჭირო ღონისძიებები. აღნიშნულია სახელმწიფო მართვის ყველა დონეზე საჯარო სამსახურის ბიუროსა და საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის სტრუქტურულ ერთეულებს შორის თანამშრომლობის გაძლიერების აუცილებლობის შესახებ.

სტატიაში შესაბამისი ანალიზის საფუძველზე წარმოდგენილია შემუშავებული დასკვნები, წინადადებები, რეკომენდაციები, რომელთა მიზანია საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფა და ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობის ამაღლება.

საკვანძო სიტყვები: ადამიანური რესურსების მართვა, საჯარო სამსახური, საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო პრინციპები და მოდელები, საჯარო სამსახურის ბიურო, კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

საჯარო სამსახური, საჯარო მართვა

საჯარო სამსახური, შესაბამისად, საჯარო სექტორი მრავალფეროვანია. „საჯარო ადმინისტრატორები მუშაობენ ხელისუფლების ყველა დონეზე, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის გარეთ. ისინი მართავენ არაკომერციულ ორგანიზაციებს, ასოციაციებს და სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებს. საჯარო მენეჯერების მოღვაწეობის არეალი ფართოა: თავდაცვა და ეროვნული უსაფრთხოება, სოციალური კეთილდღეობა და გარემოს დაცვა, კოსმოსის კვლევა, დაბეგვრა, ფინანსური მართვა, ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი და ა.შ. მათ შორის უმთავრესი სახელმწიფო სამსახურისადმი ვალდებულებაა. სახელმწიფო მმართველობა სახელმწიფო პროგრამების ხელმძღვანელობას გულისხმობს. ჩვენი აზრით, საჯარო ადმინისტრატორი/სახელმწიფო მოხელე კარგად უნდა ერკვეოდეს ისეთ საკითხებში, როგორცაა: დაგეგმვა, ბიუჯეტის შედგენა, პერსონალი. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმ ცოდნას, კვალიფიკაციასა და ღირებულებათა სისტემას, რომელიც დაგჭირდებათ, რათა ეფექტიანად და პასუხისმგებლობით ემსახუროთ საზოგადოებას“ (რ. დენჰარტი, ჯ. დენჰარტი, 17). სანამ უშუალოდ საკვლევ თემაზე გადავიდოდეთ, ვფიქრობთ, საჭიროა განვმარტოთ, რა განსხვავებაა ბიზნესის მართვასა და საჯარო მართვას შორის. რობერტ ბ. დენჰარტის და ჯენეტ ვ. დენჰარტის აზრით, რასაც ჩვენც ვეთანხმებით, სამი განსხვავება იკვეთება: 1) მიზნების განსხვავებულობა. როგორც წესი, ბიზნესისათვის წმინდა მოგება მისი საქმიანობის ძირითა-

დი საზომია, საჯარო, ან არაკომერციული ორგანიზაციებისათვის მოგება, ან ზარალი არ მიიჩნევა წარმატების, ან წარუმატებლობის მთავარ კრიტერიუმად. ხშირად, ასეთი ორგანიზაციებისათვის მთავარი მიზანია მომსახურების განწევა. მაგალითად, გარემოს ხარისხიანი დაცვა, უნარშეზღუდულების სარეაბილიტაციო მომსახურება და ა.შ.; 2) საჯარო სამსახურში გადანყვეტილების მიღებისას აუცილებელია მრავალი ჯგუფისა და ინდივიდის მონაწილეობა, ბიზნესში გადანყვეტილებას იღებს ერთი ადამიანი, ან მცირერიცხოვანი ჯგუფი; 3) საჯარო და არაკომერციულ ორგანიზაციებში დასაქმებული ადმინისტრატორების/მენეჯერების საქმიანობა გაცილებით საჯაროა, ხილვადია, ვიდრე ბიზნესში ჩართული მენეჯერებისა. დემოკრატიულ საზოგადოებაში სახელმწიფო სამსახურს მუდმივად აკონტროლებს პრესა და საზოგადოება. სწორედ საჯარო, ან არაკომერციული ორგანიზაციის მენეჯერის საქმიანობის „საჯაროობა“ განასხვავებს საჯარო მართვას სხვა მსგავსი საქმიანობისაგან. თუ მოკლედ ვიტყვით, საჯარო, ან არაკომერციული ორგანიზაციების მენეჯერებმა უნდა იზრუნონ როგორც მენეჯერული საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლებაზე, ასევე საზოგადოების სურვილებისა და მოთხოვნების რეალიზაციაზე. კერძო მენარმისათვის პირადი ინტერესებია უზენაესი, საჯარო ორგანიზაციისათვის კი საზოგადოებრივი (რ. დენჰარტი, ჯ. დენჰარტი, 22-27).

საჯარო სამსახურსა და ბიზნესს შორის არსებული პრინციპული განსხვავებანი პირდაპირ კავშირშია ამ სფეროებში ადამიანური რესურსების მართვის თავისებურებებთან.

საყოველთაოდ ცნობილია, რომ რესურსების სახეობებს შორის ადამიანურ რესურსებს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება, რადგან მის ეფექტიან გამოყენებაზე მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული როგორც დანარჩენი სახეობის რესურსების გამოყენება (მოდრაობაში მოყვანა), ასევე, დასახული მიზნების მიღწევა. ადამიანური რესურსები ქვეყნის მოსახლეობის აქტიური ნაწილია, რომელიც დასაქმებულია, ან შეიძლება დასაქმდეს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ადამიანური რესურსების თვისებრივი მხარე, ის ცოდნა, გამოცდილება, პიროვნული თვისებები, უნარები, მიზნები, ამოცანები, ინტერესები, მისწრაფებები და ა.შ., რომლებსაც ისინი ფლობენ და იყენებენ, ან მომავალში გამოიყენებენ.

ეკონომიკურ ლიტერატურაში ადამიანური რესურსების მართვის რამდენიმე დეფინიცია არსებობს. ჩვენი აზრით, ზოგადად, ადამიანური რესურსების მართვა ესაა ნებისმიერი ორგანიზაციისათვის დამახასიათებელი მმართველობითი საქმიანობა, რომლის მიზანია მისი მაღალკვალიფიციური პერსონალით უზრუნველყოფა, მართვის ფუნქციების, მეთოდებისა და მიდგომების გამოყენების, პირადი და ორგანიზაციული მიზნების ჰარმონიული შეხამების საფუძველზე, ორგანიზაციის მისიისა და მიზნების სრულად და ეფექტიანად რეალიზება.

მსოფლიო პრაქტიკა ადასტურებს, რომ ადამიანური რესურსების მართვისადმი მიდგომების მიხედვით ქვეყნებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებაა,

რაც ძირითადად განპირობებულია იმით, რომ ერთმანეთისგან განსხვავებულია ქვეყნების საკანონმდებლო ბაზა, ნაციონალური კულტურა, ეკონომიკური და სოციალური განვითარების დონე და ა.შ. (ნ. პაიჭაძე, ჟურნ. „ეკონომიკა და ბიზნესი“, #2, 2018). ძირითადად, ზემოაღნიშნული ფაქტორებითაა განპირობებული ამა თუ იმ ქვეყნის საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკაში არსებული განსხვავებებიც.

საქართველოში საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის მთელი პროცესი რეგულირდება კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“. აღნიშნული კანონის მესამე მუხლის ა), ბ) და გ) პუნქტებში განმარტებულია საჯარო სამსახურისა და საჯარო მოსამსახურის ცნებები.

ამავე კანონის მესამე თავში ჩამოყალიბებულია საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის სტრუქტურა, საჯარო სამსახურის სფეროში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავების ხელშეწყობის მიზნით შექმნილი საჯარო სამსახურის საბჭოს (მუხლი 19), ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროს (მუხლი 20) ფუნქციები. ზემოაღნიშნული კანონის შესაბამისად, ყველა საჯარო დაწესებულებაში უნდა შეიქმნას ადამიანური რესურსების მართვის დამოუკიდებელი სტრუქტურული ერთეული (ქვედანაყოფი) ან გამოიყოს შესაბამისი საქმიანობის განმახორციელებელი მოხელე.

საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო პრინციპებია: 1) დამსახურების და კომპეტენციაზე დაფუძნებული მიდგომა; 2) სამართლიანობა და ობიექტურობა; 3) თანასწორობა და მიუკერძოებლობა; 4) მიზანშეწონილობა; 5) გამჭვირვალობა; 6) საჯარო ინტერესების უზენაესობა.

„საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპის გარდა, ყველა ზემოაღნიშნული პრინციპის დაცვა, მეტნაკლებად, ნებისმიერი ტიპის ორგანიზაციაში მოეთხოვება. „საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპის უპირობო დაცვა კი საჯარო სამსახურების უშუალო და პირდაპირი მოვალეობაა. საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელოში – „საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპის შინაარსის შესახებ, აღნიშნულია – „ორგანიზაციაში მიმდინარე ყველა პროცესი, ნებისმიერი გადაწყვეტილება ორიენტირებულია მაქსიმალურად მაღალი ხარისხის მომსახურების შეთავაზებაზე. ამავდროულად, პროცესების ორგანიზება ხდება იმგვარად, რომ პროდუქტიულად ხდებოდეს სახელმწიფო სახსრების ხარჯვა“ (ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, ნაწილი I, გვ.9).

მაშასადამე, „საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპი გულისხმობს, რომ საჯარო სამსახურში დასახული მიზნები მიღწეულ უნდა იქნეს ყველა სახის რესურსის რაც შეიძლება ნაკლები დანახარჯებით. ამასვე გვასწავლის აშშ-ს გამოცდილებაც, სადაც საჯარო პერსონალის მართვის პროცესის სრულყოფის მიმართულებით სერიოზული ნაბიჯები გადაიდგა გორის - აშშ-ის ვიცე-პრეზიდენტობის დროს, როცა განსაკუთრებული ყურადღება მიექცა

მთავრობის პროდუქტიულობის ამაღლებას მართვის პროცესების გამართივების, ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის საფუძველზე. „ადმინისტრატორები ფედერალურ დონეზე ხარჯების შეკვეცის პირობებში მთავრობის მართვის ინოვაციურ გზებს ეძებდნენ. დეცენტრალიზაციამ, შედეგებზე აქცენტის გადატანამ და მართვის სფეროში კულტურის დონის ამაღლებამ ძირეულად შეცვალა სახელმწიფო ორგანიზაციებისა და, შესაბამისად, პერსონალის სისტემის მუშაობა. საჯარო მოხელეები უკვე პასუხს აგებდნენ მომხმარებელთა მომსახურებასა და პროდუქტიულობაზე.“ (რ. დენჰარტი, ჯ. დენჰარტი, 436). საჯარო მენეჯერებისა და რიგითი თანამშრომლების გაზრდილმა ანგარიშვალდებულებამ, მოსახლეობისათვის დეცენტრალიზებული და კონკურენტუნარიანი მომსახურებისა და შესაბამისი სტიმულების შეთავაზებამ მთელი მთავრობის საქმიანობის სრულყოფას შეუწყო ხელი. უნდა შევნიშნოთ, რომ ამჟამად, საქართველოში, მსგავსი გარდაქმნების აუცილებლობა სახეზეა, რომელიც გადაუდებლად უნდა განხორციელდეს.

საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის თავისებურებანი საქართველოში

სხვადასხვა ქვეყნის გამოცდილებიდან ჩანს, რომ საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვა განსხვავებულად ხორციელდება. ზოგიერთ ქვეყანაში შექმნილია სპეციალური სამსახური, რომელიც ცენტრალიზებულად ახორციელებს ყველა სამთავრობო უწყების ადამიანური რესურსების მართვას (აშშ, გაერთიანებული სამეფო, თურქეთი). ზოგიერთ ქვეყანაში კი ეს პროცესი მთლიანად დეცენტრალიზებულია (გერმანია).

საქართველოში საჯარო სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის მოდელის შეფასება რთულია. თუ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიხედვით (მხედველობაში გვაქვს საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციები) ვიმსჯელებთ, საქმე გვაქვს შერეულ სისტემასთან (როცა პროცესების ნაწილი ცენტრალიზებულია, ნაწილი კი დეცენტრალიზებული). მაგრამ იმის გამო, რომ ზემოაღნიშნულ კანონში გათვალისწინებული ნორმების არც თუ მცირე ნაწილი პრაქტიკულად არ სრულდება, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის პროცესი ძირითადად დეცენტრალიზებულია. თითოეული უწყება დამოუკიდებლად ახორციელებს კადრების შერჩევას და სხვა საქმიანობას, რაც ადამიანური რესურსების მართვას უკავშირდება. ცენტრალიზებულია მხოლოდ საჯარო სამსახურში კონკურსის გამოცხადების წესები, რომელსაც ზედამხედველობას უწევს საჯარო სამსახურის ბიურო.

საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის როგორც ცენტრალიზებულ, ასევე დეცენტრალიზებულ და შერეულ მოდელებს აქვს დადებითი

და უარყოფითი მხარეები. ჩვენ ვიზიარებთ იმ მოსაზრებას, რომ ისეთი ქვეყნისათვის, როგორც საქართველოა, რომელსაც ზოგადად მართვის, კონკრეტულად კი საჯარო სექტორის მართვის არცთუ მდიდარი გამოცდილება აქვს, საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის ცენტრალიზებული მოდელი უფრო მისაღებია, ვიდრე დეცენტრალიზებული. საჯარო სამსახურის ერთიანი ცენტრიდან და ერთიანი მიდგომებით მართვა (რომელიც, აუცილებლობის შემთხვევაში გარკვეულ გამონაკლისებსაც გულისხმობს), ერთი მხრივ, ამარტივებს ამ პროცესს, გამორიცხავს არასწორი, ან დაუსაბუთებელი მიდგომების შესაძლებლობას, მეორე მხრივ კი, ის უფრო სამართლიანია.

გადაუჭარბებლად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საჯარო სამსახური, ისევე, როგორც ნებისმიერი სხვა, კადრებით ყოველთვის ზედმეტად იყო გაჯერებული. ეს არცაა გასაკვირი, რადგან საქართველოც იმ საბჭოეთის ნაწილი იყო, სადაც დასაქმება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის მთავარ გარანტიად განიხილებოდა და იმდროინდელ საჯარო სამსახურშიც შტატების დამატებისა თუ გაუქმების საკითხს ცენტრალური პარტიული ორგანო წყვეტდა, მათი ხელმძღვანელების შეხედულებების მიხედვით იზრდებოდა შტატების რაოდენობა. დასაქმება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის გარანტი, საბაზრო ეკონომიკის პირობებშიც არის, მაგრამ ამ შემთხვევაში საკადრო პოლიტიკა ორგანიზაციების მისიისა და მიზნებიდან გამომდინარე, რეგულირდება და ზედმეტი, დაუსაბუთებელი ხარჯის განევა მიუღებელია, ეწინააღმდეგება საბაზრო ეკონომიკის ფუნქციონირებას. მართალია, საჯარო სამსახური საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების მიხედვით არ იმართება, მაგრამ, როგორც განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, უმცირესი დანახარჯებით დასახული მიზნების მიღწევის პრინციპი აქაც მოქმედებს და საჯარო მოხელეების საქმიანობის შედეგები, როგორც ალენიშნეთ, „მომხმარებელთა მომსახურებითა და პროდუქტიულობით“ ფასდება.

საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრების კვალდაკვალ, ნელი ტემპით, მაგრამ მაინც, საქართველოშიც არსებითად იცვლება რესურსების ხარჯვისადმი დამოკიდებულება, წინა პლანზე გამოდის ეკონომიურობის პრინციპი და ცდილობენ მის დაცვას. ეს, გარკვეულწილად ჩვენს საჯარო სამსახურსაც დაეხმოს, თუმცა, რეორგანიზაციის არაერთი მცდელობის მიუხედავად, სასურველი შედეგებისათვის ჯერ კიდევ არ მიგვიღწევია. საქართველოს საჯარო სამსახურის მთავარ პრობლემად დასაქმებულთა დიდი რაოდენობა და დაბალი პროდუქტიულობაა. შესაბამისი მონაცემებიდან ჩანს, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურის უმაღლეს რგოლებში დასაქმებულთა საგრძნობი შემცირების მიუხედავად მათი რაოდენობა კვლავაც დიდია, სოლიდურია ასიგნებების მოცულობაც (იხ. ცხრილი).

საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის ასიგნებები 2006-2019 წწ. (ათასი ლარი)

კოდი	მხარჯავი დანესებულებების დასახელება	2006 წ., ფაქტობრივი	2019 წ., გეგმა	2019 წ. 2006 წ. მიმართ (%)
01.00	საქართველოს პარლამენტი და მასთან არსებული ორგანიზაციები	28 818,9	64 736,0	224,6
	მომუშავეთა რიცხოვნობა (კაცი)	1482	1 126	76,0
	შრომის ანაზღაურება	16 387,8	31 224,0	190,5
01.01	საქართველოს პარლამენტი	22 854,1	54 696,0	239,3
	მომუშავეთა რიცხოვნობა (კაცი)	935	670	71,7
	შრომის ანაზღაურება	11 884,0	25 298,0	212,9
02.00	საქართველოს პრეზიდენტის ადმინისტრაცია	19 468,2	6 000,0	30,8
	მომუშავეთა რიცხოვნობა (კაცი)	137	60	43,8
	შრომის ანაზღაურება	2 861,0	2 300,0	80,4
04.00	საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია	9 217,1	16 800,0	182,3
	მომუშავეთა რიცხოვნობა (კაცი)	340	227	66,8
	შრომის ანაზღაურება	3 854,4	7 430,0	192,8

შედგენილია საქართველოს 2007, 2008 და 2019 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტების მონაცემების მიხედვით.

ცხრილიდან ჩანს, რომ 2006-2019 წლებში მომუშავეთა რაოდენობის მნიშვნელოვანი შემცირების მიუხედავად, საგრძნობლად გაიზარდა საქართველოს პარლამენტის, საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დაფინანსების, მათ შორის – შრომის ანაზღაურების ოდენობა. ჩვენი საჯარო სამსახურის უმაღლეს რგოლებში დასაქმებულთა რაოდენობის შემცირება დადებითად უნდა შეფასდეს და ამ მიმართულებით მუშაობა კიდევ უფრო ინტენსიურად გაგრძელდეს. საჯარო სამსახურში სასურველ შედეგებს უნდა მივაღწიოთ მოხელეთა არა რაოდენობრივი, არამედ ხარისხობრივი ზრდით. როგორც ჩანს, ბოლო 13 წელიწადში, ჩვენი საჯარო სამსახურის უმაღლეს რგოლებში, მნიშვნელოვნად გაიზარდა შრომის ანაზღაურება (საბაზო

ხელფასი, დანამატი, პრემია), რაც, ჩვენი აზრით, ცალსახად უარყოფითად არ უნდა შეფასდეს, მაგრამ საეჭვოა ის, საჯარო მოხელეთა პროდუქტიულობის ზრდას უკავშირდებოდეს. ამას, ირიბად, ჩვენი ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური გავითარების დაბალი ტემპი, მოსახლეობის დიდი ნაწილის უაღრესად დაბალი ცხოვრების დონე, ფეთქებადსაშიშ ზღვარს მიღწეული ლარის კურსის დევალვაციისა და ინფლაციის მაჩვენებლები ადასტურებს.

საერთაშორისო გამოცდილება აჩვენებს, რომ საჯარო სამსახურის შენახვა ქვეყნისათვის მძიმე ფინანსურ „ტვირთს“ არ უნდა წარმოადგენდეს, რაც შესაძლებელია მიღწეულ იქნეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული დონის სისტემატური ამაღლების, მათი ანგარიშვალდებულებისა და მოტივაციის ზრდის კვალობაზე. სამწუხაროდ, საქართველოში, საჯარო სამსახურის განვითარებაში არსებული რიგი წარმატების მიუხედავად, ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და შესაბამისად ცალკეული სამსახურის დაკომპლექტების საკითხი, დღესაც მეტად აქტუალურია. ამას საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობით და უცხოელი ექსპერტების მონაწილეობით შემუშავებული საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის შედგენის აუცილებლობაც ადასტურებს.

აღნიშნული გეგმა, რომელიც საქართველოს მთავრობამ 2019 წლის 10 ივნისს, №274 დადგენილებით დაამტკიცა, ამ მიმართულების რეფორმის რიგით მესამე სამოქმედო გეგმაა (მანამდე ასეთივე გეგმები არსებობდა 2015-2016 და 2017-2018 წლებისათვის), რომელიც 70-ზე მეტ ღონისძიებას ითვალისწინებს და მიზნად ისახავს რეფორმირებას 6 ძირითადი მიმართულებით, მათ შორის საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებითაც.

საქართველოში, 2019-2020 წლებში, საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევისა და სამოქმედო გეგმის მიხედვით, „საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ნაწილში განსაზღვრულია შემდეგი ამოცანების გადანყვება: 1) საჯარო სამსახურის ფარგლების განსაზღვრა; 2) ინსტიტუციური მონეობის ოპტიმალური გადანყვეტის შეთავაზება; 3) არსებული კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა დამსახურებაზე დაფუძნებული და თანასწორი მოპყრობის პრინციპების მოთხოვნებთან; 4) საჯარო სამსახურში წამყვან მენეჯერულ პოზიციებზე პოლიტიკური ზეგავლენის გაანალიზება და აღნიშნულის პრევენციის მიზნით ერთიანი გადანყვეტის შეთავაზება; 5) საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების სისტემის გაუმჯობესება, რომელიც უზრუნველყოფს ამ სამსახურში პროფესიონალი კადრების შენარჩუნებას, მოზიდვასა და მოტივირებას. საეჭვო არ არის, რომ დასახული ამოცანების ნაწილი აუცილებლად შესრულდება. მაგალითად, დაზუსტდება საჯარო სამსახურის არეალი, გაიზრდება შრომის ანაზღაურების დონე, მონესრიგდება შესაბამისი კანონმდებლობა, ფუნქციურად და ფინანსურად გაძლიერდება საჯარო სამსახურის ბიურო და ა.შ. მაგრამ ბოლომდე გასაგები არაა რა იგულისხმება „ინსტიტუციური მონეობის ოპტიმალური გადანყვეტის შეთავაზებაში“, ან როგორი შედეგები ექნება მას. სამწუხაროდ, აღნიშნულ გეგმაში ერთობ

ზოგადაა აღნიშნული, კონკრეტულად კი – ადამიანური რესურსების ნაწილში გამოკვეთილი არაა ზემოაღნიშნული რეფორმის საჯაროდ შედეგები. მაგალითად, თუ როგორ შეიცვლება არსებული მდგომარეობა საჯარო სამსახურში, კერძოდ კი – ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში. გაურკვეველია, მთავრობა აპირებს თუ არა მისი ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურის არსებით ცვლილებას, დეპარტამენტების გაერთიანება-შემცირებას, მათ საქმიანობაში არსებული დუბლირებებისა და პარალელიზმის აღმოფხვრას და ამ საფუძველზე ადმინისტრაციაში დასაქმებულთა რიცხვის მნიშვნელოვნად შემცირებას. ჩვენი აზრით, ამ მიმართულებით საჭიროა ქმედითი ნაბიჯების გადადგმა. კერძოდ კი – მთავრობის ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურის რადიკალური ცვლილებისა და არსებული მრავალრიცხოვანი პერსონალის საქმიანი თვისებების სათანადოდ შესწავლის, წამყვანი ბირთვის გამოკვეთის, დანარჩენის კი მაღალი კვალიფიკაციისა და დიდი გამოცდილების მქონე მცირე რაოდენობის ექსპერტებით ჩანაცვლების გარეშე, მთავარ მიზანს – ადმინისტრაციის ეფექტიანობის მკვეთად ამაღლებასა და ხარჯების არსებით შემცირებას ვერ მივალწევთ.

რეორგანიზაციის დროს აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რომ მთავრობის ადმინისტრაცია შექმნილია საქართველოს მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზრუნველყოფის, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადების, აგრეთვე საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობის მიზნით და, აქედან გამომდინარე, უნდა დაზუსტდეს მისი ნებისმიერი სახის სტრუქტურული ერთეულის (დეპარტამენტი, განყოფილება და ა.შ.) მისია, პერსონალის რიცხვი და მათი თანამდებობრივი ინსტრუქციები.

გარდა ამისა, არანაკლებ საინტერესოა, საჯარო სამსახურში როგორი ნაბიჯები გადაიდგმება ადამიანური რესურსების მართვის ცენტრალიზაციის, ან დეცენტრალიზაციის მიმართულებით, რეფორმა როგორ აისახება სამინისტროებსა და უწყებებზე, ასევე სახელმწიფო მართვის ქვედა რგოლებზე, მათ შორის მუნიციპალიტეტებში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემაზე და ა.შ.

ზემოაღნიშნული სამოქმედო გეგმიდან და გზამკვლევიდან ასევე ჩანს, რომ მთავრობის ადმინისტრაციის რეფორმირების სხვადასხვა მიმართულების განხორციელებაზე პასუხისმგებელია თვითონ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საჯარო სამსახურის ბიურო (ადამიანური რესურსების მართვის ნაწილში), საქართველოს იუსტიციის, ფინანსთა, ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროები. ამ პროცესებში მთავრობის ადმინისტრაციის, საჯარო სამსახურის ბიუროს და დასახელებული სამინისტროების ხელმძღვანელი მუშაკების მონაწილეობა, რა თქმა უნდა, აუცილებელია, მაგრამ საკმარისი არ იქნება. ნებისმიერი სამსახურის თვითგანვითარების შესაძლებლობას არ გამოვრიცხავთ, მაგრამ საეჭვოა, თუნდაც საჯარო სამსახურის ბიურომ (სსიპ-მა), მისთვის საქართველოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კა-

ნონით მინიჭებული საკმაოდ ფართო უფლებამოსილების მიუხედავად, სრულად შეძლოს მთავრობის ადმინისტრაციის (ან საქართველოს პარლამენტის) ორგანიზაციული სტრუქტურისა და ფუნქციების არსებითი ხასიათის ცვლილება და შესაბამისი თანამდებობრივი ინსტრუქციების შეთავაზება (თუმცა, შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, არც იმას გამოვრიცხავთ, რომ საჯარო სამსახურის ბიურომ წარმატებით გაართვას თავი, ამ მხრივ, მასზე დაკისრებულ ამოცანებს.

ვფიქრობთ, რომ ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და საჯარო მოსამსახურეთა შემცირების საკითხი საქართველოს პარლამენტისთვისაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია. ცნობილია, რომ პარლამენტი სპეციფიკური საჯარო სამსახურია, სადაც პარლამენტარების რიცხვზე, მათ ინიციატივებზე მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული, მაგალითად, თუ რამდენი კომიტეტი და ფრაქცია შეიქმნება, რამდენი კანონპროექტი, თუ სხვა მნიშვნელოვანი საკითხი იქნება განხილული, რამდენად დიდი ან მცირე იქნება პარლამენტის აპარატი და ა.შ. მრავალრიცხოვანი პარლამენტი და აქტიური პარლამენტარები მათ მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმის შესასრულებლად საკმაოდ დიდ აპარატს საჭიროებს, რომლის გარეშე შეუძლებელია დასახული მიზნების მიღწევა. ისიც გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს პარლამენტს, მთავრობის მიერ წარმოდგენილი სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვის პროცესში, უპრობლემოდ შეუძლია დაამტკიცოს საქართველოს პარლამენტის, როგორც ერთ-ერთი მხარჯავი დანესებულების მიერ მოთხოვნილი, თუნდაც გაზრდილი და არც მთლად დასაბუთებული ბიუჯეტი. აღნიშნული სრულიადაც არ ნიშნავს იმას, რომ პარლამენტი ასე იქცევა, ან მომავალში მოიქცევა, თუმცა, არც ამისი გამორიცხვა შეიძლება. ჩვენი აზრით, ამჟამად, საქართველოს პარლამენტში ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და ადამიანური რესურსების შემცირების შესაძლებლობა არსებობს და ის გამოყენებულ უნდა იქნეს. იმასაც აღვნიშნავთ, რომ საკითხი მხოლოდ პარლამენტის აპარატს არ ეხება. ქვეყნის ხელისუფლების პოლიტიკური ნების არსებობის შემთხვევაში, პარლამენტის წევრების რიცხვის შემცირებაც (მაგალითად, 100-მდე) შეიძლება, რაც, საკმაოდ დიდ ხარჯებს ავტომატურად შეამცირებს. კომპეტენტური ექსპერტებისგან შემდგარი ჯგუფი, ვფიქრობთ, შეძლებს საქართველოს პარლამენტის ახალი და უფრო მოქნილი ორგანიზაციული სტრუქტურის ფორმირებას, შიგა სტრუქტურული ერთეულების მიზნებისა და ამოცანების, დასაქმებულთა თანამდებობრივი ინსტრუქციების შესწავლის საფუძველზე ადამიანური რესურსების უფრო ეფექტიანად გამოყენებისათვის საჭირო რეკომენდაციების შემუშავებას. სავარაუდოა, რომ ასეთი რეზერვები არსებობს როგორც პარლამენტის დეპარტამენტებში, ასევე კომიტეტებსა და ფრაქციებში. მაგალითად, ჩვენი აზრით, უმაღლეს საკანონმდებლო ორგანოში, ფინანსური სახსრების ეკონომიური ხარჯვის უზრუნველყოფის ერთ-ერთ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს იქ არსებული ბიბლიოთეკის გაუქმება. მას შემდეგ, რაც ყოფილი რესპუბლიკური ბიბლიოთეკა საპარლამენტო ბიბლიოთეკად გადაკეთდა, უშუ-

ალოდ პარლამენტის შენობაში არსებული ბიბლიოთეკის შენარჩუნება გაუმართლებელიც იყო.

ჩვენი აზრით, შესაძლებელია გადაიხედოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის არსებული სახით შენარჩუნების საკითხი, რომელიც დაუსაბუთებელი რეორგანიზაციების (2008 წელს და შემდეგაც) გამო გაურკვეველ სიტუაციაში აღმოჩნდა. აღსანიშნავია, რომ ის 1997 წელს, პარლამენტის თავმჯდომარის, ზურაბ ჟვანიას ინიციატივით და აშშ-ს კონგრესის საბიუჯეტო ოფისის გამოცდილების საფუძველზე შეიქმნა.¹ დებულებით განისაზღვრა მისი მთავარი მიზანი – პარლამენტის ხელმძღვანელობის, კომიტეტებისა და ფრაქციების საფინანსო, საბიუჯეტო და სხვა ეკონომიკური ხასიათის ანალიტიკური ინფორმაციით უზრუნველყოფა. საბიუჯეტო ოფისს დაევალა საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების, აგრეთვე საქართველოს სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების, ქვეყნის მაკროეკონომიკური განვითარების, საგადასახადო ბალანსის, ფულად-საკრედიტო, საგადასახადო და საბაჟო პოლიტიკის, სახელმწიფო ვალის, უცხოური სახელმწიფო კრედიტებისა და სესხების გამოყენების და ა.შ. მდგომარეობის შესწავლა – შეფასება და შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავება.

ზემოაღნიშნულთან ერთად, საბიუჯეტო ოფისის მთავარ მიმართულებად განისაზღვრა მწვავე საფინანსო-საბიუჯეტო, ფულად-საკრედიტო, ასევე სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებზე სრულფასოვანი კვლევების ჩატარება. სწორედ ეს მიმართულება გამოარჩევდა მას საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის აპარატის საქმიანობისაგან. ამიტომ ოფისმა ჩამოყალიბებისთანავე დაიწყო სპეციალური კვლევების ჩატარება. მათგან საყურადღებოა ისეთი სრულფასოვანი კვლევები, როგორცაა: „სავალუტო კრიზისი – ლარის დევალვაციის მიზეზები და მოსალოდნელი შედეგები“ (1999 წ.), „ეკონომიკური ვითარება აფხაზეთში, სეპარატისტული რეჟიმის ფინანსური და სოციალურ-ეკონომიკური შედეგები“ (1999 წ.), „რა უნდა ვიცოდეთ საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ (1998, 1999, 2000 წწ.), „მოსხენება მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში საქართველოს განვითარების შესახებ“ (2000 წ.), „საგარეო ვალები და საქართველო“ (2000 წ.), „თურქეთის რესპუბლიკის საფინანსო კრიზისი და მისი მოსალოდნელი გავლენა საქართველოს ეკონომიკაზე“ (2001 წ.), „საგადასახადო შეღავათების შეზღუდვის შესახებ“

¹ საყურადღებოა, რომ ოფისის ორგანიზაციული სტრუქტურისა და საკვლევო თემატიკის ფორმირების პროცესში, ასევე მისი საქმიანობის პირველი და მეორე წლის განმავლობაში, როგორც მრჩეველი, უშუალოდ მონაწილეობდა ამერიკელი სპეციალისტი დევიდ მარტინი, რომელიც ქმედით მეთოდურ და პრაქტიკულ დახმარებას უწევდა ოფისის ხელმძღვანელებსა და სპეციალისტებს. გარდა ამისა, აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით შეიქმნა საბიუჯეტო ოფისის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა (საოფისე ინვენტარი, კომპიუტერული ტექნიკა და ა.შ.).

(2001 წ.), „სამართალდარღვევები პრივატიზების სფეროში და მისი გამომწვევი ფაქტორები“ (2002 წ.), „თავისუფალი ეკონომიკური ზონების შესახებ“ (2003 წ.) და მრავალი სხვა.

როგორც აღვნიშნეთ, დაუსაბუთებელი რეორგანიზაციების შედეგად პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის მიზნები და ამოცანები მკვეთრად შეიკვეცა და ამჟამად ოფისი მხოლოდ ფისკალური პოლიტიკის საკითხების შესწავლითაა დაკავებული. ობიექტური და სუბიექტური მიზეზების გამო მან უარი თქვა სპეციალური თემების დამუშავებაზე, რაც, ჩვენი აზრით, არასწორია. აქედან გამომდინარე, პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისისა და საქართველოს პარლამენტის საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის საქმიანობაში არსებითი განსხვავება თითქმის აღარ არსებობს. ძალიან სამწუხაროა, რომ დღეს საქართველოს პარლამენტში ლარის დეველვაციის მიზეზებს ფუნდამენტურად არცერთი სტრუქტურული ერთეული არ სწავლობს. კატეგორიულად მიუღებელია საქართველოს პარლამენტი, ამ და სხვა საკითხებზე, მხოლოდ ეროვნული ბანკისა და საქართველოს მთავრობისაგან მიღებული ინფორმაციებით სარგებლობდეს. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, საბიუჯეტო ოფისი, სწორედ ასეთი, მეტად აქტუალური პრობლემების კვლევების ჩატარებისათვის შეიქმნა და არა საფინანსო-საბიუჯეტო სფეროში არსებული ფაქტობრივი მდგომარეობის ამსახველი ინფორმაციის კიდევ ერთხელ დასაფიქსირებლად.

ვფიქრობთ, საკამათოა საბიუჯეტო ოფისის დაქვემდებარების საკითხიც. ის ოფისის შექმნის შემდგომ დღის წესრიგში რამდენჯერმე დადგა, მოისინჯა რამდენიმე ვარიანტი. იმის გათვალისწინებით, რომ საბიუჯეტო ოფისის საქმიანობის მაღალპროფესიულ დონეზე შეფასება, კვლევის მიმართულებების სწორად განსაზღვრა მხოლოდ საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს შეეძლო. გადამწყდა, რომ საბიუჯეტო ოფისს საქმიანობა აღნიშნული კომიტეტის საერთო ხელმძღვანელობით განეხორციელებინა. ასე იყო წლების განმავლობაში, რაც, ჩვენი აზრით, მართებული იყო. ამჟამად პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი ანგარიშვალდებულია მხოლოდ საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით შექმნილი სამეთვალყურეო საბჭოს წინაშე, რაც, მართალია, ფორმალურად ზრდის ოფისის დამოუკიდებლობის ხარისხს, მაგრამ რეალურად საგრძნობლად ამცირებს მის საქმიანობაზე პროფესიული ზედამხედველობის შესაძლებლობას.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან და საჯარო სამსახურის ოპტიმიზაციის ამოცანებიდან გამომდინარე, არსებული სახით საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შენარჩუნება მიზანშეწონილი არ უნდა იყოს. თუ პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისი უარს იტყვის საფინანსო-საბიუჯეტო, ფულად-საკრედიტო და სხვა სახის ეკონომიკური მიმართულების აქტუალური პრობლემების შესახებ სპეციალური თემების დამუშავებაზე (მაგალითად, როგორიცაა: ლარის კურსი, ინფლაცია, სახელმწიფო ვალი და ა.შ.) და მხოლოდ ფისკალური პოლიტიკის საკითხებით შემოიფარგლება, მაშინ, ჩვენი აზრით, მისი საფინან-

სო-საბიუჯეტო კომიტეტის აპარატთან გაერთიანების საკითხი უნდა დადგეს. მითუმეტეს, რომ აღნიშნულ კომიტეტს, ოფისთან შედარებით, ფისკალური საკითხების კვლევის ბევრად უფრო მდიდარი გამოცდილება აქვს.

მიუხედავად იმისა, რომ უკანასკნელ 13 წელიწადში საქართველოს პარლამენტში დასაქმებულთა რიცხვი 935-დან 670-მდე შემცირდა, მისი აპარატის ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და დასაქმებულთა თანამდებობრივი ინსტრუქციების საფუძვლიანი ანალიზის შედეგად პერსონალის რიცხვის ოპტიმიზაცია კვლავაც აუცილებელია.

ქვეყნის საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობა ბევრად იქნება დამოკიდებული აღნიშნული პროცესის მართვის საშუალო და ქვედა რგოლებში სწორად წარმართვაზეც. ფუნქციების შესაძლო დუბლირებისა და პარალელიზმის აღმოფხვრის მიზნით სისტემურადაა შესასწავლი აჭარისა და აფხაზეთის მთავრობების ადმინისტრაციების, მუნიციპალიტეტების, სამინისტროებისა და უწყებების აპარატების სტრუქტურული ერთეულების ორგანიზაციული სტრუქტურები და დასაქმებულთა თანამდებობრივი ინსტრუქციები. ამ მიმართულებით საკმაოდ მძიმე სამუშაო იქნება ჩასატარებელი ფინანსთა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების, შინაგან საქმეთა და სხვა სამინისტროებში, საკრებულოებში, მერიებსა და გამგეობებში.

საჯარო სამსახურის საჭირო რაოდენობის ადამიანური რესურსებით უზრუნველყოფისა და მათი ეფექტიანი გამოყენების საქმეში განსაკუთრებული, მაკოორდინირებელი და საზედამხედველო როლი უნდა შეასრულოს საჯარო სამსახურის ბიურომ. პირველ რიგში, ყველაფერი უნდა გაკეთდეს იმისათვის, რომ ბიურომ შეძლოს შეასრულოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნები. კერძოდ, მან აქტიურად უნდა ითანამშრომლოს საჯარო დაწესებულებებთან ადამიანური რესურსების მართვის წლიური გეგმის შემუშავების პროცესში, საჯარო მოხელეთა თანამდებობების ერთიანი კლასიფიკაციისა და ანაზღაურების სისტემის შესაქმნელად, შეისწავლოს საჯარო სამსახურში არსებული კვალიფიკაციისა და პროფესიული მომზადების დონე, შეიმუშაოს მოხელეთა პროფესიული განვითარების ერთიანი სტანდარტები, ზედამხედველობა გაუწიოს მათ შესრულებას და ა.შ.

სამწუხაროდ, ქვეყანაში არცთუ მცირეა საჯარო დაწესებულებების რიცხვი, სადაც ერთიდაიგივე თანამდებობრივ პოზიციაზე განსხვავებული თანამდებობრივი სარგოებია დაწესებული, რაც არასწორია. სხვადასხვა გზით თუ ხერხებით, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან თანხების მოზიდვის მეტი შესაძლებლობა არ უნდა გახდეს სპეციალისტების განსხვავებულად (უფრო მეტად) ნახალისების საფუძველი.

კიდევ ერთხელ ხაზგასმით უნდა აღვნიშნოთ, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურის კადრებით ზედმეტად გაჯერების აღმოსაფხვრელად, საჯარო სამსახურის ბიურომ უფრო აქტიურად უნდა ითანამშრომლოს საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელობასა და ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურებთან, დაეხმაროს მათ ორგანიზაციული სტრუქტურისა და თანამ-

დებობრივი ინსტრუქციების სრულყოფა-მოწესრიგებაში. თუმცა, ისიც უნდა ითქვას, რომ ამ მიმართულებით საგრძნობი წარმატების უზრუნველყოფის ე.წ. „ლომის წილი“ თვით ამ დაწესებულებების ხელმძღვანელებსა და ადამიანური რესურსების სამსახურებზე მოდის. მათ უკეთ უკეთ იციან რა და როდის უნდა გაკეთდეს.

დასკვნა: რეკომენდაციები და ღონისძიებები

1. ადამიანური რესურსები ქვეყნის მოსახლეობის აქტიური ნაწილია, რომელიც დასაქმებულია, ან შეიძლება დასაქმდეს. არანაკლებ მნიშვნელოვანია ადამიანური რესურსების თვისებრივი მხარე, ის ცოდნა, გამოცდილება, პიროვნული თვისებები, უნარები, მიზნები, ამოცანები, ინტერესები, მისწრაფებები და ა.შ., რომელსაც ისინი ფლობენ და იყენებენ, ან მომავალში გამოიყენებენ. ჩვენი აზრით, ადამიანური რესურსების მართვა ნებისმიერი ორგანიზაციისათვის დამახასიათებელი მმართველობითი საქმიანობაა, რომლის მიზანია მისი მაღალკვალიფიციური პერსონალით უზრუნველყოფა, მართვის ფუნქციების, მეთოდებისა და მიდგომების გამოყენების, პირადი და ორგანიზაციული მიზნების ჰარმონიული შეხამების საფუძველზე ორგანიზაციის მისიისა და მიზნების სრულად და ეფექტიანად რეალიზება;

2. საჯარო სამსახურში დასაქმებულების ნაყოფიერ საქმიანობაზე დიდად არის დამოკიდებული სახელმწიფო მართვის ყველა რგოლის (უმალღესი, საშუალო, დაბალი) გამართული საქმიანობა და მთლიანად ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ტემპი და დონე. ამიტომ საჯარო სამსახურში მოზიდულ უნდა იქნეს ჯეროვანი თეორიული ცოდნისა და მდიდარი პრაქტიკული გამოცდილების მქონე ადამიანები, რომელთაც ექნებათ ამ მეტად მნიშვნელოვანი საქმიანობისადმი მაღალი მოტივაცია და ინტერესი;

3. საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი - „საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპი გულისხმობს, რომ საზოგადოებისათვის მაქსიმალურად მაღალი ხარისხის მომსახურების შეთავაზებისას სახელმწიფო სახსრების ხარჯვა პროდუქტიულად უნდა ხდებოდეს. ამასვე გვასწავლის აშშ-ს გამოცდილება, რომელიც გულისხმობს განსაკუთრებული ყურადღება მიექცეს ხელისუფლების პროდუქტიულობის ამაღლებას მართვის პროცესების გამარტივების, ანგარიშვალდებულების გაზრდისა და უფლებამოსილებათა დეცენტრალიზაციის საფუძველზე;

4. გადაუჭარბებლად შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში საჯარო სამსახური, ისევე, როგორც ნებისმიერი სხვა, კადრებით ყოველთვის ზედმეტად იყო გაჯერებული. ეს არცაა გასაკვირი, რადგან საქართველოც იმ საბჭოეთის ნაწილი იყო, სადაც დასაქმება, მოსახლეობის სოციალური დაცვის მთავარ გარანტიად განიხილებოდა. საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, საჯარო სამსახურის მიზნებიდან და „საჯარო ინტერესების უზენაესობის“ პრინციპიდან გამომდინარე, საჯარო სექტორში დასაქმებულთა შემცირების ტენდენცია

პოზიტიურად უნდა შეფასდეს, მაგრამ ჯერჯერობით სასურველი შედეგი მიღწეული არ არის და ეს ეხება საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ყველა რგოლს;

5. საქრთავის მართვის გამოცდილება აჩვენებს, რომ საჯარო სამსახურის შენახვა ქვეყნისათვის მძიმე ფინანსურ „ტვირთს“ არ უნდა წარმოადგენდეს. სამსახურად, საქართველოში, საჯარო სამსახურის განვითარებაში არსებული რიგი წარმატების მიუხედავად, ეს, არსებითი ხასიათის პრობლემაა. ამიტომ მისასაღებელია, რომ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობით და უცხოელი ექსპერტების მონაწილეობით შემუშავებულ იქნა და ხორციელდება საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა;

6. საეჭვო არ არის, რომ ზემოაღნიშნული გეგმის ადამიანური რესურსების სფეროში გათვალისწინებული ამოცანების ნაწილი აუცილებლად შესრულდება. მაგალითად, დაზუსტდება საჯარო სამსახურის არეალი, გაიზრდება შრომის ანაზღაურების დონე, მონესრიგდება შესაბამისი კანონმდებლობა, ფუნქციურად და ფინანსურად გაძლიერდება საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო და ა.შ. მაგრამ, სამსახურად, აღნიშნული გეგმის ადამიანური რესურსების ნაწილში გამოკვეთილი არაა ზემოაღნიშნული რეფორმის სავარაუდოდ შედეგები, თუ როგორ შეიცვლება არსებული მდგომარეობა საჯარო სამსახურში, კერძოდ კი – ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში;

7. ზემოაღნიშნული სამოქმედო გეგმიდან და გზამკვლევიდან ჩანს, რომ მთავრობის ადმინისტრაციის რეფორმირების სხვადასხვა მიმართულების განხორციელებაზე პასუხისმგებელია საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, საჯარო სამსახურის ბიურო (ადამიანური რესურსების მართვის ნაწილში), საქართველოს იუსტიციის, ფინანსთა, ინფრასტრუქტურისა და რეგიონული განვითარების სამინისტროები. ამ პროცესებში მთავრობის ადმინისტრაციის, საჯარო სამსახურის ბიუროს და დასახელებული სამინისტროების ხელმძღვანელი მუშაკების მონაწილეობა, რა თქმა უნდა, აუცილებელია, მაგრამ – არასაკმარისი. ნებისმიერი სამსახურის თვითგანვითარების შესაძლებლობას არ გამოვირიცხავთ, თუმცა, საეჭვოა საჯარო სამსახურის ბიურომ (სსიპ-მა), მისთვის საქართველოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით მინიჭებული საკმაოდ ფართო უფლებამოსილების მიუხედავად, შეძლოს მთავრობის ადმინისტრაციის (ან საქართველოს პარლამენტის) რეორგანიზაციის სრულად განხორციელება. ამ მიზნით, ვფიქრობთ, უმჯობესი იქნებოდა ეს საკითხები გამოცდილ ექსპერტთა ჯგუფს შეესწავლა და შედეგები განეხილა საქართველოს პარლამენტს;

8. ამჟამად საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის სხვადასხვა სტრუქტურულ ერთეულში 227 სპეციალისტი საქმიანობს, შესაბამისად, დიდია მათი შრომის ანაზღაურების (ხელფასი, დანამატი, პრემია) საოფისე და ა.შ. ხარჯები, ამიტომ, აუცილებელია ორგანიზაციული სტრუქტურისა და ფუნქციების არსებითი ხასიათის ცვლილება და შესაბამისი თანამდებობრივი

ინსტრუქციების შეთავაზება. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურის და იქ დასაქმებულთა ფუნქციების ზედაპირული ანალიზიდანაც კი ჩანს (სავარაუდოდ, რეორგანიზაციის გამო, მთავრობის ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურა ამჟამად მთავრობის ვებგვერდიდან მოხსნილია), რომ შესაძლებელია სამსახურებისა და დასაქმებულთა ფუნქციების შეერთება-გამსხვილება, შერწყმა. ჩვენი აზრით, მთავრობის ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურის რადიკალური ცვლილებისა და არსებული მრავალრიცხოვანი პერსონალის საქმიანი თვისებების სათანადოდ შესწავლის, წამყვანი ბირთვის გამოკვეთის, დანარჩენის კი მაღალი კვალიფიკაციისა და დიდი გამოცდილების მქონე მცირე რაოდენობის ექსპერტებით ჩანაცვლების გარეშე, მთავარ მიზანს – ადმინისტრაციის ეფექტიანობის მკვეთრად ამაღლებასა და ხარჯების არსებით შემცირებას – ვერ მივაღწევთ;

9. ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და საჯარო მოსამსახურეთა შემცირების საკითხი საქართველოს პარლამენტისთვისაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია. ამჟამად, საქართველოს პარლამენტში, სადაც 670 სპეციალისტია დასაქმებული, ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და ადამიანური რესურსების შემცირების შესაძლებლობა არსებობს და ის გამოყენებულ უნდა იქნეს. კომპეტენტური ექსპერტებისგან შემდგარი ჯგუფი, ვფიქრობთ, შეძლებს საქართველოს პარლამენტის ახალი და უფრო მოქნილი ორგანიზაციული სტრუქტურის ფორმირებას, შიგა სტრუქტურული ერთეულების მიზნებისა და ამოცანების, დასაქმებულთა თანამდებობრივი ინსტრუქციების შესწავლის საფუძველზე ადამიანური რესურსების უფრო ეფექტიანად გამოყენებისათვის საჭირო რეკომენდაციების შემუშავებას.

ჩვენი აზრით, შესაძლებელია გადაიხედოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის (რომელიც აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით შეიქმნა) არსებული სახით შენარჩუნების საკითხი, რომელიც დაუსაბუთებელი რეორგანიზაციების (2008 წელს და შემდეგაც) გამო გაურკვეველ სიტუაციაში აღმოჩნდა. ჩამოყალიბებისას, საბიუჯეტო ოფისის მთავარ მიმართულებად განისაზღვრა მწვავე საფინანსო-საბიუჯეტო, ფულადსაკრედიტო, ასევე სოციალურ-ეკონომიკურ პრობლემებზე სრულფასოვანი კვლევების ჩატარება. პირველივე წლებში ოფისმა რამდენიმე სპეციალური თემა დაამუშავა (მაგალითად, „სავალუტო კრიზისი – ლარის დევალვაციის მიზეზები და მოსალოდნელი შედეგები“ (1999წ.), მოხსენება „მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში საქართველოს განვითარების შესახებ“ (2000 წ.) და ა.შ.). ამჟამად, სხვადასხვა მიზეზით, ამგვარი თემები აღარ მუშავდება, რაც, ჩვენი აზრით, დაუშვებელია, რადგან, სწორედ ეს მიმართულება გამოარჩევდა მას საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის აპარატის საქმიანობისაგან.

საჯარო სამსახურის ოპტიმიზაციის ამოცანებიდან გამომდინარე, არსებული სახით საქართველოს პარლამენტის საბიუჯეტო ოფისის შენარჩუნება მიზანშეწონილი არ უნდა იყოს და უნდა დადგეს მისი საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტის აპარატთან გაერთიანების საკითხი. მითუმეტეს, რომ აღნიშნულ კომიტეტს, ოფისთან შედარებით, ფისკალური საკითხების კვლევის ბევრად უფრო მდიდარი გამოცდილება აქვს;

10. ქვეყნის საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტიანობა ბევრად იქნება დამოკიდებული აღნიშნული პროცესის მართვის საშუალო და ქვედა რგოლებში სწორად წარმართვაზე. ფუნქციების შესაძლო დუბლირებისა და პარალელიზმის აღმოფხვრის მიზნით, სისტემურადაა შესასწავლი აჭარისა და აფხაზეთის მთავრობების ადმინისტრაციების, მუნიციპალიტეტების, სამინისტროებისა და უწყებების აპარატების ორგანიზაციული სტრუქტურები და დასაქმებულთა თანამდებობრივი ინსტრუქციები. ამ მიმართულებით საკმაოდ მძიმე სამუშაო იქნება ჩასატარებელი ფინანსთა, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების, შინაგან საქმეთა და სხვა სამინისტროებში, საკრებულოებში, მერიებსა და გამგეობებში.

საქართველოს საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფისა და ადამიანური რესურსების ოპტიმიზაციის პროცესი, რა თქმა უნდა, უმტკივნეულოდ ვერ ჩაივლის, შემცირებების გამო ადამიანები გამოთქვამენ პროტესტს, მოიმატებს სასამართლო დავებიც, მაგრამ თუ ეს საქმიანობა ობიექტურად და სამართლიანად წარიმართება, საზოგადოება მას გაგებით მოეკიდება. კიდევ ერთხელ ვიმეორებთ, ქვეყანას სჭირდება მცირე და ეფექტური საჯარო სამსახური, რომლის შენახვა ქვეყნის ბიუჯეტს მძიმე ტვირთად არ დაანება.

ლიტერატურა:

- საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, თბ., 2015, 27 ოქტომბერი, №4346-ის.
- საქართველოს კანონი საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ, თბ., 2004, 11 თებერვალი, №3277-ის.
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის დებულება, საქართველოს მთავრობის დადგენილება № 340, 2018 წლის 26 ივნისი.
- საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს დებულება, საქართველოს მთავრობის დადგენილება №473, 2018 წლის 14 სექტემბერი.
- საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, I ნაწილი, თბ., 2013.
- საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, II, III ნაწილი, თბ., 2014.
- რობერტ ბ. დენჰარტი, ჯენეტ ვ. დენჰარტი (2012) საჯარო მართვა, მოქმედების კურსი. ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
- ადამიანური რესურსების მართვის პრაქტიკის მიმოხილვა საჯარო სამსახურში: ამერიკის შეერთებული შტატები, გაერთიანებული სამეფო, თურქეთი, გერმანია, საქართველო, საჯარო სამსახურის ბიურო, თბ., 2013.
- ნ. პაიჭაძე (2018, №2) ადამიანური რესურსების მართვის მსოფლიო პრაქტიკა და ქართული სინამდვილე, ჟურნ. „ეკონომიკა და ბიზნესი“ .
- მ. ტულუში, (1997, № 42) საბიუჯეტო ოფისი-სიახლე საპარლამენტო ცხოვრებაში, ჟურნ. „პარლამენტის უწყებანი“.

References:

- Saqartvelos kanoni sajaro samsaxuris shesaxeb [Law of Georgia “On Public Service,”] Tbilisi, October 27, 2015, # 4346-I. (in Georgian).
- Saqartvelos kanoni saqartvelos mtavrobis struqturis, uflabamosilebisa da saqmianobis cesebis shesaxeb [Law of Georgia “On Structure, Powers and Rules of Activities of the Government of Georgia], Tbilisi, February 11, 2004, # 3277-II. (in Georgian).
- Saqartvelos mtavrobis administraciis debuleba, saqartvelos mtavrobis dadgenileba [Regulation of the Administration of the Government of Georgia, Resolution of the Government of Georgia # 340], June 26, 2018. (in Georgian).
- Saqartvelos okupirebuli teritoriebidan devnilta, shromis, janmrtelebisa da socialuri dacvis saministros debuleba, saqartvelos mtavrobis dadgenileba [Regulation of the Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Labor, Health and Social Affairs of Georgia], Resolution # 473, September 14, 2018. (in Georgian).
- Sajaro dacesebulebebshi adamianuri resursebis martvis saxelmzgvanelo [Textbook of Human Resources Management in Public Institutions, Part I] Tb., 2013. (in Georgian).
- Textbook of Human Resources Management in Public Institutions, Part II, III, Tb, 2014;
- Robert B. Denhardt, Janet W. Denhardt (2012) Public Management, Action Course. Ilia State University.
- Adamianuri resursebis martvis praqtikis mimoxilva sajaro samsaxurshi: amerikis sheertebuli shtatebi, gaertianebuli samepo, turqeti, germania, saqartvelo. Sajaro samsaxuris biuro [Overview of Human Resources Management Practices in Public Service: United States, United Kingdom, Turkey, Germany, Georgia] Public Service Bureau, Tb., 2013. (in Georgian).
- N. Paichadze (2018, № 2). Adamianuri resursebis martvis msoplio praqtika da qartuli sinamdvile, jurn. “ekonomika da biznesi” [World Practice of Human Resources Management and Georgian Reality], Jour. “Economics and Business”. (in Georgian).
- M. Tugushi, (1997, № 42) sabiujeto m ofisi – siaxle saparlamento cxovrebashi [Budget Office - Innovation in Parliamentary Life], Journ. “Parliamentary Bulletin”.

Some Issues of Human Resource Management in Public Service of Georgia

Miron Tugushi

Associate Professor of

Iv. Javakhishvili Tbilisi State University

miron.tugushi@tsu.ge

For the provision of effective management of Human Resources in Public Service it is necessary to involve the specialists who will have deep theoretical knowledge and rich experience with high motivation and interest in these highly relevant activities.

On any level of Public Service, the principles of “prevailing public interest” should be respected most of all, which implies that the goals set before the public service must be achieved by the least cost of any resources. Maintaining public service should not be a great financial “burden” for the government budget.

It should be noted that the leadership of the Georgian government administration with the participation of foreign experts has developed and implemented the plan of actions for the reform of public governance for 2019-2020, but, unfortunately, the probably results of the above reform are not specifically defined in this plan, it is not shown how the current state of public service will be changed, particularly, in the field of human resource management.

At present, in the Georgian government administration there are employed 227 specialists. Accordingly, the costs of their job compensation (salary, additions, bonuses), office and other expenses makes a large sum upon the whole. Therefore, it is necessary to change the essential character of the organizational structure and functions and to provide relevant job instructions. The issue of improving the organizational structure and reducing the number of civil servants is not less important for the Parliament of Georgia as well. Currently, the Parliament of Georgia, which employs 670 specialists, has the potential possibility to improve organizational structure and optimize human resources and it should be used anyway.

During the establishment of the Budget Office of the Parliament of Georgia (which was created with the financial support of the United States Agency for International Development (USAID)), it was focused mainly on conducting the special studies on acute financial-budgetary, monetary-credit and socio-economic problems. At present, for various reasons, implementation of such topics are no longer elaborated, which, to our opinion, is unacceptable, because it was this very direction that distinguished it from the activities of the Office Finance and Budget Committee.

Due to the optimization tasks of the Public service, the maintenance of the budget office of the Parliament of Georgia in its current form should not be expedient and the question of joining its Finance and Budget Committee staff should be raised. Moreover, this committee has a greater experience in researching fiscal matters than the office.

The effectiveness of human resource management in public service of the country would be mostly depend on how well the middle and lower links (rows) of the process are being managed.

For the purpose to eliminate duplication of functions and not to allow parallelism, the organizational structures of the administrations, municipalities, ministries and departments of the Adjarian and Abkhazian governments and the staff’s instructions of the employees are to be systematically studied. There will be a lot of hard work to be performed in this direction in the Ministries of Finance, Economy and Sustainable Development, the Ministry of Internal Affairs and other ministries, councils, mayors and boards as well.

Therefore, in order to achieve the main goal provided by the above-mentioned plan in the whole system of the public service, it is necessary to make radical changes in the

organizational structure, to study properly the business properties of the multiple staff, to separate the leading core and to replace the rest with highly qualified and small-number experts. The group with the composition of competent experts could solve these tasks and may establish new more flexible organizational structures. On the basis of the goals and objectives of internal structural units and the study of employee position instructions it could be possible to develop recommendations for more effective use of human resources.

Keywords: Human resource management, public service, guidelines for human resource management in public institutions, human resource management models in the public sector, bureau of public service, law “about public service”

JEL Codes: M10, M12, O15