



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

პოლიტიკის ნარკვევი

ივლისი 2024 / გამოცემა #63

საჯარო სამსახურის სისტემის ჩაკეტვა - პერსპექტივები და რისკები

თეონა მჭედლიძე¹

მოკლე შინაარსი

2025 წლიდან სრულდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების გარდამავალი პერიოდი და ძალაში შედის დებულებები, რომელთა თანახმადაც საჯარო სამსახურის სისტემა იკეტება მაღალ რანგებზე კადრების სისტემის გარედან დასანიშნად. ეს გულისხმობს, რომ მიღება ღია იქნება მხოლოდ ყველაზე დაბალ - მეოთხე რანგზე, ხოლო უფრო მაღალ რანგებზე დაწინაურება მოხდება მხოლოდ საჯარო სამსახურის შიგნით. წინამდებარე ნარკვევი აფასებს საჯარო სამსახურში მიღების თვალსაზრისით არსებული სისტემის, ასევე მერიტოკრატიულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის ეფექტურობას. მეორე მხრივ, ნარკვევი განიხილავს პოლიტიკური ზეგავლენის საკითხს და აფასებს დღეისათვის არსებული საჯარო სამსახურის კონტიგენტის მზაობას სისტემის ჩაკეტვისათვის. აღწერს, თუ რამდენად შეძლებს საქართველოს საჯარო სექტორში დასაქმებული 16,000-მდე ადამიანის კვალიფიკაცია, გაუმკლავდეს მის წინაშე მდგარ და მუდმივად მზარდ ამოცანებსა და გამოწვევებს. პოლიტიკის ნარკვევი განიხილავს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების სისტემის როლს ამ პროცესში. საჯარო სამსახურში მოხელეთა მიღების სისტემის პოტენციური ჩაკეტვის საკითხის გაანალიზებისთვის, ნაშრომი ეყრდნობა საჯარო სამსახურის რეფორმის გარშემო არსებულ ლიტერატურას და საჯარო სამსახურის ბიუროს, ამ თემებზე მომუშავე აკადემიის და საჯარო უწყების ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის წარმომადგენლებთან ჩატარებული ინტერვიუების მეშვეობით მოპოვებულ ინფორმაციას. პოლიტიკის ნარკვევი საჯარო

¹ თეონა მჭედლიძე არის საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტის საჯარო პოლიტიკის ანალიზის ცენტრის (PPAHub) მონაწილე.

სამსახურის სისტემის ეფექტურობის შეფასების საფუძველზე, იკვლევს, თუ რამდენად არის მზად აღნიშნული სისტემა ჩაკეტვისთვის და რა რისკები შეიძლება ახლდეს ჩაკეტილ სისტემას, სადაც ახალი კადრების მიღება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ ყველაზე დაბალ პოზიციებზე.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო სამსახური; საჯარო სამსახურის რეფორმა; საჯარო სამსახურის ბიურო; ადამიანური რესურსები საჯარო სამსახურში

შესავალი

საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში, ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებას წარმოადგენს ადამიანური რესურსების მართვა საჯარო სამსახურში. საჯარო სამსახურის ბიუროს 2023 წლის მონაცემებით, საჯარო სამსახურში შინაგან საქმეთა სამინისტროს გარეშე, 25,196 პირია დასაქმებული (შსს-ს ჩათვლით - 44,390)² (საჯარო სამსახურის ბიურო 2023). დღესდღეობით, საჯარო სამსახურის მაღალ რანგებზეც შესაძლებელია კადრების საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიღება. 2025 წლის 1 იანვრიდან სრულდება კანონის ამოქმედებისთვის განსაზღვრული გარდამავალი პერიოდი და სისტემის გარედან კადრების მიღება შესაძლებელი იქნება მხოლოდ ყველაზე დაბალ - მეოთხე რანგის პოზიციებზე. ამ კარიერული სისტემის საფუძველს უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია და შესაბამისად ჩამოყალიბებული კანონმდებლობა საჯარო სამსახურის შესახებ.

2014 წელს საქართველოს მთავრობის N627-ე დადგენილებით, მიღებულ იქნა „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია“, რომელშიც საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზანი შემდეგნაირადაა განსაზღვრული: „ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც მერიტოკრატულ პრინციპზე იქნება დაფუძნებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას.“

საჯარო სამსახურის ადმინისტრირების ინსტიტუციური მექანიზმის სახით შექმნილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო სამსახურის ბიურო. საჯარო სამსახურის ბიურო საჯარო სამსახურში საკადრო პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში რამდენიმე ძირითადი მიმართულებით ერთვება: პირველი ეს არის მეთოდური მხარდაჭერა - ბიურო

² მათგან 62.9% (15839) პროფესიული საჯარო მოხელე, 20.9% (5259) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, 11.8% (2970) ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, 4.5% (1128) კი მაღალი თანამდებობის პირია.

შეიმუშავებს სახელმძღვანელოებს, რომლებშიც გაცემს რეკომენდაციებს. ბიურო ჩართულია საკანონმდებლო დონეზე საკითხების მოწესრიგების, მათ შორის საკანონმდებლო აქტების მომზადების ნაწილშიც. ამასთან, ბიურო ახორციელებს საჯარო სამსახურში მიმდინარე შერჩევის პროცესის მონიტორინგს, დაწყებული ვაკანსიების ტექნიკური შემოწმებიდან, დასრულებული ინტერვიუებსა და ოქმებზე დაკვირვებითა და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემით.

მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურში კანონით დადგენილი ამ წესის ამოქმედება კანონის გარდამავალი პერიოდის დასრულების შემდეგ - 2025 წლის 1 იანვრიდან იგეგმება. დღეის მდგომარეობით კანდიდატების შერჩევა ყველა რანგზეა შესაძლებელი სისტემის გარედან მიღებული განაცხადებიდან. იმის გათვალისწინებით, რომ 2023 წლის მდგომარეობით გამოცხადებული 6395 ვაკანსიიდან 4580-ზე გამოცხადდა ღია კონკურსი, ხოლო დანარჩენი ვაკანსიები გადანაწილდა დახურულ, შიდა და გამარტივებულ კონკურსებზე; ამასთან, შიდა კონკურსებით შერჩეული კანდიდატების პროცენტული წილი I, II და III რანგზე შერჩეულ კანდიდატებთან მიმართებით მხოლოდ 18%-ია, საინტერესოა, შეფასდეს, ამ გადაწყვეტილების მიზნები, ეფექტურობა და შესაძლო რისკები. ამასთან, ნაშრომი იკვლევს, რამდენად არის მზად დღეს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა კონტიგენტი სისტემის ჩაკეტვისთვის.

არსებული სისტემის ეფექტურობა

საჯარო სამსახურის სფეროს სამართლებრივად აწესრიგებს საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ.“ ამ კანონის 25-ე მუხლი ადგენს საჯარო მოხელეთა თანამდებობების რანგირებას. გამოყოფილია ოთხი იერარქიული რანგი. პირველი რანგი არის ყველაზე მაღალი იერარქიული რანგი, ხოლო მეოთხე რანგი – ყველაზე დაბალი იერარქიული რანგი. იგივე კანონი ადგენს მოხელის თანამდებობაზე მიღების წესებსაც. პირი მეოთხე რანგის მოხელის თანამდებობაზე ინიშნება ღია კონკურსის საფუძველზე, რაც გულისხმობს, რომ ყველა დაინტერესებულ პირს, რომელიც აკმაყოფილებს ვაკანტური პოზიციისთვის დადგენილ მოთხოვნებს, აქვს შესაძლებლობა გააკეთოს განაცხადი ვაკანსიაზე. საპირისპიროდ, ზემდგომი (მესამე, მეორე ან პირველი) რანგის მოხელის თანამდებობაზე მოხელე უნდა დაინიშნოს მხოლოდ შიდა ან დახურული კონკურსის საფუძველზე. დახურული კონკურსი ცხადდება საჯარო სამსახურის სისტემის მასშტაბით და გულისხმობს

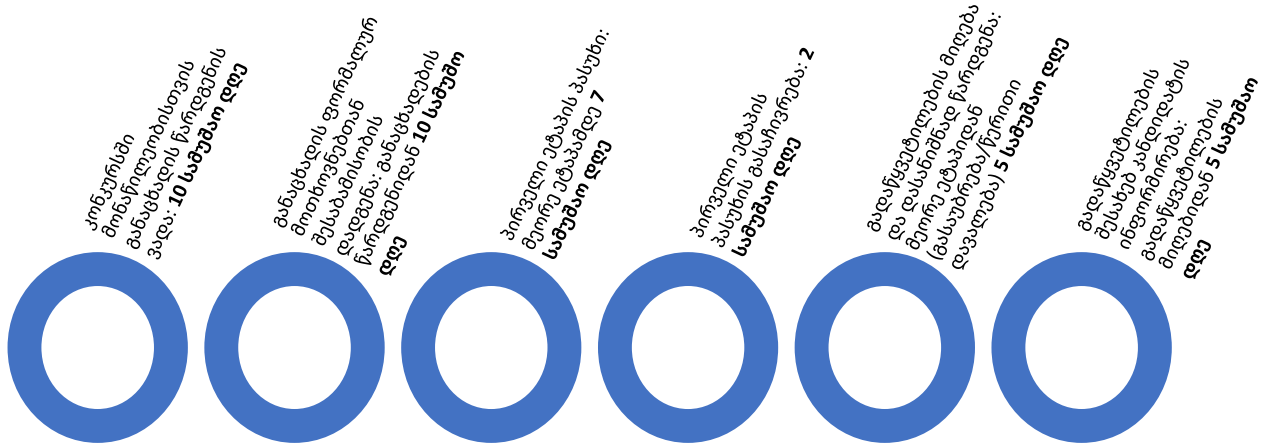
შესაფერისი კანდიდატის შერჩევას მოქმედი მოხელეებიდან, მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული მოხელეებიდან და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან. ამ კანონის თანახმად, ზედა რანგებისთვის თანამდებობაზე დასანიშნად პირი შეიძლება შეირჩეს ღია კონკურსის საფუძველზე, თუ დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩა, ან თუკი არსებობს „(საჯარო სამსახურის) ბიუროს დასაბუთებული რეკომენდაცია, რომ მოხელის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების გათვალისწინებით დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩევა.“ აღსანიშნავია, რომ ამჟამად, მანამ, სანამ მოიხსნება ამ კანონის გარდამავალი პერიოდი (2025 წლიდან) ეს ჩანაწერი მოქმედი არ არის და კონკურსი შეიძლება იყოს ღია ყველა რანგის პოზიციებზე. ის ფაქტი, რომ მიღების დახურვის შემთხვევაშიც კი შესაძლებელი იქნება “გამონაკლისის” სახით კონკურსის გახსნა გარე კანდიდატებისთვის, მიუთითებს, რომ კანონის ეს ფორმაც კი უშვებს, რომ მხოლოდ დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაძლებელია საჭირო კონტიგენტი ვერ შეივსოს. სამწუხაროდ, რადგან სისტემა დახურული ფორმით ჯერჯერობით ამოქმედებული არ არის, რთულია იმაზე საუბარი, რამდენად დადგება ამ საგამონაკლისო ჩანაწერის გამოყენების საჭიროება. თუმცა სასურველია, სისტემის ჩაკეტვის შემდეგ სტატისტიკის საფუძველზე შეფასდეს აღნიშნული კომპონენტი.

მოხელედ დასაქმების მსურველთათვის ვაკანსიებზე ინფორმაცია ხელმისაწვდომია სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე hr.gov.ge, სადაც თავმოყრილია საჯარო სამსახურის მასშტაბით არსებული ყველა ვაკანსია. უნდა ითქვას, რომ ტექნიკურად საჯარო სამსახურში ვაკანსიაზე განაცხადის შეტანის მექანიზმი შედარებით გამართულია. თუმცა ამასთან აღსანიშნავია, რომ აღნიშნულ პორტალთან დაკავშირებით საზოგადოების ნაწილს სათანადო ინფორმაცია არ გააჩნია. ამას საჯარო სამსახურში დასაქმებული HR პროფესიონალების ნაწილი აღნიშნავს გამოცხადებული ვაკანსიებით დაინტერესების ნაკლებობის მიზეზად. შესაბამისად, hr.gov.ge-ს პოპულარიზების საკითხი მეტ პრიორიტეტიზაციას საჭიროებს.

ეფექტურობას თუ შევაფასებთ დასაქმებულთა კვალიფიკაციის თვალსაზრისით, ექსპერტები საუბრობენ პროფესიონალი კადრების არსებობაზე, თუმცა საერთო ჯამში სისტემას არაეფექტურად აფასებენ და ამის მიზეზად თავად კანონის აღსრულების ხარვეზებს ასახლებენ (R3). საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის პროცესის არაეფექტურობაზე საუბრობენ თავად ამ სფეროში დასაქმებული პირებიც. საჯარო სამსახურში მიღების პროცესის არაეფექტურობის ერთ-ერთ მთავარ მიზეზად

სწორედ კონკურსი, უფრო კონკრეტულად კი მისი ვადა სახელდება, რომელიც აჭიანურებს საჯარო სამსახურში კადრის მიღების პროცესს. კონკურსის ჩატარების წესები და პირობები განსაზღვრულია „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

საჯარო სამსახურში კანდიდატის მიღების პროცესი და ვადები



წყარო: საკანონმდებლო მაცნე; საქართველოს მთავრობის დადგენილება N204 საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ (საკანონმდებლო მაცნე 2017)

მთელი ეს პერიოდი მინიმუმ ორ თვეს გრძელდება. თუ კონკურსის შედეგად სასურველი კანდიდატი ვერ შეირჩა და კონკურსი ჩაიშალა, მთელი პროცესი თავიდან იწყება და ეს კიდევ უფრო ახანგრძლივებს ვაკანტურ პოზიციაზე კადრის მიღების დროს. ამ ვადის ამგვარი ხანგრძლივობა ამცირებს საჯარო სამსახურში კადრების მიღების პროცესის და ზოგადად სისტემის მოქნილობას. უნდა ითქვას, რომ საჯარო სამსახურში მიღების ვადების გადახედვა არც სისტემის ჩაკეტვის შემდეგ მოიაზრება.

საჯარო სამსახურში მიღების პროცესის არაეფექტურობა აისახება სამუშაო პროცესის ეფექტურობაზეც. ხშირად, გამომდინარე იქიდან, რომ პროცესი ამდენად ხანგრძლივია, შერჩეული კანდიდატები (განსაკუთრებით ტექნიკურ და ინფორმაციული ტექნოლოგიების სფეროში) უკვე დასაქმებულნი არიან.

უნდა აღინიშნოს, რომ სისტემის ჩაკეტვა ამ პროცესს არ გაამარტივებს, რადგან ღია და დახურული კონკურსების შემთხვევაში მიღების პროცესი (და ვადებიც) იდენტურია.

განსხვავდება მხოლოდ ღია და დახურულ კონკურში მონაწილე პირთა წრე. შესაბამისად, ამ მიმართულებით სისტემის ჩაკეტვა მეტ ეფექტურობას ვერ უზრუნველყოფს. (R1, R3)

ეფექტურობის შეფასებისას გასათვალისწინებელია კადრების დეფიციტი, რომელზეც საუბრობენ საჯარო სამსახურში დასაქმებული HR პროფესიონალები. გარდა იმისა, რომ გამოცხადებულ ვაკანსიაზე ცოტა განაცხადი შემოდის, მათი შეფასებით, ამ განმცხადებლების დიდი ნაწილის კვალიფიკაცია არ შეესაბამება ვაკანსიის მოთხოვნებს (R3). დაინტერესების ნაწილში ასევე აღსანიშნავია, რომ ახლაც კი, როდესაც სისტემა ჯერ კიდევ ღიაა მაღალი რანგის პოზიციებზე კადრების მისაღებად, დაბალია საჯარო სამსახურში კადრების მოზიდვა. საჯარო სამსახურის ბიუროს სტატისტიკით, 2023 წელს საჯარო სამსახურში გამოცხადებული 6395 კონკურსიდან დაახლოებით 23% (1503) ჩაშლილია (საჯარო სამსახურის ბიურო 2023) სასურველი კადრის ვერ შერჩევის გამო. მოზიდვა, როგორც ასეთი, არ წარმოადგენს ხშირად გამოყენებულ ინსტრუმენტს საჯარო სამსახურის ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში. კადრების მოზიდვა განსაკუთრებით პრობლემურია კონკრეტულ სფეროებში. ეს კადრები შეიძლება იყოს როგორც, მაგალითად, აუდიტის, და არქიტექტურისა და მსგავსი სპეციფიური დარგების სპეციალისტები, ასევე პოლიტიკის და სტრატეგიული დაგეგმვის სპეციალისტები. ამასთან, საჯარო სამსახური არ წარმოადგენს დასაქმების მიმზიდველ შესაძლებლობას ახალგაზრდებისთვის (R1). სისტემის ეფექტურობას ამცირებს ისიც, რომ შეზღუდულია ვაკანსიის გამოცხადების არხებიც. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურსის გამოცხადების წესი უშვებს ვაკანსიის სხვა არხებზე განთავსების შესაძლებლობასაც, საჯარო სამსახურში ვაკანტურ პოზიციებზე კონკურსის გამოცხადების ძირითადი პორტალი hr.gov.ge-ა.

კარიერულ სისტემაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში ყურადღება ექცევა უვადო დასაქმების უზრუნველყოფას და სამსახურში აყვანას დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესის გზით. კონცეფცია მიღებული კადრებისთვის კარიერული წინსვლის უზრუნველყოფისთვის შიდა კადრების დასაქმებას ანიჭებს უპირატესობას. სწორედ კონცეფციით განისაზღვრა, რომ გარე კადრების მოზიდვა საჯარო სამსახურში ნებისმიერი (არაპოლიტიკური) თანამდებობის დასაკავებლად ეწინააღმდეგება უვადო დასაქმების იდეას. (საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია 2014)

კარიერაზე ორიენტირებული, დახურული სისტემის დადებითი მხარე მდგომარეობს იმაში, რომ ის იძლევა საჯარო სექტორში დასაქმებულებისთვის სტაბილურობის უზრუნველყოფის შესაძლებლობას. ამგვარად მოხელეს შეუძლია, დაგეგმოს მისი კარიერული განვითარება და პროფესიული მომავალი (საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები 2018). იგი პროცესში იძენს შემდეგი რანგის მოხელისთვის საჭირო უნარებს, რომლებსაც, საჯარო სამსახურის საკადრო პოლიტიკის მწარმოებელი პირების განცხადებით, გარედან მოზიდული კადრები ხშირად არ ფლობენ. თუმცა HR პროფესიონალების მოსაზრებით, ამ სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად ასეთი მასშტაბური შეზღუდვის შემოღება აუცილებელი არ არის და ამის განხორციელება არსებული სისტემის პირობებზე შესაძლებელია (R3).

დახურული კონკურსების ჩატარებამ ერთი მხრივ, შეიძლება ხელი შეუწყოს გამოცდილი საჯარო მოხელეების მაღალ პოზიციებზე გადასვლასა და მათ კარიერულ განვითარებას, მეორე მხრივ, კი - შეაფერხოს ახალი კადრების, იდეებისა და ინიციატივების შემოსვლა საჯარო სექტორში (დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი 2019). ამგვარად იკლებს საჯარო სამსახურის ხელმისაწვდომობა ახალი, მაღალკვალიფიციური კადრებისთვის, რომლებსაც აქვთ შესაძლებლობა, საჯარო სექტორში შემოიტანონ ახალი შესაძლებლობები, უნარები, რომლებიც უფრო და უფრო აქტუალურია განსაკუთრებით ტექნოლოგიურ სფეროებში. სისტემის ჩაკეტვით მაღალი დონის პროფესიონალებს ერთმევათ შესაძლებლობა, წლობით ნაგროვები გამოცდილება მოახმარონ საჯარო სექტორს მაღალი რანგის პოზიციიდან (R2). ცხადია, რომ მაღალი დონის პროფესიონალი განაცხადს საჯარო სამსახურში მეოთხე რანგის პოზიციაზე არ შეიტანს. ამ რანგის პოზიციებზე გამოცხადებული ვაკანსიები განკუთვნილია ახალგაზრდებისთვის, რომელთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნებში არათუ გამოცდილება, უმაღლესი განათლებაც კი არ არის გათვალისწინებული (R1). შესაბამისად, ამ გადაწყვეტილებით საჯარო სექტორში ახალი, მაღალი დონის პროფესიონალების ნაკადი მკვეთრად შემცირდება. საბოლოოდ, სისტემის დახურვა არ მისცემს საჯარო სამსახურს საშუალებას, შეივსოს პროფესიონალი კადრებით (R2). „გრძელვადიანი პერსპექტივა საჯარო სამსახურის კარიერულ სისტემას, არ აქვს.“ ევროპის სახელმწიფოები, მაგალითად ნიდერლანდები, უკვე გადადიან საჯარო სამსახურში საკონტარქტო მოდელზე, რომელიც უფრო სწრაფი და მოქნილია და უზრუნველყოფს, საჯარო სამსახურმა უპასუხოს არსებულ თანამედროვე გამოწვევებს (R1).

მეორეც, კარიერული სისტემის მოტივით სისტემის დახურვა გამართლებულია იმდენად, რამდენადაც ის უნდა იძლეოდეს არსებული საჯარო მოხელეების პროფესიული

დაწინაურების შესაძლებლობას. თუმცა თუკი გავითვალისწინებთ, რომ მაღალი რანგის პოზიციაზე გადასვლისთვის მოხელეს მაინც უწევს სტანდარტული კონკურსის გავლა, ეს ნიშნავს, რომ მისი პროფესიული დაწინაურება გარანტირებული ამგვარი სისტემის პირობებშიც კი არ არის. (R3) შესაბამისად, საჯარო სამსახურის სისტემის ამგვარი ჩაკეტვა ვერ იქნება თავად იქ მომუშავე საჯარო მოხელეების მოტივატორი. განსხვავებით უვადო დანიშვნისგან, რომელიც, შეიძლება ითქვას, მათთვის ერთადერთ მოტივაციას წარმოადგენს. თუმცა, ეს ფაქტორი არ აღიქმება დადებით მოტივატორად, რადგან მუდმივი დანიშვნა ხელს უშლის საჯარო მოხელის განვითარებისკენ სწრაფვას. (R2) დღესდღეობით საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირებისთვის მოტივაციად ასევე ვერ იქცევა ის ღირებულებები, რომელიც ერთგვარად უნდა აბალანსებდეს საჯარო სექტორში არსებულ არაკონკურენტულ ანაზღაურებას. მეორე მხრივ, არ არსებობს დასაქმებული თანამშრომლების მოტივირების ეფექტური საშუალებები. (R3) ამასთან, საჯარო სამსახურში დანიშნულ მოხელეებს კარიერული განვითარების ფარგლებშიც კი უწევთ კონკურსის გავლა. შიდა კონკურსი ზღუდავს მხოლოდ კონკურსში მონაწილეთა რაოდენობას. თანაც სისტემას (hr.gov.ge) ჯერ კიდევ არ აქვს ტექნიკურად შესაძლებლობა, ჩაკეტოს კონკურსები სისტემის გარეთ მყოფი პირებისთვის (R1).

საჯარო სამსახურის საკადრო კონტიგენტის მზაობა სისტემის ჩასაკეტად

საჯარო სამსახურის სისტემის დახურვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან რისკს წარმოადგენს არჩევანის შეზღუდვა მხოლოდ იმ კონკრეტულ, 16,000 მოხელისგან შემდგარ კონტიგენტზე, რომელიც დღესდღეობით მუშაობს საჯარო სამსახურში.

როდესაც უკვე არსებობს სფეროები, რომლებშიც საჯარო სამსახურში აშკარა საკადრო დეფიციტია, ამ პირობებში სისტემის ჩაკეტვა საჯარო სექტორისთვის გაართულებს, უპასუხოს იმ გამოწვევებს, რომელიც სამომავლოდ შეიძლება არსებობდეს. იმისათვის, რომ საჯარო სამსახურის სისტემა გაუმკლავდეს მის წინაშე დასმულ ამოცანებს, აუცილებელი იქნება პროფესიული განვითარების მექანიზმების გაუმჯობესება, მისი უფრო მიზნობრივად დაგეგმვა და ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგება (R1). სისტემის დახურვის შემთხვევაში, აუცილებელი იქნება მნიშვნელოვანი ინვესტიციის ჩადება საჯარო მოხელეთა უნარების განვითარებაში იმის გათვალისწინებით, რომ ამისთვის საჯარო სამსახურს დღეისათვის რესურსი აქვს. მუნიციპალიტეტებს, ადგილობრივი თვითმმართველობის

კოდექსითაც კი აქვთ განსაზღვრული, რომ საშტატო ერთეულების ბიუჯეტის 1% უნდა დაიხარჯოს მოხელეთა პროფესიულ გადამზადებაზე. თუმცა, უპირველესად გადამწყვეტი მნიშვნელობა ექნება მოხელეთა პროფესიული განვითარებისთვის შესაბამისი პრიორიტეტის მინიჭებას. (R1)

მოხელეთა პროფესიული განვითარება ფორმალურად დღესაც არსებობს, თუმცა მისი განხორციელება ფრაგმენტულია. ექსპერტთა შეფასებით, პროფესიული განვითარება დღესდღეობით ვერ ხორციელდება საკმარისად ეფექტურად. მოხელეებისთვის შემუშავებული მოდულები არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ მოხელეს შესძინოს ისეთი უნარები, როგორც არის, მაგალითად, სტრატეგიული დაგეგმვა. (R2) HR პროფესიონალები აღნიშნავენ, რომ პროფესიული სისტემების დანერგვას საჯარო სამსახურში სჭირდება საფუძვლიანი მომზადება და მნიშვნელოვანი რესურსები. (R3)

საჯარო სექტორში სამუშაო ძალის დაგეგმვის თვალსაზრისით სტრატეგიული ინსტრუმენტები ჯერჯერობით სრულფასოვნად არ არის გამოყენებული, შესაბამისად ადამიანური რესურსების მართვის სპეციალისტებს არ აქვთ პროგნოზირების შესაძლებლობა იმის დასადგენად, თუ სამომავლოდ წლების პერსპექტივაში, რა უნარის გადინებას ექნება ადგილი საჯარო სექტორიდან. ამ უნარების გადინებას საჯარო სამსახურის, როგორც პროფესიის მოთხოვნადობის ნაკლებობასა და არასაკმარის ანაზღაურებასთან ერთად, შეიძლება იწვევდეს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა ასაკი, კონკრეტული ქრონიკული დაავადებები და ა.შ. ამის დადგენა მნიშვნელოვანია განსაკუთრებით საკვანძო პოზიციებზე დასაქმებული მოხელეებისთვის, რომელთა ჩანაცვლების გაჭიანურებაც, ხანგრძლივი მიღების პროცედურის გათვალისწინებით, მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს კონკრეტულ უწყებას. (R1)

შესაბამისად, იმ შემთხვევაში, თუ პერიოდულად არ გაძლიერდება საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების ინსტრუმენტები, საჯარო სამსახურში დღეის მდგომარეობით არსებული საკადრო კონტიგენტი ვერ შეძლებს, სათანადოდ დააკმაყოფილოს საჯარო სამსახურისთვის საჭირო უნარების და კომპეტენციების მოთხოვნა საშუალო და გრძელვადიან პერსპექტივაში.

პოლიტიკური ზეგავლენა საჯარო სამსახურში

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის თანახმად, პოლიტიკური და აღმასრულებელი ფუნქციების გამიჯვნა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიტიკური გავლენისაგან დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის ჩამოსაყალიბებლად. აღნიშნულის უზრუნველყოფა უნდა მოხდეს კარიერაზე დაფუძნებული პროფესიული მოხელის ინსტიტუტის შემოღებითა და გამყარებით. კარიერის პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური ქმნის საჯარო მოხელის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან განთავისუფლების შესაძლებლობას. (საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია 2014) თუმცა, ამასთან ერთად: „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია კონკრეტულად არ პასუხობს პოლიტიკური ზეგავლენის საკითხს.“ (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2015).

საჯარო მმართველობის რეფორმის (2020 წ) გზამკვლევაში პირდაპირ არის აღნიშნული, რომ „საჯარო სამსახური მიდრეკილია პოლიტიკური ზეგავლენისკენ“ მის თითქმის ყველა დონეზე. არ არსებობს საჯარო მოხელეების დაცვის ეფექტური და ორგანიზებული მექანიზმები. ამის აღმოფხვრის მექანიზმად საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში დასახულია გასაუბრების კომისიაში პოლიტიკური თანამდებობის პირების თავმჯდომარეობის შესაძლებლობის შეზღუდვა (თუმცა ამასთან მონაწილეობა სრულად არ არის აკრძალული და მხოლოდ რეკომენდებულია თავის შეკავება). რამდენადაც პრაქტიკა აჩვენებს, პოლიტიკური თანამდებობის პირები კომისიის თავმჯდომარეები არ არიან, თუმცა საკითხავია, უზრუნველყოფს თუ არა ეს კონკრეტული ზომა პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვას იმის გათვალისწინებით, რომ კონკრეტული პოლიტიკური გავლენის გასატარებლად კომისიის თავმჯდომარეობა შეიძლება აუცილებელი არც იყოს.

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონის და ზოგადად საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთი საყრდენი იყო ის, რომ საჯარო სამსახური უნდა განთავისუფლებულიყო პოლიტიკური ზეგავლენისგან. ამიტომ კანონმა უფრო მეტად ყურადღება გაამახვილა ამ მიმართულებით საჯარო მოხელეების დაცვაზე იმის ხარჯზე, რომ შეასუსტა მენეჯერული დისკრეცია პრაქტიკულად მინიმუმამდე. ამის მიზანი იყო ის, რომ შეემცირებინა მენეჯერის - როგორც პოლიტიკური ზეგავლენის მარტივი გამტარის - გავლენა. თუმცა, საბოლოო ჯამში მივიღეთ, რომ პოლიტიკური ზეგავლენა საჯარო სამსახურში მაინც ძალიან დიდია. შესაბამისად, კანონმა ვერ დაიცვა საჯარო მოხელეები ამგვარი ზეგავლენისგან, რადგან მისი აღსრულება ეფექტური არ არის (R2).

საბოლოო ჯამში, მოხელეებს უვადოდ დანიშვნამაც კი არ გაუჩინა სტაბილურობის განცდა და ამის მიზეზად „პოლიტიკურ გავლენებს“ ასახელებდნენ. (PMCG, 2023) ის, რომ საჯარო სამსახურში, და განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტებში, ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანია პოლიტიკური ზეგავლენა, მოსახლეობაში ჩატარებული ფოკუს ჯგუფებიდანაც ჩანს. ისინი მიიჩნევენ, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმება „ამ დრომდე დამოკიდებულია მერის ნებაზე“ და მოხელეებს „პოლიტიკურ პროცესში მონაწილეობასაც აძლევენ“ (როგორცაა, მაგალითად, დაგეგმილ აქციებში მონაწილეობა).

დასკვნა და რეკომენდაციები

საჯარო სამსახურში კადრების მიღების და ზოგადად სისტემის ეფექტურობის შეფასების საფუძველზე ნათელია, რომ არსებული მდგომარეობით გარე კადრებისთვის საჯარო სამსახურში მიღება არ უნდა შეიზღუდოს. გარდა იმისა, რომ აღნიშნული ხელს შეუშლის საჯარო სამსახურის სისტემაში გამოცდილი, კვალიფიციური კადრების მიღებას, დღეს არსებული დეიფციტური საკადრო რესურსით საჯარო სამსახურის სისტემა ვერ გაუმკლავდება არსებულ გამოწვევებს. სისტემის ამ ფორმით ჩაკეტვა ვერც იქ უკვე დასაქმებულ მოხელეებს შეუქმნის კარიერული წინსვლის გარანტიას, როგორც ეს კონცეფციითაა დაპირებული და ვერც იმ მექანიზმებს გაამარტივებს, რომლის გამოც დღეს არსებული სისტემაა მოუქნელი. იმისათვის, რომ საჯარო სამსახურში კადრების სისტემის გარედან მიღების ჩაკეტვამ ზიანი არ მიაყნოს სისტემის საერთო ეფექტურობას, აუცილებელია, შესაბამისი რესურსი ჩაიდოს მოხელეთა მიზნობრივად დაგეგმილ პროფესიულ განვითარებაში, რათა სისტემის ჩაკეტვის შემთხვევაში მათ შეძლონ სფეროში მუდმივად მზარდი პროფესიული მოთხოვნების დაკმაყოფილება სამომავლო გამოწვევების დასაძლევად.

საჯარო სამსახურის სისტემის ეფექტურობა და პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვა

- იმისათვის, რათა საჯარო სამსახურში მოხელეთა მიღების სისტემა გარე კადრებისთვის ჩაკეტვის შემთხვევაში დარჩეს ეფექტური, აუცილებელია გადაიხედოს მოხელეების სისტემის შიგნით დაწინაურების/გადანიშვნის პროცესი

და ამ პროცესში მოიხსნას კონკურსის საჭიროება, რომელიც ამ დროისთვის მხოლოდ დაბრკოლებას წარმოადგენს.

- აუცილებელია შეიქმნას/გაიზარდოს საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულების ფარგლებში პირების დასაქმების შესაძლებლობა, რაც მოქნილობას შესძენს საჯარო სექტორს ისეთი სფეროების მიმართ, რომელიც ახალია და/ან მუდმივად საჭიროებს განახლებას.
- საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვის მექანიზმების გაუმჯობესების მიზნით, საჯარო სამსახურის ბიურომ უზრუნველყოს საკანონმდებლო რეგულაციების შემუშავება.

საჯარო სამსახურში არსებული ადამიანური რესურსების ანალიზი

- დაევალოს სახელმწიფო უწყებებს, ჩაატარონ მოხელეთა პროფესიული ბაზის კვლევა, რათა დადგინდეს, რომელ სფეროებში ვლინდება (კვალიფიციური) კადრების დეფიციტი, იმისათვის, რომ სისტემის ჩაკეტვამდე მოხდეს ამ იდენტიფიცირებული სფეროების შესაბამისად განვითარება.
- აუცილებელია, საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურებში დასაქმებული პირები გადამზადდნენ HR ანალიტიკასა და პროგნოზირებაში, რათა წინასწარ განსაზღვრონ პროფესიული საჭიროებები, რაც სისტემის ჩაკეტვის შემთხვევაში შეიძლება დეფიციტური გახდეს.

მოხელეთა პროფესიული განვითარება

- იმისათვის, რათა საჯარო სექტორი მომზადებული დახვდეს სისტემის ჩაკეტვას, აუცილებელია შემუშავდეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების ერთიანი სტანდარტი და სავალდებულო წესით დაინერგოს მოხელეთა პროფესიული საჭიროებების კვლევა პროფესიული განვითარების ფორმების დანერგვამდე.
- აუცილებელია, გადაიხედოს საჯარო მოხელეთა შეფასების სისტემა. შემუშავდეს ინდიკატორები, რომლის საფუძველზეც შეფასების სუბიექტურობა მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი. ეს საშუალებას მოგვცემს, სისტემის შიგნით კადრების დაწინაურება/გადანიშნვა დაეფუძნოს ობიექტურ პრინციპებს.

საჯარო სამსახურში დასაქმების პოპულარიზაცია

- შესაბამისი რესურსების არსებობის შემთხვევაში, სასურველია გადაიხედოს საჯარო სექტორში ანალიზის შედეგად დადგენილ კრიტიკულ პოზიციებზე (ისეთი

კონკურენტული სპეციალობები, როგორცაა ინფორმაციული ტექნოლოგიები, ანალიტიკა და ა.შ.) განსაზღვრული სახელფასო ბადე, რათა შედარებით კონკურენტულმა ანაზღაურებამ ხელი შეუწყოს ახალგაზრდა კადრების დაინტერესებას საჯარო სექტორით.

- იქიდან გამომდინარე, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმების პორტალი ხშირად უცნობია ახალგაზრდებისთვის, აუცილებელია ზომების მიღება hr.gov.ge-ს პოპულარიზების მიზნით, რეკლამის თუ სხვა ხილვადობის კამპანიების წარმოების გზით.

გამოყენებული ლიტერატურა

- დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი. 2019. საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება საკანონმდებლო ნორმებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/xCFUX>. ბოლოს ნანახია: 10/05/2024.
- ნაბიჯი ხარაგაული. 2020. ეფექტიანი, ქმედითი და პროფესიონალური საჯარო სამსახური და მოხელე. ხელმისაწვდომია: https://www.asocireba.ge/files/Step_Kharagauli_Public_Service_Reform.pdf. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- პი ემ სი კვლევითი ცენტრი. 2023. შრომითი ურთიერთობები საჯარო სამსახურში: შრომითი ურთიერთობის ფორმების გამოყენება და გამოწვევები. ხელმისაწვდომია: <https://www.undp.org/ka/georgia/publications/labour-relations-public-service-2023>. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- საკანონმდებლო მაცნე. 2014. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №627 „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658?publication=0>. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- საკანონმდებლო მაცნე. 2015. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“. ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=50>. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- საკანონმდებლო მაცნე. 2017. საქართველოს მთავრობის დადგენილება N204 „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646700?publication=0>. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. 2015. საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი. ხელმისაწვდომია: [https://www.gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft\(1\).pdf](https://www.gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft(1).pdf). ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- საჯარო სამსახურის ბიურო. 2018 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ - კომენტარები. ხელმისაწვდომია <https://shorturl.at/yHS36>. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.
- საჯარო სამსახურის ბიურო. 2023. საჯარო სამსახურის ბიუროს 2023 წლის ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <https://shorturl.at/yBKW5>. ბოლოს ნანახია: 10.05.2024.

ინტერვიუები:

გვანცა ზესელია, საჯარო სამსახურის ბიურო. პირადი კომუნიკაცია: 02/05/2024 (R1)

ნინო დოლიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი. პირადი კომუნიკაცია: 03/05/2024 (R2)

თამარ გოშაძე, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სსიპ „სარკინიგზო ტრანსპორტის სააგენტო“ ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტი.
პირადი კომუნიკაცია: 19/06/2024 (R3)



USAID
ამერიკელი საზღვარგარეთის



საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი
GEORGIAN INSTITUTE OF POLITICS

საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP) არის არაკომერციული, არაპარტიული, კვლევითი და ანალიტიკური ორგანიზაცია. საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი ცდილობს საქართველოში დემოკრატიული ინსტიტუტების ორგანიზაციული საფუძვლების გაძლიერებას და ეფექტური მმართველობის პრინციპების განვითარებას პოლიტიკური კვლევისა და ადვოკატირების გზით.

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით, პროექტ „საჯარო პოლიტიკის საპილოტე ინიციატივები ახალგაზრდების ჩართულობისა და მენტორობის გაძლიერებისთვის“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი (GIP). მოცემული პუბლიკაციის შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორების პასუხისმგებლობას და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის, და GIP-ის შეხედულებებს.

დოკუმენტის ციტირების წესი:

თეონა მჭედლიძე, „საჯარო სამსახურის სისტემის ჩაკეტვა - პერსპექტივები და რისკები“, პოლიტიკის ნარკვევი #63, საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, ივლისი 2024.

© საქართველოს პოლიტიკის ინსტიტუტი, 2024
13 ალექსანდრე პუშკინის ქუჩა, 0107 თბილისი, საქართველო
Tel: +995 599 99 02 12
Email: info@gip.ge
მეტი ინფორმაციისთვის, გთხოვთ, ეწვიოთ:
www.gip.ge