



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის  
თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თამარი ასპანიძე

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ეფექტიანი მართვის  
აქტუალური საკითხები საქართველოში

MBA ბიზნესის ადმინისტრირება 2017-2019

ნაშრომი შესრულებულია ბიზნესის ადმინისტრირების მაგისტრის აკადემიური  
ხარისხის მოსაპოვებლად

დავით ნარმანია

პროფესორი

მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების კათედრის ხელმძღვანელი

თბილისი

2019

## შინაარსი

ანოტაცია.....	3
Annotation .....	4
შესავალი .....	5
<b>თავი I. ეფექტიანი მართვის არსი და საერთაშორისო პრაქტიკა .....</b>	<b>10</b>
1.1 ეფექტიანი მართვის მნიშვნელობა და ძირითადი თეორიები.....	10
1.2 მართვის ეფექტიანობის შეფასების მეთოდები და ინდიკატორები.....	21
1.3 სსიპ-ების ეფექტიანი მმართველობის საერთაშორისო გამოცდილება .....	27
<b>თავი II. სსიპ-ების მართვის მექანიზმები და განვითარების ტენდენციები... 37</b>	<b>37</b>
2.1 საჯარო მმართველობის ფუნქციები და სსიპ-ების მოქმედების მიზნები .....	37
2.2 სსიპ-ების ორგანიზაციული სტრუქტურა.....	42
2.3 სსიპ-ებში შრომითი რესურსის მართვა, მოტივაცია და კონტროლი .....	49
2.4 ფინანსური მენეჯმენტი და კონტროლი სსიპ-ებში.....	63
<b>თავი III. საერთაშორისო გამოცდილება და სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის ქართული მოდელი.....</b>	<b>73</b>
3.1 საქართველოს სსიპ-ების მართვის თავისებურებები და განვითარების პერსპექტივები .....	73
3.2 სსიპ-ების მართვის განვითარების ციკლი და კონკურენტუნარიანობა.....	82
3.3 სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის გავლენა საქართველოს ეკონომიკურ ზრდაზე .....	93
<b>დასკვნა.....</b>	<b>95</b>
<b>გამოყენებული ლიტერატურა.....</b>	<b>101</b>
<b>დანართები.....</b>	<b>103</b>

## ანოტაცია

თანამედროვე სწრაფად ცვალეზად გარემოში საქართველოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მმართველობის სისტემა მუდმივად დგას ახალი გამოწვევების და ცვლილებების წინაშე. მათ მუდმივი განვითარების, მოდერნიზაციის და საერთაშორისო სტანდარტებზე გადასვლის რეჟიმში უწევთ ყოველდღიური საქმიანობის განხორციელება, რადგან თანამედროვე საჯარო სტრუქტურების ეფექტიანი მართვა წარმოდგენელია ინოვაციების, კომერციული მენეჯმენტის, ადამიანური რესურსების ოპტიმალური მართვის და საზოგადოების მოთხოვნებზე მორგებული სერვისების ყოველდღიურად განვითარების გარეშე.

ნაშრომში განხილულია საქართველოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მართვის აქტუალური საკითხები არსებული მენეჯერული პრაქტიკის მაგალითზე და საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით. შემოთავაზებულია გზები და რეკომენდაციები მათი არა ცალკეული მიმართულებით არამედ მართვის ერთიანი სისტემის სრულყოფისათვის.

## Annotation

In modern everchanging environment public management cyctem of Georgian Legal Entity Under Public Law everyday confronts new challenges and changes. Their everyday function is full of development, modernising and going under implementation of international standarts. Modern efficiency management of public organization administration requires inovations, business administration managemet skills, human resourses optimal managemet, system orientation of services customized around citisens demand.

In this thesis actual issues of public management cyctem of Georgian Legal Entity Under Public Law is discussed in context of famous real management practices and international experiences. There are suggestions of the ways and recommendations about perfection their whole organizational system and not with just particular direction.

## შესავალი

თანამედროვე ეკონომიკაში საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ერთ-ერთ მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. ისინი თავის ფუნქციებს ასრულებენ აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში. ბოლო პერიოდში სსიპ-ების მომსახურების მიმართ მოთხოვნა საკმაოდ გაიზარდა, რადგან საქართველოში შეიქმნა მრავალი სსიპ-ი და სახელმწიფო დადგა იმ ფაქტის წინაშე, რომ ამაღლებულიყო სახელმწიფო ორგანიზაციების ეფექტიანი მართვა. შესაბამისად აუცილებელი იყო იმ თავისებურებების დადგენა, რითაც სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის პოლიტიკა უნდა ხასიათდებოდეს. ასევე მნიშვნელოვანია იმ თეორიული და პრაქტიკული ჩარჩოს გაანალიზება, რის მეშვეობითაც ხდება მათი ფუნქციონირების შეფასება.

საჯარო სამსახურის ამოცანა საჯარო სერვისის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაა. ამიტომაც საჯარო სამსახურის სწორ ორგანიზაციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტიანად და კანონის შესაბამისად შესრულებაში.

ერთ-ერთი უმთავრესი კითხვა, რომელიც მენეჯერების წინაშე არის: როგორ უნდა მოახდინოს ხელმძღვანელმა ზემოქმედება მმართველობით პროცესებზე, განსაკუთრებით ეფექტიანი მენეჯერული პოლიტიკის გამოყენების საშუალებით. მენეჯმენტის მკვლევართა აზრით, ეფექტიანი მენეჯმენტის ინსტრუმენტები უამრავ ცვლადზე ახდენს გავლენას, შესაბამისად მისი შესწავლა და სწორი ფუნქციონირება ერთ-ერთ მთავარ როლს ასრულებს მენეჯერული პროცესების ეფექტიანად წარმართვის პროცესში.

ეფექტიანი მენეჯერული პოლიტიკა სსიპ-ების სტაბილურობაზე შემდეგი ასპექტებით ახდენს გავლენას : სსიპ-ების რესურსების ეფექტიანი გამოყენება, გადასახადების გადახდა, საკუთარი შემოსავლების ზრდა, გრანტების გაცემის და მიღების შესაძლებლობის გაზრდა, სერვისების გაუმჯობესება, ხარჯების ეფექტიანობის ამაღლება.

**თემის აქტუალობა:** საქართველოს ეკონომიკის საბაზრო ურთიერთობაზე გადასვლასთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული სახელმწიფო ინსტიტუტების ფორმირება. გარდამავალ პერიოდში ქვეყანაში არაერთი სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემა წარმოიშვა, შესაბამისად

დღის წესრიგში დადგა ამ პრობლემების გადაჭრისთვის ყველაზე ეფექტიანი გზების ძიება. ერთი მხრივ, მნიშვნელოვანი გახდა ბაზრის, როგორც ეკონომიკური სისტემის უპირატესობათა მაქსიმალური გამოვლენა და მისი ფუნქციონირებისთვის ხელისშეწყობა, ხოლო მეორე მხრივ სახელმწიფოებრივი ინსტიტუციების ეკონომიკურად მიზანშეწონილად და ეფექტიანად გამოყენება, რომელიც განვითარების მოცემულ საფეხურზე ყველაზე კარგად შეესაბამება მენეჯმენტის განვითარებისა და ეკონომიკის რეალური ზრდის მოთხოვნებს. ეს თემა აქტუალურია იქედან გამომდინარე, რომ დღევანდელ განვითარების ეტაპზე დღის წესრიგში დადგა სსიპ-ების მენეჯმენტის დონის პერმანენტული ზრდა, სახელმწიფოები ვეღარ ახდენენ ყველა მომსახურეობის უმაღლეს დონეზე გაწევას, რაც ცუდად აისახება საერთაშორისო ბიზნეს ინდუკტორებზე. აგრეთვე, დღის წესრიგში დგას ბიუჯეტის პრობლემა, შემოსავლებისა და ხარჯების გადანაწილება ქვეყნისთვის სტრატეგიულად უფრო მეტად პრიორიტეტულ მიმართულებებზე, რაც ქმნის აუცილებელ წინაპირობას, რომ სსიპ-ებს ჰქონდეთ საკუთარი შემოსავლების მიღების უფლება და არ დააწვინენ ბიუჯეტს ზედმეტად. ამ დროს სსიპ-ების მენეჯმენტის ერთ-ერთ მთავარ მექანიზმს წარმოადგენს შესაძლებლობა, რომელიც უზრუნველყოფს ფინანსების ეფექტიანად გადანაწილებას, ვინაიდან სსიპ-ების ფინანსური მდგომარეობა პირდაპირ კავშირიშია ბიუჯეტის გავლენასთან ეკონომიკურ განვითარებაზე, ამიტომ აქტუალურია შევისწავლოთ და გავაანალიზოთ სსიპ-ების მენეჯმენტის თავისებურებები და გავლენის მასშტაბები.

სსიპ-ების მენეჯმენტი რთული სისტემაა, რომელზეც ზემოქმედებს როგორც საბაზრო მექანიზმები, ასევე სახელმწიფო რეგულატორები და მათი ურთიერთზემოქმედება მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს სახელმწიფოზე, ამიტომ საჭიროა სახელმწიფოს მმართველობითი პოლიტიკის ისეთი უმნიშვნელოვანესი მიმართულებების გამოკვეთა და შესწავლა, როგორცაა სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის პოლიტიკა. მიუხედავად ქვეყნის განვითარების დონისა, ცალკეული ინსტიტუტების ეფექტიანად წარმართვა მნიშვნელოვან კავშირიშია ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასთან. ეს უკანასკნელი კი გვევლინება ცალკეულ შემთხვევაში საერთაშორისო ორგანიზაციებისგან დადებითი შეფასების მიღების ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ განმსაზღვრელ ფაქტორად, რაც საქართველოს საერთაშორისო დონეზე

ალიარებისთვის მნიშვნელოვანია, როგორც მოკლევადიანი, ასევე გრძელვადიანი პარტნიორების მხრივ.

ფაქტიურად სსიპ-ების ეფექტიანად მართვის განმსაზღვრელ ფაქტორს მენეჯერული ეთიკა ასრულებს. იგი ამალღებს როგორც საზოგადოების ცნობიერების დონეს ასევე, სსიპ-ების მენეჯმენტის კოორდინაციას. არსებულ საზოგადოებაში დამკვიდრებულია ეთიკური ნორმები საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ უფრო მეტი ნდობა გამოიჩინონ, ვიდრე სხვა იურიდიული სტატუსის მქონე სუბიექტებს.

სამაგისტრო ნაშრომში შესწავლილი საკითხი დაისვა ერთი მხრივ, საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემების ფუნქციონირებაში არსებული მდგომარეობის გაცნობისა და მეორე მხრივ, მენეჯმენტის ეფექტიანობის, როგორც მართვის შეფასების ინსტრუმენტის შესწავლისა და გაანალიზების საფუძველზე. აღნიშნული პრობლემების შესწავლა მეტად აქტუალურია და ეს განაპირობებს მისი შესწავლის აუცილებლობას.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ფინანსურ სექტორსა და საზოგადოების ყოველდღიურ ცხოვრებაში. ნებისმიერი ეკონომიკური ტრანზაქციის დასრულება, იქნება ეს საქონლისა და მომსახურების შეძენა, თუ ოპერაცია ფინანსურ ბაზარზე, დამოკიდებულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფუნქციების განხორციელებაზე.

სსიპ-ები სახელმწიფოს ხელისუფლების განხორციელების ერთ-ერთ ძირითად სუბიექტებს წარმოადგენენ, მენეჯმენტის სისტემები კი ეკონომიკური და მენეჯერული ინფრასტრუქტურის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. აქედან გამომდინარე, სსიპ-ების მიერ გატარებული სწორი მმართველობითი პოლიტიკა ქვეყნის არსებობისა და განვითარების მყარ საფუძველს წარმოადგენს. იგი ხელს უწყობს კონკურენტული და სამართლიანი გარემოს შექმნას, რომელიც არეგულიერებს ქვეყანაში არსებული ყველა ფიზიკურ თუ იურიდიული პირს შორის ურთიერთობებს, ან მაგალითად საგადასახადო ორგანოებისა და გადასახადის გადამხდელბთა შორის ურთიერთობებს.

გლობალიზაციის სამყაროში მიმდინარე პროცესების ფონზე, ზემოაღნიშნული საკითხი სულ უფრო მეტ აქტუალურობას იძენს. მსოფლიოს მენეჯერ-მეცნიერთა მიერ შემუშავებული

თეორიების მთავარ თემას ოპტიმალური მენეჯერული ტვირთის დონის განსაზღვრა წამოადგენს, რომელიც თავისი ნეიტრალური ხასიათით უზრუნველყოფს ორგანიზაციის ფუნქციონირების მაღალ დონეს და შემოსავლების მობილიზებას შეუწყობს ხელს. თეორია, რომელის მიხედვითაც განისაზღვრება მენეჯერისათვის ძალაუფლების ზრდის ან შემცირების მიზანშეწონილობა, აქტუალურია როგორც უცხოეთში, ასევე საქართველოშიც.

**კვლევის მიზანი:** შევისწავლოთ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ეფექტიანი მართვის აქტუალური საკითხები საქართველოში. გამოვავლინოთ ფაქტორები, რომლებიც როგორც დადებითად ასევე უარყოფითად მოქმედებენ მენეჯმენტის ეფექტიანობის ზრდაზე. მისი ფუნქცია და როლი ქვეყნის განვითარებაში, საკანონმდებლო ცვლილებების ზეგავლენის განსაზღვრა სსიპ-ების მენეჯმენტზე და განვითარებაზე. კვლევის ეს პროცესი საშუალებას მოგვცემს ჩვენს ქვეყანაში არსებული საკანონმდებლო, მენეჯერული და ფაქტობრივად არსებული გარემოს მთლიანად შესწავლის შემდეგ, ჩამოვაცალიბოთ ის მიმართულებები და რეკომენდაციები, რომლებიც უზრუნველყოფენ სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის სისტემის ჩამოყალიბებას.

მიზნის შესაბამისად განსახორციელებელ ამოცანებს წარმოადგენს:

1. ეფექტიანი მენეჯმენტის არსისა და თეორიული საფუძვლების განხილვა და შეფასება;
2. სსიპ-ებში არსებული მენეჯმენტის სტრუქტურის, ფუნქციებისა და მიზნების ანალიზი და მმართველობითი ტვირთის, როგორც ეფექტიანი მენეჯმენტის პოლიტიკის შეფასების კრიტერიუმის, განსაზღვრა;
3. საქართველოს საჯარო მმართველობის პოლიტიკის ანალიზი;
4. სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის ანალიზი და პრობლემები სხვა ქვეყნების მაგალითზე;
5. საქართველოში არსებული სსიპ-ების ფუნქციონირების საკანონმდებლო ბაზის ანალიზი და გავლენა ქვეყნის ეკონომიკურ ზრდასა და განვითარებაზე.
6. განხილულია ეფექტიანი მენეჯერული პოლიტიკის არსი და მისი ძირითადი ინსტრუმენტები;



7. ჩამოყალიბებულია სხვადასხვა მენეჯერული სკოლების შეხედულებები ეფექტიანი მენეჯმენტის პოლიტიკის თავისებურებებზე.

8. წარმოდგენილია სსიპ-ების ეფექტიანი მენეჯმენტის როლი და მნიშვნელობა სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში;

**კვლევის საგანი და ობიექტი:** საკვლევი თემის ობიექტს წარმოადგენს საქართველოს ზოგიერთი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მენეჯერული შესაძლებლობის გამოყენების და ანალიზის განსაზღვრა დინამიკაში. საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემაში მიღწეული წარმატებებისა თუ წარუმატებლობების მიღწეული დონე გარდამავალ პერიოდში. წარმოვაჩინოთ ქვეყნის სსიპ-ების სისტემაში მომხდარი ცვლილებები, მათი გამომწვევი ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გაანალიზება. მმართველობითი რეფორმების ანალიზი და შეფასება. კვლევის საგანია ოპტიმალური საჯარო მმართველობის პოლიტიკის შემუშავების ღონისძიებები და მიმართულებები. ობიექტს წარმოადგენს მმართველობითი ტვირთისა და ეფექტიანი მენეჯერული პოლიტიკის გავლენის განსაზღვრა ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე. (საქართველოს საჯარო მმართველობის პოლიტიკაში არსებული ტენდენციების განსაზღვრა და წინადადებების შემუშავება).

**კვლევის თეორიული საფუძვლები:** ადგილობრივი და საზღვარგარეთის ქვეყნების მეცნიერთა, მენეჯერთა და მკვლევართა თეორიული და გამოყენებითი ხასიათის გამოკვლევები. კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძველია მმართველობითი ანალიზის, შედარების, შეპირისპირების, დაჯგუფების, ეკონომიკურ-მათემატიკური და სხვა მეთოდები. განხილვის პროცესში გამოყენებულია ქართველ და უცხოელ ავტორთა ნაშრომები. ასევე ნაშრომში ჩამოყალიბებულია ეფექტიანი მართვის პოლიტიკასთან დაკავშირებული მენეჯერული თეორიები. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს, საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის, სხვადასხვა საერთაშორისო სარეიტინგო ორგანიზაციების მონაცემები და ცალკეულ მკვლევარ-ექსპერტთა პროგნოზები და შეფასებები საჯარო მმართველობის სექტორში მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებით. კვლევის მიზნიდან გამომდინარე კვლევის პროცესში გამოყენებულია მენეჯერული ანალიზისა და შედარების მეთოდი.

# თავი I. ეფექტიანი მართვის არსი და საერთაშორისო პრაქტიკა

## 1.1 ეფექტიანი მართვის მნიშვნელობა და ძირითადი თეორიები

ეფექტიანი მართვა აღნიშნავს მოქმედების ისეთ ხარისხს, რომლის დროსაც ყველაზე ნაკლები დანახარჯებით შესაძლებელია ყველაზე მაღალი შედეგის მიღწევა. ეფექტიანობა მოითხოვს მოცემული შედეგის მისაღწევად ნაკლებად აუცილებელი გამოყენებული რესურსების რაოდენობის შემცირებას პერსონალის, დროის და ენერჯის ჩათვლით. ეფექტიან მართვას მინიმუმამდე დაყავს რესურსების დანაკარგი, როგორებიცაა მასალები, ენერჯია და დრო.

თვითონ ტერმინი ეფექტიანობა ხშირად ერევათ ეფექტურობაში. ზოგადად, ეფექტიანობა ხარისხობრივი სიდიდეა, გამოთვლილი მიღებული შედეგის შეფარდებით, გამოყენებულ რესურსებთან. ეფექტიანობა ხშირად გამოისახება სასურველი შედეგის პროცენტის სახით, მაგალითად თუ სამუშაო ძალა არ დაიკარგებოდა მოცდენების ან სხვა მიზეზების გამო, მაშინ სამუშაო დრო ან სხვა რესურსის 100% იქნებოდა გამოყენებული სასურველი შედეგის მისაღწევად.

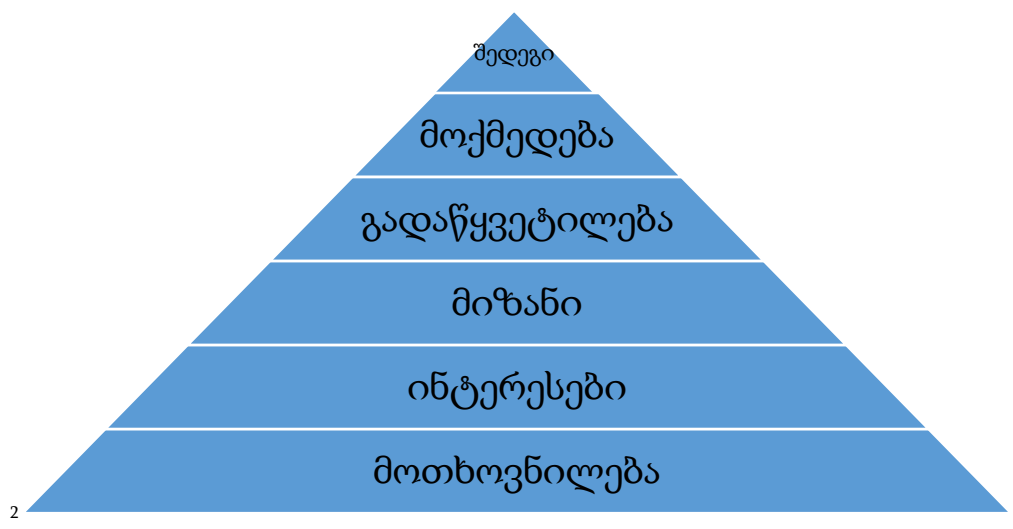
ამ ორი ტერმინის გამიჯვნის კარგი გზაა გამოთქმა, რომ „ეფექტიანობა საქმის სწორად კეთებაა, ეფექტურობა კი სწორი საქმის კეთება“. ეს გამოთქმა თავის მხრივ მიგვანიშნებს, რომ წარმოების შედეგის არჩევა ისეთივე მნიშვნელობისაა, როგორც წარმოების პროცესი. ეს გამოთქმა ბიზნეს სამყაროში პოპულარულია, თუმცა ძნელად გასაგებს ხდის ყოველდღიურობაში ნახმარ სიტყვა „ეფექტურობას“, საბოლოოდ კი შეიძლება ითქვას, რომ „ეფექტიანობა საქმის სწორად კეთებაა, ეფექტურობა კი შედეგის მომტანი საქმის კეთება“. ეს ნათლად გასაგებს ხდის, რომ ეფექტურობა მაგალითად მაღალი გამოშვება, შეიძლება მიღწეულ იქნეს არაეფექტური გზებით, თუ მაგალითად დასაქმებულებს სურთ ან მიჩვეულები არიან ხანგრძლივ სამუშაო პერიოდს, ან დიდი ფიზიკური დატვირთვის გამოყენებას ვიდრე სხვა კომპანიებში ან ქვეყანაში, ან თუ მათ აიძულებენ ასე მოიქცნენ. იგივენაერად, კომპანიას შეუძლია მაგალითად მაღალ გამოშვებას მიაღწიოს, არაეფექტიანი გზებით, თუ მას შეუძლია ზედმეტად დახარჯოს ენერჯია ერთ ერთეულ პროდუქციაზე, თუ მაგალითად ენერჯის ღირებულება, ან სამუშაო ძალის ღირებულება ან ორივე დაბალია სხვა კონკურენტებთან შედარებით.

როგორც აღვნიშნეთ ეფექტიანობა ხშირად იზომება როგორც ფარდობა გამოშვებასა და დანახარჯებს შორის, რაც გამოისახება ფორმულით  $r=PI/C$ , სადაც  $P$  ("product") გამოშვებული პროდუქციის რაოდენობაა ერთ ერთეულ გაწეული დანახარჯებზე  $C$  ("cost"). ეს სიდიდე პროცენტებში შეიძლება გამოისახოს, თუ გამოშვებულ პროდუქციას და დახარჯულ რესურსებს შესადარ საზომ ერთეულებში გამოვსახავთ, და თუ დანახარჯები საბოლოო პროდუქტად მარტივი საწარმოო პროცესით გარდაიქმნებიან.  $P$  არ შეიძლება იყოს  $C$ -ზე მეტი, ამიტომაც ეფექტიანობა  $r$  არასდროს არის 100%-ზე მეტი.

მეორე მხრივ, მენეჯმენტის მაღალი ეფექტიანობის მიღწევის ერთადერთი გზა საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისთვის არის ისეთ სიცოცხლისუნარიან ორგანიზაციად ჩამოყალიბება, რომელიც დააკმაყოფილებს შემდეგ მახასიათებლებს:

1. იქნება დაკომპლექტებული კომპეტენტური კადრებით;
2. სრულყოფს უმთავრეს კომპეტენციებს და კონკურენტულ შესაძლებლობებს;
3. უზრუნველყოფს ორგანიზაციული სტრუქტურისა და შრომითი საქმიანობის

სრულყოფას.<sup>1</sup>



ნახაზი 1. სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმი

<sup>1</sup> ჩოხელი ე. „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი 2013წ. გვ. 338.  
<sup>2</sup> ზარნაძე ნ., ნარმანია დ., „საზოგადოებრივი ადმინისტრირებს საფუძვლები და საზოგადოებრივი ადმინისტრირება საქართველოში“, თბ. 2009.

ეფექტიანობის ინდიკატორების გამოყენება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობის შედეგების შეფასებისას საუკეთესო პასუხს იძლევა როდესაც გაანალიზებულია ის საფეხურები რომელთაც გადის საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული მოთხოვნილების შესრულება. ნახაზი ასახავს, რომ საწყის ეტაპზე საზოგადოებაში ყალიბდება მოთხოვნილება, რომელიც გარკვეული ინტერესის მისაღწევად ჩნდება. შემდეგ ამ მოთხოვნილების დასაკმაყოფილებლად ისახება მიზანი. მიზნის მისაღწევად ხდება ძიება იმ საშუალებების და მეთოდებისა, რომლითაც დასახული მიზანი უნდა იქნას მიღწეული. ეს უკვე გადაწყვეტილების მიღების წინაპირობა ხდება, რომელსაც მოსდევს მოქმედება, ხოლო ამ ეტაპების გავლის შემდეგ საბოლოო შედეგი მიიღება.

საზოგადოებაში არსებული მოთხოვნილებები შესაძლოა სხვადასხვა სფეროს მიეკუთვნებოდეს, კერძოდ: ენერგეტიკულ, ეკონომიკურ, სოფლის მეურნეობის, გარემოს დაცვის, დასაქმების, ტრანსპორტის და სხვა. იმისათვის, რომ ზემოთაღნიშნული მოთხოვნილებები დაკმაყოფილდეს სახელმწიფო ქმნის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს და უნაწილებს მათ შესაბამის უფლება-მოვალეობებს. ამ დროს მნიშვნელოვანია იმის გაცნობიერება, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ტოპ მენეჯერების მიერ მიღებული თითოეული გადაწყვეტილება საბოლოოდ საზოგადოებრივი საქონლის შექმნასა და საზოგადოების კეთილდღეობაზე აისახება. საზოგადოებრივი საქონელი საკმაოდ მაღალი გარე ეფექტებით ხასიათდება და მასზე ყალიბდება ინდივიდუალური მოთხოვნილება, თუმცა ამავე დროს ადგილი აქვს „უბილეთო მგზავრის“ ვითარებასაც, რადგან ბაზარი ყოველთვის ეფექტიანად ვერ ანაწილებს რესურსებს. აქედან გამომდინარე, თანამედროვე მართვის მეცნიერებებში კვლევის ინსტრუმენტად იყენებენ კეთილდღეობის თეორიას. ამ თეორიით იმ მიზნით სარგებლობენ, რომ რესურსების გამოყენების ხელსაყრელი პირობები მისთვის არახელსაყრელი პირობებისგან განასხვავონ.

რადგან ამ ნაშრომის თემა საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ეფექტიანი მართვაა, მათი მიზანი კი შემოსავლის მიღებასთან ერთად უპირველეს ყოვლისა არის საზოგადოების კეთილდღეობის დონის ამაღლება, ამიტომ სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის შეფასებისას შესაძლებელია კეთილდღეობის ეკონომიკის გამოყენება. კეთილდღეობის ეკონომიკა არის

ეკონომიკური თეორიის ნაწილი, რომელიც ალტერნატიული ეკონომიკური მდგომარეობების საზოგადოებისთვის სასურვეობას განიხილავს. იგი ორი ძირითადი კეთილდღეობის თეორიისგან შედგება: პარეტო-ეფექტიანობის თეორია და ეჩვორდის თეორია. პარეტო-ეფექტიანობა არის არსებული რესურსების განაწილება ისე, რომ შეუძლებელია გაუმჯობესდეს ერთი ადამიანის მდგომარეობა ისე, რომ არ გაუარესდეს მეორე ადამიანის მდგომარეობა. თუმცა ადამიანების მაგივრად ამ თეორიას თუ პროექტებზე ან ორგანიზაციის სტრუქტურულ ქვედანაყოფებზე განვაზოგადებთ, მაინც ჭეშმარიტებას მივიღებთ და გამოგვადგება რესურსების გადანაწილების მრავალი ალტერნატივიდან ყველაზე ეფექტიანის შერჩევაში. ეფექტიანობის მეორე თეორია მნიშვნელოვანია იმ ფაქტის გათვალისწინებით, რომ იგი საშუალებას გვაძლევს მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღებისას გამოვაცალკევოთ ეფექტიანი და სამართლიანი განაწილების საკითხი<sup>3</sup>.

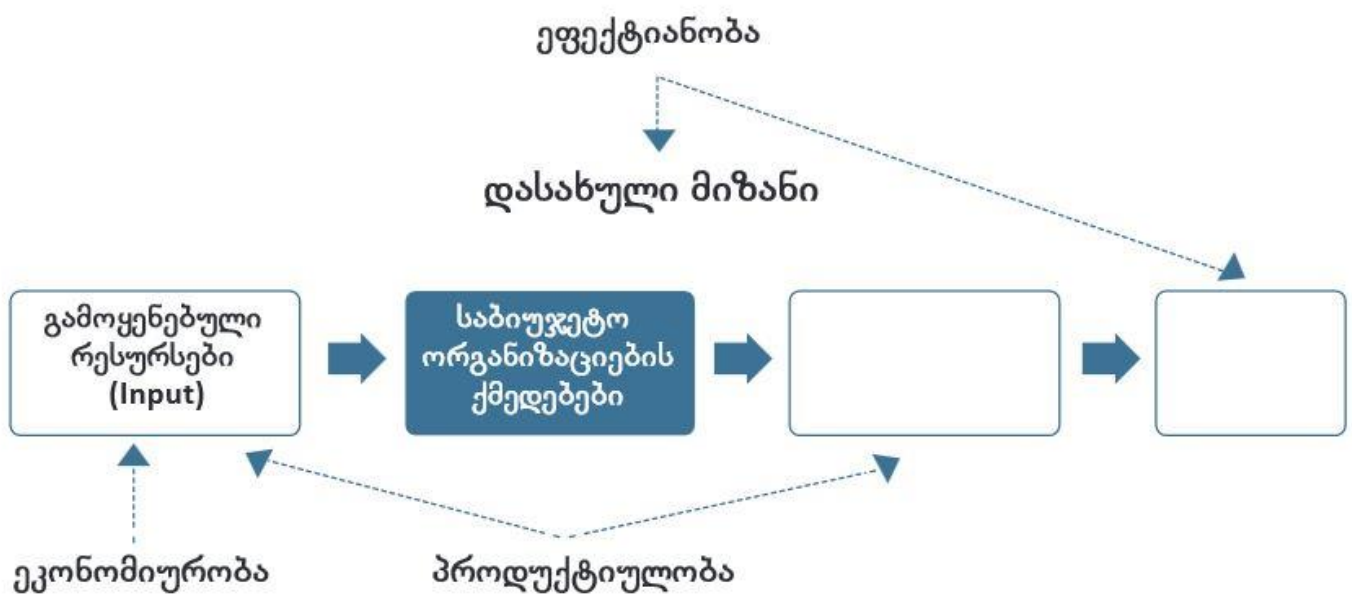
საჯარო სამართლის იურიდიული პირები მრავალფეროვან მომსახურებას ქმნიან, რომლებიც სხვადასხვა ერთეულებში იზომება და სხვადასხვანაირად ზრდის საქმიანობის ინდიკატორებს. ტრადიციული სტატისტიკური ანალიზის მეთოდებით საქმიანობის შეფასების ინდიკატორები უნდა შეფასდეს ცალ-ცალკე რეგრესიული მოდელებით. თუმცა მსგავსი მოდელების გამოყენებამ შესაძლოა ვერ გაითვალისწინოს მნიშვნელოვანი ინფორმაცია, რადგან ის უგულებელყოფს სხვადასხვა ინდივიდუალური მოქმედებების ერთმანეთთან ჯგუფურ ურთიერთქმედებებს<sup>4</sup>.

ახალი საჯარო მმართველობის მოდელმა წარმოაჩინა სსიპ-ების მენეჯერები როგორც ბიზნესმენები ახალი, უფრო მოქნილი, მზარდად კერძო სექტორის მიღწევებზე ორიენტირებული მმართველები, რომლებიც რეალურ კონკურენციას უწევენ ბიზნესს და არა მარტო ბიზნესის მიღწევებს იყენებენ, არამედ მის ღირებულებებსაც. ახალი საჯარო მმართველობის მომხრეები ძველ საჯარო მმართველობის მოდელთან შედარების გზით თვალსაჩინოს ხდიან მათ სასარგებლო განსხვავებებს ამ ორ მოდელს შორის, სადაც, რა თქმა უნდა ყველა ასპექტში ახალი მოდელი უკეთესია. ახალი მოდელის მიხედვით, საჯარო

<sup>3</sup> ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, 2006 წ. ტომი 2. გვ. 642.  
<sup>4</sup> <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/15/4/599/991035>

მოხელის როლი სახელმწიფო მომსახურების განხორციელებაში არის მოქალაქეებისთვის მომსახურების გაწევა, რომ ერთობლივი ძალისხმევით დაიცვან თავიანთი ინტერესები და არ იყვნენ მართული და გაკონტროლებული, რაც შემდგომ საზოგადოების დაყოფას გამოიწვევს<sup>5</sup>.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ეფექტიანი მართვის შეფასების ერთ-ერთი სახეა ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება. იგი მოიცავს სსიპ-ების მმართველობითი საქმიანობის შეფასებას ეკონომიურობის, პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის კუთხით. ეფექტიანობის აუდიტის ამ კომპონენტთა ურთიერთდამოკიდებულება წარმოდგენილია გრაფიკზე:



წყარო: <https://sao.ge/files/kanonmdebloba/PA%20Leaflet%20GEO.pdf>

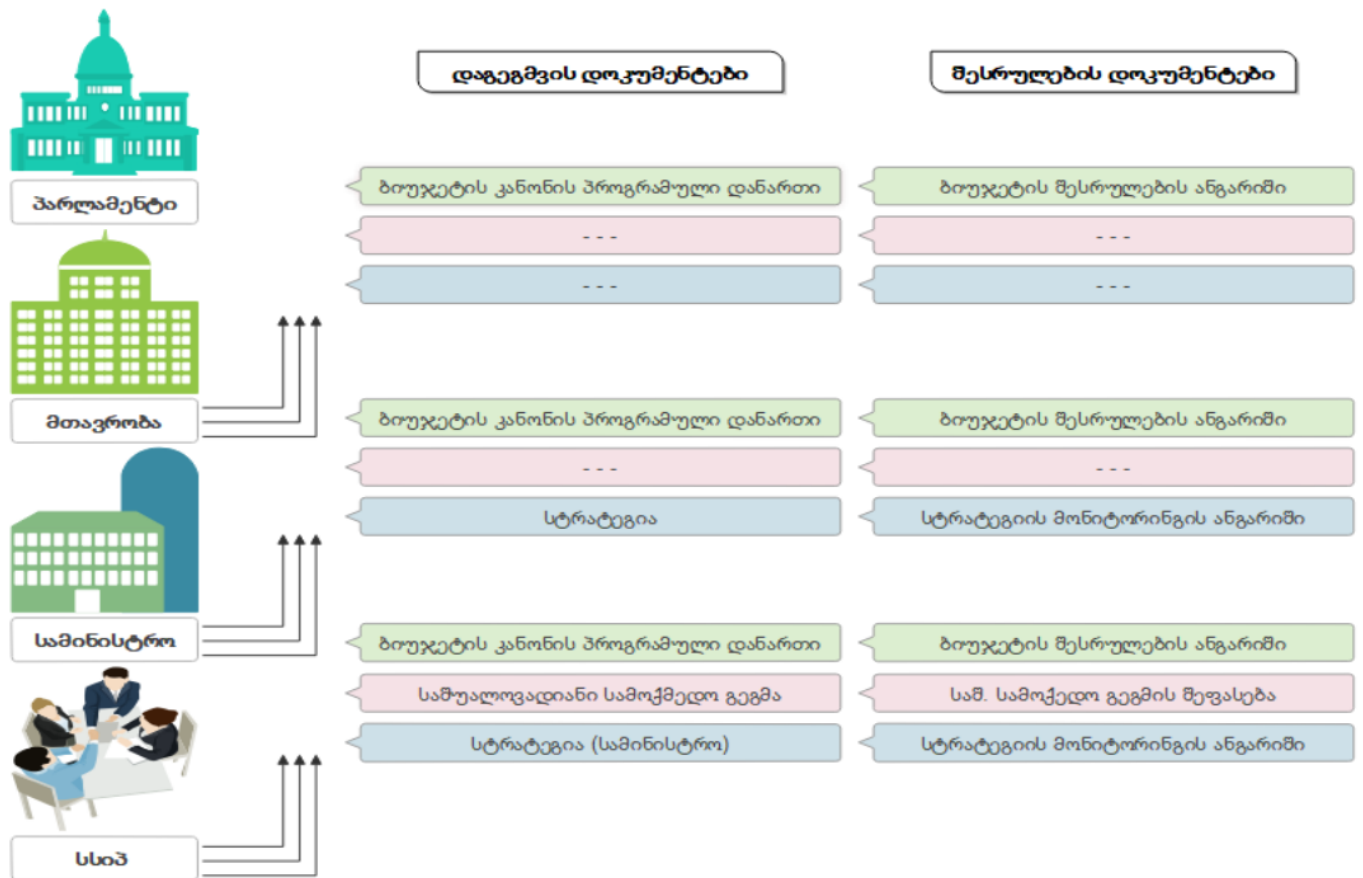
მაგალიტად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრში ჩატარებული ერთ-ერთი ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის მიზანი იყო, ერთი მხრივ, შეეფასებინა რამდენად უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციები და ღონისძიებები განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების წინაპირობების შექმნას და მეორე მხრივ, შეესწავლა სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრის მაგალითზე, რამდენად უზრუნველყოფილია ფინანსთა სამინისტროს მიერ შექმნილი შესაბამისი

<sup>5</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0033-3352.00117>

მექანიზმების პრაქტიკაში განხორციელება. ეფექტიანობის აუდიტის შედეგებზე დაყრდნობით გაცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები, რომლებიც ხელს შეუწყობს გამოვლენილი ნაკლოვანებების გამოსწორებას და სსიპ-ის უფრო ეფექტიანი მართვის მიღწევას.

ქვემოთ მოცემული სქემა აჩვენებს საჯარო უწყებებს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესში შექმნილი დაგეგმვის დოკუმენტებისა და საქმიანობის შესრულების ანგარიშების მოძრაობას. პრაქტიკულ მაგალითად განხილული ეფექტიანობის აუდიტის აუდიტის ანგარიში შეისწავლის მხოლოდ განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრს შორის არსებულ ანგარიშვალდებულების პროცესს.

სქემა: ანგარიშვალდებულება საჯარო სექტორში



წყარო: სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში: სექტორულ სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის ანგარიშვალდებულების წინაპირობების უზრუნველყოფა 16/02/2018 #21/36.

ზემოთ მოცემული სქემიდან, ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის საფუძველზე ერთი მხრივ განხილულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეგულირებული დოკუმენტების და ამ დოკუმენტების პრაქტიკაში განხორციელება. ამასთანავე, ნაშრომში განხილულია ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეგულირებული ორი დოკუმენტის (საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა და ბიუჯეტის კანონის პროგრამული დანართი) პრაქტიკაში განხორციელების შეფასება. ნაშრომში ასევე განხილული იქნება საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესი, რადგან აღნიშნული არის განათლების სამინისტროს ყველაზე დეტალური ოფიციალური დოკუმენტი (მტკიცდება მინისტრის ბრძანებით), რომელიც მოიცავს პროგრამული დანართის კომპონენტებსაც (ქვე-პროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგები და ინდიკატორები).

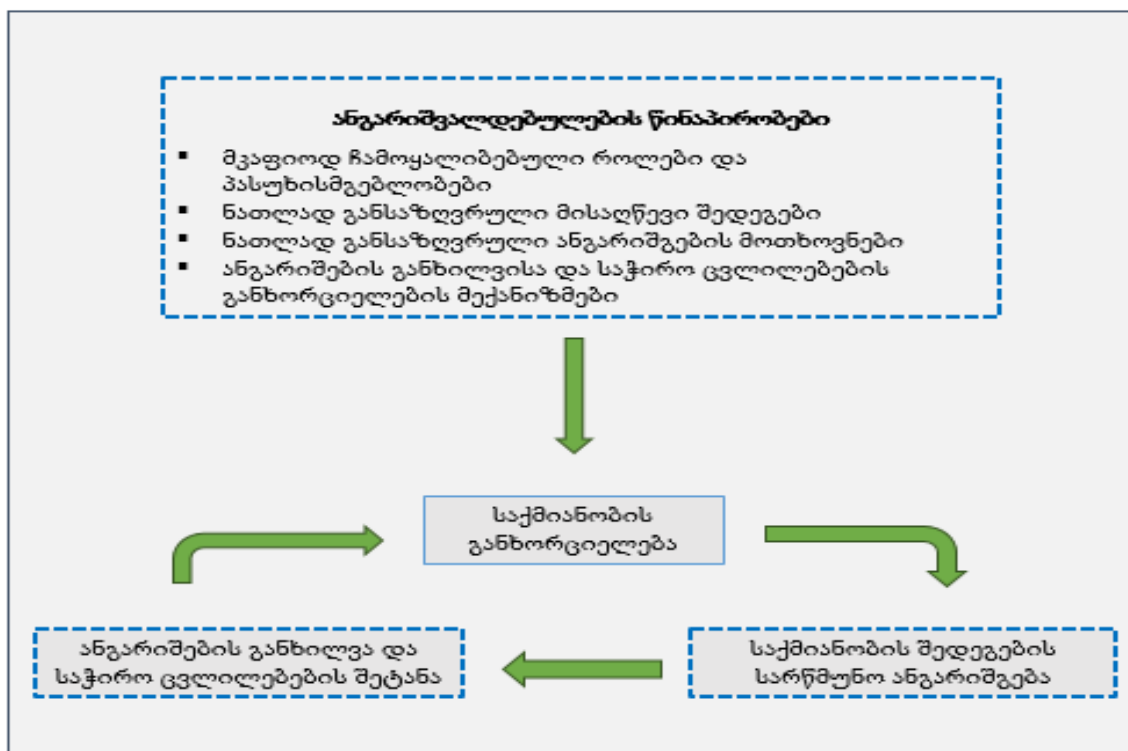
ეფექტიანობის აუდიტის პროცესში სახელმწიფო აუდიტის სამსახური იყენებს ანალიზის სხვადასხვა ტიპებს:

- სამართლებრივი ბაზისა და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური ინფორმაციის ანალიზი;
- შერჩეულ სსიპ-თან, განათლებისა და ფინანსთა სამინისტროების შესაბამის პასუხისმგებელ პირებთან ინტერვიუები.

მენეჯმენტის მაღალი ეფექტიანობის მისაღწევად საჭიროა განათლების სამინისტროსა და სსიპ-ს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულებების სათანადო წინაპირობების არსებობა, სსიპ-ის მიერ სარწმუნო ანგარიშგება მიღწეულ შედეგებსა და განხორციელებულ ღონისძიებებზე, გამოწვევებისა და წინსვლების იდენტიფიცირების მიზნით, ზედამხედველი პირის მიერ ანგარიშების განხილვა (მონიტორინგი) და სათანადო ცვლილებების განხორციელება. აღნიშნული შეჯამებულია ქვემოთ მოცემულ სქემაში.



## სქემა: ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესი



წყარო: Auditor General of Canada to the House of Commons - Chapter 9, Modernizing Accountability in the Public Sector, 2002.

სქემაში მოცემული ანგარიშვალდებულების წინაპირობები გულისხმობს, რომ სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის მისაღწევად აუცილებელია შემდეგი მაჩვენებლების დაკმაყოფილება:

1. მკაფიოდ ჩამოყალიბებული როლები და პასუხისმგებლობები - ანგარიშვალდებულების პროცესში ჩართული მხარეებისთვის ფუნქციებისა და ვალდებულებების მკაფიოდ განსაზღვრა;
2. ნათლად განსაზღვრული მისაღწევი შედეგები - ზედამხედველ პირთან შეთანხმება დაგეგმილი შედეგებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. აღნიშნულის ასახვა ხდება დაგეგმვის დოკუმენტებში;
3. ნათლად განსაზღვრული ანგარიშგების მოთხოვნები - წინასწარ განსაზღვრული მოთხოვნები: რა ინფორმაციის/ანგარიშგების წარდგენა უნდა მოხდეს ზედამხედველ პირთან;

4. ანგარიშების განხილვისა და ცვლილებების განხორციელების მექანიზმები - წინასწარ დადგენილი პროცედურები: როგორ მოხდება წარდგენილი ანგარიშების განხილვა ზედამხედველი პირის მიერ და საჭირო ცვლილებების განხორციელება.

აღნიშნული წინაპირობები ხშირად ასახულია დოკუმენტურად, რაც აძლიერებს ორ მხარეს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესს, რადგან მასში ასახული შეთანხმებები არ იცვლება ცალკეული პირების ცვლილებების შედეგად<sup>6</sup>.

ეფექტიანობის აუდიტის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ შესრულების ანგარიშების გაგზავნის შემდგომ, ზედამხედველი პირებისგან რაიმე უკუკავშირი ხარისხის ცენტრთან ოფიციალურად არ ხდება, რაც პირდაპირ მიანიშნებს წარდგენილი კვარტალური და წლიური ანგარიშების განხილვისა და სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის საქმიანობის ზედამხედველობის პროცესში არსებულ შესაძლო ხარვეზებზე. ასევე მართვის ეფექტიანობას ამცირებს ის ფაქტი, რომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში არ არის გათვალისწინებული, როგორ უნდა მოხდეს განათლების სამინისტროში სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის მიერ წარდგენილი ანგარიშების განხილვა და ცენტრთან უკუკავშირი ზედამხედველი პირის მიერ. სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის მიერ წარდგენილ ანგარიშებზე დაყრდნობით რეაგირების ოფიციალური მექანიზმების არარსებობა განათლების სამინისტროში შეაფერხებს ცენტრის საქმიანობის გაუმჯობესების გზების დასახვას სამინისტროს მხრიდან, რაც ანგარიშებისა და ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის ერთ-ერთ მთავარ კომპონენტს წარმოადგენს. სსიპ-ების მართვის ეფექტიანობის შეფასება პირველ რიგში მოითხოვს დაგეგმვის დოკუმენტებში წარმოდგენილი მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების სათანადო ხარისხით წარმოდგენას და ანგარიშების პროცესის ეფექტიან ფუნქციონირებას შესაბამისი პირების ჩართულობით. აღნიშნული პროცესები, კი როგორც თემაშია განხილული, გარკვეული პრობლემებით ხასიათდება<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

<sup>7</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

მეორე მხრივ სსიპ- განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის საქმიანობის შეფასებისა და ანგარიშების სისტემის დახვეწას ხელს უწყობს სტრატეგიის მონიტორინგი და შეფასება სტრატეგიის განხორციელების თანმდევი პროცესი და შედეგების გაზომვისა და ზეგავლენის განსაზღვრის მთავარი მექანიზმია. მონიტორინგი რეგულარულად მიადევნებს თვალყურს სტრატეგიის შესრულებას და დაეხმარება განხორციელების პროცესის კორექტირებისათვის საჭირო გადაწყვეტილებების მიღებას მონიტორინგის მიგნებებსა და დასკვნებზე დაფუძნებული რეკომენდაციების შემუშავების გზით. ცენტრი აფასებს თავისი საქმიანობის შედეგებს სტრატეგიასთან მიმართებაში სხვადასხვა დონეზე:

- მიმდინარე წლის სამოქმედო გეგმა - სამოქმედო გეგმა, რომლის შემუშავება და დამტკიცება ხდება გასულ წელს და გათვალისწინებულია სტრატეგიის შესრულების გასული წლის შედეგები.
- პასუხისმგებლობის გადანაწილება - სტრატეგიული ამოცანები და სამუშაო მიმართულებების ხელმძღვანელობა გადანაწილებულია დირექტორსა და მენეჯმენტის რგოლზე.
- ყოველკვირეული განხილვები - მენეჯმენტის ყოველკვირეული შეხვედრები მიმდინარე საქმიანობის მონიტორინგის, წარმოქმნილი პრობლემებისა და მიღწევების განხილვის მიზნით.
- მიღწეული შედეგების კვარტალური შეფასება - საანგარიშო პერიოდში გაწეული საქმიანობის ანგარიშგება, ანალიზი და შეფასება წლიურ გეგმასთან მიმართებაში. კვარტალური შედეგების განხილვა. კვარტალური ანგარიშის მომზადება.
- მიღწეული შედეგების წლიური შეფასება - წლის მანძილზე მიღწეული შედეგების შესახებ ანგარიშგება, ანალიზი და შეფასება სტრატეგიულ მიზნებთან მიმართებაში. წლიური ანგარიშის მომზადება, ფინანსური ანგარიშის ჩათვლით და გამოქვეყნება.

2017 წელს ცენტრში ჩატარდა შიდა აუდიტის წლიური გეგმით გათვალისწინებული ცენტრის ხუთი სტრუქტურული ერთეულის გეგმიური აუდიტორული შემოწმება, რომელთაგან ერთი იყო შესაბამისობის, სამი სისტემური, ერთი შესაბამისობისა და ფინანსური შემოწმება. ასევე „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამომდინარე,

არაგეგმიურად, სსიპ-მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსთან თანამშრომლობით ჩატარდა ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის შესაბამისობის აუდიტი.

2017 წელს შიდა აუდიტის სამსახურის ინსპექტირების კუთხით მომუშავე თანამშრომლებმა შეისწავლეს კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხები და მომზადდა რვა დასკვნა. საკითხების სრულყოფილი ანალიზის შედეგად გამოვლინდა შეუსაბამობებისა და ხარვეზების გამომწვევი მიზეზები. შიდა აუდიტის სამსახურის მიერ გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები, მათ შორის დისციპლინური ზომების გამოყენების შესახებ.

2017 წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა ცენტრის საერთაშორისო განათლების სამსახურის მიერ მიღებული გადაწყვეტილების კანონმდებლობასთან შესაბამისობის მონიტორინგი. დამატებით, ცენტრის დირექტორის დავალებით, შიდა აუდიტის სამსახურმა კანონმდებლობაში განხორციელებული და ცენტრის სტრუქტურულ ერთეულებში არსებული პროცესების ცვლილებებიდან გამომდინარე, განახორციელა ცენტრის პროფესიული, ზოგადი და უმაღლესი განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის სამსახურების საქმიანობის მონიტორინგი<sup>8</sup>.

რადგან საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს გააჩნია ბიზნესის კომპონენტებიც, ამიტომ აუცილებელია მისი მართვის ეფექტიანობის განხილვისას გათვალისწინებულ იქნას უშუალო მომხმარებელთა და თანამშრომელთა მიერ გაკეთებული შეფასებები, მათი კმაყოფილების დონე და ნდობის ხარისხი, რომელიც სსიპ-ის მიმართ გააჩნიათ. სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის სერვისების გაუმჯობესების და მომხმარებელზე ორიენტირებული გარემოს შექმნის მიზნით, ხორციელდება ცენტრის მისაღების მომხმარებელთა კმაყოფილების შესწავლა ანონიმური ყუთისა და სპეციალურად შედგენილი კითხვარის საშუალებით, რომელიც განთავსებულია მისაღებში. ანონიმური ყუთი იხსნება კვარტალში ერთხელ. ანონიმური ყუთიდან ამოღებული კითხვარები მუშავდება და ხდება გამოვლენილი რეკომენდაციების ანალიზი, რის საფუძველზეც ცენტრი ცდილობს გააუმჯობესოს მომსახურების ხარისხი. 2017 წელს ცენტრის მომხმარებელთა კვლევის

---

<sup>8</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

ანალიზმა ცხადჰყო, რომ ცენტრის მისაღების მომხმარებელთა კმაყოფილებამ მნიშვნელოვნად იმატა წინა წლებთან შედარებით. აღსანიშნავია, ცენტრის მისაღებში განთავსებულ ანონიმურ ყუთში შევსებული ანკეტა-კითხვარების სიმწირე, რაც სავარაუდოდ, ასევე გამოწვეულია ლოდინის დროის შემცირებით და ცენტრის სერვისების მომხმარებელთა კმაყოფილების ზრდით(დანართი 1.).

განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის მომხმარებელი იურიდიული პირები საშუალოზე მაღალ შეფასებას აძლევენ ცენტრის საქმიანობას. მნიშვნელოვანია, რომ კერძო და სახელმწიფო საგანმანათლებლო დაწესებულებების შეფასებებში განსხვავებები აღარ დაფიქსირებულა, წინა წლის კვლევის შედეგებისგან განხვავებით. ამასთან, 2017 წელს იურიდიული პირი მომხმარებლები მთლიანობაში უფრო დადებითად აფასებენ ცენტრის მომსახურებას ვიდრე წინა წელს<sup>9</sup>.

### 1.2 მართვის ეფექტიანობის შეფასების მეთოდები და ინდიკატორები

მართვის ეფექტიანობის შეფასება ეფექტიანობის აუდიტით არის შესაძლებელი. საქართველოს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარების გამოცდილება აქვს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა 2011 წელს შვედეთის ეროვნული აუდიტორული ოფისისა და გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მხარდაჭერით, შეიმუშავა და დაამტკიცა ეფექტიანობის აუდიტის სახელმძღვანელო , რომელიც ეფუძნება საჯარო აუდიტის საერთაშორისო სტანდარტებს (ISSAIs 3000 - 3100).

ეფექტიანი მართვის აუდიტი თანამედროვე საჯარო სექტორის აუდიტის ერთ-ერთი სახეა, რომელიც უმნიშვნელოვანესი ინსტრუმენტია სახელმწიფო მმართველობის ეკონომიურობის,

---

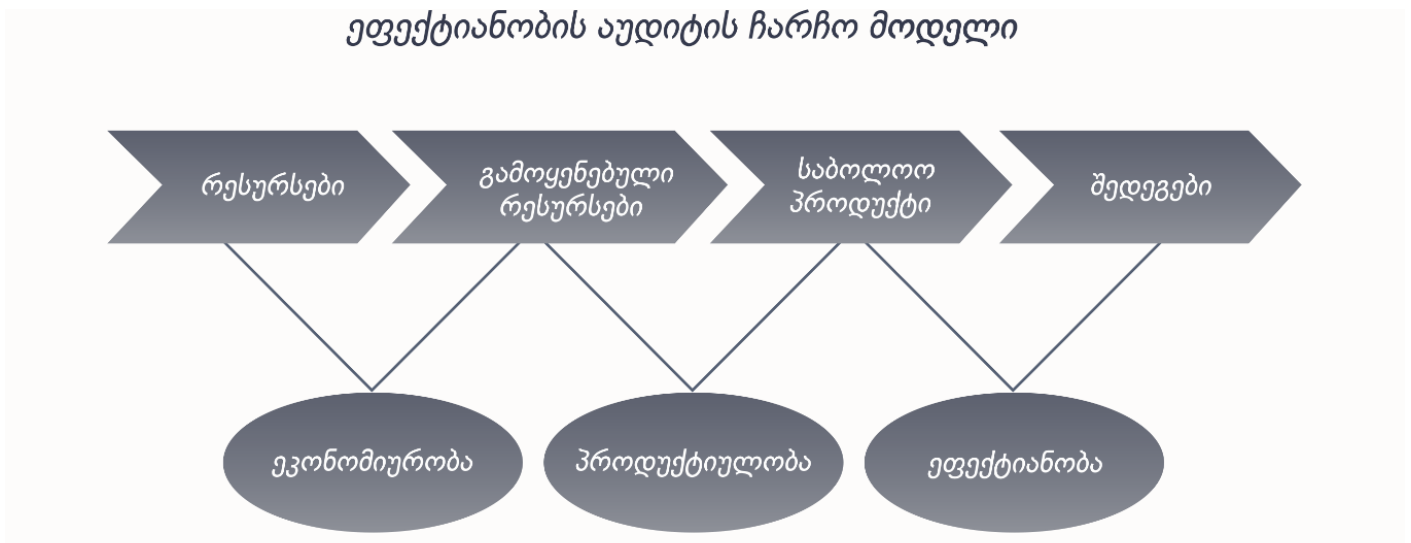
<sup>9</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის შესაფასებლად. ეფექტიანობის აუდიტი კონცენტრირებულია შეაფასოს თუ რამდენად იქნა მიღწეული გადახდილი ფასის შესაბამისი ღირებულება.

ეფექტიანობის აუდიტის განხორციელება ხელს უწყობს საჯარო მომსახურების მართვის ხარისხის გაუმჯობესებას, საბიუჯეტო სახსრების დაზოგვას, მათ მიზანმიმართულად და ეფექტიანად გამოყენებას.

ეფექტიანობის აუდიტის დროს გამოიყენება სხვადასხვა რაოდენობრივი და ხარისხობრივი მეთოდები, როგორცაა:

- ფინანსური ანალიზი;
- დოკუმენტური შემოწმება;
- ფოკუს ჯგუფებთან ინტერვიუ;
- შესასწავლ თემასთან დაკავშირებული საუკეთესო პრაქტიკების და ლიტერატურის მიმოხილვა;
- კვლევები და გამოკითხვები;



წყარო: <https://sao.ge/audit/methodology/performance-audit-methodology>

ეს მოდელი შეესაბამება საერთაშორისო სტანდარტებს, დანერგილია და გამოიყენება საუკეთესო პრაქტიკებით აღიარებული აუდიტორული მიდგომები:

- ადამიანური რესურსების და პროფესიული განვითარების სისტემის მართვის შეფასება;
- აუდიტორული საქმიანობის გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი დაგეგმვა;
- აუდიტზე პასუხისმგებელი მმართველი რგოლის მუშაობის ეფექტიანობის შეფასება;
- აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის მუდმივი მონიტორინგი;<sup>10</sup>

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მენეჯმენტის ეფექტიანობის შეფასება ხდება შემდეგი ინდიკატორების გამოყენებით:

- SMART კრიტერიუმები - კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგის შესაბამისი და დროში გაწერილი ინდიკატორები.
- რაოდენობრივი ინდიკატორი - აღწერს პროგრამის/ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევ შედეგებს კატეგორიაში - „რამდენი“.
- ხარისხობრივი ინდიკატორი - აფასებს გაწეული მომსახურების, თუ მიღებული შედეგის ხარისხს.<sup>11</sup>

მართვის ეფექტიანობის მისაღწევად ანგარიშვალდებულება საჯარო სექტორში კარგი მმართველობის მთავარი წინაპირობაა. ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესი განათლების სამინისტროსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის უზრუნველყოფს ჩართული მხარეების მიერ მოლოდინების ნათლად განსაზღვრას, მიღწეული შედეგების შეფასებას, საქმიანობაში არსებული მიღწევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირებას და სათანადო ცვლილებების განხორციელებას, რაც დროთა განმავლობაში ფუნქციონირების შედეგების გაუმჯობესების წინაპირობას წარმოადგენს.

საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მართვის ეფექტიანობის შეფასებისას, მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექციოს იმ ფაქტს, რომ მათ წარმატებას განსაზღვრავს წარმატებული სტრატეგიის ქონა, რომელიც აუცილებელია შეესაბამებოდეს ორგანიზაციაში არსებულ მდგომარეობას, ქმნიდეს კონკურენტულ უპირატესობას და ზრდიდეს შემოსავალს. სტრატეგიის შეფასებისთვის იყენებენ მრავალ კრიტერიუმს: რისკის

<sup>10</sup> <https://sao.ge/audit/quality-assurance>

<sup>11</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში: სექტორულ სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის ანგარიშვალდებულების წინაპირობების უზრუნველყოფა 16/02/2018 #21/36.

ხარისხი, მოქნილობა, საქმიანობის ყველა ძირითადი ასპექტის ორგანიზაციული ქმედება, კონკურენტული უპირატესობა, ეფექტიანობა, გარემოსთან შესაბამისობა, შიგა შეთანხმებულობა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის და ა.შ. თუმცა ამ კრიტერიუმებიდან ძირითადია შემდეგი 3 კრიტერიუმი:

1. გარემოსთან შესაბამისობა - სსიპ-ების მართვის კარგი სტრატეგია უნდა შეესაბამებოდეს დარგისა და კონკურენციის პირობებს, საბაზრო შესაძლებლობებს და საფრთხეებს;
2. კონკურენტული უპირატესობა - რაც უფრო კარგია სსიპ-ების მართვის სტრატეგია, იგი მით უფრო კარგად უზრუნველყოფს სტაბილურ კონკურენტულ უპირატესობას, რაც თავის მხრივ განაპირობებს ორგანიზაციის მაღალ ეფექტიანობას და უკუგებას;
3. ეფექტიანობა - კარგად შემუშავებული მართვის სტრატეგია რამდენჯერმე ამაღლებს კომპანიის მუშაობის ეფექტიანობას. რისი გაზომვაც ყველაზე უკეთ აისახება შემდეგ მაჩვენებლებში, როგორცაა მოგება და კომპანიის საბაზრო და კონკურენტული პოზიციის მდგრადობა<sup>12</sup>.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებული ეფექტიანობის აუდიტის ანალიზის შედეგად აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ, ფორმალურად, განათლების სამინისტროში შერჩეული სსიპ-ის განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის ზედამხედველი პირი სსიპ-ის ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და შეფასების ინდიკატორების განსაზღვრის პროცესში სათანადოდ არ არის ჩართული, რამაც ვერ უზრუნველყო ქვეპროგრამის შედეგებისა და ინდიკატორების ქმედით ინსტრუმენტად ჩამოყალიბება შემდგომში სსიპ-ების საქმიანობის შეფასების მიზნით. კერძოდ, შერჩეული სსიპ-ის ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების ანალიზით გამოვლინდა, რომ წარმოდგენილი ინფორმაცია ხარვეზებითაა შემუშავებული და წლის ბოლოს შეაფერხებს განათლების სამინისტროში სსიპ-ის ზედამხედველი პირების მიერ მიღწეული შედეგების შეფასებას(აღნიშნული ანალიზი ჩატარდა განათლების სამინისტროს 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის დოკუმენტზე).

<sup>12</sup> ჩოხელი ე. „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა „უნივერსალი“, გვ. 80-81.



განათლების სამინისტროს მხრიდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ ჩატარებულ სამუშაო შეხვედრებში უმეტესად სსიპ-ების/განათლების სამინისტროს ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები იღებდნენ მონაწილეობას. აუდიტის შედეგად ასევე გამოვლინდა, რომ სსიპ-ის მიერ განათლების სამინისტროში განხორციელებული ანგარიშგება არ წარმოადგენს სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგის წინაპირობას, რადგან არსებული ანგარიში დაგეგმვისა და შესრულების ეტაპზე არ შეიცავს ანალიზისთვის საჭირო ყველა კომპონენტს. ამასთანავე, განათლების სამინისტროში განხორციელებულ ღონისძიებებსა და მიღწეულ შედეგებზე ანგარიშების გაგზავნის შემდგომ სსიპ-ს რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია მათი ზედამხედველი პირებისგან არ მიუღიათ, რაც პირდაპირ მიანიშნებს სსიპ-ის საქმიანობის ზედამხედველობის პროცესში არსებულ ხარვეზებზე.

მართვის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით აუცილებელია, რომ განათლების სამინისტროს ჰქონდეს სსიპ-ების საქმიანობის პერიოდული მონიტორინგისთვის საჭირო მექანიზმი, საჭიროა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში დაამტკიცოს სსიპ-ების მიერ სამინისტროსთან წარსადგენი ანგარიშგების ფორმები. აღნიშნულმა ფორმებმა უნდა უზრუნველყოს განათლების სამინისტროს მიერ სსიპ-ების განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შედარება დაგეგმილ მაჩვენებელთან და არსებული განსხვავებების გამოვლენა (მაგალითად, ღონისძიებების შეუსრულებლობა, გეგმასთან მიმართებით ჩამორჩენა, გატარებული ღონისძიების არასაკმარისი შედეგი და სხვ.); საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მიერ სსიპ- განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის საქმიანობაში არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით, საჭიროა სამინისტრომ მოსთხოვოს სსიპ-ს დაგეგმვის ეტაპზე კონკრეტული განსახორციელებელი ღონისძიებების წარდგენა ვადების მითითებით და უზრუნველყოს შესრულების სტატუსის შემდგომი მონიტორინგი სამინისტროს მიერ გაწერილი ფორმალური მექანიზმებით. აღნიშნული შესაძლებელია განხორციელდეს „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მოთხოვნების გათვალისწინებით.<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisshvaldebuleba1.pdf>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის მოხსენებებისა და სხვადასხვა აუდიტის ანგარიშების მიხედვით, სსიპ-ების მმართველობის ეფექტიანად განხორციელებაში ვლინდება სისტემური ხარვეზები, რომლებიც უკავშირდება შიდა კონტროლის სისუსტეებსა და ანგარიშვალდებულების პროცესებში არსებულ პრობლემებს. არსებული ხარვეზებიდან ერთ-ერთია პროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების შემუშავებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები, რომლებიც ართულებს მიღწეული შედეგების შეფასებას და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას.

აუდიტის დაგეგმვისას აღნიშნულ პრობლემებზე ასევე მიუთითებდა OECD/SIGMA-ს მიერ ჩატარებული ხარვეზების ანალიზი<sup>14</sup>, რომლის მიხედვით, ანგარიშების პროცესში არსებული პრობლემები ხელს უშლის განათლების სამინისტროს შეაფასოს, რამდენად ეფექტიანი და პროდუქტიულია სსიპ-ის მიერ განხორციელებული საქმიანობა სამინისტროს მიზნების მისაღწევად.

აუდიტორული შემოწმებებისა და წლის განმავლობაში განხორციელებული მონიტორინგების საფუძველზე გაცემული რეკომენდაციების შესრულების შედეგად სსიპ- განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის გაუმჯობესდა რამდენიმე განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი პროცესი:

- შემუშავდა ცხელი ხაზის ფუნქციონირების ახალი მოდელი. დასაქმებულია სამი ოპერატორი და ერთი კოორდინატორი, რომლებიც თავად გასცემენ ამომწურავ პასუხებს მოქალაქეებს და აღარ განახორციელებენ ცენტრში შემოსული სატელეფონო ზარების გადამისამართებას, რითიც მკვეთრად გაუმჯობესდა მომხმარებელთა მომსახურების ხარისხი.
- ცენტრმა დაზოგა ფულადი სახსრები მომსახურების გაწევიდან გადასახდელი დამატებული ღირებულების ჩათვლის გზით.
- შეფასდა ცენტრის მიერ გაწეული მომსახურებების რეალური ღირებულება და დაწესდა ახალი საფასურები, რითიც ხელი შეეწყო ცენტრის შემოსავლების ზრდასა და ფულადი სახსრების ეფექტურ ხარჯვას.

---

<sup>14</sup> Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, June 2015.

➤ კანონქვემდებარე აქტებში განხორციელებულმა ცვლილებებმა და დანერგილმა კონტროლის მექანიზმებმა მინიმუმამდე დაიყვანა საგანმანათლებლო დოკუმენტის ნამდვილობის დადასტურებისა და განათლების აღიარების თაობაზე არაერთგვაროვანი გადაწყვეტილების მიღების რისკი<sup>15</sup>(დანართი 2).

დაწესებულებების ტიპის მიხედვით (სკოლა, უნივერსიტეტი, კოლეჯი) ცენტრის მომსახურებით ზოგად კმაყოფილებას შორის განსხვავების საჩვენებლად გამოყენებულ იქნა სტატისტიკური საშუალო ქულა (mean). ყველაზე მაღალი საშუალო ქულა კმაყოფილების მიხედვით აქვს სკოლებს. ყველაზე დაბალი კი უნივერსიტეტებს. სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი განსხვავება დაფიქსირდა სკოლასა და უნივერსიტეტს შორის(დანართი 3).

ზოგადი კმაყოფილების გარდა, შესწავლილ იქნა ცენტრის სხვადასხვა სერვისებით კმაყოფილების დონეც. იმისათვის, რომ სერვისებით კმაყოფილებას შორის არსებული განსხვავება ადვილად აღსაქმელი იყოს, შეფასების მაჩვენებლად კვლავ გამოყენებულ იქნა საშუალო ქულა (mean). როგორც აღმოჩნდა, ცენტრის მომხმარებელი იურიდიული პირები, ყველაზე ნაკლებად კმაყოფილები არიან საგანმანათლებლო პროგრამების აკრედიტაცია/განმეორებითი აკრედიტაციასთან დაკავშირებული სერვისით და საგანმანათლებლო დაწესებულების კონტინგენტის გაზრდის სერვისით. სერვისებით კმაყოფილების ყველაზე მაღალი მაჩვენებელი აქვს მოდულური პროფესიული პროგრამების დანერგვის მხარდაჭერას(დანართი 4; 5;).

### [1.3 სსიპ-ების ეფექტიანი მმართველობის საერთაშორისო გამოცდილება](#)

საზოგადოებრივი ადმინისტრირება მეცნიერებად ევროპაში ჩამოყალიბდა. ეს განპირობებული იყო ორი მიზეზით: ევროპაში ხელისუფლება არ იყო დამოკიდებული ხალხზე და სახელისუფლებო მონოპოლიის შენარჩუნების მსურველმა მონოპოლისტებმა მოიძიეს

---

<sup>15</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

მმართველობის ყველაზე ეფექტური გზები. ისინი ისე ცდილობდნენ მართველობის მათთვის სასარგებლო სისტემის დახვეწას და საზოგადოების ყველა ფენის მიმხრობას, რომ საბოლოოდ ხელიდან გაუშვეს ინიციატივის მართვის ბერკეტები. საბოლოოდ ხალხმა მიიღო კონსტიტუცია და არჩევანის უფლება, თუმცა აბსოლიტური მმართველობის შენარჩუნებას მაინც ცდილობდნენ დაინტერესებული მხარეები ლობისტების ნიღბის ქვეშ. ხელისუფლება იმდენად გახდა ხალხზე დამოკიდებული, რომ ეფექტიანობა დაკარგა და კვლავ გამოსწორებას საჭიროებდა.

მეორე მხრივ ხელისუფლებასთან პრობლემები არ აღინიშნებოდა აღმოსავლეთ ევროპაში, სადაც ყველას დასასაქმებლად ხდებოდა სამუშაო ადგილის გამონახვა. თუმცა გეგმიურმა ეკონომიკამ ქვეყანა მიაჩვია ინიციატივის არ ქონას და ადმინისტრირების თანამედროვე მეთოდების არ არსებობას. მიუხედავად იმისა, რომ რეალურად ბიბლიოთეკებში არსებობდა ლიტერატურა ევროპული მართვის სისტემების და მათი გამოცდილების შესახებ, მათ ყურადღებას არავინ აქცევდა. შესაბამისად ეს მართვის სისტემები მოუქნელი გახდა. მას საკუთარი რესურსების მართვისთვის საკმარისი ცოდნა და ჩვევები აღარ გააჩნდა რომ ახალ გამოწვევებს გამკლავებოდა. საქართველოს ქვეყნის სიდიდე ევროპასთან შედარებით უპირატესობას აძლევდა, თუმცა როცა რეალურად დადგა ჩვენი ქვეყანა ადმინისტრაციული მოწყობის ახალ სისტემაზე გადასვლის პირისპირ, გამოჩნდა ყველა ის სისუსტე, რაც ევროპასთან შედარებით გვახასიათებდა.

არანაკლებ საყურადღებო და საინტერესოა იაპონიის გამოცდილება, რომელსაც მართვის აღმოსავლური მიდგომა ახასიათებს. იაპონიის საჯარო მმართველობა დაფუძნებულია იაპონელი ხალხის სულიერ ტრადიციებზე, რომელიც თაობიდან თაობას გადაეცემა და განსაზღვრავს ამ ქვეყნის სიცოცხლისუნარიანობას. იაპონური მართვის ფილოსოფია ორიენტირებულია მენეჯერული პროცესების მუდმივ გაუმჯობესებაზე. ევროპისგან განსხვავებით აქ მმართველობა ხორციელდება არა მარტო „ზევიდან ქვევით“ მიმართულებით, არამედ მას ასევე ემატება „ქვევიდან ზევით“ მიმართულებაც. ასევე მნიშვნელოვანია, რომ იაპონიაში დანერგილია სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების სისტემა, ახასიათებს

გადაწყვეტილების ერთსულოვნად მიღება და შესრულებულ საქმიანობაზე ხდება კოლექტიური პასუხისმგებლობა.

იაპონური საჯარო ადმინისტრირების სისტემა ჯგუფურ საქმიანობას წარმოადგენს. იგი დაკავშირებულია იაპონელ ხალხში არსებული გაძლიერებული ერთიანობის გრძნობასთან. ისინი აცნობიერებენ, რომ მათი ძალა მათ ეროვნულ და სოციალურ ერთობაზეა დამოკიდებული, შესაბამისად ისინი აზროვნებენ ჯგუფურად. ისინი თავს აღიქვამენ არა ცალკეულ ინდივიდად, არამედ საზოგადოების წევრად, მთლიანის ნაწილად. მათი ეს მიდგომა ამტკიცებს, რომ ისინი უფრო ეფექტიანად მუშაობენ, ვიდრე ევროპელები. ისინი გადაწყვეტილებას იღებენ ჯგუფურად, თუმცა ინდივიდების აზრს პატივს სცემენ და ორიენტირებულნი არიან დასაქმების სტაბილურობაზე, მმართველსა და დასაქმებულებს შორის ჰარმონიულ დამოკიდებულებაზე. რა თქმა უნდა იაპონური მმართველობის სისტემაც ყოველდღიურად იხვეწება, თუმცა მაინც საგრძნობლად განსხვავდება ევროპული და ამერიკული სისტემისაგან, რადგან იაპონიაში მართვის ობიექტი ადამიანი და ქვეყნის მომსახურე რესურსია. ორგანიზაციის მენეჯმენტის მთავარი მიზანი ერის ცხოვრების დონის ამაღლებაა და ამა უბრალოდ მაღალი მოგების მიღება. ამას კი ახერხებენ რესურსების მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენებით და დასაქმებულების შრომის ნაყოფიერების ამაღლებით.

აქედან გამომდინარე ძირითადი სხვაობა სტრატეგიაში, პრინციპებში და მიზნის მიღწევის გზებშია. იაპონელი მმართველი თვლის საჭიროდ ურთიერთნდობის ჩამოყალიბებას. ამისათვის, პირველ რიგში, უზრუნველყოფს მომუშავეებს მუდმივი დაქირავების სისტემით. მოვლენა სრულად უნიკალურია და ბევრ რამეში არაადეკვატური ევროპული კულტურისათვის და ცხოვრების წესისათვის. იაპონიაში მუდმივი დაქირავების გარანტია მმართველებისათვის საზოგადოების მართვის სტრატეგიაა. იაპონელი მმართველები თავის თანამშრომლებს არა მარტო ტექნიკურ უნარებს აჩვენებენ, არამედ ზრდიან მათში მორალურ და ზნეობრივ თვისებებს. ცალკეული კორპორაციის მუშაობის ძირითადი ორიენტაცია - საერთო სახელმწიფოებრივი ფასეულობები და კულტურული ტრადიციებია, რომლებიც, თავის მხრივ, ადაპტირებულია წარმოების ინტერესებთან. იაპონური ადმინისტრირების სისტემა

მიმართულია საერთო ფასეულობების შექმნაზე, რომელიც მისაღები იქნება ყველა მოქალაქესათვის.

იაპონელი საჯარო მოხელე მიმართულია უმაღლესი ხარისხის მომსახურებაზე, თანამშრომლობაზე და ჰარმონიულ ურთიერთობებზე მმართველთან. მართვის პერსონალი ისწრაფვის მიუსადაგოს მომსახურება სახელმწიფო ფასეულობებს და გაამაგროს ისინი ყველა დონეებზე. ინფორმაცია და ანალიზი ორიენტირებულია წარმოების ხარისხის ამაღლების ეფექტიანობაზე. მაგალითად, კორპორაციებში ხელმძღვანელობის მართვის პერსონალი მაქსიმალურად არის დაახლოებული წარმოებასთან და განლაგებულია პირდაპირ წარმოების ობიექტებში. იპონიაში საზოგადოებრივი ადმინისტრირების პროცესში, ფართოდ არის გამოყენებული ნოვატორული წინადადებების სისტემა. ინოვაცია - ეკონომიკური ზრდის საფუძველია და იაპონელები მას აქტიურად აწვდიან; აგროვებენ პროგრესულ იდეებს მთელს მსოფლიოში და ახორციელებენ თავიანთ სისტემებში. იაპონური ადმინისტრირების სისტემა შეიძლება განიხილოს, როგორც სინთეზი კულტურული ტრადიციების, ინოვაციური იდეების და ვალდებულებებისა საზოგადოების წინაშე.

იაპონელები დარწმუნებულები არიან, რომ უწყვეტი სწავლება მიიყვანს მათ ასევე მუდმივი ხარისხიანობის ამაღლებისაკენ. თითოეულ ადამიანს მუდმივი სწავლების პროცესში შეუძლია გააუმჯობესოს თავისი მუშაობის ხარისხი. იაპონური ადმინისტრირების სისტემა არის აწყობილი ისე, რომ საჯარო მოხელეები მუშაობდნენ მაქსიმალურად ეფექტიანად (მინიმალური რესურსების დახარჯვით ქმნიან მაქსიმალურ საზოგადოებრივ სარგებელს). იმისათვის, რომ აამაღლონ ხარისხიანობა, იაპონური მმართველობა ემხრობა მეტ წილად დაჯილდოების სტიმულატორებს, ვიდრე დასჯის მექანიზმებს. ამისათვის იაპონელები იყენებენ ამერიკული კადრების მართვის მეთოდს, მათ შორის ჯამაგირის გადახდის სისტემას, შრომის ჩამოყალიბების, სამუშაო ადგილებისა და მოსამსახურეების ატესტაციას და სხვას.

მაღალი თანამდებობის პირები, ასევე რიგითი თანამშრომლები, ერთნაირად თვლიან თავიანთ თავს იაპონური საზოგადოების წარმომადგენლებად. იაპონიაში ყველა მოხელე დარწმუნებულია ქვეყნისათვის თავის აუცილებლობაში, თავის შეუცვლილებაში. იაპონელი

მუშაკები იშვიათად იღებენ დასვენების დღეებს და ხშირად სრულად არ სარგებლობენ თავისი კუთვნილი შვებულებით, რადგან დარწმუნებულები არიან, რომ მათი ვალი მსახურებაა, მაშინ როცა ქვეყანა განიცდის მათ უკმარისობას. ამით იაპონელები გამოხატავენ თავისი სამშობლოსადმი ერთგულებას. იაპონელები ხვეწავენ თავიანთ თავს უსასრულობამდე. ამ მიზნის მისაღწევად ისინი მზად არიან დაუღალავად იმრომონ.

სრულიად გასაგებია, რომ სსიპ-ების მართვის იაპონური ფილოსოფია განსხვავდება ამერიკული და გერმანული მართვის ფილოსოფიისაგან. ითვლება, რომ ამერიკული მმართველობა ძლიერია გამარჯვებების და მიღწევების სისწრაფით. მას საფუძვლად უდევს ამოცანების დაგეგმვა და შედეგების მიღწევა, რომელიც გაიზომება ფულით. ამერიკული ფილოსოფიის თანახმად ყოველმა პროექტმა უნდა მოიტანოს გარკვეული რაოდენობის მოგება არა უგვიანეს დათქმული ვადებისა. ეს ამერიკელების ეკონომიკის ეროვნული დევიზია. ამერიკის შეერთებულ შტატებში ასეთი ფილოსოფიით გამსჭვალულია შემოქმედების ყველა სფერო – ბიზნესიდან დაწყებული, მაღალი პოლიტიკით დამთავრებული.

გერმანული საჯარო მართვის ფილოსოფია ოდითგანვე ორიენტირებულია ფირმის გრძელვადიანი ფუნქციონირების პრინციპზე. განსხვავებით ამერიკელებისაგან, რომლებიც მართავენ თავიანთ ინვესტიციებს კონკურენციის პოზიციის გასაუმჯობესებლად, გერმანელები ფულს დივერსიფიკაციის საქმიანობაში ახანდებენ, რათა აამაღლონ კორპორაციის სიმყარე, თუმცა ასეთი გაყოფა პირობითია, მაგრამ ექსპერტები მაინც თვლიან, რომ იგი წარმოადგენს სხვაობას ევროპულ და ამერიკულ ფირმებს შორის საბაზრო ურთიერთობაში.

ზემოთ მოყვანილი ქვეყნების მაგალითები მიუთითებდა პრინციპებზე, გამოცდილებასა და მიზნობრიობაზე, რომელიც გამოიყენება ახალი საჯარო მმართველობისას. ასევე საზოგადოებრივი ღირებულებების ნაწილზე, რომელიც მათთვის მმართველობის იდეალურ ტიპს წარმოადგენს. ეს განსხვავებები მნიშვნელოვანია მენეჯმენტის ეფექტიანობის შესაფასებლად, რადგან სწორედ ამ ჩამოყალიბებული მართვის სისტემების მიხედვით მოქმედებენ ყველა დონის მენეჯერები. პირველ ცხრილში წარმოდგენილია ახალ საჯარო მმართველობასა და საზოგადოებრივი ღირებულებების მენეჯმენტს შორის განსხვავება.

ცხრილი 1. საჯარო მმართველობის პარადიგმა

	ახალ საჯარო მმართველობა	საზოგადოებრივი ღირებულებების მენეჯმენტი
<u>მახასიათებლები</u>	<u>პოსტ ბიუროკრატიული, კონკურენტუნარიანი საჯარო მმართველობა</u>	<u>პოსტ კონკურენტუნარიანი</u>
<u>ძირითადი ფოკუსი</u>	<u>შედეგი</u>	<u>ურთიერთობები</u>
<u>მენეჯერული მიზნები</u>	<u>წინასწარ დასახული მიზნების მიღწევა</u>	<u>მრავალფეროვანი მიზნების მიღწევა, რაც ასევე მოიცავს მომხმარებელთა საჭიროებაზე ორიენტირებულ, მუდმივად მზრდადი სანდოობის და ხარისხის, კავშირების გაძლიერებას</u>
<u>საზოგადოებრივი ინტერესის განსაზღვრა</u>	<u>ინდივიდუალური მჯობინებები არის დაჯამებული</u>	<u>საერთო მჯობინებები არის გამოხატული</u>
<u>საქმიანობის ობიექტი</u>	<u>ხარჯებისა და შედეგების მენეჯმენტი, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მომხმარებელთა საჭიროებაზე რეაგირება</u>	<u>მრავალი მიზნის დასახვა, რაც ასევე მოიცავს გამოშვებას, კმაყოფილებას, შედეგს, სანდოობას, კანონიერებას</u>
<u>ანგარიშვალდებულების ძირითადი მოდელი</u>	<u>ზემოთ მიმართული ანგარიშვალდებულება კონტრაქტის შესაბამისად. გარეთ მიმართული მიმართ, საბაზრო მექანიზმების გავლით.</u>	<u>მრავალფეროვანი ანგარიშვალდებულების სისტემა მოქალაქეების ჩათვლით, როგორც ზედამხედველებისა, ხელისუფლების, კლიენტების, როგორც მომხმარებლების და გადასახადის გადამხდელების, როგორც ფულის დამბანდებლების</u>



	ახალ საჯარო მმართველობა	საზოგადოებრივი ღირებულებების მენეჯმენტი
<u>შედეგის მიღების</u>	<u>კერძო სექტორი ან მკაცრად</u>	<u>ალტერნატივების პრაგმატულად</u>
<u>შერჩეული სისტემა</u>	<u>განსაზღვრული საჯარო</u> <u>სააგენტოები</u>	<u>შერჩეული ჩამონათვალი</u>

- წყარო: Kelly, Mulgan and Muers (2002), O'Flynn (2005a) and Stoker (2006)<sup>16</sup>

საქართველოში სსიპ-ების მართვის ეფექტიანობა აუცილებელია შეფასდეს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით, მნიშვნელოვანია განისაზღვროს, რამდენად შესრულდა ის, რაც დაიგეგმა. შეფასებისა და ანგარიშგების პირველადი დანიშნულებაა გაანალიზდეს, რა ახდენს გავლენას გეგმებსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს შორის არსებულ განსხვავებებზე (ღონისძიებების შეუსრულებლობა, გეგმასთან მიმართებით ჩამორჩენა, გატარებული ღონისძიების არასაკმარისი შედეგი და ა.შ.), პრობლემა წარმოიშვება დაგეგმვის თუ განხორციელების ეტაპებზე და რა შეიძლება გააკეთოს მენეჯერმა აღნიშნულის გამოსწორების მიზნით. მენეჯერების მიერ სწორად დაგეგმილი, შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების მიზანს წარმოადგენს სსიპ-ების მიღწეულ შედეგებზე დაყრდნობით განათლების სამინისტროს მიერ მომდევნო წელს პროგრამის ფარგლებში ცვლილებების განხორციელება და დაფინანსების განსაზღვრა. სსიპ-ების მართვის ეფექტიანობის მისაღწევად საერთაშორისო პრაქტიკის მიხედვით ასევე აღსანიშნავია ფინანსთა სამინისტროების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მექანიზმი, რომლის მეშვეობითაც ეს უკანასკნელი განსხვავებული/სხვადასხვა ინსტრუმენტების გამოყენებით აფასებს სსიპ-ების პროგრამებს, რის შედეგადაც პროგრამებს ენიჭებათ შესაბამისი სტატუსი. აღნიშნული პროცესის შედეგებზე დაყრდნობით პროგრამის განმახორციელებელ სსიპ-ებს ეძლევათ საშუალება, მიიღონ გადაწყვეტილებები მომდევნო წლის სწორად დაგეგმვის პროცესში<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

<sup>17</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

მნიშვნელოვანია ქართულმა სსიპ-ებმა გაიზიარონ საერთაშორისო გამოცდილება ინფორმაციული უსაფრთხოების სფეროში, როგორც ეს გააკეთა სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულმა ცენტრმა.

საქართველოს პრეზიდენტის 2013 წლის 11 მარტის №157 ბრძანებულების შესაბამისად, სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი შესულია „კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტების ნუსხაში“ და შესაბამისად, ახორციელებს ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის შემუშავების ღონისძიებებს. „ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად 2017 წელს სსიპ მონაცემთა გაცვლის სააგენტოსთან თანამშრომლობით, ცენტრის შიდა აუდიტის სამსახურმა ჩაატარა ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის აუდიტი. შიდა აუდიტორული შემოწმების განხორციელებამ და რეკომენდაციების შემუშავებამ ხელი შეუწყო ცენტრის საქმიანობის უფრო ეფექტურად წარმართვას. აუდიტის ფარგლებში შეფასდა ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვის პროცესი და დეტალურად შემოწმდა გავრცელების სფეროს, კერძოდ, ცენტრის რეესტრის სამმართველოს მიერ შესრულებული სამუშაოები იუმს-ის დანერგვის მიმართულებით. აუდიტორულ ანგარიშში აისახა პროცესის გასაუმჯობესებლად და კანონის მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად აუცილებელი რეკომენდაციები. შიდა აუდიტის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულება ცენტრს საშუალებას აძლევს, ერთი მხრივ, დაიცვას კანონის მოთხოვნები, მეორე მხრივ კი, უზრუნველყოს ორგანიზაციის ინფორმაციული აქტივების დაცვა დაზიანებისა და არაავტორიზებული წვდომისგან და უზრუნველყოს მათი ხელმისაწვდომობა ნებისმიერ დროს<sup>18</sup>.

ცენტრში შიდა ხარისხის კულტურის ჩამოყალიბების ხელშეწყობის მიზნით გრძელდება სტრუქტურული ერთეულების დონეზე EFQM-ის სრულყოფილების მოდელის დანერგვა. 2018 წლის ნოემბერში EFQM-ის სრულყოფილების მოდელის შესახებ ტრენინგები გაიარა ცენტრის თანამშრომლების უმეტესობამ. ტრენინგების პირველი ეტაპი დასრულდა 2019 წლის 23

---

<sup>18</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

იანვრამდე. მეორე ეტაპი განხორციელდება იანვრის ბოლომდე - სტრუქტურული ერთეულების დონეზე განხორციელდება თვითშეფასება EFQM-ის მოდელის გამოყენებით.

2015 წლიდან განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოების (GIZ) მხარდაჭერით ნერგავს ხარისხის მართვის ევროპული ფონდის (EFQM) სრულყოფილების მოდელს (Excellence Model).

GIZ -ის მხარდაჭერით და ხარისხის მართვის ევროპული ფონდის ექსპერტის ფასილიტაციით, ცენტრმა 25-26 მაისს განახორციელა თვითშეფასების პროცესი EFQM-ის მოდელის შესაბამისად. თვითშეფასების პროცესში ჩართული იყო ყველა სტრუქტურული ერთეული. თვითშეფასება განხორციელდა ხარისხის მართვის ევროპული მოდელის 8 ფუნდამენტური კონცეფციის მიმართულებით:

- ✓ ორგანიზაციული შესაძლებლობების განვითარება;
- ✓ ორგანიზაციული ხედვით, სულისკვეთებითა და ერთიანობის განცდით ხელმძღვანელობა;
- ✓ მდგრადი მომავლის შექმნა;
- ✓ მიღწეული შედეგების შენარჩუნება;
- ✓ მოქნილად მართვა
- ✓ დამატებითი ღირებულება მომხმარებელთათვის;
- ✓ წარმატების მიღწევა ადამიანების ნიჭის ეფექტურად გამოყენების გზით;
- ✓ კრეატიულობის და ინოვაციების ხელშეწყობა

თითოეულ ფუნდამენტურ კონცეფციასთან მიმართებით ცენტრის თვითშეფასების განსახორციელებლად შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომლის ფარგლებში მოხდა კონკრეტული კრიტერიუმების შეფასება შემდეგი პრინციპით: მიდგომა, განხორციელება, შეფასება, გაუმჯობესება და შედეგი. შეფასების ამ მექანიზმს (RADAR) იყენებს ორგანიზაცია საკუთარი ბიზნეს პროცესების შესაფასებლად და შემდგომი გაუმჯობესების შესაძლებლობების გამოსავლენად. თვითშეფასების შედეგად გამოიკვეთა გაუმჯობესების შესაძლებლობები, მოხდა მათი პრიორიტეტიზაცია და შემუშავდა სამოქმედო გეგმა.

შეიქმნა სამუშაო ჯგუფები EFQM-ის ფუნდამენტური კონცეფციების თემების შესაბამისად, განისაზღვრა პასუხისმგებელი პირები და მომზადდა თვითშეფასების დოკუმენტის პირველი სამუშაო ვერსია, რომლის პირველი განხილვა განხორციელდა 10-11 ივლისს EFQM-ის ექსპერტის ფასილიტაციით. დოკუმენტის საბოლოო სახის მიცემაზე მუშაობა გრძელდება.

2018 წელს მიმდინარეობდა აქტიური მუშაობა EFQM-ის პარტნიორობის დოკუმენტსა და განაცხადზე, რომლებიც გაიგზავნა ხარისხის მართვის ევროპულ ფონდში. მიმდინარეობს EFQM-იდან გამოგზავნილი დოკუმენტების, მათ შორის ხელშეკრულების და მისი დანართების განხილვა<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2018 წლის ანგარიში.

## თავი II. სსიპ-ების მართვის მექანიზმები და განვითარების ტენდენციები

### 2.1 საჯარო მმართველობის ფუნქციები და სსიპ-ების მოქმედების მიზნები

საჯარო სამსახურის ამოცანა საჯარო სერვისის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფაა. ამიტომაც საჯარო სამსახურის სწორ ორგანიზაციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიერ საკუთარი ფუნქციების ეფექტიანად და კანონის შესაბამისად შესრულებაში.

ზოგადად მართვა გულისხმობს ადამიანის მიზანმიმართულ ზემოქმედებას ობიექტზე, პროცესებზე და ადამიანებზე სასურველი შედეგის მიღწევის მიზნით, იგი მოიცავს ტექნიკური სისტემების მართვას, ბიოლოგიური სისტემების მართვას და სოციალური სისტემების მართვას. მენეჯმენტი კი, როგორც მართვის ერთ-ერთი სახე, სოციალური ორგანიზაციების მართვას უკავშირდება.

მნიშვნელოვანია განვსაზღვროთ და განვასხვავოთ საჯარო მმართველობა, როგორც ორგანიზაცია, და მმართველობა, როგორც საქმიანობა. საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული გაგებით გულისხმობს სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოთა და დაწესებულებათა ერთობლიობას, რაც ადამიანებისა და ნივთების სახით ვლინდება და რისი საშუალებითაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა. საჯარო მმართველობა, როგორც საქმიანობა, მოიცავს მმართველობას ფორმალური და მატერიალური გაგებით. საჯარო მმართველობა ფორმალური გაგებით არის საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებული ყოველი მოქმედება. საჯარო მმართველობა მატერიალური გაგებით კი არის მხოლოდ ის სახელისუფლო საქმიანობა, რომელიც თავისი სფეციფიკური შინაარსით მმართველობითი საქმიანობაა. როგორც გერმანელი მეცნიერი ფორშოფი ასკვნიდა, საჯარო მმართველობის ცნების დეფინიცია შეუძლებელია, შესაძლებელია მისი მხოლოდ აღწერა<sup>20</sup>.

თუმცა თუ ტერმინებს მოვიშველიებთ განვსაზღვრავთ, რომ საჯარო მმართველობა არის საჯარო ხელისუფლების მატარებლის მიერ საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების შესრულების მიზნით კანონმდებლობის საფუძველზე განხორციელებული გეგმაზომიერი მოქმედება.

<sup>20</sup> ადვიშვილი ზ., „საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004.

კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო მმართველობის სამართლებრივ საფუძვლებს, მართვის ძირითად ორიენტირებს. სახელმწიფო მმართველობა უნდა ეფუძნებოდეს კონსტიტუციას და უნდა წარიმართოს კონსტიტუციის შესაბამისად. კონსტიტუცია დგას საქართველოს ნორმატიული აქტების იერარქიის სათავეში და, როგორც სახელმწიფოს უზენაესი კანონი ადგენს სახელმწიფო მმართველობის ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპებს, როგორცაა სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს, დემოკრატიის პრინციპები, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, გარემოს დაცვის პრინციპი, საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლება, სახელმწიფოსთვის უკანონო საქმიანობით მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება, რესურსების ეკონომიურად გამოყენების მოთხოვნა და სხვ. ის ადგენს სახელმწიფოს საქმიანობის ჩარჩოებს. სსიპ-ების მმართველობის შინაარსს და ძირითად მიმართულებებს განსაზღვრავს კონსტიტუციით განმტკიცებული სახელმწიფოს მიზნები. სახელმწიფოს მიზნისა და სახელმწიფო მმართველობის მიზნის ერთმანეთისაგან გამიჯვნა, პრაქტიკულად, შეუძლებელია. სახელმწიფოს მიზანი პროგრამული ხასიათის დირექტივებია. მათ აქვთ მბოჭველი ხასიათი და ამ თვალსაზრისით განსხვავდებიან კერძო ფირმების მიზნებისაგან. სახელმწიფოს მიზნები უკვე განსაზღვრულია კონსტიტუციით და მათი განხორციელებისათვის არ მოითხოვს დამატებით, მათ შორის პოლიტიკურ, გადაწყვეტილებებს. მინიმალური სტანდარტები სახელმწიფო მმართველობის სფეროში არის: კანონიერების პრინციპი, მმართველობითი პროცესის ღია და გამჭვირვალე ხასიათი, სამართლიანი ადმინისტრაციული პროცესი, სამართლებრივი უსაფრთხოება, კორუფციისაგან დაცვა, თანაზომიერების პრინციპი, სასამართლო დაცვის უფლება, სახელმწიფოს მიერ მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება. სახელმწიფომ აქტიურად უნდა იმოქმედოს ადამიანის ღირსეული ყოფისათვის აუცილებელი მინიმუმის უზრუნველსაყოფად.

სოციალურ სახელმწიფოს აქვს თავისი ფარგლები. საერთო სიკეთის გადანაწილებისას სახელმწიფოს ჩარევამ არ უნდა დააჩლუნგოს პირადი ინიციატივა და მოტივაცია. სახელმწიფო უნდა ესწრაფვოდეს სიმდიდრის გამრავლებას და არა ტოტალური თანასწორობის მიღწევას.

სახელმწიფომ მიუსაფართა სახლები კი არ უნდა აშენოს, არამედ უნდა დაგვიცვას სიღარიბისაგან<sup>21</sup>.

სოციალური სახელმწიფო არ ნიშნავს საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს. სოციალურმა სახელმწიფომ არ უნდა წახალოს სოციალური პარაზიტის და არ უნდა დააჩლუნგოს ადამიანთა პირადი ინიციატივა. მართვის სისტემამ ხელი უნდა შეუწყოს პირადი ავტონომიისა და ინდივიდუალური პასუხისმგებლობის განვითარებას. მართვის სისტემა, რომელიც ადამიანებს უბიძგებს დემოტივაციისაკენ, ვერასოდეს იქნება ეფექტიანი.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდნობით“. კონსტიტუციით განმტკიცებული ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი გამორიცხავს ძალაუფლების კონცენტრაციას ერთი ორგანოს ხელში. ხელისუფლების დანაწილება აყალიბებს ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს შორის ურთიერთკონტროლისა და ბალანსის მექანიზმს. ხელისუფლების დანაწილება უზრუნველყოფს სახელმწიფო ფუნქციების გონივრულ დიფერენციაციასა და ინსტიტუციურ გამიჯვნასაც.

ხელისუფლების დანაწილების მიზანია დაიცვას საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება მხოლოდ საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში. შეუზღუდავი ძალაუფლება არ უნდა ჰქონდეს არცერთ შტოს. ამავე დროს, ხელისუფლების თითოეულ შტოს უნდა გააჩნდეს საკმარისი უფლებამოსილება, რომ განახორციელოს მასზე დაკისრებული ფუნქციები. ხელისუფლებათა დანაწილებას აქვს წმინდა ფუნქციონალური და ტექნოკრატიული ასპექტი – მან მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოს ეფექტური მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღება და გამორიცხოს უფლებამოსილებათა დუბლირება.

ხელისუფლების დანაწილების კონსტიტუციური პრინციპი უდევს საფუძვლად სახელმწიფო ორგანოთა უფლებამოსილებების დეცენტრალიზაციას. სახელმწიფო მართვის ორგანოს საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს კანონის საფუძველზე. საჯარო მართვის სფეროში

---

<sup>21</sup> რუსო ჟ.ჟ. „საზოგადოებრივი ხელშეკრულების შესახებ ანუ პოლიტიკური სამართლის პრინციპები“, 1762წ,

მოქმედებს პრინციპი: „ნებადართულია მხოლოდ ის, რაც დადგენილია კანონით“. კერძო სამართლისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო მმართველობაში უმთავრესია არა ინდივიდუალური ავტონომიის პრინციპი, არამედ მმართველობის ორგანოთა

სახელმწიფო მმართველობის სფეროში განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება უნდა გამომდინარეობდეს მისთვის კანონით მინიჭებული კომპეტენციიდან და უნდა ეფუძნებოდეს კანონის მოთხოვნებს. სახელმწიფო მმართველობის თითოეული აქტი მოითხოვს მისი კანონიერი საფუძვლების დასაბუთებას. მმართველობის ორგანოთა კომპეტენცია დადგენილია კანონით. სახელმწიფო მმართველობაც ხორციელდება იმ ფორმებითა და იმ წესით, რაც ასევე წინასწარ არის დადგენილი და ცნობილი. კანონიერების პრინციპი მოითხოვს, რომ მმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება უნდა გამომდინარეობდეს მისთვის კანონით მინიჭებული უფლებამოსილებიდან.

სსიპ-ების მმართველობა მოქცეულია კანონის ფარგლებში და ვერ განხორციელდება თვითნებურად-მიზანშეწონილების, პოლიტიკური აუცილებლობის ან სხვა მოსაზრებების საფუძველზე. სსიპ-ების სახელმწიფო მმართველობას აქვს მოქმედების გარკვეული თავისუფალი ფარგლები, მაგრამ იგი ყოველთვის შეზღუდულია კანონის მოთხოვნებით. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სახელმწიფოსთან კონფლიქტის დროს ვერ დაეფუძნება კონსტიტუციით განმტკიცებულ ძირითად უფლებებს. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აქვს კომპეტენციები და არა უფლებები<sup>22</sup>.

სსიპ-ების მენეჯმენტი ორიენტირებული უნდა იყოს მოქალაქისათვის მაღალი დონის მომსახურების გაწევაზე. ეს მოითხოვს არამარტო სათანადო სერვისების დანერგვას, არამედ მომხმარებლის ინტერესებზე ორიენტირებული თანამშრომლების შერჩევასაც. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სახელმწიფო სერვისების დეცენტრალიზაცია სსიპ-ებში, როდესაც მოქალაქეს უშუალოდ განსახლების ადგილთან ახლოს შეუძლია მიიღოს მაღალი დონის სერვისები(დანართი 6).

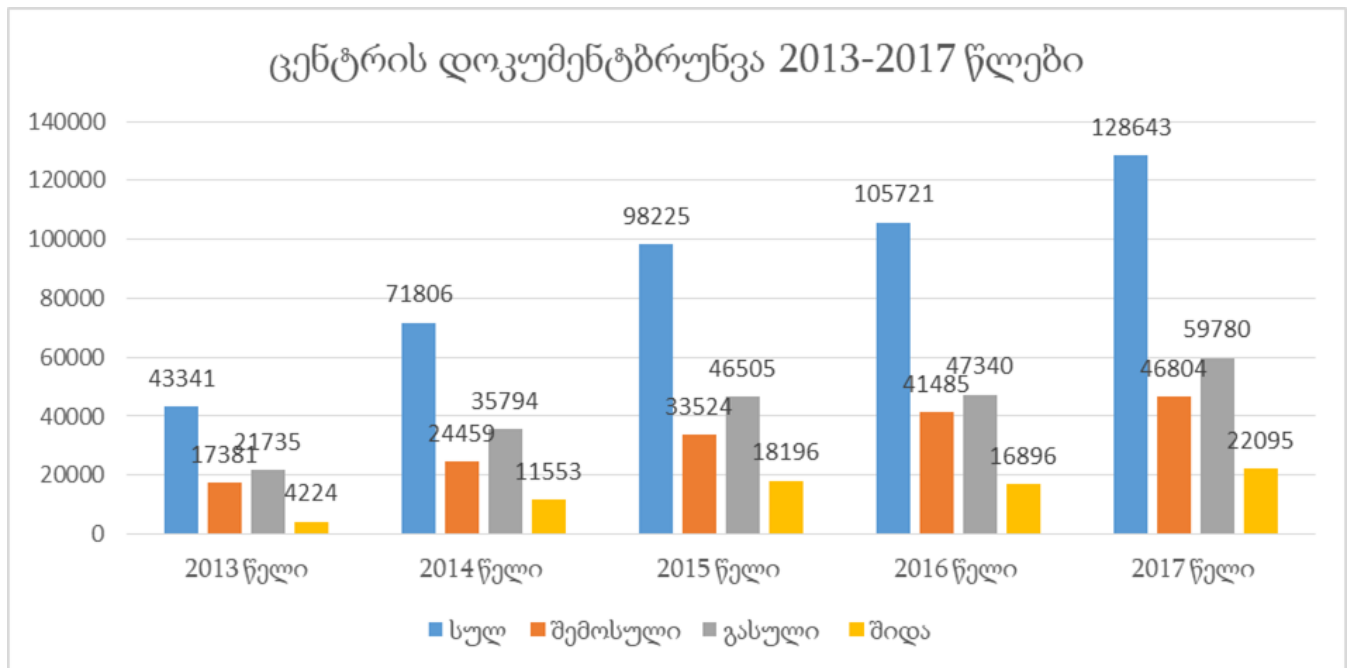
---

<sup>22</sup> Ipsen, J., Grundrechte, გვ.22.



მაღალი დონის სერვისებზე ორიენტირებული სახელმწიფო აპარატის ჩამოყალიბება არის მართვის მოდერნიზაციის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანა. თანამედროვე სახელმწიფო სულ უფრო ტრანსფორმირდება სერვისების განმახორციელებელი „მეწარმის“ მიმართულებით(დანართი 7).

სსიპ-ების მენეჯმენტი ვალდებულია დაადგინოს და დაიცვას უსაფრთხო და ეკოლოგიური გარემოს მინიმალური სტანდარტები. მდგრადი განვითარებისათვის აუცილებელია იმ რესურსების ეკონომიური მოხმარება, რომელთა განახლებაც შეუძლებელია. შესაბამისად, მენეჯერები ვალდებული არიან გაითვალისწინონ მომავალი თაობების ინტერესებიც. ეფექტიანი მართვის სფეროში ჩარევის შედეგად დამდგარი ნეგატიური შედეგი არ უნდა იყოს უფრო მძიმე, ვიდრე მიზნის მისაღწევად გამოყენებული საშუალება. საშუალება უნდა იყოს შესაბამისობაში მიზანთან. რაც უფრო ღირებულია მიზნის მისაღწევად გამოყენებული საშუალება, მით უფრო მნიშვნელოვანი უნდა იყოს მიზანი. 2017 წელს მნიშვნელოვნად იმატა ცენტრში მომხმარებელთა მომართვიანობამ. 2013-2017 წლების დოკუმენტბრუნვის სტატისტიკა ნათლად ასახავს ცენტრის სერვისების მომხმარებელთა მომართვიანობის მზარდ ტენდენციას.



წყარო: განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

## 2.2 სსიპ-ების ორგანიზაციული სტრუქტურა

ადმინისტრაციული ფუნქციების ეფექტიანი განხორციელება წარმოდგენელია ქმედითი ადმინისტრაციული სტრუქტურებისა და ადმინისტრაციული უფლებამოსილებების სწორი გადანაწილების გარეშე. სწორედ ამიტომაც პრინციპული მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული ორგანიზაციის საკითხის გადაწყვეტას.

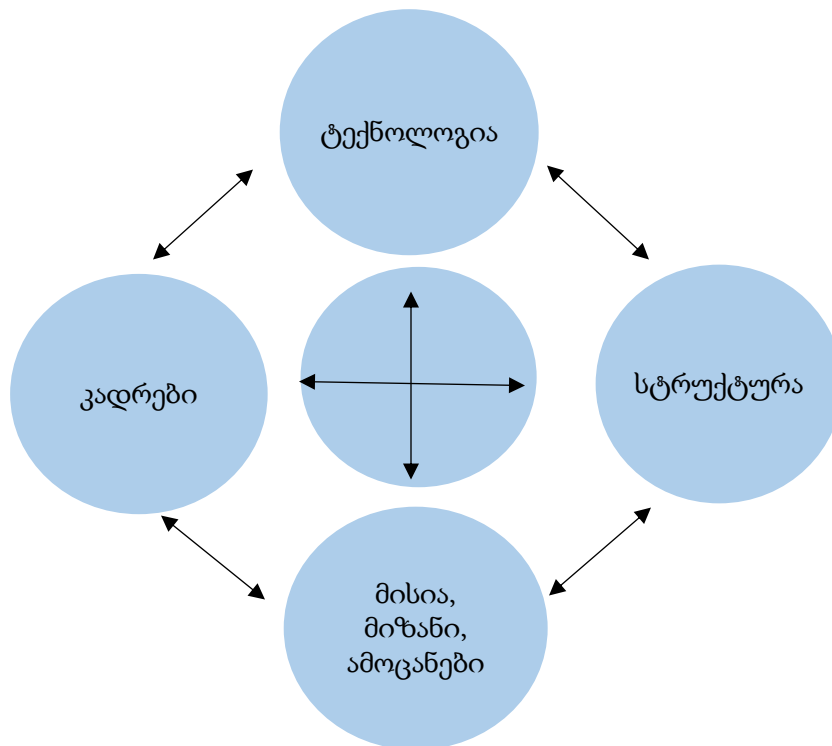
სსიპ-ების სტრუქტურა თავის გამოხატულებას ბიუროკრატიულ წესებში პოულობს. იდეალურ ბიუროკრატიას ახასიათებს რაციონალურობა და გაუპიროვნებულობა. პირველი გულისხმობს, რომ ბიუროკრატია ეყრდნობა რაციონალურ, გონივრულ წესებს, ხოლო მეორე ნიშნავს, რომ ურთიერთობები ადამიანებს შორის მყარდება მათი ფორმალური რანგისა და პასუხისმგებლობის მიხედვით.

კანონმდებლობაზე დაყრდნობით აღმასრულებელ ხელისუფლებას და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს უნდა შეეძლოს თვითორგანიზაცია. თვითორგანიზაციის უფლებამოსილება ნაგულისხმევ უფლებამოსილებას განეკუთვნება. ადმინისტრაციულ ორგანოებს უფლება აქვთ, თვითონ შექმნან ქვესტრუქტურები და განსაზღვრონ საკუთარი საქმიანობის წესი იმ შემთხვევებში, როდესაც ასეთ საკითხებს კანონი არ წყვეტს. საკანონმდებლო ვაკუუმი არ უნდა გახდეს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის შეფერხების მიზეზი. თვითორგანიზაციის უფლებამოსილების გარეშე ადმინისტრაციული ორგანოები ვერ შეძლებენ საკუთარი უფლებამოსილებების ჯეროვნად შესრულებას. სწორედ ამიტომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლი შესაძლებლობას აძლევს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, შიდანორმატიული აქტით (რეგლამენტით, დებულებით და ა.შ) თავად განსაზღვრონ საკუთარი მუშაობის წესი და სტრუქტურა.

სსიპ-ების ორგანიზაციული მოწყობის გადაწყვეტისას განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ადმინისტრაციული იურისდიქციის საკითხის მოგვარება, ანუ იმის დადგენა, რომელი სტრუქტურა/ქვესტრუქტურა რაზეა პასუხისმგებელი და რა უფლებამოსილებები აქვს. შეუძლებელია, ერთმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ იტვირთოს ყველა უფლებამოსილების განხორციელება. სწორედ ადმინისტრაციული ორგანოა ვალდებული დაიცვას კანონის

მოთხოვნები და თავისი გადაწყვეტილებები კანონის შესაბამისდ მიიღოს, საჯარო მოხელე კი უშუალოდ ახორციელებს ადმინისტრაციული ორგანოსთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებებს ამ ადმინისტრაციული ორგანოს (და არა თავისი) სახელით და პასუხისმგებლობით. უკანონო აქტის გამოცემის ან უკანონო ქმედების განხორციელებისას სასამართლოში მოპასუხე საჯარო მოხელე კი არ არის, არამედ ადმინისტრაციული ორგანო. სწორედ ეს განსხვავებაა ადმინისტრაციულ ორგანოსა და საჯარო მოსამსახურეს შორის და მათი კოორდინირებული მუშაობა ქმნის ეფექტიან საჯარო სექტორს.

სსიპ-ის, როგორც ყველა სხვა ორგანიზაციის მმართველობის პროცესში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ორგანიზაციის შიდა არის ელემენტებს: კადრებს, ტექნოლოგიას, სტრუქტურას და მისიას, მიზანს და ამოცანებს.



წყარო: ჩოხელი ე. „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი 2013წ.

**ლევიტის აღმასი**

✓ **კადრები** - ინტელექტუალური და სამუშაო ძალის რესურსი, რომლებზე დაყრდნობითაც ხდება მთელი ორგანიზაციის ფუნქციონირება.

✓ **ტექნოლოგია** - პროფესიული უნარ-ჩვევების, მოწყობილობების, ინფრასტრუქტურის, ინსტრუმენტებისა და შესაბამისი ტექნიკური ცოდნის შერწყმა-მასალების, ინფორმაციისა და ადამიანთა საქმიანობის სასურველი მიმართულებით გარდაქმნის მიზნით.

✓ **სტრუქტურა** - მართვის დონეებისა და ფუნქციონირების სფეროების ლოგიკური ურთიერთდამოკიდებულებაა, რომელიც აგებულია იმგვარად, რომ ყველაზე ეფექტური გზით მოხდეს ორგანიზაციის მიზნების მიღწევა.

✓ **მისია, მიზნები, ამოცანები** - მისია გამოხატავს ორგანიზაციის დანიშნულებას და ფუნქციონირების მიმართულებას; მიზანი ორგანიზაციის ცალკეულ მახასიათებელთა კონკრეტული მდგომარეობაა, რომლის მიღწევისაკენაც მიმართულია მენეჯმენტს ძალისხმევა; ამოცანა განპიროვნებულ სამუშაოთა სერია ან სამუშაოს ნაწილია, რომელიც უნდა შესრულდეს დადგენილი წესით და დადგენილ ვადებში.

სსიპ-ების სტრუქტურა მაშინაა შესატყვისი, როცა ის შეესაბამება ორგანიზაციის საჭიროებებს მოცემულ დროსა და კონტექსტში. მეტისმეტი სტრუქტურირება აფერხებს მოქნილობას, ხოლო მისი ნაკლებობა გაუგებრობებსა და გაურკვევლობებს წარმოშობს, რაც თავის მხრივ ასუსტებს კონტროლს.

ასევე მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება დაფუძნებული იყოს წევრობაზე (საჯარო სამართლის კორპორაცია), ანდა შეიქმნას საჯარო ან სახელმწიფოებრივი მიზნების განსახორციელებლად გარკვეული სახელმწიფო ქონების განკერძოების გზით<sup>23</sup>.

წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მაგალითია საქართველოს ადვოკატთა ასოციაცია. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ორი სახის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსს შორის განსხვავება არ არსებობს.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი შეიძლება შეიქმნას:

ა) კანონით;

---

<sup>23</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 4.

ბ) საქართველოს მთავრობის დადგენილებით;

გ) სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტით კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში.

დ) ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტით, ავტონომიური რესპუბლიკის კომპეტენციას მიკუთვნებული საკითხების გადასაწყვეტად.

ე) ქალაქ თბილისის საკრებულოს ნორმატიული აქტით, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კომპეტენციისთვის მიკუთვნებული საკითხების გადასაწყვეტად.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს არ ჰყავს წევრები, თუმცა ის შეიძლება დაფუძნებული იყოს წევრობაზე. წევრობაზე დაფუძნებულ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მართვის უმაღლესი ორგანოა მისი წევრების საერთო კრება. წევრთა კრება მონაწილეთა უმრავლესობით იღებს გადაწყვეტილებას წესდების შესახებ, ირჩევს მართვის ორგანოებს და წყვეტს სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს ამ პირის საქმიანობის თაობაზე. საჯარო სამართლის იურიდიული პირი წარმოიშობა და იურიდიული პირის სტატუსს იძენს წესდების დამტკიცებისა და იურიდიული პირის წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირის დანიშნვიდან(არჩევიდან).

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის კონკრეტული სფეროები, ორგანიზაცია, სტრუქტურა, კოორდინაცია და სხვა დეტალური პროცედურული დებულებები, გაწერილი უნდა იყოს მის წესდებაში(დებულებაში), რომელსაც ამტკიცებს დამფუძნებელი. სსიპ-ის დებულებაში ამოცანები ისეა სტრუქტურირებული, რომ შესაძლებელია მათი გაერთიანება ანუ ადამიანური, ფინანსური ტექნოლოგიური და სხვა სახის რესურსების გამოყენება სისტემის მიერ გემაზომიერად წესრიგდება, რითაც ორგანიზაციას ეძლევა შესაძლებლობა მაქსიმალური შედეგი მიიღოს.

სსიპ-ის ფორმალური სტრუქტურა აწესრიგებს:

➤ **ამოცანებს** ან მოვალეობებს, რომელთა წინაშე ყოველი წევრი პასუხისმგებლობას განიცდის. პასუხისმგებლობანი მეტ-ნაკლებად სპეციალიზებულია, ანუ მორგებულია გარკვეულ პირობებს.

➤ **ურთიერთობებს**, რომელიც ყოველ წევრს აქვს სხვა წევრებთან. ვინ ვის მართავს, ვინ ვის წარუდგენს ანგარიშს, ვინ ვის გვერდით იღწვის. ეს ყველაფერი სწორედ ურთიერთობათა ჩამომყალიბებელ პირობებს განეკუთნება.

სსიპ-ებში ფორმალური სტრუქტურის არსებობას რამდენიმე მნიშვნელობა აქვს, პირველ რიგში ფორმალური სტრუქტურა კავშირურთიერთობათა პროცესებს წარმართავს. იგი მოიცავს თუ როგორ ურთიერთქმედებენ და რაზე ურთიერთობენ ორგანიზაციის წევრები. ისინი არაპირდაპირი გზით ამცირებენ ნაკლებად სასურველ კავშირურთიერთობებს. მეორე მხრივ, სსიპ-ების მკაფიო სტრუქტურებს, რომლებიც გასაგები და მისაღებია ყველასთვის, აქვს კონფლიქტების შესაძლებლობათა შემცირების და კონფლიქტების გადაჭრისათვის საჭირო ნორმების წარმოქმნის უნარი. ფორმალური სტრუქტურა ასევე ზემოქმედებს ორგანიზაციული კულტურის ზრდის შესაძლებლობაზე, რომელიც გააზრებულია წევრებს, მენეჯმენტსა და პირად შემადგენლობას შორის ურთიერთობათა საფუძველზე. ქმედითი სტრუქტურა შეესატყვისება მისი წევრების საჭიროებებს საქმიანობათა კოორდინაციისა და მოტივაციის კუთხით ისე, რომ ისინი საუკეთესო შედეგს აღწევენ. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს მართავს ხელმძღვანელი და ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მართვის მიზნით, შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო ორგანო.

2017 წელი განათლების ხარისხის განვითარების ცენტრმა ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურითა და სტრატეგიული გეგმით განაგრძო, რომელიც 2016 წლის ბოლოს დამტკიცდა(დანართი 8). რეორგანიზაციის შედეგად მოხდა საშტატო განრიგის ოპტიმიზაცია. შესაბამისად, მოხდა ცენტრის სტრუქტურული ერთეულების უფლებამოსილებათა მარეგულირებელი ნორმების კორექტირება/დახვეწა, რომლებიც ცენტრის გამართული ფუნქციონირების საჭიროებიდან გამომდინარე, თანხვედრაში მოვიდა ცენტრის მიზნებთან და სტრუქტურული ერთეულების რეალურ საქმიანობასთან. გაძლიერდა განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის ფუნქცია, რაც აისახა ახალ ორგანიზაციულ სტრუქტურაში. შემუშავდა და დამტკიცდა სტრუქტურული ერთეულების დებულებები. გამოცხადდა კონკურსები ვაკანტურ თანამდებობებზე, ეტაპობრივად ჩატარდა გასაუბრებები და მოხდა თანამშრომელთა შერჩევა გამჭვირვალობისა და ობიექტურობის პრინციპების სრული დაცვით.

სსიპ-განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის სტრუქტურა ითვალისწინებს თავმჯდომარეს, 2 მოადგილეს და მათ უშუალო დაქვემდებარებაში მყოფ სამსახურებს, რომლებიც თავის მხრივ იყოფიან სამმართველოებად. სწორედ ეს სწორად შერჩეული სტრუქტურა უზრუნველყოფს ცენტრის მიერ თავისი მიზნების და მისიის ეფექტიანად რეალიზაციას. ცენტრის ხედვაა, საქართველოში მიღებული განათლების ხარისხი სრულად პასუხობდეს ეროვნულ და საერთაშორისო მოთხოვნებს, ხოლო ქვეყანაში განათლების ხარისხის უზრუნველყოფისა და განვითარების სფეროში ცენტრი იყოს წამყვანი ინსტიტუცია, რომელსაც აქვს მაღალი ნდობა და აღიარება, როგორც ადგილობრივ, ისე - საერთაშორისო დონეზე. ცენტრის მისიაა საქართველოში განათლების ხარისხის განვითარების მხარდაჭერა, საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ხარისხზე ორიენტირებული კულტურისა და მართვის პრაქტიკის გაძლიერების ხელშეწყობა, მომხმარებელზე ორიენტირებული მომსახურების გაწევა და ქვეყნის განათლების სისტემის მიმართ ნდობის უზრუნველყოფა. ცენტრის ღირებულებებს რაც შეეხება, ის უპირველეს ყოვლისა, ხელმძღვანელობს სწავლის პროცესში ჩართული პირების საუკეთესო ინტერესებით და საქმიანობას წარმართავს მიუკერძოებლობის, გამჭვირვალობის, დაინტერესებულ პირებთან თანამშრომლობისა და უწყვეტი განვითარების პრინციპებზე დაყრდნობით.

სწორედ ეს სტრუქტურა უზრუნველყოფს ცენტრის ისეთი მიზნების მიღწევას, როგორცაა: საგანმანათლებლო დაწესებულებებისა და პროგრამებისთვის შედეგზე ორიენტირებული ხარისხის უზრუნველყოფის სისტემის შემუშავება და შესაბამისი სერვისების გაუმჯობესება; საგანმანათლებლო დაწესებულებებში ხარისხის გაუმჯობესების მექანიზმებისა და ხარისხის კულტურის დამკვიდრების ხელშეწყობა საკონსულტაციო შეხვედრების, ტრენინგებისა და სხვა შესაბამისი სერვისების მეშვეობით; საერთაშორისო შრომის ბაზრის მოთხოვნებზე დაყრდნობით კვალიფიკაციების შემუშავება და გაუმჯობესება; მთელი სიცოცხლის განმავლობაში სწავლის პრინციპის დანერგვის ხელშეწყობა; ევროპული უმაღლესი განათლების სივრცეში საქართველოს ინტეგრაციის ხელშეწყობა<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> <https://eqe.ge/geo/static/55/mission-and-vision>

სსიპ-ები წარმოადგენს ქვეელემენტების ერთობლიობას, რომლებიც ფუნქციონალური კავშირებით არიან დაკავშირებულნი ერთმანეთთან. ნათელია, ყველა კავშირი არ ქმნის ურთიერთდამოკიდებულებას და არ განაპირობებს “ურთიერთშევისებას”. ფუნქციონალური კავშირები ქმნიან სისტემის ინტეგრაციულ თვისებას. ეს თვისება ახასიათებს სისტემას, რომლის ქვეელემენტები თავისი ფუნქციებით ავსებენ ერთმანეთს და მხოლოდ ერთობლიობაში ქმნიან სისტემას. ერთ-ერთი ამ ქვესისტემის დისტრუქცია, მთელ სისტემას აყენებს ზიანს; სსიპ-ებს, როგორც სისტემას ახასიათებთ მიზნობრივი ფუნქციონირება. სისტემის ფუნქციონირება შეუძლებელია რესურსების გარეშე. რესურსების ფლობა არის სისტემის შექმნის აუცილებელი წინაპირობა. განვითარებული სისტემა კი ფინანსურად მყარი და ავტონომიურია.

სტრუქტურა მხოლოდ ფურცელზე გაწერილი სამუშაო პოზიციებია თუ თითოეულ ერთეულს თან არ ახლავს განსაზღვრული და მკაფიოდ ჩამოყალიბებული როლები და პასუხისმგებლობები. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშის ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ მონიტორინგის პროცესში შერჩეული სსიპ-ის ზედამხედველი პირების როლები და პასუხისმგებლობები ნათლად განსაზღვრული არ არის. განათლების სამინისტროს არც ერთ შიდა ბრძანებაში არ არის გაწერილი რა პასუხისმგებლობები ეკისრებათ ხარისხის ცენტრის ზედამხედველ პირებს მათი საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. კერძოდ, არ არის განსაზღვრული ზედამხედველი პირის მიერ მონიტორინგის მიზნით ინფორმაციის მოგროვების, მისი განხილვისა და აღნიშნულზე სათანადო რეაგირების ვალდებულება. შედეგად, სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი შესრულების კვარტალურ და წლიურ ანგარიშებს გზავნის განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტში და არა შესაბამის ზედამხედველ პირთან. ამასთანავე, გაგზავნილ ანგარიშებზე დაყრდნობით, განათლების სამინისტროსგან შესაბამისი რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია ცენტრს არ მიუღია. აღნიშნული აფერხებს მისი საქმიანობის შედეგების შეფასებას და საჭიროების შემთხვევაში, გაუმჯობესებაზე მიმართულ რეაგირებას განათლების სამინისტროს მხრიდან<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>



### 2.3 სსიპ-ებში შრომითი რესურსის მართვა, მოტივაცია და კონტროლი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ეფექტიანი მართვის მისაღწევად აუცილებელია იგი იყოს კომპეტენტური კადრებით დაკომპლექტებული. რაც გულისხმობს, როგორ გამოცდილ მენეჯერებს, ასევე აუცილებელი ცოდნისა და ინტელექტუალური კაპიტალის მქონე საკმარისი რაოდენობის მომუშავეებს. მენეჯმენტის ეფექტიანობისთვის სსიპ-ების კომპეტენტური კადრებით უზრუნველყოფა გულისხმობს: მენეჯერების ძლიერი გუნდის შერჩევას, მაღალკვალიფიციური მომუშავეების შერჩევასა და შენარჩუნებას.<sup>26</sup>

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, მასში დასაქმებულები ასრულებენ ფუნქციებს სამინისტროს სახელით.

მეორე მხრივ, პერსონალი ნებისმიერი ორგანიზაციის საფუძველია. ორგანიზაციის წევრები ქმნიან პროდუქციას/მომსახურებას, შინაგან კლიმატს, ორგანიზაციულ კულტურასა და სხვა. ამიტომაც ორგანიზაციის შიდა არის ელემენტებიდან უმთავრესია კადრები. მენეჯმენტი ახდენს კადრების ფორმირებას, ადგენს ადამიანთა შორის ურთიერთობათა სისტემას, ჩართავს მათ ერთობლივი შრომითი საქმიანობის პროცესში, ხელს უწყობს კადრების ზრდას, მათ სწავლებას და სამსახურებრივ დაწინაურებას.

თუმცა რა თქმა უნდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში დასაქმებულ ყველა პირს ერთი და იგივე სტატუსი არ გააჩნია. საჯარო სამსახური იყოფა შემდეგ სახეებად:

- ა) სახელმწიფო სამსახური;
- ბ) საჯარო სამსახური.

დასაქმებულები ერთმანეთისგან განასხვავებენ შემდეგ საქმიანობის სახეებს:

1. სახელმწიფო მოსამსახურე;

---

<sup>26</sup> ჩოხელი ე. „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა „უნივერსალი“, თბილისი 2013 წ. გვ. 338-340.

2. საჯარო მოსამსახურე;
3. პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე (შემდგომ – მოხელე);
4. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი;
5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი;
6. სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი;
7. პოლიტიკური თანამდებობის პირი;

მოხელის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და ნაწილდება შემდეგ იერარქიულ რანგებში:

- ა) პირველი რანგი – მაღალი მმართველობითი დონე;
- ბ) მეორე რანგი – საშუალო მმართველობითი დონე;
- გ) მესამე რანგი – უფროსი სპეციალისტის დონე;
- დ) მეოთხე რანგი – უმცროსი სპეციალისტის დონე.

პირველი რანგი არის ყველაზე მაღალი იერარქიული რანგი, ხოლო მეოთხე რანგი- ყველაზე დაბალი იერარქიული რანგი.

ამ რანგებში მოხელეთა თანამდებობები ნაწილდება თითოეული თანამდებობის ფუნქციების შესაბამისი შემდეგი ფაქტორების მიხედვით:

- ა) პასუხისმგებლობა;
- ბ) მოვალეობათა შესრულების სირთულე;
- გ) კომპეტენციები;
- დ) აუცილებელი კვალიფიკაცია;
- ე) სამუშაო გამოცდილება.

მოხელეს შესაძლებელია მიენიჭოს მოხელის კლასი მოხელის შეფასების შედეგების მიხედვით. მოხელის კლასების საერთო რაოდენობაა 12. მოხელეს მინიჭებული მოხელის კლასი მუდმივად უნარჩუნდება. მოხელისთვის მინიჭებული მოხელის კლასის ჩამორთმევა დაუშვებელია.

რაც შეეხება სტატისტიკას, 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<sup>27</sup>.

სსიპ - განათების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრში ამჟამად დასაქმებულია 144 თანამშრომელი, აქედან 106 ქალი და 38 მამაკაცი.

ორგანიზაციის საკადრო პოლიტიკა არის პერსონალთან მუშაობის ძირითადი მიმართულებების, ფორმებისა და მეთოდების განმსაზღვრელი შეხედულებების, მოთხოვნილებების, ნორმების, პრინციპებისა და შეზღუდვის სისტემა. მისი მიზნებია საკადრო პოტენციალის შენარჩუნება, გამყარება და განვითარება, მაღალი შრომისმწარმოებლურობის მქონე კოლექტივის შექმნა, მისი საქმიანობის ხელსაყრელი ეკონომიკური, სოციალური და ფსიქოლოგიური პირობების უზრუნველყოფა.

ადამიური რესურსების მართვა უფრო ფართო ცნებაა და საკადრო პოლიტიკას მოიცავს, როგორც მის ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილს.

საკადრო პოლიტიკის ობიექტებია:

- პერსონალის დაგეგმვა;
- დასაქმების მხარდაჭერა
- სწავლების ორგანიზაცია;
- ხელმძღვანელობის სტილი, მეთოდები;
- სტიმულირება;
- სოციალური პრობლემების გადაწყვეტა;

---

<sup>27</sup> წყარო: [http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06\\_.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06_.pdf)

➤ ინფორმაციის გაცვლა და სხვა<sup>28</sup>.

საჯარო სამსახურში მისაღებ პირთა მიმართ არსებულ სპეციალურ მოთხოვნებს ადგენს საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ და განსაზღვრავს, რომ სახელმწიფო მოხელედ შეიძლება მიღებულ იქნეს საქართველოს ქმედუნარიანი მოქალაქე, რომელსაც აქვს სათანადო ცოდნა და გამოცდილება, იცის სახელმწიფო ენა, მიაღწია 18 წელს, აქვს კანონით გათვალისწინებული მოხელის სერტიფიკატი.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად კონკურსს აცხადებს საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით. კანდიდატს კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარსადგენად ეძლევა კონკურსის გამოცხადების დღიდან არანაკლებ 10 კალენდარული დღის ვადა. კონკურსში მონაწილეობისათვის განაცხადის წარდგენა შეიძლება მხოლოდ ელექტრონულად, ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ვებგვერდის მეშვეობით.

კონკურსის ეტაპებია:

- ა) კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა;
- ბ) კანდიდატის შეფასება;
- გ) კონკურსის შედეგების გამოცხადება.

კონკურსში მონაწილეობისათვის წარდგენილი განაცხადების ძირითად ფორმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენას, რაც გულისხმობს კანდიდატების მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის გამოცხადებული ვაკანტური თანამდებობისთვის დადგენილ ძირითად მოთხოვნებთან, სპეციალურ მოთხოვნებთან და დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის შემოწმებას, საკონკურსო კომისიის დავალებით უზრუნველყოფს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული. კანდიდატის შეფასება უნდა იყოს ობიექტური, მიუკერძოებელი, თანამიმდევრულად და თანაბრად გამოყენებული ყველა კანდიდატისადმი შერჩევისა და სამსახურში მიღების პროცესის ყველა ეტაპზე.

<sup>28</sup> პაიჭაძე ნ., ჩოხელი ე., ფარესაშვილი ნ., „ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი“, თბილისი, 2011წ.

კანდიდატის შეფასება უნდა ემყარებოდეს კანდიდატის სამუშაო გამოცდილების, მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის და მისი პროფესიული ცოდნის ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან და კვალიფიკაციასთან შესაბამისობის დადგენას.

კანდიდატის შეფასება ხდება:

ა) წერიითი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით;

ბ) გასაუბრებით;

გ) საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შეფასების სხვა ფორმების გამოყენებით.

პერსონალის შერჩევას გამოყენებული ძირითადი პრინციპებია:

1. **კომპლექსურობა** - მასში იგულისხმება კანდიდატის პიროვნების ყოველმხრივი გამოკვლევა და შეფასება(ბიოგრაფიული მონაცემების, პროფესიული კარიერის, პროფესიონალური ცოდნის, უნარის, საქმიანი და პირადული თვისებების, ჯანმრთელობის მდგომარეობის, მასზე კოლეგების შეხედულების შესწავლა და სხვა);

2. **ობიექტურობა** - კანდიდატის თვისებათა შეფასების შედეგების განმეორებადობა. ხელახალი შერჩევას(იმავე კანდიდატის), კონსულტანტისა დასაბოლოო გადაწყვეტილების მიმდების სუბიექტური შეხედულებების მინიმუმამდე დაყვანა;

3. **განუწყვეტელობა** - იგი გულისხმობს მდმივ მუშაობას, პერსპექტიული სპეციალისტების მოზიდვასა და შერჩევაზე, აგრეთვე, ხელმძღვანელი თანამდებობისთვის საკადრო რზერვის შექმნაზე;

4. **მეცნიერულობა** - კადრების შერჩევისა და მომზადების პროცესში მოწინავე მეცნიერული მიღწევებისა და უახლესი ტექნოლოგიების გამოყენება<sup>29</sup>.

საკონკურსო კომისია მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე დასანიშნად წარადგენს საუკეთესო კანდიდატს ან უარს აცხადებს კანდიდატის წარდგენაზე. საკონკურსო კომისია შესაბამისი

<sup>29</sup> პაიჭაძე ნ., ჩოხელი ე., ფარესაშვილი ნ., „ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი“, თბილისი, 2011წ.

გადაწყვეტილების მიღებიდან არაუგვიანეს 5 კალენდარული დღისა, ხოლო თუ ბოლო კალენდარული დღე დასვენების ან უქმე დღეს ემთხვევა – არაუგვიანეს მომდევნო სამუშაო დღისა თითოეულ კანდიდატს ელექტრონულად ან/და წერილობით აცნობებს მის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებას.

საკონკურსო კომისიის მიერ წარდგენილ კანდიდატს მოხელის თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ან საამისოდ უფლებამოსილი სხვა პირი. ასევე ძალიან მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რომ მოხელე სამსახურში ვაკანტურ თანამდებობაზე მიიღება განუსაზღვრელი ვადით.

რაც შეეხება სსიპ-ებში ასაქმებულთა კარიერული განვითარებას, ეს ხდება:

ა) ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადასვლისას;

ბ) დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადასვლისას.

ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ მოხელის კარიერული განვითარება ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე და არ ხდება მისი ე.წ. დაწინაურება.

ასევე ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ მოხელე ვალდებულია, საჯარო სამსახურის მიზნებიდან გამომდინარე, განავითაროს საკუთარი პროფესიული შესაძლებლობები საჯარო სამსახურის მიერ შეთავაზებულ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობით. მოხელის პროფესიული განვითარების მიზანია მისი პროფესიული განვითარების ხელშეწყობა და საჯარო დაწესებულების გამართული ფუნქციონირების უზრუნველყოფა. საჯარო დაწესებულება, საჯარო დაწესებულების მიზნებიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობას და ხელს უწყობს მის საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობას. მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესი, პროფესიული განვითარების სტანდარტი და წესი მტკიცდება საქართველოს მთავრობის

დადგენილებით. საჯარო დაწესებულება მოხელეთა პროფესიული განვითარების საჭიროებების შესახებ ანგარიშს ასახავს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში.

მენეჯერებს გამუდმებით უხდებათ ადამიანთა მოქმედებების კოორდინაცია და მათი მოტივაცია, რადგან შემსრულებელთა ძალისხმევისა და მათ მიერ დასახული მიზნების გაუზიარებლობის შემთხვევაში, ყველაზე კარგად შედეგნილი გეგმაც კი მხოლოდ ქაღალდზე დარჩება.

შესაბამისად კერძო კომპანიებში დასაქმებულებისგანაც განსხვავდებიან სსიპ-ებში დასაქმებული პირები. მოხელეები ორიენტირებული არიან შედეგებსა და ეფექტიანობაზე. ისინი განიხილებიან, როგორც მენეჯერები, რომლებიც მოქმედებენ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და მათი შრომა, ბიზნს-კომპანიების მენეჯერებისგან განსხვავებით, თანამდებობრივი სტატუსის შესაბამისი ხელფასით ანაზღაურდება. რაც ნიშნავს, რომ მათთვის მიღებული შემოსავლები(სახელმწიფო ბიუჯეტიდან), როგორც საკუთარი ბიუჯეტი არ უნდა განიხილებოდეს და შესაბამისად არ უნდა გახდეს სამოხელეო ეთიკისა თუ კორუფციის საფუძველი.

საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე შეაფასოს წელიწადში ერთხელ, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის შეფასების წესის შესაბამისად. მოხელის შეფასებას ექვემდებარება ასევე მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირი. მოხელის შეფასების პროცესი წარიმართება გამჭვირვალედ, მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის მიერ, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლის ჩართულობით. მოხელის შეფასებისათვის გამოიყენება ოთხდონიანი შეფასების სისტემა:

ა) **საუკეთესო შეფასება** – მოვალეობა ან/და მოსალოდნელზე მეტი სამუშაო საუკეთესოდ შესრულდა, მოხელე მკვეთრად გამოირჩევა შედეგებით ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევებით;

ბ) **კარგი შეფასება** – მოვალეობა კარგად შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები სტაბილურად შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს;

გ) **დამაკმაყოფილებელი შეფასება** – მოვალეობა ნაწილობრივ კარგად შესრულდა და გაუმჯობესებას საჭიროებს, მოხელე არსებითად არ გამოირჩევა პროფესიული უნარ-ჩვევებით;

დ) **არადამაკმაყოფილებელი შეფასება** – მოვალეობა არ შესრულდა, მოხელის შედეგები ან/და პროფესიული უნარ-ჩვევები არ შეესაბამება დადგენილ მოთხოვნებს.

სსიპ-ებში მოხელის გამოსაცდელი ვადით მიღებული პირი მოხელის შეფასებას ექვემდებარება კვარტალში ერთხელ. მოხელე ექვემდებარება შეფასებას, თუ იგი შესაბამის თანამდებობაზე სამსახურებრივ მოვალეობებს არანაკლებ 3 თვე ასრულებს. მოხელის შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებით და მოხელესთან გასაუბრებით. შესაფასებელი მოხელის მიერ შეფასებაზე უარის თქმა მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად ითვლება. საჯარო დაწესებულება მოხელეთა შეფასების შედეგებს ასახავს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში<sup>30</sup>.

საბოლოოდ თუ მოხელე ზედიზედ ორჯერ შეფასდება არადამაკმაყოფილებელი შეფასებით, ეს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველი შეიძლება გახდეს.

რაც შეეხება მოხელის წახალისებას, მოხელის შეფასების შედეგების შესაბამისად წესდება მოხელის წახალისების შემდეგი ფორმები:

ა) მადლობის გამოცხადება;

ბ) ფულადი ჯილდოს მიცემა;

გ) ფასიანი საჩუქრის მიცემა.

---

<sup>30</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 53.



მოხელის წახალისების წესი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. მოხელის ფულადი ჯილდოს ზედა ზღვარი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით<sup>31</sup>.

წახალისებასთან ერთად მოხელის საქმიანობამ შეიძლება ასევე გამოიწვიოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრება. დისციპლინური წარმოების მიზანია დისციპლინური გადაცდომის ფაქტის სწრაფად და სრულად გამოვლენა და დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის განსაზღვრა. მოხელის დისციპლინური გადაცდომებია:

- ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა;
- ბ) საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა;
- გ) ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულებელყოფა ან დარღვევა, რომელიც მიმართულია მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია იგი ჩადენილი თუ სამსახურის გარეთ.

2. დისციპლინური გადაცდომა შესაძლებელია იყოს მძიმე ან მსუბუქი.

3. დისციპლინური გადაცდომა ითვლება მძიმედ, თუ:

- ა) დისციპლინურმა გადაცდომამ გამოიწვია დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის რეპუტაციის შელახვა, რაც გამორიცხავს ამ პირის მიერ მომავალში სამსახურებრივ მოვალეობათა ჯეროვან შესრულებას;
- ბ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულების რეპუტაციას;
- გ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებას;

---

<sup>31</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 59.

დ) დისციპლინური გადაცდომის შედეგად ზიანი მიადგა საჯარო დაწესებულებაში მომუშავე სხვა საჯარო მოსამსახურეს, მესამე პირს ან საჯარო ინტერესს;

ე) მოხელემ უარი თქვა ამ კანონით გათვალისწინებულ შეფასებაზე;

ვ) დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონე პირმა ჩაიდინა ახალი დისციპლინური გადაცდომა<sup>32</sup>.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია:

ა) გაფრთხილება;

ბ) საყვედური;

გ) თანამდებობრივი სარგოს 10 პროცენტიდან 50 პროცენტამდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით;

დ) სამსახურიდან გათავისუფლება.

მოხელის მიერ ერთდროულად რამდენიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში მას დისციპლინური პასუხისმგებლობა ეკისრება უფრო მძიმე დისციპლინური გადაცდომისათვის, 1 დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებით. პირი დისციპლინური პასუხისმგებლობის მქონედ ითვლება მისთვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებიდან 1 წლის განმავლობაში. სსიპ-ებში მოხელეთა შრომის ანაზღაურების სისტემა ემყარება გამჭვირვალობისა და სამართლიანობის პრინციპებს, რომლებიც გულისხმობს თანაბარი სამუშაოს შესრულებისთვის თანაბარი ანაზღაურების მიღებას. მოხელეს უფლება აქვს, სამსახურში მიღების დღიდან სამსახურიდან გათავისუფლების დღემდე მიიღოს შრომის ანაზღაურება. მოხელის შრომის ანაზღაურება მოიცავს თანამდებობრივ სარგოს, საკლასო დანამატს, სახელფასო დანამატს და ფულად ჯილდოს. მოხელეთა შრომის ანაზღაურების ფონდის ფორმირების წყაროა შესაბამისი ბიუჯეტი. საბიუჯეტო ასიგნებათა შემცირება არ შეიძლება იყოს მოხელის თანამდებობრივი სარგოს შემცირების საფუძველი. შრომის ანაზღაურება მოხელეს უნაღლო ანგარიშსწორების

<sup>32</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 85,

ფორმით ეძლევა. მოხელეთა თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული თანამდებობების თანამდებობრივი სარგოების ოდენობების განსაზღვრის წესი დგინდება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით<sup>33</sup>.

მოხელეს კანონით გათვალისწინებული სახელფასო დანამატი ეძლევა:

ა) ზემდგომი თანამდებობის პირის დავალებით შესრულებული ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესაბამისად;

ბ) დამატებითი ფუნქციების დაკისრებისას, მათ შორის, ღამის საათებში, დასვენების/უქმე დღეს და ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის გამო.

სახელფასო დანამატის საერთო ოდენობა განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით. მოხელეს მოხელის კლასის გათვალისწინებით ეძლევა საკლასო დანამატი. მოხელის საკლასო დანამატის გაცემის წესი განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი წესით.

მოხელე ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას და ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს; ხალხისა და სახელმწიფოს ერთგულების პრინციპის დაცვის ხელშეწყობად საქართველოს კანონმდებლობით განისაზღვრება მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიები<sup>34</sup>. სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობა და პირობები, აგრეთვე მასთან დაკავშირებული სხვა სოციალური გარანტიები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის თანამშრომელთა პროფესიული განვითარებისა და ხელშეწყობის მიზნით 2017 წელს ჩატარებული გამოკითხვის

<sup>33</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 57.

<sup>34</sup> საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 18.

შედეგად გამოვლენილი საჭიროებიდან გამომდინარე, დაიგეგმა და ჩატარდა შემდეგი ტრენინგები:

ა) ეფექტური მომსახურება - ტრენინგში მონაწილეობა მიიღეს საზოგადოებასთან ურთიერთობის ცხელი ხაზისა და საქმისწარმოების სამმართველოს ფრონტის თანამშრომლებმა.

ბ) სამართლებრივი წერა - ტრენინგში მონაწილეობა მიიღო ცენტრის იმ სტრუქტურული ერთეულების თანამშრომლებმა, რომელთა ფუნქციაში შედის ოქმების წერა<sup>35</sup>.

ცენტრი პერიოდულად ახორციელებს თანამშრომელთა კმაყოფილებისა და ჩართულობის კვლევას. 2017 წლის მეორე კვარტალში ჩატარდა თანამშრომელთა კმაყოფილებისა და ჩართულობის კვლევა, რომელიც მიზნად ისახავდა, თანამშრომელთა კმაყოფილების დონის დადგენას რამოდენიმე მიმართულებებით და ასევე, შედარებითი ანალიზის გაკეთებას 2015 წლის მსგავს კვლევასთან მიმართებით. კვლევა ჩატარდა შემდეგი მიმართულებებით:

1. შიდა კომუნიკაცია და გუნდურობა;
2. სტაბილურობის განცდა სამსახურში;
3. სამუშაო გარემო;
4. კარიერული წინსვლა და პროფესიული ზრდა.

შიდა კომუნიკაციისა და გუნდურობის მიმართულებებით მდგომარეობა გაუმჯობესებულია შეხვედრებისა და თათბირების ჩატარების ნაწილში. მდგომარეობა ოდნავ გაუარესებულია სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციისა და გუნდური მუშაობის ნაწილში.

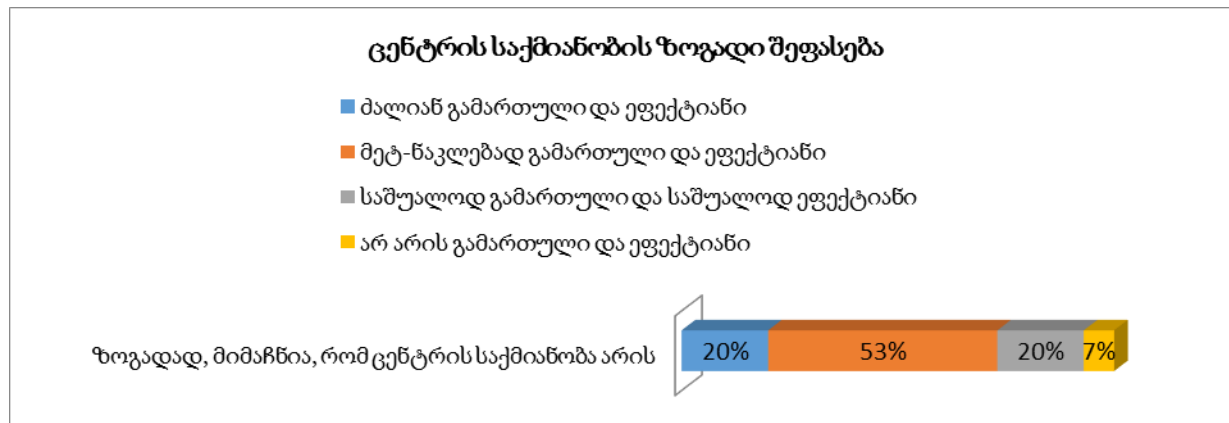
რაც შეეხება სტაბილურობის განცდას, შედეგები ასეთია: სამსახურში სტაბილურობის განცდასთან დაკავშირებით მდგომარეობა თითქმის უცვლელია. ოდნავ მომატებულია სტატისტიკა თანამშრომელთა სხვა უწყებაში გადასვლის სურვილთან მიმართებით. აღსანიშნავია, რომ გამოკითხულ თანამშრომელთა ნახევარზე მეტს მიაჩნია, რომ მენეჯერები გაცილებით სტაბილურად გრძნობენ თავს სამუშაო ადგილზე, ვიდრე სხვა თანამშრომლები.

<sup>35</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

მესამე მიმართულებით ასეთი შედეგები გამოვლინდა: დებულება, რომელიც იკვლევდა თანამშრომლების ინტერესებისა და უფლებების დაცულობას ცენტრში, 2015 წლის კვლევასთან მიმართებაში რესპოდენტთა დამოკიდებულება უცვლელია. მეორე დებულებასთან მიმართებაში, რომელიც იკვლევდა თანამშრომლების დამოკიდებულებას საკუთარი საქმიანობის მიმართ, ახალმა კვლევამ აჩვენა, რომ მდგომარეობა გაუარესებულია. ასევე ოდნავ გაუარესებულია მენეჯმენტის დამოკიდებულება თანამშრომლებისგან წამოსული ინიციატივისადმი, ისევე როგორც თანამშრომელთა ანაზღაურებისთან, წახალისებასთან და დაფასებასთან დაკავშირებული საკითხები.

მეოთხე მიმართულებით გამოვლინდა შემდეგი: კარიერული წინსვლისა და პროფესიული განვითარების თვალსაზრისით, გამოკითხულთა აზრით, ცენტრში მდგომარეობა გამოსწორებულია წინა წლებთან შედარებით. გარდა ამისა, გაუმჯობესებულია თანამშრომლების როლისა და პირადი წვლილის აღქმა ცენტრის საქმიანობაში.

აღსანიშნავია, რომ ცენტრის საქმიანობას დადებითად აფასებს თანამშრომელთა 73%.



წყარო: გამოყენებითი კვლევების კომპანია (ARC) განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის სერვისების მომხმარებელთა კმაყოფილების კვლევა, დეკემბერი, 2017

„თანამშრომელთა კმაყოფილებისა და ჩართულობის კვლევის“ შედეგებიდან გამომდინარე, თანამშრომელთა სურვილის გათვალისწინებით, 2017 წელს მოეწყო ცენტრის თანამშრომელთა გასვლითი ღონისძიება კახეთში, ე.წ. „თიმბილდინგი“. ღონისძიების მიზანი იყო გუნდურობის

გაძლიერება, რაც ხელს შეუწყობს სტრუქტურულ ერთეულებს შორის კომუნიკაციის გაუმჯობესებას და აამაღლებს თანამშრომელთა მოტივაციას.

ღონისძიებაზე თანამშრომლებმა განიხილეს ცენტრის სტრატეგიული გეგმა და ისაუბრეს ცენტრის ორგანიზაციული მართვის სისტემებისა და რესურსების განვითარებაზე, ინსტიტუციური დამოუკიდებლობის განმტკიცებაზე, ხარისხის უზრუნველყოფაზე, მხარდაჭერის სერვისებისა და კვალიფიკაციების სისტემის განვითარებაზე. ასევე, მიმოიხილეს უმაღლესი განათლების ხარისხის უზრუნველყოფის ევროპულ ქსელში (ENQA), გაწევრიანების პროცესის წარმართვისა და ბოლონის პროცესის განხორციელების ხელშეწყობის შესახებ. „თანამშრომელთა კმაყოფილებისა და ჩართულობის კვლევის“ შედეგებიდან გამომდინარე, თანამშრომელთა სამუშაო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით, ცენტრში ჩატარდა სარემონტო სამუშაოები, რამაც მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა ცენტრის თანამშრომელთა სამუშაო გარემო. მოხდა თანამშრომელთა გადანაწილება, განახლდა ცენტრის საოფისე ავეჯი და საკანცელარიო ინვენტარი, შეძენილი იქნა სხვადასხვა კომპიუტერული ტექნიკა-მოწყობილობები. უსაფრთხოების მიზნით, დამონტაჟდა სახანძრო სიგნალიზაციის სისტემა<sup>36</sup>.

2018 წელს ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად გამოვლენილი საჭიროებიდან გამომდინარე, დაიგეგმა და ჩატარდა შემდეგი ტრენინგები:

- კონფლიქტების მართვა (30 თანამშრომელი)
- სახელმწიფო შესყიდვები (3 თანამშრომელი)
- უსაფრთხოების ტრენინგი (7 თანამშრომელი)

ცენტრი წელიწადში ერთხელ ატარებს თანამშრომელთა კმაყოფილებისა და ჩართულობის კვლევას. მეორე კვარტალში სპეციალურად შედგენილი კითხვარის საშუალებით ჩატარდა კვლევა, რომელიც იყო ანონიმური და მასში მონაწილეობის საშუალება ჰქონდა ცენტრის ყველა თანამშრომელს. კვლევის შედეგების განხილვა მოხდა გაფართოებულ შეხვედრაზე, რომელსაც ესწრებოდა ცენტრის ყველა თანამშრომელი. კვლევაში მონაწილეობა მიიღო ცენტრის 102-მა თანამშრომელმა.

<sup>36</sup> განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.

აღსანიშნავია, რომ კვლევაში მონაწილე ცენტრის თანამშრომელთა 33% მიიჩნევს, რომ ცენტრის საქმიანობა არის გამართული და ეფექტიანი, 61% - მეტნაკლებად გამართული და ეფექტიანი, ხოლო მხოლოდ 6 პროცენტს მიაჩნია, რომ ცენტრის საქმიანობა არ არის გამართული და ეფექტიანი.

საკუთარი სამსახურით კმაყოფილია ცენტრის თანამშრომელთა 49%, მეტ-ნაკლებად კმაყოფილია 44%, ხოლო უკმაყოფილოა ცენტრის თანამშრომელთა მხოლოდ 7%. კმაყოფილების კვლევის შედეგები გაეცნო ცენტრის დირექტორს თათბირზე, ხოლო შედეგების განხილვა მოხდა გაფართოებულ შეხვედრაზე, რომელსაც ესწრებოდა ცენტრის ყველა თანამშრომელი.

#### 2.4 ფინანსური მენეჯმენტი და კონტროლი სსიპ-ებში

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში მიმდინარე მოვლენების ეფექტიანი კონტროლის მიზნით მენეჯერებს სჭირდებათ ინფორმაციის ფორმალური და არაფორმალური არხების ქსელი. ჩვეულებრივ მენეჯერი ინფორმაციას იღებს პასუხისმგებელ პირებთან გასაუბრებით, პრეზენტაციებში და შეხვედრებში მონაწილეობით, შესრულებული სამუშაოს ანგარიშების შესწავლით, ობიექტის დათვალიერებით, რიგით თანამშრომლებთან საუბრით და ა.შ. თუმცა ეს წყაროები არ ასახავენ მოვლენას მთლიანად და ხშირად ქვეშევრდომები დროს წელავენ და საერთოდ არ ახსენებენ პრობლემებს მოხსენებებში. სწორედ ამიტომ, ეფექტიანი მართვისთვის საჭიროა უმაღლესი რგოლის მენეჯერმა უზრუნველყოს ინფორმაციის სიზუსტის გარანტია, სწორად აღიქვას სიტუაცია, დროულად გამოავლინოს პრობლემები და დაგეგმოს საპასუხო ქმედებები. მიმდინარე მოვლენების ეფექტიანი კონტროლისთვის რეკომენდებულია სამუშაო ობიექტის რეგულარული დათვალიერება და სხვადასხვა საფეხურზე მყოფ თანამშრომლებთან საუბარი, ქვედანაყოფების ყოველკვირეული თათბირის მოწყობა. ეფექტიან მენეჯერთა უმეტესობა საკმაოდ საფუძვლიანად ანიჭებს დიდ მნიშვნელობას თანამშრომლებთან სამუშაო

ადგილზე შეხვედრას, რადგან ეს იძლევა ინფორმაციის პირველწყაროებიდან მიღების შესაძლებლობას, რაც ასევე ხელს უწყობს სხვადასხვა დონეზე ორგანიზაციის თანამშრომელთა ურთიერთობების გაუმჯობესებას, დადებითი ემოციების შექმნას, პრიორიტეტებზე ფოკუსირებას და ძალისხმევის მობილიზებას<sup>37</sup>.

რაც შეეხება სსიპ-ებში ფინანსურ მენეჯმენტს და კონტროლს, მმართველობის ეკონომიურობის და სახელმწიფო ფინანსების მაქსიმალურად მომჭირნედ ხარჯვის პრინციპს კონსტიტუცია საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისთვის უშუალოდ და პირდაპირ არ ადგენს, მაგრამ ეს პრინციპი გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან და კონსტიტუციის მექანიზმების – „სახელმწიფო ფინანსები და კონტროლი“ საერთო სულისკვეთებიდან.

სახელმწიფოს რესურსები, როგორც ფინანსური, ისე მატერიალური თვალსაზრისით, შეზღუდულია. შესაბამისად, სახელმწიფო რესურსები ისე უნდა გამოვიყენოთ, რომ ოპტიმალურად იქნეს დაკმაყოფილებული საზოგადოების მაქსიმალურად ფართო ნაწილის მოთხოვნილებები.

ეკონომიურობის მოთხოვნა, პირველ რიგში, ეხება მართვის აპარატის ხარჯების მიმართ მაქსიმალურ მომჭირნეობას (პერსონალის ხარჯი, მატერიალური დანახარჯები და სხვ.). ეკონომიურობის პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ სახელმწიფო სახსრების ხარჯვისას მაქსიმალურად უნდა იქნეს უზრუნველყოფილი კონკურენცია და გამჭვირვალე ხასიათი. განსაკუთრებით აქტუალურია ეს მოთხოვნა სახელმწიფო შესყიდვების მიმართ.

კონსტიტუციის 97-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, „საჯარო სახსრებისა და სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური“. სახელმწიფო ხარჯვა დასაბუთებული უნდა იყოს არამარტო სამართლებრივად, არამედ ეს ხარჯები ეკონომიურადაც უნდა იყოს მიზანშეწონილი და დასაბუთებული. სახელმწიფო ფინანსების ეკონომიურად ხარჯვის შეფასება შესაძლებელია განხორციელდეს სხვადასხვა მეთოდიკით, რომელიც იძლევა მისი რაციონალურად შეფასების შესაძლებლობას (cost-benefit-analyse, cost-efficiency-analyse და სხვ.).

<sup>37</sup> არტურ ა. ტომპსონი უმც. ა.ჯ. სტრიკლენდი III, „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა „შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი“, 2010 წ. გვ. 586.



სახელმწიფო ფინანსების ეკონომიურად ხარჯვის პრინციპი მოითხოვს, რომ ნაკლები დანახარჯებით უნდა მივაღწიოთ მაქსიმალურ შედეგს. პრაქტიკაში, საკმაოდ რთულია განხორციელდეს კონტროლი სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა საქმიანობის ეფექტურობასა და ქმედითობაზე. ამიტომ ესწრაფვის თანამედროვე მართვის სისტემა, რომ სახელმწიფო ბიუროკრატია მაქსიმალურად ჩაანაცვლოს კერძო-სამეწარმეო და თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობისათვის დამახასიათებელი მენეჯმენტით. სახელმწიფო აპარატში დასაქმებული მოხელეები უნდა აზროვნებდნენ „მეწარმეობრივად“, ხოლო სახელმწიფო ორგანოთა სერვისი, მომსახურება უნდა იყოს მომხმარებელზე (მოქალაქეზე) ორიენტირებული. სახელმწიფო აპარატის საქმიანობა უნდა ითვალისწინებდეს თანამედროვე მარკეტინგის მოთხოვნებს. სახელმწიფო მოხელეს მოეთხოვება არამარტო იურიდიული ნორმების აღსრულება, არამედ მისი საქმიანობა უნდა ხორციელდებოდეს მარკეტინგის თანამედროვე პრინციპების შესაბამისად. სახელმწიფო მოხელე არ უნდა დასჯერდეს ბიუროკრატიული წესების პასიურ შესრულებას, არამედ უნდა იყოს აქტიური, კომუნიკაბელური, კარგად ფლობდეს თანამედროვე მენეჯმენტის უნარ-ჩვევებს.

ფინანსური მენეჯმენტი არის საქმიანობა, რომელიც მოიცავს აქტივების - მოპოვებას, ფინანსირებას და მიზანმიმართულ ეფექტიან მართვას რაიმე მიზნის მისაღწევად. აქედან გამომდინარე, ფინანსურ მენეჯმენტს აქვს სამი ძირითადი ფუნქცია: მიიღოს გადაწყვეტილებები ინვესტირებაზე, ფინანსირებაზე და აქტივების მართვაზე.

1. გადაწყვეტილება ინვესტირებაზე - არის ყველაზე მნიშვნელოვანი კომპანიის სამი ძირითადი გადაწყვეტილებიდან, რომლის საფუძველზე იქმნება ღირებულება. ინვესტირებაზე გადაწყვეტილების მიღება იწყება კომპანიისათვის საჭირო აქტივების მთლიანი რაოდენობის განსაზღვრით.

2. გადაწყვეტილება ფინანსირებაზე - არის მეორე უდიდესი გადაწყვეტილება. თუ დააკვირდებით სხვადასხვა სსიპ-ების ფინანსურ მდგომარეობას, შეამჩნევთ, არსებით განსხვავებას. ზოგიერთ სსიპ-ს აქვს მაღალი საკუთარი შემოსავლის მაჩვენებელი, ზოგი კი მთლიანად ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფია.

3. გადაწყვეტილება აქტივების მართვაზე - მესამე გადაწყვეტილებაა. აქტივების შეძენის და შესაბამისი დაფინანსებით უზრუნველყოფის შემდეგ აუცილებელია ამ აქტივის ეფექტიანი მართვა<sup>38</sup>.

სსიპ-ების ეფექტიანი ფინანსური მენეჯმენტი მოითხოვს რაიმე მიზნის არსებობას, რადგან ფინანსური გადაწყვეტილების შეფასება უნდა მოხდეს რაიმე სტანდარტის მიხედვით.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ვალდებულია, შემოსავლები გამოიყენოს მხოლოდ იმ მიზნებისთვის, რაც მას კანონით ან წესდებით აქვს განსაზღვრული.

ასევე საჯარო მოსამსახურე ვალდებული რესურსების ეკონომიურად გამოყენებითა და ხარჯვით ეფექტიანად, სწორად და კოორდინირებულად წარმართოს საჯარო სამსახურში ორგანიზაციული პროცესი ხალხისა და სახელმწიფოს ინტერესების დასაცავად და ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანების წარმატებით შესასრულებლად.

სსიპ-ებში ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია შემუშავებულია „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონის საფუძველზე და განსაზღვრავს ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვის წესსა და პროცედურებს. მისი რეგულირების სფეროს წარმოადგენს მიზნების განსაზღვრა, ბიუჯეტის შემუშავება და შესრულება, შეთანხმებები უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ, მენეჯერული ანგარიშვალდებულების განსაზღვრა, შიდა და გარე ანგარიშგება და მონიტორინგი.

ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის დანერგვა წარმოადგენს სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის ნაწილს და მისი მიზანია დაწესებულების მიერ მიზნების ეფექტიანად და პროდუქტიულად მიღწევა. პასუხისმგებლობა ფინანსური მართვისა და კონტროლის გამართულად ფუნქციონირებაზე ეკისრება დაწესებულების ხელმძღვანელს, რომელმაც მენეჯერული ანგარიშვალდებულების სტრუქტურის განსაზღვრით უნდა უზრუნველყოს დაწესებულების შიგნით, შესაბამისი უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობების სწორად გადანაწილება. შედეგად კი დაწესებულების ყველა იერარქიულ

<sup>38</sup> ჰორნი ჯ. ვ., ვაჰოვიჩი ჯ. მ., „ფინანსური მენეჯმენტის საფუძვლები“, თბილისი, 2008წ.

საფეხურზე მდგომი ხელმძღვანელი თავისი კონკეტენციის ფარგლებში ანგარიშვალდებულია ზემდგომი ხელმძღვანელების წინაშე ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ეფექტიანად და ამ ინსტრუქციის მოთხოვნების შესაბამისად ფუნქციონირებაზე.

სსიპ-ების ფინანსური მენეჯმენტი მოიცავს დაწესებულების საქმიანობასთან დაკავშირებულ როგორც ფინანსურ, ისე არაფინანსურ პროცესებს, ოპერაციებსა და ქმედებებს, რაც უზრუნველყოფს დაწესებულების მიზნების მიღწევას მოცემული ბიუჯეტისა და დროის ფარგლებში, ეფექტიანობისა და პროდუქტიულობის პრინციპების დაცვით. ამ სისტემის დანერგვა ხდება ეტაპობრივად. რეფორმის დანერგვის ეტაპების გაწერა დროში თანხმდება დაწესებულებასა და ფინანსთა სამინისტროს შორის, დაწესებულების სპეციფიკისა და მასში უკვე არსებული კონტროლის სისტემის გათვალისწინებით. დანერგვა ხორციელდება შემდეგი ეტაპების მიხედვით:

- ა) ფინანსური კონტროლი;
- ბ) მენეჯერული კონტროლი;
- გ) ფინანსური მართვა<sup>39</sup>.

ანგარიშვალდებულება განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის მოიცავს დელეგირების ფარგლებში სსიპ-ების მიერ დაგეგმილ შედეგთან მიმართებაში მიღწეული შედეგების დემონსტრირებას და სსიპ-ების ხელმძღვანელობის მხრიდან შედეგებზე პასუხისმგებლობის აღებას შესაბამის სამინისტროებში ზედამხედველი პირების წინაშე.

პროგრამული ბიუჯეტირების დანერგვა საქართველოში 2012 წლიდან ხორციელდება. მისი მომზადება რეგულირდება პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიით<sup>40</sup>, რომელშიც განსაზღვრულია პროგრამების/ქვეპროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და მათი შეფასების ინდიკატორების შემუშავების წესი. პროგრამული ბიუჯეტირების მიზანია ბიუჯეტის დაგეგმვა მისაღწევ შედეგებზე დაფუძნებით, წლის ბოლოს მიღწეული შედეგების

<sup>39</sup> <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3613890>

<sup>40</sup> საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებით დამტკიცებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია“

შეფასება და განსხვავებული შედეგის დადგომის შემთხვევაში, მიზეზების იდენტიფიცირება და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება. 2017 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქცია<sup>41</sup>, რომლის მიზანია დაწესებულების შიგნით როლებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება, მიზნების განსაზღვრა ზემდგომი ხელმძღვანელის მიერ და ეფექტიანი ანგარიშგების სისტემის ჩამოყალიბება, რის შედეგადაც ცალკეული პროგრამის შედეგიანობის შესახებ სანდო ინფორმაცია მიეწოდება ხელმძღვანელს<sup>42</sup>.

2017 წლის მონაცემებით, განათლების სამინისტროების მიერ 95 პროგრამა ხორციელდება, რომელთა ჯამურმა ბიუჯეტმა 9 მილიარდ ლარამდე შეადგინა. აღნიშნული პროგრამები წინასწარ დაგეგმილი საბოლოო შედეგის მისაღწევად არის შემუშავებული და თავისი როლი აკისრია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაში. შესაბამისად, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რამდენად შედეგიანად იხარჯება არსებული რესურსი. აუდიტის სამსახურის ბიუჯეტის მოხსენებებისა და სხვადასხვა აუდიტის ანგარიშების მიხედვით, საჯარო სექტორში ვლინდება სისტემური ხარვეზები, რომლებიც უკავშირდება შიდა კონტროლის სისუსტეებსა და ანგარიშვალდებულების პროცესებში არსებულ პრობლემებს. არსებული ხარვეზებიდან ერთ-ერთია პროგრამების ფარგლებში მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების შემუშავებასთან დაკავშირებული ნაკლოვანებები, რომლებიც ართულებს მიღწეული შედეგების შეფასებას და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელებას.

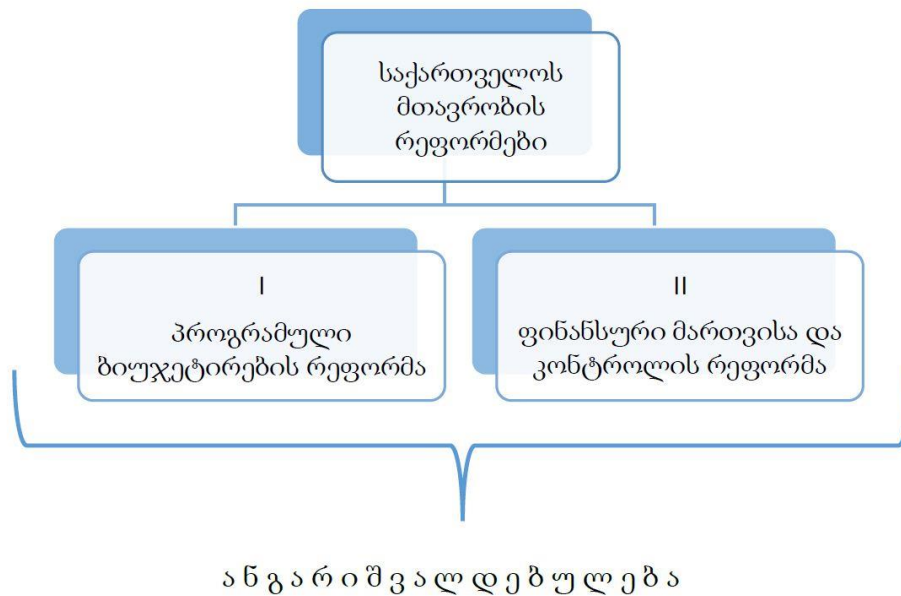
ანგარიშვალდებულება განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის მოიცავს დელეგირების ფარგლებში სსიპ-ების მიერ დაგეგმილ შედეგთან მიმართებაში მიღწეული შედეგების დემონსტრირებას და სსიპ-ების ხელმძღვანელობის მხრიდან შედეგებზე პასუხისმგებლობის აღებას შესაბამის სამინისტროებში ზედამხედველი პირების წინაშე. ანგარიშვალდებულების პროცესის გაუმჯობესება ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული რეგულაციებით ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიმდინარე

---

<sup>41</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“.

<sup>42</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №512 განკარგულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია“

ორი რეფორმის ფარგლებში: პირველი, პროგრამული ბიუჯეტირების რეფორმა და მეორე, ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმა, რომელიც შიდა ფინანსური კონტროლის რეფორმის კომპონენტს წარმოადგენს. აღნიშნული რეფორმები წინ გადადგმული ნაბიჯია საქართველოს საჯარო სექტორში და მათი წარმატებით დაწერვა მაღალი რგოლის მენეჯმენტისგან პოლიტიკურ ნებასა და დიდ ჩართულობას მოითხოვს. ამასთანავე, მსოფლიო პრაქტიკის მიხედვით ამ რეფორმების წარმატებით განხორციელების პროცესი კომპლექსური და საკმაოდ ხანგრძლივია. სწორედ ამ უმნიშვნელოვანეს პროცესში ანგარიშვალდებულების კომპონენტის ეფექტიანი მექანიზმების დროული დაწერვა მათი წარმატებით დასრულებისათვის საჭირო და აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს<sup>43</sup>.



წყარო: <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

წინააღმდეგობა არსებობს მიუხედავად იმისა იქნება თუ არა სახელმწიფო ორგანიზაციების მართვაში პოსტ-ბიუროკრატიული ცვლილებები საქართველოში თუ სხვაგან. ბოლო ათწლეულების განმავლობაში საჯარო მმართველობის სამი ფუნდამენტური მენეჯერული სტრატეგია გადაჯაჭვულად გამოიყენებოდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში.

<sup>43</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

პირველ რიგში, საწყის ეტაპზე დაანონსდა ოპერაციულად დეცენტრალიზებული სტრუქტურული ერთეულების შექმნა, რომლებიც შეძლებისდაგვარად თავისუფალი იქნებოდა სტრატეგიის და პოლიტიკის ცენტრალიზებული კონტროლისაგან. მეორე, შეჯიბრებადობის პრინციპი (ხშირად დაკავშირებულია საბაზრო ურთიერთობების განვითარებასთან) გახდა დომინანტური მეთოდი სათაო და დეცენტრალიზებულ ერთეულებს შორის. მესამე, ყველაზე თანამედროვე ეტაპზე განვითარდა ორგანიზაციის მოქმედების მართვის და მონიტორინგის პროცესი (აუდიტის, ინსპექტირების, ხარისხის მართვის და ზედამხედველობის სახით), რომლის ფენომენალურად დიდი წილი მიმართულია ოპერაციულად დეცენტრალიზებულ ერთეულებზე. ერთად აღებული ეს სამი სტრატეგია არ ასახავს მარტივ მოძრაობას ბიუროკრატიულიდან პოსტ-ბიუროკრატიული მართვის ფორმისკენ, პირიქით, ისინი აერთიანებენ ინოვაციების ძლიერ ელემენტებს ბიუროკრატიის ფუნდამენტურად ძლიერ მექანიზმთან<sup>44</sup>.

ანგარიშვალდებულება საჯარო სექტორში კარგი მმართველობის მთავარი წინაპირობაა. ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესი განათლების სამინისტროსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის უზრუნველყოფს ჩართული მხარეების მიერ მოლოდინების ნათლად განსაზღვრას, მიღწეული შედეგების შეფასებას, საქმიანობაში არსებული მიღწევებისა და ხარვეზების იდენტიფიცირებას და სათანადო ცვლილებების განხორციელებას, რაც დროთა განმავლობაში ქვეპროგრამების შედეგების გაუმჯობესების წინაპირობას წარმოადგენს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ ჩატარებულ ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში განხილულია რამდენად უზრუნველყოფს ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციები და ღონისძიებები განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესის წინაპირობების შექმნას. ამასთანავე, შეფასდა რამდენად ხდება ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და მის

---

<sup>44</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x>

დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრს შორს<sup>45</sup>.

ეფექტიანობის აუდიტის ანალიზისას დადგინდა, რომ განათლების სამინისტროში შემუშავებული არ არის ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაში სსიპ-ებსა და განათლების სამინისტროს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესის გაუმჯობესების მიზნით, შემდეგი მექანიზმი: უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების წესი. ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მიხედვით, დაწესებულების ხელმძღვანელი ადგენს ფინანსური კონტროლის სისტემის ფარგლებში არსებული პასუხისმგებლობების განაწილებას, სადაც განსაზღვრული უნდა იყოს სსიპ-ების, მათი ზედამხედველი პირების და სხვა ანგარიშვალდებულ საშუალო რგოლის მენეჯერების უფლებამოსილება, პასუხისმგებლობა და ანგარიშგების კომპეტენცია<sup>46</sup>.

2016 წლის ივნისში განათლების სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, სამინისტროში უფლებამოსილებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების მიზნით, გამოსცა ბრძანება №50114, თუმცა აუდიტის პერიოდისთვის აღნიშნული ბრძანება პრაქტიკაში განხორციელებადი აღარ იყო, რადგან საჭიროებდა განახლებას/ცვლილებებს ბრძანებაში გაწერილი მაღალი და შუალედური რგოლის ხელმძღვანელების ცვლილებიდან გამომდინარე. აღნიშნული ფაქტორის გამო, სსიპ-ების ზედამხედველი პირების პასუხისმგებლობები ინსტრუქციის შესაბამისად არ იყო განსაზღვრული. განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებს შორის შეთანხმება საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში მომსახურების გაწევის შესახებ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში მიმდინარეობს სამინისტროსა და მათ სისტემაში შემავალ სსიპ-ებს შორის შეთანხმების გაფორმება, რომელიც შეიცავს სსიპ-ისა და სამინისტროს ვალდებულებებს ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაწოდებელი მომსახურების ხარისხთან/მახასიათებლებთან დაკავშირებით, სსიპ-ის საქმიანობის ეფექტიანობის შეფასების ინდიკატორებს და შუალედური და საბოლოო შედეგების მონიტორინგის სისტემას.

<sup>45</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

<sup>46</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის დადგენილება №133 „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

ინსტრუქციის მიხედვით, განათლების სამინისტროს 2018 წლისთვის ევალუბათ „საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში მომსახურების გაწევის შესახებ შეთანხმების“ გაფორმება ყველა შესაბამის სსიპ-ებთან, ხოლო იმის გამო, რომ განათლების სამინისტრო წარმოადგენდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმაში ჩართულ საპილოტე სამინისტროს, ფინანსთა სამინისტროს მიერ რეკომენდებული იყო 2017 წლისთვისაც მინიმუმ, ერთ სსიპ-თან გაეფორმებინა შეთანხმება მომსახურების გაწევის შესახებ, თუმცა ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ 2017 და 2018 წლებისთვის აღნიშნული შეთანხმებები არ გაფორმებულა.

ეფექტიანობის აუდიტის დასკვნის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ ხარისხის ცენტრს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში კომუნიკაცია აქვს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან, ხოლო მისი ზედამხედველი პირი ფორმალურად ერთვება მხოლოდ შემუშავებული დოკუმენტის განხილვის ეტაპზე დოკუმენტის დამტკიცებისას, რამაც ვერ უზრუნველყო ქვეპროგრამის შედეგებისა და ინდიკატორების ქმედით ინსტრუმენტად ჩამოყალიბება შემდგომში სსიპ-ის საქმიანობის შეფასების მიზნით.

ამასთანავე, განათლების სამინისტროში არ არის განსაზღვრული რა პასუხისმგებლობები ეკისრება შერჩეული სსიპ-ის ზედამხედველ პირებს სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგის პროცესში. შედეგად, შერჩეული სსიპ-ი განხორციელებული ღონისძიებებისა და შედეგების შესახებ ინფორმაციას აწვდიან განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტს და არა ზედამხედველ პირს, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს შერჩეული სსიპ-ის საქმიანობის შესაბამისობა განათლების სამინისტროს მიზნებთან. აღნიშნული დოკუმენტების გაგზავნის შემდგომ, ზედამხედველი პირისგან რაიმე რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია შერჩეულ სსიპ-ს არ მიუღია<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>



## თავი III. საერთაშორისო გამოცდილება და სსიპ-ების ეფექტიანი

### მართვის ქართული მოდელი

#### 3.1 საქართველოს სსიპ-ების მართვის თავისებურებები და განვითარების პერსპექტივები

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირების მართვის ეფექტიანობის პერსპექტივებზე სანამ ვისაუბრებთ აუცილებელია პირველ რიგში განვსაზღვროთ რა არის საჯარო სამართლებრივი საქმიანობა, რომელსაც ისინი ეწევიან. საჯარო სამართლებრივია ისეთი საჯარო საქმიანობა, რომლის განხორციელება უშუალოდ არ მიეკუთვნება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების კომპეტენციას. მსგავსი ფუნქციების შესასრულებლად იქმნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც თავიანთი არსით არც სახელმწიფო ორგანიზაციები არიან და არც კომერციულ საქმიანობაზე ორიენტირებული კომპანიები. ეს იმას ნიშნავს, რომ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს შეუძლია, როგორც სახელისუფლებო უფლებამოსილების განხორციელება, ასევე დამხმარე ეკონომიკური საქმიანობის გაწევა. მაგრამ თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ძირითადად ან მთლიანად გახდა ეკონომიკურ საქმიანობაზე ორიენტირებული, მაშინ შესაბამისი ზედამხედველი ორგანო ვალდებულია დააყენოს ამ პირის რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის საკითხი.

საქართველოს კანონმდებლობით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არის შესაბამისი კანონით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით 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, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს ნორმატიული აქტით შექმნილი, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განცალკევებული ორგანიზაცია, რომელიც სახელმწიფოს კონტროლით დამოუკიდებლად ახორციელებს სოციალურ, საგანმანათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 2.

რაც შეეხება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საქმიანობის რეგულირებას, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლს, რაც გულისხმობს მის მიერ განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობას. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს კანონით ან საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, საქართველოს პარლამენტი, საქართველოს მთავრობა ან სახელმწიფო მინისტრი, რომელსაც უფლება აქვს, მოითხოვოს კონტროლის განსახორციელებლად საჭირო მასალებისა და ინფორმაციის წარმოდგენა. სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს ან გააუქმოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არამართლზომიერი გადაწყვეტილება<sup>49</sup>.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მართვის წესი განისაზღვრება შესაბამისი კანონით ან საქართველოს მთავრობის დადგენილებით და ამ პირის წესდებით(დებულებით). საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ხელმძღვანელი საქმეებს უძღვება ერთპიროვნულად. მასვე ეკისრება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის წარმომადგენლობა და პერსონალურად აგებს პასუხს მისი საქმიანობის სწორად წარმართვაზე. ხელმძღვანელს ეკისრება პერსონალური პასუხისმგებლობა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაში არსებულ ქონებაზე და ფულადი სახსრების მიზნობრივად და სწორად ხარჯვაზე<sup>50</sup>.

რაც შეეხება საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მართვის განვითარების პერსპექტივებს, მნიშვნელოვანია ყურადღება მიექციოს იმ ფაქტს, რომ მათ წარმატებას განსაზღვრავს წარმატებული სტრატეგიის ქონა, რომელიც აუცილებელია შეესაბამებოდეს ორგანიზაციაში არსებულ მდგომარეობას, ქმნიდეს კონკურენტულ უპირატესობას და ზრდიდეს შემოსავალს. სტრატეგიის შეფასებისთვის იყენებენ მრავალ კრიტერიუმს: რისკის ხარისხი, მოქნილობა, საქმიანობის ყველა ძირითადი ასპექტის ორგანიზაციული ქმედება, კონკურენტული უპირატესობა, ეფექტიანობა, გარემოსთან შესაბამისობა, შიგა

<sup>49</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 11.

<sup>50</sup> საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“, მუხლი 10.

შეთანხმებულობა სტრუქტურულ ერთეულებს შორის და ა.შ. თუმცა ამ კრიტერიუმებიდან ძირითადია შემდეგი 3 კრიტერიუმი:

1. გარემოსთან შესაბამისობა - სსიპ-ების მართვის კარგი სტრატეგია უნდა შეესაბამებოდეს დარგისა და კონკურენციის პირობებს, საბაზრო შესაძლებლობებს და საფრთხეებს;
2. კონკურენტული უპირატესობა - რაც უფრო კარგია სსიპ-ების მართვის სტრატეგია, იგი მით უფრო კარგად უზრუნველყოფს სტაბილურ კონკურენტულ უპირატესობას, რაც თავის მხრივ განაპირობებს ორგანიზაციის მაღალ ეფექტიანობას და უკუგებას;
3. ეფექტიანობა - კარგად შემუშავებული მართვის სტრატეგია რამდენჯერმე ამაღლებს კომპანიის მუშაობის ეფექტიანობას. რისი გაზომვაც ყველაზე უკეთ აისახება შემდეგ მაჩვენებლებში, როგორცაა მოგება და კომპანიის საბაზრო და კონკურენტული პოზიციის მდგრადობა<sup>51</sup>.

დღესდღეობით მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს `ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მაინც ირღვევა კანონის მე-3 თავი ინფორმაციის საჯაროობასთან დაკავშირებით. ამ ბოლო დროს აქტიურად და თვალნათლივ ჩანს ეს პრობლემა და სამწუხაროდ თვითონ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსებიც ადასტურებენ ამ ფაქტს.

2006 წელს საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ ჩაატარა გამოკითხვა, რაც ყველაზე განჭვირვალე და არაგანჭვირვალე საჯარო დაწესებულების, აგრეთვე, იმ საჯარო მოხელეების გამოვლენას ისახავდა მიზნად, რომლებიც ეფექტურად ან არაეფექტურად იყენებენ ინფორმაციის თავისუფლების პრინციპებს. გამოკითხვის შედეგებით მიღებულია შემდეგი შედეგი:

ყველაზე გამჭვირვალე საჯარო დაწესებულება: საქართველოს ფინანსთა • სამინისტრო; ყველაზე არაგამჭვირვალე საჯარო დაწესებულება: საქართველოს შინაგან • საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; დაწესებულება, რომელიც ყველაზე ეფექტურად ახორციელებს საჯარო ინფორმაციის პრინციპებს: საქართველოს ფინანსთა

<sup>51</sup> ჩოხელი ე. „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა „უნივერსალი“, გვ. 80-81.

სამინისტრო; საქართველოს განათლების სამინისტრო, საქართველოს მთავრობის კანცელარია; დაწესებულება, რომელიც ყველაზე არაეფექტურად ახორციელებს საჯარო ინფორმაციის პრინციპებს: საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; იუსტიციის სამინისტროს სასჯელაღსრულების დეპარტამენტი;

საუკეთესო საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი, რომლის მუშაობაც ყველაზე ნაკლებად არის დამაკმაყოფილებელი: საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი; საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი საუკეთესო პირი: საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი. ყველაზე საუკეთესო ვებგვერდი საჯარო ინფორმაციის განთავსებისა და განახლების დონით: საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს განათლების სამინისტრო, საქართველოს მთავრობის კანცელარია;

ყველაზე დიდი პრობლემა, რაც აქვთ საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსებს არის ის, რომ არ იციან სამწუხაროდ დროის სწორად დაგეგმვა, ანუ საინფორმაციო მოვლენის გაშვების სწორი დაგეგმვა და მისთვის ხელსაყრელი დროის შერჩევა პირდაპირ ეთერში გასასვლელად, აგრეთვე მათ არ იციან საინფორმაციო მოვლენის შექმნის კულტურა. ზოდადად ძალიან დიდი პრობლემაა დაგეგმვა, ორგანიზება გაძლოლასა და კონტროლზე, რისი დახვეწაც მხოლოდ მათი კვალიფიკაციის ამადლებით, მომზადებით და ტრენინგების ჩატარებით თუა შესაძლებელი. აგრეთვე ტრენინგებსა და მომზადებას საჭიროებენ მასმედიის წარმომადგენლები, ისევე როგორც მათ აქვთ პრეტენზია საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის ხელმძღვანელებთან არაპროფესიონალიზმთან დაკავშირებით, იგივე პრეტენზიებს უყენებს საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურის უფროსები ჟურნალისტებს, აგრეთვე მათ ბრალს დებენ ხშირ შემთხვევაში, როგორც არაეთიკურობაში ასევე, საქმისადმი ზერელე დამოკიდებულებაში.

მეოცე საუკუნის ბოლოს საჯარო მმართველობის პოსტ-ბიუროკრატიულმა მოდელმა რეფორმების გატარების შემდეგ მრავალ ქვეყანაში დაიმკვიდრა ადგილი და ჩაანაცვლა ვებერის (1946) ბიუროკრატია, უილსონის(1887) პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული გაყოფა და ტეილორის(1911) მეცნიერული მენეჯმენტის მოდელი. ახალი საჯარო მმართველობის მოდელი

გახდა საშუალება აღმოფხვრილიყო ტრადიციული საჯარო მმართველობის სისტემაში არსებული სისუსტეები (ო'ფლინი 2005; სთოკერი 2006) და დაფუძნებულიყო უმეტესად საბაზარო სისტემაზე ორიენტირებული მენეჯმენტის მიდგომები. მსგავსი ახალი საჯარო მმართველობის ძირითადი კომპონენტებია (ჰუდი 1991):

- პროფესიონალი მენეჯერებით დაკომპლექტება;
- შედეგების შეფასების მკაცრად განსაზღვრული სტანდარტები და საზომები;
- ძირითადი ორიენტაცია გამოშვების კონტროლზე;
- საჯარო სექტორის სფეროების დაყოფა;
- უფრო მეტი შეჯიბრებითობა საჯარო სექტორში;
- კერძო სექტორის მენეჯმენტის სტილის გამოცდილების გამოყენება;
- რესურსების გამოყენების მკაცრი დისციპლინა და კონტროლი<sup>52</sup>;

სსიპ - განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის მაგალითზე უნდა ითქვას, რომ ქვეპროგრამების ფარგლებში მიღწეულ შედეგებსა და განხორციელებულ ღონისძიებებზე სსიპ-ებსა და განათლების სამინისტროს შორის ანგარიშგების პროცესი ფინანსთა სამინისტროს მიერ დარეგულირდა ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციით, თუმცა, ფინანსთა სამინისტროს მიერ არ მოხდა სსიპ-ების მიერ განათლების სამინისტროსთან ანგარიშგების ფორმების დამტკიცება. ამასთანვე, ფინანსთა სამინისტროს რეგულაციები არ შეიცავს განმარტებებს, თუ როგორ უნდა განახორციელოს განათლებისმა სამინისტრომ სსიპ-ების მიერ წარდგენილი შესრულების ანგარიშების განხილვა და მათზე რეაგირება. განათლების სამინისტროსა და შერჩეულ სსიპ-ებს შორის ანგარიშვალდებულების პროცესში არსებული ხარვეზები შეაფერხებს სსიპ-ების საქმიანობაში მიმდინარე გამოწვევების იდენტიფიცირებას და გაუმჯობესების გზების დასახვას განათლების სამინისტროს მხრიდან, რაც ეფექტიანი ანგარიშვალდებულების პროცესის არსებობის ერთ-ერთი მთავარი მიზანია. არსებული გამოწვევების საპასუხოდ, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა შეიმუშავა რეკომენდაციები, რომელთა შესრულების შემთხვევაშიც შესაძლებელია გაუმჯობესდეს ანგარიშვალდებულების

<sup>52</sup> <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>

პროცესი განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის<sup>53</sup>.

იმ მიზნით, რომ განათლების სამინისტროში უზრუნველყოფილი იყოს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების საქმიანობაში იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სათანადო რეაგირება და გაუმჯობესების გზების დასახვა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში უნდა განსაზღვროს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების განხილვისა და მათთან ეფექტიანი უკუკავშირის მექანიზმები; იმისთვის, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მხრიდან დაისახოს სსიპ-ების საქმიანობის გაუმჯობესების გზები, საჭიროა სამინისტროში არსებობდეს გაწერილი და სავალდებულო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების შეფასებით გამოწვევების იდენტიფიცირებას (მაგალითად, იმ მიზეზების იდენტიფიცირებას, თუ რა ახდენს გავლენას დაგეგმილსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს/შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე), იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სსიპ-ებთან შესაბამის უკუკავშირს და მომდევნო წლის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებას. იმ მიზნით, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაგეგმვის დოკუმენტები წარმოადგენდეს ქმედით დოკუმენტებს და მუდმივად უმჯობესდებოდეს მათში წარმოდგენილი შედეგებისა და ინდიკატორების ხარისხი, საჭიროა: საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ ცნობიერების ამაღლების მიზნით, ფინანსური მართვისა და კონტროლის რეფორმის ფარგლებში გააძლიეროს სათანადო ღონისძიებები (მაგალითად, ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები და ა.შ.) უშუალოდ სსიპ-ების/განათლების სამინისტროების მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტთან;

სსიპ-ების მართვის ეფექტიანობის გაუმჯობესებისთვის საჭიროა, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უზრუნველყოს სსიპ-ების/სამინისტროს მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯერების ეფექტიანი და სისტემატური ჩართულობა ფინანსურ

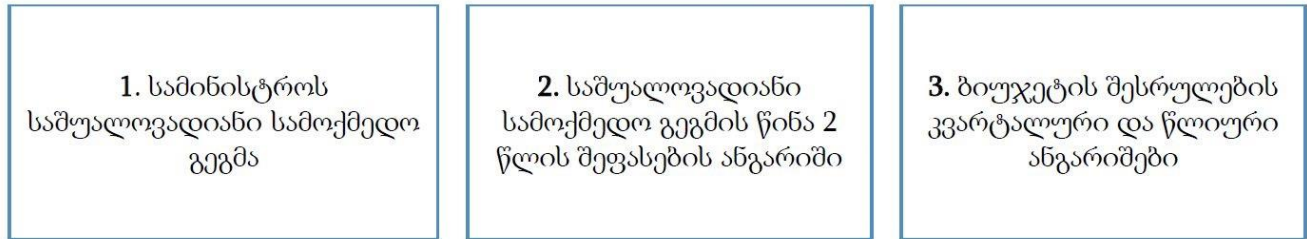
---

<sup>53</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

მართვასა და კონტროლსა და პროგრამულ ბიუჯეტირებასთან დაკავშირებულ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში.<sup>54</sup>

განათლების სამინისტროში არსებული დაგეგმვის და შესრულების დოკუმენტები.

### დაგეგმვისა და შესრულების დოკუმენტები



წყარო: <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

საბიუჯეტო კოდექსის მიხედვით, განათლების სამინისტრო შეიმუშავებს საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმას მომდევნო 4 წლის პერიოდისათვის, რა მიზნითაც განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტი სსიპ-ებისგან და სტრუქტურული ერთეულებისგან ითხოვს შესაბამის ინფორმაციას. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა არის განათლების სამინისტროს შიდა დოკუმენტი, რომელიც მტკიცდება მინისტრის ბრძანებით ყოველი წლის 30 ივნისამდე და შეიცავს შემდეგ კომპონენტებს:

#### 1. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა

პროგრამების/ქვეპროგრამების აღწერა და მიზანი, მომდევნო 4 წლის განმავლობაში განსახორციელებელი ღონისძიებების ჩამონათვალი, ბიუჯეტი, პროგრამის, ქვე-პროგრამის და შესაბამისი ღონისძიებების მოსალოდნელი შედეგები და ინდიკატორები.

#### 2. საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის წინა 2 წლის შეფასების ანგარიში

ფინანსთა სამინისტროს დადგენილების<sup>55</sup> მოთხოვნის საფუძველზე, განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტი სსიპ-ებიდან ითხოვს წინა ორი წლის საშუალოვადიანი

<sup>54</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

<sup>55</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 2 მარტის დადგენილება №107 „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

სამოქმედო გეგმის შეფასებას, რომელშიც მოცემულია მიღწეული შედეგები და შედეგების შეფასების ინდიკატორები.

### 3. ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშები

საბიუჯეტო კოდექსში განსაზღვრულია დამტკიცებული ბიუჯეტისათვის კვარტალური და წლიური შესრულების ანგარიშის წარდგენა. კვარტალური ანგარიშები ფინანსურ ინფორმაციასთან ერთად მოიცავს მხოლოდ განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციას. წლიური ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშის პროგრამულ დანართში მოცემულია პროგრამის ფარგლებში მიღწეული შედეგები, შეფასების ინდიკატორები და განსხვავებული შედეგის მიღების შემთხვევაში, შესაბამისი განმარტება. ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური/წლიური ანგარიშის მომზადების პროცესის კოორდინირებას ახორციელებს განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტი<sup>56</sup>.

სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს შესაბამისი კურატორი მინისტრის მოადგილის ან სხვა დელეგირებული პირის მიერ, რომელიც მუდმივად მიიღებს ინფორმაციას დაქვემდებარებული სსიპ-ის აქტივობების შესახებ იმაში დასარწმუნებლად, რომ სსიპ პასუხობს განსაზღვრულ მიზნებს, საქმიანობის სტანდარტებსა და დროის ლიმიტებს პროდუქტიულად და ეფექტიანად. აღნიშნულის არ არსებობის შემთხვევაში ზემდგომი პირისათვის უცნობი იქნება, როგორ ხორციელდება დელეგირებული პასუხისმგებლობები. ამასთანავე, განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შეფასებისათვის საჭიროა შესაბამისი დაგეგმვის დოკუმენტების არსებობა, რათა მიღწეული მაჩვენებლები შედარდეს დაგეგმილ მაჩვენებლებს. სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგის მექანიზმია ყოველთვიური/კვარტალური და წლიური ანგარიშგება, რომლის მიზანია დაწესებულების ხელმძღვანელის (მინისტრის) ინფორმირება საოპერაციო საქმიანობის შესახებ. აღნიშნული მოთხოვნა განისაზღვრა განათლების სამინისტროში უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობების განაწილების მიზნით 2016 წლის ივნისში გამოცემულ №501 ბრძანებაში, თუმცა იმის გამო, რომ 2017 წელს ბრძანება პრაქტიკაში განხორციელებადი არ იყო, სსიპ-ებს

<sup>56</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisvaldebuleba1.pdf>



აღნიშნული ანგარიშების წარდგენის ვალდებულება განათლების სამინისტროსთან არ ჰქონდათ. ეფექტიანობის აუდიტის პერიოდისთვის განათლების სამინისტროს, შერჩეული სსიპ-ების განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შეფასების შესახებ, ინფორმაცია მიეწოდებოდა მხოლოდ საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის გასული ორი წლის შეფასების და ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური და წლიური ანგარიშების ფარგლებში. ეფექტიანობის აუდიტის შედეგად გამოვლინდა, რომ კვარტალური შესრულების ანგარიშები ვერ იქნება გამოყენებული განათლების სამინისტროს მიერ ხარისხის ცენტრის საქმიანობის და განხორციელებული ღონისძიებების პერიოდული მონიტორინგის საშუალებად. კერძოდ, ბიუჯეტის შესრულების კვარტალური ანგარიშების ფარგლებში შერჩეული სსიპ-ი განათლების სამინისტროს უგზავნის ინფორმაციას განხორციელებული ღონისძიებების შესახებ, თუმცა აღნიშნულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით განათლების სამინისტრო ვერ შეაფასებს რამდენად განახორციელეს შერჩეულმა სსიპ-მა აღნიშნულ პერიოდში დაგეგმილი ყველა ღონისძიება, რადგან სამინისტროსთან არ ხდება პერიოდების მიხედვით გაწერილი დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის გაზიარება.

ერთადერთი დაგეგმვის დოკუმენტი, რომელშიც სსიპ-განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრს დაგეგმილი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა მოეთხოვება, არის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. როგორც საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის ანალიზით გამოვლინდა, სსიპ-ი საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში განსახორციელებელი კონკრეტული ღონისძიებების ნაცვლად წარადგენს ქვეპროგრამის ფარგლებში საქმიანობის ზოგად მიმართულებებს. აღნიშნული გარემოება სსიპ-ის მხრიდან მოსალოდნელია, რადგან სამოქმედო გეგმა არის 4-წლიანი, საშუალოვადიანი პერიოდის და არა მომდევნო 1 წლის დეტალური დაგეგმვის დოკუმენტი, შესაბამისად დოკუმენტის არსებული ფორმატის გათვალისწინებით, 1 წლისთვის კონკრეტული ღონისძიებების წარდგენა პერიოდების (კვარტლის) მითითებით, აღნიშნულ დოკუმენტში ვერ მოხდება. შედეგად, კვარტლის და წლის ბოლოს განათლების სამინისტროს მიეწოდება ინფორმაცია განხორციელებული კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ, როდესაც დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებები პერიოდების (კვარტლების) მიხედვით მასთან არ გაზიარებულა. აღნიშნულის გამო განათლების სამინისტრო

ვერ შეაფასებს სსიპ-ის საქმიანობას. აღსანიშნავია, რომ განათლების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ს შორის შეთანხმება საბიუჯეტო პროგრამის ფარგლებში მომსახურების გაწევის შესახებ მოიცავს განსახორციელებელ აქტივობებზე ინფორმაციას, თუმცა როგორც ზევით აღინიშნა, განათლების სამინისტროში აღნიშნული შეთანხმებები ჯერ გაფორმებული არ არის. იმის გათვალისწინებით, რომ განათლების სამინისტროს ანგარიშგების პრაქტიკაში ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების გარდა სხვა მონიტორინგის ფორმალური მექანიზმი არ არსებობს, ჩნდება საჭიროება, რომ ფინანსთა სამინისტრომ დროულად დაამტკიცოს განათლების სამინისტროს მხრიდან სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგისათვის აუცილებელი ფორმები<sup>57</sup>.

### 3.2 სსიპ-ების მართვის განვითარების ციკლი და კონკურენტუნარიანობა

ორგანიზაციების მრავალგვარობის მიუხედავად, ყველა მათგანი შედგება ადამიანებისგან, რომლებიც ერთიანდებიან აღნიშნულ ორგანიზაციაში წინასწარი დასახული მიზნების მისაღწევად. ამასთან, ყოველ ორგანიზაციას გააჩნია მენეჯმენტი, რომელიც აყალიბებს, მოქმედებაში მოჰყავს და კოორდინაციას უწევს ორგანიზაციის პოტენციალს მის წინაშე მდგომი ამოცანების გადასაჭრელად. მენეჯერის როლი ორგანიზაციაში განსხვავებულია მართვის იერარქიაში მათი ადგილის, შესრულებული ფუნქციების, გადასაწყვეტი ამოცანებისა და სამმართველო საქმიანობის სახეების მიხედვით.

სსიპ-ების მმართველობა წარმოუდგენელია მენეჯერების გარეშე, რადგან მენეჯერები: უზრუნველყოფენ ორგანიზაციის ძირითადი დანიშნულების განხორციელებას; აპროექტებენ ორგანიზაციაში შესასრულებელ ცალკეულ ოპერაციებს და ამყარებენ მათ შორის ურთიერთკავშირს; ამუშავებენ ორგანიზაციულ სტრატეგიებს ცვალებადი გარემოს პირობებში; უზრუნველყოფენ ორგანიზაციების მაკონტროლებელი პიროვნებებისა და დაწესებულებების ინტერესებისადმი ორგანიზაციის საქმიანობის დაქვემდებარებას; ოფიციალურად წარადგენენ

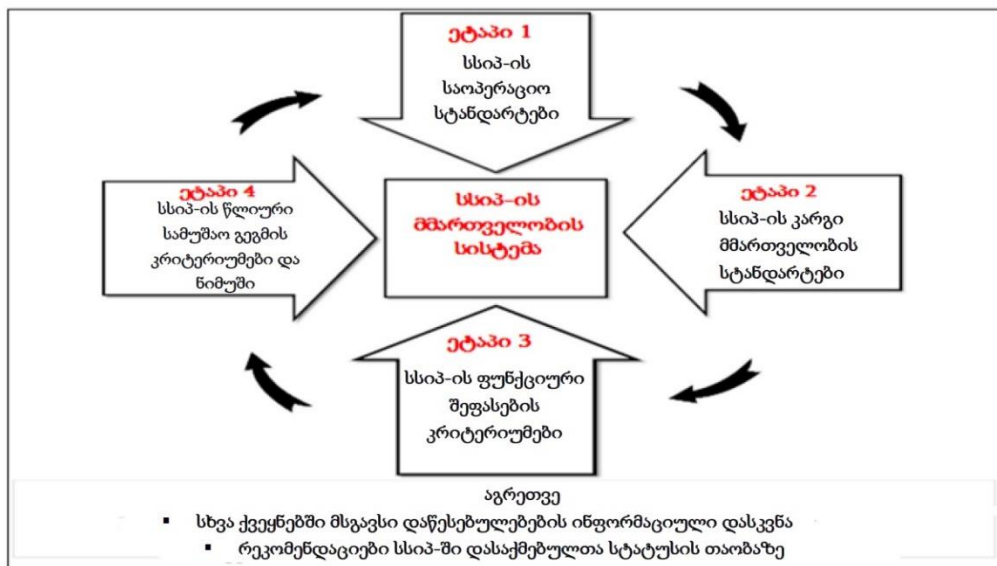
<sup>57</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>

ორგანიზაციებს სხვადასხვა ფორუმებსა და ღონისძიებებზე; ფორმალრად პასუხისმგებელი არიან ორგანიზაციის საქმიანობაზე; წარმოადგენენ ორგანიზაციის ინფორმაციული კავშირულთიერთობების მთავარ რგოლს.

ცხადია, აღნიშნულ საქმიანობას სსიპ-ის თითოეული მენეჯერი ახორციელებს თავისებურად. საქმიანობის დონე მათ მოქმედებებში განსაზღვრულია იმ როლით, რომელსაც ითვალისწინებს მათი თანამდებობა და შესრულებლი ფუნქციები (თანამდებობრივი სტატუსი და უფლებამოსილება).

მართვის მეცნიერების მკვლევარი ჰენრი მინცბერგი, ნაშრომში „მეცნიერული შრომის ბუნება“ (1973 წ.), ორგანიზაციაში მენეჯერთა როლებს სამ ჯგუფად ყოფს: პიროვნებათმორისი, ინფორმაციული და გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებული. აღნიშნული როლების წარმატებით შესასრულებლად სსიპ-ების მენეჯერებს მოეთხოვებათ მართვის სფეროში საერთო განათლება და ცოდნის მაღალი დონე; კომპეტენტურობა ორგანიზაციის საქმიანობის სფეროში; ადმინისტრირების ჩვევები; კოლეგებთან და ქვემდგომ ხელმძღვანელთან თანამშრომლობით დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღებისათვის, დავალებათა სწორად განაწილებისა და შესრულებისათვის სათანადო მმართველობითი სტილის გამომუშავებას; პრაქტიკული გამოცდილებითა და ცოდნით, ეკონომიკური გარემოს ანალიზის საფუძველზე, ორგანიზაციის განვითარების განჭვრეტის უნარი.

სსიპ-ის მმართველობის სისტემის განვითარების ციკლი



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 მიღწევაა შესაძლებელი. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ ასეთ დაწესებულებათა ხელმძღვანელობა საჭიროებს დამოუკიდებლობას პროცესების გაბედულად და ინიციატივიანად სამართავად, აუცილებელია ამ დამოუკიდებლობის ეფექტური მმართველობისა და ანგარიშვალდებულების ჩარჩოში მოქცევა. 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.

კონტროლი უნდა განკუთვნილი იყოს რეგულირებადი გონებრივი შრომისუნარიანობისათვის და არა წესებისა და ნორმების განვითარებისათვის, რომელიც შესაძლოა დამთრგუნველი და მადემოტივირებელი აღმოჩნდეს სამუშაო ძალისათვის.

სსიპ-ების სტრუქტურა განაპირობებს როგორც ამოცანებს, ასევე ამ ამოცანების გადაწყვეტით დაკავებულმა წევრებმა როგორი ურთიერთობები უნდა დაამყარონ ერთმანეთთან ამოცანათა შესრულების პროცესში, იგი თავს ავლენს როგორც კონტროლის სისტემა.

მჭიდრო კონტროლი აუცილებელ იდეალს არ წარმოადგენს. ნებისმიერ კონტროლს აქვს ღირებულება. მჭიდრო კონტროლის განხორციელებისთვის გაღებული ინვესტიციები მაღალი შედეგის გარანტი არ არის. სამუშაო ძალის კონტროლის განხორციელების ერთი გზა არის ისეთი სტრუქტურის დანერგვა, რომელიც გაზრდის მენეჯერთა ხვედრით წილს მომუშავეთა საერთო რაოდენობაში სამუშაო ძალასთან შეფარდებით. ხელმძღვანელის დრო უფრო ძვირად ფასობს და ამიტომ შესაძლებელია ამგვარმა სტრუქტურამ შეზღუდოს შემოქმედებითობა წახალისების ნაცვლად. ამის გამო სსიპ-ს უხდება გაიანგარიშოს, რა დაუჯდება კონტროლის მექანიზმში ინვესტირება.

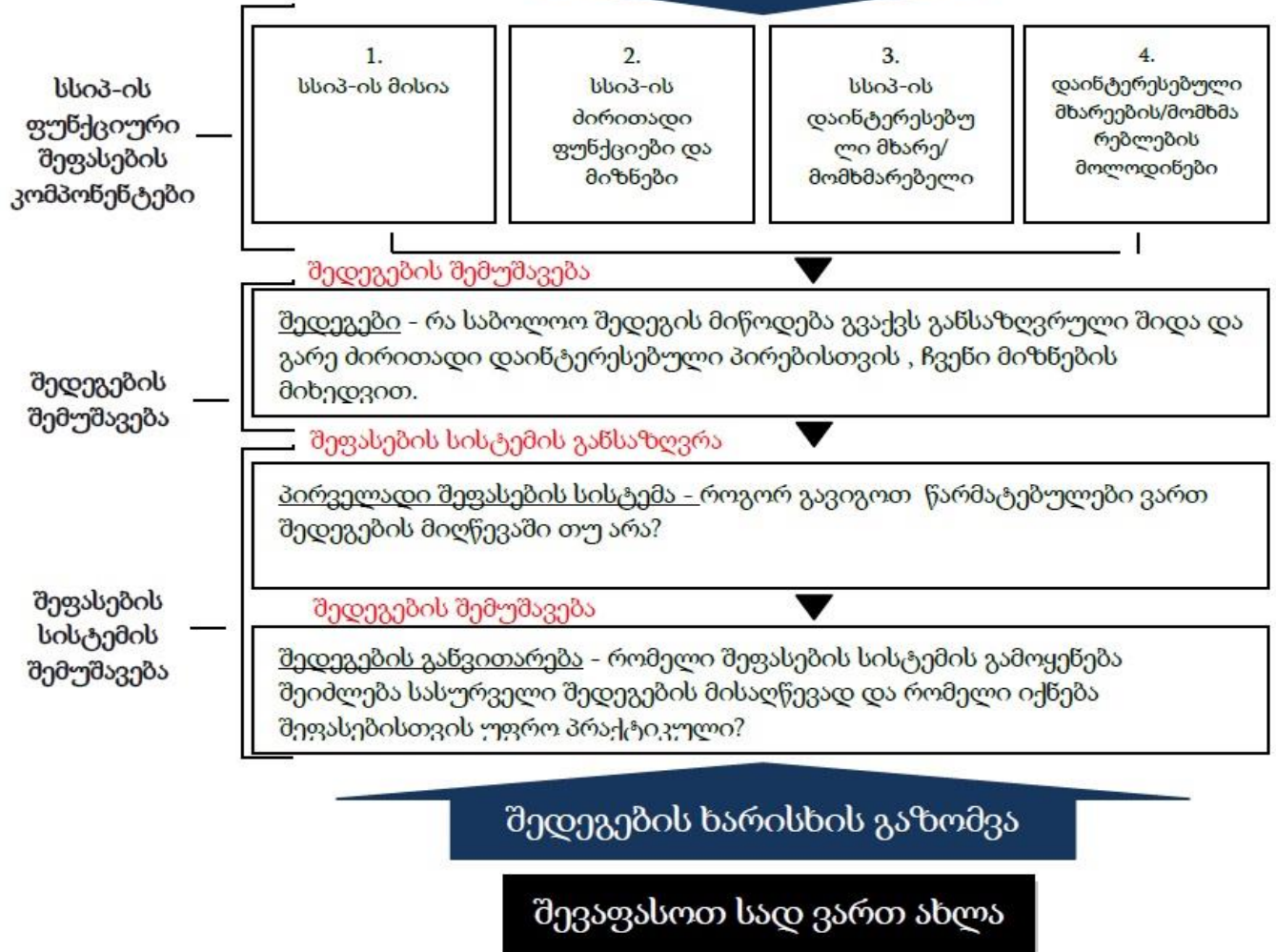
არსებობს ორგანიზაციული იურისდიქციის რამდენიმე ასპექტი: სექტორალური (დარგობრივი) იურისდიქცია გულისხმობს ამა თუ იმ დარგის, საზოგადოებრივი ცხოვრების განსაზღვრული სფეროების მიხედვით უფლებამოსილებების დადგენასა და გამიჯვნას. მაგ., სოფლის მეურნეობის საკითხების გადაწყვეტა სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტროს ეკისრება, განათლების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება კი საქართველოს განათლების სამინისტროს კომპეტენციაა. დარგების მიხედვით უფლებამოსილებების გამიჯვნა ხელს უწყობს ამა თუ იმ დარგში ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის გატარებას. ტერიტორიული იურისდიქცია გულისხმობს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებების მხოლოდ გარკვეულ ტერიტორიაზე განხორციელების შესაძლებლობას. მაგ. ქარელის რაიონის განათლების განყოფილების იურისდიქცია მხოლოდ ქარელის რაიონის ტერიტორიაზე ვრცელდება და იგი ვერ ჩაერევა ქ. ზუგდიდში განათლების საკითხების გადაწყვეტაში. ორგანიზაციულ იურისდიქციას აქვს იერარქიული განზომილებაც, რაც იმას ნიშნავს, რომ უფლებამოსილებები ადმინისტრაციულ ორგანოში გადანაწილებულია ზემდგომ და ქვემდგომ დონეებს შორის. ქვესტრუქტურას უფლება არა აქვს, გადაწყვიტოს ის საკითხები, რაც კანონმდებლობით ზემდგომის გადასაწყვეტია. მაგ. სამინისტროს დეპარტამენტის ხელმძღვანელი ვერ გამოსცემს ისეთ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს, რაც მინისტრმა უნდა გამოსცეს<sup>58</sup>.

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 დიაგრამაშია მოცემული, განმარტებულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შეფასების კომპონენტები.

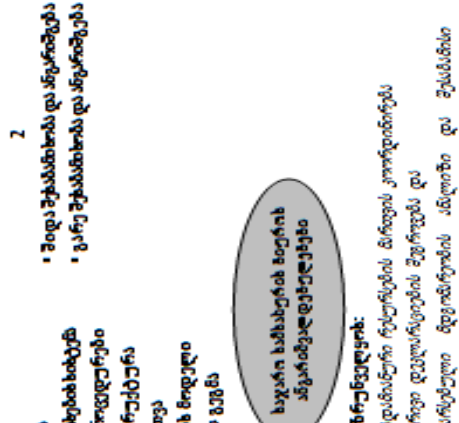
---

<sup>58</sup> ადგიშვილი ზ., „საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004.

## სსიპ-ის ფუნქციური შეფასების კომპონენტები



წყარო: [http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06\\_.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06_.pdf)

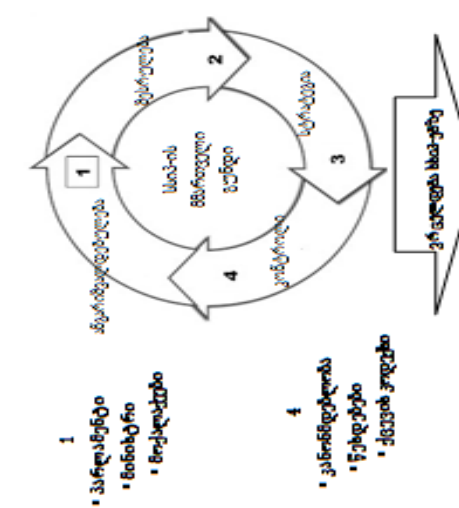


- 2
- შიდა ურთიერთობები და ანგარიშები
  - გარე ურთიერთობები და ანგარიშები

საჯარი სამსახურის ხეობის ანგარიშგაღმდებელი

ანგარიშგაღმდებელი ურთიერთობები:

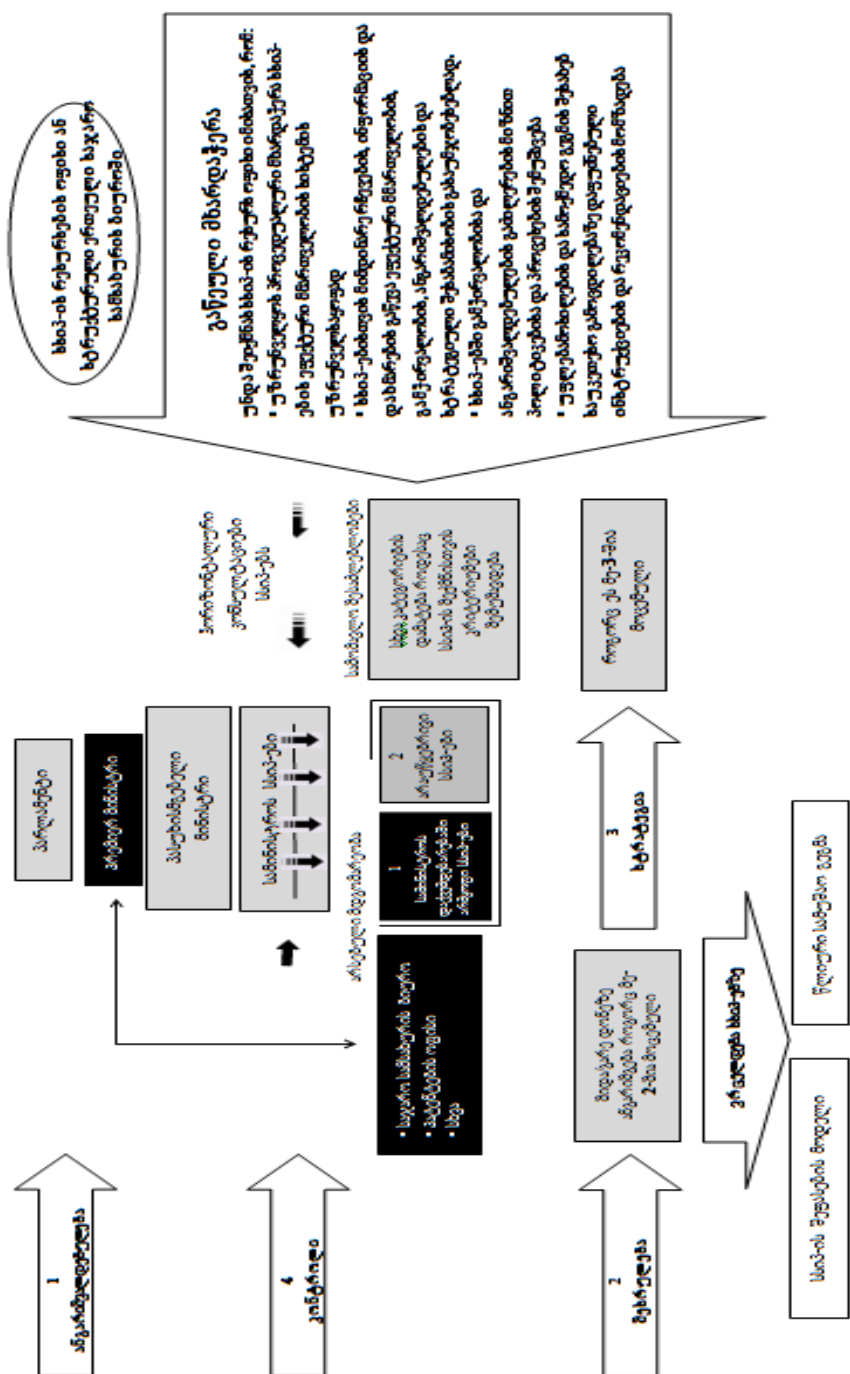
- სახელმწიფო უწყებებში ადმინისტრაციული რეორგანიზაციის მართვის კოორდინირება
- საჯარი მოხელეთა კონტროლი და აღმასრულებლის მუშაობის და
- საჯარი სამსახურში არსებული დეფორმაციების ამოღობა და შესაბამისი საკანონმდებლო რეკომენდაციების წარდგენა



- 3
- ხედავ და ნიხა
  - სახელმწიფო უწყებების მუშაობის ხიხება
  - მუშაობის პირობების და პროცედურების
  - ინფორმაციის მართვა
  - ურთიერთობების მართვა
  - წლიური სახელმწიფო მუშაობის მართვა

ანგარიშგაღმდებელი ურთიერთობები:

- სახელმწიფო უწყებებში ადმინისტრაციული რეორგანიზაციის მართვის კოორდინირება
- საჯარი მოხელეთა კონტროლი და აღმასრულებლის მუშაობის და
- საჯარი სამსახურში არსებული დეფორმაციების ამოღობა და შესაბამისი საკანონმდებლო რეკომენდაციების წარდგენა



1 ანგარიშგაღმდებელი

4 კონტროლი

2 მართვა

3 ხედავ და ნიხა

წყარო: [http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06\\_.pdf](http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06_.pdf)

სახელმწიფო კონტროლის ქვეშ იგულისხმება განხორციელებული საქმიანობის კანონიერების, მიზანშეწონილობის, ეფექტიანობისა და საფინანსოეკონომიკური საქმიანობის ზედამხედველობა. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანო უფლებამოსილია, კანონიერების ან მიზანშეწონილობის საფუძველზე შეაჩეროს ან გააუქმოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ნებისმიერი სამართლებრივი აქტი. სახელმწიფო კონტროლის ეფექტურად განხორციელების უზრუნველსაყოფად კანონი ადგენს, რომ სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელ ორგანოს ხელი მიუწვდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ყველა აუცილებელ დოკუმენტაციაზე. სახელმწიფო კონტროლი გარკვეული გადაწყვეტილების მისაღებად სახელმწიფო კონტროლი განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობის არსებობასაც გულისხმობს. კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს თანხმობის გარეშე დაუშვებელია უძრავი ქონების შეძენა, დატვირთვა ან გასხვისება; სესხის აღება; თავდებობა; საშტატო განრიგის და ხელფასის განსაზღვრა; აგრეთვე, სხვა ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ყოველდღიურ საქმიანობას სცილდება. უფრო მეტიც, სესხის აღება ან თავდებობა შეუძლებელია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს თანხმობის გარეშე. ეს მოთხოვნა მნიშვნელოვნად ამცირებს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დამოუკიდებლობის ხარისხს, თუმცა კანონში ასეთი დებულების აუცილებლობას განაპირობებს სახელმწიფოს ინტერესების დაცვა. ამავე დროს, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აქვს სამართლებრივი დაცვის მექანიზმიც<sup>59</sup>.

2017 წელს ფინანსთა სამინისტრომ შეიმუშავა ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქცია<sup>60</sup>, რომლის მიზანია დაწესებულების შიგნით როლებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება, მიზნების განსაზღვრა ზემდგომი ხელმძღვანელის მიერ და ეფექტიანი ანგარიშგების სისტემის ჩამოყალიბება, რის შედეგადაც ცალკეული პროგრამის შედეგიანობის შესახებ სანდო ინფორმაცია მიეწოდება ხელმძღვანელს<sup>61</sup>. 2017 წლის მონაცემებით,

<sup>59</sup> ადგიშვილი ზ., „საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004.

<sup>60</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“.

<sup>61</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №512 განკარგულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია“.

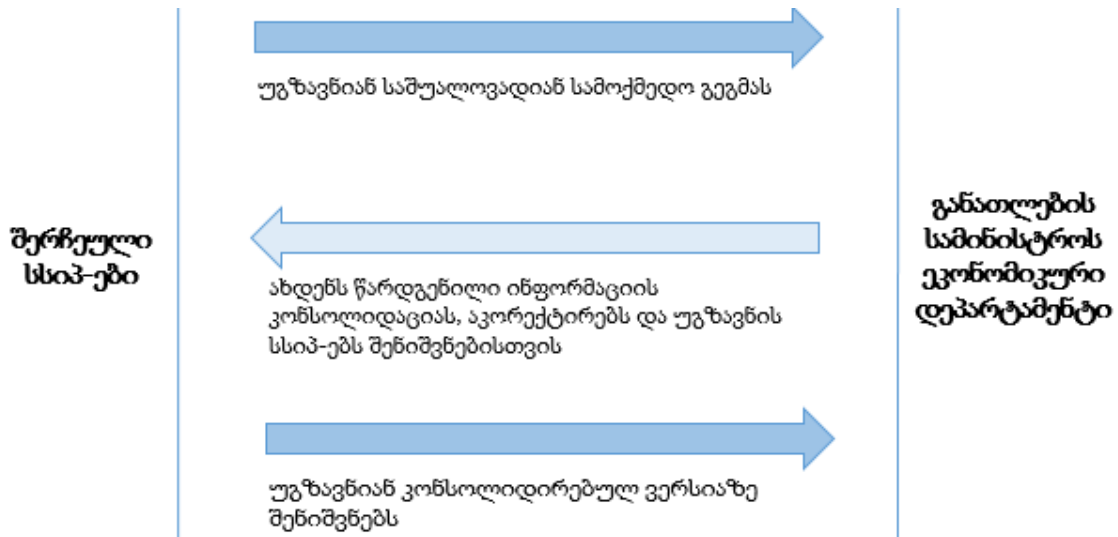


განათლების სამინისტროების მიერ 95 პროგრამა ხორციელდება, რომელთა ჯამურმა ბიუჯეტმა 9 მილიარდ ლარამდე შეადგინა. აღნიშნული პროგრამები წინასწარ დაგეგმილი საბოლოო შედეგის მისაღწევად არის შემუშავებული და თავისი როლი აკისრია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ განვითარებასა და მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლებაში. შესაბამისად, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება იმას, თუ რამდენად შედეგიანად იხარჯება არსებული რესურსი.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით, საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში საჭიროა ჩართული იყოს სსიპ-ის/სამინისტროს მაღალი და საშუალო რგოლის მენეჯმენტი, რომელიც ზუსტად ხედავს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს შესაბამისი მიმართულებით არსებული ერთიანი პოლიტიკის კონტექსტში. სსიპ-ების ზედამხედველი პირების ბიუჯეტის მომზადების პროცესში ჩართულობას ხაზს უსვამს ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციაც.

პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის რეკომენდაციის მიხედვით, განათლების სამინისტრომ მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში ჩართვის მიზნით, შექმნა სამუშაო ჯგუფი. თუმცა, განათლების სამინისტროში საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის მომზადების პროცესის შეფასებით გამოვლინდა, რომ შერჩეულ სსიპ-ს დოკუმენტის შემუშავების პროცესში უმეტესად კომუნიკაცია აქვთ განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან, ხოლო სსიპ-ების ზედამხედველი პირები ფორმალურად სამუშაო ჯგუფის ფორმატში, დამტკიცებამდე 3 დღით ადრე ერთვებიან. განათლების სამინისტროს განცხადებით, დაგეგმვის ეტაპზე დოკუმენტის შინაარსობრივ ნაწილზე არაფორმალური სახით ინტენსიური კომუნიკაცია ხორციელდება სსიპ-ებსა და მათ ზედამხედველ პირებს შორის.

სქემა: საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში შერჩეული სსიპ-ებისა და განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის ჩართულობა

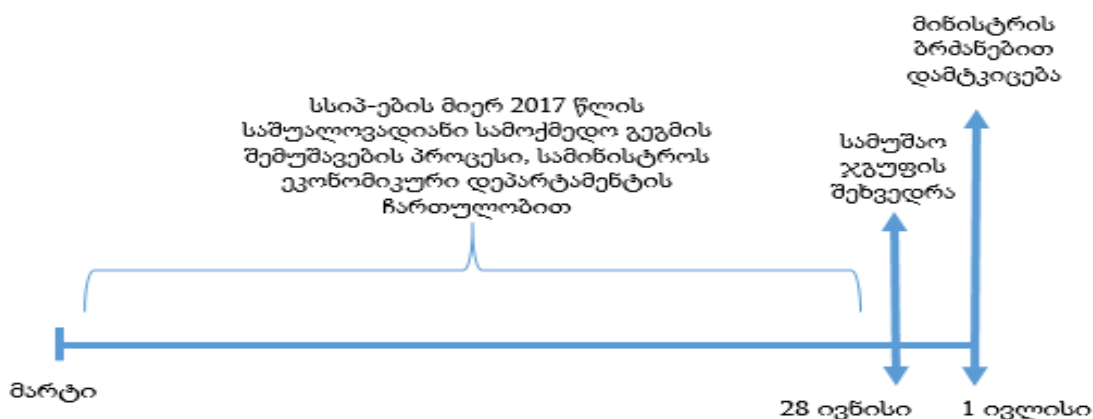


წყარო: <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

**საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში შერჩეული სსიპ-ებისა და განათლების სამინისტროს ეკონომიკური დეპარტამენტის ჩართულობა**

როგორც სქემიდან ჩანს, შერჩეული სსიპ-ები სამინისტროს მოსალოდნელ შედეგებსა და შეფასების ინდიკატორებზე ინფორმაციას პირდაპირ განათლების სამინისტრო ეკონომიკურ დეპარტამენტს აწვდიან, რომელიც მისი კომპეტენციის ფარგლებში არ არის ვალდებული დეტალურად იცნობდეს სსიპ-ის საქმიანობის სპეციფიკას, მის მიზნებს, რათა შეაფასოს მათ მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია მისაღწევი შედეგებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების შესახებ. განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან კოორდინაციის შემდეგ სამუშაო ჯგუფი განიხილავს საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის კონსოლიდირებულ ვერსიას. 2017 წლის საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამუშაო ჯგუფის შეხვედრა ფორმალურად გაიმართა გეგმის დამტკიცებამდე მხოლოდ 3 დღით ადრე.

სქემა: სამუშაო ჯგუფის ჩართულობა



წყარო: <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

ხარისხის ცენტრის ზედამხედველი პირების საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაზე რეაგირების ერთადერთი ამსახველი დოკუმენტაცია არის ზემოთ მოცემულ სქემაში წარმოდგენილი სამუშაო ჯგუფის შეხვედრის ოქმი, რომლის მიხედვით, შერჩეულ სსიპ-ებს დაევალებათ წარმოდგენილი შეფასების ინდიკატორების ერთი სამუშაო დღის ვადაში უკეთ ჩამოყალიბება და წარდგენა კვლავ განათლების სამინისტროს ეკონომიკურ დეპარტამენტთან. საკითხის მნიშვნელობისა და საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის მოცულობის გათვალისწინებით, 1-დღიანი ვადა არ აღმოჩნდა საკმარისი საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში წარმოდგენილი ინფორმაციის გასაუმჯობესებლად, რადგან, როგორც აუდიტის ჯგუფის მიერ ჩატარებული ანალიზიდან გამოვლინდა, სსიპ-ის მიერ შემუშავებული სამოქმედო გეგმები ვერ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნებს<sup>62</sup>.

ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია ნათლად იყოს განსაზღვრული სსიპ-ის მიერ მისაღწევი შედეგები და განსახორციელებელი ღონისძიებები, რათა ზედამხედველმა პირმა ანგარიშგების ღონისძიებებით შეაფასოს მიღწეული შედეგები, შეძლოს საქმიანობის პროცესში გამოწვევების დროული იდენტიფიცირება და პრობლემების აღმოფხვრა. პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით, პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგები ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ნათლად და კონკრეტულად, ხოლო შესრულების ინდიკატორები

<sup>62</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

უნდა იყოს კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგის შესაბამისი და დროში გაწერილი. აგრეთვე, სასურველია, რაოდენობრივ ინდიკატორთან ერთად ხარისხობრივი ინდიკატორის წარმოდგენაც, რათა სრულად გაიზომოს მიღწეული შედეგები. ამასთანავე, მეთოდოლოგიის მიხედვით, სამოქმედო გეგმები განსხვავებით სტრატეგიისგან, უნდა ქმნიდეს არა ზოგად ჩარჩოს, არამედ უნდა განსაზღვრავდეს კონკრეტულ ღონისძიებებს. აუდიტის ჯგუფმა გააანალიზა ხარისხის ცენტრის მიერ შემუშავებული 2017-2020 წლების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმა. კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზები შეჯამებულია ქვემოთ: ხარისხის ცენტრი საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ცენტრის 3 შედეგიდან ერთ-ერთ ძირითად შედეგზე წარმოდგენილია 10 შეფასების ინდიკატორი, საიდანაც 7 არ აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიით განსაზღვრულ SMART კრიტერიუმებს. ამასთანავე, 3-ვე შედეგისთვის წარმოდგენილი 12 ინდიკატორიდან არც ერთი არ არის ხარისხობრივი(მაგალითად, შეფასების ინდიკატორი: „ავტორიზაცია-აკრედიტაციის მიმდინარე პროცესების ანალიზი, საჭიროებების დადგენა და სრულყოფის მიზნით კონკრეტული ღონისძიებების დაგეგმვა“ წარმოადგენს ღონისძიებას და არა შედეგის შეფასების ინდიკატორს, შესაბამისად, წლის ბოლოს ვერ გაზომავს სსიპ-ის საქმიანობის შედეგს).

ზემოთ მოცემული ხარვეზები წლის ბოლოს აფერხებს სსიპ-ის ზედამხედველი პირების მიერ მიღწეული შედეგების შეფასებასა და საჭირო ცვლილებების დაგეგმვას. იმის გათვალისწინებით, რომ პროგრამული ბიუჯეტირება საქართველოში ჯერ კიდევ დანერგვის პროცესშია და მისი დანერგვის პროცესი კომპლექსური და დროში გაწელილია, მნიშვნელოვანია ფინანსთა სამინისტროს შემუშავებული ჰქონდეს მექანიზმები, რომლებიც ხელს შეუწყობს სსიპ-ს მისაღწევი შედეგებისა და ინდიკატორების სათანადო ხარისხით მომზადებაში. პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის და ფინანსური მართვისა და კონტროლის ინსტრუქციის მიხედვით საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შემუშავების პროცესში აუცილებელია სამინისტროს/სსიპ-ის მაღალი რგოლის მენეჯმენტის ჩართვა. აღნიშნულ პირებს შესაძლოა წარმოადგენდნენ სსიპ-ის ხელმძღვანელები, კურატორი მინისტრის მოადგილე/მინისტრი ან პირი/დეპარტამენტი, რომელზეც იქნება დელეგირებული სსიპ-ის მიერ წარდგენილი ინფორმაციის ხარისხის გაუმჯობესება. შესაბამისად, ფინანსთა სამინისტროს ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში მონაწილეობას უნდა იღებდეს

პოლიტიკის განმსაზღვრელი პირები და არა მხოლოდ განათლების სამინისტროს/სსიპ-ის ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები. აღსანიშნავია, რომ აუდიტის პერიოდში ფინანსთა სამინისტროს არ ჰქონდა განსაზღვრული განათლების სამინისტროებიდან/სსიპ-იდან მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტის (სსიპ-ში შესაბამისი საქმიანობის მიმართულებით პასუხისმგებელი პირები, სსიპ-ის ხელმძღვანელი, შესაბამის სამინისტროში მათი ზედამხედველი პირები) ჩართულობა დაგეგმვის დოკუმენტებში წარმოდგენილი შედეგებისა და ინდიკატორების ხარისხის გაუმჯობესების მიზნით გამართულ სამუშაო შეხვედრებსა და ტრენინგებში. ფინანსთა სამინისტროს განცხადებით, განათლების სამინისტროებში სამუშაო შეხვედრები და ტრენინგები რეფორმების დანერგვის მიზნით ტარდება ყოველწლიურად და იმ გადაწყვეტილებას, თუ ვინ ჩაერთვება სამუშაო შეხვედრასა თუ ტრენინგში, იღებს თავად განათლების სამინისტრო ფინანსთა სამინისტროს მიერ განსაზღვრული კვოტის ფარგლებში ტრენინგის/სამუშაო შეხვედრის ფორმატის გათვალისწინებით. აუდიტის შესწავლის შედეგად გამოვლინდა, რომ განათლების სამინისტროდან სამუშაო შეხვედრებსა და ტრენინგებში უმეტესად ჩართული არიან განათლების სამინისტროს/სსიპ-ების ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები და არა სამინისტროს/სსიპ-ების მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტი, რომელთა პასუხისმგებლობაც არის შედეგებისა და ინდიკატორების შემუშავება. აღნიშნული გარემოებები შეაფერხებს სსიპ-ის მიერ უკეთესი ხარისხის ინფორმაციის მომზადებას, ხოლო ზედამხედველი პირების მხრიდან წარდგენილი ინფორმაციის ხარისხის გაუმჯობესებას<sup>63</sup>.

### 3.3 სსიპ-ების ეფექტიანი მართვის გავლენა საქართველოს ეკონომიკურ ზრდაზე

ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკაში არსებობს გარკვეული ურთიერთდამოკიდებულებები და ურთიერთკავშირები ეკონომიკურ მოვლენებსა და მენეჯერულ პროცესებს შორის. გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების ეკონომიკაში ერთ-ერთ ფუნდამენტურ საკითხს

<sup>63</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

წარმოადგენს ურთიერთდამოკიდებულება ქვეყანაში ფუნქციონირებად საჯარო სამართლის პირებსა და ეკონომიკურ ზრდას შორის. პოსტსაბჭოურ სივრცეში საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლამ ცხოვრების წინა პლანზე წამოწია აღნიშნული ურთიერთკავშირების თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობის კვლევა, რადგან ამ საკითხში მენეჯმენტის ეფექტიანობის როლის შესახებ მიუხედავად პრობლემის აქტუალურობისა ჯერ კიდევ არ არის ჩამოყალიბებული ერთიანი მიდგომა.

ეკონომიკური ზრდა განსაზღვრავს ცალკეული ქვეყნების ცხოვრების დონეს დროის სხვადასხვა პერიოდში და გვიჩვენებს ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკურ პროგრესს, განვითარებას. რა თქმა უნდა ეკონომიკური ზრდა თავისი შინაარსით არის დინამიური, ცვალებადი მაჩვენებელი და ის არათანაბარია და განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. რაც უფრო მეტი საქონლისა და მომსახურების წარმოებაა ქვეყანაში მით უფრო მეტია ცხოვრების დონე და მეტია ეკონომიკური ზრდის ტემპიც. ეკონომიკურ ზრდა, როგორც ერთ-ერთი სინთეზური მაჩვენებელი ასახავს არსებული ყველა სახის რესურსის მაქსიმალურად ეფექტიან გამოყენებას. ამ პროცესის საერთაშორისო ორგანიზაციების მხრიდან აღიარებისა და საერთაშორისო რეიტინგებში ასახვისთვის კი არანაკლებ მნიშვნელოვანია საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ეფექტიანი ფუნქციონირების შედეგად მიღებულ დადებით საერთაშორისო შეფასებები.

ფაქტიურად სსიპ-ების ეფექტიანად მართვის განმსაზღვრელ ფაქტორს მენეჯერული ეთიკა ასრულებს. იგი ამალღებს როგორც საზოგადოების ცნობიერების დონეს ასევე, სსიპ-ების მენეჯმენტის კოორდინაციას. არსებულ საზოგადოებაში დამკვიდრებული ეთიკური ნორმები საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ უფრო მეტი ნდობა გამოიჩინონ, ვიდრე სხვა იურიდიული სტატუსის მქონე სუბიექტებს. უკვე არსებული ფორმალური შეზღუდვები, წესები და ინსტიტუტები წარმოიქმნებიან უკვე არსებული არაფორმალური წესების საფუძველზე. ფორმალური წესების სტრუქტურაში ძირითადად შემდეგი მახასიათებლები გამოიყოფა: სახელმწიფო ინსტიტუტები; ბიზნეს ინსტიტუტები; სისტემის მონაწილეები.

## დასკვნა

მენეჯმენტზე უპირატესად საუბრობდნენ ბიზნესთან დაკავშირებული ორგანიზაციების მართვისას, თუმცა ამჟამად აღარავინ დავობს, რომ სახელმწიფო, საზოგადოებრივი და არაკომერციული ორგანიზაციები ისევე უნდა იყენებდნენ მენეჯმენტის პრინციპებსა და მეთოდებს, როგორც კომერციული ორგანიზაციები. ბიზნესის მართვისას გამოიყენება ტერმინი ბიზნესის მენეჯმენტი, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი მართვისას სახელმწიფო ან საჯარო ადმინისტრირება. თუმცა ზემოთაღნიშნულ დაყოფას არ აქვს პრინციპული მნიშვნელობა, რადგან მენეჯმენტი უკვე განიხილება მეცნიერული მართვის ფილოსოფიად, როგორც კომერციული, ასევე არაკომერციული ორგანიზაციებისთვის, რომ აღარაფერი ვთქვათ სახელმწიფო ორგანიზაცია-დაწესებულებებზე.

უფლებამოსილებათა სწორი გადანაწილება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ადმინისტრაციის ეფექტური ფუნქციონირების წინპირობაა. ის უზრუნველყოფს ადგილობრივი პრობლემების უკეთ გააზრებას, მოქნილს და სწრაფს ხდის ადმინისტრაციული ორგანოს ფუნქციონირებას. სწორედ ამიტომ ცენტრალური ადმინისტრაციული დაწესებულებები ცდილობენ, უფლებამოსილებები გადასცენ ადგილებზე მოქმედ საკუთარ ქვესტრუქტურებს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის/მმართველობის ორგანოებს.

რეკომენდაციის სახით შეიძლება ითქვას, რომ კერძო ორგანიზაციების მსგავსად, სსიპ-ების მენეჯერებმა მეტი ძალისხმევა უნდა მიმართონ ეფექტიანობის ამაღლებისკენ და კონკურენტუნარიანობის მიღწევასკენ, რისთვისაც მათ მოეთხოვებათ მეტი ძალისხმევა მიმართონ ორგანიზაციული რესურსის ეფექტიანად გამოყენებისკენ და ამის საფუძველზე მიაღწიონ დასახულ მიზნებს.

სწორედ ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია შესრულდეს სსიპ-ის ეფექტიანი მართვის აუცილებელი პირობები:

1. სსიპ-ის საჯარო პოლიტიკის მიზნები უნდა წარმოადგენდეს მისიის, საქმიანობის შეფასების და სამუშაო გეგმის საფუძველს.
2. მისია, ხედვა და მიზნები გარკვევით უნდა იქნას განსაზღვრული ზედა დონეზე გრძელვადიან პერიოდზე გათვლით.

3. სტრატეგიული, ბიზნეს და ინდივიდუალური გეგმების განმარტება და კომუნიკაცია უნდა მოხდეს შიდა დონეზე (ჰორიზონტალურად და ვერტიკალურად).
4. საზომების(შეფასების სისტემის)პრიორიტეტები უნდა განისაზღვროს და მათი საბოლოო სია ჩამოყალიბდეს
5. შედეგების ანგარიში მინისტრის გავლით რეგულარულად უნდა წარედგინოს პარლამენტს და იგი გამოყენებულ იქნას სსიპ-ის საქმიანობის მონიტორინგისთვის.
6. შედეგების ანგარიში რეგულარულად უნდა წარედგინოს საზოგადოებას (დაინტერესებულ პირებს).
7. იმ მიზნით, რომ შეიქმნას საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ს შორის ანგარიშვალდებულების ფორმალური მექანიზმები და გაუმჯობესდეს ანგარიშვალდებულების პროცესის ხარისხი, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს სსიპ-ის საქმიანობის დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებისა და მონიტორინგის პროცესებში მონაწილე სსიპ-ის ზედამხედველი პირების ჩართულობის დოკუმენტირება და სათანადოდ განსაზღვროს მათი როლები და პასუხისმგებლობები პროცესის თითოეულ ეტაპზე.
8. იმ მიზნის მისაღწევად, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაგეგმვის დოკუმენტები წარმოადგენდეს ქმედით დოკუმენტებს და მუდმივად უმჯობესდებოდეს მათში წარმოდგენილი შედეგებისა და ინდიკატორების ხარისხი, საჭიროა გააძლიეროს სათანადო ღონისძიებები (მაგალითად, ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები და ა.შ.) უშუალოდ სსიპ-ის/განათლების სამინისტროების მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტთან;
9. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს სსიპ-ების/სამინისტროს მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯერების ეფექტიანი და სისტემატური ჩართულობა მართვასა და კონტროლს ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში. მნიშვნელოვანია, რომ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრებში ჩართული პირები არ იყვნენ მხოლოდ ეკონომიკური დეპარტამენტის წარმომადგენლები. აქ უნდა შედიოდნენ ის პირები, რომელთა უშუალო პასუხისმგებლობაა ქვეპროგრამების



ფარგლებში მისაღწევი შედეგების, ინდიკატორებისა და განსახორციელებელი ღონისძიებების განსაზღვრა;

10. იმისთვის, რომ განათლების სამინისტროს ჰქონდეს სსიპ-ის საქმიანობის პერიოდული მონიტორინგისთვის საჭირო მექანიზმი, საჭიროა საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ დაამტკიცოს სსიპ-ის მიერ სამინისტროსთან წარსადგენი ანგარიშგების ფორმები. აღნიშნულმა ფორმებმა უნდა უზრუნველყოს განათლების სამინისტროს მიერ სსიპ-ის განხორციელებული ღონისძიებებისა და მიღწეული შედეგების შედარება დაგეგმილ მაჩვენებელთან და არსებული განსხვავებების გამოვლენა;
11. სსიპ-ების საქმიანობაში არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების მიზნით, საჭიროა სამინისტრომ მოსთხოვოს სსიპ-ებს დაგეგმვის ეტაპზე კონკრეტული განსახორციელებელი ღონისძიებების წარდგენა ვადების მითითებით და უზრუნველყოს შესრულების სტატუსის შემდგომი მონიტორინგი სამინისტროს მიერ გაწერილი ფორმალური მექანიზმებით. აღნიშნული შესაძლებელია განხორციელდეს „მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის“ მოთხოვნების შექმნით.
12. იმ მიზნის მისაღწევად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების საქმიანობაში იდენტიფიცირებულ გამოწვევებზე სათანადო რეაგირება და გაუმჯობესების გზების დასახვა, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრომ უნდა განსაზღვროს სსიპ-ების ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების განხილვისა და მათთან ეფექტიანი უკუკავშირის მექანიზმები;
13. იმისთვის, რომ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს მხრიდან დაისახოს სსიპ-ების საქმიანობის გაუმჯობესების გზები, საჭიროა სამინისტროში არსებობდეს გაწერილი და სავალდებულო მექანიზმი, რომელიც უზრუნველყოფს ზედამხედველი პირების მიერ სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშების შეფასებით გამოწვევების იდენტიფიცირებას (მაგალითად, იმ მიზეზების იდენტიფიცირებას, თუ რა ახდენს გავლენას დაგეგმილსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს/შედეგებს შორის არსებულ განსხვავებებზე), იდენტიფიცირებულ

გამოწვევებზე სსიპ-ებთან შესაბამის უკუკავშირს და მომდევნო წლის დაგეგმვის პროცესში გათვალისწინებას<sup>64</sup>.

14. პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მიხედვით საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმის შედგენისას აუცილებელია პროცესში ჩართული იყოს განათლების სამინისტროს/უწყების მაღალი რგოლის მენეჯმენტი, რომელიც ხედავს სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს, შესაბამისი მიმართულებით არსებული ერთიანი პოლიტიკის კონტექსტში<sup>65</sup>; პროგრამების/ქვეპროგრამების შედეგები ჩამოყალიბებული უნდა იყოს ნათლად და კონკრეტულად, ხოლო შესრულების ინდიკატორები უნდა იყოს კონკრეტული, გაზომვადი, მიღწევადი, შედეგის შესაბამისი და დროში გაწერილი. ამასთანავე, რაოდენობრივ ინდიკატორთან ერთად სასურველია პროგრამა მოიცავდეს ხარისხობრივი შეფასების ინდიკატორსაც; მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად შესრულდა ის, რაც დაიგეგმა. შეფასებისა და ანგარიშების პირველადი დანიშნულებაა გაანალიზდეს, რა ახდენს გავლენას გეგმებსა და ფაქტობრივად განხორციელებულ ღონისძიებებს შორის არსებულ განსხვავებებზე, პრობლემა წარმოიშვება დაგეგმვის თუ განხორციელების ეტაპებზე და რა შეიძლება გაკეთდეს აღნიშნულის გამოსწორების მიზნით.

15. ბიუჯეტი განათლების სამინისტროში უნდა მომზადდეს მის დაქვემდებარებაში არსებული სსიპ-ების, სსიპ-ების ზედამხედველი პირების და განათლების სამინისტროების ეკონომიკური დეპარტამენტის უშუალო ჩართულობით, პროგრამის მიზნებისა და ამოცანების შესაბამისად<sup>66</sup>; სსიპ-ის ზედამხედველი პირი პასუხისმგებელია პროგრამის/ქვეპროგრამის მართვაზე - მიზნების შესრულებაზე, მონიტორინგსა და ინფორმაციის კონსოლიდაციაზე; ბიუჯეტის მაჩვენებლებისა და პროგრამის მიზნების შესაძლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში დაუყოვნებლივ უნდა მოხდეს მიზეზების იდენტიფიცირება და ანალიზი.

<sup>64</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

<sup>65</sup> საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის ბრძანება №385 „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე“.

<sup>66</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის დადგენილება №133 „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“

16. მაკონტროლებელმა სამინისტრომ მუდმივად უნდა მიიღოს ინფორმაცია დაქვემდებარებული სსიპ-ის აქტივობების შესახებ იმაში დასარწმუნებლად, რომ სსიპ პასუხობს განსაზღვრულ მიზნებს, საქმიანობის სტანდარტებსა და დროის ლიმიტებს პროდუქტიულად და ეფექტიანად. აღნიშნულის არარსებობის შემთხვევაში ზემდგომი პირისათვის უცნობი იქნება, როგორ სრულდება დელეგირებული პასუხისმგებლობები; სსიპ-ების საქმიანობის მონიტორინგი უნდა განხორციელდეს შესაბამისი კურატორი მინისტრის მოადგილის ან სხვა დელეგირებული პირის მიერ. აღნიშნულ პირთან თავი უნდა მოიყაროს მონიტორინგის შედეგად გამოვლენილმა პრობლემებმა თუ შესათანხმებელმა ცვლილებებმა, რის შედეგადაც გაიცემა რეკომენდაციები იმ საოპერაციო თუ სტრატეგიულ საკითხებში, რომელიც ეხება სსიპ-ის საქმიანობას და მის შედეგებს<sup>67</sup>.
17. იმ მიზნით, რომ გაუმჯობესდეს ანგარიშვალდებულების პროცესის ხარისხი, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ უნდა უზრუნველყოს სსიპ-ების საქმიანობის დაგეგმვის დოკუმენტების მომზადებისა და მონიტორინგის პროცესებში მონაწილე სსიპ-ების ზედამხედველი პირების ჩართულობის დოკუმენტირება და სათანადოდ განსაზღვროს მათი როლები და პასუხისმგებლობები პროცესის თითოეულ ეტაპზე.
18. ანგარიშვალდებულების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია ნათლად იყოს განსაზღვრული სსიპ-ის მიერ მისაღწევი შედეგები და განსახორციელებელი ღონისძიებები, რათა ზედამხედველმა პირმა ანგარიშგების ღონისძიებებით შეაფასოს მიღწეული შედეგები, შეძლოს საქმიანობის პროცესში გამოწვევების დროული იდენტიფიცირება და პრობლემების აღმოფხვრა.
19. შემუშავებულ საშუალოვადიან სამოქმედო გეგმაში ასახული მისაღწევი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები უნდა აკმაყოფილებს პროგრამული ბიუჯეტის მეთოდოლოგიის მოთხოვნებს.
20. სამინისტროს უნდა ჰქონდეს განსაზღვრული განათლების სამინისტროდან/სსიპ-ებიდან მაღალი/საშუალო რგოლის მენეჯმენტის ჩართულობა სამუშაო შეხვედრებსა და

<sup>67</sup> Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, June 2015.

ტრენინგებში. განათლების სამინისტროდან ფინანსთა სამინისტროს მიერ გამართულ სამუშაო შეხვედრებში/ტრენინგებში მონაწილეობას იღებდნენ განათლების სამინისტროს/სსიპ-ების ეკონომიკური/ფინანსური დეპარტამენტის წარმომადგენლები და არა სსიპ-ების/სამინისტროს მაღალი რგოლის მენეჯმენტი, რომლებიც პასუხისმგებელი არიან განსაზღვრონ ქვეპროგრამის ფარგლებში მისაღწევი შედეგები და შეფასების ინდიკატორები<sup>68</sup>.

21. ზედამხედველი პირი უნდა ითხოვდეს დაქვემდებარებული სსიპ-ისგან დაგეგმილი კონკრეტული ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის წარდგენას ვადების მითითებით იმ მიზნით, რომ მოახდინოს შესრულების სტატუსის პერიოდული (მაგალითად, კვარტალური) მონიტორინგი. შედეგად, შერჩეული სსიპ-ების მიერ განხორციელებული ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშების ფარგლებში ღონისძიებების ანგარიშგებით, განათლების სამინისტრო ვერ შეაფასებს მათ საქმიანობას დაგეგმილთან მიმართებაში და არ აქვს გამოწვევების დროულად იდენტიფიცირების საშუალება.
22. უნდა დამტკიცდეს ანგარიშგების ფორმები;
23. ანგარიშგების გაგზავნის შემდგომ ზედამხედველი პირებისგან რეაგირების ამსახველი დოკუმენტაცია უნდა იქნეს მიღებული.
24. შემუშავებულ უნდა იქნას სსიპ-ების წარდგენილი ანგარიშგების განხილვისა და მათთან ეფექტიანი უკუკავშირის მექანიზმები;

---

<sup>68</sup> <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarishvaldebuleba1.pdf>

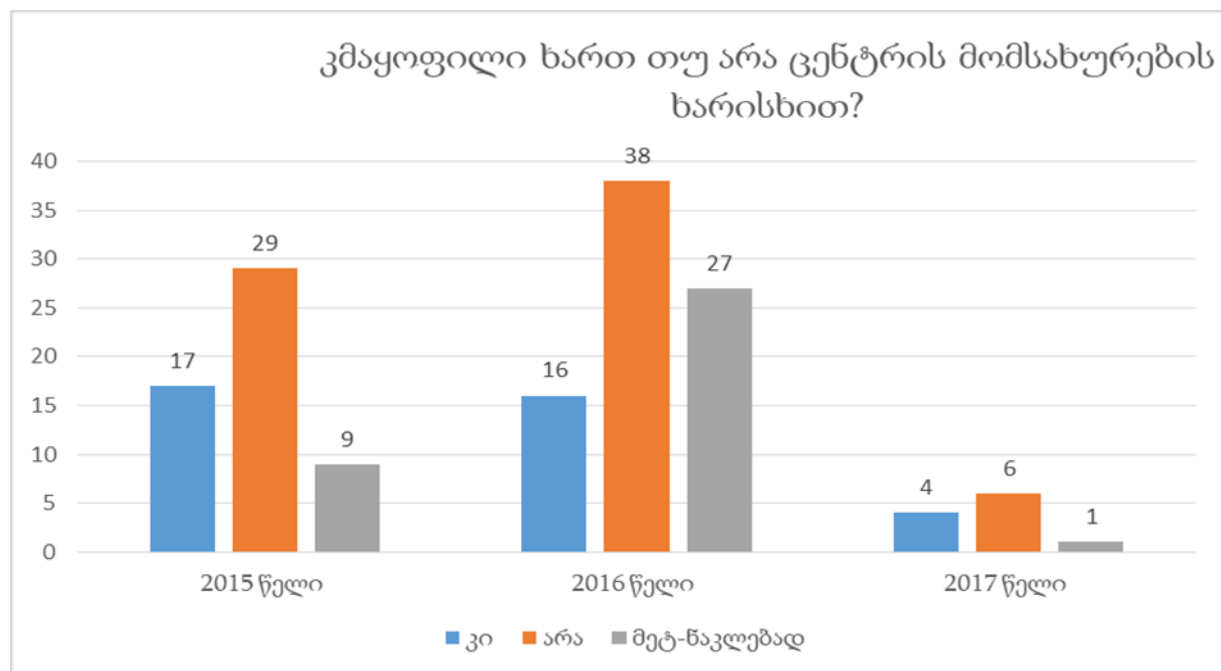
## გამოყენებული ლიტერატურა

1. ადგიშვილი ზ., „საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობა“, თბ. 2004.
2. არტურ ა. ტომპსონი უმც. ა.ჯ. სტრიკლენდი III, „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა „შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი“, 2010 წ.
3. გამოყენებითი კვლევების კომპანია (ARC) განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის სერვისების მომხმარებელთა კმაყოფილების კვლევა, დეკემბერი, 2017
4. განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2017 წლის ანგარიში.
5. განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის 2018 წლის ანგარიში.
6. ზარნაძე ნ., ნარმანია დ., „საზოგადოებრივი ადმინისტრირებს საფუძვლები და საზოგადოებრივი ადმინისტრირება საქართველოში“, თბ. 2009.
7. პაიჭაძე ნ., ჩოხელი ე., ფარესაშვილი ნ., „ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი“, თბილისი, 2011წ.
8. საქართველოს კონსტიტუცია;
9. საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“;
10. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;
11. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №133 “ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე” 2017 წლის 21 მარტი;
12. საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 8 ივლისის №385 ბრძანებით დამტკიცებული „პროგრამული ბიუჯეტის შედგენის მეთოდოლოგია“.
13. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №133 დადგენილებით დამტკიცებული „ფინანსური მართვისა და კონტროლის სისტემის ჩამოყალიბების წესისა და პროცედურების შესახებ ინსტრუქცია“.
14. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 მარტის №512 განკარგულებით დამტკიცებული „სახელმწიფო შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარების სტრატეგია“
15. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 2 მარტის დადგენილება №107 „ქვეყნის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტის შედგენის მიზნით განსახორციელებელ ღონისძიებათა შესახებ“.

16. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში: სექტორულ სამინისტროსა და მის დაქვემდებარებაში არსებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს შორის ანგარიშვალდებულების წინაპირობების უზრუნველყოფა 16/02/2018 #21/36.
17. ჩოხელი ე. „სტრატეგიული მენეჯმენტი“, გამომცემლობა უნივერსალი, თბილისი 2013წ.
18. ხუბუა გ. ზომერმანი კ.პ. „საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები სახელმძღვანელო“, თბილისი 2016წ.
19. ჰარვეი ს. როუზენი „საჯარო ფინანსები“, 2006 წ. ტომი 2.
20. ჰორნი ჯ. ვ., ვაჰოვიჩი ჯ. მ., „ფინანსური მენეჯმენტის საფუძვლები“, თბილისი 2008წ.
21. Gap Analysis – PIFC of the Republic of Georgia with Focus on Financial Management and Control – OECD/SIGMA, June 2015.
22. Ipsen, J., Grundrechte, S.22.
23. <http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06 .pdf>
24. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/15/4/599/991035>
25. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0033-3352.00117>
26. <https://sao.ge/files/kanonmdebloba/PA%20Leaflet%20GEO.pdf>
27. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>
28. <https://sao.ge/audit/methodology/performance-audit-methodology>
29. <https://sao.ge/audit/quality-assurance>
30. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>
31. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
32. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>
33. <http://www.eqe.ge/>
34. [1 https://eqe.ge/geo/static/55/mission-and-vision](https://eqe.ge/geo/static/55/mission-and-vision)
35. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>
36. <http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06 .pdf>
37. [1 https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3613890](https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3613890)
38. [1 https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf](https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf)
39. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x>
40. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>
41. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>
42. <http://csb.gov.ge/uploads/25-11-06 .pdf>
43. <https://sao.ge/files/auditi/auditis-angarishebi/2018/angarisishvaldebuleba1.pdf>

## დანართები<sup>69</sup>

### დანართი 1.

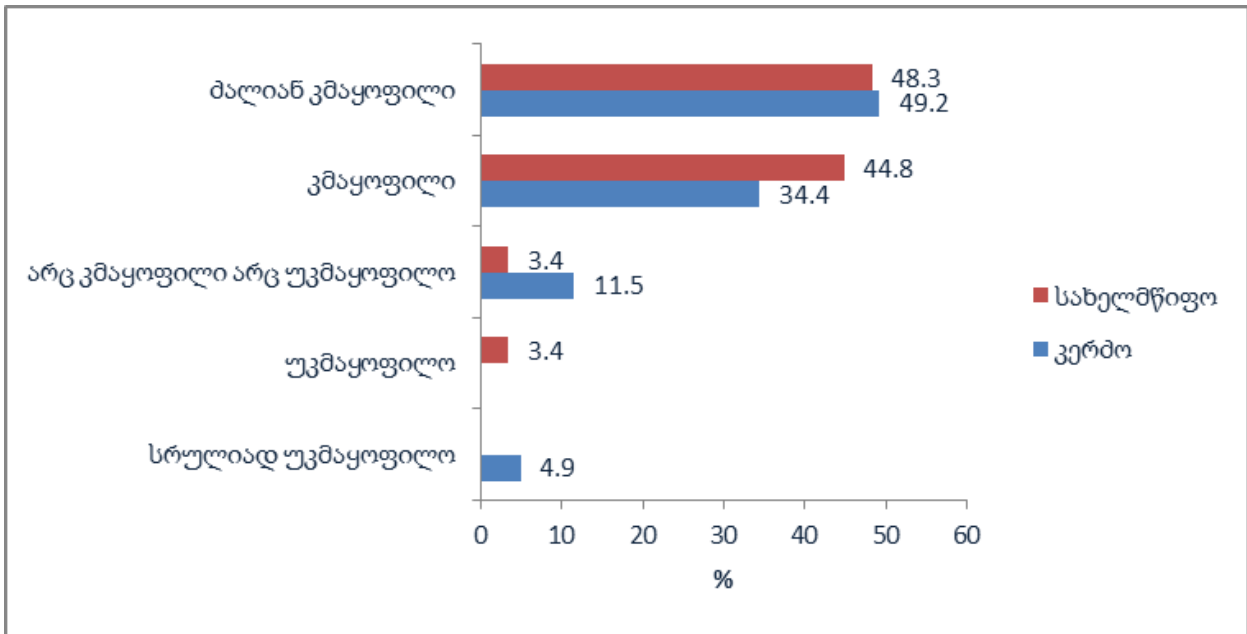


კვლევის შედეგად რაოდენობრივი კვლევის მეთოდის გამოყენებით გამოკითხული სამიზნე ჯგუფები და შერჩევის მოცულობა

- ✓ ცენტრის მომხმარებელი ფიზიკური პირები - 837 რესპონდენტი
- ✓ მობილობაში მონაწილე სტუდენტები - 190 რესპონდენტი
- ✓ უმაღლესი, და პროფესიული და ზოგადსაგანმანათლებლო დაწესებულებები - 100 რესპონდენტი
- ✓ ცენტრის პერსონალი - 5 თანამშრომელი

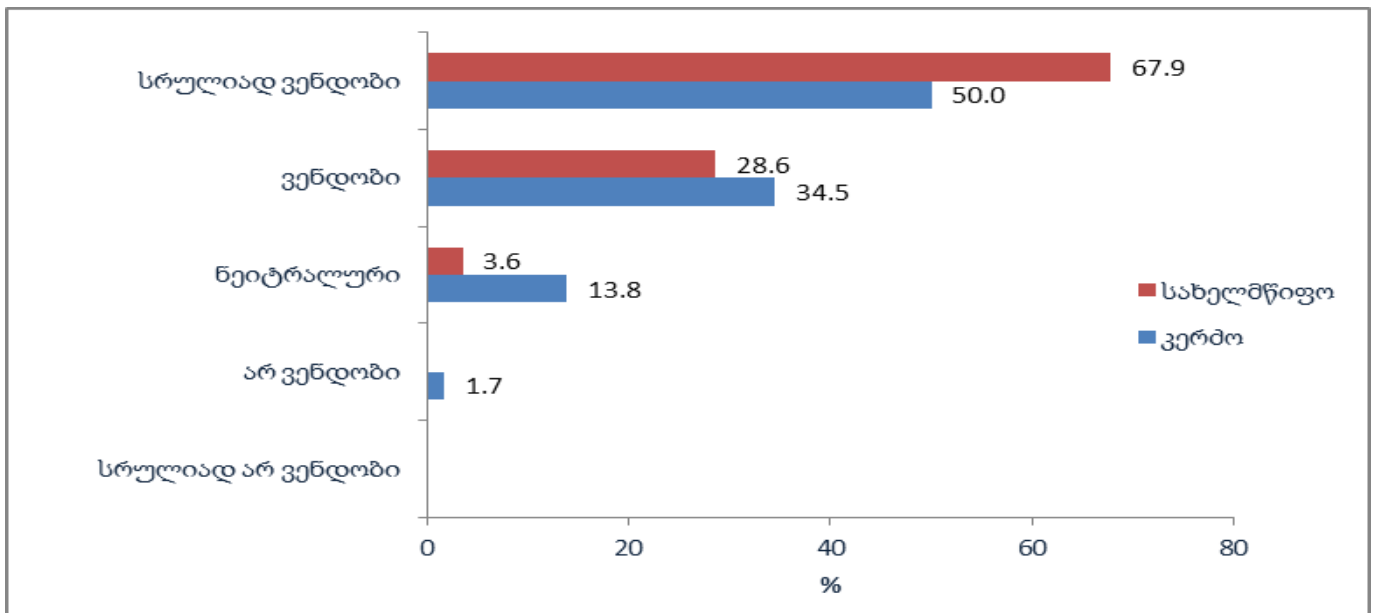
<sup>69</sup> გამოყენებითი კვლევების კომპანია (ARC) განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის სერვისების მომხმარებელთა კმაყოფილების კვლევა, დეკემბერი, 2017.

დანართი 2.



დიაგრამა: ცენტრის მომსახურებით ზოგადი კმაყოფილება, კერძო და სახელმწიფო დაწესებულებების შედარება, 2017 წელი

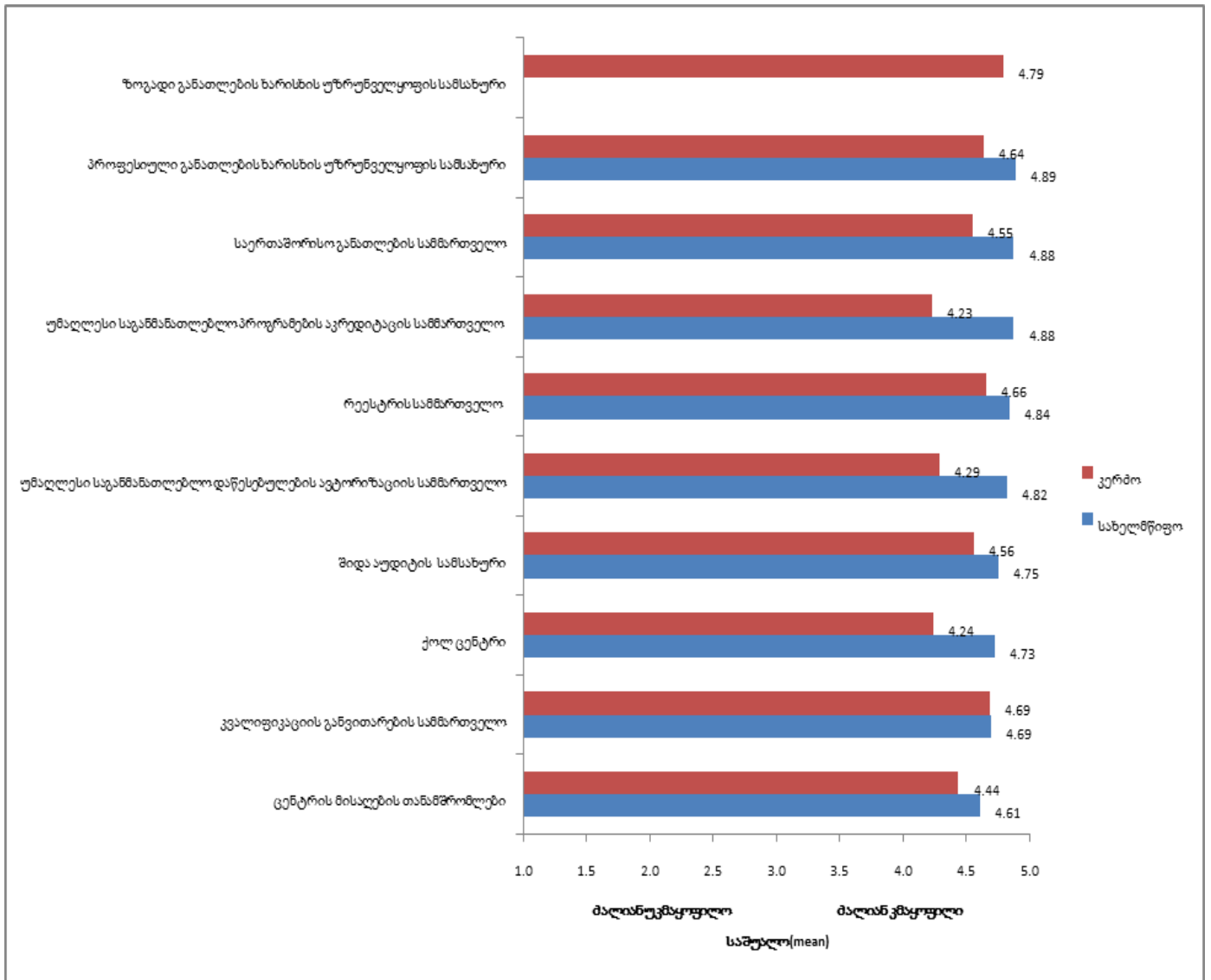
დანართი 3.



დიაგრამა : რამდენად ენდობიან საგანმანათლებლო დაწესებულებები განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნულ ცენტრს, კერძო და სახელმწიფო დაწესებულებების შედარება, 2017 წელი

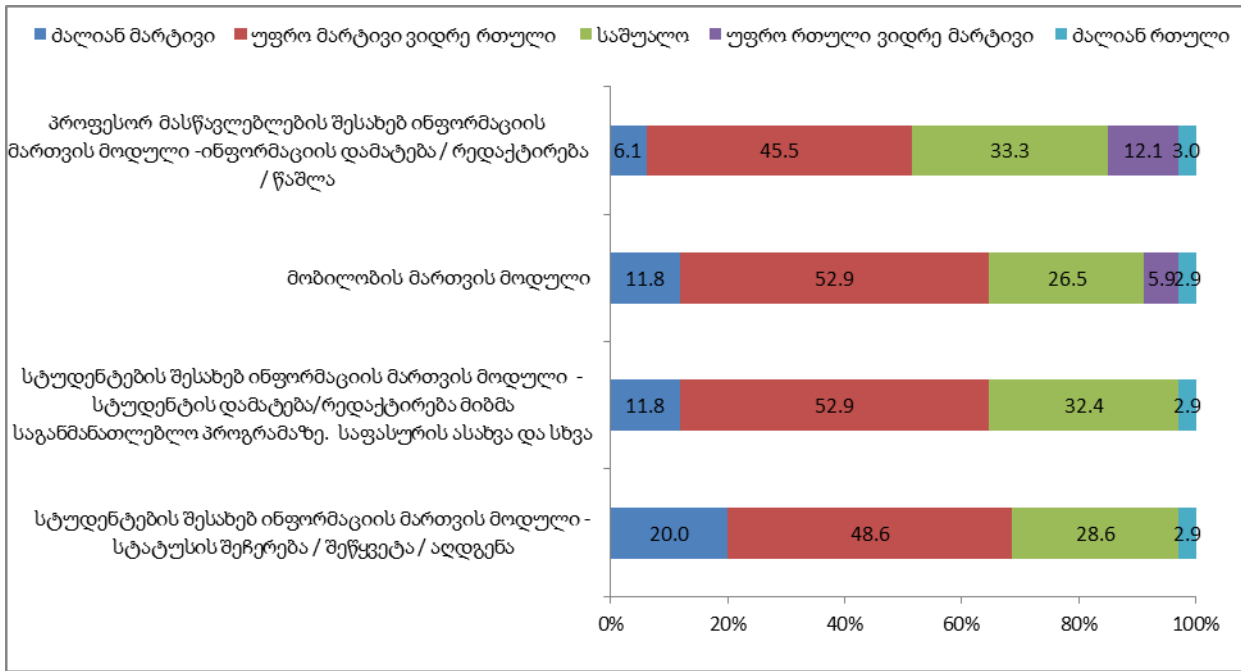


დანართი 4.



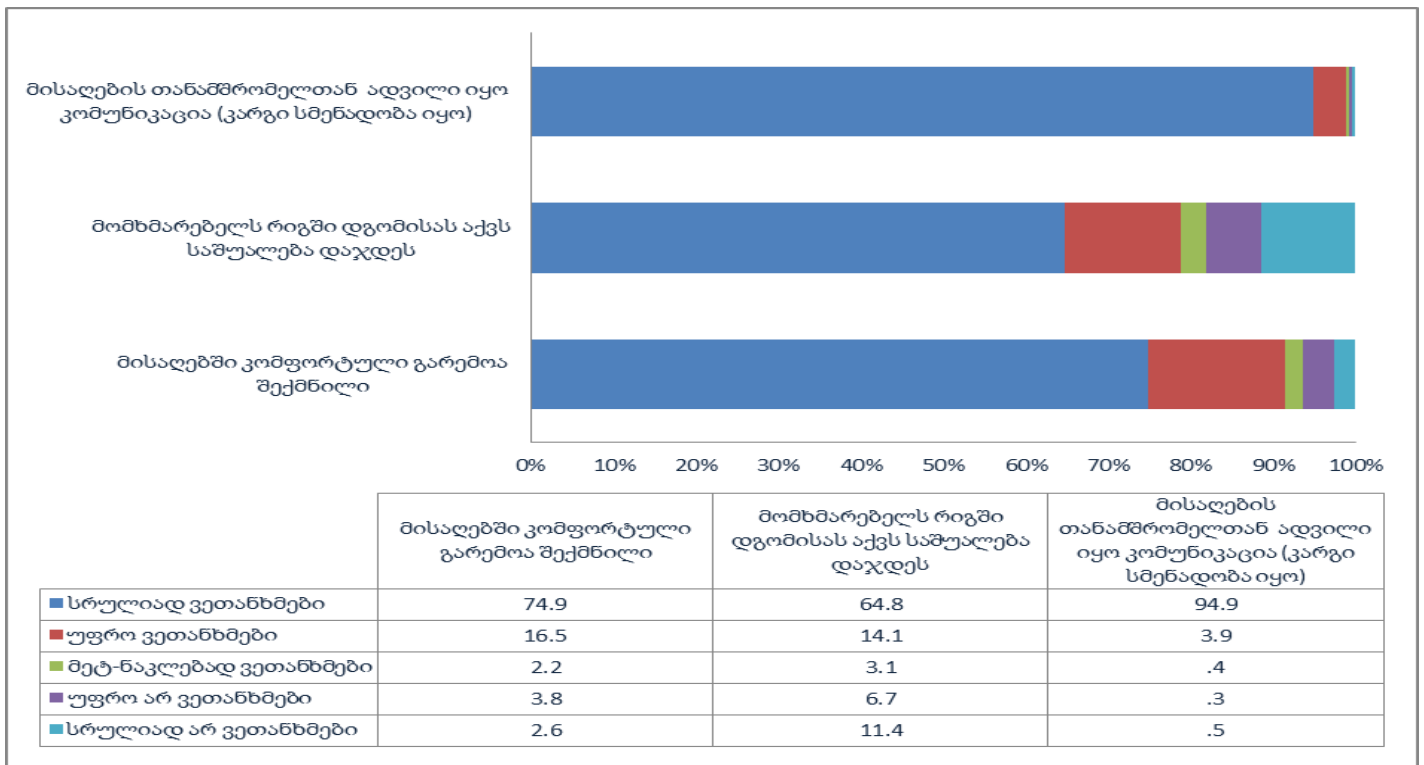
დიაგრამა: ცენტრის პერსონალის მომსახურებით / კონსულტაციის პროცესით კმაყოფილება, კერძო და სახელმწიფო დაწესებულებები, 2017 წელი

დანართი 5.



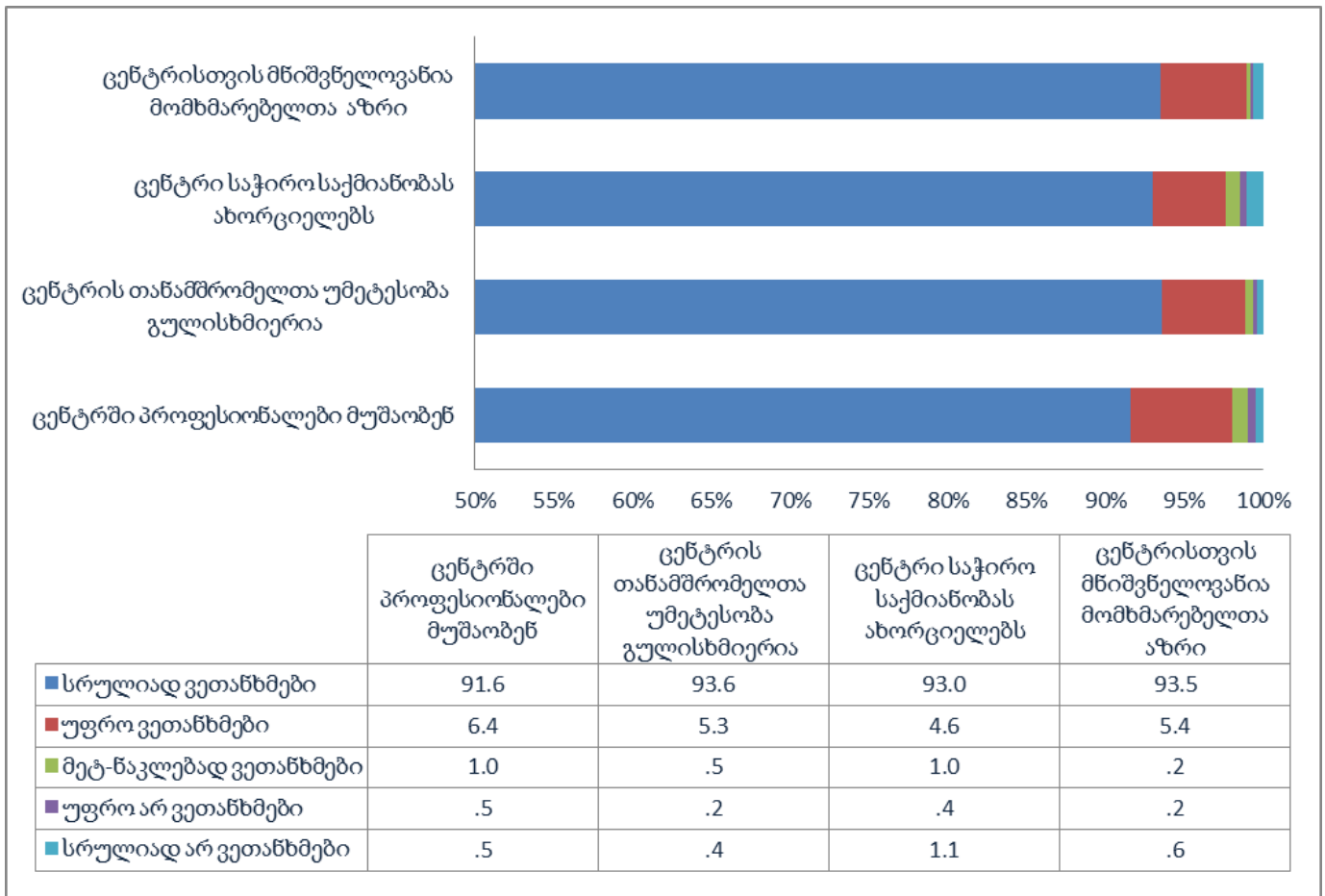
დიაგრამა: უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების რეესტრის მოხმარების მოდულების შეფასება უმაღლესი სასწავლო დაწესებულებების მიერ

დანართი 6.



დიაგრამა. ფიზიკური გარემოს შეფასება ცენტრში - პროცენტული განაწილება

დანართი 7.



დიაგრამა. იმიჯი - პროცენტული განაწილება

## სსიპ- განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრის სტრუქტურა

