

# საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება

საკანონმდებლო ნორმებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი



სამოქალაქო საზოგადოების განვითარებისა და მოქალაქეების ჩართულობის პროექტი  
ADVANCING CSO CAPACITIES AND ENGAGING SOCIETY FOR SUSTAINABILITY (ACCESS)

## საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება

საკანონმდებლო ნორმებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი

### მოკლე მიმოხილვა

კვლევის მიზანია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პრაქტიკაში განხორციელების შესწავლა და შეფასება, რაც შემდეგი სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მერიის მაგალითზე წარმოდგენილი:

1. საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო;
2. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო;
3. საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო;
4. საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო;
5. ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია;
6. ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია;
7. ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია;
8. გორის მუნიციპალიტეტის მერია.

კვლევაში გამოკვეთილია ის ძირითადი ხარვეზები და პრობლემები, რაც 2018 წლის განმავლობაში სამიზნე დაწესებულებებში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის დანერგვის დროს გამოვლინდა.

კვლევა რაოდენობრივი და თვისებრივი მეთოდების მეშვეობით განხორციელდა. თვისებრივი კვლევის მეთოდებიდან გამოყენებულია დოკუმენტების ანალიზი და სიღრმისეული ინტერვიუები, ხოლო რაოდენობრივი კვლევის მეთოდებიდან - მონაცემთა ანალიზი.

## კვლევის მიგნებები

- სამიზნე სამინისტროებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა ძირითადად არ აღემატება კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას. გამონაკლისია რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო (14%);
- სამიზნე სამინისტროებში, ასევე ბათუმისა და გორის მუნიციპალიტეტების მერიებში, შრომითი ხელშეკრულებით დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად დასაქმებული პირების რაოდენობა კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას (5%) აღემატება და პრაქტიკაში ამ საგამონაკლისო წესს ძირითად ნორმად აქცევს;
- სამიზნე სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ გამოცხადებული დახურული კონკურსების სიმცირე (8) დადებითად უნდა შეფასდეს;
- სამიზნე უწყებებში საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში გარე ექსპერტების ჩართულობის მაჩვენებელი მაღალია;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში გამოცხადებული კონკურსებიდან (226) კანდიდატის შეურჩევლობის გამო კონკურსების 36% ჩაიშალა (სამინისტროები - 44, მერიები - 39), რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.
- სამიზნე დაწესებულებებმა ვერ მოხდა მოხელის გადაყვანის ინსტიტუტის სათანადო დანერგვის უზრუნველყოფა;
- მოხელის კარიერული განვითარების შემთხვევების რაოდენობა მცირეა (27);
- შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ დასაქმების მაჩვენებელი მაღალია (160), რაც ზრდის ნეპოტიზმის რისკებს;
- გათავისუფლებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (444) ორჯერ აღემატება შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების მაჩვენებელს (205);

- სამიზნე უწყებებიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძვლების გამოყენება (283) მნიშვნელოვნად აღემატება სავალდებულო საფუძვლებით სამსახურიდან გათავისუფლების მაჩვენებელს (161);
- პირადი განცხადების საფუძველზე პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების რიცხვი კრიტიკულად მაღალია (199) და მისი წილი გათავისუფლების საფუძვლების საერთო რაოდენობის (444) 45%-ს შეადგენს;
- საჯარო მოხელეებს არც ერთ შემთხვევაში არ მოუთხოვიათ მათ მიერ დაწერილი პირადი განცხადებების განუხილველად დატოვება;
- სამინისტროები და მერიები დისციპლინურ წარმოებას ყველაზე ხშირად სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების საფუძველით იწყებენ;
- სამიზნე დაწესებულებებმა უმეტესად დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსუბუქი ღონისძიებები გამოიყენეს;
- ზეპირი მოსმენის ჩატარების აუცილებლობა არც ერთი დისციპლინური წარმოებისას არ დამდგარა გადაცდომების მსუბუქი ხასიათის გამო;
- რეორგანიზაციის პროცესში ძირითადად კანონმდებლობით განსაზღვრულ მაქსიმალურ, 3-თვიან ვადას იყენებენ, ხოლო რეორგანიზაციის ბრძანებები უმეტესად სტანდარტული ხასიათისაა;
- რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელეების სხვა საჯარო დაწესებულებაში მობილობის წესით გადაყვანა პრობლემურია;
- სასამართლოების მიერ საჯარო დაწესებულებებისათვის საჯარო მოხელის გათავისუფლების თაობაზე დამატებითი მსჯელობის დავალებისას, საჯარო დაწესებულებები თავდაპირველ გადაწყვეტილებას არ ცვლიან.

## რეკომენდაციები

- საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ ორგანიზაციული საჭიროებების პერიოდული ანალიზი ადამიანური რესურსების საჭიროებების გამოსავლენად და ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმალური ზომის შესაფასებლად;
- საქართველოს მთავრობამ და მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა მხოლოდ განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში დააკმაყოფილონ სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის გაზრდის მოთხოვნა;

- საჯარო დაწესებულებებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის დასასაქმებლად უკონკურსოდ მიღება დაუშვან მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ უზრუნველყოს მისი წარმომადგენლების დასწრება ვაკანტურ თანამდებობებზე მიმდინარე კონკურსებზე;
- საჯარო სამსახურის ბიურომ უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებებში მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი პირების უნარების გაძლიერება მოხელეთა შეფასების სისტემის სათანადოდ დასაწერგად;
- საჯარო დაწესებულებებმა აქტიურად გამოიყენონ პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის განვითარების მექანიზმები;
- საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ გათავისუფლების თაობაზე კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღება;
- საჯარო დაწესებულებებმა თავი აარიდონ რეორგანიზაციის თაობაზე სტანდარტული ხასიათის ბრძანებების გამოცემას;
- საჯარო დაწესებულებებმა ხელი შეუწყონ რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირების შედეგად გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა მობილობის წესით გადაყვანას, როგორც დაწესებულების შიგნით, ისე საჯარო სექტორში არსებულ სხვა ვაკანტურ პოზიციებზე;
- საჯარო დაწესებულებებმა, სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების შესაბამისად, უზრუნველყონ უკანონოდ გათავისუფლებული ყველა საჯარო მოსამსახურის სამსახურში აღდგენა იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე.

---

ანგარიში მომზადებული და გამოცემულია „დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელის“ (NCCE) მიერ. [WWW.CENTERS.GE](http://WWW.CENTERS.GE).

ანგარიშის მომზადება შესაძლებელი გახდა ამერიკელი ხალხის მხადრაჭერის შედეგად, ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით და აღმოსავლეთ-დასავლეთის მართვის ინსტიტუტის (EWMI) ACCESS-ის პროექტის მხადრაჭრით. ანგარიშში გამოთქმული მოსაზრებები შესაძლოა არ ასახავდეს USAID, ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის ან/და EWMI-ის შეხედულებებს. მის შინაარსზე პასუხისმგებელია მხოლოდ ავტორი.