

საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება

საკანონმდებლო ნორმებისა და
ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი



GEORGIA



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

თბილისი, 2019

ანგარიში მომზადებული და გამოცემულია „დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელის“ (NCCE) მიერ.

WWW.CENTERS.GE

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

ანგარიშზე მუშაობდნენ: ნინო ცუხიშვილი, ნინო დოლიძე, თორნიკე ზურაბაშვილი
რედაქტირება: თორნიკე ზურაბაშვილი

დიზაინი: სარეკლამო კომპანია "ზევს გრუპ"

1. შესავალი	4
2. კვლევის მეთოდოლოგია	6
3. კვლევის მიგნებები	8
4. საკანონმდებლო ნორმებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი	11
4.1. საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე	11
4.2 საჯარო სამსახურში მიღება	20
4.2.1. პროფესიული საჯარო მოხელის მიღება: ღია და დახურული კონკურსი	21
4.2.2. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის საჯარო სამსახურში მიღება: გამარტივებული კონკურსი	29
4.3. სამსახურიდან გათავისუფლება	32
4.3.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი	42
4.3.2 საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და სხვა დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირების საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლება	50
4.3.3. პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლება	56
4.3.4. საჯარო მოსამსახურის უფლების დაცვის გარანტიები სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში	59
5. მოხელეთა შეფასებები რეფორმის შესახებ	65
6. შეჯამება და რეკომენდაციები	69

1. შესავალი

საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში ბოლო ორი ათწლეულია ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს. რეფორმა რამდენიმე ეტაპად ხორციელდება და მის ერთ-ერთ კომპონენტს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონი წარმოადგენს, რომელიც პარლამენტმა 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიიღო და ძალაში 2017 წლის 1 ივლისიდან შევიდა. ახალმა კანონმა საჯარო მმართველობის სფეროში რამდენიმე მნიშვნელოვანი ცვლილება შემოიღო; შეიცვალა არა მხოლოდ კანონის ცალკეული ნორმები და პრინციპები, არამედ სფეროს განვითარების მთლიანი სტრატეგიული ხედვა.

ახალი კანონით საჯარო სამსახურის მოდელად პროფესიული, კარიერული სისტემა შეირჩა, რომლის ძირითად საყრდენს პროფესიულ საჯარო მოხელეთა კორპუსი წარმოადგენს. კარიერული მოდელის შესაბამისად, ახლებურად მოწესრიგდა საჯარო სამსახურში მიღების და გათავისუფლების პროცედურებიც, შემოვიდა საჯარო მოხელეთა უკადოდ დანიშვნის წესი. აღსანიშნავია, რომ აქამდე არსებული, კონკურენტული მოდელისგან განსხვავებით, კარიერული მოდელი საჯარო სამსახურის მეტად ცენტრალიზებულ მიდგომას აყალიბებს, რაც, ერთი მხრივ, პერსონალის მართვის ერთიანი სისტემის შექმნას უწყობს ხელს, ხოლო მეორე მხრივ, მოიცავს ისეთ რისკებს, როგორცაა საშუალო და ქვედა რგოლის თანამშრომლების დისკრეციის შემცირება და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დამოუკიდებლობის შეზღუდვა.

საჯარო სამსახურის ახალი კანონი ევროკავშირის ქვეყნებში დამკვიდრებულ საჯარო მმართველობის პრინციპებს და საქართველოს, როგორც განვითარებადი ქვეყნის, სპეციფიკურ მახასიათებლებს ეფუძნება, მათ შორის, ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური შესაძლებლობების განვითარების დონეს და ისტორიულ-კულტურულ მახასიათებლებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმა ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დადებული ასოცირების შეთანხმების ერთ-ერთი მთავარი კომპონენტია.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 2017 წლის 1 ივლისიდან 2018 წლის 1 იანვრამდე კანონის გარდამავალი პერიოდი დაწესდა, რომლის განმავლობაშიც არ ამოქმედდა ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა: ა) საჯარო მოხელის სერტიფიკატის წარდგენის ვალდებულება; ბ) დახურული კონკურსების ჩატარების ვალდებულება; გ) შეფასების სისტემა; დ) კანონის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) გავრცელება; და ე) ანაზღაურების სისტემა. აქედან ორი - საჯარო მოხელის შეფასების და საჯარო მოხელის ანაზღაურების სისტემა - 2018 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა, თუმცა გარდამავალი პერიოდი დახურული კონკურსების ჩატარების ვალდებულების და კანონის სსიპ-ებზე გავრცელების ნაწილში 2020 წლის 1 იანვრამდე გასტანს. ამგვარად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი სრულად 2020 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდება.

საჯარო მმართველობის სფეროში საკანონმდებლო ჩარჩოს საკვანძო როლის გათვალისწინებით, უადრესად მნიშვნელოვანია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის დანერგვა ეფექტურად მოხდეს და პროცესი ხარვეზების გარეშე წარმართოს. კანონის ძალაში შესვლიდან დღემდე განვლილი პერიოდი ამ მხრივ შუალედური დასკვნების გაკეთების საშუალებას უკვე იძლევა, რაც რეფორმის შემდეგი ნაბიჯების უკეთ დაგეგმვისთვის ერთი-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა.

წინამდებარე ანგარიშის მთავარი მიზანია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პრაქტიკაში განხორციელების შესწავლა და შეფასება, რაც დოკუმენტში ოთხი სამინისტროსა და ოთხი მუნიციპალიტეტის მერიის მაგალითზეა წარმოდგენილი. კვლევაში გამოკვეთილია ის ძირითადი ხარვეზები და პრობლემები, რაც სამიზნე დაწესებულებებში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის დანერგვის დროს გამოვლინდა; წარმოდგენილია ამ პრობლემათა გამომწვევი მიზეზებიც, როგორც საკანონმდებლო, ისე ორგანიზაციული თვალსაზრისით. კვლევის ანგარიშში მიმოხილულია შემდეგი საკითხები: საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე, საჯარო სამსახურში მიღების და გათავისუფლების პროცედურები, ნეპოტიზმის და პოლიტიკური ზეგავლენის აღმოფხვრა და საჯარო მოხელეთა უფლებრივი მდგომარეობა. ცალკე თავი ეთმობა საჯარო მოხელეთა შეფასებებს რეფორმის მიმდინარეობის შესახებ. ანგარიშის ბოლოს მოცემულია რეკომენდაციებიც, რომელთა გათვალისწინება ხელს შეუწყობს რეფორმის ჯეროვნად წარმართვას და გაზრდის საჯარო სამსახურის ეფექტიანობას.

2. კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევა შერეული დიზაინით, რაოდენობრივი და თვისებრივი მეთოდების მეშვეობით განხორციელდა. თვისებრივი კვლევის მეთოდებიდან გამოყენებულია დოკუმენტების ანალიზი და სიდრმისეული ინტერვიუები, ხოლო რაოდენობრივი კვლევის მეთოდებიდან - მონაცემთა ანალიზი. რაოდენობრივი და თვისებრივი მეთოდების ერთობლივად გამოყენებამ კვლევით ჯგუფს პროცესის თანმიმდევრულად წარმართვის და საკვლევი საკითხის სრულფასოვნად შესწავლის საშუალება მისცა.

კვლევა 2019 წლის მაისიდან 2019 წლის ივლისამდე განხორციელდა და ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შემდეგ დაწესებულებებს მოიცავს:

- ცენტრალური ხელისუფლება: საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; და საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო.
- ადგილობრივი თვითმმართველობა: ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია; ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერია; ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერია; და გორის მუნიციპალიტეტის მერია.

კვლევის ერთეულების შერჩევა რამდენიმე ფაქტორის გათვალისწინებით მოხდა. ცენტრალური ხელისუფლების დაწესებულებების შემთხვევაში, კვლევითმა ჯგუფმა მხედველობაში მიიღო დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა და რეორგანიზაციის ჩატარების დრო და პერიოდულობა¹. თვითმმართველი ერთეულების შერჩევისას, შემდეგი ფაქტორები იქნა გათვალისწინებული: დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა, თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი, ამ სტატუსის გაუქმება და თანმდევი რეორგანიზაციები². ერთგვაროვნებისთვის, კვლევა როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი დონის აღმასრულებელ უწყებებში განხორციელდა.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი 2017 წლის 1 ივლისს შევიდა ძალაში, მისი კონკრეტული მუხლები კი, მხოლოდ 2018 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა. ამის გათვალისწინებით, ანგარიში სამიზნე დაწესებულებებში 2018 წლის იანვრიდან 2018 წლის დეკემბრამდე მომხდარი პროცესების ანალიზს მოიცავს.

¹ 2018 წელს განხორციელებული სამთავრობო რეფორმის შედეგად საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს კულტურისა და სპორტის სამინისტრო შეერწყა, ხოლო დევნილთა სამინისტრო ჯანდაცვის სამინისტროსთან გაერთიანდა, სახელწოდებით ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო. რეორგანიზაციები განხორციელდა და იგეგმება ასევე ფინანსთა და რეგიონული განვითარების და ინფრასტრუქტურის სამინისტროებში.

² შედარებისათვის შერჩეულია ქალაქები, რომელთაგან ორს თვითმმართველი ქალაქის სტატუსი აქვს (ბათუმი, ქუთაისი), ორს კი - სტატუსი 2017 წელს გაუქმდა (გორი, ზუგდიდი).

კვლევა რამდენიმე ეტაპად წარიმართა. პირველ ეტაპზე მკვლევართა ჯგუფმა სამიზნე დაწესებულებებიდან საკვლევ თემასთან დაკავშირებული სტატისტიკური ინფორმაცია გამოითხოვა, მათ შორის, საჯარო მოხელეთა რაოდენობის, სამსახურში მიღების, გათავისუფლებისა და აღდგენის, გამოცხადებული კონკურსების, შრომითი და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებით დასაქმებული პირების, საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებათა გასაჩივრებების, მობილობის, რეზერვში ჩარიცხვებისა და დისციპლინური წარმოების შესახებ. კვლევითმა ჯგუფმა მოძიებული მონაცემები დოკუმენტის ანალიზის მეთოდით შეისწავლა. ამავე ეტაპზე მოხდა შესაბამისი საკანონმდებლო ჩარჩოს და სხვა ნორმატიული აქტების ანალიზიც. მონაცემთა შედარებისთვის, მკვლევართა ჯგუფმა ასევე მოიძია საჯარო სამსახურის რეფორმაზე მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშები და სტატისტიკური მონაცემები³. კვლევის შემდეგ ეტაპზე, ჩატარდა 24 სიღრმისეული ნახევრადსტრუქტურირებული ინტერვიუ სამიზნე დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის, შიდა აუდიტის და ადმინისტრაციული სამსახურების ხელმძღვანელებთან ან რიგით თანამშრომლებთან. ერთი ინტერვიუ შედგა საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთანაც. კვლევის ბოლო, მონაცემთა ანალიზის ეტაპზე, მოხდა სტატისტიკური მონაცემების და ინტერვიუების თემატური დამუშავება, რომლის საფუძველზეც, მომზადდა კვლევის ანგარიში.

³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება, თბილისი, 2017. იხ: <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-datselebulebebshi-sabijeto-sakhsrebi-shemcirebisa-da-reorganizaciis-procesis-shefaseba#sthash.HWCVO5FC.dpbs>; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, ბიუროკრატიული სისტემის გამოწვევები საქართველოში (2011-2016), თბილისი, 2017. იხ: https://idfi.ge/ge/challenges_of_the_georgian_bureaucratic_system_2011_2016; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, დ. დევდარიანი, საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი, თბილისი, 2016, იხ: https://idfi.ge/ge/analysis-of-civil-service-reform?fbclid=IwAR1vSv_OFRIvdF7WoALkchVMqZSVfBplEmziAp_ePxkeVzS-npmiKciXTeY

3. კვლევის მიგნებები

საჯარო დაწესებულებებში ჩატარებული კვლევისას გამოვლინდა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის იმპლემენტაციას როგორც დადებითი, ისე უარყოფითი ტენდენციები ახასიათებდა. დადებით შეფასებას იმსახურებს საჯარო დაწესებულებების მიერ, გარდამავალ პერიოდში, პროფესიულ საჯარო მოხელეთა მისაღებად დახურული კონკურსების გამოცხადების დაბალი მაჩვენებელი; აგრეთვე, საჯარო დაწესებულებების ხელმძღვანელების საკონკურსო კომისიის საქმიანობიდან ჩამოშორება და გარე ექსპერტების ჩართულობის მაღალი ხარისხი. მისასალმებელია, მსუბუქი დისციპლინური სანქციებისათვის უპირატესობის მინიჭება და სამსახურიდან გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების გამოუყენებლობა. ამის მიუხედავად, კვლევის პროცესში გამოიკვეთა რამდენიმე პრობლემური საკითხიც, რომელიც დამატებით ძალისხმევას საჭიროებს, მათ შორის ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდის, კონკურსის ვადების, მოხელის გადაყვანის და მოხელეთა შეფასების მიმართულებით. მიგნებების დეტალური ჩამონათვალი წარმოდგენილია ქვემოთ:

- სამიზნე სამინისტროებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა ძირითადად არ აღემატება კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას. გამონაკლისს წარმოადგენს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, სადაც ეს მაჩვენებელი 14%-ს აღწევს;
- ყველა სამიზნე სამინისტროში, ასევე ბათუმისა და გორის მუნიციპალიტეტების მერიებში, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული პირების რაოდენობა კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას აღემატება, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან ის საქართველოს კანონმდებლობაში არსებულ შემზღვეველ ნორმას აზრს უკარგავს და პრაქტიკაში ამ საგამონაკლისო წესს ძირითად ნორმად აქცევს;
- სამიზნე სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ გამოცხადებული დახურული კონკურსების სიმცირე (8 შემთხვევა) დადებითად უნდა შეფასდეს. საჯარო დაწესებულებების უმეტესობამ, გარდამავალ პერიოდში, ღია კონკურსების გამოცხადების შესაძლებლობა გამოიყენა, რამაც განაცხადების საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიღებას შეუწყო ხელი;
- სამიზნე სამინისტროებში და მუნიციპალიტეტების მერიებში საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში გარე ექსპერტების (პროფესიული კავშირის წარმომადგენლები, დამოუკიდებელი ექსპერტები და დარგის სპეციალისტები) ჩართულობის მაჩვენებელი მაღალია, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი არც ერთ შემთხვევაში არ დასწრებია სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ჩატარებულ კონკურსებს, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან მათი დასწრება კონკურსების პროცედურისა და შინაარსის მონიტორინგისთვის არის მნიშვნელოვანი.
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში გამოცხადებული კონკურსებიდან (226) კანდიდატის შეურჩევლობის გამო კონკურსების 36% ჩაიშალა (სამინისტროები - 44, მერიები - 39), რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია.

- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებმა მოხელის გადაყვანის ინსტიტუტის სათანადო დანერგვა ვერ უზრუნველყვეს, რაც საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული მოხელეების მიერ სხვადასხვა მიმართულებით გამოცდილების მიღებას გულისხმობს. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მოხელეთა ინიციატივით გადაყვანის მაჩვენებელი (ორი შემთხვევა) უაღრესად მცირეა, რაც ამ ინსტიტუტის ამოქმედების სირთულეებზე მიუთითებს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მოხელის კარიერული განვითარების შემთხვევების რაოდენობა (27 შემთხვევა) მცირეა, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს. ეს ვითარება გარკვეულწილად დახურული კონკურსების არასავალდებულო ხასიათით არის გამოწვეული;
- სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ დასაქმების მაღალი მაჩვენებელი (160 შემთხვევა) უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან იგი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში პირის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებისათვის არსებულ გამარტივებულ კონკურსს აზრს უკარგავს და მნიშვნელოვნად ზრდის ნეპოტიზმის რისკებს;
- სამიზნე სამინისტროების და მუნიციპალიტეტის მერიების მიერ გათავისუფლებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (444 შემთხვევა) ორჯერ აღემატება შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების მაჩვენებელს (205 შემთხვევა), მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონით პროფესიული საჯარო მოხელე უფლების დაცვის უფრო მაღალი გარანტიებით სარგებლობს, ვიდრე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი. მხედველობაში მისაღებია ისიც, რომ საჯარო დაწესებულებამ პირი შესაძლოა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მოკლე ვადით დაასაქმოს, რაც ამ წესით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების რაოდენობას ბუნებრივად ზრდის;
- სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტის მერიებში სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძვლების გამოყენება (283 შემთხვევა) მნიშვნელოვნად აღემატება სავალდებულო საფუძვლებით სამსახურიდან გათავისუფლების მაჩვენებელს (161 შემთხვევა), რაც ამ უფლებამოსილების ხშირად გამოყენებაზე მიუთითებს;

სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში პირადი განცხადების საფუძველზე პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების რიცხვი კრიტიკულად მაღალია (199 შემთხვევა) და მისი წილი გათავისუფლების საფუძვლების საერთო რაოდენობის (444) 45%-ს შეადგენს. მუნიციპალიტეტების მერიებში პირადი განცხადების საფუძვლით სამსახურიდან წასვლის რაოდენობა (127 შემთხვევა) სამინისტროებთან შედარებით (72 შემთხვევა) მაღალია. პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულთა

დიდი რაოდენობა საფუძვლიან ექვს აჩენს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობის შესახებ, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების მერიების დონეზე;

- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საჯარო მოხელეებს არც ერთ შემთხვევაში არ მოუთხოვიათ მათ მიერ დაწერილი პირადი განცხადებების განუხილველად დატოვება, რაც კანონმდებლობაში ამ კუთხით ჩადებული სამართლებრივი გარანტიის პრაქტიკაში გამოუყენებლობაზე და არაეფექტიანობაზე მიუთითებს;
- სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებს განსხვავებული მიდგომა აქვთ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების გათავისუფლებასთან დაკავშირებით. მუნიციპალიტეტის მერიები შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს, უმეტეს შემთხვევაში, ხელშეკრულების ვადის გასვლის შემდეგ ათავისუფლებენ (74 შემთხვევა), სამინისტროებში კი - სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი თითქმის თანაბრად ხდება ხელშეკრულების ვადის გასვლა (44 შემთხვევა), პირადი განცხადება (39 შემთხვევა) და სხვა თანამდებობაზე გადასვლა (38 შემთხვევა.) სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლების მაჩვენებელი საგრძნობლად აღემატება მუნიციპალიტეტებში ამ საფუძვლის გამოყენების შემთხვევებს (3 შემთხვევა);
- სამიზნე სამინისტროებსა და მერიებში დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველთან მიმართებით ერთგვაროვანი ტენდენციაა და რომელიმე საფუძვლის გამოყენება ცენტრალური ან ადგილობრივი ორგანოებისთვის განსაკუთრებით დამახასიათებელი არ არის. სამინისტროები და მერიები დისციპლინურ წარმოებას ყველაზე ხშირად სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულების საფუძველით იწყებენ;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე სამინისტროები და მერიები უმეტესად დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსუბუქ ღონისძიებებს იყენებდნენ, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. მისასალმებელია ისიც, რომ სამიზნე საჯარო დაწესებულებების მიერ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად ფინანსური სანქციების გამოყენება იშვიათად ხდებოდა, იმის მიუხედავად, რომ საკანონმდებლო რეგულაცია ამ კუთხით გამკაცრდა;
- სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტის მერიებში ჩატარებული დისციპლინური წარმოებებისას საჯარო მოხელეებს ყოველთვის ჰქონდათ წერილობითი ახსნა-განმარტებების წარდგენის შესაძლებლობა. ზეპირი მოსმენის ჩატარების აუცილებლობა არც ერთი დისციპლინური წარმოებისას არ დამდგარა, რადგან დისციპლინური გადაცდომები მსუბუქი ხასიათის იყო.

4. საკანონმდებლო ნორმებისა და ადმინისტრაციული პრაქტიკის ანალიზი

4.1. საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე

საქართველოს საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა ბიუროკრატიული აპარატის ზომა და მასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ხარჯებია. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიშის მიხედვით, 2018 წლის მონაცემებით, საჯარო სამსახურის სისტემაში 38 009 პროფესიული საჯარო მოხელე, 6 037 შრომითი და 668 ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი მუშაობდა⁴. ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე არაერთხელ გამხდარა არასამთავრობო ორგანიზაციების მწვავე კრიტიკის საგანი⁵, თუმცა პრობლემის აღმოსაფხვრელად მნიშვნელოვანი რეფორმა არ გატარებულა. სამინისტროების გაერთიანებას ან გაუქმებას ბიუროკრატიული აპარატის ზომის შემცირებაზე არსებითი გავლენა არ მოუხდენია, რადგან ამ სამინისტროებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების დიდმა ნაწილმა საქმიანობა ან სხვა სამინისტროებში გააგრძელა ან სსიპ-ებში.

ბიუროკრატიული აპარატის შემცირების მიზნით, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საკანონმდებლო ხასიათის რამდენიმე შეზღუდვა დაწესდა, თუმცა ეს ნორმები საგამონაკლისო წესს ითვალისწინებს, რაც ვითარების უკეთესობისაკენ შეცვლას მნიშვნელოვნად აფერხებს. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საჯარო დაწესებულებებს ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების ანალიზი და გამიჯვნა დაევალოთ, რის საფუძველზეც საშტატო საჭიროებები და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობა უნდა განსაზღვრულიყო. საჯარო დაწესებულების საშტატო რიცხოვნობა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით მტკიცდება, რაც სამინისტროების შემთხვევაში, საქართველოს მთავრობასთან შეთანხმებას გულისხმობს, მუნიციპალიტეტებში კი - საკრებულოს თანხმობას საჭიროებს⁶.

⁴ საჯარო სამსახურის ბიუროს 2018 წლის საქმიანობის ანგარიში. იხ: <http://csb.gov.ge/uploads/964872018.pdf>

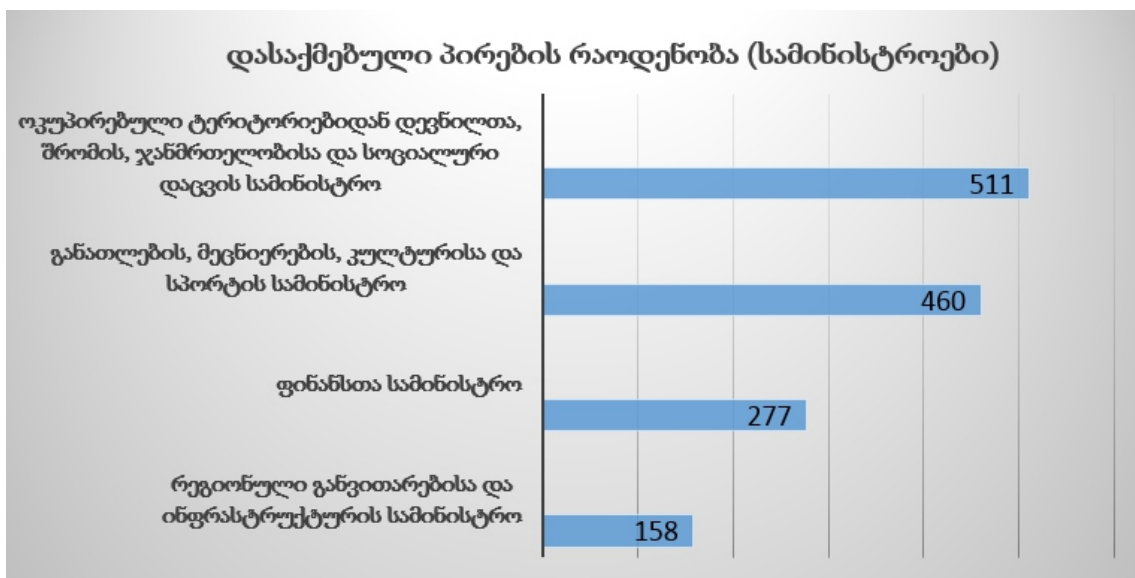
⁵ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება, თბილისი, 2017. იხ: <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-datselebulebebshi-sabijeto-sakhsrebis-shemcirebisa-da-reorganizaciis-procesis-shefaseba#sthash.HWCVO5FC.dpbs>; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, ბიუროკრატიული სისტემის გამოწვევები საქართველოში (2011-2016), თბილისი, 2017. იხ: https://idfi.ge/ge/challenges_of_the_georgian_bureaucratic_system_2011_2016

⁶ საქართველოს კანონი „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, მე-6 მუხლი.

- სამიზნე საჯარო დაწესებულებები რეორგანიზაციის პროცესში ძირითადად კანონმდებლობით განსაზღვრულ მაქსიმალურ, 3-თვიან ვადას იყენებენ. რეორგანიზაციის ბრძანებები უმეტესად სტანდარტული ხასიათისაა და, როგორც წესი, არ შეიცავს ინფორმაციას თუ რა ტიპის ცვლილებები იგეგმება და რომელ სტრუქტურულ ერთეულებს შეეხება ესა თუ ის ცვლილება;
- რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელეების სხვა საჯარო დაწესებულებაში მობილობის წესით გადაყვანა პრობლემურია, რადგან საჯარო დაწესებულებები უარს ამბობენ სხვა დაწესებულებიდან გათავისუფლებულთა დასაქმებაზე. ცენტრალურ დონეზე მობილობა მხოლოდ იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში მუშაობს, სადაც რეორგანიზაცია ხორციელდება. მუნიციპალიტეტის დონეზე კი, ვაკანტური პოზიციების სიმცირის ან არარსებობის გამო, მობილობის წესით გადაყვანა პრაქტიკულად შეუძლებელია;
- სასამართლოების მიერ საჯარო დაწესებულებებისათვის საჯარო მოხელის გათავისუფლების თაობაზე დამატებითი მსჯელობის დავალებისას, საჯარო დაწესებულებები თავდაპირველ გადაწყვეტილებას არ ცვლიან. სამიზნე სამინისტროებში და მერიებში არსებობს აღუსრულებელი სასამართლო გადაწყვეტილებებიც (3 შემთხვევა), როცა საჯარო დაწესებულებებმა უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელეების სამსახურში აღდგენა ვერ უზრუნველყვეს და რეზერვში ჩარიცხეს.

სამიზნე სამინისტროებისა და მერიების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო დაწესებულებების მიერ დამტკიცებული საშტატო ნუსხებისა⁷ და გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამინისტროებში დასაქმებული იყო - 1 406, მუნიციპალიტეტების მერიებში კი, 1 185 პირი (პოლიტიკური თანამდებობის პირი, პროფესიული საჯარო მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი)⁸.

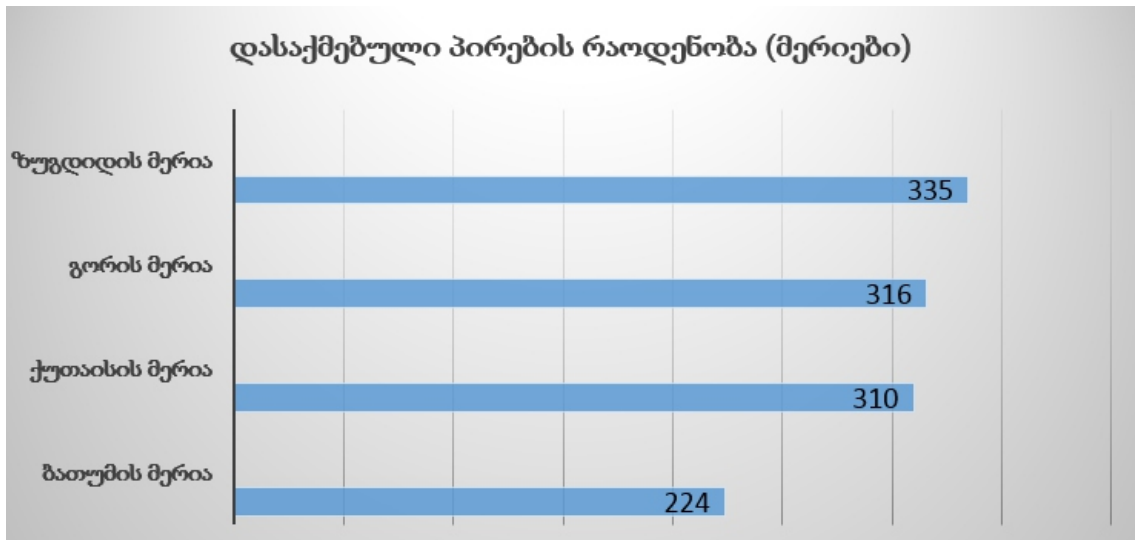
სამინისტროებსა და მერიებში დასაქმებულთა რაოდენობა მოცემულია ცხრილებში 1.1. და 1.2.



ცხრილი 1.1. სამიზნე დაწესებულებებში დასაქმებული პირების რაოდენობა (სამინისტროები)

⁷ საჯარო დაწესებულებების საშტატო ნუსხაში მოცემულია ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული სახელმწიფო-პოლიტიკური/პოლიტიკური თანამდებობის პირების, პროფესიული საჯარო მოხელეებისა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების თაობაზე.

⁸ მონაცემები წარმოდგენილია 2018 წლის ბოლოს არსებული მდგომარეობით.



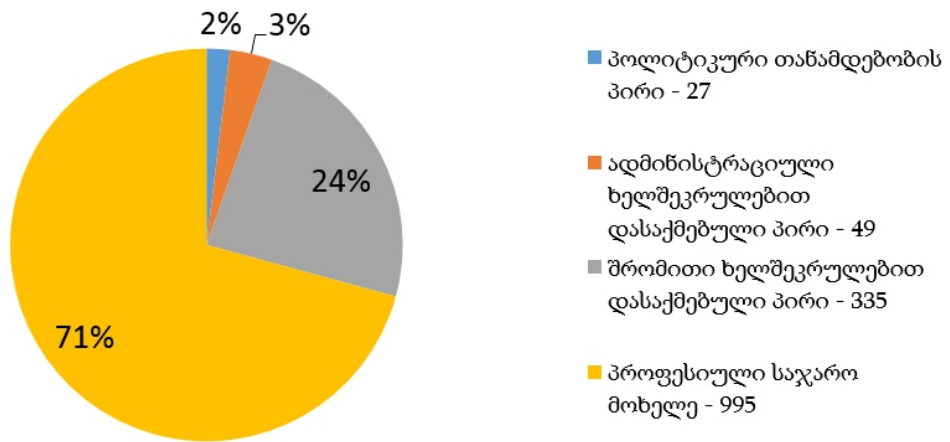
ცხრილი 1.2. სამიზნე დაწესებულებებში დასაქმებული პირების რაოდენობა (მერიები)

სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტის მერიებში დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით განაწილება ნათელს ჰყენს, თუ როგორი თანაფარდობით იყენებს ადამიანურ რესურსს ესა თუ ის საჯარო დაწესებულება პოლიტიკური⁹, ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების განსახორციელებლად.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული პირების განაწილება მათი სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით მოცემულია ცხრილებში 1.3. და 1.4.

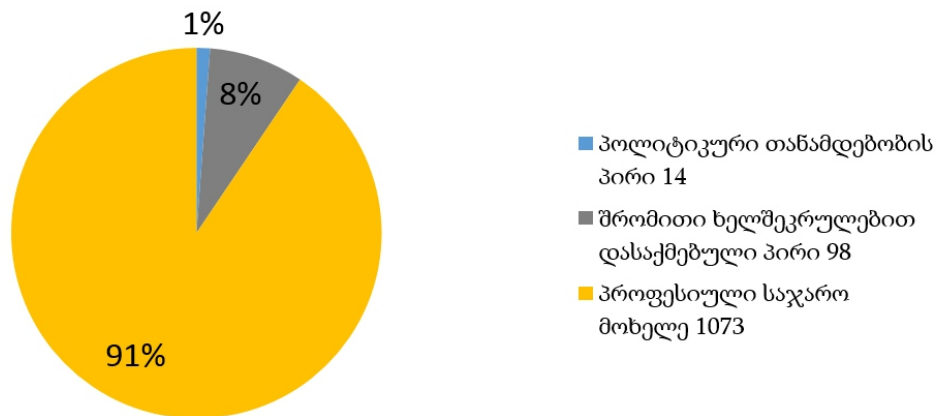
⁹ სამინისტროების დონეზე პოლიტიკურ ფუნქციას ახორციელებენ სახელმწიფო - პოლიტიკური თანამდებობის პირები. აგრეთვე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები, რომლებიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებს მათი ფუნქციების შესრულებაში ეხმარებიან. თვითმმართველობის დონეზე პოლიტიკურ ფუნქციას პოლიტიკური თანამდებობის პირები, მათი თანაშემწეები და აპარატის თანამშრომლები ახორციელებენ. იმის გამო, რომ მუნიციპალიტეტის დონეზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ არსებობს, პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანაშემწეები და აპარატის თანამშრომლები შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე არიან დასაქმებული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირებისგან მათი გამიჯვნა შესაძლებელი არ არის.

დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი
სტატუსის მიხედვით (სამინისტროები)



ცხრილი 1.3. სამიზნე დაწესებულებებში დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით (სამინისტროები)

დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი
სტატუსის მიხედვით (მერიები)



ცხრილი 1.4. სამიზნე დაწესებულებებში დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით (მერიები)

მონაცემები ცხადყოფს, რომ სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში დასაქმებული პირების ძირითად ბირთვს პროფესიული საჯარო მოხელეები შეადგენენ (სამინისტროები - 71%, მერიები - 91%), რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. საგულისხმოა, რომ სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების წილი (24%) მნიშვნელოვნად აღემატება მუნიციპალიტეტების მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა წილს (8%), რაც შესაძლოა იმით იყოს გამოწვეული, რომ ხშირად ცენტრალურ დონეზე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები სამინისტროს ძირითად ფუნქციებსაც ასრულებენ.

„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით, საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვაც დაწესდა. კანონის თანახმად, „საჯარო დაწესებულებაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 10%-ს“¹⁰, ხოლო „დამხმარე ამოცანების შესრულების მიზნით მიღებულ შრომით ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 5%-ს“¹¹. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის შეზღუდვა არ ვრცელდება ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოებში დასაქმებულ პირებზე¹². ასევე, აღნიშნული წესიდან გამონაკლისი დაიშვება საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებით, საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციის გათვალისწინებით. მოწოდებული ინფორმაციით¹³, სამინისტროებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას უმეტეს შემთხვევაში არ აღემატება (გამონაკლისია რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო), რაც დადებითად უნდა შეფასდეს¹⁴. თვალსაჩინოებისთვის იხილეთ ცხრილი 1.5.

¹⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 27-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

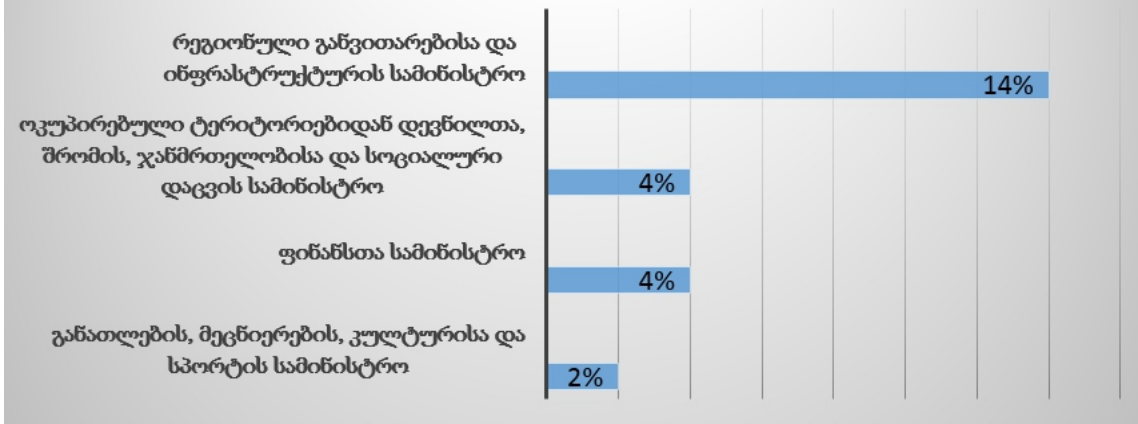
¹¹ საქართველოს კანონი, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

¹² საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 27-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹³ საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 27-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴ სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები შემდეგ ფუნქციებს ასრულებენ: მინისტრის ან მისი მოადგილის თანაშემწე; მინისტრის აპარატის ხელმძღვანელობა; მინისტრის მოადგილეებისათვის საპროტოკოლოლ მიმართულების წარმართვა და ხელმძღვანელობა; სამინისტროს წარმომადგენლობის განხორციელება სამთავრობო კომისიებში; და მინისტრის მოადგილეებისათვის მედია საშუალებებთან და საზოგადოებასთან ურთიერთობის სფეროში დახმარების განწევა.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული წილი (სამინისტროები)



ცხრილი 1.5. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული წილი (სამინისტროები)

საჯარო დაწესებულებაში დამხმარე ამოცანების შესრულების მიზნით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ზღვრული ოდენობიდან გამონაკლისის წესი და არამუდმივი ამოცანების შესრულების მიზნით შრომითი ხელშეკრულებით მიღებული პირების ზღვრული ოდენობა „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ საქართველოს კანონით განისაზღვრება. კანონის თანახმად, სახელმწიფო ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფმა საჯარო დაწესებულებამ დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების დადგენილი ზღვრული ოდენობის შეზღუდვიდან გამონაკლისი საქართველოს მთავრობასთან უნდა შეათანხმოს, ხოლო მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) - მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან¹⁵. თბილისის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, გამონაკლისის წესი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოსთან თანხმდება¹⁶.

არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა საქართველოს მთავრობასთან/მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან შეთანხმებას იმ შემთხვევაში საჭიროებს, თუ საჯარო დაწესებულებაში 30 დღეზე მეტი ვადით გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა შტატით გათვალისწინებულ თანამდებობებზე ფაქტობრივად დასაქმებულ თანამშრომელთა რიცხოვნობის 1%-ს აღემატება. იმ საჯარო დაწესებულებაში, სადაც საშტატო რიცხოვნობის 1% ხუთ ერთეულზე ნაკლებია, შეთანხმებას საჭიროებს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულთა რაოდენობა, რომელიც 5 ერთეულზე მეტია¹⁷.

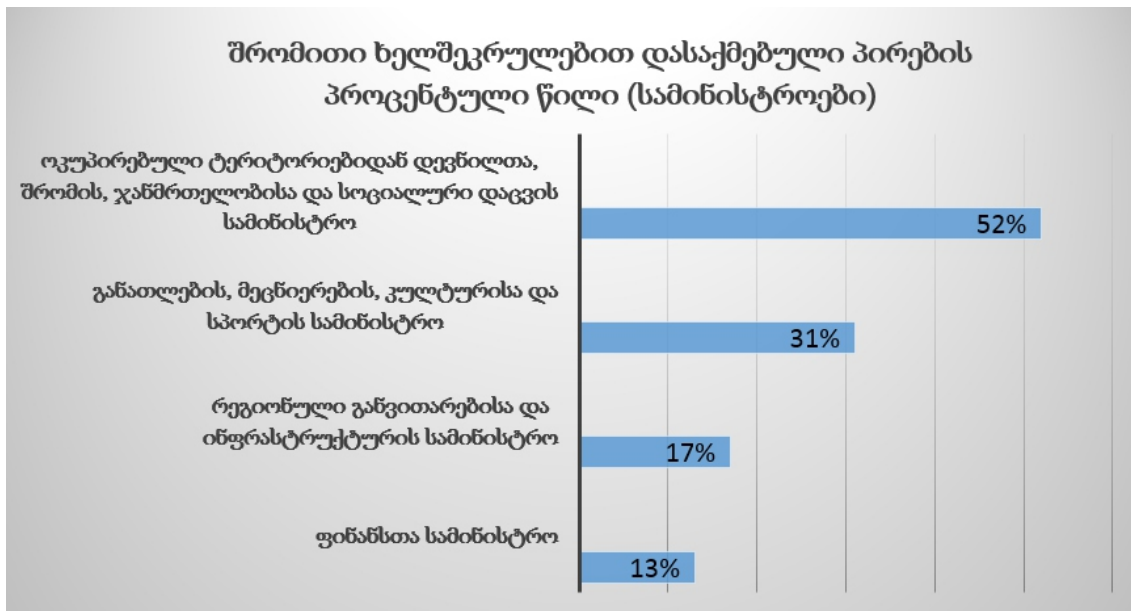
¹⁵ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁶ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

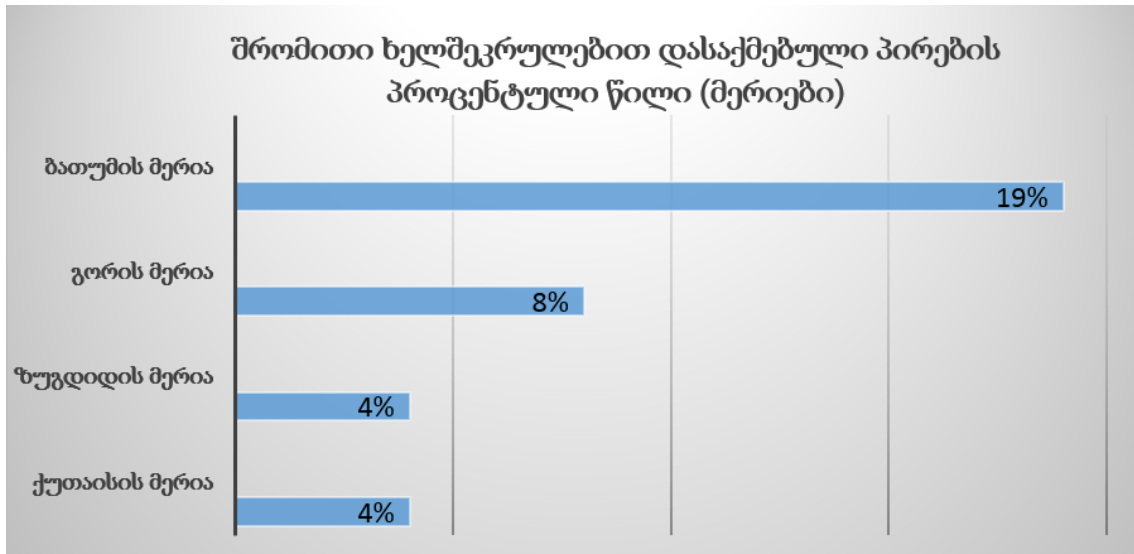
¹⁷ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

ნისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის ზღვრული ოდენობის დადგენა დადებითაც უნდა შეფასდეს, თუმცა, მხედველობაში მისაღებია ისიც, რომ საგამონაკლისო წესების არსებობა საკანონმდებლო შეზღუდვების იმპერატიულ ხასიათს არბილებს. სასურველია, რომ უფლებამოსილმა ორგანოებმა გამონაკლისის დაშვების მოთხოვნები სათანადოდ შეაფასონ და საჯარო დაწესებულების მიმართვა ყველა შემთხვევაში არ დააკმაყოფილონ, რათა აზრი არ დაეკარგოს ზოგადი ჩარჩო რეგულაციის არსებობას.

სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა მოცემულია ცხრილებში 1.6. და 1.7.



ცხრილი 1.6. სამიზნე დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული წილი (სამინისტროები)



ცხრილი 1.7. სამიზნე დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული წილი (მერიები)

მონაცემების მიხედვით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობა ოთხივე სამინისტროში კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას აღემატება. სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან, კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობიდან გამონაკლისი ბათუმისა და გორის მუნიციპალიტეტების მერიებს აქვთ მიღებული. საჯარო დაწესებულებების უმეტესობის მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებულ პირთა ზღვრული ოდენობების გადაჭარბება უარყოფითად უნდა შეფასდეს; საგამონაკლისო წესის ფართოდ გამოყენება შემზღვეველი ნორმის არსებობას აზრს უკარგავს და საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების შემცირების მიზანს ვერ აღწევს.

ამგვარად, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში არსებული ვითარების შეფასების შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო დაწესებულებებში ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდეს, დიდწილად, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობაზე მეტი პირის დასაქმება განაპირობებს. მიგვაჩნია, რომ საქართველოს მთავრობამ და მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მისაღებ პირთა რაოდენობის თაობაზე საგამონაკლისო წესის დამტკიცების მიმართვები სათანადოდ უნდა შეაფასონ და მოთხოვნა მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში დააკმაყოფილონ, რათა საკანონმდებლო შეზღუდვის ჯეროვანი იმპლემენტაცია მოხდეს.

4.2 საჯარო სამსახურში მიღება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით საჯარო სამსახურში მიღების პროცედურები ახლებურად მოწესრიგდა. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით, საქართველოს საჯარო სამსახურისათვის შესაფერის მოდელად კარიერული სისტემა შეირჩა. ამ მოდელის შესაბამისად, საჯარო სამსახურში მიღების წესი პროფესიული საჯარო მოხელის რანგირებისა და კარიერული განვითარების სისტემას დაუკავშირდა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი საჯარო სამსახურში მიღების რამდენიმე ძირითად მოთხოვნას განსაზღვრავს. ესენია: სახელმწიფო ენა, ასაკი და მოხელის სერტიფიკატი¹⁸. აღნიშნული მოთხოვნები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონშიც იყო გაწერილი, თუმცა ძველი კანონი საჯარო სამსახურში საქმიანობის დაწყებისათვის საჭირო მინიმალურ ასაკს ცენტრალურ (21 წელი) და ადგილობრივი თვითმმართველობის (18 წელი) დონეებზე განსხვავებულად ადგენდა. ახალი კანონით ეს მიდგომა შეიცვალა და მინიმალურ ასაკად 18 წელი დადგინდა. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით, განისაზღვრა თითოეულ რანგში¹⁹ არსებული თანამდებობებისათვის სამსახურში მიღების სპეციალური მოთხოვნებიც.²⁰ დადგინდა, რომ დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი საჯარო სამსახურის ბიუროსთან შეთანხმებით აწესებს, თანამდებობის სპეციფიკისა და ამ თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის შინაარსის გათვალისწინებით²¹. ძველ კანონში ეს საკითხი დეტალურად არ იყო მოწესრიგებული და საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს უშუალოდ საჯარო დაწესებულება განსაზღვრავდა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში. მნიშვნელოვანია ისიც, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიენიჭა უფლებამოსილება, საჯარო დაწესებულების მიერ ვაკანსიის საჯაროდ გამოქვეყნებამდე, განსაზღვროს ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი მოთხოვნების საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობა და, საჭიროების შემთხვევაში, დაადგინოს ხარვეზი, რომელიც საჯარო დაწესებულებამ უნდა გამოასწოროს²².

¹⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 27-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁹ ახალი კანონით დაწესდა საჯარო მოხელეთა ოთხი რანგი: პირველი რანგი (მაღალი მმართველობითი დონე), მეორე რანგი (საშუალო მმართველობითი დონე), მესამე რანგი (უფროსი სპეციალისტის დონე) და მეოთხე რანგი (უმცროსი სპეციალისტის დონე).

²⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 28-ე მუხლი. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის დადგენილება #218 „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“.

²¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 28-ე მუხლის მე-3 ნაწილი.

²² საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 21 აპრილის დადგენილება #204, „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების შესახებ“, მე-6 მუხლის მე-4 პუნქტი.

საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა ასევე გაითვალისწინა დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის დანიშვნის მანკიერი პრაქტიკა და ეს ნორმა გააუქმა. საკანონმდებლო ცვლილებებით, საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეობის უფლება ჩამოერთვა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს²³. ეს ცვლილებები დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან საჯარო სამსახურში კონკრეტულ თანამდებობაზე დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის არსებობა ამავე პოზიციაზე გამოცხადებულ კონკურსებს ფორმალურ ხასიათს აძლევდა, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეობა კი - პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღების რისკებს ზრდიდა და პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას აფერხებდა. თუმცა, აღსანიშნავია ისიც, რომ არსებული კანონმდებლობა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს საკონკურსო კომისიის წევრობას არ უზღუდავს. ამის მიუხედავად, აკრძალვის ლეგიტიმური მიზნის გათვალისწინებით, სასურველია, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელებმა საკონკურსო კომისიაში მონაწილეობისგან თავი შეიკავონ. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო დაწესებულებების მიმართ მსგავსი რეკომენდაცია აქვს გაცემული.

4.2.1. პროფესიული საჯარო მოხელის მიღება: ღია და დახურული კონკურსი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მისაღებად ღია და დახურული კონკურსის ჩატარების წესი განსაზღვრა, რომლის თანახმადაც ღია კონკურსი მხოლოდ მეოთხე რანგის თანამდებობებზე ცხადდება, დახურული კონკურსი კი - მესამე, მეორე და პირველი რანგის თანამდებობებზე²⁴. საჯარო სამსახურში დახურული კონკურსების შემოღებას აქვს როგორც უპირატესობები, ისე ნაკლოვანებები; დახურული კონკურსების ჩატარებამ ერთი მხრივ, შეიძლება ხელი შეუწყოს გამოცდილი საჯარო მოხელეების მაღალ პოზიციებზე გადასვლასა და მათ კარიერულ განვითარებას, მეორე მხრივ, კი - შეაფერხოს ახალი კადრების, იდეებისა და ინიციატივების შემოსვლა საჯარო სექტორში. აღსანიშნავია, რომ თუ საჯარო დაწესებულების მიერ დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩა ან არსებობს საჯარო სამსახურის ბიუროს დასაბუთებული რეკომენდაცია, რომ დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩევა, კანონი ითვალისწინებს დახურული კონკურსის გახსნის შესაძლებლობას²⁵. თუმცა, სასურველია, რომ დახურული კონკურსების გახსნას საგამონაკლისო ხასიათი შეუნარჩუნდეს, რათა არ დაზიანდეს კარიერული სისტემის იდეა.

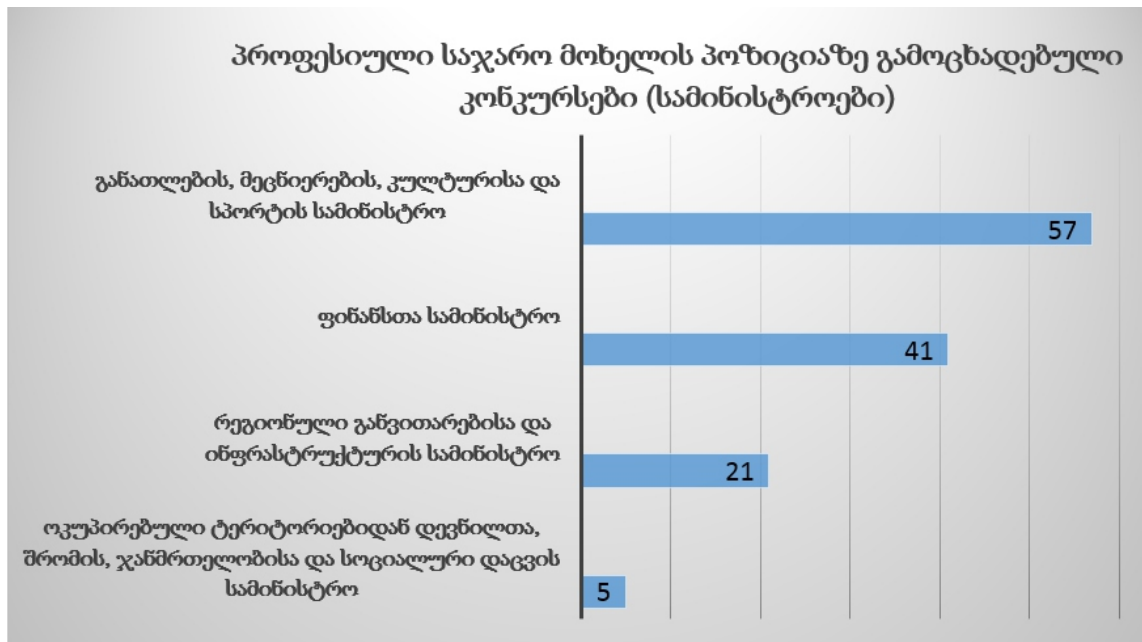
²³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 34-ე მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

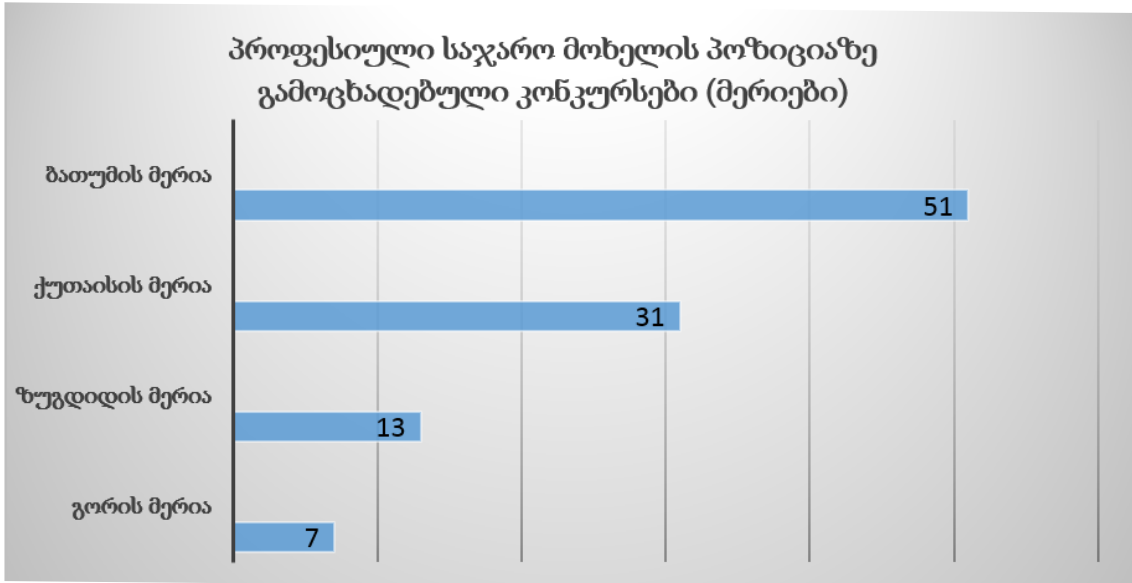
²⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

მონოდებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მისაღებად სულ 226 კონკურსი გამოცხადდა (სამინისტროები - 124 , მუნიციპალიტეტის მერიები - 102). აქედან 218 ღია კონკურსის წესით განხორციელდა (სამინისტროები - 117, მუნიციპალიტეტის მერიები - 101), 8 კონკურსი კი, დახურული წესით (სამინისტროები - 7, მუნიციპალიტეტის მერიები - 1).

სამინისტროებისა და მერიების მიერ პროფესიული საჯარო მოხელეების სამსახურში მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების რაოდენობა მოცემულია ცხრილებში 1,8. და 1.9. დახურული კონკურსების რაოდენობა ნაჩვენებია ცხრილში 1.10.

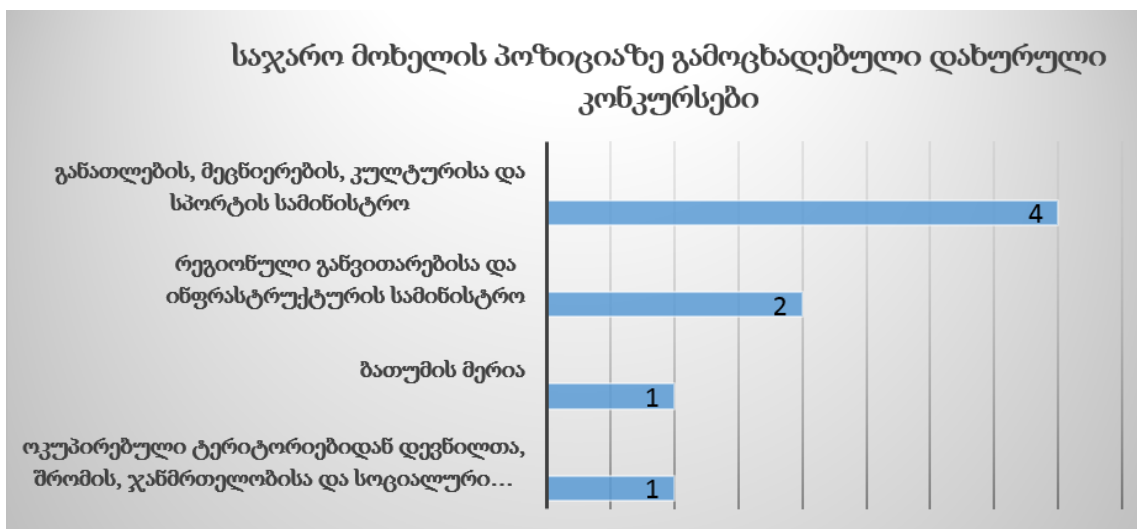


ცხრილი 1.8. პროფესიული საჯარო მოხელეების სამსახურში მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების რაოდენობა (სამინისტროები)



ცხრილი 1.9. პროფესიული საჯარო მოხელეების სამსახურში მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების რაოდენობა (მერიები)

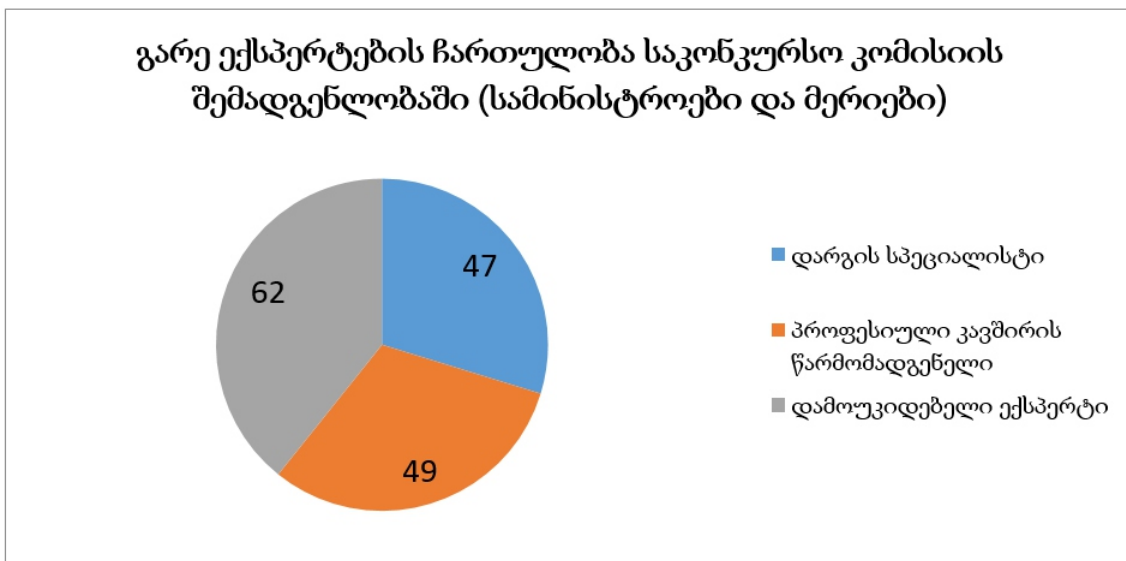
სამინისტროებისა და მერიების მიერ გამოცხადებული დახურული კონკურსების მცირე რაოდენობა (8 შემთხვევა) დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან საჯარო დაწესებულებები გარდამავალ პერიოდში ღია კონკურსის გამოცხადების შესაძლებლობას იყენებენ და ამით, განცხადებების საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიღებას უწყობენ ხელს.



ცხრილი 1.10. პროფესიული საჯარო მოხელეების სამსახურში მისაღებად გამოცხადებული დახურული კონკურსების რაოდენობა (სამინისტროები და მერიები)

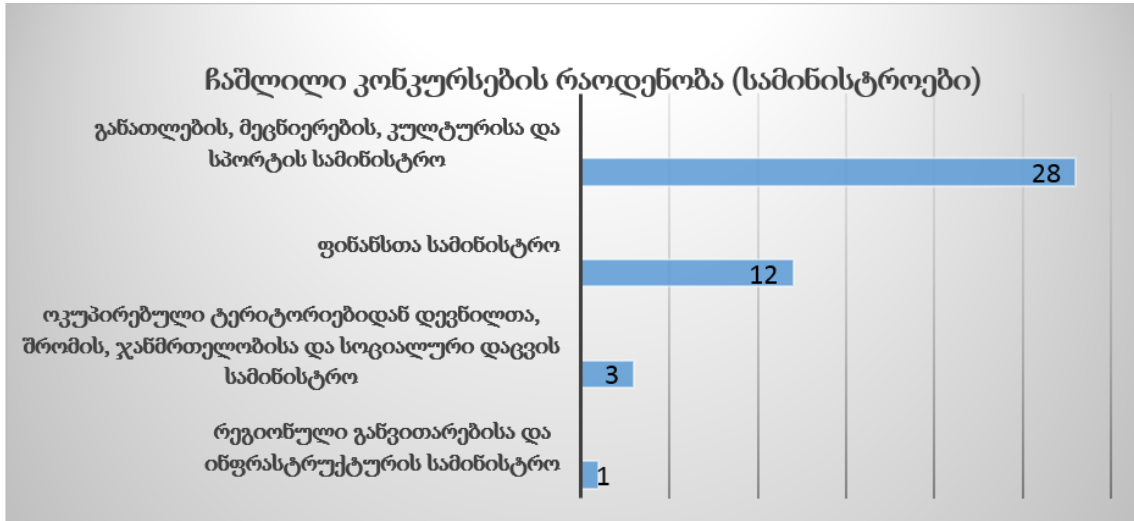
საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში ჩატარებული კონკურსებისას, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი არც ერთ შემთხვევაში არ ყოფილა საკონკურსო კომისიის წევრი. საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში გარე ექსპერტების (პროფესიული კავშირების წარმომადგენლები, დამოუკიდებელი ექსპერტები და დარგის სპეციალისტები) ჩართულობის მაჩვენებელი მაღალია, რაც დადებით შეფასებას იმსახურებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი არც ერთ შემთხვევაში არ დასწრებია სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ჩატარებულ კონკურსებს, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან ბიუროს წარმომადგენელთა დასწრება კონკურსების პროცედურისა და შინაარსის მონიტორინგის მიზნებისათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია.

სამინისტროებისა და მერიების საკონკურსო კომისიების საქმიანობაში გარე ექსპერტების მონაწილეობის მაჩვენებელი წარმოდგენილია ცხრილში 1.11.

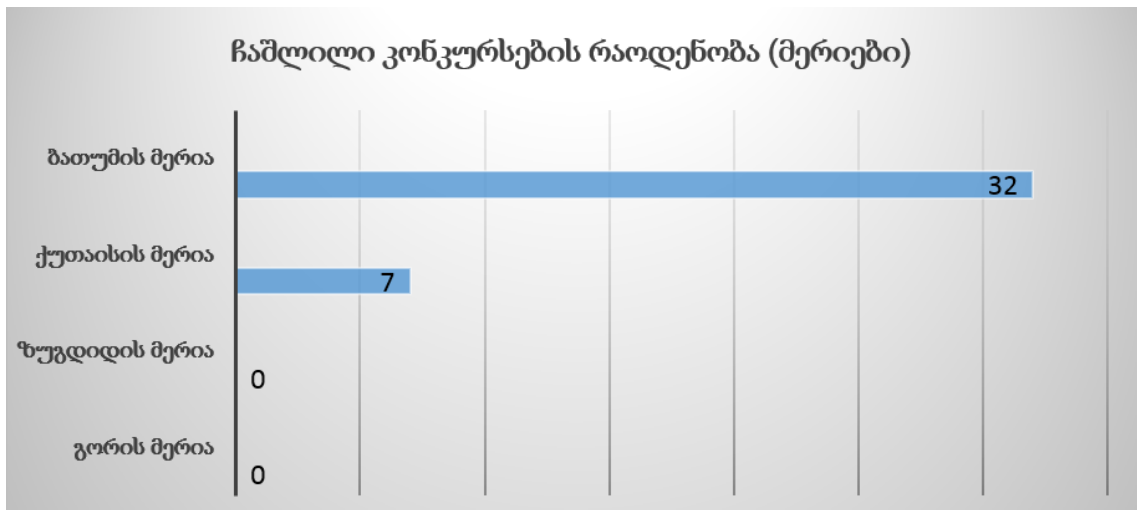


ცხრილი 1.11. პროფესიული კავშირის წარმომადგენლების, დამოუკიდებელი ექსპერტებისა და დარგის სპეციალისტების ჩართულობის მაჩვენებელი საკონკურსო კომისიების საქმიანობაში (სამინისტროები და მერიები)

სამინისტროებისა და მერიების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში გამოცხადებული 226 კონკურსიდან კანდიდატის შეურჩევლობის გამო 83 კონკურსი ჩაიშალა (სამინისტროები - 44, მერიები - 39), რაც გამოცხადებული კონკურსების 30% შეადგენს და საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. ჩაშლილი კონკურსების რაოდენობა სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში მოცემულია ცხრილებში 1.12 და 1.13.



ცხრილი 1.12. სამიზნე დაწესებულებებში ჩაშლილი კონკურსების რაოდენობა (სამინისტროები)



ცხრილი 1.13. ჩაშლილი კონკურსების რაოდენობა (მერიები)

გამოცხადებულ კონკურსებში კანდიდატის შეურჩევლობა და კონკურსების განმეორებით გამოცხადება საჯარო დაწესებულების ეფექტურ ფუნქციონირებას უშლის ხელს და ადმინისტრაციული რესურსის არაეკონომიურ გამოყენებას იწვევს. მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულებებმა ჩაშლილი კონკურსების რიცხვი სამომავლოდ შეამცირონ და კონკურსში მონაწილე საუკეთესო კანდიდატს საჯარო სამსახურის სისტემაში პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა მისცენ.

კონკურსების ფუნქციონირებას უკავშირდება პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის მართვის ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა მოხელის გადაყვანა და მოხელის კარიერული განვითარება. მოხელის გადაყვანა კონკურსის გარეშე ხდება და გულისხმობს მოხელისათვის იმავე იერარქიული რანგისა და თანამდებობის შესაბამისი სხვა ან/და ფუნქციურად მსგავსი უფლებამოსილებების მინიჭებას იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში²⁶. მოხელის გადაყვანა დასაშვებია მოხელის ინიციატივით ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით²⁷. გადაყვანის მსურველი მოხელის გამოსავლენად, საჯარო დაწესებულება ამავე საჯარო დაწესებულების ოფიციალურ შიდა ვებ-გვერდზე აქვეყნებს ინფორმაციას შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობის შესახებ. განაცხადის წარსადგენად კანდიდატებს 2 სამუშაო დღე ეძლევათ²⁸. განაცხადის წარდგენის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი კანდიდატთან ატარებს გასაუბრებას და მოხელის შეფასების შედეგებისა და კვალიფიკაციის გათვალისწინებით იღებს გადაწყვეტილებას კანდიდატის გადაყვანის შესახებ. მოხელის გადაყვანის მთავარი მიზანია, რომ საჯარო დაწესებულებამ, პირველ რიგში, მის სისტემაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს მისცეს იმავე რანგში და პოზიციაზე შესაბამისი ან ფუნქციურად მსგავსი სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობა. მოხელის გადაყვანა საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების მიერ სხვადასხვა მიმართულებით გამოცდილების მიღების თვალსაზრისითაცაა მნიშვნელოვანი.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტის მერიებში მოხელის გადაყვანა 89 შემთხვევაში (სამინისტროები - 83, მერიები - 6) განხორციელდა. აქედან 87 საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ინიციატივითა და საჯარო მოხელის თანხმობით მოხდა, ხოლო 2 - მოხელის ინიციატივით და დაწესებულების ხელმძღვანელის თანხმობით. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში საჯარო მოხელის გადაყვანის შემთხვევებიდან 65, მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესის დროს განხორციელდა, რაც მოხელის გადაყვანის ძირითად მიზანს არ პასუხობს. შესაბამისად, მოხელის გადაყვანის შემთხვევებიდან მხოლოდ 24 ემსახურებოდა გადაყვანის ძირითად მიზანს.

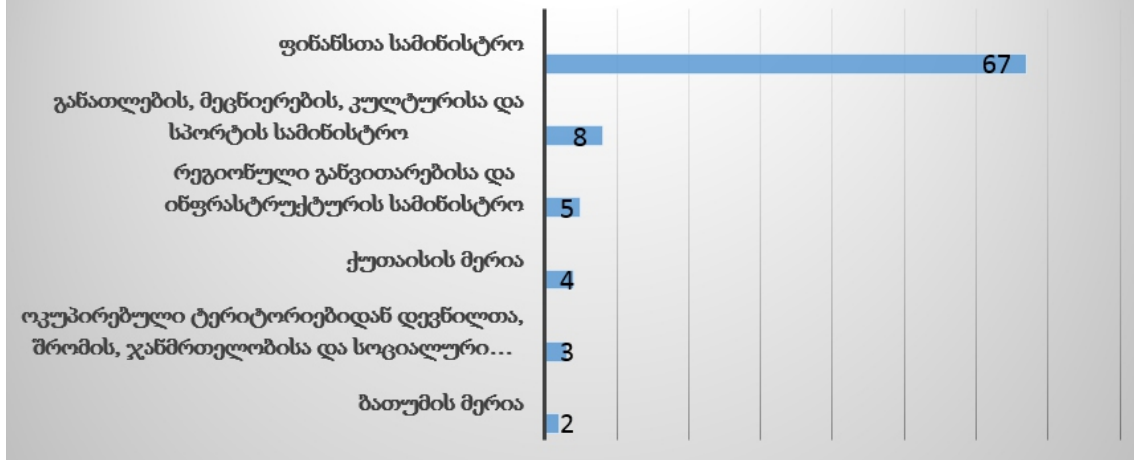
სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში საჯარო მოხელეთა გადაყვანის შემთხვევების მაჩვენებლები მოცემულია ცხრილში 1.14.

²⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 47-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 48-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

საჯარო მოხელის გადაყვანის შემთხვევები



ცხრილი 1.14. სამიზნე დაწესებულებების მიერ საჯარო მოხელეთა გადაყვანის მაჩვენებლები რაოდენობა (სამინისტროები და მერიები)

მონოდებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებმა მოხელის გადაყვანის ინსტიტუტის სათანადო დანერგვა ვერ უზრუნველყვეს. აღსანიშნავია ისიც, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მოხელეთა ინიციატივით გადაყვანის მაჩვენებელი (2 შემთხვევა) კრიტიკულად მცირეა, რაც ამ ინსტიტუტის ამოქმედებას საგრძნობლად აფერხებს.

მოხელის კარიერული განვითარება ვერტიკალური ხასიათისაა და ხორციელდება ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადასვლისას ან დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადასვლისას²⁹. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, კარიერული განვითარება შეფასების სამართლიან სისტემასა და სხვა მექანიზმებზე დაფუძნებულ პროფესიულ განვითარებას ემყარება³⁰. მოხელის კარიერული განვითარება ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე, კანონმდებლობით დადგენილი წესით³¹.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების 27 შემთხვევა დაფიქსირდა (სამინისტროები - 19, მერიები - 8), რომელთაგან საჯარო მოხელის ზედა იერარქიულ რანგში გადასვლა 23 შემთხვევაში მოხდა, ხოლო იმავე იერარქიულ რანგში - 4 შემთხვევაში. აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მოხელეთა კარიერული განვითარება ძირითადად ღია კონკურსის საფუძველზე განხორციელდა³².

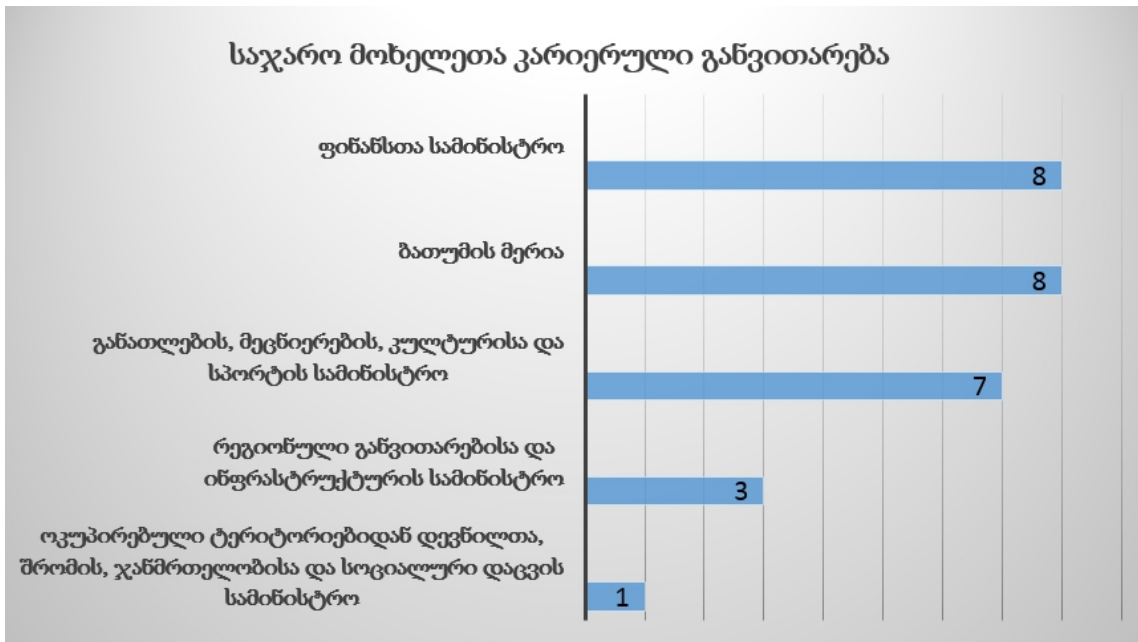
²⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 49-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-16 მუხლი.

³¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

³² დახურული კონკურსის სავალდებულო ხასიათის ამოქმედებამდე, კარიერული განვითარება შესაძლებელია განხორციელდეს, როგორც ღია, ისე დახურული კონკურსის საფუძველზე.

სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში საჯარო მოხელეთა გადაყვანის შემთხვევების რაოდენობა მოცემულია ცხრილში 1.15.



ცხრილი 1.15. სამიზნე დაწესებულებებში საჯარო მოხელეთა გადაყვანის შემთხვევების რაოდენობა (სამინისტროები და მერიები)

მონაცემები ცხადყოფს, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მოხელის კარიერული განვითარების შემთხვევების რაოდენობა კრიტიკულად მცირეა. აღნიშნული ვითარება საჯარო დაწესებულებების მიერ დახურული კონკურსების ჩატარების არასავალდებულო ხასიათით არის გამოწვეული, რადგან დახურული კონკურსი საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების ძირითადი ხელშემწყობი მექანიზმია. შესაბამისად, მოხელის კარიერული განვითარების შემთხვევების რაოდენობის ზრდა მოსალოდნელია დახურული კონკურსების სავალდებულოდ შემოღების შემდეგ.

4.2.2. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის საჯარო სამსახურში მიღება: გამარტივებული კონკურსი

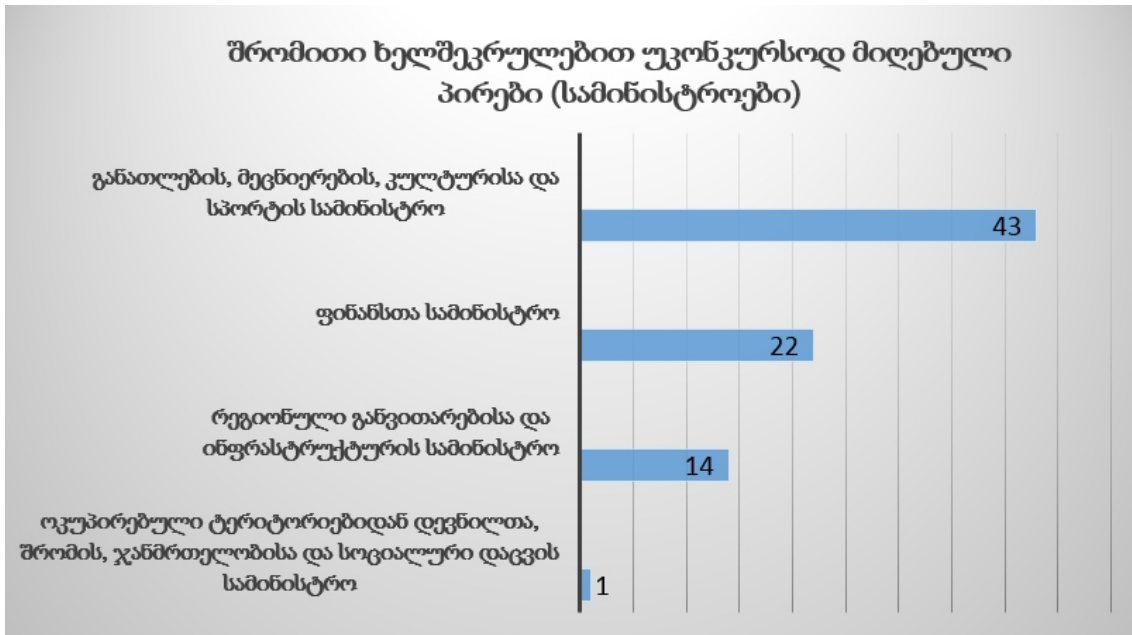
საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ასევე განსხვავებულად მოწესრიგდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიღების წესი და კრიტერიუმები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულებას უფლება აქვს პირი შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად³³. კანონის თავდაპირველი ვერსიით (2015 წლის 27 ოქტომბერი) საჯარო დაწესებულების მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მიღება გამარტივებული კონკურსით უნდა მომხდარიყო, რაც განაცხადების გადარჩევასა და გასაუბრებას გულისხმობდა. თუმცა, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის 22 დეკემბერს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მიღების წესი შეცვალა და დაადგინა, რომ „პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისათვის, როგორც წესი, ცხადდება გამარტივებული კონკურსი.“ ამით, საჯარო დაწესებულების მიერ პირის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებისათვის კონკურსის ჩატარების ვალდებულება გაუქმდა. ამ ცვლილებამ საჯარო დაწესებულებას ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება მიანიჭა და საგრძნობლად გაზარდა გაუმჭვირვალე და ერთპიროვნული გადაწყვეტილებების რისკები. საპარლამენტო განხილვების პროცესში, ცვლილება კრიტიკულად შეფასდა არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერაც, როგორც საჯარო დაწესებულებებში ნეპოტიზმის გაზრდის ერთ-ერთი წყარო.

მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში მიიღეს სულ 225 პირი (სამინისტროები - 145, მერიები - 80), რომელთაგან გამარტივებული კონკურსი 65 შემთხვევაში ჩატარდა (სამინისტროები - 65, მერიები - 0); 160 პირის (სამინისტროები - 80, მერიები - 80) დასაქმება კი - კონკურსის გარეშე მოხდა³⁴.

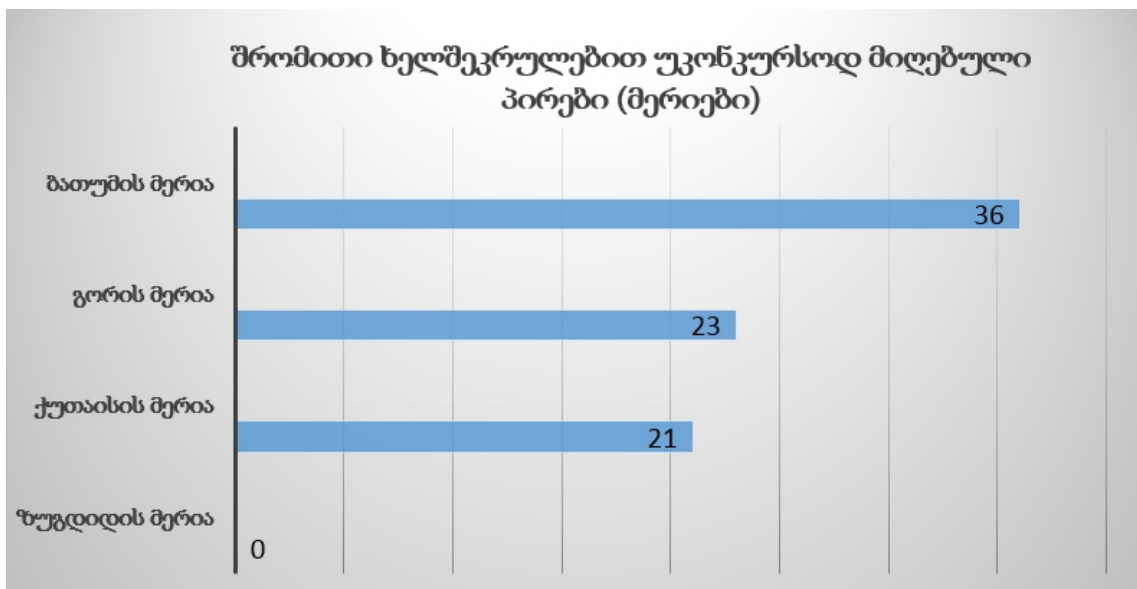
სამინისტროებისა და მერიების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ მიღებული პირების რაოდენობა მოცემულია ცხრილებში 2.1 და 2.2.

³³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-3 მუხლის „ვ“ პუნქტი.

³⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის 2017 წლის 18 დეკემბრის ერთობლივი განცხადება; <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-samsakhurshi-piris-shromiti-khelshekrulebit-dasaqmebisatvis-gamartivebuli-sajaro-konkursis-chatarebis-valdebulebis-gauqmeba-miughebelia#sthash.0eW1Sebg.dpbs>



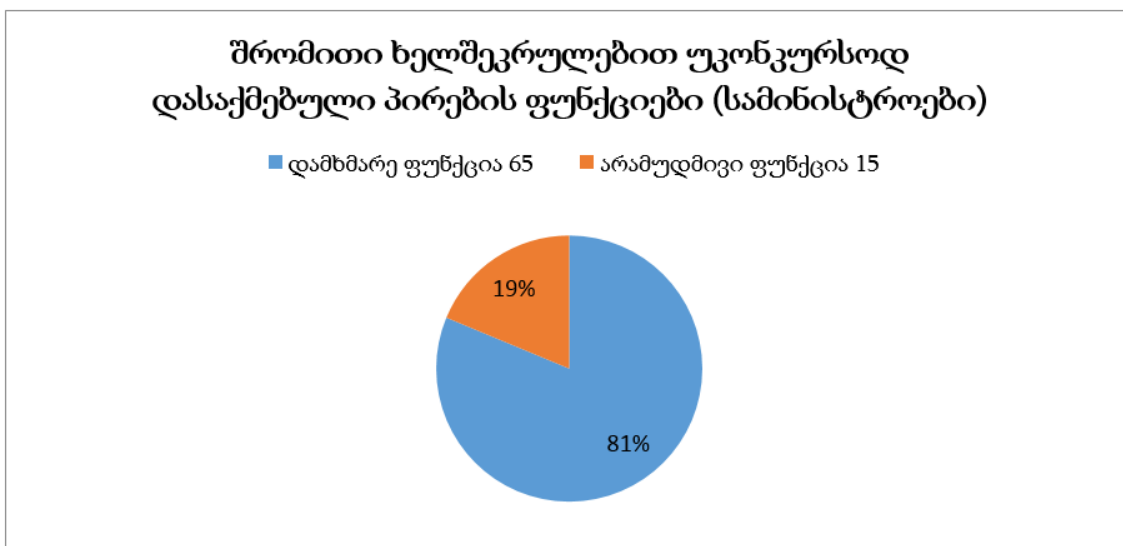
ცხრილი 2.1. შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ მიღებული პირების რაოდენობა (სამინისტროები)



ცხრილი 2.2. შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ მიღებული პირების რაოდენობა (მერიები)

სამიზნე სამინისტროებისა და მერიების მიერ მოწოდებული ინფორმაცია გვიჩვენებს, რომ შრომითი ხელშეკრულების³⁵ საფუძველზე უკონკურსოდ მიღებულ პირთა რაოდენობა (160) თითქმის სამჯერ აღემატება კონკურსის გზით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობას (65). აღსანიშნავია ისიც, რომ მუნიციპალიტეტების მერიებში პირების შრომითი ხელშეკრულებით მისაღებად არც ერთი კონკურსი არ გამოცხადებულა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული ყველა პირი (80) უკონკურსოდ მიიღეს.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე უკონკურსოდ დასაქმებული პირების უმრავლესობა (81%) საჯარო დაწესებულების დამხმარე ფუნქციების შესასრულებლად არის მიღებული. მცირე ნაწილი კი (19%), არამუდმივი³⁶ ფუნქციების შესასრულებლად.



ცხრილი 2.3. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების ფუნქციები (სამინისტროები)

³⁵ სამიზნე დაწესებულებების ინფორმაციით, საჯარო დაწესებულებებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები ისეთ დამხმარე ფუნქციებს ასრულებენ, როგორცაა: მძღოლი; დამლაგებელი, ფოტოგრაფი; მატერიალურ-ტექნიკური უზრუნველყოფა; კომპიუტერული სისტემების ტექნიკური ადმინისტრირება და სამინისტროს ვებ-გვერდის მართვა; მოქალაქეთა მისაღები/საშვის დაშვება; პროექტების მომზადება; ქალაქის საზღვრებში არსებულ ტერიტორიაზე მიმდინარე სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელება და სამშენებლო სამართალდარღვევის წარმოება.

³⁶ სამიზნე დაწესებულებების ინფორმაციით, არამუდმივი ფუნქციები გულისხმობს სამინისტროს ან მერიის საჭიროებებიდან გამომდინარე მოკლევადიან, საექსპერტო კვლევების მომზადებას, როგორცაა: ადამიანური რესურსების საჭიროებათა კვლევა, ანალიზი და წინადადებების წარდგენა; ერთობლივი შესყიდვის განხორციელების შესაძლებლობების კვლევა, ანალიზი, შესაძლო სფეროების იდენტიფიცირება და წინადადებების წარდგენა; სამინისტროს სისტემაში შემავალი სუბიექტების საინფორმაციო ტექნოლოგიების მიმართულებით საჭიროებათა კვლევა, ანალიზი და წინადადებების წარდგენა; და ქალაქის განაშენიანების რეგულირების გეგმისთვის ტექნიკური საექსპერტო შეფასება.

სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში პირების შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ დასაქმების მაღალი მაჩვენებელი უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან მსგავსი მანკიერი პრაქტიკა, ერთი მხრივ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ გამარტივებულ კონკურსს აზრს უკარგავს და, მეორე მხრივ, საგრძნობლად ზრდის ნეპოტიზმის რისკებს. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მისაღებად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების შესაბამისად იმოქმედონ და მეტი სიხშირით გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსები.

საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს დახურულ კონკურსში მონაწილეობის უფლება აქვს, თუ იგი საჯარო სამსახურის სისტემაში არანაკლებ 1 წელი მუშაობს³⁷. აღნიშნული რეგულაცია არ განსაზღვრავს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ ერთი წლის განმავლობაში უწყვეტად მუშაობის საჭიროებას. ამგვარად, პირს უფლება აქვს ერთწლიანი მუშაობის სტაჟი მოკლევადიანი ხელშეკრულებების მეშვეობით შეიგოს. ეს კი, გარკვეულწილად, კარიერული სისტემის მდგრადობის რისკებს წარმოშობს, რადგან საჯარო დაწესებულებაში ერთწლიანი სამუშაო სტაჟის დაგროვების შემთხვევაში, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, შიდა კონკურსებში მონაწილეობის უფლების ქონით, პროფესიულ საჯარო მოხელეს უთანაბრდება. მხედველობაში მისაღებია ისიც, რომ პირმა შესაძლოა საჯარო დაწესებულებაში საქმიანობა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე უკონკურსოდ დაიწყოს, მაშინ, როდესაც პროფესიული საჯარო მოხელე დაბალ პოზიციაზე გამოცხადებულ კონკურსშიც სავალდებულო წესით მონაწილეობს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელებმა განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციონ პირების შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებისას გამარტივებული კონკურსების ჩატარებას, რათა მათთვის მინიჭებული დამატებითი გარანტიები პრაქტიკაში ბოროტად არ იყოს გამოყენებული.

4.3. სამსახურიდან გათავისუფლება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა სამსახურიდან გათავისუფლების მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩო განაახლა და საჯარო მოხელეთა უფლების დაცვის დამატებითი გარანტიები განსაზღვრა. საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებული სიახლეებია: ა) სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო და დისკრეციული საფუძვლების გამიჯვნა, რასაც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს 1997 წლის კანონი არ იცნობდა; ბ) რეორგანიზაციის არსის განსაზღვრა და პროცესის დახვეწა; გ) მობილობისა ინსტიტუტის შემოღება; დ) საჯარო მოხელის მიერ პირადი განცხადები

³⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 34-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

სამსახურიდან გათავისუფლებისას განცხადების განუხილველად დატოვების მოთხოვნის შესაძლებლობა, ე) სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენისას დამატებითი გარანტიების შექმნა; და ვ) პროფესიულ საჯარო მოხელეთა ერთიანი რეზერვის ჩამოყალიბება.

მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლებია: ა) საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა; ბ) საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით დადგენილი წესით შეზღუდულქმედუნარიანად აღიარება; გ) სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება, გარდაცვლილად გამოცხადება ან მხარდაჭერის მიმღებად ცნობა, თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული; დ) მოხელის მიმართ სასამართლოს საბოლოო გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; ე) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა; ვ) ზედიზედ ორჯერ არადაამაკმაყოფილებელი შეფასების³⁸ მიღება; თ) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა; ი) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემონმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემონმებისთვის თავის არიდება; და კ) გარდაცვალება³⁹.

სავალდებულო საფუძვლების არსებობისას, საჯარო მოხელე სამსახურიდან შესაბამისი გარემოების გამოვლენის დღიდან⁴⁰ თავისუფლდება. ასეთ შემთხვევებში, საჯარო მოხელის მხრიდან გადაწყვეტილების გასაჩივრების ალბათობა ნაკლებია. მოხელეს გათავისუფლების მხოლოდ ისეთი სავალდებულო საფუძვლების გასაჩივრება შეუძლია, როგორცაა მძიმე დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლება და შეფასების შედეგების გამო სამსახურიდან გათავისუფლება.

³⁸ მოხელის შეფასება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლეა. კანონის თანახმად, მოხელის შეფასება კარიერული განვითარების, პროფესიული უნარ-ჩვევების ამაღლების, წახალისების, პროფესიული განვითარების საჭიროების და კანონით გათვალისწინებული სხვა სამართლებრივი შედეგების განსაზღვრისთვის გამოიყენება. საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე ან/და მის მიერ შესრულებული სამუშაო წელიწადში ერთხელ, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად შეაფასოს. მოხელის შეფასების პროცესი მოხელის უშუალო ხელმძღვანელის მიერ წარმართება, შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენლის ჩართულობით. გამოიყენება შეფასების ოთხდონიანი სისტემა: საუკეთესო შეფასება, კარგი შეფასება, დამაკმაყოფილებელი შეფასება და არადაამაკმაყოფილებელი შეფასება.

³⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁴⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძვლებია: ა) პირადი განცხადების საფუძველზე, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც საჯარო დაწესებულებამ მოხელის პროფესიული განვითარების პროგრამა დააფინანსა, რომლის ხანგრძლივობა 3 თვეს აღემატება და საჯარო დაწესებულებასა და მოხელეს შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე ამ უკანასკნელს უფლება არ აქვს საკუთარი ინიციატივით გათავისუფლდეს სამსახურიდან ამ პროგრამის დასრულებიდან 1 წლის განმავლობაში⁴¹; ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულების შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით გათავისუფლება; გ) ჯანმრთელობის მდგომარეობის ან/და ხანგრძლივი შრომისუნარობის გამო გათავისუფლება; დ) ამ კანონის 112-ე მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევაში⁴², თუ არსებობს მოხელის კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოება; და ე) საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში⁴³.

დისკრეციული საფუძვლებიდან, მათი პრობლემური ხასიათის გათვალისწინებით, განსაკუთრებით უნდა გამოვყოთ პირადი განცხადების და საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და სხვა დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირების საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლება. არასამ-თავრობო რეორგანიზაციების კვლევების მიხედვით, უკანასკნელი წლების განმავლობაში, აღნიშნული საფუძვლებით საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების მაჩვენებელი საკმაოდ მაღალია⁴⁴. მაგალითისთვის, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2016 წლის ანგარიშის თანახმად, 2015 წლის განმავლობაში, საქართველოს პარლამენტიდან და სამინისტროებიდან სულ გათავისუფლდა 7 117 საჯარო მოხელე, რომელთაგან 1 775 საჯარო მოხელე - პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლდა, რაც გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა საერთო რაოდენობის 25%-ს შეადგენს . ამავე კვლევის თანახმად,

⁴¹ ეს წესი არ მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე საჯარო დაწესებულებას აუნაზღაურებს მისი პროფესიული განვითარებისათვის გაწეულ ხარჯებს. იხ: საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 53-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

⁴² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 112: მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება მოხელის თანამდებობაზე დანიშნის დროს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.

⁴³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 108-ე მუხლი.

⁴⁴ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება, თბილისი, 2017. იხ: <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-datsesebulebebsi-sabijeto-sakhsrebis-shemcirebisa-da-reorganizaciis-procesis-shefaseba#sthash.HWCVO5FC.dpbs>; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2015. იხ: https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf

⁴⁵ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2015, გვ. 26. იხ:

პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა 160-ჯერ აღემატება დისციპლინური გადაცდომის საფუძველით სამსახურიდან გათავისუფლებულთა რაოდენობას (11)⁴⁶. ამასთანავე, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის 2017 წლის კვლევის თანახმად, საქართველოს პრემიერმინისტრის 2016 წლის 9 დეკემბრის ინიციატივას საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და შტატების ოპტიმიზაციის შესახებ შტატების მასშტაბური შემცირება მოჰყვა. თავდაცვის სამინისტროდან; ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროდან; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროდან; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროდან და საგარეო საქმეთა სამინისტროდან სულ გათავისუფლდა 2 300 საჯარო მოხელე⁴⁷.

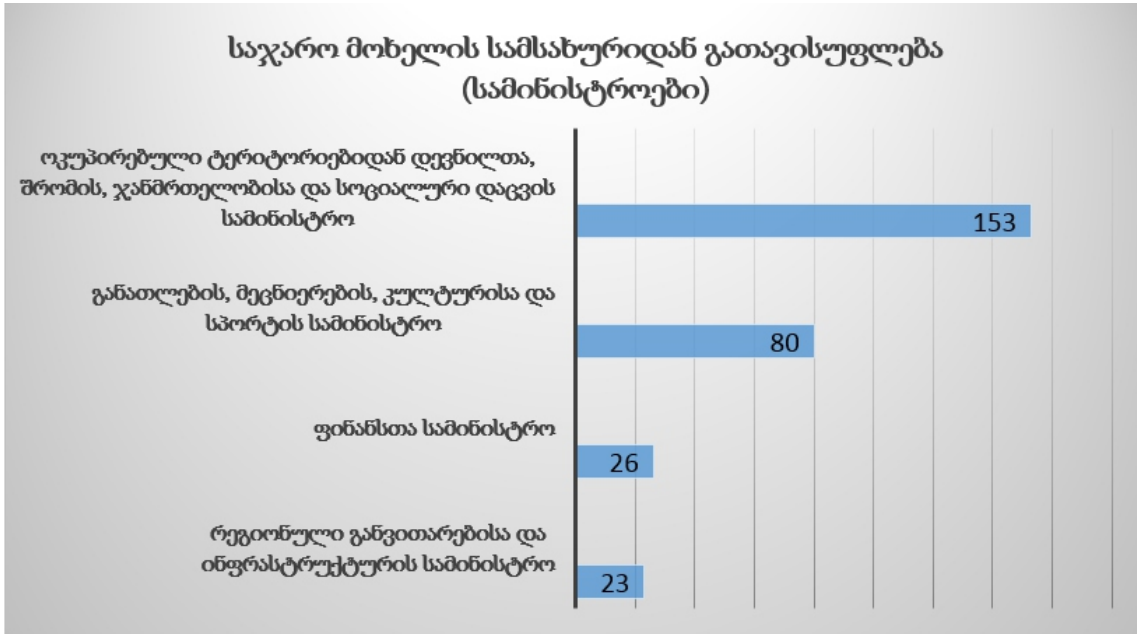
კვლევის ფარგლებში მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში სულ 649 საჯარო მოსამსახურე გათავისუფლდა (სამინისტროები - 404, მუნიციპალიტეტის მერიები - 245), მათ შორის 444 პროფესიული საჯარო მოხელე (სამინისტროები - 282, მუნიციპალიტეტის მერიები - 162) და 205 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (სამინისტროები - 122, მუნიციპალიტეტის მერიები - 83).

საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა სამიზნე სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით წარმოდგენილია ცხრილებში 3.1. და 3.2., ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების მანკენებელი სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით მოცემულია ცხრილებში 3.3. და 3.4.

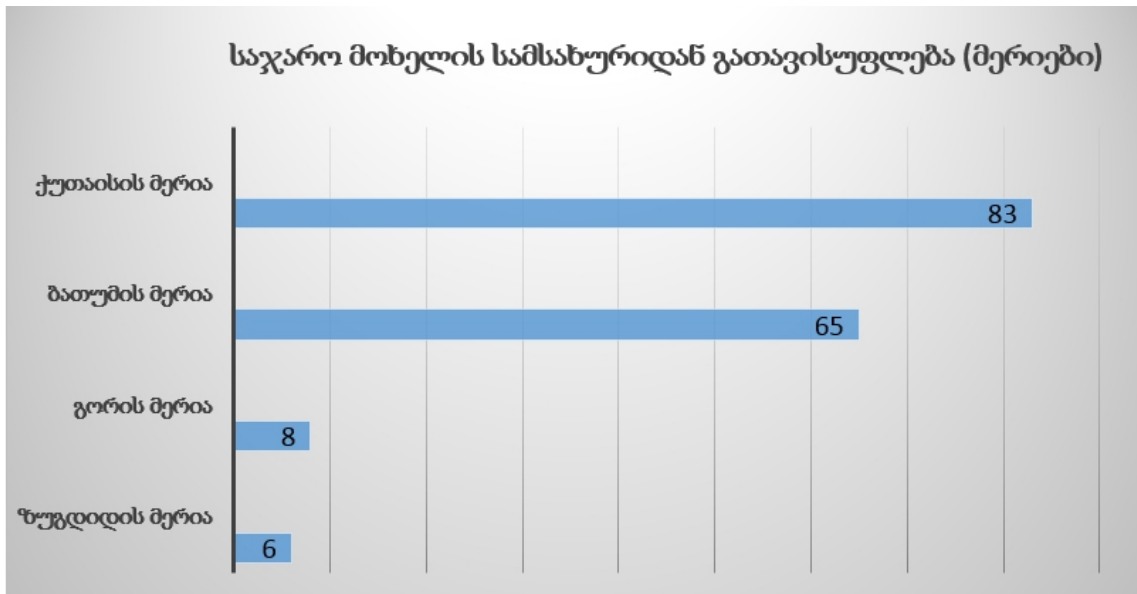
https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf

⁴⁶ იგივე.

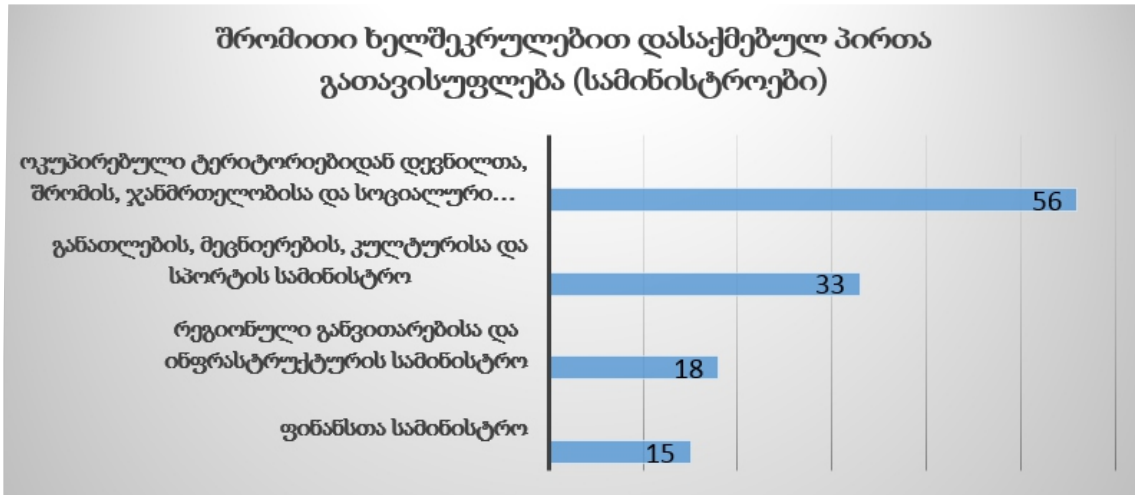
⁴⁷ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება, თბილისი, 2017. იხ: <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-datselebulebebshi-sabijeto-sakhsrebis-shemcirebisa-da-reorganizaciis-procesis-shefaseba#thash.sHWCVO5FC.dpbs>



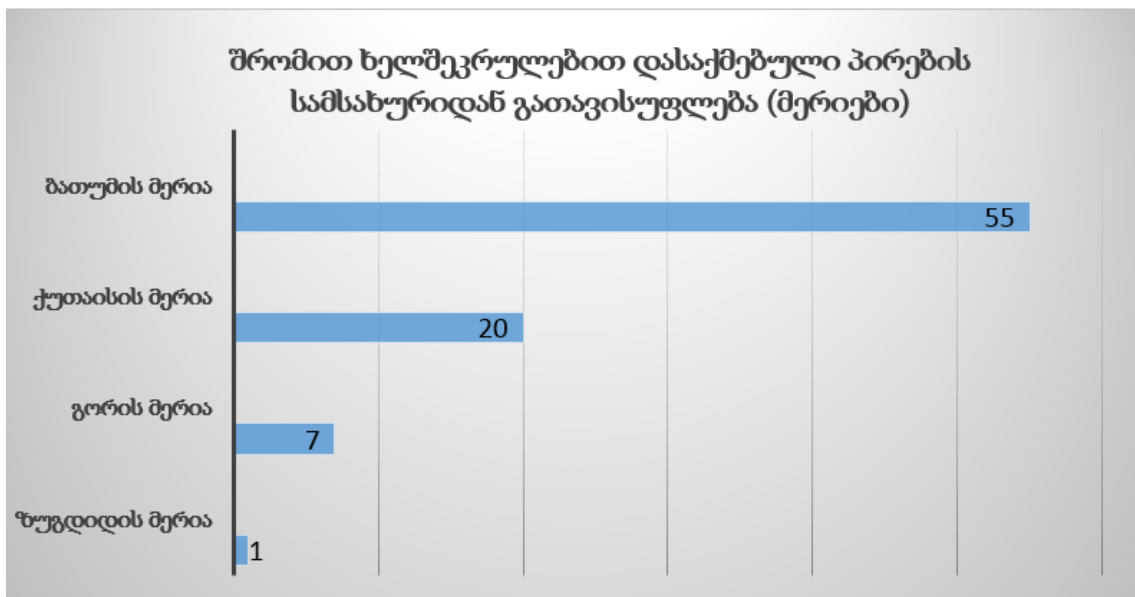
ცხრილი 3.1. გათავისუფლებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)



ცხრილი 3.2. გათავისუფლებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (მერიები)



ცხრილი 3.3. შრომითი ხელშეკრულებით გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)



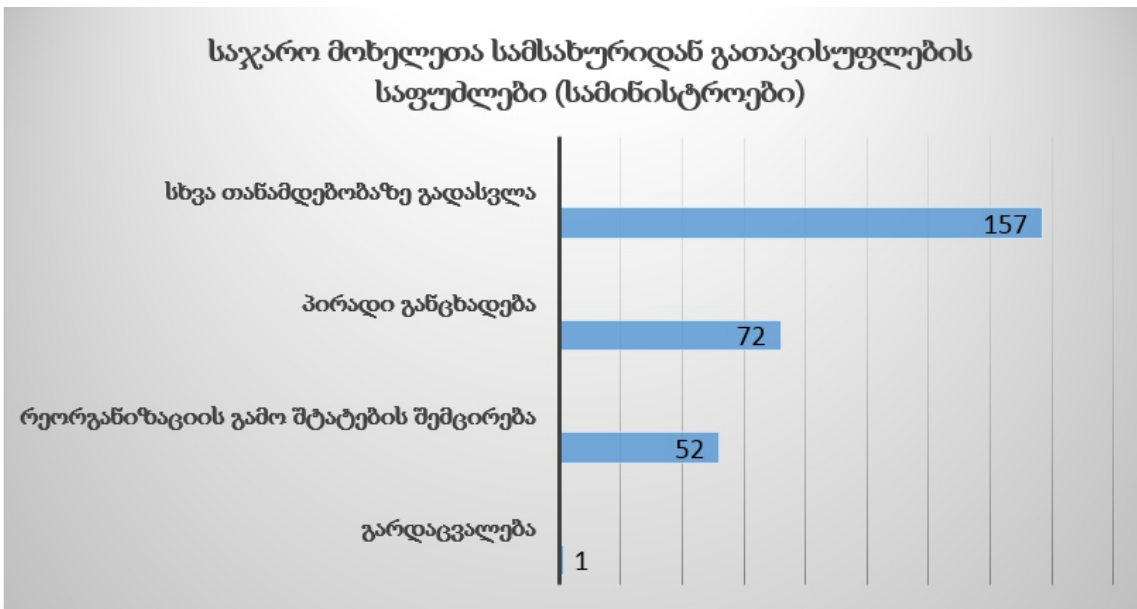
ცხრილი 3.4. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების რაოდენობა (მერები)

მონაცემები გვიჩვენებს, რომ სამინისტროების მიერ გათავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა ორჯერ აღემატება მუნიციპალიტეტების მიერ გათავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეთა რიცხვს, რაც სავარაუდოდ სამინისტროების დონეზე საჯარო მოსამსახურეთა დასაქმების მაღალი მაჩვენებლითა და მათ მიერ სამუშაო ადგილის შეცვლის მეტი შესაძლებლობის არსებობითაა განპირობებული. მსგავსი მიმართება არსებობს სამსახურიდან გათავისუფლებულ

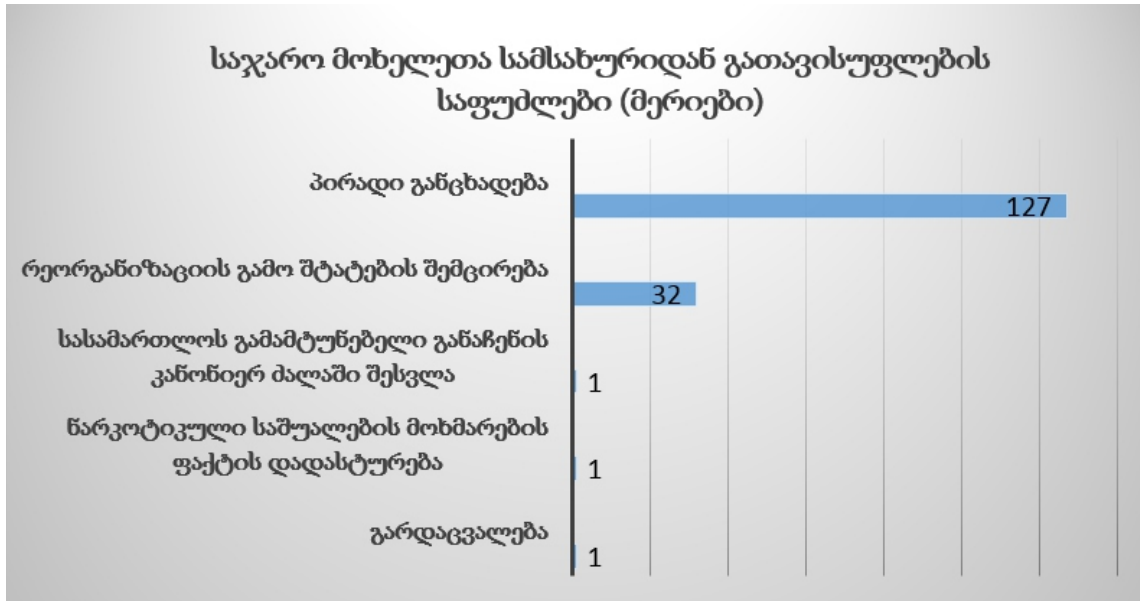
პროფესიული საჯარო მოხელეებისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობებს შორისაც იმის მიუხედავად, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონით საჯარო მოხელე უფლების დაცვის უფრო მაღალი სტანდარტით სარგებლობს, ვიდრე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს. მხედველობაში მისაღებია ისიც, რომ საჯარო დაწესებულებამ პირი შესაძლოა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მოკლე ვადით დაასაქმოს, რაც მათი სამსახურიდან გათავისუფლების რაოდენობას ბუნებრივად ზრდის.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში საჯარო მოხელეები სამსახურიდან გათავისუფლდნენ, როგორც სავალდებულო, ასევე დისკრეციული საფუძველებით. საანგარიშო პერიოდში გამოყენებული გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველებია: ა) სახელმწიფო ან საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლა; ბ) ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება; გ) სასამართლოს გამამტყუნებელი განაჩენის კანონიერ ძალაში შესვლა; და დ) გარდაცვალება. ამავე პერიოდში სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძველებია: ა) პირადი განცხადება; და ბ) რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება.

სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების დონეზე პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების სტატისტიკა თითოეულ საფუძველთან მიმართებით მოცემულია ცხრილებში 3.5. და 3.6.



ცხრილი 3.5. პროფესიულ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა გათავისუფლების საფუძველთან მიმართებით (სამინისტროები)



ცხრილი 3.6. პროფესიულ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა გათავისუფლების საფუძვლებთან მიმართებით (მერიები)

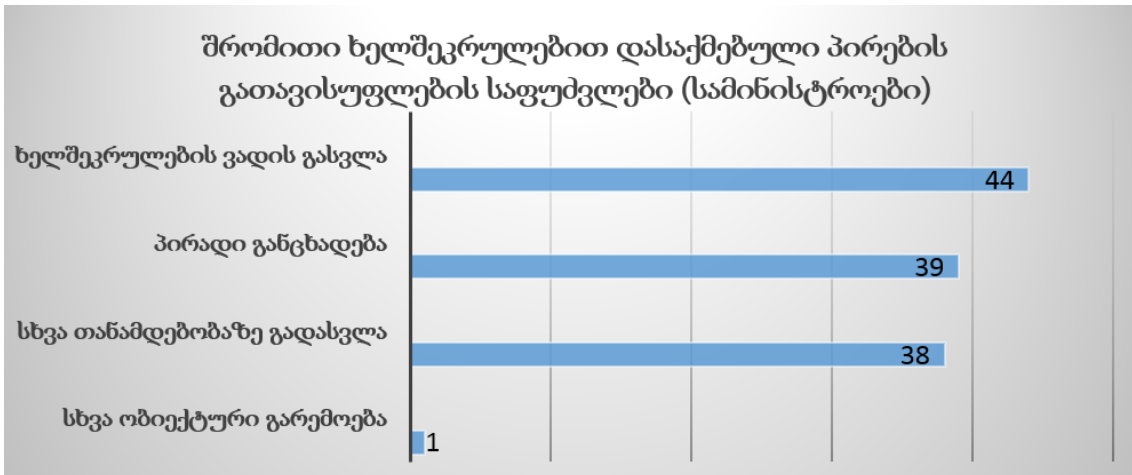
საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძვლების გამოყენება (283 შემთხვევა) მნიშვნელოვნად აღემატება სავალდებულო საფუძვლებით სამსახურიდან გათავისუფლების მაჩვენებელს (161 შემთხვევა), რაც სამიზნე დაწესებულებების საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლებასთან დაკავშირებით მინიჭებული დისკრეციული უფლებამოსილების ხშირად გამოყენებას გულისხმობს. სამიზნე სამინისტროებში საჯარო მოხელეთა სხვა თანამდებობაზე გადასვლის მაღალი მაჩვენებელი (157 შემთხვევა), რაც სამსახურიდან გათავისუფლების ერთ-ერთი სავალდებულო საფუძველია, უმეტეს შემთხვევაში საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ რეორგანიზაციის პროცესში იყო გამოყენებული და საჯარო მოხელეთა მიერ საკუთარი სურვილით (საკუთარი ინიციატივით ან/და შიდა კონკურსების გზით გადასვლა) საჯარო სამსახურის სისტემაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლას არ გულისხმობს. შედეგად, სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლების „რეალურად“ გამოყენების შემთხვევები 4-მდე მცირდება. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებები იშვიათად იყენებენ საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებას, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომას, რომელიც გათავისუფლების სავალდებულო საფუძველია და დასაბუთებას მოითხოვს.

სამინისტროები და მუნიციპალიტეტების მერიები საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლებისას ისეთ დისკრეციულ საფუძვლებს იყენებენ, როგორცაა: ა) რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება (84 შემთხვევა); და ბ) პირადი განცხადება (199 შემთხვევა). საანგარიშო პერიოდში, რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა სამიზნე სამინისტროებში (52 შემთხვევა) შედარებით უფრო მეტია, ვიდრე მუნიციპალიტეტებში (32 შემთხვევა), რაც გულისხმობს, რომ ადგილობრივ დონეზე რეორგანიზაცია უფრო იშვიათად ხდება ან/და იგი ნაკლებად იწვევს მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლებას.

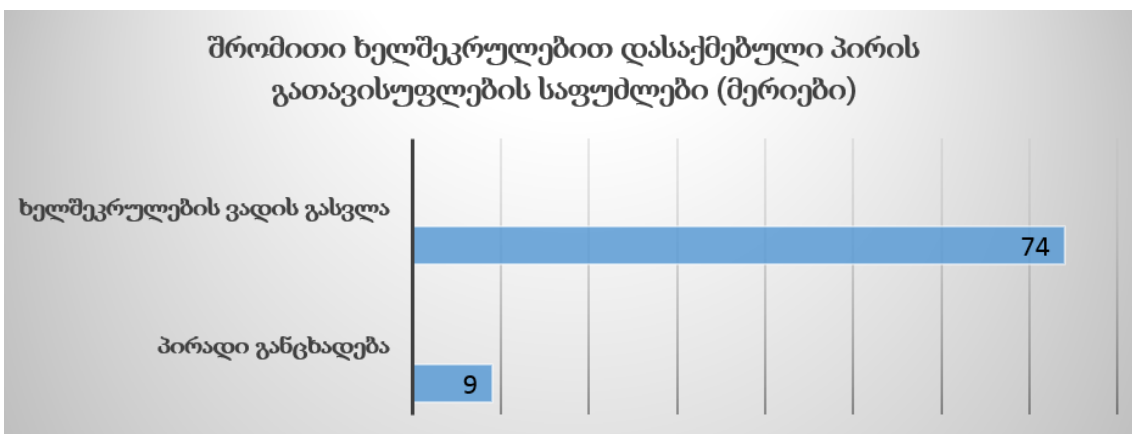
მონოდებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამინისტროებსა და მერიებში პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების რიცხვი კრიტიკულად მაღალია (199 შემთხვევა) და მისი წილი გათავისუფლების საფუძვლების საერთო რაოდენობის (444) 45%-ს შეადგენს. საჯარო დაწესებულებებში პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულთა დიდი რაოდენობა საფუძვლიან ეჭვს აჩენს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობის შესახებ. აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების მერიებში პირადი განცხადების საფუძვლით სამსახურიდან წასვლის რაოდენობა (127 შემთხვევა) სამინისტროებთან შედარებით (72 შემთხვევა) საკმაოდ მაღალია, რაც ამ საკითხის მიმართ ადგილობრივ დონეზე განსაკუთრებული ყურადღების მიქცევას მოითხოვს.

მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები იყო: ა) პირადი განცხადება; ბ) ხელშეკრულების ვადის გასვლა; გ) სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა; და დ) სხვა ობიექტური გარემოება.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების მანვენებელი სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების დონეზე მოცემულია ცხრილებში 3.7. და 3.8



ცხრილი 3.7. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების სტატისტიკა გათავისუფლების საფუძვლებთან მიმართებით (სამინისტროები)



ცხრილი 3.8. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების სტატისტიკა გათავისუფლების საფუძვლებთან მიმართებით (მერიები)

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამიზნე სამინისტროებსა და მერიებში განსხვავებული ვითარება არსებობს. მუნიციპალიტეტების მერიებისგან განსხვავებით, სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების ერთ-ერთი საფუძველი საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე გადასვლაა (38). აღსანიშნავია, რომ ამავე სამინისტროებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან წასვლის რაოდენობა (39) მნიშვნელოვნად აღემატება მუნიციპალიტეტებში მსგავსი შემთხვევების არსებობას (9). არსებული ვითარება იმით არის განპირობებული, რომ მუნიციპალიტეტების მერიები, როგორც წესი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს ხელშეკრულების ვადის ამოწურვის შემდეგ ათავისუფლებენ (74 შემთხვევა).

მიგვაჩნია, რომ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პირადი განცხადების საფუძველზე წასვლა, განსაკუთრებით ვადიანი ხელშეკრულებების არსებობის პირობებში, უარყოფითად მოქმედებს მათ საქმიანობასა და უფლებების დაცვაზე. ამასთანავე, უარყოფითად უნდა შეფასდეს, სამინისტროების დონეზე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლად საქართველოს შრომის კოდექსის 37-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის „ო“ პუნქტის, „სხვა ობიექტური გარემოება, რაც ამართლებს ხელშეკრულების შეწყვეტას“ გამოყენება, რაც სამსახურიდან გათავისუფლების ბუნდოვანი და არსებული პრაქტიკის გათვალისწინებით, ხშირ შემთხვევაში დისკრიმინაციული საფუძველია. შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფომ საჯარო სამსახურში შრომით ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების დასაცავად უფრო მაღალი სტანდარტი უნდა უზრუნველყოს, ვიდრე კერძო სექტორის დამსაქმებლები სთავაზობენ.

4.3.1. დისციპლინური პასუხისმგებლობა, როგორც სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის მარეგულირებელი ნორმები დაიხვეწა და მის მოწესრიგებას კანონის ცალკე თავი დაეთმო⁴⁸. ამის მიუხედავად, საკანონმდებლო დონეზე კვლავ რჩება რამდენიმე პრობლემური საკითხი, რომელიც გაუმჯობესებას საჭიროებს.

კანონის მთავარი სიახლეებია მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომების გამიჯვნა/განსაზღვრება, დისციპლინური წარმოების პროცესის დეტალური მოწესრიგება და ამ პროცესში მოხელის უფლებრივი დაცვის გარანტიების გაზრდა. დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო მოხელის უფლებრივი დაცვის გარანტიები გულისხმობს წარმომადგენლის ან ადვოკატის ჩართვას, წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის უფლებას და ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულებას იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება.

⁴⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, თავი X.

კანონმდებლობის თანახმად, დისციპლინური გადაცდომის სახეებია: ა) სამსახურებრივ მოვალეობათა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა; ბ) საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შექმნა; და გ) ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების უგულვებელყოფა, რომელიც მიმართულია მოხელის ან საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისკენ, მიუხედავად იმისა, სამსახურშია ჩადენილი თუ მის გარეთ⁴⁹. დისციპლინური გადაცდომის ეს რეგულაცია საკმაოდ ზოგადია და ადმინისტრაციულ ორგანოს ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილებას უტოვებს. დისციპლინური გადაცდომის სამივე სახე შეფასებითი ხასიათის განსაზღვრებებს შეიცავს და არ ადგენს, თუ რა სტანდარტის საფუძველზე უნდა მიეკუთვნოს ესა თუ ის ქმედება გადაცდომის ამა თუ იმ კატეგორიას. კანონმდებლობით განსაზღვრული არ არის თუ რომელი ქმედება შეიძლება შეფასდეს სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობად ან არაჯეროვნად შესრულებად; არ არის დადგენილი საჯარო დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენების გარემოებები და ქონებრივი ზიანის მინიმალური ოდენობა. გარდა ამისა, პრობლემურია, საჯარო მოხელისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესაძლებლობა საჯარო მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული ეთიკის ნორმების დარღვევის გამო, რადგან მოცემული ნორმები ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას იძლევა და საჯარო მოხელეს არ უქმნის შესაძლებლობას წინასწარ განჭვრიტოს კონკრეტული ქმედების შინაარსი და შედეგები. ამ უკანასკნელის შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების დისკრეციას გარკვეულწილად ამცირებს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული დადგენილება „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“⁵⁰, რომელმაც საჯარო სამსახურში შესაძლო ეთიკური გადაცდომები განსაზღვრა. საგულისხმოა ისიც, რომ არსებული მონესრიგების პირობებში, მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი შესაძლებელია სამსახურებრივი საქმიანობის მიღმა განხორციელებული ქმედებების გამოც დადგეს, თუ ეს ქმედებები მოხელისა და საჯარო დაწესებულების დისკრედიტაციისკენაა მიმართული. მიგვაჩნია, რომ არასამსახურებრივი საქმიანობის დროს განხორციელებული ქმედებები არ უნდა გახდეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსჯელობის საგანი ყველა საჯარო მოხელის შემთხვევაში, რადგან აღნიშნული დათქმა საჯარო დაწესებულებას საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებას ანიჭებს. მნიშვნელოვანია, კანონმდებლობით განისაზღვროს საჯარო მოხელეთა კატეგორიები, მათი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რომლებზეც მსგავსი მოთხოვნები შეიძლება გავრცელდეს. საჯარო მოხელეთა სპეციფიკური კატეგორიების შერჩევისას, განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საზოგადოებაში აღნიშნული საჯარო დაწესებულებისადმი ნდობის საჭიროებას საჯარო წესრიგის დაცვის მიზნებისთვის.

⁴⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 85-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵⁰ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება #200.

საკანონმდებლო ცვლილებებით, დისციპლინური გადაცდომა მსუბუქ და მძიმე კატეგორიებად დაიყო⁵¹, თუმცა კანონი არ განსაზღვრავს თუ რომელი ქმედება/უმოქმედობა შეიძლება იყოს მიჩნეული მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომად. მძიმე დისციპლინური გადაცდომის განმარტებისას კი, ზუსტად ისეთივე პრობლემები იჩენს თავს, როგორც დისციპლინური გადაცდომის ზოგადი განსაზღვრებისას. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით პრობლემურია სამსახურიდან გათავისუფლებასთან მიმართებით, რადგან საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში შეიძლება⁵². არსებული კანონდებლობით, საჯარო დაწესებულებას საჯარო მოხელის ქმედების მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად შეფასების ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება აქვს. აღსანიშნავია ისიც, რომ მძიმე დისციპლინური პასუხისმგებლობის სახეების ზოგადი და არაგანჭვრეტადი ჩამონათვალი სხვადასხვა ორგანოში განსხვავებული ადმინისტრაციული პრაქტიკის შექმნას იწვევს, რაც ხელს უშლის საჯარო სამსახურის სისტემაში დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებით ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბებას.

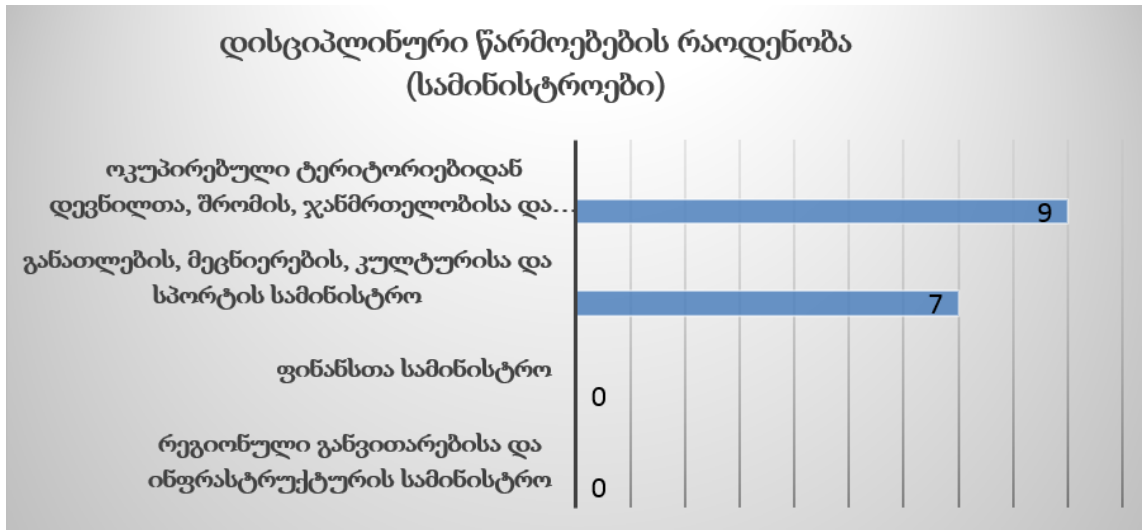
ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი საჯარო მოხელის ძირითადი ვალდებულებების ანალიზის საფუძველზე, მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომების ჩამონათვალი ნათლად და დეტალურად უნდა ჩამოყალიბდეს და შესაბამისობაში მოვიდეს ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში არსებულ სტანდარტებთან. მსგავსი ჩამონათვალი შესაძლოა ამომწურავი არ იყოს, თუმცა ის საჯარო მოხელეს დისციპლინური გადაცდომის შინაარსისა და სიმძიმის თაობაზე ნათელ წარმოდგენას შეუქმნის.

კვლევის ფარგლებში მოძიებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტების მერიებში სულ 63 დისციპლინური წარმოება განხორციელდა (სამინისტროები - 16, მერიები - 47). აქედან 10 შემთხვევაში დისციპლინური წარმოება მმართველ პოზიციაზე მყოფი პირების მიმართ დაიწყო (სამინისტროები - 3, მუნიციპალიტეტები - 7), ხოლო დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი პირების მიმართ - 53 შემთხვევაში.

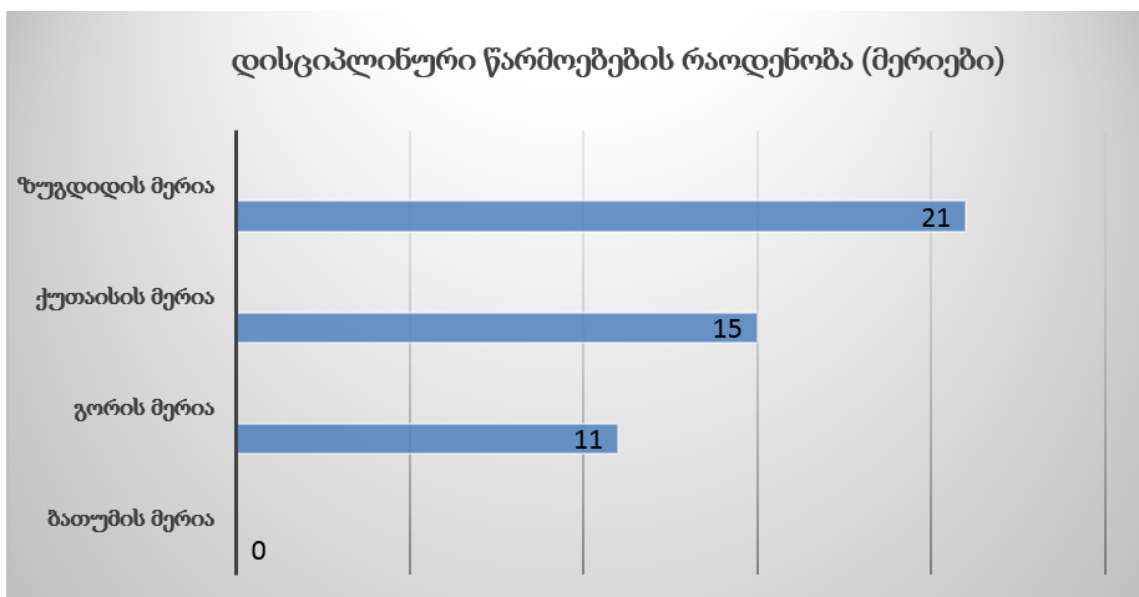
დისციპლინური წარმოების სტატისტიკა სამიზნე სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მიხედვით წარმოდგენილია ცხრილებში 3.9. და 3.10.

⁵¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 85-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁵² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 98-ე მუხლი.



ცხრილი 3.9. დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა (სამინისტროები)

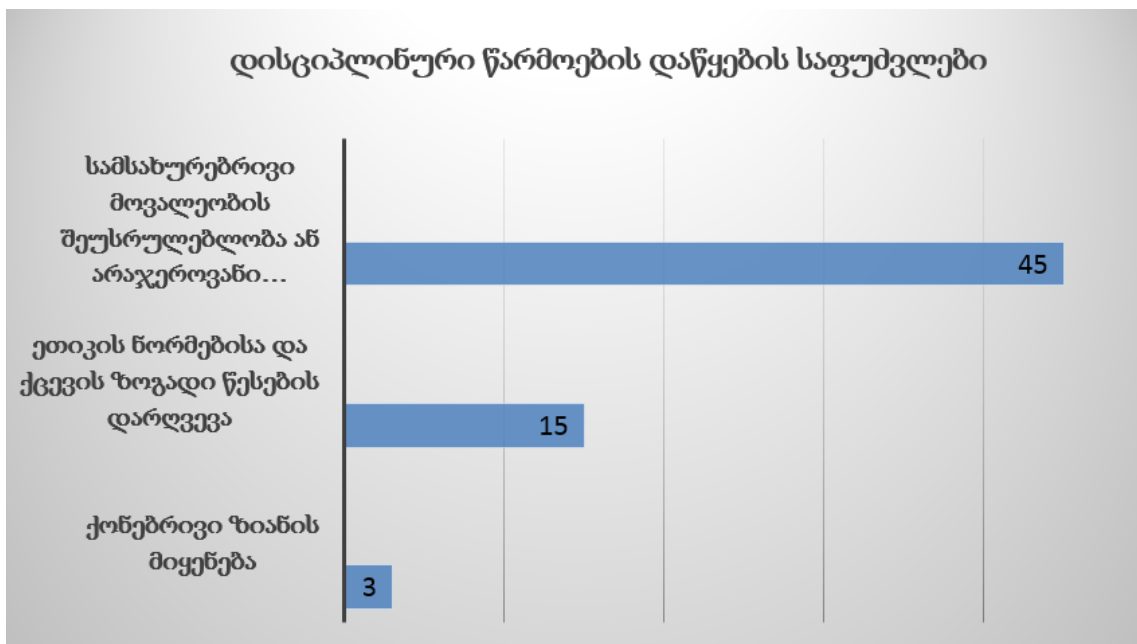


ცხრილი 3.10. დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა (მერიები)

სამინისტროებში ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების დაბალი მაჩვენებელი დადებითად უნდა შეფასდეს. დისციპლინური წარმოების სიმცირე, სავარაუდოდ, სამინისტროებში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან დისციპლინური გადაცდომების ნაკლებობით არის გამოწვეული. მოწოდებული ინფორმაციით, 2018 წლის განმავლობაში ფინანსთა სამინისტროსა და რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროებში არც ერთი დისციპლინური წარმოება არ ჩატარებულა; მუნიციპალიტეტების დონეზე მსგავსი მაჩვენებელი მხოლოდ ბათუმის მერიას აქვს. აღსანიშნავია, რომ სხვა სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებში, მათში დასაქმებული მოსამსახურეების რაოდენობის გათვალისწინებით, ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა საკმაოდ მაღალია.

დისციპლინური წარმოებების დაწყების საფუძვლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ სამინისტროებსა და მერიებში დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლებთან მიმართებით ერთგვაროვანი ტენდენცია არსებობს და ცენტრალური ან ადგილობრივი დონისათვის რომელიმე საფუძვლის გამოყენება განსაკუთრებით დამახასიათებელი არ არის.

დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლების გაერთიანებული მაჩვენებელი ნაჩვენებია ცხრილში 3.11.



ცხრილი 3.11. დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლები (სამინისტროები და მერიები)

ცხრილი 3.11 აჩვენებს, რომ სამინისტროები და მერიები დისციპლინურ წარმოებებს ყველაზე ხშირად სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის ან არატეროვნად შესრულების საფუძვლით იწყებდნენ, რაც საჯარო მოხელეთა ქმედებების ფართო დიაპაზონს მოიცავს. მოწოდებული ინფორმაცია, სამწუხაროდ, კონკრეტული გადაცდომის შინაარსის თაობაზე უფრო დეტალურ სურათს არ გვაძლევს. საგულისხმოა ისიც, რომ დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძვლად ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დარღვევის გამოყენება მნიშვნელოვანწილად გამოწვეულია საქართველოს მთავრობის მიერ „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების დამტკიცების შესახებ“ დადგენილების მიღებით. გარდა ამისა, დადებითად უნდა შეფასდეს საჯარო მოხელეთა მიერ დაწესებულების ან მესამე პირებისადმი ქონებრივი ზიანის მიყენების გამო დაწყებული დისციპლინური წარმოების სიმცირე.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია: ა) გაფრთხილება; ბ) საყვედური; გ) თანამდებობრივი სარგოს 10%-იდან 50%-მდე დაკავება 1-დან 6 თვემდე ვადით; და დ) სამსახურიდან გათავისუფლება. აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლის კანონის რედაქციით ფინანსურ სანქციად განსაზღვრული იყო „არაუმეტეს 10 სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება“⁵³, რაც ახალი კანონის პირობებში საგრძნობლად გაიზარდა და საჯარო დაწესებულებას ფინანსური სანქციის პროცენტული ოდენობის და პერიოდის ფართო დისკრეციული უფლებამოსილება მიენიჭა. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულებების მიერ ამ სანქციის გამოყენების სიხშირისა და პროპორციულობის მონიტორინგი.

საჯარო დაწესებულებამ სამსახურიდან გათავისუფლება, როგორც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა, თანაბრობის პრინციპის დაცვით და უკიდურეს შემთხვევაში უნდა გამოიყენოს. დადებითად უნდა შეფასდეს, კანონმდებლობით იმ გარემოებების ჩამონათვალის განსაზღვრა, რომელიც საჯარო დაწესებულებამ დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევას უნდა შეაფასოს. ეს გარემოებებია: ა) დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა განზრახ ან გაუფრთხილებლობით; ბ) სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის მიზეზი; გ) დამდგარი შედეგის სიმძიმე, შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა და საჯარო მოხელის მოქმედება შედეგის თავიდან ასაცილებლად; დ) მოქმედებს თუ არა დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობა; და ე) შეფასების შედეგები⁵⁴. ეს უკანასკნელი დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზემოქმედების ღონისძიების განსაზღვრისას საკმაოდ მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რადგან იგი საჯარო მოხელის მიერ წლის განმავლობაში განხორციელებული საქმიანობის შედეგების ერთიან სურათს იძლევა. მოხელის შეფასების სისტემა, თავის მხრივ, საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ სიახლეს წარმოადგენს, რაც მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოსა და პროფესიული უნარების შეფასებას

⁵³ 1997 წლის საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 79-ე მუხლის 1-ლი პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი.

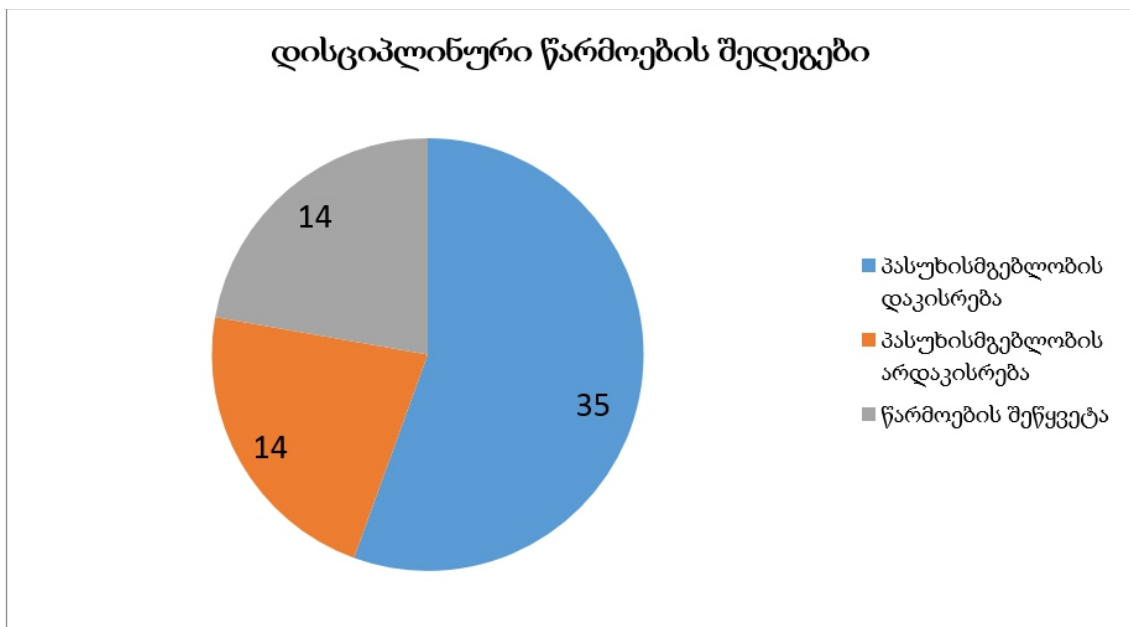
⁵⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 53-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

გულისხმობს. პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასებას უშუალო ხელმძღვანელი „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“

საქართველოს მთავრობის დადგენილების შესაბამისად, ყოველწლიურად ახდენს⁵⁵. დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევის პროცესში შეფასების შედეგების გათვალისწინების მიზანი გამოყენებული ზომის პროპორციულობის უზრუნველყოფა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლების წილის შემცირებაა.

კვლევის პროცესში მოძიებული ინფორმაციით, სამინისტროებსა და მერიებში დაწყებული დისციპლინური წარმოება სამი ძირითადი შედეგით დასრულდა: ა) პასუხისმგებლობის დაკისრება (35) (ბ) პასუხისმგებლობის არდაკისრება (14); და გ) დისციპლინური წარმოების შეწყვეტა (14). საგულისხმოა, რომ პასუხისმგებლობის დაკისრების რაოდენობა (35) პასუხისმგებლობის არდაკისრებისა და წარმოების შეწყვეტის ჯამურ ოდენობას (28) მცირედით აღემატება, რაც მიუთითებს, რომ სამინისტროებსა და მერიებში დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებებს მიზანმიმართულად არ იყენებენ და, რომ პროცესში კონკრეტული გადაცდომის ჩადენის საკითხის რეალური გამოკვლევა ხდება.

დისციპლინური წარმოების შედეგები სამინისტროებსა და მერიებში მოცემულია ცხრილში 3.12.

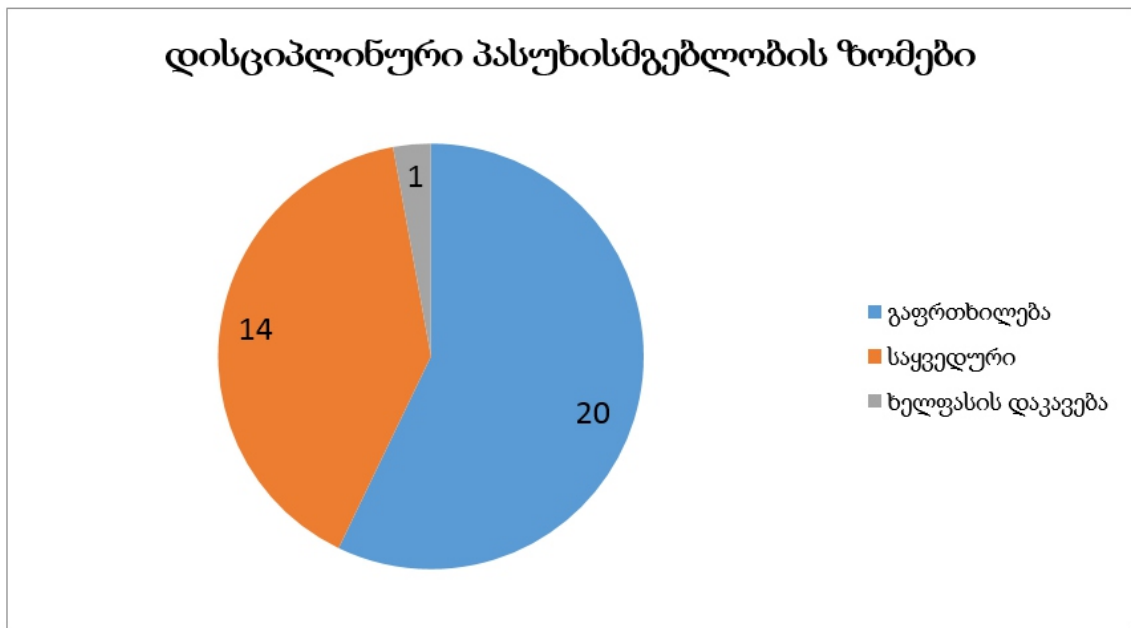


ცხრილი 3.12. დისციპლინური წარმოების შედეგები (სამინისტროები და მერიები)

⁵⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 96-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

საჯარო დაწესებულებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, სამინისტროები და მერიები ძირითადად დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსუბუქ ღონისძიებებს იყენებენ (გაფრთხილება და საყვედური), რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე სამინისტროებს და მუნიციპალიტეტების მერიებს დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებად არც ერთ შემთხვევაში არ გამოუყენებიათ სამსახურიდან გათავისუფლება. მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა ფინანსური სანქციების ოდენობა და პერიოდი გაზარდა, მონიტორინგის პერიოდში სამიზნე დაწესებულებების მიერ მხოლოდ ერთ შემთხვევაში მოხდა აღნიშნული ღონისძიების გამოყენება (ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერია - ხელფასის 25%-ის დაკავება 6 თვის ვადით), რაც ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს საჯარო დაწესებულებებში არსებული დაბალი ანაზღაურების გათვალისწინებით.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები სამინისტროებში და მერიებში წარმოდგენილია ცხრილში 3.13.



ცხრილი 3.13. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები (სამინისტროები და მერიები)

დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, კანონმა ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულება გაითვალისწინა⁵⁶. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა დისციპლინური წარმოების პროცესში უნდა გამოიკვეთოს და ზეპირი მოსმენა სწორედ აღნიშნულის განსასაზღვრად არის საჭირო. შესაბამისად, მიგვანია, რომ ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაცია ცვლილებას საჭიროებს. კერძოდ, ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომისას უნდა არსებობდეს, რადგან კანონის თანახმად, სამსახურიდან გათავისუფლება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში შეიძლება⁵⁷.

სამინისტროების და მერიების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო მოხელეებს წერილობითი ახსნა-განმარტებების წარდგენის შესაძლებლობა ყოველთვის ეძლეოდათ. სამიზნე საჯარო დაწესებულებებს დისციპლინური წარმოების პროცესში ზეპირი მოსმენა არც ერთ შემთხვევაში არ ჩაუტარებიათ, რადგან დისციპლინური გადაცდომები მსუბუქი ხასიათის იყო.

4.3.2 საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და სხვა დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირების საფუძვლით სამსახურიდან გათავისუფლება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მნიშვნელოვანი სიახლეა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის დეფინიციის შემოღება. რეორგანიზაციის ზუსტი დეფინიციის არარსებობა წლების განმავლობაში იყო სასამართლო დავის საგანი. კანონის თანახმად, რეორგანიზაცია არის საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის შეცვლა, რის შედეგადაც საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი სტრუქტურა მიიღება. რეორგანიზაციად ითვლება შტატების გადაადგილებაც და შემცირებაც⁵⁸. განსაკუთრებით, მნიშვნელოვანია, რომ კანონმა განმარტა, თუ რა არ შეიძლება მიიჩნეოდეს რეორგანიზაციად. ესენია: საჯარო დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ერთეულის მხოლოდ დაქვემდებარების ან სახელწოდების შეცვლა ან/და საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულისათვის ახალი ფუნქციის დაკისრება⁵⁹. აღსანიშნავია, რომ ეს მანკიერი პრაქტიკა ხშირად გამოიყენებოდა არასასურველ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების საბაბად.

⁵⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 98-ე მუხლი.

⁵⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 98-ე მუხლი.

⁵⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 103-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

⁵⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 103-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე სამინისტროებში 5 (ხუთი) რეორგანიზაცია განხორციელდა, მათ შორის, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში - 1;⁶⁰ ბ) საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში - 1;⁶¹ საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროში - 2;⁶² და საქართველოს განათლების, მეცნიერების, სპორტისა და კულტურის სამინისტროში - 1.⁶³ ამავე პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებში სულ 2 რეორგანიზაცია განხორციელდა: ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიაში⁶⁴ და ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიაში.⁶⁵ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, გორის და ზუგდიდის მუნიციპალიტეტებში რეორგანიზაციები არ ჩატარებულა.

სამიზნე დაწესებულებების მიერ მოწოდებული რეორგანიზაციების ბრძანებების ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ უწყებები ძირითადად კანონმდებლობით განსაზღვრულ მაქსიმალურ, 3-თვიან ვადას იყენებენ. რეორგანიზაციის ბრძანებები უმეტესად სტანდარტული ხასიათისაა და არ შეიცავს ინფორმაციას თუ რა ტიპის ცვლილებები იგეგმება და რომელ სტრუქტურულ ერთეულებს შეეხება ეს ცვლილებები. როგორც წესი, ბრძანებებში მითითებულია რეორგანიზაციის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირები (მინისტრი ან მისი მოადგილე) და შესაბამისი სამსახურები (ადმინისტრაციული, ადამიანური რესურსების, იურიდიული); აგრეთვე, მათ მიერ განსაზღვრული ღონისძიებები (მაგ. აპარატის ახალი ორგანიზაციული სტრუქტურისა და საშტატო ნუსხის წარმოდგენა, საჯარო მოხელეებისათვის ბრძანების გაცნობა ან/და საჯაროდ გამოქვეყნება). რეორგანიზაციის ბრძანებებში მითითებულია გასაჩივრების შესაძლებლობა და ვადები, თუმცა ამ დოკუმენტების ნაკლებად ინფორმაციული ხასიათის გათვალისწინებით, მათი გასაჩივრება აზრს მოკლებულია.

კანონის მნიშვნელოვანი სიახლეა მობილობის მექანიზმის შემოღება საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან მისი სხვა დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებისას. მობილობა გულისხმობს საჯარო მოხელის ნებაყოფლობით გადაყვანას იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის

⁶⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2018 წლის 23 მარტის #115 ბრძანება რეორგანიზაციის შესახებ.
⁶¹ საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის 2018 წლის 16 ივლისის #01-162/თ ბრძანება შერწყმის/რეორგანიზაციის პროცესთან დაკავშირებით გასატარებელ ღონისძიებათა შესახებ.
⁶² საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის 2018 წლის 1 მაისის ბრძანება #51/თ რეორგანიზაციის შესახებ; საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის მინისტრის 2018 წლის 22 ოქტომბრის #132/თ ბრძანება რეორგანიზაციის შესახებ.
⁶³ საქართველოს განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის მინისტრის 2018 წლის 17 ივლისის #05 ბრძანება რეორგანიზაციის შესახებ.
⁶⁴ ქალაქ ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიის 2018 წლის 30 ნოემბრის #2664 ბრძანება რეორგანიზაციის პროცესის დაწყების, რეორგანიზაციის ჩატარების ვადის განსაზღვრის, რეორგანიზაციის სამოქმედო გეგმისა და რეორგანიზაციის რეჟიმში პირველადი სტრუქტურული ერთეულების (სამსახურების) საქმიანობის წესის დამტკიცების შესახებ.
⁶⁵ ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერის 2018 წლის 31 იანვრის #455 ბრძანება რეორგანიზაციის

არარსებობისას - დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით”⁶⁶. „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, მობილობა რეორგანიზაციის ბოლო ეტაპია;⁶⁷ ამავე დოკუმენტის თანახმად, თუ საჯარო მოხელის მობილობით გადაყვანა შეუძლებელია, მოხელე სამსახურიდან თავისუფლდება. ამგვარად, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების გამოცემამდე გამოიყენოს მობილობის პროცედურა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელის მობილობით სხვა საჯარო დაწესებულებაში გადასვლა მხოლოდ ამ უკანასკნელის თანხმობითაა შესაძლებელია, რაც საგრძნობლად აფერხებს ამ ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვას⁶⁸.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამინისტროებმა რეორგანიზაციის პროცესში გამოიყენეს, როგორც მობილობა, ისე რეზერვში ჩარიცხვა. რეორგანიზაციის პროცესში, სამიზნე სამინისტროებში მობილობის წესით სულ 338 საჯარო მოხელე გადაიყვანეს; სამსახურიდან გათავისუფლების შედეგად რეზერვში ჩარიცხვა 52 საჯარო მოხელე. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ფინანსთა სამინისტროში რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებას საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლება არ მოჰყოლია, რადგან ყველა საჯარო მოხელე მობილობის წესით გადაიყვანეს. სხვა სამიზნე სამინისტროებმა საჯარო მოხელეები მობილობით გადაიყვანეს ან სამსახურიდან გაათავისუფლეს და რეზერვში ჩარიცხვეს.

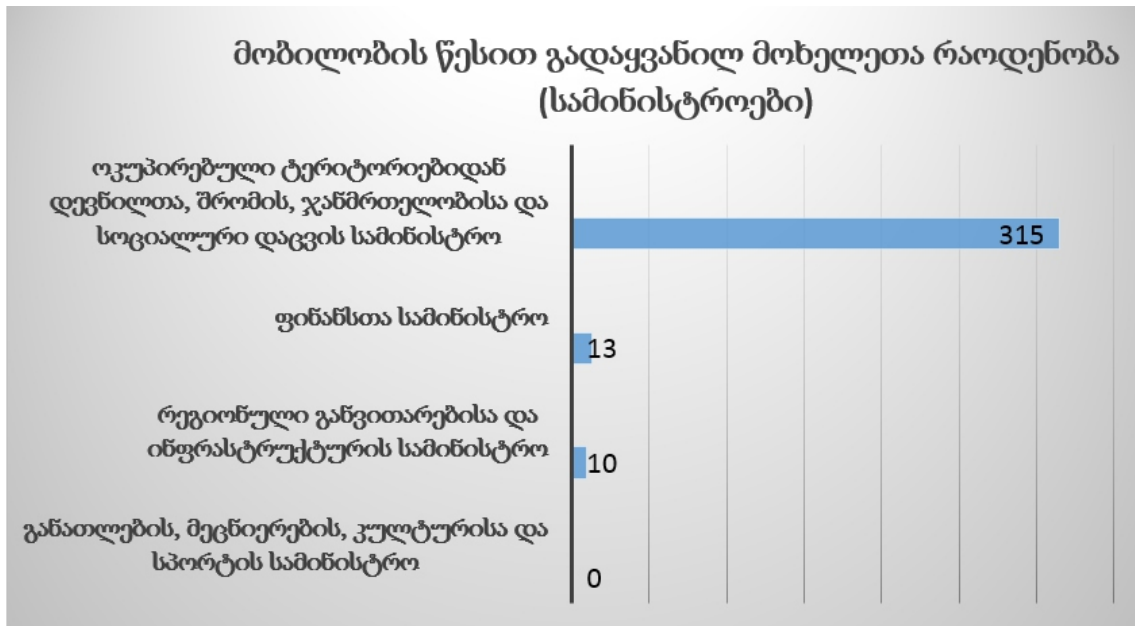
სამინისტროების მიერ მობილობის წესით გადაყვანილ მოხელეთა რაოდენობა მოცემულია ცხრილში 3.14., ხოლო რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეთა რაოდენობა - ცხრილში 3.15.

⁶⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 52-ე მუხლი.

⁶⁷ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 20 აპრილის დადგენილება #199, „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“, მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 52-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

მობილობის წესით გადაყვანილ მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)

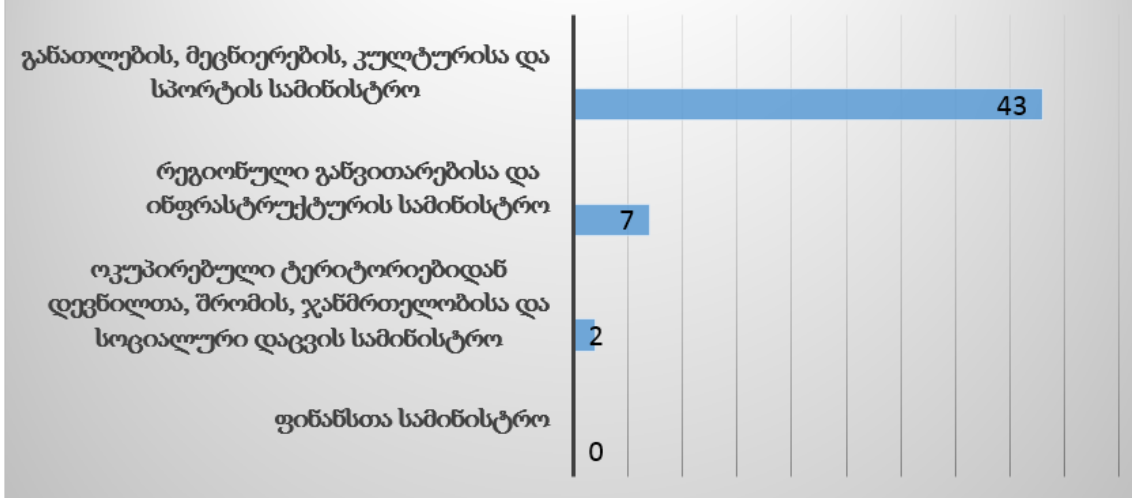


ცხრილი 3.14. მობილობის წესით გადაყვანილ მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)

სამიზნე სამინისტროებში რეორგანიზაციის პროცესში მობილობის გამოყენების მაღალი მაჩვენებელი (338 შემთხვევა) დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სამინისტროების მიერ იმავე დაწესებულებაში მობილობით გადაყვანა (328 შემთხვევა) მნიშვნელოვნად აღემატება სხვა სატარო დაწესებულებაში მობილობის წესით გადაყვანილ მოხელეთა რაოდენობას (10 შემთხვევა), რაც მობილობის ინსტიტუტის არაეფექტიანობაზე მიუთითებს. მოწოდებული ინფორმაცია აჩვენებს, რომ მობილობის ინსტიტუტი მხოლოდ სამინისტროს სისტემაში გადაყვანისას მუშაობს; ერთი სამინისტროდან რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ სატარო მოხელეთა სხვა სამინისტროს სისტემაში მობილობით გადაყვანა პრაქტიკაში იშვიათად ხდება, რადგან ამ უკანასკნელთ მობილობით შეთავაზებული მოხელის მიღების ვალდებულება აქვთ. მნიშვნელოვანია, სამინისტროებმა აქტიურად დაიწყონ მობილობის სისტემის ამუშავების მიზნით თანამშრომლობა, რათა რეორგანიზაციის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებულ და რეზერვში ჩარიცხულ სატარო მოხელეთა რიცხვი შემცირდეს.

მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე სამინისტროების მიერ რეორგანიზაციის შედეგად სამსახურიდან გათავისუფლების გამო 52 სატარო მოხელე ჩარიცხა რეზერვში.

რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)



ცხრილი 3.15. რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)

მონოდებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ განათლების სამინისტროს მიერ საჯარო მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის მაღალი მაჩვენებელი მობილობის განუხორციელებლობით არის გამონვეული. სხვა სამინისტროების შემთხვევაში, რეზერვში ჩარიცხულ მოხელეთა რაოდენობა მინიმალურია, რაც შიდა მობილობის გამოყენების შედეგია და დადებითად უნდა შეფასდეს.

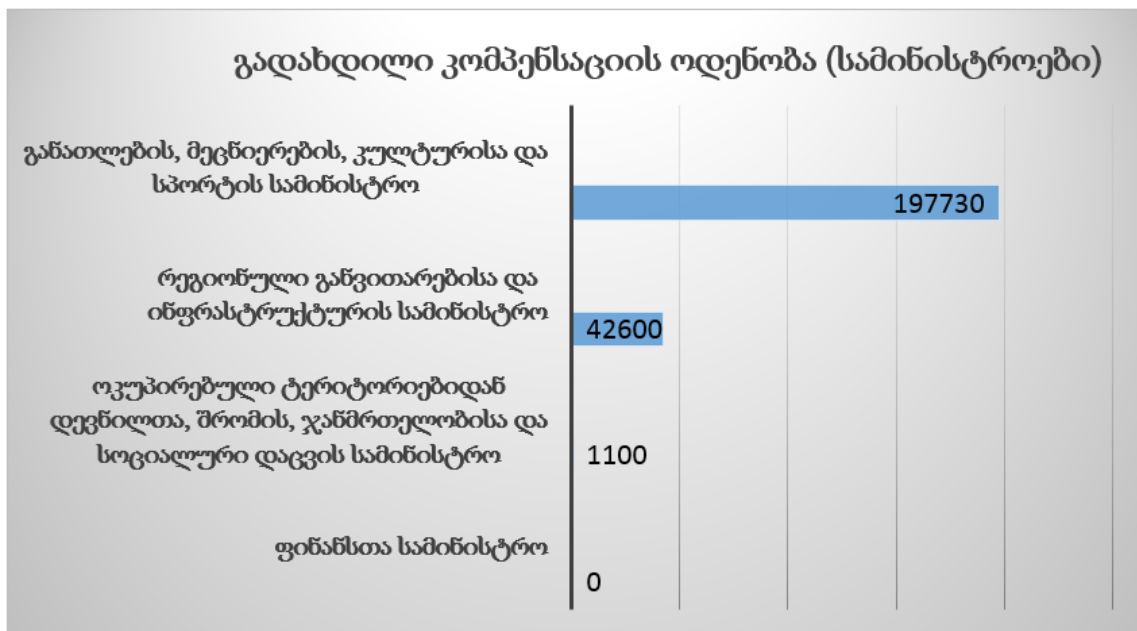
მონოდებული ინფორმაცია აჩვენებს, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში განხორციელებული რეორგანიზაციებისას, მობილობის წესით არც ერთი საჯარო მოხელე არ გადაუყვანიათ, ხოლო სამსახურიდან გათავისუფლების შედეგად რეზერვში ჩაირიცხა მხოლოდ 1 საჯარო მოხელე. ბათუმის მერიაში ჩატარებულ რეორგანიზაციას საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლება არ მოჰყოლია; ქუთაისის მერიის შემთხვევაში რეორგანიზაციის საფუძველზე 32 საჯარო მოხელე გათავისუფლდა მობილობის შეუძლებლობის გამო (მათი რეზერვში ჩარიცხვა არ მომხდარა).

ქუთაისის მერიის მაგალითი მოწმობს, რომ მუნიციპალიტეტის დონეზე რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელეთა მობილობა პრობლემას წარმოადგენს, რადგან მათი გადაყვანა იმავე მუნიციპალიტეტის სხვა პოზიციებზე ვერ ხერხდება, მეზობელ მუნიციპალიტეტებში კი, ან არ არსებობს შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობები ან თავად ეს დაწესებულებები ამბობენ უარს მობილობის წესით გათავისუფლებული მოხელეების მიღებაზე. შესაბამისად, მობილობის თაობაზე, სამინისტროების მსგავსად, მუნიციპალიტეტებს შორისაც არ არსებობს თანამშრომლობა.

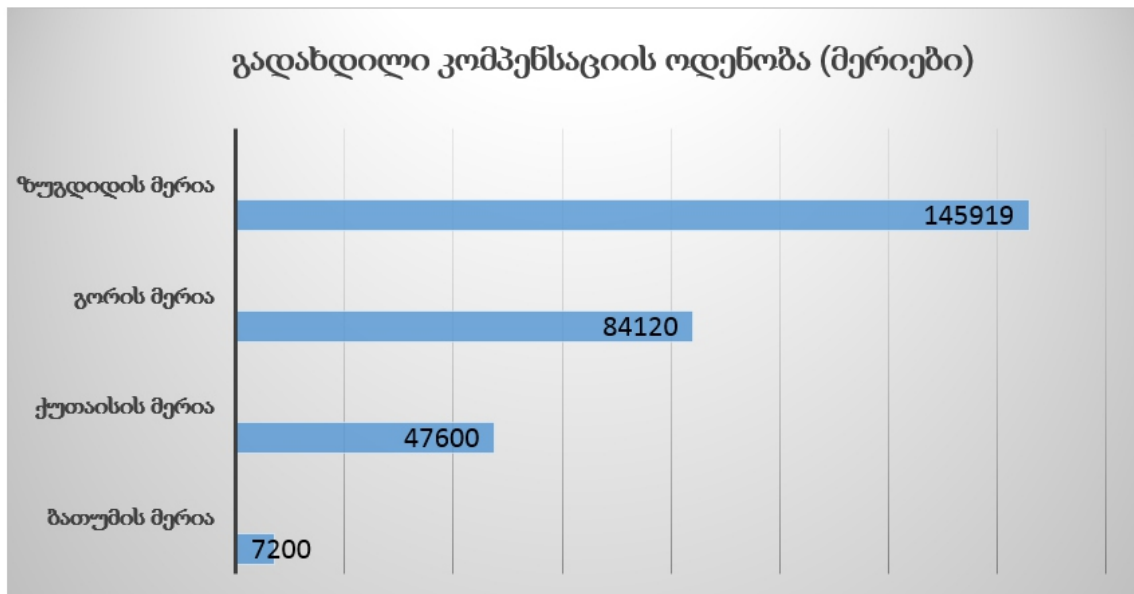
საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, თუ საჯარო დაწესებულებამ რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელის მობილობა ვერ უზრუნველყო, ეს უკანასკნელი 3-თვიან კომპენსაციას იღებს ბოლო თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. ხოლო თუ საჯარო მოხელე შეთავაზებული მობილობით სარგებლობაზე უარს აცხადებს, ის იღებს ერთთვიან კომპენსაციას. აქედან გამომდინარე, საჯარო დაწესებულებების მიერ მობილობის სისტემის ეფექტური წარმართვა არა მხოლოდ საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიების თვალსაზრისითაა მნიშვნელოვანია, არამედ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კომპენსაციის სახით გადასახდელი თანხის დაზოგვის მხრივაც.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე სამინისტროებმა რეორგანიზაციის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებულ და რეზერვში ჩარიცხულ 52 საჯარო მოხელეს კომპენსაციის სახით სულ 241 430 ლარი გადაუხადეს. მუნიციპალიტეტების მერიებმა 2017 და 2018 წლების განმავლობაში განხორციელებული რეორგანიზაციების შედეგად კი, 2018 წლის ბიუჯეტიდან სულ 284 839 ლარი გადაიხადეს.

რეორგანიზაციის გამო გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის გადახდილი კომპენსაციების ოდენობა სამინისტროებისა და მერიების მიხედვით მოცემულია ცხრილებში 3.16. და 3.17.



ცხრილი 3.16. რეორგანიზაციის გამო გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთათვის გადახდილი კომპენსაციების ოდენობა (სამინისტროები)



ცხრილი 3.17. რეორგანიზაციის გამო გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთათვის გადახდილი კომპენსაციების ოდენობა (მერიები)

სამიზნე სამინისტროების და მერიების მიერ საჯარო მოხელეებისათვის რეორგანიზაციის გამო სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კომპენსაციის სახით გადახდილი თანხის ოდენობა საკმაოდ მაღალია. ეს მაჩვენებელი საჯარო დაწესებულებებში მობილობის ეფექტური ამოქმედებით უნდა შემცირდეს.

4.3.3. პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლება

პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლება საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემის ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია. პირადი განცხადების საფუძველზე საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების პრობლემაზე უკანასკნელი წლების განმავლობაში აქტიურად მიუთითებენ სფეროში მომუშავე არასამთავრობო ორგანიზაციები⁶⁹. ამ პრობლემაზე საუბარი საქართველოს სახალხო დამცველის წლიურ ანგარიშებში, სადაც აღნიშნულია, რომ არსებობს შემთხვევები, როდესაც საჯარო მოხელეებზე პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურის დატოვების მოთხოვნით ზეწოლა ხორციელდება. სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, საჯარო მოხელეებს დისციპლინური წარმოების დაწყებითა და გენერალური ინსპექციის დასკვნის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლებით ემუქრებიან.

⁶⁹ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, დისციპლინური პასუხისმგებლობა საჯარო სამსახურში, თბილისი, 2015. იხ: https://gyla.ge/files/news/2016%20%E1%83%AC%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%20%E1%83%92%E1%83%90%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%AA%E1%83%94%E1%83%9B%E1%83%90/disciplina_geo.pdf;

სახალხო დამცველი აღნიშნავს, რომ მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, საჯარო მოხელეებს დისციპლინური წარმოების დაწყებითა და გენერალური ინსპექციის დასკვნის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლებით ემუქრებიან⁷⁰.

მოხელეთა ამ ფორმით გათავისუფლების გაზრდილ ტენდენციაზე იმსჯელა საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილებაში⁷¹. უზენაესი სასამართლოს მიხედვით:

„განსაკუთრებული აღნიშვნის ღირსია საჯარო მოსამსახურეთა პირადი სურვილით სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადებათა დაწერის მასშტაბური ტენდენცია. საჯარო დაწესებულების ადმინისტრაციის ცვლილებას საქართველოს პირობებში, თან სდევს დაწესებულების საჯარო მოსამსახურის მხრიდან მასიურად გამოვლენილი ნება განთავისუფლების შესახებ, ასევე, უიშვიათესია შემთხვევა, როცა დაწესებულების რეორგანიზაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღებისას თუნდაც რამდენიმე საჯარო მოხელემ უარი თქვა ნებაყოფლობით სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ განცხადებით მიმართვაზე. სასამართლოებში დავების განხილვისას საჯარო მოხელეები აცხადებდნენ, რომ განცხადებები მოტყუებით, იძულებით, მუქარით, სამსახურში ხელახლა დანიშვნის დაპირებით დაწერეს“⁷².

ამ გადაწყვეტილებით, სასამართლომ პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებებისას ნების გამოვლენის ნამდვილობის დადგენისა და შესაბამისი ადმინისტრაციული წარმოების ჩატარების აუცილებლობას გაუსვა ხაზი.

პრობლემის აღმოსაფხვრელად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა პირადი განცხადებით გათავისუფლებასთან დაკავშირებული რამდენიმე დამატებითი შეზღუდვა შემოიღო. ახალი კანონით, საჯარო დაწესებულება, სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე განცხადების რეგისტრაციიდან 14 სამუშაო დღის გასვლის შემდეგ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს გამოსცემს⁷³. ამ პერიოდის განმავლობაში, საჯარო მოხელეს უფლება აქვს განცხადების განუხილველად დატოვება მოითხოვოს.⁷⁴

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, საბა ბუაძე: „2014 წელს საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში თანამშრომელთა გათავისუფლების სტატისტიკური ანალიზი“, 2015. იხ: <https://idfi.ge/ge/statistical-analysis-of-dismissal-of-employees-from-various-public-institutions-in-2014>; სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოება. იხ: <http://www.isfed.ge/main/758/geo/> და <http://www.isfed.ge/main/237/geo/>

⁷⁰ საქართველოს სახალხო დამცველის ანგარიში ადამიანის უფლებათა დაცვის მდგომარეობის შესახებ, 2015, გვ. 116. იხ: <http://www.ombudsman.ge/uploads/other/3/3651.pdf>

⁷¹ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე # ბს-463-451 (კ-13), 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება. იხ: [http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/bs-463-451\(k-13\).pdf](http://www.supremecourt.ge/files/upload-file/pdf/bs-463-451(k-13).pdf);

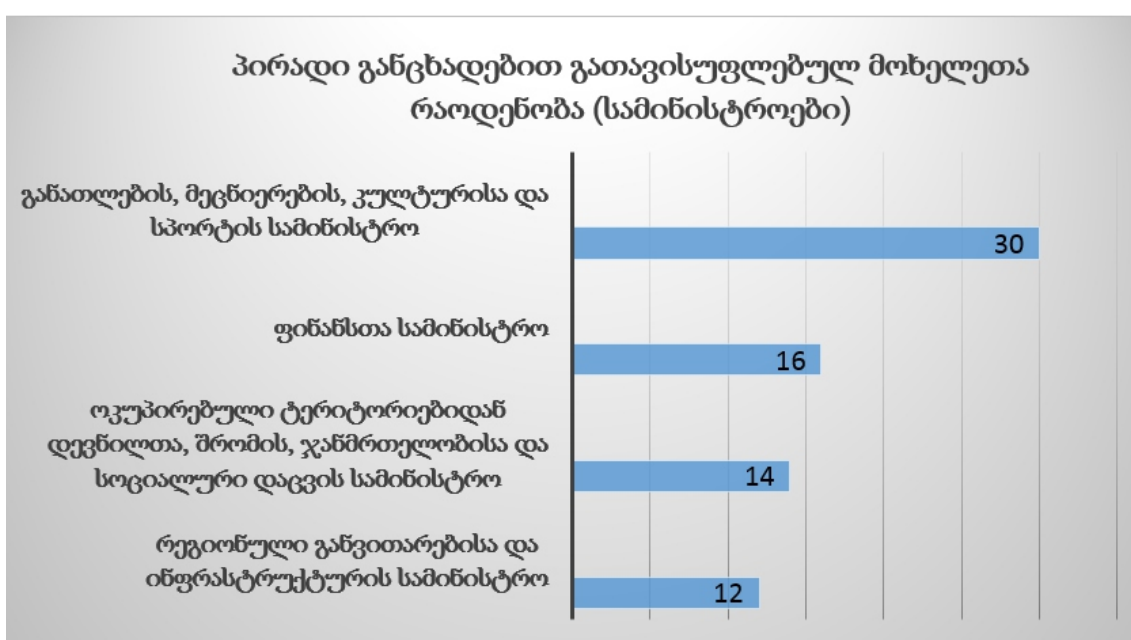
⁷² საქართველოს უზენაესი სასამართლო, საქმე # ბს-463-451 (კ-13), 2014 წლის 18 თებერვლის გადაწყვეტილება.

⁷³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁷⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 109-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

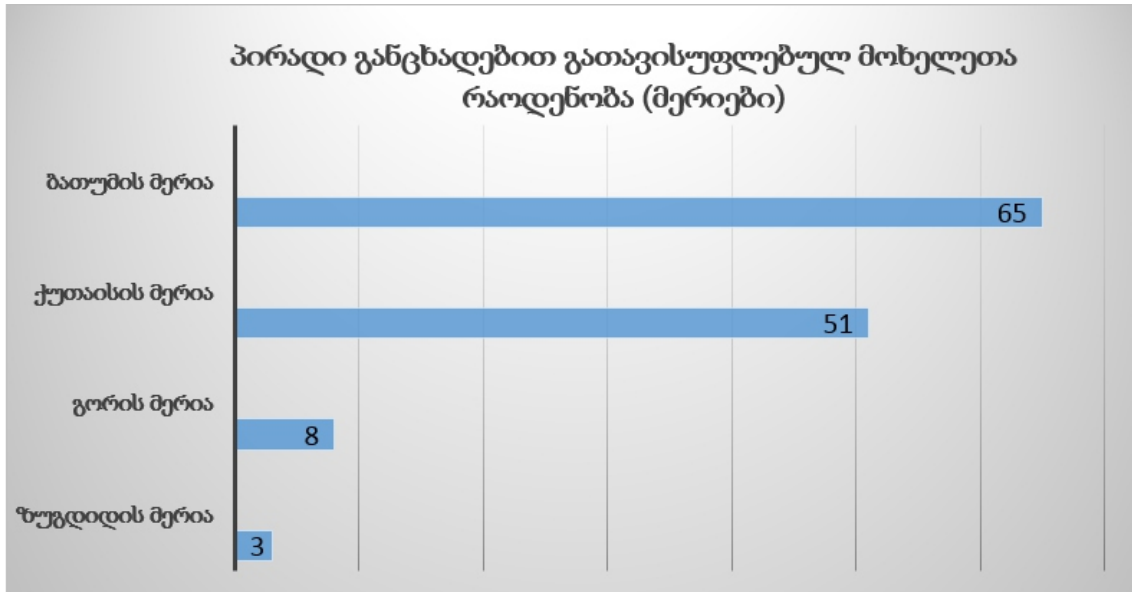
აღსანიშნავია ისიც, რომ საჯარო დაწესებულება ვალდებულია დააკმაყოფილოს პროფესიული საჯარო მოხელის პირადი განცხადება, თუ მოხელე სამსახურიდან დაუყოვნებლივ გათავისუფლებას ითხოვს და მისი გათავისუფლება საფრთხეს არ უქმნის საჯარო დაწესებულების ნორმალურ ფუნქციონირებას⁷⁵.

მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, პირადი განცხადების საფუძველზე სამინისტროებიდან გათავისუფლდა სულ 72 საჯარო მოხელე, მერიებიდან კი, 127 საჯარო მოხელე. სამიზნე სამინისტროებიდან და მერიებიდან პირადი განცხადების საფუძველზე საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა მოცემულია ცხრილებში 3.18. და 3.19.



ცხრილი 3.18. პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (სამინისტროები)

⁷⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.



ცხრილი 3.19. პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა (მერიები)

ცხრილებით ირკვევა, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლება მუნიციპალიტეტების მერიებში უფრო ხშირად ხდებოდა, ვიდრე სამინისტროებში. ამგვარად, საჯარო მოხელეების მხრიდან ნების გამოვლენის ნამდვილობასთან დაკავშირებული ეჭვები მუნიციპალიტეტების დონეზე უფრო მაღალია. აღსანიშნავია ისიც, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხელეებს არც ერთ შემთხვევაში არ მოუთხოვიათ მათ მიერ დაწერილი პირადი განცხადებების განუხილველად დატოვება, რაც კანონმდებლობაში ჩადებული სამართლებრივი გარანტიის პრაქტიკაში გამოუყენებლობაზე და არაეფექტურობაზე მეტყველებს. მნიშვნელოვანია, საჯარო მოხელის მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, კანონმდებლობამ უფლების დაცვის სხვა დამატებითი გარანტიები გაითვალისწინოს, მათ შორის, მტკიცების ტვირთის საჯარო დაწესებულებაზე გადატანა.

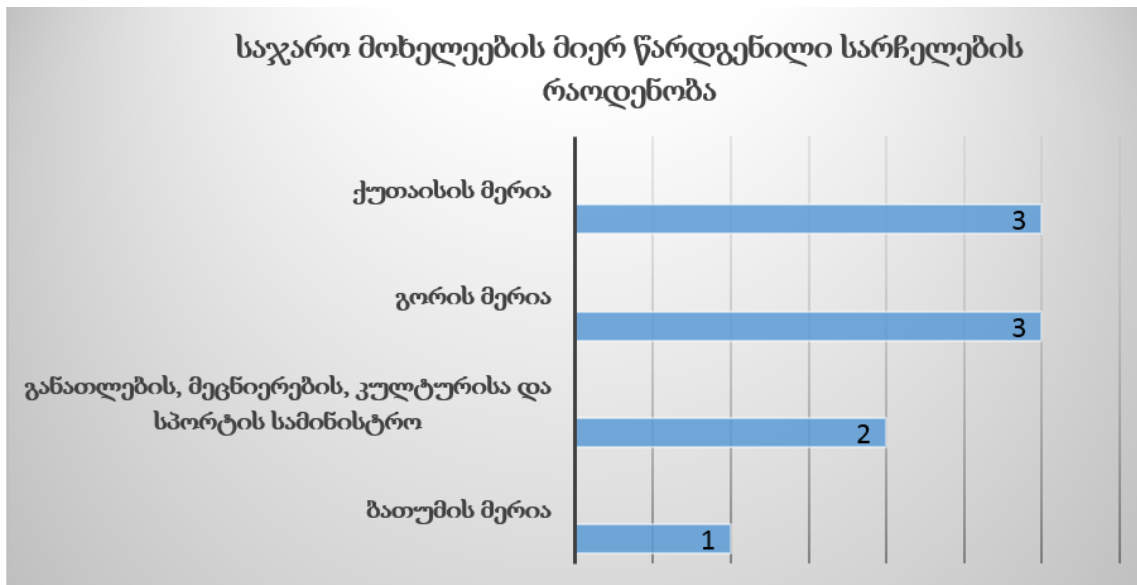
4.3.4. საჯარო მოსამსახურის უფლების დაცვის გარანტიები სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით საჯარო მოსამსახურის უფლების დაცვის გარანტიები გაიზარდა, განსაკუთრებით სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევებში. აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოსამსახურეს სამსახურიდან გათავისუფლების ან შრომითი ხელშეკრულების შეწყვეტის თაობაზე საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილების ადმინისტრაციული ან სამოქალაქო წესით გასაჩივრების უფლება აქვს⁷⁶.

⁷⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის 1-ლი

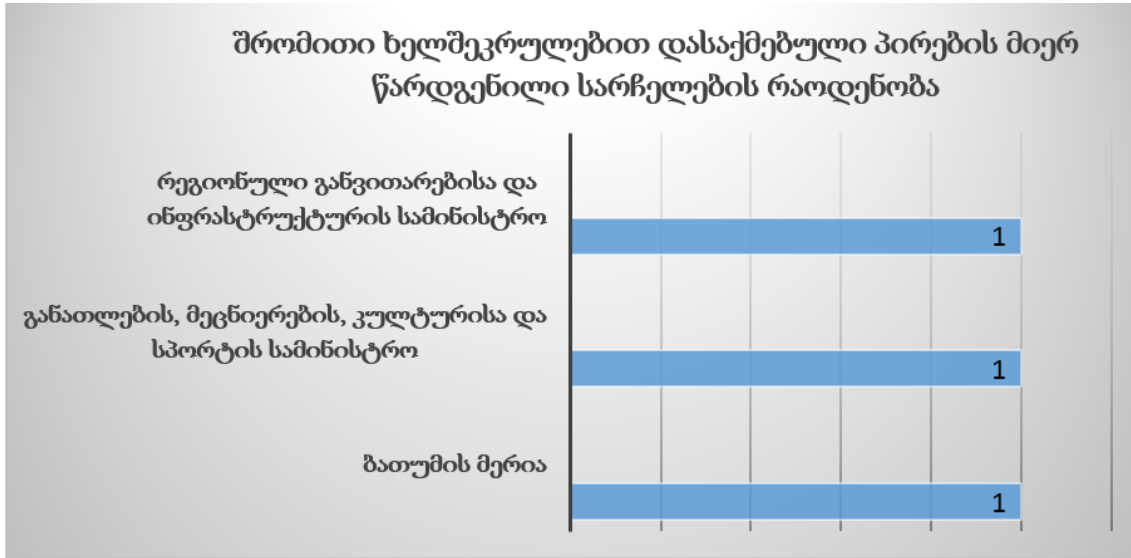
მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში საჯარო მოსამსახურეების მიერ სამიზნე საჯარო დაწესებულებების წინააღმდეგ სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერების თაობაზე სასამართლოში სულ 12 სარჩელი შევიდა. (სამინისტროები - 4, მათ შორის 2 საჯარო მოხელის მიერ და 2 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ; მუნიციპალიტეტის მერიები - 8, მათ შორის 7 საჯარო მოხელის მიერ და 1 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიერ). ამ სარჩელებიდან, საჯარო მოხელეებმა - 9, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულმა პირებმა - 3 სარჩელი წარადგინეს. სამიზნე დაწესებულებების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2018 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, არც ერთ ამ სარჩელზე მიმდინარე წარმოება არ იყო დასრულებული.

საჯარო მოხელეებისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ წარდგენილი სარჩელების რაოდენობა სამიზნე საჯარო დაწესებულებების წინააღმდეგ მოცემულია ცხრილებში 3.20 და 3.21.⁷⁷



ცხრილი 3.20. საჯარო მოხელეების მიერ წარდგენილი სარჩელების რაოდენობა (სამინისტროები და მერიები)

77 სხვა სამიზნე დაწესებულებების წინააღმდეგ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხელეებისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ არც ერთი სარჩელი არ წარდგენილა.



ცხრილი 3.21. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ წარდგენილი სარჩელების რაოდენობა (სამინისტროები და მერიები)

ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილების გაუქმებისას, საჯარო დაწესებულება ვალდებულია მოხელე დაუყოვნებლივ აღადგინოს იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას - ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში⁷⁸. იმ შემთხვევაში, თუ სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სამსახურში აღდგენა, ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის არარსებობის გამო, იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში შეუძლებელია, საჯარო დაწესებულება საჯარო სამსახურის სისტემაში ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობის მოძიების თხოვნით, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიმართავს⁷⁹. აღსანიშნავია, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში აღდგენა მხოლოდ მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობითაა დასაშვები⁸⁰. ამ მექანიზმის შემოღება დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელისათვის ტოლფასი თანამდებობის მოძიება მთელ სისტემაში გახდა შესაძლებელი. ამის მიუხედავად, საჯარო დაწესებულების თანხმობის მიღების საჭიროება გადაწყვეტილების აღუსრულებლობის რისკებს ტოვებს, რადგანაც კანონი სხვა საჯარო დაწესებულების მიმართ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის აღდგენის ვალდებულებას არ ითვალისწინებს. შესაბამისად, ამ მიმართულებით კარგი პრაქტიკის განვითარება საჯარო დაწესებულებების ნებაზეა დამოკიდებული.

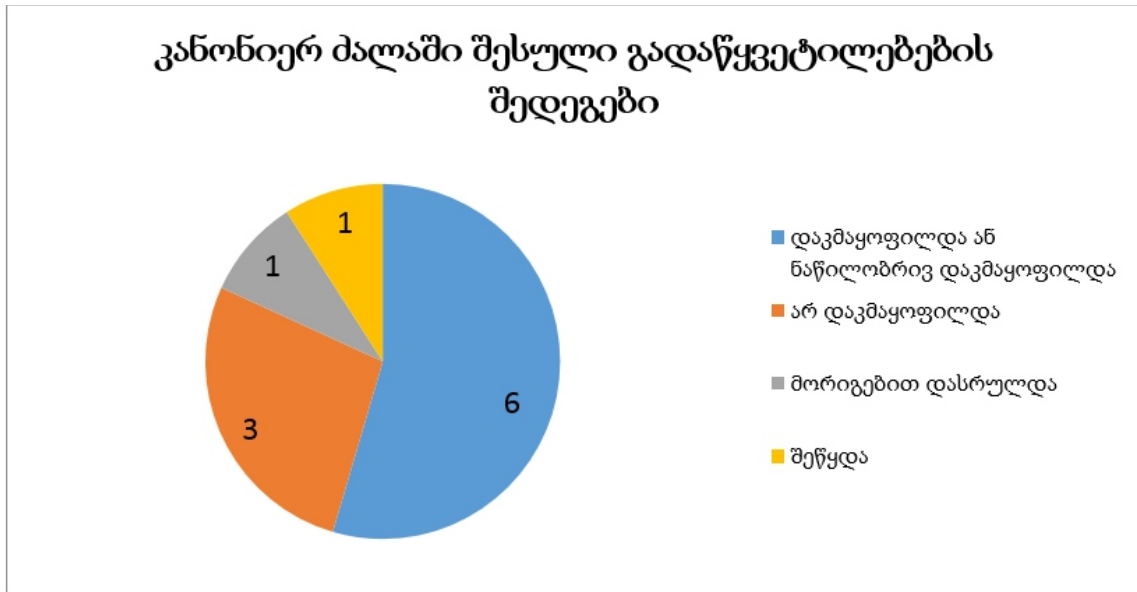
⁷⁸ საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁷⁹ საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

⁸⁰ საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე საჯარო დაწესებულებების წინააღმდეგ საჯარო მოხელეების მიერ წარდგენილ სარჩელებთან დაკავშირებით კანონიერ ძალაში შევიდა 9 გადაწყვეტილება (სამინისტროები - 4, მერიები - 5).

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების წინააღმდეგ კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებების შედეგები მოცემულია ცხრილში 3.22.



ცხრილი 3.22. საჯარო დაწესებულებების წინააღმდეგ კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებების შედეგები

სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს 2 საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენა დაევალა, რომელთაგან 1 აღადგინეს სამსახურში, ხოლო მეორე, რეზერვში ჩაირიცხა. ამასთანავე, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს 1 საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენა დაევალა; სამინისტრომ ეს გადაწყვეტილება აღასრულა. გარდა ამისა, საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ სარჩელი ნაწილობრივ დაკმაყოფილდა და სამინისტროს დაევალა განმეორებით ემსჯელა 1 საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე. სამინისტრომ დამატებითი მსჯელობის შემდეგ საჯარო მოხელე სამსახურში არ აღადგინა.

მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, გორის მუნიციპალიტეტის მერიას დაევალა განმეორებით ემსჯელა 1 საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების თაობაზე, თუმცა მერიამ დამატებითი მსჯელობის შემდეგ საჯარო მოხელე სამსახურში არ აღადგინა. ასევე, ზუგდიდის მუნიციპალიტეტის მერიას დაევალა სამსახურიდან გათავისუფლების გამო 1 საჯარო მოხელისათვის განაცდურის გადახდა. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, ქუთაისის მუნიციპალიტეტის მერიამ საჯარო მოხელესთან 1 დავა მორიგებით დაასრულა, ხოლო გორის მუნიციპალიტეტის მერიის წინააღმდეგ წარდგენილ 2 სარჩელზე საქმის წარმოება შეწყდა.

მოწოდებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ სასამართლოების მიერ საჯარო დაწესებულებებისათვის საჯარო მოხელის გათავისუფლების თაობაზე დამატებითი მსჯელობის დავალებისას, საჯარო დაწესებულებები თავდაპირველ გადაწყვეტილებას არ ცვლიან და საჯარო მოხელის მიერ სასამართლოში წარმატებულად ჩატარებული საქმე უშედეგოდ რჩება. აღსანიშნავია ისიც, რომ სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების დონეზე კვლავ რჩება აღუსრულებელი სასამართლო გადაწყვეტილებები, როდესაც საჯარო დაწესებულებებმა ვერ უზრუნველყვეს უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენა, მათ შორის მობილობის მექანიზმის გამოყენებით, და საჯარო მოხელე რეზერვში ჩარიცხეს. ამის მიხედვად, დადებითად უნდა შეფასდეს ის შემთხვევები, როდესაც საჯარო დაწესებულებებმა უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელე აღადგინეს ან საქმე მორიგებით დაასრულეს. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი ასევე ითვალისწინებს უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის ფინანსური დაცვის გარანტიებს; სამსახურში აღდგენილ მოხელეს განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი ეძლევა⁸¹. ხოლო, იმ შემთხვევაში, როდესაც მოხელის სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია, იგი მოხელეთა რეზერვში ირიცხება და ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, ასევე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში⁸². იმის გათვალისწინებით, რომ არსებული ფინანსური გარანტიები შესაძლებელია მნიშვნელოვნად აისახოს სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის ორგანოების ბიუჯეტზე, აუცილებელია, საჯარო დაწესებულებებმა მოხელის გათავისუფლების თაობაზე დასაბუთებული გადაწყვეტილებები მიიღონ და უზრუნველყონ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელეების აღდგენა, თუნდაც სხვა საჯარო დაწესებულებაში.

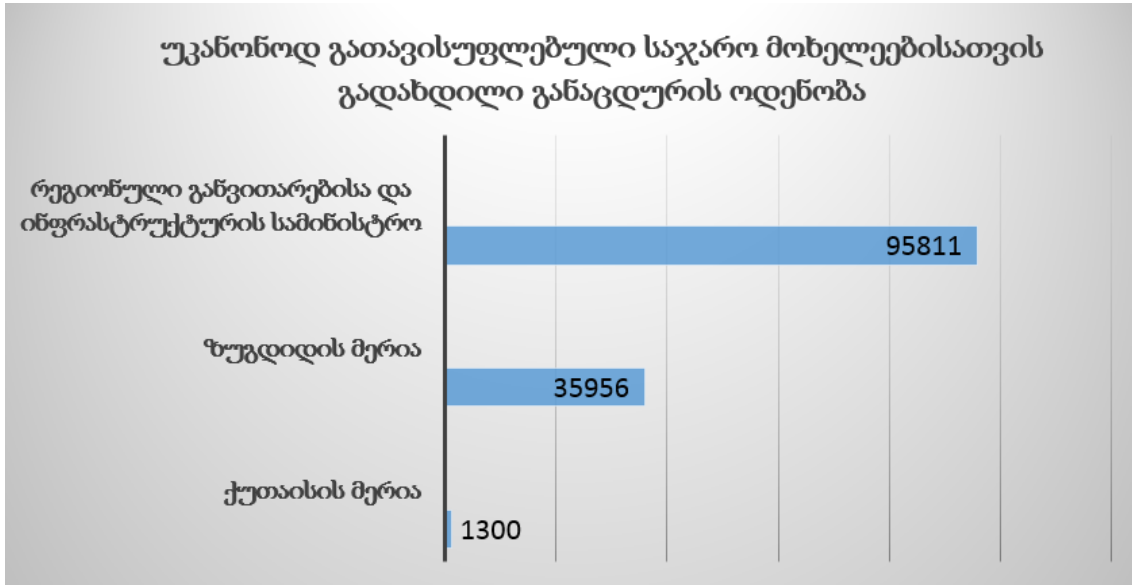
მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამინისტროებმა და მერიებმა უკანონოდ გათავისუფლებულ 4 საჯარო მოხელეს განაცდურის სახით სულ 133 067 ლარი გადაუხადეს⁸³, ხოლო რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრომ უკანონოდ გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეს რეზერვში ჩარიცხვის კომპენსაცია 12 900 ლარის ოდენობით გადაუხადა.

⁸¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

⁸² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-5 პუნქტი.

⁸³ განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრომ არ მოგვანოდა ინფორმაცია სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული 1 საჯარო მოხელისათვის გადახდილი განაცდურის ოდენობის თაობაზე.

სამიზნე საჯარო დაწესებულებების მიერ უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის გადახდილი განაცდურის ოდენობა მოცემულია ცხრილში 3.23.



ცხრილი 3.23. საჯარო დაწესებულებების მიერ უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის გადახდილი განაცდურის ოდენობა (სამინისტროები და მერიები)

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა და ზუგდიდის მერიის შემთხვევაში უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის გადახდილი განაცდურის დიდი ოდენობა, მათ მიერ სასამართლო გადაწყვეტილებების სამივე ინსტანციაში გასაჩივრებითაა განპირობებული, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა დავის პერიოდი და განაცდურის სახით გადასახდელი თანხის ოდენობა. ქუთაისის მერიის მიერ საჯარო მოხელესთან პირველი ინსტანციის სასამართლოში საქმის მორიგებით დასრულებამ, განაცდურის სახით გადასახდელი თანხის ოდენობა საგრძნობლად შეამცირა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

5. მოხელეთა შეფასებები რეფორმის შესახებ

სამიზნე დაწესებულებების წარმომადგენლებთან გამართული ინტერვიუებისას, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის მიმართ ძირითადად პოზიტიური დამოკიდებულებები გამოვლინდა. რესპონდენტების აბსოლუტური უმრავლესობა აცხადებს, რომ ახალმა კანონმა საჯარო მოსამსახურეებში სტაბილურობის შეგრძნება გააჩინა, გაზარდა კონკურსების გამჭვირვალობა და გადაწყვეტილებების ობიექტურობა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. ამის მიუხედავად, გამოიკვეთა რამდენიმე პრობლემური საკითხი, რომელიც დამატებით ძალისხმევას საჭიროებს, მათ შორის კონკურსის ვადების და შეფასების სისტემის მიმართულებით.

დადებითი დამოკიდებულება გამოვლინდა პროფესიული საჯარო მოხელის უვადოდ დანიშვნასთან დაკავშირებით. რესპონდენტების უმრავლესობის აზრით, უვადოდ დანიშვნის შემოღებამ მოხელეებს დაცულობის შეგრძნება გაუჩინა და პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლებისგან დაიცვა. დადებითად ერთად, არის უარყოფითი შეფასებებიც; ორი რესპონდენტის აზრით, უვადოდ დანიშვნამ შესაძლოა მოხელის მოდუნება გამოიწვიოს და მისი საქმიანობის ეფექტიანობა შეამციროს.

საჯარო მოხელეთა მონონებას იმსახურებს საკონკურსო კომისიის დაკომპლექტების წესიც. რესპონდენტების უმრავლესობა დადებითად აფასებს საკონკურსო კომისიის შემადგებლობაში ექსპერტების, არასამთავრობო ორგანიზაციების და პროფესიული კავშირების წარმომადგენლების მონაწილეობას. მათი თქმით, გარეშე პირების ჩართულობა პროცესს მეტ გამჭვირვალობას სძენს და გადაწყვეტილებების ობიექტურობის ხარისხს ამაღლებს. აღსანიშნავია, რომ კონკურსზე დამკვირვებლის სტატუსით დასწრების უფლება საჯარო სამსახურის ბიუროსაც აქვს, თუმცა სამიზნე დაწესებულებებიდან მხოლოდ ერთის წარმომადგენელმა ისაუბრა მათი მონაწილეობის შესახებ.

რესპონდენტების ნაწილის აზრით, საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეობიდან პოლიტიკური თანამდებობის პირების ჩამოშორებამ საჯარო სამსახურში მიღების პროცესის ობიექტურობა გაზარდა და პოლიტიკური ზეგავლენის შესაძლებლობა შეამცირა. მათი თქმით, დაწესებულებების ხელმძღვანელები კომისიაში რიგით წევრად მონაწილეობასაც ერიდებიან, იმის მიუხედავად, რომ კანონი მათ ამის უფლებას უტოვებს. რესპონდენტების მეორე ნაწილი, მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური თანამდებობის პირებს მაინც რჩებათ გავლენის მოხდენის საშუალება, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების მერიების დონეზე, სადაც, მათივე თქმით, ნეპოტიზმის ნიშნით დასაქმების შემთხვევების რაოდენობა მაღალია.

ერთ-ერთმა რესპონდენტმა საკონკურსო პროცედურების კიდევ ერთ ხარვეზად დაასახელა ის, რომ მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე გამოცხადებული კონკურსის საწყის ეტაპზე, კანდიდატის მიერ წარმოდგენილ განაცხადში მცირე ან უმნიშვნელო ხარვეზის არსებობის შემთხვევაში, კანდიდატს არ ეძლევა დახარვეზებული დოკუმენტის ხელახლა წარმოდგენის შესაძლებლობა.

ინტერვიუებმა ასევე ცხადყო, რომ სამიზნე დაწესებულებები გასაუბრებისას აუდიო-ვიდეო ჩანწრის⁸⁴ განხორციელების უფლებას იშვიათად იყენებენ. გამოკითხულთაგან მხოლოდ სამმა რესპონდენტმა აღნიშნა (ორი სამინისტრო და ერთი მერია), რომ მათ დაწესებულებებში მიმდინარე კონკურსებისას, გასაუბრების ეტაპზე აუდიო-ვიდეო ჩანაწერი კეთდება. რესპონდენტების თქმით, აუდიო-ვიდეო გადაღება პროცესის გამჭვირვალობას ზრდის და კომისიის ობიექტურობის შეფასების დამატებით შესაძლებლობას იძლევა.

აღსანიშნავია, რომ რესპონდენტების უმრავლესობა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის დახურულ კონკურსში მონაწილეობას დადებითად აფასებს. მათთვის, ეს ეფექტური მუშაობის დამატებითი მოტივატორია. რესპონდენტები მიიჩნევენ, რომ შრომითი ხელშეკრულება კვალიფიციური კადრების გარედან მოზიდვის საშუალებასაც იძლევა, რაც, მათი აზრით, საჯარო სექტორის ზოგად პროფესიულ დონეზე დადებითად მოქმედებს. თუმცა, რესპონდენტები ასევე მიუთითებენ, რომ საჯარო დაწესებულებები, როგორც წესი, შრომითი ხელშეკრულებით ხანგრძლივი გამოცდილების მქონე ექსპერტებს ქირაობენ. ასეთ მაღალკვალიფიციურ კადრებს კი, მათივე თქმით, საჯარო მოხელის თანამდებობაზე გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობის სურვილი ნაკლებად უჩნდებათ.

უარყოფითი შეფასება ქარბობს კონკურსის ხანგრძლივობასთან დაკავშირებითაც. რესპონდენტთა თქმით, ვაკანსიაზე გამოცხადებული კონკურსი დაახლოებით ორთვე-ნახევარი გრძელდება, რაც, მათივე აზრით, საჯარო დაწესებულების მოქნილობას ამცირებს და მის ფუნქციონირებას აფერხებს. თითქმის ყველა რესპონდენტი, მათ შორის საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი, მიიჩნევს, რომ კონკურსის ვადების შემცირება შესაძლებელია და სასურველია. აქვე უნდა ითქვას, რომ საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლის თანახმად, ვადების შემცირების მიზნით რამდენიმე კონკრეტული ნაბიჯი უკვე გადაიდგა, მათ შორის, კონკურსის ვადის სამუშაო დღეების ნაცვლად კალენდარული დღეებით ათვლა. იგეგმება გამარჯვებული კონკურსანტის გამოცხადებიდან მის დანიშვნამდე არსებული 14-დღიანი ვადის შემცირებაც.

დროებით მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტის გაუქმება უმეტესწილად დადებითად არის შეფასებული, როგორც საჯარო სამსახურში მიღების ობიექტურობის მნიშვნელოვანი ფაქტორი. რესპონდენტების თქმით, ცვლილებამ საგრძნობლად შეზღუდა კონკურსების ფორმალურად ჩატარების მანკიერი პრაქტიკა და კანდიდატები თანაბარ პირობებში ჩააყენა. მოსაზრებას არ იზიარებს რესპონდენტთა მცირე ნაწილი; ერთ-ერთი რესპონდენტის აზრით, დროებით მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტის არარსებობა კონკურსის მიმდინარეობისას გათავისუფლებულ პოზიციაზე ვაკუუმს ქმნის, რამაც, მისივე თქმით, შესაძლოა დაწესებულების უწყვეტად და გამართულად მუშაობას შეუქმნას საფრთხე.

⁸⁴ „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილების თანახმად, კანდიდატის თანხმობის შემთხვევაში, გასაუბრებაზე შეიძლება განხორციელდეს გასაუბრების აუდიო-ვიდეო ჩანწრის აღწერა.

არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება ვლინდება კონკურსის ღია და დახურული წესით ჩატარების მიმართაც. რესპონდენტთა ერთი ნაწილი დახურულ კონკურსს დადებითად აფასებს და მოხელეთა მოტივაციის ამაღლების საშუალებად მიიჩნევს, მეორე ნაწილი კი, ამბობს, რომ დახურული კონკურსი საჯარო სამსახურის გარედან კვალიფიციური კადრების „მოზიდვას“ შეაფერხებს. რესპონდენტების თქმით, ხშირია დახურული კონკურსების ჩაშლის შემთხვევებიც, რის ძირითად მიზეზადაც სწორედ საჯარო სექტორში დასაქმებული კანდიდატების საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შეუსაბამობა სახელდება.

აზრი გაიყო გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობის თაობაზეც. რესპონდენტთა ერთი ნაწილი მიიჩნევს, რომ 12-თვიანი პერიოდი ახლადაყვანილი კადრის უნარებისა და შესაძლებლობების გამოსავლენად ადეკვატური დროა. მეორე ნაწილის აზრით კი, 12 თვე გამოსაცდელი ვადისთვის ზედმეტად დიდი დროა; მათი თქმით, მეტი მოქნილობისთვის უფრო მიზანშეწონილი გამოსაცდელი ვადის 3 თვიდან 6 თვემდე განსაზღვრა იქნებოდა.

რამდენიმე რესპონდენტმა, ძირითადად მერიების წარმომადგენლებმა, შეფასების სისტემის განხორციელების პრობლემურობასაც გაუსვა ხაზი. მათი თქმით, საჯარო დაწესებულებებს შეფასების ეფექტურად ჩატარებისთვის საჭირო ცოდნა, გამოცდილება და ადმინისტრაციული შესაძლებლობები არ გააჩნიათ, რაც ამ ცვლილების განხორციელებას აფერხებს. რესპონდენტებს შეფასების სისტემის უარყოფით მხარედ მიაჩნიათ ისიც, რომ ეს უკანასკნელი მოხელის კარიერულ განვითარებაზე პირდაპირ არ აისახება.

ინტერვიუების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა, რომ სამიზნე დაწესებულებებში სამუშაო აღწერილობებისა და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შემუშავების პროცესი ადამიანური რესურსების მენეჯერების უშუალო კოორდინირებითა და საჯარო სამსახურის ბიუროს ჩართულობით წარიმართა. სამუშაო აღწერილობების შემუშავების პროცესში აქტიურად იყვნენ ჩართულნი კონკრეტული პოზიციის საჯარო მოხელეები და შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელები. რესპონდენტების თქმით, სამინისტროებში სამუშაო აღწერილობები კანონის მიღებისთანავე შემუშავდა, მუნიციპალიტეტების მერიებში კი - პროცესი შედარებით გვიან დაიწყო.

ზოგადად შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამსახურში მიღების პროცედურების მკაცრი რეგულირება, რესპონდენტების დიდი ნაწილის აზრით, პროცესის გამჭვირვალობას უწყობს ხელს და საჯარო სექტორის პროფესიული დონის ამაღლებას უზრუნველყოფს.

რესპონდენტების ნაწილი დადებითად აფასებს დისციპლინური წარმოების პროცედურებისა და ზომების დეტალურ განწერას, რაც, მათი თქმით, უსამართლო და მიკერძოებული გადაწყვეტილებების მიღების შესაძლებლობებს ამცირებს. მიუხედავად იმისა, რომ ამ თემაზე საუბრისას დადებითი შეფასებები ქარბობდა, გამოითქვა კრიტიკული მოსაზრებებიც. რესპონდენტთა მცირე ნაწილი მიიჩნევს, რომ ძველ და ახალ კანონებს შორის განსხვავება დისციპლინური წარმოების განხორციელების თვალსაზრისით არ არსებობს. ერთ-ერთმა რესპონდენტმა ასევე აღნიშნა, რომ კანონი რიგითი მოხელის უფლებებს ზედმეტ ყურადღებას უთმობს, რაც შუა რგოლის მენეჯმენტის ეფექტიანობას ამცირებს. რესპონდენტის თქმით, თუ საჯარო მოხელე სათანადოდ ვერ ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობებს, ხელმძღვანელს უნდა ჰქონდეს პრობლემის სწრაფად მოგვარების საშუალება.

რესპონდენტთა უმრავლესობის მიერ საჯარო სექტორის ერთ-ერთ უმთავრეს გამოწვევად კვალიფიციური კადრების გადინება მიიჩნევა. კადრების გადინების ძირითად მიზეზად კი, საჯარო სექტორის დაბალკონკურენტულობა სახელდება. რესპონდენტების თქმით, საჯარო მოხელეები სამსახურს უკეთესი ანაზღაურების მიღების მოტივით ტოვებენ და ძირითადად კერძო სექტორში გადადიან. კერძო სექტორის გარდა, მუნიციპალიტეტის მერიების თანამშრომლები გადადიან თბილისში, ცენტრალური ხელისუფლების უწყებებში ან სსიპ-ებში. რესპონდენტების მიხედვით, მძიმე სოციალური პირობებისა და არაეფექტური სახელფასო პოლიტიკის გამო ხშირია საჯარო მოხელეების უცხოეთში სამუშაოდ წასვლის ფაქტებიც.

ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, რომ სამიზნე დაწესებულებებში, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტის მერიებში, საკანონმდებლო ცვლილებების მიმართ ადმინისტრაციული დეპარტამენტების წარმომადგენლები უფრო კრიტიკულ დამოკიდებულებას იჩენენ, ვიდრე ადამიანური რესურსების დეპარტამენტების წარმომადგენლები. ზოგ შემთხვევაში, ადამიანური რესურსების მენეჯერები მეტ ხართულობაზე და მონაწილეობით პროცესზე საუბრობენ, მაშინ, როცა ადმინისტრაციული დეპარტამენტების წარმომადგენლების თქმით, თანამონაწილეობა დიდწილად ფორმალურია. როგორც ჩანს, ადამიანური რესურსების მენეჯერებს, როგორც რეფორმის პროცესების მაკოორდინირებელ რგოლს, მეტად რჩებათ ხართულობის შთაბეჭდილება, რაც სხვა, რეფორმის „მიმღები“ დეპარტამენტების გადმოსახედიდან, ნაკლებად თვალსაჩინოა.

6. შეჯამება და რეკომენდაციები

სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ჩატარებული კვლევის შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმპლემენტაციისას გამოვლინდა, როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ტენდენციები. ამას ადასტურებს სამიზნე საჯარო დაწესებულებების წარმომადგენლებთან გამართული ინტერვიუებიც.

საჯარო სამსახურში მიღების მიმართულებით, დადებით ტენდენციად შეგვიძლია მივიჩნიოთ საჯარო დაწესებულებების მიერ, გარდამავალ პერიოდში, პროფესიულ საჯარო მოხელეთა მისაღებად დახურული კონკურსების გამოცხადების დაბალი მაჩვენებელი. დადებითად უნდა შეფასდეს დაწესებულების ხელმძღვანელების საკონკურსო კომისიის საქმიანობიდან ჩამოშორება და გარე ექსპერტების ჩართულობის მაღალი ხარისხი. უარყოფით ტენდენციად უნდა შეფასდეს სამიზნე საჯარო დაწესებულებების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით, უკონკურსოდ დასაქმებისა და პროფესიული საჯარო მოხელის მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების ჩაშლის მაღალი მაჩვენებლები; აგრეთვე, საჯარო მოხელის გადაყვანის, შეფასების და კარიერული განვითარების სისტემების არასათანადო დანერგვა.

საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების მიმართულებით, დადებით ტენდენციად შეგვიძლია მივიჩნიოთ სამიზნე საჯარო დაწესებულებების მიერ მსუბუქი დისციპლინური სანქციებისათვის უპირატესობის მინიჭება და სამსახურიდან გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების გამოუყენებლობა. მისასაღმებელია დისციპლინური წარმოების პროცესის დეტალიზება და საჯარო დაწესებულებების მიერ პროცესის კანონის ფარგლებში წარმართვა. უარყოფით ტენდენციად უნდა შეფასდეს საჯარო მოსამსახურეების მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების მაღალი მაჩვენებელი, რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელეთა მობილობით სხვა საჯარო დაწესებულებაში გადაყვანის შემთხვევების სიმცირე და უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობა; აგრეთვე, რეორგანიზაციისა და უკანონოდ გათავისუფლების შედეგად საჯარო მოხელეებისათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადახდილი კომპენსაციისა და განაცდურის დიდი ოდენობა.

რეკომენდაციები

- საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ ორგანიზაციული საჭიროებების პერიოდული ანალიზი, განსაკუთრებით ადამიანური რესურსების საჭიროებების გამოსავლენად და ბიუროკრატიული აპარატის ოპტიმალური ზომის შესაფასებლად;

- საქართველოს მთავრობამ და მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა სათანადოდ შეისწავლონ სამინისტროებისა და მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის გაზრდის მოთხოვნა და მხოლოდ განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში დააკმაყოფილონ ამგვარი მიმართვები;

■ საჯარო დაწესებულებებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის დასასაქმებლად, როგორც წესი, გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსი და უკონკურსოდ მიღება დაუშვან მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებას ექმნება საფრთხე;

■ მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე გამოცხადებული კონკურსის საწყის ეტაპზე, კანდიდატის მიერ წარმოდგენილ განაცხადში მცირე ან უმნიშვნელო ხარვეზის არსებობის შემთხვევაში, კანდიდატს მიეცეს დამატებითი დრო დახარვეზებული დოკუმენტის ხელახლა წარმოსადგენად;

■ საჯარო სამსახურის ბიურომ უზრუნველყოს მისი წარმომადგენლების დასწრება ვაკანტურ თანამდებობებზე მიმდინარე კონკურსებზე, განსაკუთრებით მუნიციპალიტეტების მერიებში;

■ საჯარო სამსახურის ბიურომ უზრუნველყოს საჯარო დაწესებულებებში მენეჯერულ პოზიციაზე მყოფი პირების უნარების გაძლიერება მოხელეთა შეფასების სისტემის სათანადოდ დასაანერგად;

■ საჯარო დაწესებულებებმა აქტიურად გამოიყენონ პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის განვითარების მექანიზმები, მათ შორის მოხელის გადაყვანა და კარიერული განვითარება;

■ საჯარო დაწესებულებებმა გადადგან ქმედითი ნაბიჯები პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძვლების შესამცირებლად და უზრუნველყონ გათავისუფლების თაობაზე კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღება;

■ საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ დაგეგმილი რეორგანიზაციული ცვლილებების რეორგანიზაციის პროცესში მიღებულ სამართლებრივ აქტებში მაქსიმალური ასახვა და 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.



დემოკრატიული ჩართულობის
ცენტრების ქსელი

თბილისი, მარჯანიშვილის ქ. N5

WWW.NCCE.GE