



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



ეფექტიანი, ქმედითი და პროფესიონალური საჯარო სამსახური და მოხელე



ნაბიჭი

**ეფექტიანი, ქმედითი და პროფესიონალური
საჯარო სამსახური და მოხელე**

კვლევის ანგარიში

2020

წინამდებარე ბროშურა გამოცემულია „ნაბიჯი ხარაგაულის“ მიერ, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის (CSRDG) მხარდაჭერით, პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“ ფარგლებში.

ბროშურის შინაარსზე პასუხისმგებელია ორგანიზაცია „ნაბიჯი ხარაგაული“ და შესაძლოა, რომ იგიარ გამოხატავდეს ევროკავშირის, სხვა დონორებისა და კონსორციუმის პარტნიორობის შეხედულებებს.

„სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“ ხორციელდება კონრად ადენაუერის ფონდის (KAS) მიერ, სამოქალაქო საზოგადოების ინსტიტუტთან (CSI), საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრთან (CSRDG), კონსულტაციის და ტრენინგის ცენტრთან (CTC) და განათლების განვითარების და დასაქმების ცენტრთან (EDEC) თანამშრომლობით.

პროექტს აფინანსებს ევროკავშირი, ხოლო თანადამფინანსებელია კონრად ადენაუერის ფონდი (KAS).

ავტორები:

რუსუდან გურგენიძე	კვლევის ხელმძღვანელი;
ნინო ცუხიშვილი	ექსპერტი საჯარო მმართველობის საკითხებში;
ხათუნა ნაჭყებია	მკვლევარი, “გამოყენებითი კვლევების კომპანია- ARC”

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა



შინაარსი

შესავალი.....	4
კვლევის მიზანი	5
კვლევის მეთოდოლოგია.....	6
კვლევის ძირითადი მიგნებები.....	9
საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე	15
საჯარო სამსახურში მიღება	24
საჯარო მოხელის კარიერის მართვა.....	31
სამსახურიდან გათავისუფლება და უფლების	37
დაცვის გარანტიები	37
ფოკუს-ჯგუფის შედეგები	49
რეფორმის შეფასება მოხელეთა და მოსახლეობის მხრიდან.....	49
ინფორმირებულობა	50
კონკურსები	51
საკვალიფიკაციო მოთხოვნები.....	56
დახურული კონკურსი.....	60
შეფასების სისტემა.....	60
საჯარო სერვისების მიმართ მოსახლეობის	64
დამოკიდებულება	64
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	66
დანართი #1 სადისკუსიო გეგმა ფოკუს-ჯგუფებისთვის.....	70
მეთოდის აღწერა	73

შესავალი

საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ვალდებულებაა, რომელიც საქართველოს მთავრობამ შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმების ნაწილში აიღო. 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. ახალი კანონით საჯარო სამსახურის მოდელად პროფესიული, კარიერული სისტემა განისაზღვრა, რომლის ძირითად საყრდენს პროფესიულ საჯარო მოხელეთა კორპუსი წარმოადგენს. კარიერული მოდელის შესაბამისად, საჯარო სამსახურში მიღების და გათავისუფლების პროცედურები ახლებურად მოწესრიგდა.

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 2021 წლის 1 იანვრამდე გასტანს. ამგვარად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი სრულად 2021 წლის 1 იანვრიდან შევა ძალაში.

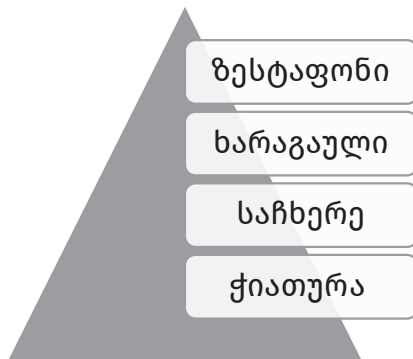
საჯარო სამსახურის რეფორმის გავრცელების არეალი საკმაოდ ფართოა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, რის გამოც „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის იმპლემენტაციას ადგილობრივ თვითმმართველობის ორგანოებში განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს. მნიშვნელოვანია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის დანერგვა 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.

კვლევაში გამოკვეთილია ის ძირითადი ხარვეზები და პრობლემები, რაც სამიზნე დანეხებულებებში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის დანერგვის დროს გამოვლინდა, ასევე წარმოდგენილია ამ პრობლემათა გამომწვევი მიზეზებიც, როგორც საკანონმდებლო, ისე ორგანიზაციული თვალსაზრისით. ბოლოს, კვლევა წარმოადგენს რეკომენდაციებს კანონის იმპლემენტაციის გაუმჯობესების კუთხით.

კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, კერძოდ იმერეთის რეგიონის 4 მუნიციპალიტეტში, რომელთა შორისაა: ხარაგაულის, ზესტაფონის, საჩხერისა და ჭიათურის მუნიციპალიტეტი. კვლევა მოიცავს 8 თვიან პერიოდს, 2019 წლის 1 იანვრიდან 2019 წლის 31 აგვისტოს ჩათვლით. კვლევაში წარმოდგენილია მოცემულ პერიოდში სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიების ადმინისტრაციებსა და საკრებულოების აპარატებში მიმდინარე პროცესები.



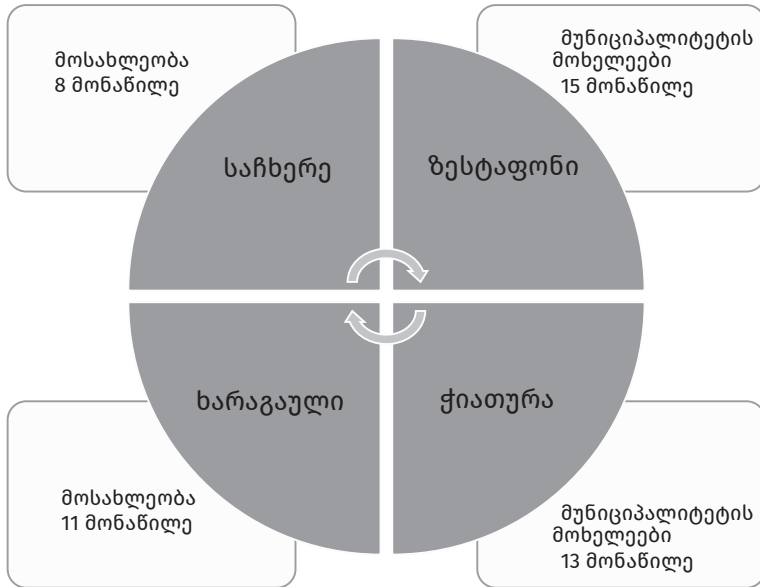
კვლევა აანალიზებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ახალი ინსტიტუტების პრაქტიკაში განხორციელებას, მათ შორის:

- ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე;
- საჯარო სამსახურში მიღება (ღია და დახურული კონკურსები, გამარტივებული კონკურსი)
- საჯარო მოხელის კარიერის მართვა (გადაყვანა, კარიერული განვითარება, მოხელის შეფასების სისტემა)
- დისციპლინური წარმოება (გადაცდომის სახეები, დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებები)
- სამსახურიდან გათავისუფლება (გათავისუფლების საფუძვლები, რეორგანიზაცია)
- საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიები (უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში სასამართლოში წარდგენილი და დაკმაყოფილებული სარჩელები, საჯარო დანებსებულების მიერ გადახდილი განაცდურისა და კომპენსაციის ოდენობა)

კვლევის მეთოდოლოგია

მონიტორინგის ერთ-ერთ მეთოდად გამოყენებული იქნა კვლევის თვისებრივი მეთოდი, კერძოდ კი ფოკუს-ჯგუფის დისკუსია. სულ ჩატარდა 4 ფოკუს-ჯგუფი სამიზნე მუნიციპალიტეტში, სქემაზე წარმოდგენილია დისკუსიაში მონაწილე სამიზნე ჯგუფები მუნიციპალიტეტების მიხედვით.

ფოკუს-ჯგუფის ინსტრუმენტად გამოყენებული იქნა წინასწარ შემუშავებული სასაუბრო (GUIDE_LINE) როგორც მოხელეებისთვის, ასევე მოსახლეობისთვის იხ. დანართი #1. მოხელეების ფოკუს-ჯგუფებში მონაწილეობას იღებდნენ, როგორც მუნიციპალიტეტის მერიის, ისევე საკრებულოს წარმომადგენლები - სულ 28 მონაწილე მოსახლეობის ფოკუს-ჯგუფებში მონაწილეობა მიიღო სხვადასხვა სოციალური ფენის, ასაკისა და გენდერის მიხედვით შერეულმა მოსახლეობამ როგორც სოფლის, ასევე ქალაქისა და დაბის, დასახლებებიდან - სულ 19 მონაწილე.



კვლევის მიმდინარეობისას მივმართეთ სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოებს (მერიებსა და საკრებულოებს) და გამოვითხოვეთ საჯარო ინფორმაცია კვლევის მიზნებით განსაზღვრული საკითხების შესახებ.

კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილი და დამუშავებული ინფორმაცია ეხებოდა შემდეგ საკითხებს:

ა) საჯარო სამსახურის ბიუჯეტური აპარატის მოცულობა

- საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა (პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი) და საშტატო ნუსხები;
- საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა პროცენტული წილის შესაბამისობა კანონით დადგენილ შეზღუდვებთან და დადგენილი გამონაკლისები;
- მერის წარმომადგენლებისა და მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულ ერთეულებში დასაქმებული სხვა პირების რაოდენობა.

ბ) საჯარო სამსახურში მიღება

- საჯარო დაწესებულებაში საჯარო მოსამსახურის მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების რაოდენობა (პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი);
- საჯარო დაწესებულებაში პროფესიული საჯარო მოხელის მისაღებად გამოცხადებული ღია და დახურული კონკურსების რაოდენობა; დახურული კონკურსების გახსნის სტატისტიკა;
- საჯარო დაწესებულებებში კონკურსის გარეშე შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რაოდენობა;

გ) მოხელის კაჩიეხის მაჩოვა

- საჯარო მოხელის გადაყვანა ა) მოხელის ინიციატივით, ბ) დაწესებულების ხელმძღვანელის ინიციატივით და მოხელის თანხმობით;
- საჯარო მოხელის კარიერული განვითარება, კერძოდ შიდა კონკურსების გზით იმავე რანგში მაღალ პოზიციაზე ან მაღალ რანგში გადასვლა;
- საჯარო დაწესებულების მიერ დამტკიცებული შეფასების მეთოდოლოგია;
- შუალედური შეფასების შედეგები; (შეფასების თითოეულ შედეგთან მიმართებით სტატისტიკური ინფორმაცია).

დ) დისციპლინური წახმოება

- საჯარო დაწესებულების მიერ ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა;
- დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლების სტატისტიკა;
- დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებების გამოყენების სტატისტიკა.

ე) სამსახურიდან გათავისუფლება და უფლების დაცვის გახანციები

- სამსახურიდან გათავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა (პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი);
- სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების სტატისტიკა;
- სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლების თაობაზე სასამართლოში წარდგენილი სარჩელების რაოდენობა;

- საჯარო დაწესებულების მიერ უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოსამსახურეებისათვის გადახდილი კომპენსაციის ოდენობა.

კვლევის პროცესში დამუშავდა მუნიციპალიტეტების მიერ მონოდებული ინფორმაცია დოკუმენტის ანალიზის მეთოდით. ამავე ეტაპზე მოხდა შესაბამისი საკანონმდებლო ნორმებისა და სხვა ნორმატიული აქტების ანალიზიც.

კვლევის ძირითადი მიზნები

სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული კვლევისას გამოვლინდა, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, „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 ჩართულობა კონკურსის პროცესში. მისასალმებელია, მსუბუქი დისციპლინური სანქციებისათვის უპირატესობის მინიჭება და სამსახურიდან გათავისუფლების, როგორც დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების იშვიათად გამოყენება.

კვლევის პროცესში გამოიკვეთა რამდენიმე პრობლემური საკითხიც, რომელიც დამატებით ძალისხმევას საჭიროებს, მათ შორისა: ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე, მოხელის გადაყვანისა და კარიერული განვითარების არარსებობა, მოხელის შეფასების სისტემის დანერგვის სირთულეები, პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების მაღალი მაჩვენებელი და საჯარო მოხელეთა უფლებების დაცვის სუსტი გარანტიები.

კვლევის პროცესში გამოვლინდა შემდეგი ძირითადი მიზნები:

- სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებსა და საკრებულოებში დასაქმებული პირების ძირითად ბირთვს პროფესიული საჯარო მოხელეები შეადგენენ (მერიები - 87%, საკრებულოები

- 61%), რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, საკრებულოებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირების წილი (39%) მნიშვნელოვნად აღემატება მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა წილს (11%), რაც უარყოფითი ტენდენციის მაჩვენებელია. აღნიშნული სხვაობა შესაძლოა გამოწვეულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოებში პროფესიულ საჯარო მოხელეთა მცირე რაოდენობით, ასევე საკრებულოების აპარატებში ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების არასათანადო გამიჯვნით.

- ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტის მერიებსა და საკრებულოებში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად დასაქმებული პირების რაოდენობა კანონით დადგენილ ზღვრულ ოდენობას (საშტატო რიცხოვნობის 5%) აღემატება. მუნიციპალიტეტების მერიებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა ოდენობა მერყეობს 7-დან 15 პროცენტამდე და მნიშვნელოვნად მცირეა საკრებულოების აპარატებთან შედარებით, სადაც აღნიშნული მაჩვენებელი 40-დან 100 პროცენტამდეა. აღნიშნული ტენდენცია უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან ის საქართველოს კანონმდებლობაში არსებულ შემზღუდველ ნორმას აზრს უკარგავს და პრაქტიკაში ამ საგამონაკლისო წესს ძირითად ნორმად აქცევს;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ საშტატო განრიგით დამტკიცებულ ვაკანტურ პოზიციებზე (32 პოზიცია) კონკურსების გამოუცხადებლობა უარყოფითად უნდა შეფასდეს, რადგან ისინი სრულად არ იყენებენ საკრებულოების მიერ გადაცემულ ადამიანურ და ფინანსურ რესურსებს. სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიები ვაკანტური პოზიციებისათვის დამტკიცებული საბიუჯეტო ხარჯებს შესაძლებელია დასაქმებული საჯარო მოხელეებისათვის სახელფასო დანამატისა და ფულადი ჯილდოს გასაცემად იყენებდნენ;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიების და საკრებულოების მიერ გამოცხადებული დახურული კონკურსების სიმცირე (1 შემთხვევა) დადებითად უნდა შეფასდეს. საჯარო დანებსა და ხარჯების უმეტესობამ, გარდამავალ პერიოდში, ღია კონკურსების გამოცხადების შესაძლებლობა გამოიყენა, რამაც განაცხადების საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან

მიღებას შეუწყო ხელი;

- სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებში საკონკურსო კომისიების შემადგენლობიდან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ჩამოშორება და გარე ექსპერტების ჩართულობა დადებითად უნდა შეფასდეს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოებს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამსახურში მისაღებად არც ერთი კონკურსი არ გამოუცხადებიათ, ხოლო უკონკურსოდ 11 პირი მიიღეს (მერიები -8, საკრებულოები -3), რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს. მსგავსი მანკიერი პრაქტიკა, ერთი მხრივ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებულ გამარტივებულ კონკურსს აზრს უკარგავს და, მეორე მხრივ, საგრძნობლად ზრდის ნეპოტიზმის რისკებს.
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა მოხელის გადაყვანის ინსტიტუტის სათანადო დანერგვა ვერ უზრუნველყვეს, რაც საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული მოხელეების მიერ სხვადასხვა მიმართულებით გამოცდილების მიღებას გულისხმობს. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მოხელეთა გადაყვანის მაჩვენებელი (2 შემთხვევა) უაღრესად მცირეა, რაც ამ ინსტიტუტის ამოქმედების სირთულეებზე მიუთითებს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოხელის კარიერული განვითარების არც ერთ შემთხვევას ადგილი არ ჰქონია, რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს. აღნიშნული ვითარება შესაძლოა განპირობებულია მუნიციპალიტეტების მიერ გამოცხადებული კონკურსების, მათ შორის დახურული კონკურსების, მცირე რაოდენობით;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების დიდმა ნაწილმა (ჭიათურის მერია და საკრებულო, საჩხერის მერია და საკრებულო, ზესტაფონის მერია) პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი 2019 წლის იანვრის თვეში დაამტკიცა, რაც შესაბამისობაშია საქართველოს მთავრობის დადგენილების მოთხოვნებთან. სამიზნე მუნიციპალიტეტების მცირე ნაწილს (ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულო) 2019 წელს არ დაუმტკიცებია შეფასების მეთოდოლოგია და იხელმძღვანელა 2018 წელს დამტკიცებული დოკუმენტებით,

რაც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ წესს არღვევს, რომლის თანახმად საჯარო დაწესებულებამ შეფასების წესი უნდა დაამტკიცოს შეფასების პერიოდის დაწყებისთანავე.

- პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების ბრძანებები სტანდარტული ხასიათისაა და იმეორებს საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციას პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების მეთოდოლოგიისა და წესის თაობაზე. ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტი კომპეტენციების შეფასების მეთოდს იყენებს, რომელსაც შეფასების სხვა მეთოდებთან შედარებით (მიზნებზე ორიენტირებული შეფასება, ფუნქციების შეფასება) სუბიექტურობის მაღალი ხარისხი ახასიათებს;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების ერთმა ნაწილმა (ზესტაფონის მერია, საჩხერის მერია, ჭიათურის მერია) ერთი შუალედური შეფასების, ხოლო მეორე ნაწილმა (ხარაგაულის მერია და საკრებულო, ზესტაფონის საკრებულო, საჩხერის საკრებულო, ჭიათურის საკრებულო) 3 შუალედური შეფასების ჩატარების ვალდებულება განსაზღვრა.
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების ერთი ნაწილი (ზესტაფონის საკრებულო, საჩხერის საკრებულო, ჭიათურის საკრებულო) შეფასებას ახდენს 10 ქულიანი, ხოლო მეორე ნაწილი (ზესტაფონის მერია, საჩხერის მერია, ჭიათურის მერია, ხარაგაულის საკრებულო) - 4 ქულიანი სისტემით. თუმცა, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მერიას ქულების სისტემა არ აქვს დადგენილი, რის გამოც გაუგებარია, თუ როგორ ხდება თანამშრომელთა შეფასების შედეგების პრაქტიკაში განსაზღვრა.
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა ვერ უზრუნველყვეს საჯარო მოხელეთა შეფასების გონივრული და პროპორციული გადანაწილება. მუნიციპალიტეტის ორგანოების უმრავლესობამ შეფასებულ საჯარო მოხელეთა მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი (99%, საუკეთესო - 66%, კარგი-33%) დადებითად შეაფასეს, რაც ობიექტური სურათის დანახვის შესაძლებლობას არ იძლევა;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებსა და საკრებულოებში სულ 31 საჯარო მოსამსახურე გათავისუფლდა (მერიები -31, საკრებულოები -2). პროფესიულ საჯარო მოხელეთა

გათავისუფლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ მოხდა (18 შემთხვევა). ხოლო, მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების შემთხვევები (13 შემთხვევა) 6-ჯერ აღემატება საკრებულოების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების მაჩვენებელს (2 შემთხვევა);

- სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებში საჯარო მოხელის პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების რიცხვი კრიტიკულად მაღალია (16 შემთხვევა) და მისი წილი გათავისუფლების საფუძველების საერთო რაოდენობის (18 შემთხვევა) 88%-ს შეადგენს. პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულთა დიდი რაოდენობა საფუძვლიან ეჭვს 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;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი არც ერთ შემთხვევაში არ ყოფილა რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მხოლოდ 1 რეორგანიზაცია განხორციელდა (საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერია), სადაც 10 პროფესიული საჯარო მოხელე შიდა მობილობით გადაიყვანილი იქნა სხვა თანამდებობაზე, რის გამოც საჯარო მოხელეების სამსახურიდან გათავისუფლებისა და რეზერვში ჩარიცხვის საჭიროება არ დამდგარა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებში ჩატარებული დისციპლინური წარმოების მცირე ოდენობა (7 შემთხვევა, მათ შორის მერიები -6, საკრებულოები -1) დადებითად უნდა შეფასდეს. დისციპლინური წარმოების სიმცირე, სავარაუდოდ, მუნიციპალიტეტში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან დისციპლინური გადა-

ცდომების ნაკლებობით არის გამოწვეული. თუმცა, შეგვიძლია ასევე ვივარაუდოთ, რომ შესაძლო დისციპლინური გადაცდომისას უშუალო ხელმძღვანელის მიერ ზეპირ გაფრთხილებას აქვს ადგილი, დისციპლინური წარმოების დაწყების გარეშე;

- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა ძირითადად დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსუბუქი ღონისძიებები გამოიყენეს (გაფრთხილება - 4, საყვედური-2), რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. მონიტორინგის პერიოდში სამიზნე დაწესებულებების მიერ არც ერთ შემთხვევაში არ მომხდარა ფინანსური სანქციების გამოყენება, რაც ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი 1 შემთხვევაში იყო მძიმე დისციპლინური გადაცდომა (ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მერია). ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მერიამ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლება გამოიყენა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც აღნიშნულ პირს გაფრთხილება ჰქონდა მიღებული, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოებიდან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების გათავისუფლებების (15 შემთხვევა) ნახევარი პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებაზე მოდის (7 შემთხვევა), რაც უარყოფითად უნდა შეფასდეს. ხოლო, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამსახურიდან გათავისუფლება ხელშეკრულების ვადის გასვლისა (5 შემთხვევა) და შრომითი ხელშეკრულებების შეწყვეტის (3 შემთხვევა) საფუძველზე არ განსხვავდება კერძო სექტორში არსებული ვითარებისგან;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საჯარო მოხელეების მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების კანონიერების თაობაზე მუნიციპალიტეტების წინააღმდეგ წარდგენილი სარჩელების სიმცირე (2 სარჩელი) დადებითად უნდა შეფასდეს, თუმცა მონიტორინგის პერიოდში, აღნიშნულ სარჩელებზე მიმდინარეობდა საქმის წარმოება.
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მიერ უკანონოდ გათავისუფლებული

საჯარო მოხელეების სამსახურში აღდგენის ფაქტი (10 შემთხვევა) დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, მუნიციპალიტეტების დონეზე კვლავ რჩება აღუსრულებელი სასამართლო გადაწყვეტილებები (8 შემთხვევა);

- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერიამ განაცდურის სახით გადაიხადა 31 867 ლარი (საჯარო მოხელე - 17 750 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი-13 417 ლარი), ხოლო რეზერვში ჩარიცხულ საჯარო მოხელეებს კომპენსაციის სახით გადაუხადა 17750 ლარი.

საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდე

საქართველოს საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა ბიუროკრატიული აპარატის ზომა და მასთან დაკავშირებული ხარჯებია. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მომზადებული დასაქმების სტატისტიკის მიხედვით, 2019 წლის მონაცემებით, საჯარო სამსახურის სისტემაში 16 556 პროფესიული საჯარო მოხელე, 5220 შრომითი და 691 ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი მუშაობდა¹. ამავე სტატისტიკის ანგარიშის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში საჯარო სამსახურის სისტემაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების 62% საქმიანობს (10330 მოხელე), ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების 42% (2216 პირი, დამხმარე ფუნქცია -1380, არამუდმივი ფუნქცია - 836).

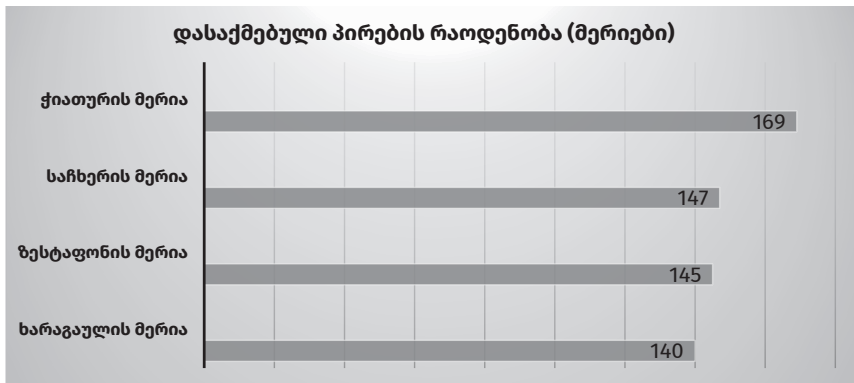
ბიუროკრატიული აპარატის შემცირების მიზნით, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საკანონმდებლო ხასიათის შეზღუდვები დაწესდა, თუმცა ეს ნორმები საგამონაკლისო წესს ითვალისწინებს, რაც ვითარებას უკეთესობისაკენ ვერ ცვლის. საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საჯარო დაწესებულებებს ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების ანალიზი და გამიჯვნა დაევალიათ, რის საფუძველზეც საშტატო საჭიროებები და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობა უნდა განსაზღვრულიყო. საჯარო დაწე-

¹ საჯარო სამსახურის ბიურო, 2019 წლის დასაქმების სტატისტიკა საჯარო სამსახურში. იხ: http://www.csb.gov.ge/media/2762/report_2019-statistics.pdf. მონაცემები მოცემულია შსს-ში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების გარეშე.

სებულების საშტატო რიცხოვნობა საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით მტკიცდება, რაც მუნიციპალიტეტების შემთხვევაში - საკრებულოს თანხმობას საჭიროებს².

სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებისა და საკრებულოების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საჯარო დაწესებულებების მიერ დამტკიცებული საშტატო ნუსხებისა³ და გაფორმებული შრომითი ხელშეკრულებების მიხედვით, **საანგაჩიშო პეჩიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის მეჩიებში ჯამუხად დასაქმებული იყო 613 პიჩი (პოლიტიკური თანამდებობის პიჩი, პხოფესიუდი საჯაჩო მოხედე, შჩომითი ხედშეკრუდებით დასაქმებული პიჩი)⁴. ხოდო, საკრებულოებში - 56 პიჩი (პხოფესიუდი საჯაჩო მოხედე და შჩომითი ხედშეკრუდებით დასაქმებული პიჩი).**

მერიებსა და საკრებულოებში დასაქმებულთა რაოდენობა მოცემულია ცხრილებში 1.1. და 1.2.

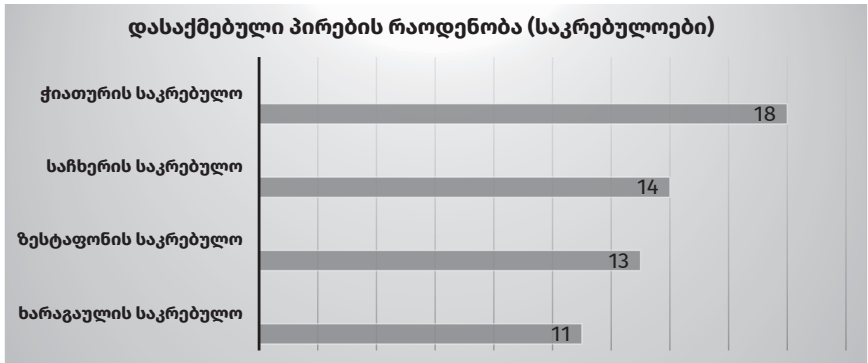


ცხრილი 1.1. დასაქმებული პირების რაოდენობა (მერიები)

² საქართველოს კანონი „2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, მე-6 მუხლი.

³ საჯარო დაწესებულებების საშტატო ნუსხაში მოცემულია ინფორმაცია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული სახელმწიფო-პოლიტიკური/პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა და პროფესიუდი საჯარო მოხელეების თაობაზე.

⁴ მონაცემები წარმოდგენილია 2018 წლის აგვისტოს არსებული მდგომარეობით.



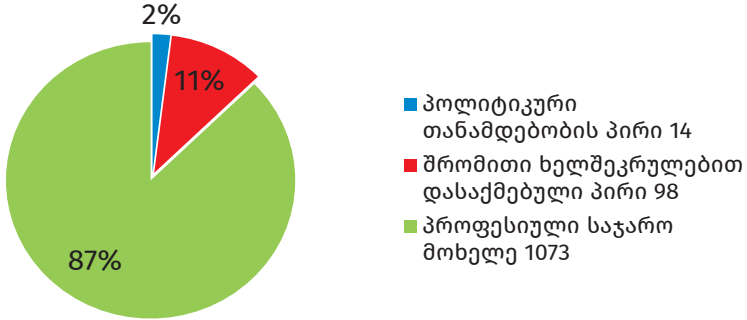
ცხრილი 1.2. დასაქმებული პირების რაოდენობა (საკრებულოები)

სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებსა და საკრებულოებში დასაქმებული პირების სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით განაწილება ნათელს ჰფენს, თუ როგორი თანაფარდობით იყენებს ადამიანურ რესურსს ესა თუ ის საჯარო დაწესებულება პოლიტიკური⁵, 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.

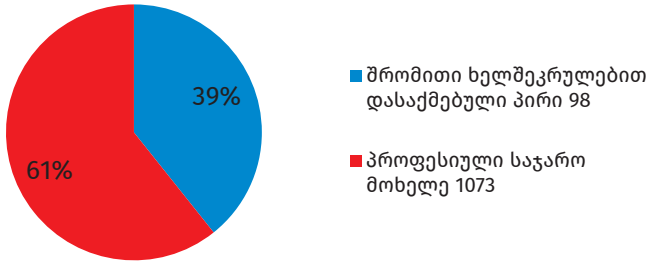
⁵ თვითმმართველობის დონეზე პოლიტიკურ ფუნქციას პოლიტიკური თანამდებობის პირები, მათი თანაშემწეები და აპარატის თანამშრომლები ახორციელებენ. იმის გამო, რომ მუნიციპალიტეტის დონეზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულება 2020 წლამდე არარსებობდა (იხ.ქვემოთ), პოლიტიკური თანამდებობის პირების თანაშემწეები და აპარატის თანამშრომლები შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე იყვნენ დასაქმებული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული სხვა პირებისგან მათი გამიჯვნა შესაძლებელი არ იყო.

**დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი
სტატუსის მიხედვით (მერიები)**



**ცხრილი 1.3. დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი
სტატუსის მიხედვით (მერიები)**

**დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი
სტატუსის მიხედვით (საკრებულოები)**



**ცხრილი 1.4. დასაქმებული პირების განაწილება სამართლებრივი
სტატუსის მიხედვით (საკრებულოები)**

მონაცემები ცხადყოფს, **რომ მუნიციპალიტეტების მეხიებსა და საკრებულოებში დასაქმებული პირების ძიხითად ბიხთვის პროფესიული საჯარო მოხედები შეადგენენ (მეხიები - 87%, მეხიები - 61%), ხაც დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, საგუდისხმოა, რომ საკრებულოებში შრომითი ხედშეკრულებით დასაქმებუდ პიხების წიდი (39%) მნიშვნელოვნად აღემატება მეხიებში შრომითი ხედშეკრულებით დასაქმებუდ პიხთა წიდს (11%), ხაც უახყოფითი გენდენციის მაჩვენებელია. აღნიშნული სხვაობა შესაძლოა გამოწვეულია მუნიციპალიტეტის საკრებულოებში პროფესიულ საჯარო მოხელეთა მცირე რაოდენობით, ასევე**

ძირითადი და დამხმარე ფუნქციების არასათანადო გამიჯვნით.

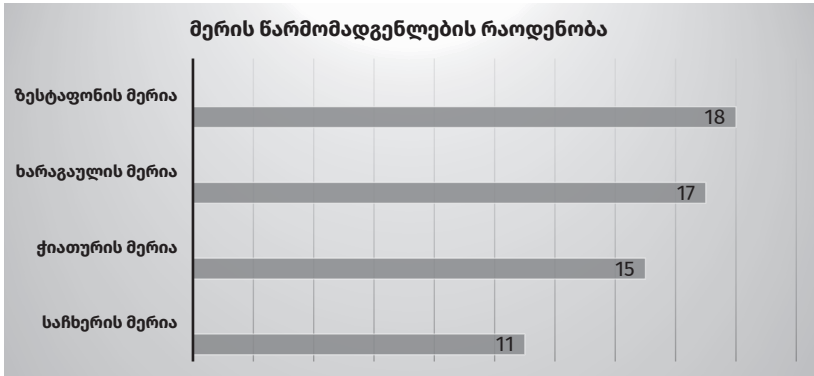
აღსანიშნავია, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მოქმედი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი არ ითვალისწინებდა მუნიციპალიტეტის დონეზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმების შესაძლებლობას, რაც საჯარო სამსახურში უკონკურსოდ, პოლიტიკური ხასიათის დანიშვნას გულისხმობს. **თუმცა, 2020 წლის 18 თებეხვდის ცვლილებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 87-ე მუხლს დაემატა „ე“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმად ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ასევე მიიღებიან „მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი და მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული სხვა პირი.“⁶ ამ ცვლილებით **მეხის წახმომადგენლებსა და მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებულ სხვა პირობებს ჩამოეხივათ პიროვნული საჯარო მოხელის სტატუსი, ხამაც მათი უფლების დაცვის სტანდარტი მნიშვნელოვნად გააუაჩესა და მეხს მიანიჭა უფლება აღნიშნული ადამიანები სამსახურიდან უპირობოდ გაათავისუფლოს.** არსებული ცვლილება კრიტიკულად შეფასდა არასამთავრობო ორგანიზაციების მხრიდან, განსაკუთრებით წინასაარჩევნო პერიოდში მერის წარმომადგენლების ადმინისტრაციულ რესურსად გამოყენების შესაძლო რისკების გამო.⁷**

მუნიციპალიტეტების მერიებიდან მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მუნიციპალიტეტებში სულ დასაქმებული იყო 61 მერის წარმომადგენელი. ხოლო, მუნიციპალიტეტებში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულებში - 133 პირი (პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი). შესაბამისად, **2020 წლის 20 თებეხვიდან სამიზნე მუნიციპალიტეტებში 194 პირობის ჩამოეხივა პიროვნული საჯარო მოხელის სტატუსი და გადაყვანილი იქნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით, ხაც მათი უფლებების დაცვაზე უაჩყოფითად აიხახა.**

⁶ აღნიშნული ცვლილების პროექტი საქართველოს პარლამენტში დარეგისტრირდა 2019 წლის 12 ივნისს.

⁷ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, საია მერის წარმომადგენლებისათვის პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსის ჩამორთმევას კრიტიკულად აფასებს. იხ: <https://gyla.ge/ge/post/saia-meris-tsarmomadgenlebisatvis-profesiuli-sajaromokhelis-statusis-chamortmevis-iniciativas-kritikulad-afasebs#sthash.nCPLvZaO.dpbs>

მუნიციპალიტეტების მერიებში დასაქმებული მერის წარმომადგენლებისა და ადმინისტრაციულ ერთეულებში დასაქმებული სხვა პირების რაოდენობა მოცემულია 1.5. და 1.6 ცხრილებში.



ცხრილი 1.5. მერის წარმომადგენლების რაოდენობა (მერიები)



ცხრილი 1.6. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ ერთეულებში დასაქმებული პირების რაოდენობა

„საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით დაწესებულია საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის შეზღუდვა. კანონის თანახმად, „დამხმარე ამოცანების შესრულების მიზნით მიღებულ შრომით ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა არ უნდა აღემატებოდეს საჯარო დაწესებულების მთლიანი საშტატო რიცხოვნობის 5%-

ს⁸. 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 მუნიციპალიტეტმა (გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა) მუნიციპალიტეტის საკრებულოსთან უნდა შეათანხმოს.⁹ თბილისის მუნიციპალიტეტის შემთხვევაში, გამონაკლისის წესი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამის ორგანოსთან თანხმდება.¹⁰

არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობა 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 მეტია.¹¹

საქართველოს კანონმდებლობით შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების რიცხოვნობის ზღვრული ოდენობის დადგენა დადებითაც უნდა შეფასდეს, თუმცა, მხედველობაში

⁸ საქართველოს კანონი, „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“, 27-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

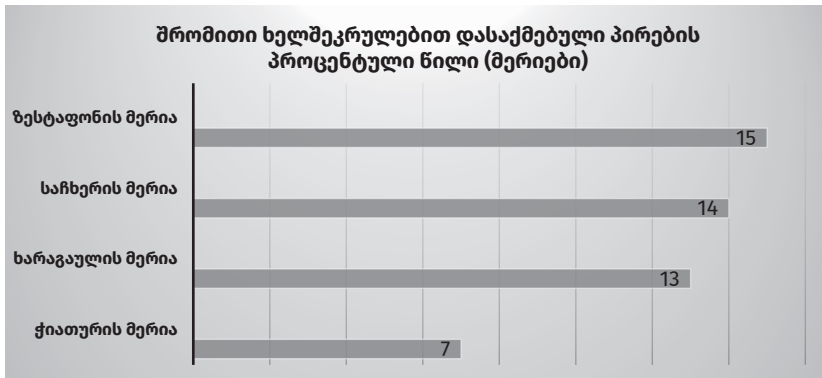
⁹ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁰ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 25-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

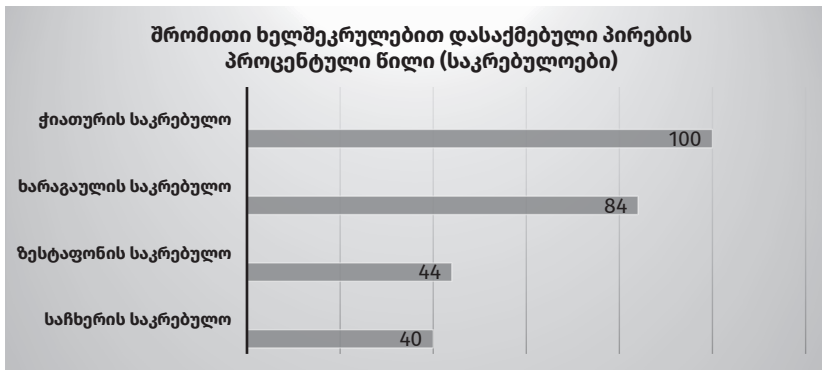
¹¹ საქართველოს კანონი „საქართველოს 2019 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“, 25-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

მისაღებია ისიც, რომ საგამონაკლისო წესების არსებობა საკანონმდებლო შეზღუდვების იმპერატიულ ხასიათს არბილებს. სასურველია, რომ საკრებულოებმა გამონაკლისის დაშვების მოთხოვნები სათანადოდ შეაფასონ და საჯარო დაწესებულების მიმართვა ყველა შემთხვევაში არ დააკმაყოფილონ, რათა აზრი არ დაეკარგოს ზოგადი ჩარჩო რეგულაციის არსებობას.

მუნიციპალიტეტების მერიებსა და საკრებულოებში შრომითი ხელშეკრულებით დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად დასაქმებული პირების პროცენტული ოდენობა მოცემულია ცხრილებში 1.7. და 1.8.



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



ცხრილი 1.8. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პროცენტული წილი (საკრებულოები)

შრომითი ხელშეკრულებით დამხმარე ამოცანების შესასრულებლად დასაქმებული პიჩების ხაოღენობა ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტის მეჩიებსა და საკჩებუღოებში კანონით დაღგენიდ ზღვრულ ოღენობას აღემატება. საგულისხმოა, რომ მუნიციპალიტეტების მეჩიების მიერ კანონით დაღგენიდ ზღვრულ ოღენობაზე (საშტატო რიცხოვნობის 5%) გადაჭარბება მეჩყობს 7-დან 15 პროცენტამდე და მნიშვნელოვნად მცირეა საკრებულოების აპარატებთან შედარებით, სადაც აღნიშნული მაჩვენებელი 40-დან 100 პროცენტამდეა. არსებული სხვაობა მოწმობს მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ უშუალოდ საკრებულოს აპარატისათვის გამონაკლისების მინიჭების ლოიალური მიდგომის არსებობას ამავე მუნიციპალიტეტის მეჩიის ადმინისტრაციასთან შედარებით, რაც უარყოფითი ტენდენციის მაჩვენებელია.

მიგვარჩნია, რომ საჯარო დაწესებულებების უმეტესობის მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებულ პირთა ზღვრული ოღენობების გადაჭარბება უარყოფითად უნდა შეფასდეს; საგამონაკლისო წესის ფართოდ გამოყენება შემზღუდველი ნორმის არსებობას აზრს უკარგავს და საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პირების შემცირების მიზანს ვერ აღწევს.

ამგვარად, სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში არსებული ვითარების შეფასების შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში ბიუროკრატიული აპარატის სიდიდეს, დიდნილად, შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე კანონით დაღგენიდ ზღვრულ ოღენობაზე მეტი პირის დასაქმება განაპირობებს. მიგვარჩნია, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მისაღებ პირთა რაოღენობის თაობაზე საგამონაკლისო წესის დამტკიცების მიმართვები სათანადოდ უნდა შეაფასონ და მოთხოვნა მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევებში დააკმაყოფილონ, რათა საკანონმდებლო შეზღუდვის ჯეროვანი იმპლემენტაცია მოხდეს.

საჯარო სამსახურში მიღება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით საჯარო სამსახურში მიღების პროცედურები ახლებურად მოწესრიგდა. კანონის თანახმად, პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მისაღებად განისაზღვრა ღია და დახურული კონკურსის ჩატარების წესი, რომლის თანახმადაც ღია კონკურსი ცხადდება მხოლოდ მეოთხე რანგის თანამდებობებზე, ხოლო დახურული კონკურსი კი - მესამე, მეორე და პირველი რანგის თანამდებობებზე.¹² თუმცა, აღსანიშნავია, რომ დახურული კონკურსების ჩატარების ვალდებულება რამდენჯერმე გადავადდა და ბოლო ცვლილებებით, ძალაში შედის 2021 წლის 1 იანვრიდან. იმ შემთხვევაში, 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 შესაძლებლობას.¹³

საკანონმდებლო ცვლილებებით, დროებითი მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტი გაუქმდა და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ჩამოერთვა საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეობის უფლება.¹⁴ 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

¹² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 34-ე მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტები.

¹³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

¹⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 37-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

გათვალისწინებით, სასურველია, რომ საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელებმა საკონკურსო კომისიაში მონაწილეობისგან თავი შეიკავონ. აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო დაწესებულებების მიმართ მსგავსი რეკომენდაცია აქვს გაცემული.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საჯარო დაწესებულებებს უფლება ჰქონდათ გამოეცხადებინათ, როგორც ღია, ასევე დახურული კონკურსი მესამე, მეორე და პირველი რანგის თანამდებობებზე. იმის გათვალისწინებით, რომ ღია კონკურსი საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან კვალიფიციური კადრების მოძიების მეტ შესაძლებლობას იძლევა, მნიშვნელოვნად მივიჩნიეთ თვითმმართველობის ორგანოების მიერ გამოცხადებული ღია და დახურული კონკურსების სტატისტიკის შესწავლა გარდამავალ პერიოდში. ასევე, საინტერესოა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში იყო თუ არა დახურული კონკურსების გახსნის საჭიროება.

მონოდებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებმა საჯარო მოხელის სამსახურში მისაღებად სულ 7 კონკურსი გამოაცხადეს, ხოლო საკრებულოებს არც ერთი კონკურსი არ გამოუცხადებიათ. გამოცხადებული კონკურსებიდან, ღია კონკურსის წესით განხორციელდა 6, დახურული წესით კი -1 (ხარაგაულის მერია).

მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ პროფესიული საჯარო მოხელეების სამსახურში მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების რაოდენობა მოცემულია 2.1. ცხრილში.

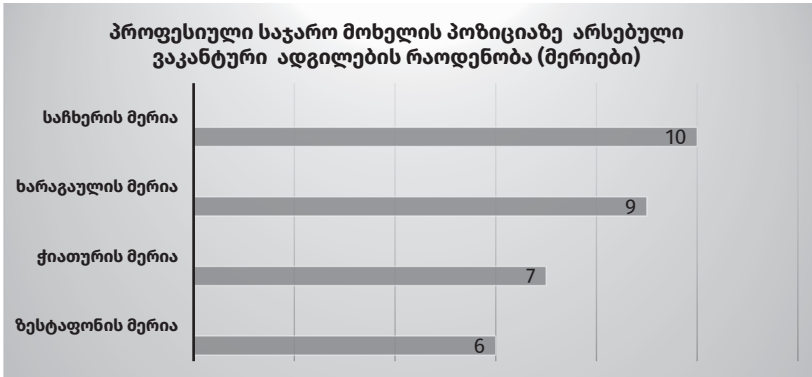


ცხრილი 2.1. პროფესიული საჯარო მოხელეების სამსახურში მისაღებად გამოცხადებული კონკურსების რაოდენობა (მერიები)

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ გამოცხადებული კონკურსების მცირე რაოდენობა, ხოლო საკრებულოების მიერ კონკურსების გამოცხადებლობა, ერთი მხრივ, დასაქმებული პირების სტაბილურობაზე მიუთითებს. ასევე, მერიების მიერ გამოცხადებული დახურული კონკურსების მცირე რაოდენობა (1 შემთხვევა) დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან საჯარო დაწესებულებები გარდამავალ პერიოდში ღია კონკურსის გამოცხადების შესაძლებლობას იყენებენ და ამით, განცხადებების საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიღებას უწყობენ ხელს.

თუმცა, აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ დამტკიცებულ საშტატო ნუსხებში ვაკანტური პოზიციები არსებობს, რომელზეც საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში კონკურსების გამოცხადება არ მომხდარა. აღნიშნული ვაკანტური პოზიციებისათვის მერიებს შესაბამისი ბიუჯეტი დამტკიცებული აქვთ.

მუნიციპალიტეტის მერიების საშტატო ნუსხების მიხედვით ვაკანტური პოზიციების რაოდენობა წარმოდგენილია 2.2. ცხრილში.



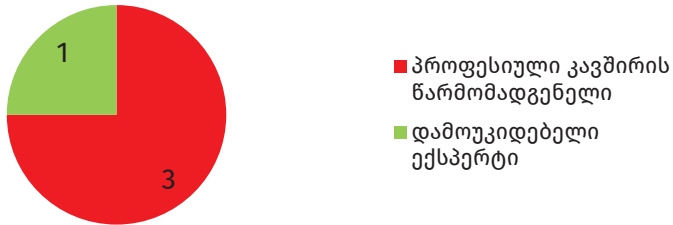
ცხრილი 2.2. პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციაზე არსებული ვაკანტური ადგილების რაოდენობა (მერიები)

მიგვაჩნია, რომ **მუნიციპალიტეტების მუხიების მიუხედავად განხივით დამტკიცებულ პოზიციებზე კონკურსების გამოუცხადებლობა უაჩყოფითად უნდა შეფასდეს, ხადგან ისინი სხუდად ახ იყენებენ საკლებუდობების მიუხედავადც მუდამიანუხ და ფინანსუხ ხესუხსებს.**

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 მუნიციპალიტეტების მერიებში, რაც დადებით შეფასებას იმსახურებს. აღსანიშნავია ისიც, რომ მონოდებული ინფორმაციით, საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელი არც ერთ შემთხვევაში არ დასწრებია სამიზნე საჯარო დაწესებულებებში ჩატარებულ კონკურსებს.

მერიების საკონკურსო კომისიების საქმიანობაში გარე ექსპერტების მონაწილეობის მაჩვენებელი წარმოდგენილია ცხრილში 2.3.

გარე ექსპერტების ჩართულობა საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში (მერიები)



ცხრილი 2.3. პროფესიული კავშირის წარმომადგენლების და დამოუკიდებელი ექსპერტებისა და დარგის სპეციალისტების ჩართულობის მაჩვენებელი საკონკურსო კომისიების საქმიანობაში (მერიები)

მონოდებული ინფორმაციით, მუნიციპალიტეტების მერიების მიერ გამოცხადებული კონკურსებიდან (7), 1 კონკურსი ჩაიშალა (ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერია), ხოლო 2 კონკურსი შეწყდა საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაციის დაწყების საფუძვლით (საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერია). ამგვარად, მუნიციპალიტეტების მიერ ჩაშლილი კონკურსების დაბალი მაჩვენებელი დადებითად უნდა შეფასდეს.

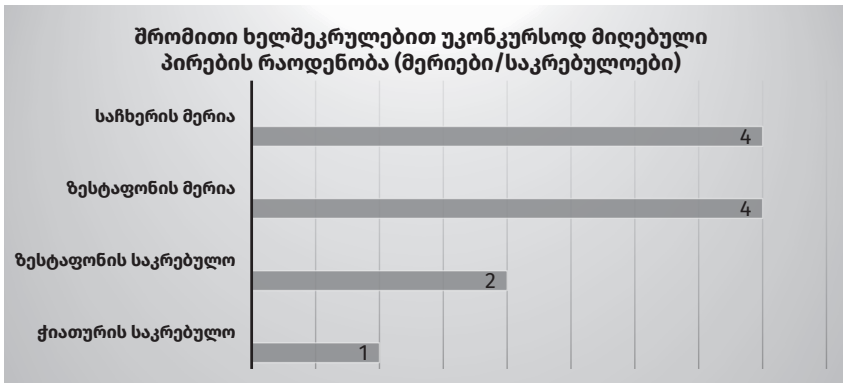
საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ასევე განსხვავებულად მოწესრიგდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიღების წესი და კრიტერიუმები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულებას უფლება აქვს პირი შრომითი ხელშეკრულებით დაასაქმოს მხოლოდ დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად.¹⁵ კანონის თავდაპირველი ვერსიით (2015 წლის 27 ოქტომბერი) საჯარო დაწესებულების მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მიღება გამართივებული 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

¹⁵ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-3 მუხლის „ვ“ პუნქტი.

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.¹⁶

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, **სამიზნე მუნიციპალიტეტის ოჩგანოებს შიომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პიჩის სამსახურში მისაღებად აიცი ხითი კონკურსი ახ გამოუცხადებიათ, ხოდო უკონკურსოდ 11 პიჩი მიიღეს (მეჩიები -8, საკრებულოები -3).**

მუნიციპალიტეტის მერიებისა და საკრებულოების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ მიღებული პირების რაოდენობა მოცემულია 2.4. ცხრილში.



ცხრილი 2.4. შრომითი ხელშეკრულებით უკონკურსოდ მიღებული პირების რაოდენობა (მერიები/საკრებულოები)

მოწოდებული ინფორმაცია გვიჩვენებს, რომ საანგარიშო პეჩიოდის განმავლობაში მუნიციპალიტეტების ოჩგანოების

¹⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის 2017 წლის 18 დეკემბრის ერთობლივი განცხადება; <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-samsakhurshi-piris-shromiti-khelshek-rulebit-dasaqmebisatvis-gamartivebuli-sajaro-konkursis-chatarebis-valdebulebis-gauqme-ba-miughebelia#sthash.0eW1Sebg.dpbs>

მიეხ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირობის 100% უკონკურსოდ ახის მიღებული, ხაც უაჩყოფითად უნდა შეფასდეს. მსგავსი მანკიეხი პიქაქტიკა, ეხთი მხიივ, „საჯარო სამსახურიქს შესახებ“ კანონით გათვადისწინებუდ გამაქცივებუდ კონკურსს აზხს უკაქგავს და, მეოქე მხიივ, საგქძნობდად ზიქის ნეპოგოზმის ხისკებქს. მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა შრომითი ხელშეკრულებიქს საფუძველზე პირიქს მისაღებად, „საჯარო სამსახურიქს შესახებ“ საქართველოქს კანონიქს მოთხოვნებიქს შესაბამისად იმოქმედონ და მეტი სიხშირით გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსები.

გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს დახურულ კონკურსში მონაწილეობიქს უფლება აქვს, თუ იგი საჯარო სამსახურიქს სისტემაში არანაკლებ 1 წელი მეშაობქს.¹⁷ მხედველობაში მისაღებია ისიქც, რომ პირმა შესაძლოა საჯარო დაწესებულებაში საქმიანობა შრომითი ხელშეკრულებიქს საფუძველზე უკონკურსოდ დაიწყოქს, მაშინ, როდესაც პროფესიული საჯარო მოხელე დაბალ პოზიციაზე გამოცხადებულ კონკურსშიც სავალდებულო წესით მონაწილეობქს. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულებიქს ხელმძღვანელებმა განსაკუთრებული ყურადღება მიაქციონ პირებიქს შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებიქსას გამარტივებული კონკურსებიქს ჩატარებას, რათა მათთვის მინიჭებული დამატებითი გარანტიები პრაქტიკაში ბოროტად არ იყოქს გამოყენებული. შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიქს უკონკურსოდ მიღება გამონაკლიქს შემთხვევაში განხორციელონ, როდესაც საფრთხე შეიძლება შეექმნას საჯარო დაწესებულებიქს ეფექტურ ფუნქციონირებას.

¹⁷ საქართველოქს კანონი „საჯარო სამსახურიქს შესახებ“, 34-ე მუხლიქს მე-3 პუნქტი.

საჯარო მოხელის კარიერის მართვა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ითვალისწინებს პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის მართვის ისეთი ინსტიტუტებს, როგორცაა მოხელის გადაყვანა, მოხელის კარიერული განვითარება და შეფასების სისტემა.

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 სისტემაში.¹⁸ მოხელის გადაყვანა დასაშვებია მოხელის ინიციატივით ან საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით.¹⁹ 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 ეძლევათ.²⁰ 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 მუნიციპალიტეტებში მოხელის გადაყვანა განხორციელდა მხოლოდ 2 შემთხვევაში (ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მერია), დაწესებულების ხელმძღვანელის ინიციატივით და მოხელის

¹⁸ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 47-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

²⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 48-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

თანხმობით. ხოლო, სხვა მუნიციპალიტეტების მერიებსა და საკრებულოების აპარატებს მოხელის გადაყვანა, როგორც კარიერის მართვის ინსტრუმენტი არც ერთხელ არ გამოუყენებიათ. მოწოდებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამიზნე საჯარო დაწესებულებებმა მოხელის გადაყვანის ინსტიტუტის სათანადო დანერგვა ვერ უზრუნველყვეს.

მოხელის კარიერული განვითარება ვერტიკალური ხასიათისაა და ხორციელდება ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადასვლისას ან დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადასვლისას.²¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, კარიერული განვითარება შეფასების სამართლიან სისტემასა და სხვა მექანიზმებზე დაფუძნებულ პროფესიულ განვითარებას ემყარება.²² მოხელის კარიერული განვითარება ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე, კანონმდებლობით დადგენილი წესით.²³

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, **სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოხელის კაჩიეხუდი განვითარების ახც ეით შემთხვევას ადგილი ახ ჰქონია, ხაც თავის მხიივ განპიხობებუდია მუნიციპალიტეტების მიეხ გამოსცხადებუდი კონკუხსების, მათ შოხის დახუხუდი კონკუხსების, მციხე ხაოდენობით.** აღნიშნული ვითარება საჯარო დაწესებულებების მიერ დახურული კონკურსების ჩატარების არასავალდებულო ხასიათით არის გამონვეული, რადგან დახურული კონკურსი საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების ძირითადი ხელშემწყობი მექანიზმია. შესაბამისად, მოხელის კარიერული განვითარების შემთხვევების რაოდენობის ზრდა მოსალოდნელია დახურული კონკურსების სავალდებულოდ შემოღების შემდეგ. გარდა ამისა, მუნიციპალიტეტმა თავის მხრივ უნდა წაახალისოს მოხელის კარიერული განვითარების გამოყენების შესაძლებლობები.

საჯარო სამსახურის რეფორმის მნიშვნელოვანი სიახლეა

²¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 49-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

²² საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მე-16 მუხლი.

²³ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების სისტემის შექმნა, რომელმაც 2015 წლამდე არსებული ატესტაციის სისტემა ჩაანაცვლა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „საჯარო დაწესებულება ვალდებულია ყველა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე მომუშავე მოხელე შეაფასოს წელიწადში ერთხელ.“ პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების სისტემა ამოქმედდა 2018 წლის 1 იანვრიდან. შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის ორგანოები პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასებას მეორედ ახორციელებენ.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს შეფასების პროცესის მინიმალურ სტანდარტს, რომლის თანახმად „მოხელის შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებითა და მოხელესთან გასაუბრებით.“²⁴ ასევე, ადგენს პროფესიული საჯარო მოხელის ოთხდონიან შეფასების სისტემას: ა) საუკეთესო; ბ) კარგი; გ) დამაკმაყოფილებელი და დ) არადამაკმაყოფილებელი. თუმცა, „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება არ განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის სისტემაში შეფასების ერთიან მეთოდოლოგიას და შეფასების მეთოდის განსაზღვრის უფლებამოსილებას, საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულებას ანიჭებს. მთავრობის დადგენილების თანახმად, „შესაფასებელი პერიოდის დაწყებისთანავე საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტით განსაზღვრავს შეფასების მეთოდს, ასევე დოკუმენტური მასალის შეფასებისა და გასაუბრების წესს, ხოლო უშუალო ხელმძღვანელი აცნობს მას მოხელეს, ასევე განუმარტავს შეფასების მეთოდს, შეფასების ქულების მინიჭების, საბოლოო შედეგის გამოთვლისა და გასაჩივრების წესს.“²⁵

მონოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების დიდმა ნაწილმა (ჭიათურის მეხია და

²⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 53-ე მუხლის მე-3 და მე-6 პუნქტი.

²⁵ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის #220 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტი.

საკვებულო, საჩხეხის მეხია და საკვებულო, ზესტაფონის მეხია) პხოფესიული საჯაჲო მოხედის შეფასების წესი 2019 წლის იანვრის თვეში დაამტკიცა, ჲაც შესაბამისობაშია საქაჲთველოს მთავრობის დადგენილების მოთხოვნებთან. თუმცა, სამიზნე მუნიციპალიტეტების მციჲე ნაწიღს (ხაჲაგაუღის მუნიციპალიტეტის მეხია და საკვებულო, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკვებულო) 2019 წელს აჲ დაუმტკიცებია შეფასების მეთოდოლოგია და იხედმძღვანეღა 2018 წელს დამტკიცებული დოკუმენტებით, რაც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრულ წესს არღვევს, რომლის თანახმად საჯარო დაწესებულებამ შეფასების პერიოდის დაწყებისთანავე შეფასების წესი უნდა დაამტკიცოს.

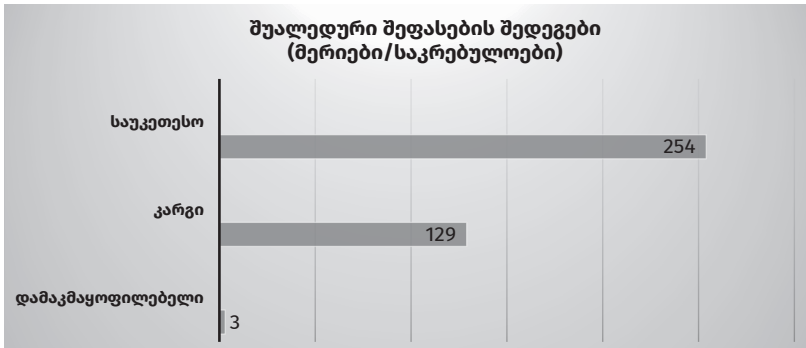
მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ მოწოდებული საჯარო მოხელის შეფასების ბრძანებების ანალიზისას გამოიკვეთა, **ჲომ შეფასების ბჲძანებები სტანდარტული ხასიათისაა და იმეოჲებს საჯაჲო სამსახუღის ბიუღოს ჲეკომენდაციას პხოფესიული საჯაჲო მოხედის შეფასების მეთოდოლოგისა და წესის თაობაზე. პიჲვეღ ჲიგში, აღსნიშნავია, ჲომ ყვეღა სამიზნე მუნიციპალიტეტი კომპეტენციების შეფასების მეთოდს იყენებს, ჲომედსაც შეფასების სხვა მეთოდებთან შედარებით (მიზნებზე ორიენტირებული შეფასება, ფუნქციების შეფასება) სუბიექტუოობის მაღალი ხაღისხი ახასიათებს.** მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ დამტკიცებული შეფასების წესების მიხედვით, შესაფასებელი კომპეტენციების შერჩევა ხდება სამუშაო აღწერილობებში არსებული კომპეტენციების საფუძველზე, თუმცა არ არის განსაზღვრული შესაფასებელი კომპეტენციების მინიმალური ან მაქსიმალური ოდენობა. იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტებს საჯარო მოხელის პროფესიული შეფასების გამოცდილება უკვე აქვთ, სასურველია, რომ შეფასების წესი გააუმჯობესონ და რამდენიმე მეთოდის კომბინაცია გამოიყენონ უფრო ობიექტური სისტემის მისაღებად.

სამიზნე მუნიციპალიტეტების ეთმა ნაწიღმა (ზესტაფონის მეხია, საჩხეღის მეხია, ჭიათუღის მეხია) შეფასების ბჲძანებაში ეთი შუადეღუღი შეფასების, ხოდო მეოჲე ნაწიღმა (ხაჲაგაუღის მეხია და საკვებულო, ზესტაფონის საკვებულო, საჩხეღის საკვებულო, ჭიათუღის საკვებულო) 3 შუადეღუღი შეფასების რაგაჲების ვადებუღება განსაზღვღა. სამიზნე მუნიციპალიტეტების ერთი ნაწიღი (ზესტაფონის საკრებულო, საჩხერის საკრებულო,

ჭიათურის საკრებულო) შეფასებას ახდენს 10 ქულიანი, ხოლო მეორე ნაწილი (ზესტაფონის მერია, საჩხერის მერია, ჭიათურის მერია, ხარაგაულის საკრებულო) - 4 ქულიანი სისტემით. თუმცა, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მერიას ქულების სისტემა არ აქვს დადგენილი, რის გამოც გაუგებარია, თუ როგორ ხდება თანამშრომელთა შეფასების შედეგების პრაქტიკაში განსაზღვრა. მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ დამტკიცებული შეფასების წესის თანახმად, თითოეული კომპეტენცია ფასდება ცალ-ცალკე, ხოლო შეფასების საბოლოო შედეგი მიიღება თითოეული კომპონენტის შეფასების ქულათა საშუალო არითმეტიკულის გამოთვლით.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა ჩაატარეს შუალედური შეფასებები. კვლევის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტების ერთმა ნაწილმა (ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის მერია, საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერია და საკრებულო, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერია და ჭიათურის მუნიციპალიტეტის საკრებულო) მოგვანოდა პირველი შუალედური შეფასების შედეგების შესახებ ინფორმაცია, ხოლო მეორე ნაწილს (ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მერია, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტის საკრებულო, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის საკრებულო) მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია არ მოუწოდებია, რის გამოც მოკლებული ვართ შესაძლებლობას შეფასების შედეგების თაობაზე არსებული მდგომარეობის სრულყოფილი სურათი წარმოვადგინოთ.

იმ მუნიციპალიტეტებმა, რომელებმაც შეფასების შედეგები მოგვანოდეს, საანგარიშო პერიოდში სულ 386 პროფესიული საჯარო მოხელე შეაფასეს (მერიები - 365, საკრებულოები -21). შეფასებულ საჯარო მოხელეთა 99% დადებითი შეფასება (66% - საუკეთესო, ხოლო 33% - კარგი) შეფასება მიიღო, ხოლო არც ერთ საჯარო მოხელეს არ მიუღია არადადამაკმაყოფილებელი შეფასება. მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული შუალედური შეფასების შედეგები წარმოდგენილია 3.1. ცხრილში



ცხრილი 3.1: შუალედური შეფასების შედეგები (მერიები/საკრებულოები)

შეფასების შედეგების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, **მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა ვეი უზრუნველყვეს საჯარო მოხელეთა შეფასების გონივრული და პირობითი გადართობა. მუნიციპალიტეტის ორგანოების უმჯობესობამ შეფასებულ საჯარო მოხელეთა მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი დადებითად შეაფასეს, ხაც ობიექტური სუბიექტური დანახვის შესაძლებლობას აჩიძევა.** იმის გათვალისწინებით, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოებს უკვე ჰქონდათ შეფასების ჩატარებისა და შედეგების განხილვის გამოცდილება, მოსალოდნელი იყო, რომ შეფასების მეორე წელს შედეგები მეტად დაბალანსებული ყოფილიყო, რაც სამწუხაროდ, არ იქნა მიღწეული. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა მეტი ყურადღება დაუთმონ შეფასების პროცესისა და შედეგების დაბალანსებას, რადგან შეფასების შედეგები აისახება საჯარო მოხელეებისათვის კლასის და ფულადი ჯილდოს მინიჭების, ასევე პროფესიული განვითარების სისტემის დანერგვაზე.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებში კარიერის მართვის მექანიზმების დანერგვა არაეფექტურად ხორციელდება, რაც მუნიციპალიტეტების მხრიდან ქმედითი ნაბიჯების გადადგმას საჭიროებს.

სამსახურიდან გათავისუფლება და უფლების დაცვის გარანტიები

„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 განცხადებით 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 არაღამაკმაყოფილებელი შეფასების მიღება; თ) სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო სამსახურში სხვა თანამდებობაზე დანიშვნა; ი) პერიოდული, შემთხვევითი შერჩევის პრინციპით შემოწმების შედეგად ნარკოტიკული საშუალების მოხმარების ფაქტის დადასტურება, გარდა მოხელის მიერ მისი სამკურნალო მიზნით მოხმარების შემთხვევისა, აგრეთვე ასეთი შემოწმებისთვის თავის არიდება; და კ) გარდაცვალება.²⁶

²⁶ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 107-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

სავალდებულო საფუძვლების არსებობისას, საჯარო მოხელე სამსახურიდან შესაბამისი გარემოების გამოვლენის დღიდან²⁷ 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.

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 განმავლობაში;²⁸ 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 შემთხვევაში,²⁹ თუ არსებობს მოხელის კანონიერი ნდობის გამომრიცხველი გარემოება; და ე) საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.³⁰

კვლევის ფარგლებში მოპოვებული ინფორმაციის

²⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 107-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

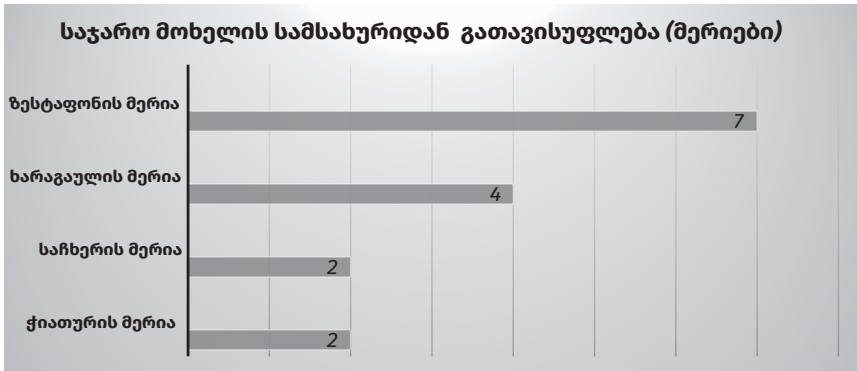
²⁸ ეს წესი არ მოქმედებს იმ შემთხვევაში, თუ მოხელე საჯარო დაწესებულებას აუნაზღაურებს მისი პროფესიული განვითარებისათვის განუღო ხარჯებს. იხ: საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 53-ე მუხლის მე-6 პუნქტი

²⁹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 112: მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის დროს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევის შემთხვევაში.

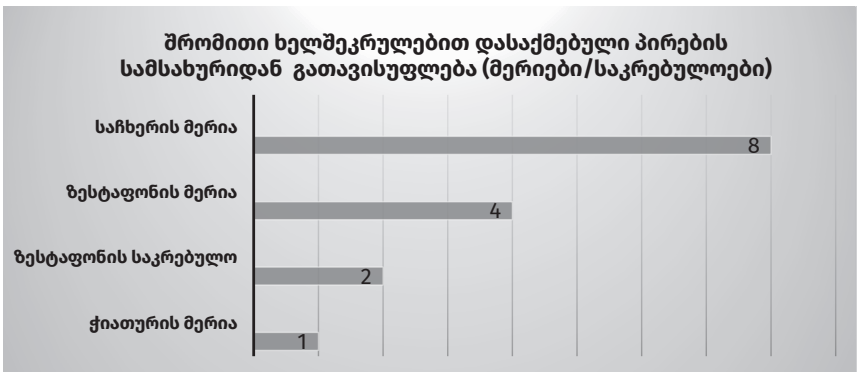
³⁰ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 108-ე მუხლი.

თანახმად, **სანგაჩიშო პეჩიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების მეჩიებსა და საკვებუღოებში სუდ 31 საჯაჰო მოსამსახუჰე გათავისუფლდა (მეჩიები -31, საკვებუღოები -2), მათ შოჰის 18 პჰოფესიუდი საჯაჰო მოხედუ (მეჩიები-18, საკვებუღოები -0) და 15 შჰომითი ხედშეკუდებით დასაქმებუდი პიჰი (მეჩიები - 13, საკვებუღოები -2).**

საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა სამიზნე მუნიციპალიტეტის მეჩიების მიხედვით წარმოდგენილია 4.1. ცხრილში, ხოლო შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა გათავისუფლების მაჩვენებელი მეჩიების და საკრებულოების მიხედვით მოცემულია 4.2. ცხრილში.



ცხრილი 4.1. საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება (მეჩიები)

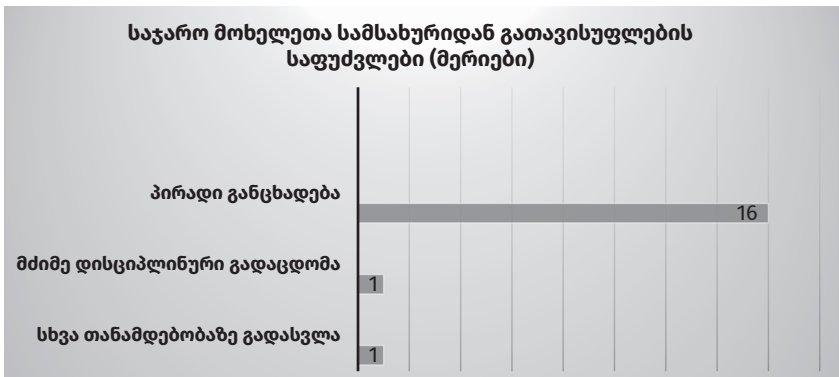


ცხრილი 4.2. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლება (მეჩიები/საკრებულოები)

მონაცემები გვიჩვენებს, რომ **საანგარიშო პეჩიოდის განმავლობაში, პროფესიულ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლება მხოლოდ მუნიციპალიტეტების მეხიების მიეხ მოხდა. ხოლო, მუნიციპალიტეტების მეხიების მიეხ შიომთით ხედშეკხულებით დასაქმებულ პიხთა გათავისუფლების შემთხვევები (13) 6-ჯეხ აღემატება საკეხებუროების მიეხ შიომთით ხედშეკხულებით დასაქმებულ პიხთა გათავისუფლების მაჩვენებელს (2).**

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ სამიზნე სამინისტროებსა და მუნიციპალიტეტებში საჯარო მოხელეები სამსახურიდან გათავისუფლდნენ, როგორც სავალდებულო, ასევე დისკრეციული საფუძვლებით. საანგარიშო პერიოდში გამოყენებული გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლებია: ა) სხვა სამსახურში გადასვლა და ბ) მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, როდესაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა. ხოლო, ამავე პერიოდში სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძველი იყო პირადი განცხადება.

მუნიციპალიტეტის მერიების მიერ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების სტატისტიკა თითოეულ საფუძველთან მიმართებით მოცემულია 4.3. ცხრილში.

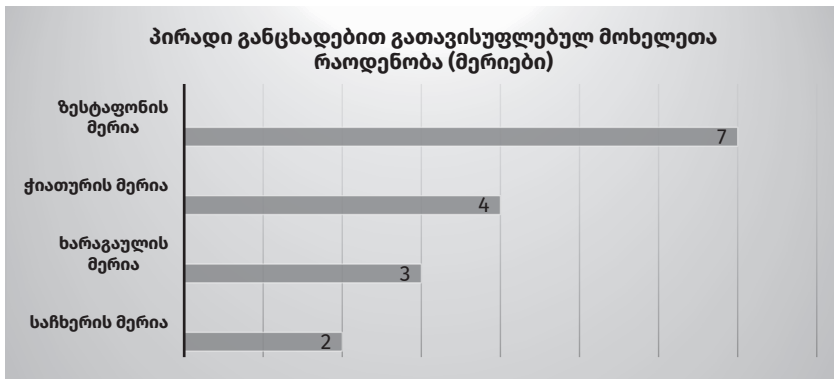


ცხრილი 4.3. პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები (მერიები)

მონოდებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, **hმმ**

მუნიციპალიტეტების მეხიებში პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების ჩიცხვი მაღარია (16 შემთხვევა) და მისი წიდი გათავისუფლების საფუძვლების საერთო ხაოდენობის (18 შემთხვევა) 88%-ს შეადგენს. მუნიციპალიტეტების მერიებში პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულთა დიდი რაოდენობა საფუძვლიან ეჭვს აჩენს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობის შესახებ, რაც ამ საკითხის მიმართ განსაკუთრებული ყურადღების მიქცევას მოითხოვს.

მერიებიდან პირადი განცხადების საფუძველზე საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა მოცემულია 4.4. ცხრილში.



ცხრილი 4.4. პირადი განცხადებით გათავისუფლებულ მოხელეთა რაოდენობა (მერიები)

აღნიშნული 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 გამოსცემს.³¹ ამ პერიოდის განმავლობაში, საჯარო მოხელეს უფლება აქვს განცხადების განუხილველად დატოვება მოითხოვოს.³²

³¹ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

³² 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 ფუნქციონირებას.³³

მუნიციპალიტეტის მერიების მიერ მონოდებული ინფორმაციით, **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხედებს აივ ერთ შემთხვევაში აი მოუთხოვიათ მათ მიეხ დაწეიდი პიხადი განცხადებების განუხიდედეად დაცოვება, ხაც კანონმდებლობაში ჩადებუდი სამახთდებხივი გახანტიის პიექტიკაში გამოუყენებლობაზე და ახაეფექტუხოობაზე 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.

მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძველი არც ერთ შემთხვევაში არ ყოფილა რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს. მიღებული ინფორმაციის ანალიზის შედეგად გამოიკვეთა, რომ **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში 1 ხეოხგანიზაცია განსოხციედეა მხოლოდ საჩხეის მუნიციპალიტეტის მეხიაში, ხოლო სხვა მუნიციპალიტეტების ოხგანოებში ხეოხგანიზაცია აი დაწეებუდა.** რეორგანიზაციის პროცესში, საჩხერის მუნიციპალიტეტის მერიამ 10 პროფესიული საჯარო მოხელე გადაიყვანა შიდა მობილობით, რის გამოც საჯარო მოხელეების სამსახურიდან გათავისუფლებისა და რეზერვში ჩარიცხვის საჭიროება არ დამდგარა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს.

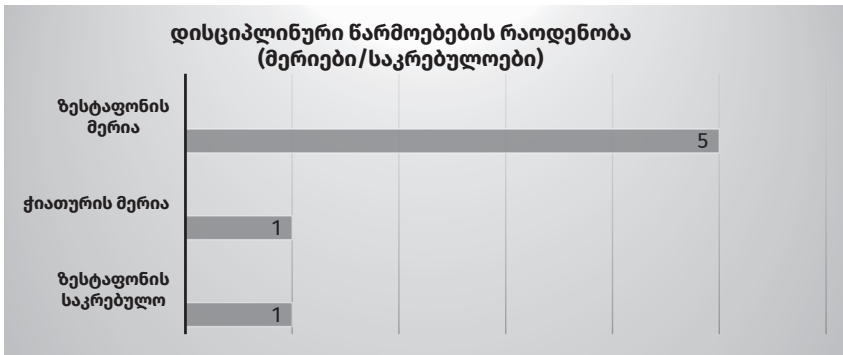
მონოდებული ინფორმაციის თანახმად, **საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მძიმე დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლებას ადგიდი ჰქონდა მხოლოდ 1 შემთხვევაში (ჭიათურის მუნიციპალიტეტის მეხია).** მონოდებული ინფორმაციით ირკვევა, რომ ჭიათურის მუნიციპალიტეტის

³³საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

მერიამ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლება გამოიყენა მხოლოდ მას შემდეგ, რაც აღნიშნულ პირს გაფრთხილება ჰქონდა, რაც ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს.

კვლევის ფარგლებში მიღებული ინფორმაციით შეგვიძლია განვსაზღვროთ, თუ როგორია დისციპლინური წარმოების ფარგლებში გამოყენებული პასუხისმგებლობის ზომების პროპორციული გადანაწილება და სამსახურიდან გათავისუფლების წილი. **საანგაჩიშო პეჩიოდის განმავლობაში, 2 მუნიციპალიტეტის ოჩგანოებში (ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მეხია და საკხებუდო, ჭიათურის მეხია) სულ ჩაგაჩდა 7 დისციპლინური წაჩმოება (მეჩიები -6, საკხებუდოები -1).**

დისციპლინური წარმოების სტატისტიკა სამიზნე მუნიციპალიტეტების მერიებისა და საკრებულოების მიხედვით წარმოდგენილია 4.5. ცხრილში.



ცხრილი 4.5. დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა (მერიები/საკრებულოები)

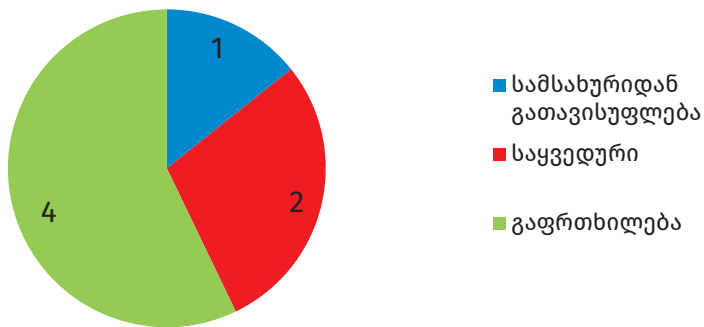
მუნიციპალიტეტის ორგანოებში ჩატარებული დისციპლინური წარმოების მცირე ოდენობა დადებითად უნდა შეფასდეს. დისციპლინური წარმოების სიმცირე, სავარაუდოდ, მუნიციპალიტეტში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების მხრიდან დისციპლინური გადაცდომების ნაკლებობით არის გამოწვეული. თუმცა, შეგვიძლია ასევე ვივარაუდოთ, რომ შესაძლო დისციპლინური გადაცდომისას უშუალო ხელმძღვანელის მიერ ზეპირ გაფრთხილებას აქვს ადგილი, დისციპლინური წარმოების დანყების გარეშე.

მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტებში დაწყებული დისციპლინური წახმობის საფუძვლები იყო: ა) სამსახურებიანი მოვალეობის შეუსრულებლობა ან აჩაჩუხოვანი შესრულება (6 შემთხვევა) და ბ) ეთიკის ნოქმების დახლვევა (1 შემთხვევა). მუნიციპალიტეტების ორგანოებში დაწყებული დისციპლინური წარმოება ყველა შემთხვევაში პასუხისმგებლობის დაკისრებით დასრულდა.

მონოდებული ინფორმაციით, მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა ძიხითადად დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსუბუქი ღონისძიებები გამოიყენეს (გაფხთხილება და საყვედური), ხაც დადებითად უნდა შეფასდეს. მიუხედავად იმისა, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა ფინანსური სანქციების ოდენობა და პერიოდი გაზარდა, მონიტორინგის პერიოდში სამიზნე დაწესებულებების მიერ არც ერთ შემთხვევაში არ მომხდარა აღნიშნული ღონისძიების გამოყენება, რაც ასევე დადებითად უნდა შეფასდეს საჯარო დაწესებულებებში არსებული დაბალი ანაზღაურების გათვალისწინებით. ხოლო, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში გამოიყენეს სამსახურიდან გათავისუფლება, რაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების 7% შეადგენს.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები სამინისტროებში და მერიებში წარმოდგენილია ცხრილში 4.6.

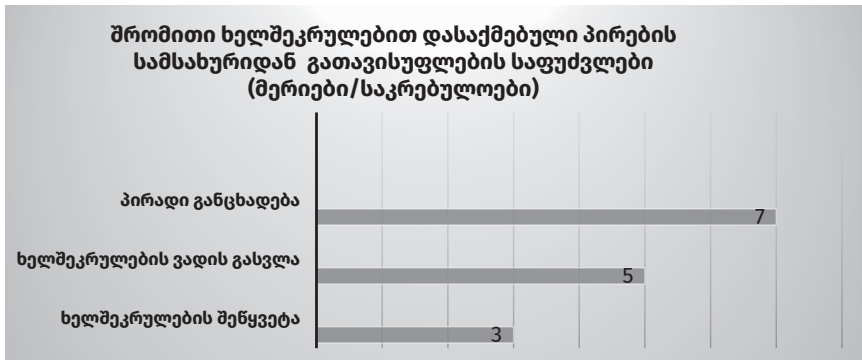
დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები



ცხრილი 4.6. დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები

მონოდებული ინფორმაციის მიხედვით, მუნიციპალიტეტის მერიებსა და საკრებულოებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები იყო: ა) პირადი განცხადება; ბ) ხელშეკრულების ვადის გასვლა და გ) ხელშეკრულების შეწყვეტა.

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების მაჩვენებელი მუნიციპალიტეტის მერიებისა და საკრებულოებში მოცემულია 4.7. ცხრილში.



ცხრილი 4.7. შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები (მერიები/საკრებულოები)

შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მუნიციპალიტეტის მერიებსა და საკრებულოებში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების პირადი განცხადების საფუძველზე წასვლა ასევე ერთ-ერთი პრობლემური საკითხია, რაც განსაკუთრებით ვადიანი ხელშეკრულებების არსებობის პირობებში, უარყოფითად მოქმედებს მათ საქმიანობასა და უფლებების დაცვაზე. ხოლო, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამსახურიდან გათავისუფლება ხელშეკრულების ვადის გასვლისა და შრომითი ხელშეკრულებების შეწყვეტის საფუძველზე არ განსხვავდება კერძო სექტორში არსებული ვითარებისგან.

„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 აქვს.³⁴

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 სისტემაში.³⁵ 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 მიმართავს.³⁶ აღსანიშნავია, რომ უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში აღდგენა მხოლოდ მოხელისა და ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობითაა დასაშვები.³⁷ 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.

მონოდებული ინფორმაციით, საანგაჩიშო პეჩიოდში საჯარო

³⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“; საქართველოს კანონის 118-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

³⁵ საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

³⁶ საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

³⁷ საქართველოს კანონის „საჯარო სამსახურის შესახებ“, 118-ე მუხლის მე-3 პუნქტი.

მოხედებმა 2 საჩრდი წაჩაღვინეს სასამაჩთღოში სამსახუჩიდან გათავისუფლების კანონიეჩების თაობაზე ზესტაფონისა და ჭიათუჩის მუნიციპალიტეტების მეჩიების წინააღმდეგ-მონიტორინგის პერიოდში, აღნიშნულ სარჩელებზე სასამართლოში მიმდინარეობდა საქმის წარმოება. თუმცა, საანგაჩიშო პეჩიოდის განმავლობაში, კანონიეჩ ძადაში შესუდი გადაწყვეტილებების საფუძველებზე, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მეჩიას დაევადა 18 საჯაჩო მოხედის სამსახუჩში აღდგენა, ჰომედთაგან მეჩიამ 10 საჯაჩო მოხედე სამსახუჩში აღადგინა და 8 საჯაჩო მოხედე ჰეზეჩეჰში ჩაჩიცხა. ასევე, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერიამ სასამართლო დავა წააგო 1 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთან. აღნიშნული გადაწყვეტილებების საფუძველებზე, ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მერიამ განაცდურის სახით გადაიხადა 31 867 ლარი (საჯარო მოხელე - 17 750 ლარი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი-13 417 ლარი), ხოლო რეზერვში ჩარიცხულ საჯარო მოხელეებს კომპენსაციის სახით გადაუხადა 17750 ლარი.

მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ ზესტაფონის მუნიციპალიტეტის მიერ უკანონოდ გათავისუფლებული 10 საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენის ფაქტი დადებითად უნდა შეფასდეს. თუმცა, სამწუხაროდ, მუნიციპალიტეტების დონეზე კვლავ რჩება აღუსრულებელი სასამართლო გადაწყვეტილებები, როდესაც მერიამ ვერ უზრუნველყო 8 უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სამსახურში აღდგენა, მათ შორის მობილობის მექანიზმის გამოყენებით, და ისინი რეზერვში ჩარიცხა. 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.

ფოკუს-ჯგუფებში ძირითად საკვლევ ამოცანებს წარმოადგენდა:

- მოსახლეობისა და მუნიციპალიტეტების მოხელეების დამოკიდებულების იდენტიფიკაცია საჯარო სამსახურის

რეფორმის მიმართ;

- რეფორმის შესაბამისი პროცედურების და პროცესების გავრცელებული პრაქტიკების იდენტიფიკაცია.

საკვლევ საკითხებს წარმოადგენდა:

1. საჯარო სამსახურის რეფორმის ზოგადი შეფასება მოხელეებისა და მოსახლეობის მხრიდან;
2. მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის შესახებ გავრცელებული პრაქტიკის შესწავლა;
3. მოხელეთა და მოსახლეობის დამოკიდებულების შეფასება მოხელისთვის დადგენილი მოთხოვნების მიმართ (ძირითადი, სპეციალური და დამატებითი საკვალიფიკაციო);
4. კონკურსი და გავრცელებული პრაქტიკის იდენტიფიკაცია;
5. მოხელის გამოსაცდელი ვადა და მოხელეთა დამოკიდებულება საკითხის მიმართ;
6. მოხელის გათავისუფლების შესახებ ინფორმაციის შესწავლა და ძირითადი დამოკიდებულებების იდენტიფიცირება მოხელეებს შორის;
7. დისციპლინური წარმოების წესის შესახებ მოხელეთა ინფორმირებულების შეფასება და გავრცელებული პრაქტიკის იდენტიფიცირება;
8. შეფასების სისტემა და დამოკიდებულება შეფასების სისტემის მიმართ;
9. კარიერული განვითარების შესაძლებლობები და აღქმა, როგორც მოხელეთა, ისე ადგოლობრივი მოსახლეობის მხრიდან
10. მოსახლეობის ინფორმირებულობა საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართ;
11. ნდობა საჯარო სამსახურების მიმართ მოსახლეობის მხრიდან; სახელმწიფო სერვისების მიმართ საზოგადოების წარმომადგენელთა დამოკიდებულება და ხარისხის შეფასება;
12. მოსახლეობაში გავრცელებული ინფორმაციის იდენტიფიკაცია ნეპოტიზმისა და პოლიტიკური დანიშვნების და განთავისუფლებების შესახებ;

ფოკუს-ჯგუფის შედეგები

რეფორმის შეფასება მოხელეთა და მოსახლეობის მხრიდან

საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართ როგორც მოხელეების, ასევე საზოგადოების წარმომადგენელთა დამოკიდებულება დადებითია.

როგორც მოხელეები, ასევე მოსახლეობა რეფორმის შესახებ მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულია.

რაც უფრო ინფორმირებული არიან სამიზნე ჯგუფები, მით მეტად აქვთ ჩამოყალიბებული მოსაზრება რეფორმის კონკრეტული საკითხების გავლენის დადებითი და უარყოფითი მოსალოდნელი შედეგების მიხედვით.

როგორც აღვნიშნეთ, ყველა ჯგუფის წარმომადგენელი, (როგორც მოხელეების, ასევე მოსახლეობის) რეფორმის მიმართ დადებით დამოკიდებულებას ავლენს, თვლის რომ რეფორმის განხორციელება დროული და აუცილებელია, თუმცა ამავდროულად გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ მისი ეფექტურად განხორციელებისთვის, საჭიროა პოლიტიკური გავლენებისგან რეალურად დამოუკიდებელი თვითმმართველობა არსებობა.

რეფორმების მიმდინარეობის შესახებ არსებობს აზრთა სხვადასხვაობა მოხელეებში. ნაწილისთვის რეფორმის განხორციელებას არა აქვს შეფერხებები, სხვა მოსაზრებებით კი საჯარო სამსახურის რეფორმა შეფერხებებით მიმდინარეობს. ორივე მუნიციპალიტეტში (ზესტაფონი ქიათურა) გამოითქვა მოსაზრება, რომ რეფორმის განხორციელების პროცესი გაურკვეველი მიზეზებით ჭიანურდება და რეფორმით გათვალისწინებული ცვლილებები, რომელიც უკვე უნდა დაწყებულიყო, გადადებულია. მოხელეთა ერთი ნაწილის აზრით რეფორმის პროცესზე უარყოფით გავლენას ახდებს თვითმმართველობის განვითარების დონე ქვეყანაში.

„რეფორმა ფორმალურ ხასიათს ატარებს ამ ეტაპზე, დიახ ვასრულებთ კანონის ყველა მოთხოვნას, მაგრამ თუ რეალური თვითმმართველობა არ იქნა, საჯარო სამსახურის რეფორმა თვითმმართვე-

ლობებში მაინც არ იქნება ეფექტური. დღევანდელ თვითმმართველობას ძალიან ცოტა უფლებამოსილება აქვს, მთლიანად ჩამოკიდებული ვართ ცენტრალურ ხელისუფლებაზე. ამ პირობებში გააკეთო რეალური სამუშაოების აღწერილობები და შესაბამისი კადრები მოიზიდო, ეს აბსურდია. ეს ეხება ყველაფერს, მათ შორის საკადრო პოლიტიკას“ - მოხელეთა ფ.ჯ

„თუ ყველაფერი ისე იქნება, რასაც რეფორმა გულისხმობს, ვის აქვს საწინააღმდეგო. მთავარია ქალაქებში არ დარჩეს, რის საშიშროებასაც ვხედავთ.“ - მოხელეთა ფ.ჯ

„ამ რეფორმის მთავარი ღირსება არის, რომ პროფესიულ საჯარო მოხელეს, ბევრად უკეთ იცავს, ვიდრე წინა კანონი. ამ კანონის პირობებში ბევრად ნაკლები იქნება პოლიტიკური განთავისუფლებების რაოდენობა, მოხელეს კანონის საშუალებით შეუძლია თავი დაიცვას.“ - მუნიციპალიტეტის საკრებულო

ინფორმირებულობა

საჯარო სამსახურის რეფორმის შესახებ ინფორმირებულობას თუ დავუბრუნდებით, ორივე მუნიციპალიტეტში, მოხელეების ინფორმირებულობის დონე რეფორმის შესახებ არაერთგვაროვანია.

რეფორმის შესახებ დეტალურად ინფორმირებულები უფრო მეტად მაღალი რგოლის მოხელეები არიან, ვიდრე დაბალი რგოლის თანამშრომლები.

ყველაზე ინფორმირებულები რეფორმის ყველა საკითხის შესახებ აღმოჩნდნენ იურიდიული სამსახურის უფროსები და ადამიანური რესურსების განვითარების სამსახურის წარმომადგენლები და ის თანამშრომლები, ვისაც საკუთარი ინტერესების დაცვა დასჭირდა - მაგალითად გაასაჩვრა შეფასების შედეგები.

ინფორმირებულობის არსებული დონე, როგორც დისკუსიისას

გამოიკვეთა, განპირობებულია, თავად მოხელეების ნაკლები ინტერესით საკითხის მიმართ და არა იმ ფაქტით, რომ მათ ხელი არ მიუწვდებათ ინფორმაციაზე.

„ჩვენთან ელექტრონულ სისტემაში ყველასთან იგზავნება ის ცვლილებები, რომელიც არსებობს საჯარო სამსახურში. სამწუხაროდ ყველა არ ვკითხულობთ ყველაფერს და ვერც წავიკითხავთ. მაგრამ საჭიროების შემთხვევაში შეგვიძლია ვნახოთ და მოვიძიოთ. პრეზენტაცია ამ საკითხზე ნამდვილად არავის ჩაუტარებია და არ გაუცვნია ჩვენთვის სიახლეები. თუმცა კარგი იქნებოდა, მეტად გვეცოდინებოდა.“ - მოხელეთა ფ.ჯ

რაც შეეხება მოსახლეობის ფოკუს-ჯგუფებს - მოსახლეობის ფოკუს-ჯგუფის წარმომადგენლების უმეტესობა არ არის ინფორმირებული რეფორმის დეტალების და შინაარსის შესახებ, თუმცა დაფიქსირდა მაღალი ინფორმირებულობა ისეთი საკვანძო საკითხების შესახებ, რომელიც ეხება კონკურსებს და კადრების შერჩევას.

კონკურსები

ორივე მუნიციპალიტეტში დაადასტურეს, რომ მოხელეთა დანიშვნა თანამდებობებზე, კონკურსის წესით ხდება. ორივე მუნიციპალიტეტის მოხელეებმა დაადასტურეს, რომ კონკურსები ჩატარდა წესების დაცვით და ბოლო კონკურსი შედეგები ნაკლებად იყო პოლიტიკური დანიშვნები.

მოხელეები თვლიან, რომ დადებითი გავლენა მოახდინა საჯარო დანესებულების ხელმძღვანელის საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის პოზიციიდან ჩამოშორებამ, ვინაიდან ამის შედეგად ნაკლებად შეიძლება ჩაერიოს ის კონკურსის პროცესში, თუმცა ნაწილი მაინც ემხრობა იმ მოსაზრებას, რომ ფიზიკურად საჯარო დანესებულების ხელმძღვანელის საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის პოზიციიდან ჩამოშორება არ არის იმის გარანტი, რომ კონკურსის შედეგები, იქნება მიუკერძოებელი.

განსხვავებული მოსაზრება დაფიქსირდა მოსახლეობის ფოკუს-

ჯგუფებში. მოსახლეობის აზრის მუნიციპალიტეტში ჩატარებული კონკურსებში მაინც გადაწყვეტილების მიმღები არის საჯარო დანებსებულების ხელმძღვანელი, ან ხელმძღვანელები. ჯერ კიდევ არსებობს „ჩანყობა“, „ნაცნობის დანიშვნა“ „პოლიტიკური დანიშვნები“ და ა.შ.

მოსახლეობის აზრით კადრების შერჩევა საჯარო სამსახურებში არ ხდება კვალიფიკაციის და უნარების მიხედვით.

„ჩვენ ვერ ვხედავთ, რომ პროფესიული და კვალიფიციური კადრები სჭირდება ჩვენს მუნიციპალიტეტს. მაგალითად შეიქმნა შიდა ტურიზმის დახმარების ცენტრი და ვინ მუშაობს იქ? დამერწმუნეთ ვერც ერთი ახერხებს ქართული ენის გარდა, სხვა ენაზე კომუნიკაციას ტურისტებთან. არადა რეგიონში არის ასეთი კადრების რესურსი, რომელიც კარგად გაართმევდა თავს ამ საქმიანობას“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

„ჩემთვის რთული იმის თქმა, რამდენად შეცვალა ბოლო დროს სიტუაცია საჯარო სამსახურის რეფორმამ. ეს უფრო საჯარო მოხელეებმა იციან. რათქმუნდა რეფორმა მიმართულია, მეტად დაცული იყოს მოხელე განთავისუფლებისგან, მე მაგალითად გამანთავისუფლეს რეფორმამდე და არავის დაუცვია ჩემი ინტერესები, შევქმენი შემდეგ არასამთავრობო ორგანიზაცია და მგონი ბევრად მეტ საქმეს ვაკეთებ მუნიციპალიტეტისთვის, ვიდრე ამას გავაკეთებდი მოხელის თანამდებობაზე“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

„საკადრო პოლიტიკაში არაფერი შეცვლილა დანიშვნების კუთხით, ყველამ კარგად ვიცით იმათი სახელი და გვარი, ვისზეც დამოკიდებულია დანიშვნები, და საერთოდაც კადრებს მუნიციპალიტეტებში სუსი ნიშნავს“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

მოსახლეობის ფოკუს-ჯგუფებში მუნიციპალიტეტების მიხედვით დაფიქსირდა განსხვავებები. საჩხერის მუნიციპალიტეტის მოსახლეობა, ნაკლებად არის ინფორმირებული საჯარო სამსახური რეფორმის შესახებ და მეტად იხრება იმ

მოსაზრებისკენ, რომ საჯარო მოხელეები არ ინიშნება ნაცნობობის ან პოლიტიკური ნიშნით. ამავდროულად მუნიციპალიტეტში ჩატარებული კონკურსების შესახებაა ცნაკლებად ინფორმირებული.

„არაა კონკურსები, სადაა, არც გამიგია, ასე კონკურსი ცხადდებოდა. კონკურსებით ისინი ინიშნებიან, ვისაც დიდი ხნის გამოცდილება აქვს და დიდი ხნის ნამუშევარია ადგილზე, სხვა როგორ დაიწყებს სამსახურს.“ მოსახლეობის ფ.ჯ.

„მოსახლეობის ბრალიცაა ზოგი რამ, უკმაყოფილოები არიან და გაზარმაცებული, არ უნდათ დასაქმდნენ დაბალ პოზიციებზე და დაბალ ხელფასზე, მერე ლანძღავენ მუნიციპალიტეტს“ მოსახლეობის ფ.ჯ.

საჩხერის მუნიციპალიტეტის ფოკუს-ჯგუფი მეტად იყო კმაყოფილი მუნიციპალიტეტის საქმიანობით და ნაკლებად კრიტიკულად უდგებოდა მუნიციპალიტეტში მიმდინარე პროცესებს და მეტად იხრებოდა პოზიციისკენ, რომ პოლიტიკური ოპოზიციის მხარდამჭერი კადრების დანიშვნა შეაფერხებს მუნიციპალიტეტის საქმიანობას. ფოკუს-ჯგუფზე დაკვირვებით გამოიკვეთა, რომ საჩხერის მოსახლეობა, ჯერ კიდევ პოლიტიზირებულ ქრისტიანულ განიხილავს საჯარო სამსახურებში მინდინარე პროცესებს და ნაკლებად აქვს განცნობიერებული საჯარო მოხელის პროფესიონალიზმის მნიშვნელობა.

„პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნები არაა, ასეთი რამ არ ხდება, ნაციონალები მუშაობენ მერიაშიც და საკრებულოშიც, მარტო ოცნება კი არაა მაგრამ ისე, როგორ იქნება პოლიტიკური ნიშნის გარეშე, მაშ რატომ ითხოვს ოპოზიცია ისე ჩატარდეს ყველაფერი როგორც მას სურს?“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

„თუ ახლა თანამშრომელი ოპოზიციონერია და გამუდმებით ლანძღავს მთავრობას, მან უნდა დაწეროს განცხადება და საკუთარი ნებით წავიდეს“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

მოსახლეობაში გავრცელებული მოსაზრების მიხედვით, ხარაგაულის მუნიციპალიტეტში კადრების შერჩევის გავრცელებული პრაქტიკა ასეთია: კონკურსები ფორმალური ხასიათისაა, რეფორმის ამ პირობებშიც კი. მოსახლეობის ნაწილი, რომელმაც იცის ამის შესახებ, უბრალოდ არ იღებს მონაწილეობას კონკურსებში. მუნიციპალიტეტებში ყველა ერთმანეთის ნაცნობია და კონკურსის გამოცხადების დროს ხდება ინფორმაციის გაუონვა თუ ვის „უპირებენ დანიშნას“.

„რადგან ვიცით ვინ შეიძლება უნდოდეს დანიშნოს ვაკანტურ თანამდებობაზე მერს, შეიძლება საკვალი-ფიკაციო მოთხოვნებით სჯობდე სხვა კანდიდატს, მაგრამ არ გაქვს შანსი და გასაუბრებიდან გამოხვიდე წარუშეუბლებელი არც გიღირს“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

გამოითქვა ასევე აზრი, რომ თავად თემიც ამ ეტაპზე არ არის მზად გაუმკლავდეს პრობლემას. კომფორმულია, ელოდება პირად სარგებელს და ეშინია, შემდეგში არ შეუქმნან უფრო დიდი პრობლემები, ვიდრე ახლა.

„ვისაც ახლა ჩვენ ვაკრიტიკებთ, ეს ვართ ჩვენ - საზოგადოება. მუნიციპალიტეტშიც ჩვენნაირი ადამიანები მუშაობენ. თანამდებობაზე მოხვედრის შემდეგ შეიძლება ჩვენც ასე მოვიქცეთ. რატომ ვამბობ ამას? ჩვენ, რომ უფრო თამამები ვიყოთ ასე არ იქნებოდა. პროტესტის დაწერა პრობლემაა. მაგალითად, როდესაც ვუთხარი ჩემს მეზობელს წყლის საკითხზე კრებაზე წავიდეთ და დავაყენოთ პრობლემა და გადავაჭრევინოთ მუნიციპალიტეტესთქო, მითხრა, მე იქ ვერ წამოვალ ჩემი ძმისშვილი მუშაობს ერთ-ერთ სამსახურში (ძალიან დაბალ ხელფასზე, მაგრამ მაინც) და მეშინია გამოუშვანო. წლებია წვიმის წყალს აგროვებს ამ დროს“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

ფოკუს-ჯგუფების წამომადგენელთა გამოცდილების მიხედვით, საჯარო სამსახურში დასაქმება ამ დრომდე დამოკიდებულია მერის ნებაზე, ამიტომ შემდეგ ყველა დავალებულია და

ასრულებენ მის მითითებებს

„მოხელეებს პოლიტიკურ პროცესში მონაწილეობასაც აძალებენ, ამასწინ ავტობუსებით უნდა ჩაეყვანათ თბილისში ოპოზიციის ანტილონისძიებაში უნდა მიეღოთ მონაწილეობა. ზუსტად ვიცი სამსახურებიდან თანახმანი იყვნენ წასულიყვნენ, რადგან შეეშინდათ გათავისუფლების, სანამ ერთმა არ ატეხა ამბავი სოციალური ქსელით, მანამდე არავინ აპროტესტებდა ასე ავტობუსებით თბილისში რაღაც პოლიტიკურ ღონისძიებაში მიეღო მონაწილეობა“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

ერთ-ერთი გამოცდილების მიხედვით:

„თუ სამსახურის დანყება გინდა, პირადად უნდა გაეცნო მერს და მან უნდა თქვას, რომ კონკურსის შემდეგ შენს სასარგებლოდ გადაწყდება დასაქმების საკითხი. ის დიდხანს ხვდება ადამიანებს და მხოლოდ მაშინ წყვეტს საკითხს შენ სასარგებლოდ, თუ მოეჩვენა, რომ სანდო ხარ. ამან ჩემზე ძალიან იმოქმედა. ეს ჰგავს იმას, როცა მეფე წყვეტს მის დუქანში ვინ დასაქმდება. მიუხედავად პროტესტისა მე მაინც დავიწყე ბრძოლა და მივედი მერთან. ვხვდებოდი მას, პერიოდულად და ერთად ველოდებიდით ცვლილებას. ეს პროცესი 12 თვეზე მეტხანს გაგრძელდა. რომ ვხვდებოდი ეს წყლის ნაყვა იყო, მინდოდა ტურიზმში სფეროში დასაქმება, მაგრამ გამოჩნდა ადგილი მერიაში სხვა სფეროში და კვლავ დამპირდა, რომ კონკურსი გამოცხადდებოდა და დამასაქმებდნენ. მიუხედავად ამისა, რამოდენიმე დღეში დაიდო დანიშვნების შესახებ ინფორმაცია გაზეთში და იმ პოზიციებზე, სადაც მე მპირდებოდა დასაქმებას, დაინიშნენ სრულიად სხვა ადამიანები. რათქმაუნდა გამიჩნდა პროტესტის გრძნობა, მაგრამ ადამიანს ვუჩივლო დაპირების გამო რას მოვიგებ? -მოსახლეობის ფ.ჯ.

მოსახლეობის აზრით, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლები, კადრებს მორჩილების ან „ახლობლობის“

ნიშნით არჩევენ. შეიძლება კონკურსებიც ტარდება, მაგრამ საბოლოო გადანაცვტილება მიიღება ამ ნიშნით.

„ვიდრე სასწავლებლედ წავიდოდი უცხოეთში, მანამდე შევხვდი მერს, რომელიც ამბობს, რომ მას გაუხარდება ახალგაზრდობის დაბრუნება ხარაგაულში, სწავლის დასრულების და დაბრუნების შემდეგ თავად დამიბარა შეხვედრაზე და მკითხა, რა მომწონდა და რა არა მუნიციპალიტეტში, მე გამოვხატე ჩემი კრიტიკული მოსაზრებები, რითაც ძალიან გავაბრაზე. შემდეგ კვლავ იყო ჩემთანკომუნიკაციის სურვილი, მაგრამ ზუსტად ვიცოდი ეს არ დასრულდებოდა შედეგით და შევუთვალე, თუ კონკრეტულად ექნებათ საჭიროება და დაინახავენ ჩემი შესაძლებლობების რეალიზაციას, მხოლოდ იმ შემთხვევაში „ვეახლები მეფეს“ ამ დრომდე ველოდები“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

„სინამდვილეში მერი ასე პოზიციონირებს, რომ ახალგაზრდებს ასაქმებს ადგილებზე, და ასეც არის, მაგრამ ვინც ჰყავს დასაქმებული უმეტესად არაკვალიფიციური და არაკომპეტენტურია“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

„9 თვე ვინვალე იმისთვის, რომ მოვხვედრილიყავი სპორტის სექციაში მასწავლებლად, 280 ლარი მაქვს ხელზე, მაგრამ ძალიან მინდოდა მესწავლებინა აქაური ბავშვებისთვის, რომლებსაც ძალიან უყვართ სპორტი და არ ჰყავთ კვალიფიციური მწვრთნელები. პარტიული თემები, ისევ ისეა, როგორც ადრე იყო. მე მაინც მგონია ახალგაზრდებსაც უზარებათ მუშაობა. ჩვენი საქმე უნდა იყოს სიტუაციის შეცვლა - უფროსი ასაკის ხალხი ვერ შეიცვლება.“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, რომელიც კონკურსის დროს კონკრეტული პოზიციისთვის არის დადგენილი მუნიციპალიტეტის წარმომადგენელთა აზრით სამართლიანია, თუმცა არც წინა წესის შესახებ გამოთქვამენ უარყოფით დამოკიდებულებას.

ფოკუს-ჯგუფზე გამოთქმული აზრის მიხედვით, საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრის წესი, კანონით არის დადგენილი და ამ წესს მიყვებიან მუნიციპალიტეტებიც. გავრცელებული პრაქტიკის მიხედვით, საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს ადგენს ადამიანური რესურსების სამსახურის უფროსთან ერთად იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, სადაც ხდება კონკურსის გამოსცხადება.

„საკვალიფიკაციო მოთხოვნები შემუშავებულია ჩვენთან მთლიანად საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციების გათვალისწინებით. უშუალო ხელმძღვანელთან ერთად ჩვენ ვადგენთ რა აუცილებელი მოთხოვნებია საჭირო კონკრეტულ თანამდებობაზე, ამტკიცებს ამას ხელმძღვანელობა და მხოლოდ ამის შემდეგ იდება საჯაროდ ვაკანსია“ - მოხელეების ფ.ჯ

დისკუსიისას გამოითქვა ერთეული მოსაზრება, რომ საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ძალიან ზოგადია და ვაკანტური ადგილის სპეციფიკას ნაკლებად ითვალისწინებს.

„საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, ნამდვილად საჭიროა და რიგ შემთხვევაში არის შესაბამისი, მაგრამ ნაკლებადაა სპეციფიკები გათვალისწინებული. როგორ უნდა დაადგინოს, მაგალითად ვარ თუ არა შესაბამისი, კონკრეტულად საზოგადოებასთან ურთიერთობის განყოფილების სპეციალისტის თანამდებობისთვის. ასეთ შემთხვევაში, მხოლოდ გასაუბრება ხდება საბოლოოდ გადამწყვეტი მაინც.“ - მოხელეების ფ.ჯ

საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შესახებ გამოითქვა ასევე ერთეული მოსაზრებები, რომ რიგი პოზიციები, გამორიცხავს სახელმწიფო მოხელის მიღებას ვაკანტურ პოზიციაზე უმაღლესი განათლების ქონის გარეშე. რაც დისკრიმინაციულ პოზიციაში აყენებს იმ უკვე შემდგარ მოხელეებს, რომლებიც წლების მანძილზე მსახურობდნენ დაბალი რანგის პოზიციაზე, დააგროვეს შესაბამისი გამოცდილება, კვალიფიკაცია, მაგრამ ზემოთაღწერილი შეზღუდვის გამო, ვერ იქნება

კონკურენტუნარიანი გამოუცდელ მაგრამ უმაღლესი განათლების მქონე კადრთან შედარებით - ის უბრალოდ ვერ მიიღებს მონაწილეობას ვერც დახურულ და ვერც ღია კონკურსში.

„მე მაქვს მოსაზრება, რომ მეოთხე რანგის ყველა კატეგორიაზე გაუქმდეს საკვალიფიკაციო მოთხოვნა უმაღლესი განათლება და ამავდროულად, დახურული კონკურსის სახით შეიძლებოდა მისი დანიშნულება ერთი საფეხურით მაინც“ - მოხელეების ფ.ჯ.

ფოკუს-ჯგუფებზე დაფიქსირდა მოსაზრება, რომ კონკურსები ვერ იქნება იმის გარანტი, რომ რომელიმე დაბალი რანგის საჯარო მოხელეს ექნება კარიერული წინსვლის შესაძლებლობა.

„ჩვენ ყველამ კარგად ვიცით, რომ რაც არ უნდა მაღლი შეფასება გვექონდეს, ვერ მივიღებთ მონაწილეობას ხელმძღვანელ თანამდებობებზე გამოცხადებულ კონკურსში, ერთი მარტივი მიზეზით - საკვალიფიკაციო მოთხოვნებში წერია, რომ კანდიდატს ხელმძღვანელ პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილება უნდა ჰქონდეს. ეს პირობა სრულიად გამორიცხავს რიგითი მოხელის დანიშვნას“ - მოხელეების ფ.ჯ.

გამოთქმული მოსაზრებების მიხედვით, დახურული კონკურსები გამოასწორებს ზემოთ აღწერილ ხარვეზს, თუმცა მაინც საჭიროა საკანონმდებლო ცვლილება, რომლის თანახმად ხელმძღვანელ პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილება არ იქნება სავალდებულო. სხვა მოსაზრება საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან დაკავშირებით მოხელეების ჯგუფში არ გამოვლენილა.

კონკურსის ახალი პროცედურების შემოღებამდე დროებით მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტი მოქმედებდა მოხელეთა დანიშვნის დროს. როგორც წესი, განსაკუთრებით საშუალო და მაღალ თანამდებობებზე ინიშნებოდა დროებით მოვალეობის შემსრულებელი და, შესაბამისად, კონკურსი მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს ატარებდა. დღეს ეს წესი

შეცვლილია, და როგორც ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეებმა აღნიშნეს, წინ გადადგმული ნაბიჯია. ამ მოსაზრება ეთანხმება, როგორც მოსახლეობის, ასევე მოხელეების ფოკუს-ჯგუფები.

„მე როგორც ვიცი, ყველა ვინც მოვალეობის შემსრულებელი იყო უკვე საჯარო მოხელეა და დაინიშნა თანამდებობაზე. ის მოექცევა იმ წესებში რასაც ზოგადად საჯარო სამსახურის შესახებ ითვალისწინებს და ეს კარგია, მიუხედავად ყველაფრისა, ახალ კადრებს მაინც ექნება შესაძლებლობა მიიღოს მონაწილეობა კონკურსში და მეტი ბერკეტია დარღვევების შესახებ გაიგო, გაასაჩივრო და ა.შ.“ მოხელეების ფ.ჯ.

საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში პროფკავშირების წარმომადგენლის, საჯარო სამსახურის ბიუროს ან დამოუკიდებელი ექსპერტების ჩართულობას იყენებენ მუნიციპალიტეტები. საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში პროფესიული კავშირის წარმომადგენლები ჩართულები არიან. კვლევის ეტაპამდე, საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლების ჩართულობის შემთხვევა არ ყოფილა. კითხვაზე, გამორიცხავს თუ არა საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლის დასწრება ნეპოტიზმს და პოლიტიკური ნიშნით დანიშნას, უმეტესობამ აღნიშნა, რომ გამორიცხავს.

„ჩვენი მუნიციპალიტეტს ჯერ არ დასწრებია ბიუროდან გასაუბრებაზე არავინ მაგრამ ახლა ვაპირებთ და ვიცით, რომ დაგვესწრებიან“ - მოხელეების ფ.ჯ.

„მიუხედავად იმისა, რომ საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შესაბამისად, შეუძლია ადამიანური რესურსების განყოფილებას გადაარჩიოს კანდიდატები და შექმნას საკონკურსო სია, მაინც ყოფილა შემთხვევა, როდესაც საკონკურსო კომისიაც ჩაგვირთავს პირველი ეტაპის კანდიდატთა გადარჩევისას“ მოხელეების ფ.ჯ.

დახურული კონკურსი

დახურული კონკურსების შესახებ მუნიციპალიტეტების წარმომადგენელთა მოსაზრებები, არაერთგვაროვანია. ასეთი კონკურსების ჩატარების პრაქტიკა ჯერ არ იყო განხორციელებული არც ერთ მუნიციპალიტეტში, ამიტომ ინფორმირებულობა დაბალია დახურული კონკურსების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ კარგად ინფორმირებული ნაწილი აცნობიერებს დახურული კონკურსების მნიშვნელოვნებას, მაინც თვლიან, რომ საქართველოსთვის ეს ჯერ-ჯერობით „ნაადრევი ნაბიჯია“.

„დახურული კონკურსები ნამდვილად კარგია, თუმცა უფრო მუნიციპალიტეტის შიგნით იქნება პრაქტიკაში გავრცელებული, ვიდრე მუნიციპალიტეტებს შორის“ მოხელეთა ფ.ჯ.

მესამე, მეორე და პირველი რანგის მოხელის თანამდებობაზე დახურული კონკურსის მიღებასაც სკეპტიკურად უყურებს მუნიციპალიტეტის თანამშრომელთა ნაწილი, რადგან ჯერ არ აქვთ ამის გამოცდილება და ვერ პასუხებენ კითხვაზე, მოხელეთა კარიერულ განვითარებაზე მოახდენს თუ არა ეს გავლენას.

შეფასების სისტემა

შეფასების საკითხის განხილვას, ყველაზე ცოცხალი დისკუსია მოჰყვა მოხელეების ფოკუს-ჯგუფებში. როგორც ზედა ისე ქვედა რგოლის მოხელეები, უკმაყოფილონი არიან შეფასების სისტემით. მაღალი რგოლის მოხელეები თვლიან, რომ ეს ფორმალობაა, და არ ემსახურება რეალურად კადრის განვითარებას, ხოლო დაბალი რგოლის წარმომადგენლები თვლიან, რომ შეფასება კიდევ ერთი ბერკეტია, მიკერძოებულად შეფასდეს კადრი.

„სამსახურის უფროსი რომ აფასებს ჩემს მუშაობას, ზოგ შემთხვევაში მან საერთოდ არ იცის, მაგალითად გუნდური მუშაობის უნარი მაქვს, თუ არა. როგორ უნდა შეფასოს მან? რათქმუნდა ფორმალურად“ მოხელეთა ფ.ჯ.

ფოკუს-ჯგუფებზე დასახელდა ერთეული შემთხვევები, როდესაც შეფასების შედეგებით უკმაყოფილების გამო გაასაჩივრეს შედეგები მერთან ან სასამართლოში. მერთან გასაჩივრებული შეფასების შედეგები, მცირედით შეიცვალა უკეთესობისკენ მოხელის სასარგებლოდ. რაც შეეხება სასამართლოს ქეისს, ის ერთ შემთხვევაში თანამშრომლის სასარგებლოდ გადაწყდა, ხოლო მეორე შემთხვევაში პროცესშია.

„მე არ დავეთანხმე ჩემი შეფასების შედეგებს, თუმცა მერმა არ მიიღო ჩემი საჩივარი, მომედავა, რომ პროცედურები დავარღვიე, თუმცა ეს არასწორი პასუხი იყო. შემდეგ მივმართე სასამართლოს და მოვიგე პროცესი“ მოხელეთა ფ.ჯ.

ფოკუს-ჯგუფებზე გამოთქმული მოსაზრებების მიხედვით, შეფასების სისტემა არ ემსახურება ამ ეტაპზე იმ ამოცანას, რომლისთვისაც ის არის შემოღებული. თუმცა კანონის შესაბამისად და დადგენილი წესით მიმდინარეობს, როგორც შუალედური, ისე საბოლოო შეფასებები.

„შეფასებას ვაკეთებთ, მაგრამ ამის შედეგზე ვერაფერს გეტყვით, წესით უნდა ვავითარებდეთ ამის საფუძველზე კადრს, მივმართავდეთ ნახალისების მექანიზმებს დამსახურების და შეფასების ქულის მიხედვით, მაგრამ ასე არ ხდება. ხდება შემდეგნაირად, ყველასთვის თანაბრად ხდება ფულადი ნახალისების გამოყოფა“ მოხელეთა ფ.ჯ.

კვლევის პერიოდში შეფასება ორივე მუნიციპალიტეტში უკვე ჩატარებული იყო წინა წელს და ემზადებოდნენ ახალი შეფასებისთვის. ახალი წესი უფრო დეტალური და უნიფიცირებულია.

„შეფასების სისტემა მუდმივად ვითარდება, ჩემი კომპეტენტიიდან გამომდინარე აღწერ პროცესს, როგორ ხდება ჩვენთან. ჩვენ ამოვდივართ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებიდან და სამუშო აღწერილობიდან, (ფუნქციურად) ვაკეთებთ შეფასების შერეულ 4 ქულიან სისტემას, ეს წესი შეთანხმებული გვაქვს ბიუროსთან. ვაცნობთ

როგორც რიგით მოხელეებს ასევე ხელმძღვანელებს, მათ წინასწარ იციან რა კრიტერიუმების მიხედვით შეფასდებიან. ამ წუთას ჩვენ უკვე გვაქვს შეფასების მექანიზმებიც და მისი შესაბამისი ნორმატიული აქტებიც და მზად ვართ შუალედური შეფასებისთვის. მოხელეს აქვს საშუალება გაასაჩივროს და ასეთი შემთხვევები კიდევ გვაქვს. ჩვენთან პროცესი გამართულია, შესაძლებელია მოგწონდეს ან არ მოგწონდეს ეს წესი. ჩემი სუბიექტური აზრია, რომ ახალი წესით ბევრად ობიექტურად წარიმართა შეფასების პროცესი“ - მოხელეთა ფ.ჯ.

მოხელეთა ნაწილი ნაკლებად ინფორმირებულია შეფასების დაგეგმილი წესების შესახებ. მიუხედავად იმისა, რომ ელექტრონულად გაგზავნილი აქვთ შეფასების ახალი სისტემის პროექტი, რაზედაც ადამიანური რესურსების სამსახურის ხელმძღვანელმა ისაუბრა, ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეთა ნაწილმა, მხოლოდ დისკუსიის მსვლელობისას გაიგო ამის შესახებ.

ამ სიტუაციიდან იკვეთება, რომ მოხელეთა ინფორმირება რეფორმის შესახებ არ ხდება პროაქტიულად, რაც ინტერპრეტაციისა და გაუგებრობის საბაბს იძლევა.

ორივე მუნიციპალიტეტში შეფასების წესის ხარვეზებიდან გამოიკვეთა, რომ

1. შეფასების წესები მაინც ტოვებს ადგილს სუბიექტივიზმისთვის და ახალი წესიც არ შეცვლის ამას;
2. შეფასების აქამდე არსებული სისტემა კადრის განვითარებაზე არ ახდენს დადებით გავლენას - შეფასების საფუძველზე არ ხდება კადრის განვითარებაზე ზრუნვა, მისი გადამზადება ტრენინგებში ჩართულობა, წახალისების ან კარიერული წინსვლის საკითხების გადაჭრა;
3. შეფასება, კადრის დემოტივაციას უფრო იწვევს ვიდრე წახალისებას.

ერთ-ერთი მოსაზრების მიხედვით ატესტაციის წესს, რომ მიბმოდა შეფასების სისტემა, უდრო მეტად ეფექტური იქნებოდა და მეტად გამორიცხავდა სუბიექტურ საკითხებს.

„მართალია კანონმდებლობის ცოდნა არ არის კარგი მუშაობის გარანტი და ნამდვილად არ ვგულისხმობ ატესტაციის იმ წესს რაც იყო. თუმცა შესაძლებელია დარგობრივი ატესტაციის ჩატარება და ქულების განაწილება ატესტაციასა და შეფასებას შორის. დამერწმუნეთ მეტი ნდობა გიჩნდება შეფასების პროცესის მიმართ და არავინ იგრძნობს უხერხულობას. არც ხელმძღვანელი და არც მოხელე“ მოხელეების ფ.ჯ.

მოხელეთა ნაწილს მიუღია მონაწილეობა ტრენინგებში, თუმცა ეს პროცესი სტიქიურ ხასიათს ატარებს და არ არის უშუალოდ კავშირში შეფასებებზე დაყრდნობით გამოვლენილ საჭიროებებზე. ფოკუს-ჯგუფებზე გამოიკვეთა, რომ ფინანსისტებისა და იურისტების გადამზადება პროფესიული კუთხით დაგეგმილად და სისტემატიურად ხდება, რადგან ამის საჭიროება კარგად არის გაცნობიერებული, მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელობის მხრიდან. სხვა თანამშრომლების საჭიროებებზე მორგებული ტრენინგებში ჩარულობა კი არ არის გავრცელებული პრაქტიკა სამიზნე მუნიციპალიტეტებში.

„ახლა ნაკლებად მოდის ტრენინგების შეთავაზებები, თუმცა მინდა კარგად ვაცნობიერებდეთ, რომ ტრენინგზე წასვლა პირველ რიგში კადრის საჭიროებიდა უნდა გამომდინარეობდეს, და არა ტრენინგზე გასართობად წასვლას, რისი პრაქტიკაც სამწუხაროდ არსებობს“ მოხელეების ფ.ჯ.

გამოსაცდელი ვადის მიმართ დამოკიდებულება ერთგვაროვანია და არ ფიქსირდება რაიმე განსაკუთრებული წინააღმდეგობა ან სირთულე. გამოსაცდელ ვადაზე მყოფი თანამშრომლები ჩვეულებრივ ფასდებიან და მათი დანიშვნიშვნის დროს გათვალისწინებულია შეფასების შედეგები.

მოხელეთა აზრით ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი საჯარო სამსახურს რეფორმაში, არის მოხელეთა უვადოდ დანიშვნის საკითხი. ამაზე ერთხმად თანხმდებიან მონაწილეები -

„ეს ძლიერი მექანიზმია იმისთვის, რომ სახელმწიფო მოხელის მიმართ არ დაინყოს პირადი ან პოლიტიკური დევნა.“

საჯარო სერვისების მიმართ მოსახლეობის დამოკიდებულება

მუნიციპალური სერვისებს მოსახლეობა არაერთგვაროვნად აფასებს. საჩხერის მოსახლეობა თვლის, რომ მუნიციპალური სერვისები ჯეროვნად მიეწოდება მოსახლეობას, კარგად მუშაობს დასუფთავების სამსახური, კომუნალური სამსახურები, თუმცა მოსახლეობის ნაწილმა აღნიშნა ინფრასტრუქტურული პროექტების უხარისხობის შესახებაც, რაც მუნიციპალიტეტმა კონტრაქტორის მიერ სამუშაოს არაჯეროვნად შესრულებით ახსნა.

„ტენდერით შესრულებული არაფერი ვარგა, საერთოდ უნდა გაუქმდეს ეს ტენდერები. ფასით უგებენ სხვას და ზოგჯერ პარიკმახერი უძღვება სამშენებლო საქმეს. მისი ინტერესი ერთია, ჩაიდოს ფული ჯიბეში. წყარო გვექონდა საჩხერეში არაჩვეულებრივი, ვითომ მისი კეთილმოწყობისთვის გაკეთდა სამუშაოები, მაგრამ ახლა დაიკარგა წყალი და აღარ მოდის.“-მოსახლეობის ფ.ჯ.

„ადგილობრივი მოსახლეობა ნაკლებად არის დასაქმებული ტენდერებში, ვიღაც სხვა იგებს, ჩამოდის, ჩამოჰყავს მუშახელი და სინამდვილეში აფუჭებენ საქმეს“ - მოსახლეობის ფ.ჯ.

ხარაგაულის მოსახლეობა უფრო კრიტიკულადაა განწყობილი, როგორც მუნიციპალური სერვისების მიმართ და მუნიციპალიტეტის თანამშრომლების მიმართ, ასევე თავად მოსახლეობის სამოქალაქო პოზიციის მიმართ.

„მიუხედავად იმისა, რომ მოსახლეობა არ არის კმაყოფილი მუნიციპალიტეტის მიერ მიწვდილი სერვისებით, მაინც ვერ ახერხებს მობილიზებას და მოთხოვნების სწორად წაყენებას. ვერ სთხოვს პასუხს ტენდერით „შესრულებული“ გაფუჭებული საქმის გამო. დიდი უფსკრულია მოსახლეობასა და მუნიციპალიტეტს შორის“ -მოსახლეობის ფ.ჯ.

„უბისაში გარე განათებები დამონტაჟდა, გვჭირდებოდა მერიისგან მიღება-ჩაბარების საბუთები. არ გვალირსეს არასდროს, სანამ სოციალურ მედიაში ანალიტიკური პოსტი არ დავწერე, არაფერი გვეშველა, მერე მოგვაქციეს ყურადღება და საყვედურიც გვითხრეს პრობლემის გასაჭაროებისთვის, მომიწია იმის თქმა, რომ ჩემს მიერ გადახდილი გადასახადებით აქვს ხელფასი და ვალდებულია, დროულად გამიწიოს მომსახურება.“
-მოსახლეობის ფ.ჯ.

მუნიციპალური სერვისების დაბალი ხარისხი, მოსახლეობის აზრით კვალიფიკაციის ნაკლებობით არის განპირობებული. მათი აზრით მოხელეებს არ ჰყოფნით არც პროფესიული და არ კომუნიკაციური უნარები მოუსმინოს მოსახლეობას, ჩართოს პრიორიტეტების განსაზღვრაში და რეალურად განახორციელოს თვითმმართველობის ფუნქცია.

„არც კვალიფიკაცია ჰყოფნით და არც პასუხისმგებლობა. სკვერები ვერ გაკეთდა, რა სოფლის გზას წყალს გააკეთებენ. არაჩვეულებრივი სკვერი გვაქვს, ვითხოვთ ბავშვებისთვის პლასტმასის გასართობ ინვენტარს, სკამებს, მაგრამ არავინ აკეთებს.“
-მოსახლეობის ფ.ჯ.

„მერი ამბობს - მე ჩემი „კანალი“ მაქვს ივანიშვილთან, და „ყველაფერი მოგვარებული მაქვს“ ამით ამბობს, რომ არავისი ეშინია და შეუძლია მოიქცეს, როგორც უნდა“ -მოსახლეობის ფ.ჯ.

„საჭარო მოხელეებს აკლიათ ოპერატიულობა და რატომ? 12 თანამშრომლიდან 2 არის კვალიფიციური და დანარჩენი დანიშნულია ნაცნობობით, მეგობრობით, პოლიტიკური ნიშნით. ამ 2 თანამშრომლის კისერზეა მთლიანად საქმე და შეუძლებელია მოასწროს. თუ გაგიმართლა და დაგხვდა ეს თანამშრომლები ადგილზე და პირდაპირ მიაკითხე მათ საქმის გასაკეთებლად დროულად მოგვარდება, თუ არა მაშინ ასჯერ უნდა მოაკითხო. მოტივაციაც

აკლია, მოხელეთა კვალიფიციურ ნაწილს. ხედავს რა რომ მისი თავდადებული შრომა ისევე ფასდება, როგორც ყველასი. კანონმა საბოლოოდ ვერ შეცვალა მაინც სიტუაცია, მაინც არსებობს ხვრელები, სადაც შესაძლებელია ერთგულების ნიშნით დაინიშნოს მოხელე თანამდებობაზე, და არა პროფესიული ნიშნით“ - მოსახლეობის ფ.ჭ.

„კიდევ ერთ პრობლემაზე გავამახვილებდი ყურადღებას, ზუსტად ვიცი, რომ 5 წელია თეთრანწყაროში მილიონამდე ლარი დაიხარჯა წყლის პრობლემის მოგვარებაზე და ვერ მოგვარდა, ხოლო 1მლნ 300 ათასი ლარი უკან დაბრუნდა ბიუჯეტში, იმიტომ რომ ვერ აითვისა მუნიციპალიტეტმა. და რა არის ამის მიზეზი - ერთგულების ნიშნით დანიშნულმა თანამდებობის პირებმა ვერ შეძლეს სწორი კომუნიკაციის წარმართვა მოსახლეობასთან, მეწარმეებთან, ახალგაზრდებთან და ვერ შეძლეს მილიონ სამასი ათასის მუნიციპალური სერვისის მიწოდება მოსახლეობისთვის, ეს არის ჩვენი მუნიციპალიტეტისთვის ძალიან დიდი თანხა“

ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეთა აზრით, ასეთი ხარვეზები მუნიციპალურ სერვისებში, განპირობებულია თანამდებობის პირების არაკვალიფიციურობით და პოლიტიკური ნების არქონით. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმას დადებითად აფასებენ და ელიან ამ რეფორმისგან მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლებას, მაინც თვლიან, რომ თუ არა საზოგადოების მაღალი ჩართულობა და ზეწოლა, მხოლოდ კანონი ვერ იქნება მუნიციპალური სერვისების გამართულობის გარანტი.

დასკვნა და რეკომენდაციები

სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებში ჩატარებული კვლევის შედეგად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმპლემენტაციისას გამოვლინდა, როგორც დადებითი, ასევე უარყოფითი ტენდენციები.

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 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 იშვიათ შემთხვევებში გამოყენება. ასევე, მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ რეორგანიზაციების ჩატარებაზე უარის თქმა და იშვიათ შემთხვევებში, რეორგანიზაციის პროცესში საჯარო მოხელეთა შიდა მობილობით გადაყვანა. უარყოფით ტენდენციად უნდა შეფასდეს საჯარო მოსამსახურეების მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების მაღალი მაჩვენებელი და უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების სამსახურში აღდგენის შეუძლებლობა; აგრეთვე, 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;
- მუნიციპალიტეტების მერიებმა გამოაცხადონ კონკურსები საშტატო ნუსხით დამტკიცებულ ვაკანტურ პოზიციებზე,

რათა ხელი შეუწყონ მათთვის გადაცემული ადამიანური და ფინანსური რესურსის ეფექტურ გამოყენებას;

- მუნიციპალიტეტის საკრებულოებმა სათანადოდ შეისწავლონ მუნიციპალიტეტების მერიების და საკრებულოების აპარატების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა კანონით დადგენილი ზღვრული ოდენობის გაზრდის მოთხოვნა და მხოლოდ განსაკუთრებული საჭიროების შემთხვევაში დააკმაყოფილონ ამგვარი მიმართვები;
- საჯარო დაწესებულებებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის დასაქმებლად, როგორც წესი, გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსი და უკონკურსოდ მიღება დაუშვან მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში, როდესაც საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებას ექმნება საფრთხე;
- საჯარო დაწესებულებებმა აქტიურად გამოიყენონ პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის განვითარების მექანიზმები, მათ შორის მოხელის გადაყვანა და კარიერული განვითარება;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა შესაფასებელი წლის დაწყებისთანავე დაამტკიცონ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების წესი და მეთოდოლოგია, დროულად ჩაატარონ შუალედური შეფასებები და უზრუნველყონ შეფასების შედეგების გონივრული და პროპორციული გადანაწილება საჯარო მოხელეთა შესრულებული სამუშაოს გათვალისწინებით;
- საჯარო დაწესებულებებმა უზრუნველყონ მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული პირების უნარების გაძლიერება მოხელეთა შეფასების სისტემის სათანადოდ დასაწერგად;
- საჯარო დაწესებულებებმა გადადგან ქმედითი ნაბიჯები პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების დისკრეციული საფუძველების შესამცირებლად და უზრუნველყონ

გათავისუფლების თაობაზე კანონიერი და დასაბუთებული გადაწყვეტილებების მიღება;

- საჯარო დაწესებულებებმა გადადგან აქტიური ნაბიჯები პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეთა რიცხვის შესამცირებლად.
- საჯარო დაწესებულებებმა, სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების შესაბამისად, უზრუნველყონ უკანონოდ გათავისუფლებული ყველა საჯარო მოსამსახურის სამსახურში აღდგენა იმავე ან ტოლფას თანამდებობაზე.

წარმოდგენილი რეკომენდაციების გათვალისწინება მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საჯარო სამსახურის რეფორმის იმპლემენტაციას და დაემხმარება მუნიციპალიტეტების ორგანოებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ახალი ინსტიტუტების სათანადოდ დანერგვის პროცესში.

დანართი #1 სადისკუსიო გეგმა ფოკუს-ჯგუფებისთვის

მოხელეები

რეფორმის ზოგადი შეფასება

1. როგორ ხორციელდება თქვენს უწყებაში საჯარო სამსახურის რეფორმა და ახალი კანონის დანერგვა?
2. როგორ შეაფასებდით მიმდინარე რეფორმას?
3. რამდენად ფლობთ ინფორმაციას რეფორმის შესახებ?

მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნა

1. თქვენი შეფასებით, არის თუ არა სამსახურში აყვანის პროცედურები ეფექტური მოხელის კვალიფიკაციის და თანამდებობასთან შესაბამისობის დასადგენად?
2. ახალი კანონის მიხედვით, მოხელეთა დანიშვნა თანამდებობაზე ხდება უვადოდ. თქვენი შეფასებით, რა ზეგავლენას ახდენს უვადოდ დანიშვნის პერსპექტივა მოხელის მოტივაციაზე?

კონკურსი

1. როგორ შეაფასებდით დახურული კონკურსების შემოღებას? უპირატესობები და ნაკლოვანებები. რა გავლენა შეიძლება ჰქონდეს დახურული კონკურსის სავალდებულო ხასიათს კადრების მოზიდვაზე.
2. ახალი კანონის მიხედვით განსაზღვრული კონკურსის პროცედურები განერილია ისე, რომ უზრუნველყოს მოხელის დანიშვნა პოლიტიკური ან პირადი ინტერესების ან ნეპოტიზმის გამორიცხვით. თქვენი შეფასებით, რამდენად შეინიშნება პირადი, ოჯახური და პოლიტიკური ინტერესები საჯარო მოხელის სამსახურში მიღებისას?
3. გსმენიათ თუ არა ისეთ შემთხვევებზე, როდესაც ვინმე პოლიტიკური ან პირადი ინტერესების გავლენით დაინიშნა?
4. კონკურსის ახალი პროცედურების შემოღებამდე დროებით მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტი მოქმედებდა მოხელეთა დანიშვნის დროს. რამდენად მოახდინა დროებით მოვალეობის შემსრულებლის ინსტიტუტის გაუქმებამ საჯარო დაწესებულებაში ჩატარებული კონკურსების შედეგებზე გავლენა?

5. მოახდინა თუ არა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარის პოზიციიდან ჩამოშორებამ კონკურსების შედეგებზე გავლენა?
6. კანონით ნებადართულია საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში პროფკავშირების წარმომადგენლის, საჯარო სამსახურის ბიუროს ან დამოუკიდებელი ექსპერტების ჩართულობა. რამდენად ხშირად არიან ჩართული საკონკურსო კომისიის შემადგენლობაში პროფესიული კავშირის წარმომადგენლები/ დამოუკიდებელი ექსპერტები?
7. რამდენად მოახდინა მესამე, მეორე და პირველი რანგის მოხელის თანამდებობაზე დახურული კონკურსით მიღებამ გავლენა მოხელეთა კარიერულ განვითარებაზე?
8. ყოფილა თუ არა კონკურენტი კანდიდატების მიერ კონკურსის საბოლოო შედეგების გასაჩივრების შემთხვევები? თუ ყოფილა, რა შედეგით დასრულებულია?
9. რამდენად ხშირად ხდება გამოსცხადებული კონკურსების ჩაშლა საჯარო დაწესებულებაში? თუ ხდება, რით არის განპირობებული?

მოხელის გამოსაცდელი ვადა

1. როგორ შეფასებას მისცემდით მოხელის გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობას?
2. როგორ ხორციელდება გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში მოხელის შეფასება?
3. რა სირთულეებს აწყდებით გამოსაცდელი ვადის პერიოდში მოხელის შეფასების დროს?
4. ყოფილა თუ არა შემთხვევა, როდესაც გამოსაცდელი ვადის გასვლის შემდეგ, პირი გათავისუფლდა სამსახურიდან?

მოხელის გათავისუფლება

1. თქვენი შეფასებით, როგორია მოხელეთა გადინება თქვენი უწყებიდან და ძირითადად რა მიზეზით ხდება?
2. თქვენი აზრით, რა ფაქტორები ახდენს გავლენას სამსახურიდან გათავისუფლებაზე?
3. თუ გსმენიათ, რომ დაწესებულების ხელმძღვანელმა მოსთხოვა თანამშრომელს პირადი განცხადების დაწერა? როგორ ფიქრობთ, რა იყო ამის მიზეზი? შეგიძლიათ,

კონკრეტული მაგალითი გაიხსენოთ?

შეფასების სისტემა

1. რა არის შეფასების სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეებით?
2. როგორ ჩაიარა შეფასების პროცესმა? რამდენად ობიექტური იყო შეფასების შედეგები?

კარიერული განვითარება

1. როგორ შეაფასებდით კარიერული განვითარების სისტემას? დადებითი და უარყოფითი მხარეები?
2. ხდება თუ არა თქვენს უწყებაში მოხელის გადაყვანა? კარიერული განვითარება?

მოქალაქეები

1. რა პრობლემებს გამოყოფენ საჯარო სამსახურში?
2. სმენიათ თუ არა საჯარო სამსახურის რეფორმის შესახებ? კერძოდ, რა სმენიათ?
3. ნდობა საჯარო დაწესებულებებისადმი- ენდობიან თუ არა საჯარო დაწესებულებების მიერ გამოცხადებულ კონკურსებს? თავად მიუღიათ თუ არა მონაწილეობა და რა შედეგით დასრულებულია?
4. სმენიათ თუ არა ნეპოტიზმის, პოლიტიკური დანიშვნების შესახებ?
5. სმენიათ თუ არა პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების შესახებ? უკანონო გათავისუფლების შესახებ?
6. საჯარო დაწესებულებების მიერ სერვისების მიწოდება - საჯარო დაწესებულებაში წარდგენილი განცხადებების განხილვის ვადები? დაკმაყოფილება? რა სერვისების მიუღიათ მუნიციპალიტეტებისგან?
7. როგორი იყო საჯარო მოსამსახურეების მიერ მათთან კომუნიკაცია?

მეთოდის აღწერა

ფოკუს-ჯგუფი ჯგუფური ინტერვიუს სახეობაა, რომლის მსვლელობაც გარკვეულ წესებს ემორჩილება და რომელსაც სპეციფიკური მიზნები ახასიათებს. ფოკუს-ჯგუფები საშუალებას გვაძლევს, არა მხოლოდ ძალიან ღრმად შევისწავლოთ ესა თუ ის რთული საკითხი, არამედ შევიქმნათ ნათელი წარმოდგენა ამ საკითხის ირგვლივ საზოგადოებაში არსებულ აზრთა მრავალფეროვნების შესახებაც.

ფოკუს-ჯგუფის დროს წარმოქმნილი დისკუსიების შედეგად უკეთ ვლინდება რესპონდენტების დამოკიდებულება გარკვეული სოციალური პრობლემებისადმი, მათი ფსიქოლოგიური განწყობები და ემოციური შეფასებები, რომლებიც ხშირად არც არის გათვითცნობიერებული კვლევის ჩატარებამდე რესპონდენტების მიერ. ფოკუს-ჯგუფის მონაწილეთა რაოდენობა 8-დან 15-მდე მერყეობს, თუმცა ზოგ შემთხვევაში რესპონდენტთა მინიმალური რაოდენობა შეიძლება 5-6 იყოს.³⁸

თვისებრივი კვლევის ზემოთაღწერილი მეთოდი ფართოდ გამოიყენება მონიტორინგისა და შეფასებისას.

როგორც მოსახლეობის, ასევე მუნიციპალიტეტის მოხელეების ფოკუს-ჯგუფები დაახლოებით თანაბარი დროის განმავლობაში მუშობდნენ, თითოეული ჯგუფის ხანგრძლივობა მერყეობდა 2 საათიდან 2სთ და 40 წთ-მდე, რაც თემის მიმართ თანაბარ ინტერესს ადასტურებს. დისკუსია, მოდერატორის მიერ შეფასდა, როგორც ცოცხალი და საინტერესო. მონაწილეების უმეტესობა მოსახლეობის და მოხელეების ჯგუფებში, აქტიურად იყვნენ ჩართულები დისკუსიაში, ღიად აფიქსირებდნენ საკუთარ მოსაზრებებს.

ჯგუფის დაწყების წინ მოდერატორი უხსნიდა მონაწილეებს დისკუსიის წესებს. შემდეგ კვლევის ამოცანების შესაბამისად ისმებოდა კითხვები. იმ შემთხვევაში, თუ ერთი კითხვა საკმარისი არ იყო თემის გასახსნელად, მოდერატორი სვამდა დამატებით შეკითხვებს თემის გარშემო.

ქალები და მამაკაცები მთლიანობაში თანაბრად მონაწილეობდნენ დისკუსიაში.

ფოკუს-ჯგუფების მუშაობა პროდუქტული იყო და დისკუსიამ მოგვცა საშუალება გაგვეკეთებინა დასკვნები საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობის შესახებ.

³⁸<http://old.ucss.ge/publication/012%20Tvisibrivi%20Metodebi%20Socialur%20Kvleveshi.pdf>

