



ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



საჯარო სამსახურის რეფორმის მონიტორინგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში

ქვეგრანტიორი ორგანიზაციები:

რეგიონალური
ინიციატივების ცენტრი
"ნათელი მომავალი"



„ნეოფილების
კლუბი“





ევროკავშირი
საქართველოსთვის
The European Union for Georgia



საჯარო სამსახურის რეფორმის მონიტორინგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში
კვლევის ავტორი: ნინო ცუხიშვილი

წინამდებარე ანგარიში შექმნილია რეგიონალური ინიციატივების ცენტრის „ნათელი მომავალი“ და „ნეოფილების კლუბი“-ს მიერ, საქართველოს სტრატეგიული კვლევებისა და განვითარების ცენტრის (CSRDG) მხარდაჭერით, პროექტის „სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა“ ფარგლებში.

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

წინამდებარე ანგარიშის შინაარსზე სრულიად პასუხისმგებელია რეგიონალური ინიციატივების ცენტრი „ნათელი მომავალი“ და „ნეოფილების კლუბი“ და ეს არ ნიშნავს, რომ იგი ასახავს ევროკავშირის, სხვა დონორებისა და კონსორციუმის პარტნიორების შეხედულებებს.

სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების ინიციატივა



შესავალი

საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ვალდებულებაა, რომელიც საქართველოს მთავრობამ შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმების ნაწილში აიღო. ასოცირების შესახებ შეთანხმების თანახმად, საქართველოს მთავრობამ უნდა შექმნას „ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური.“¹ ხოლო, საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგი საქართველოს ავალდებულებს:

„საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის წარმართვას საჯარო ადმინისტრირების პრინციპებისა და ახლად მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, რომელიც ფოკუსირებული იქნება იმპლემენტაციის მონიტორინგსა და ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ეფექტური, გამჭვირვალე საჯარო ადმინისტრაციის დაკომპლექტების, დაწინაურებისა და დათხოვნის სისტემის წახალისებასა და აგრეთვე, დამსახურების პრინციპზე დაფუძნებულ და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაზე. აგრეთვე, საჯარო ადმინისტრაციის ყველა სექტორში, სააგენტოსა და სახელმწიფოს მფლობელობაში არსებულ დაწესებულებებში მომუშავე საჯარო მოხელეთა საჭიროებების გათვალისწინებით შემუშავებულ ტრენინგებზე, ხარისხიანი საჯარო მომსახურების გაწევასა და სახელმწიფო ფინანსების მართვის გაუმჯობესებაზე.“²

საჯარო სამსახურის რეფორმა 2014 წელს რეფორმის კონცეფციის შემუშავებით დაიწყო, რომლის საფუძველზეც მომზადდა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი. საქართველოს პარლამენტმა 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიიღო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონი, თუმცა მისი ძალაში შესვლის თარიღად განისაზღვრა 2017 წლის 1 იანვარი. სამწუხაროდ, საქართველოს მთავრობამ 2017 წლის 1 იანვრისათვის ვერ უზრუნველყო კანონის ძალაში შესვლისათვის საჭირო კანონებისა („საჯარო დაწესებულებაში ანაზღაურების შესახებ“, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“) და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიღება და კანონის ძალაში შესვლა 2017 წლის 1 ივლისისათვის გადავადდა.

¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომურ გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორეს მხრივ, საქართველოს შორის; მე-4 მუხლი, (შიდასახელმწიფოებრივი რეფორმები). იხ: <http://www.parliament.ge/ge/ajax/downloadFile/34753/AA>.

² ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ასოცირების 2017-2020 წწ დღის წესრიგი.

2017 წლის 1 ივლისს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ძალაში შევიდა, თუმცა განისაზღვრა გარდამავალი პერიოდი 2018 წლის 1 იანვრამდე, რომლის განმავლობაშიც არ ამოქმედდა ისეთი ინსტიტუტები, როგორიცაა: ა) საჯარო მოხელის სერტიფიკატის წარდგენის ვალდებულება; ბ) დახურული კონკურსების ჩატარების ვალდებულება; გ) შეფასების სისტემა; გ) კანონის სსიპ-ებზე გავრცელება და დ) ანაზღაურების სისტემა. 2018 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა საჯარო მოხელის შეფასებისა და ანაზღაურების სისტემა, თუმცა გარდამავალი პერიოდი გაგრძელდა 2019 წლის 1 იანვრამდე დახურული კონკურსების ჩატარების სავალდებულო ხასიათისა და კანონის სსიპ-ებზე გავრცელების ნაწილში. ამგვარად, „საჯარო სამსახურის კანონი“ სრულად უნდა ამოქმედდეს 2019 წლის 1 იანვრიდან.

საჯარო სამსახურის რეფორმის გავრცელების არეალი საკმაოდ ფართოა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2017 წლის ანგარიშში გამოქვეყნებული სტატისტიკური ინფორმაციის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სულ დასაქმებულია 9918 საჯარო მოსამსახურე (ყველაზე მაღალი მაჩვენებელია იმერეთის რეგიონში - 1686), რომელთა წილი მთლიანად საჯარო სამსახურის სისტემაში 21%-ს, ხოლო შსს სამინისტროს თანამშრომელთა გამოკლებით 35% შეადგენს.³

საჯარო სამსახურის რეფორმის პრაქტიკაში დანერგვას განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, რადგან ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული საჯარო მოსამსახურეების ჩართულობა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციისა და კანონპროექტის მომზადების პროცესში დაბალი იყო. შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ მოქმედი კანონი ნაკლებად ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არსებულ რეალობასა და მათთვის დამახასიათებელ თავისებურებებს, რამაც კანონის იმპლემენტაციისას, შესაძლოა, გარკვეული სირთულეები გამოიწვიოს.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს ახალი კანონის ძალაში შესვლამდე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში განხორციელდა სხვადასხვა მოსამზადებელი ღონისძიება. როგორებიცაა: ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებული მოსამსახურეების ფუნქციების შეფასება და მათი გადანაწილება პროფესიული საჯარო მოხელეებისათვის განსაზღვრულ იერარქიულ რანგებსა და შრომითი ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ პოზიციებზე; ასევე, მომზადდა ახალი საშტატო ნუსხები და პროფესიული საჯარო მოხელეების დანიშვნის

³ საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2017 წლის ანგარიში. ხელმისაწვდომია: <http://csb.gov.ge/ge/publications>;

(სტატუსის გარდაქმნის შესახებ) აქტები. პროცესის მიმდინარეობისას ადგილობრივ თვითმმართველობებში მერის წარმომადგენლების სტატუსთან დაკავშირებით გამოიკვეთა პრობლემა, რომელიც კანონმდებლობით არ იყო ნათლად მოწესრიგებული. თავდაპირველად, საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციით, მერის წარმომადგენლების გადაყვანა მოხდა შრომით ხელშეკრულებებზე იმის მიუხედავად, რომ მათი უმრავლესობა კონკურსის წესით იყო შერჩეული. თუმცა, მოგვიანებით, საჯარო სამსახურის ბიურომ შეცვალა რეკომენდაცია და მერის წარმომადგენლებს, მათი ფუნქციების შესაბამისად, დაუბრუნდათ პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსი.

კვლევის მიზანი

კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში, კერძოდ, იმერეთის რეგიონის 4 მუნიციპალიტეტში, რომელთა შორისაა: ქალაქ ქუთაისის, წყალტუბოს, ხონისა და სამტრედიის მუნიციპალიტეტი. კვლევა მოიცავს 8 თვიან პერიოდს, 2018 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 აგვისტომდე. კვლევაში წარმოდგენილია მოცემულ პერიოდში მუნიციპალიტეტების მერიასა და საკრებულოში მიმდინარე პროცესები.

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

- პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის შექმნა;
- საჯარო სამსახურში მიღება (ღია და დახურული კონკურსები);
- საჯარო მოხელის შეფასების სისტემა;
- საჯარო მოხელის კარიერის მართვა (გადაყვანა, კარიერული და პროფესიული განვითარება);
- რეორგანიზაცია და მობილობა;
- დისციპლინური წარმოება (გადაცდომის სახეები, წარმოების პროცესი, დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებები);
- სამსახურიდან გათავისუფლება (გათავისუფლების საფუძვლები);
- საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიები (უკანონოდ გათავისუფლების შემთხვევაში სასამართლოში წარდგენილი სარჩელები).

კვლევა შეაფასებს სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებში კანონის ახალი ინსტიტუტების დანერგვის სირთულეებსა და გამოწვევებს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს კანონის იმპლემენტაციის გაუმჯობესების მიზნით.

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის ფარგლებში 2018 წლის 1 აპრილსა და 2018 წლის 3 სექტემბერს მივმართეთ ქალაქ ქუთაისის, წყალტუბოს, ხონის და სამტრედიის მუნიციპალიტეტების მერიასა და საკრებულოს და გამოვითხოვეთ საჯარო ინფორმაცია კვლევის მიზნებით განსაზღვრული საკითხების შესახებ. კვლევის მიმდინარეობისას დამუშავდა და გაანალიზდა მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული სამართლებრივი აქტები (მათ შორის, რეორგანიზაციის, შეფასების ბრძანებები) და სტატისტიკური ინფორმაცია.

კვლევის ფარგლებში გამოთხოვილი და დამუშავებული საჯარო ინფორმაცია ეხებოდა შემდეგ საკითხებს:

ა) 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;

ბ) საჯარო მოხელის შეფასების სისტემა

- საჯარო დაწესებულების მიერ დამტკიცებული შეფასების მეთოდოლოგია;
- შუალედური შეფასების შედეგები; (შეფასების თითოეულ შედეგთან მიმართებით სტატისტიკური ინფორმაცია; ხელმძღვანელ და დაქვემდებარებულ პოზიციებზე მყოფი პირების შეფასებები);

გ) მოხელის კარიერის მართვა

- საჯარო მოხელის გადაყვანა ა) მოხელის ინიციატივით, ბ) დაწესებულების ხელმძღვანელის ინიციატივით და მოხელის თანხმობით;

- საჯარო მოხელის კარიერული გავითარება, კერძოდ შიდა კონკურსების გზით იმავე რანგში მაღალ პოზიციაზე ან მაღალ რანგში გადასვლა;
- საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების მიზნით ჩატარებული ტრენინგების რაოდენობა და შინაარსი, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ მოხელის გადამზადების მიზნით დახარჯული თანხების ოდენობა.

დ) რეორგანიზაცია და მობილობა

- საჯარო დაწესებულების მიერ რეორგანიზაციის დაწყების თაობაზე მიღებული სამართლებრივი აქტები;
- საჯარო დაწესებულების მიერ რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირების შედეგად სამსახურიდან გათავისუფლებულ საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობა (პროფესიული საჯარო მოხელე, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი);
- საჯარო დაწესებულების მიერ რეორგანიზაციის მიმდინარეობისას განხორციელებული მობილობის შედეგები.

ე) დისციპლინური წარმოება

- საჯარო დაწესებულების მიერ ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა;
- დისციპლინური გადაცდომის საფუძვლების სტატისტიკა;
- დისციპლინური წარმოების პროცესი (წერილობითი მოსაზრებების წარდგენისა და ზეპირი მოსმენების ჩატარების სტატისტიკა);
- დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებების გამოყენების სტატისტიკა.

ვ) სამსახურიდან გათავისუფლება და უფლების დაცვის გარანტიები

- 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 ძირითადი მიგნებები

- 2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ 3 თვითმმართველი ერთეულის ორგანოში (ქუთაისის, წყალტუბოსა და სამტრედიის მერია) დაიწყო რეორგანიზაციის პროცესი;
- 2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ დაწყებული რეორგანიზაციის შედეგად, ქუთაისის მერიაში გათავისუფლდა სულ 86 საჯარო მოსამსახურე (67 საჯარო მოხელე, მათგან 35 - შტატების შემცირების და 32 - პირადი განცხადების საფუძველზე, და 19 ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი ხელშეკრულების ვადის გასვლის გამო). წყალტუბოს მერიაში კი გათავისუფლდა 5 საჯარო მოხელე. სამტრედიის მერიაში რეორგანიზაციას საჯარო მოსამსახურეთა სამსახურიდან გათავისუფლება არ გამოუწვევია;
- 2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, ქუთაისის მერიაში 9 სტრუქტურული ერთეულის (სამსახურის) ხელმძღვანელმა დაწერა პირადი განცხადება სამსახურიდან წასვლის თაობაზე, რომელთაგან ქუთაისის მერმა 5 განცხადება დააკმაყოფილა; ხოლო, წყალტუბოს საკრებულოდან პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლდა ერთი მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციაზე გამოცხადდა სულ 39 კონკურსი (33 - ღია, 6 - დახურული;) (ღია კონკურსი: წყალტუბოს მერია - 2, ქუთაისის მერია - 7, წყალტუბოს საკრებულო - 5, ხონის მერია - 2, ხონის საკრებულო - 2, ქუთაისის საკრებულო - 2); (დახურული კონკურსი: წყალტუბოს მერია - 2, ხონის საკრებულო - 1, წყალტუბოს საკრებულო - 1, ქუთაისის საკრებულო - 1, ქუთაისის მერია - 1);
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში მიიღეს სულ 39 პირი, რომელთაგან გამარტივებული კონკურსი ჩატარდა 3 შემთხვევაში, ხოლო 36 პირის შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმება მოხდა კონკურსის გარეშე;

- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, კვლევის სამიზნე 3 მუნიციპალიტეტში (ქუთაისის მერია - 54, ქუთაისის საკრებულო - 3, წყალტუბოს მერია - 42, ხონის მერია - 10) საჯარო მოხელის გადაყვანა განხორციელდა 109 შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით, საჯარო დაწესებულებაში მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესის დროს;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოხელის გადაყვანა არც ერთ შემთხვევაში არ მომხდარა მოხელის ინიციატივით, რაც შესაძლებელია საჯარო დაწესებულების მიერ ღია ან დახურული კონკურსის გამოცხადებამდე;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მოხელის კარიერული განვითარება განხორციელდა 2 მუნიციპალიტეტის ორგანოში, (ქუთაისის მერია - 35, ქუთაისის საკრებულო - 1 და წყალტუბოს საკრებულო - 1) 37 შემთხვევაში. საჯარო მოხელეთა კარიერული განვითარება 28 შემთხვევაში მოხდა იმავე რანგში მაღალ პოზიციაზე, ხოლო 9 შემთხვევაში - ზედა რანგში არსებულ პოზიციებზე;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მხოლოდ ორმა მუნიციპალიტეტის ორგანომ (წყალტუბოს მერია, ხონის მერია) უზრუნველყო საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადება. წყალტუბოს მერიაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს ჩაუტარათ 15 ტრეინინგი, სხვადასხვა მიმართულებებით. ხოლო, ხონის მერიაში 14 საჯარო მოხელემ მიიღო მონაწილეობა პროფესიული გადამზადების პროგრამებში. ხონის მერიამ საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადების მიზნით დახარჯა 1 395 ლარი;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების მცირე ნაწილმა (ხონის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია და საკრებულო) პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი 2017 წლის დეკემბერის ბოლოს და 2018 წლის იანვარის დასაწყისში კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში დაამტკიცა. ქუთაისის საკრებულომ პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესის თაობაზე ბრძანება - 1 თვის (31.01.2018), ხოლო ქუთაისის მერიამ - 3 თვის დაგვიანებით მიიღო (30.03.2018). სამტრედიის მერიამ და საკრებულომ არ მოგვაწოდეს შესაბამისი

ბრძანებები, ამგვარად მათი მიღების თარიღი და შეფასების მეთოდოლოგია კვლევის ფარგლებში არ არის ხელმისაწვდომი;

- 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, ძირითადად არაუმეტეს 5 კომპეტენციისა, რომელსაც შეფასების სხვა მეთოდებთან შედარებით (მიზნებზე ორიენტირებული შეფასება, ფუნქციების შეფასება) სუბიექტურობის მაღალი ხარისხი ახასიათებს;
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ (ქუთაისის საკრებულო, ხონის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია) განსაზღვრა სამი შუალედური შეფასების (მარტი, ივნისი და სექტემბერი) ჩატარების ვალდებულება. ქუთაისის მერიას აქვს მხოლოდ 1 შუალედური შეფასების ჩატარების ვალდებულება, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია იმით, რომ შეფასების პროცესი 3 თვის დაგვიანებით დაიწყო. ხოლო, წყალტუბოს საკრებულოს ბრძანებაში მითითებულია შუალედური შეფასების საჭიროება, თუმცა მათი რაოდენობა არ არის დადგენილი;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში (ქუთაისის საკრებულო, ხონის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია) განხორციელდა საჯარო მოხელეთა ორი შუალედური შეფასება; ქუთაისის მერიაში განხორციელდა ერთი შუალედური შეფასება. ხოლო, სამტრედიის მერიისა და საკრებულოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხელეთა შუალედური შეფასება არ ჩატარებულა.
- 2018 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 მარტის ჩათვლით, წყალტუბოს მერიის, წყალტუბოსა და ქუთაისის საკრებულოების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით პირველი შუალედური შეფასებისას სულ შეფასდა 174 პროფესიული საჯარო მოხელე (150 - დაქვემდებრებულ, 24 კი - ხელმძღვანელ პოზიციაზე); პირველი შუალედური შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასებულ მოხელეთა 94%-მა მიიღო საუკეთესო ან კარგი შეფასება

(საუკეთესო - 44, კარგი - 121, დამაკმაყოფილებელი - 9); (ხელმძღვანელ პოზიციებზე: საუკეთესო - 7; კარგი - 17);

- 2018 წლის 1 აპრილიდან 2018 წლის 31 აგვისტოს ჩათვლით, მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა (გარდა სამტრედიის მერიისა და საკრებულოსი) განახორციელეს 421 პროფესიული საჯარო მოხელის მეორე შუალედური შეფასება (ქუთაისის მერიის შემთხვევაში - პირველი); საჯარო მოხელეთა შუალედური შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასებულ საჯარო მოხელეთა 97%-მა მიიღო საუკეთესო ან კარგი შეფასება. (საუკეთესო შეფასება - 123, კარგი შეფასება - 288, დამაკმაყოფილებელი - 10, არადამაკმაყოფილებელი - 0);
- 2018 წლის 1 აპრილიდან 2018 წლის 31 აგვისტოს ჩათვლით, მეორე შუალედური შეფასების შედეგების მიხედვით, ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებულმა ყველა საჯარო მოხელემ მიიღო საუკეთესო ან კარგი შეფასება (საუკეთესო - 8; კარგი - 21);
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, 4 სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოში (ქუთაისის მერია - 10, წყალტუბოს მერია - 2, სამტრედიის მერია - 2 და საკრებულო - 1, ხონის მერია - 1) ჩატარდა 16 დისციპლინური წარმოება;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში გამოვლენილი დისციპლინური გადაცდომის სახეებია: ა) სამსახურებრივი მოვალეობის განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა (9); ბ) ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების დარღვევა (7). მხოლოდ ერთი შემთხვევა შეფასდა, როგორც მძიმე დისციპლინური გადაცდომა, ქუთაისის მერიის მიერ;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საჯარო მოხელეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა დაეკისრა - 12, ხოლო დისციპლინური წარმოება შეწყდა 4 შემთხვევაში;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში გამოყენებული დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებია: ა) გაფრთხილება (6); ბ) საყვედური (5) და გ) თანამდებობრივი სარგოს 10%-ის დაკავება 3 თვის განმავლობაში (ხონის მერია, 1). დისციპლინური გადაცდომის გამო სამსახურიდან გათავისუფლება არც ერთ შემთხვევაში არ მომხდარა;

- მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა დისციპლინური წარმოებისას 16 შემთხვევიდან 15 შემთხვევაში მოითხოვეს საჯარო მოხელის მიერ წერილობითი ახსნა-განმარტების წარდგენა, ხოლო ზეპირი მოსმენა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში (სამტრედიის საკრებულო) ჩატარდა;
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან სამსახურიდან გათავისუფლდა სულ 176 საჯარო მოსამსახურე (პროფესიული საჯარო მოხელე და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი);
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან გათავისუფლდა 104 პროფესიული საჯარო მოხელე (ქუთაისის მერია - 87, ქუთაისის საკრებულო - 1, წყალტუბოს მერია - 10, წყალტუბოს საკრებულო - 2, ხონის მერია - 0 და საკრებულო - 1; სამტრედიის მერია - 3 და წყალტუბოს საკრებულო - 0);
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, პროფესიულ საჯარო მოხელეთა სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლები იყო: ა) პირადი განცხადება (60); ბ) რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება (42) და გ) გარდაცვალება (2);
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან სამსახურიდან გათავისუფლდა 72 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (ქუთაისის მერია - 44, ქუთაისის საკრებულო -6, წყალტუბოს მერია - 16, წყალტუბოს საკრებულო 1, ხონის მერია - 0, ხონის საკრებულო - 1, სამტრედიის მერია - 4, სამტრედიის საკრებულო - 0);
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების გათავისუფლების საფუძვლები იყო: ა) შრომითი ხელშეკრულების ვადის გასვლა (45); ბ) მხარეთა შეთანხმება (2); გ) პირადი განცხადება (25).
- სამიზნე მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ, გარდა ქუთაისის და წყალტუბოსა მერიისა, არ მოგვაწოდა ინფორმაცია რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისთვის გადახდილი კომპენსაციის ოდენობის თაობაზე.

- ქუთაისის მერიის ინფორმაციით, რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს კომპენსაციის სახით გადაუხადეს 44 600 ლარი. ხოლო, წყალტუბოს მერიის ინფორმაციით, რეორგანიზაციების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს გადაუხადეს 3 თვიანი კომპენსაცია, თუმცა გადახდილი თანხის ზუსტი ოდენობა არ მოუწოდებიათ.
- საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საჯარო მოხელეების მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების ბათილობისა და სამსახურში აღდგენის მოთხოვნით 4 სარჩელი არის წარდგენილი ქუთაისის მუნიციპალიტეტის (3 - ქუთაისის მერია და 1 - ქუთაისის საკრებულო) წინააღმდეგ, რომელთა განხილვა ამ დრომდე მიმდინარეობს. საჯარო მოხელეები ყველა სარჩელში ასაჩივრებენ რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების კანონირებას.
- 2012 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 აგვისტოს ჩათვლით სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს განაცდურისა და კომპენსაციის სახით სულ გადაუხადეს 30 086 ლარი (ქუთაისის მერია - 20 366 ლარი, ხონის მერია - 9720 ლარი). ხონის მერიამ მოცემული თანხა 2 საჯარო მოხელეს გადაუხადა, ხოლო ქუთაისის მერიამ არ მოგვაწოდა ინფორმაცია, თუ რამდენი საჯარო მოხელის სარჩელი დაკმაყოფილდა მის წინააღმდეგ.

1. პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის შექმნა

საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთ მთავარი მიზანია პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნა, რაც მიიღწევა საჯარო დაწესებულებაში პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნით. პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამოუკიდებელი საჯარო სამსახური გულისხმობს, რომ ერთი მხრივ, საჯარო მოსამსახურე თავისუფალია ქვეყანაში მიმდინარე პოლიტიკური პროცესების გავლენისგან და, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ რესურსს არ იყენებს პოლიტიკური პარტიის მიზნებისთვის. გარდა ამისა, მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო დაწესებულებაში ხელმძღვანელი პოლიტიკური

თანამდებობის პირის ცვლილებამ უარყოფით გავლენა არ მოახდინოს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული პროფესიული საჯარო მოხელეების მდგომარეობაზე და არ გამოიწვიოს მათი პოლიტიკური ნიშნით სამსახურიდან გათავისუფლება, საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაციის დაწყების ფორმალური საფუძვლით.

იმის გათვალისწინებით, რომ 2017 წლის 21 ოქტომბერს ჩატარდა ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნები და მუნიციპალიტეტის ორგანოებში ახალი პოლიტიკური თანამდებობის პირები შეირჩნენ (მერი, საკრებულოს დეპუტატები), მნიშვნელოვანია, შევავსოთ, აისახა თუ არა პოლიტიკური ცვლილებები ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოებში დასაქმებულ პროფესიულ საჯარო მოხელეებზე.

კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მოწოდებული ინფორმაციით, *2017 წლის 21 ოქტომბრის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ 3 თვითმმართველი ერთეულის ორგანოში (ქუთაისის, წყალტუბოსა და სამტრედიის მერია) დაიწყო რეორგანიზაციის პროცესი.*

ქუთაისის მერიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით რეორგანიზაციის შედეგად: ა) გაუქმდა კულტურის, სპორტის, განათლების, ძეგლთა დაცვისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამსახური; ბ) გაიყო არქიტექტურისა და ძეგლთა დაცვის სამსახური; გ) დაემატა განყოფილებები და სახელი შეეცვალა ცალკეულ სამსახურებს. *ქუთაისის მერიაში განხორციელებული რეორგანიზაციის შედეგად სამსახურიდან გათავისუფლდა 35 საჯარო მოხელე და 19 შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, ასევე 32-მა საჯარო მოხელემ პირადი განცხადებით დატოვა საჯარო სამსახური.*

სამტრედიის მერიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, რეორგანიზაციის პროცესი შემდეგი მიმართულებებით განხორციელდა: ა) გაუქმდა მერის ერთი მოადგილის შტატი; ბ) მერიის ადმინისტრაციულ სამსახურს გამოეყო აუდიტის ფუნქციები და შეიქმნა აუდიტის სამსახური, რის გამოც საშტატო ნუსხას დაემატა შიდა აუდიტის სამსახურის უფროსის საშტატო ერთეული; გ) მერიის საზოგადოებასთან ურთიერთობის სამსახურს მოაკლდა ერთი საშტატო ერთეული; დ) მერიის ადმინისტრაციული სამსახურის იურიდიულ განყოფილებას დაემატა ერთი საშტატო ერთეული. მოწოდებული ინფორმაციით, *სამტრედიის მუნიციპალიტეტის მერიაში ჩატარებული რეორგანიზაციის შედეგად არც ერთი საჯარო მოხელე და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი არ გათავისუფლებულა.*

სამწუხაროდ, წყალტუბოს მერიამ არ მოგვაწოდა რეორგანიზაციის დაწყების თაობაზე ბრძანება, რის გამოც კვლევის ფარგლებში მისი შინაარსის შეფასება ვერ მოხერხდა. წყალტუბოს მერიამ რეორგანიზაციის საფუძველზე 5 საჯარო მოხელე გაათავისუფლა, ამავე პერიოდში 4-მა საჯარო მოხელემ პირადი განცხადებით დატოვა სამსახური.

საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხარისხის შეფასების კუთხით, განსაკუთრებით შემაშფოთებელია, არჩევნების შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალიტეტის ორგანოებში (ქუთაისის მერია - 5, წყალტუბოს საკრებულო - 1) სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელების მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურის დატოვების შემთხვევები.

ქუთაისის მერის უფლებამოსილების ცნობის შემდეგ, ქუთაისის მერიის 9 პირველადი სტრუქტურული ერთეულის (სამსახურის) ხელმძღვანელმა დაწერა განცხადება სამსახურიდან წასვლის თაობაზე, რომელთაგან ქუთაისის მერმა 5 სამსახურის უფროსის განცხადება დააკმაყოფილა. ასევე, წყალტუბოს საკრებულოში პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლდა საინფორმაციო-ანალიტიკური და საზოგადოებასთან ურთიერთობის მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არის პროფესიული საჯარო მოხელე და არა პოლიტიკური ნიშნით შერჩეული თანამდებობის პირი. შესაბამისად, იგი არ უნდა შეიცვალოს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ცვლილების შედეგად და უნდა სარგებლობდეს პროფესიული საჯარო მოხელისათვის კანონმდებლობით განსაზღვრული დაცვის გარანტიებით.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ 2017 წლის 17 ოქტომბრის გადაწყვეტილებით საქმეზე „მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ,“ იმსჯელა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-60 მუხლის პირველი პუნქტის და მეოთხე პუნქტის (2015 წლის 6 თებერვლის მოქმედი რედაქცია) კონსტიტუციურობის თაობაზე საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველ და მეორე პუნქტთან მიმართებით. გასაჩივრებული ნორმის თანახმად, „გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს გამგებელი/მერი“. შესაბამისად, ახალი მერის უფლებამოსილების დაწყება იწვევდა სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის უფლებამოსილების შეწყვეტას.

საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის გასაჩივრებული რეგულაცია არაკონსტიტუციურად გამოაცხადა. სასამართლომ, უპირველეს ყოვლისა, ერთმანეთისაგან გამიჯნა სახელმწიფო სამსახურში პოლიტიკური და პროფესიული ნიშნით იდენტიფიცირებადი თანამდებობები⁴ და გამგეობის/მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის თანამდებობის არსის, ფუნქციებისა და მიზნების ანალიზის შედეგად დაასკვნა, რომ:

„ამ თანამდებობის (სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის) არსი გულისხმობს არა კონკრეტული პოლიტიკური გუნდისა თუ გამგეობის/მერიის პოლიტიკური შეხედულებებისადმი ერთგულებას, არამედ მისი სტრუქტურული ერთეულის საქმიანობის კანონმდებლობის შესაბამისად გაძღოლას.“⁵

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და დამოუკიდებლობის კუთხით სამიზნე მუნიციპალიტეტებში კვლავ არსებობს მნიშვნელოვანი პრობლემები. უპირველეს ყოვლისა, პოლიტიკური ხელმძღვანელობის შეცვლის შემდეგ საჯარო დაწესებულებაში გამოცხადებული რეორგანიზაცია პროფესიულ საჯარო მოხელეებს შორის არასტაბილურობის განცდას აჩენს და საჯარო სამსახურიდან პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების რისკებს მნიშვნელოვნად ზრდის. გარდა ამისა, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, ზემოაღნიშნულ მუნიციპალიტეტებში სამსახურის უფროსების მიერ სამსახურიდან წასვლის თაობაზე დაწერილი პირადი განცხადებები საფუძვლიან ეჭვს აჩენს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობისა და შესაძლო პოლიტიკური ზეწოლის თაობაზე.

2. საჯარო სამსახურში მიღება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება ახლებურად მოაწესრიგა. საჯარო სამსახურში მიღების წესი დაუკავშირდა პროფესიული საჯარო მოხელის რანგირების სისტემას და თითოეული რანგის თანამდებობისათვის საქართველოს მთავრობის დადგენილებით

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2017 წლის 17 ოქტომბრის #3/5/626 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ.“ 17-26 პარაგრაფი; ხელმისაწვდომია: <http://www.constcourt.ge/ge/legal-acts/judgments/3-5-626-saqartvelos-moqalaxe-oleg-lacabidze-saqartvelos-parlamentis-winaagmded2.page>;

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქე ოლეგ ლაცაბიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“. 39-ე პარაგრაფი.

განისაზღვრა სამსახურში მიღების სპეციალური და დამატებითი მოთხოვნები.⁶ გარდა ამისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა დაადგინა ღია და დახურული კონკურსის ჩატარების წესი, რომლის თანახმად ღია კონკურსი ცხადდება მხოლოდ მეოთხე რანგის, ხოლო დახურული კონკურსი მესამე, მეორე და პირველი რანგის თანამდებობებზე.⁷ თუმცა, დახურული კონკურსების ჩატარების ვალდებულება ძალაში შედის 2019 წლის 1 იანვრიდან. მნიშვნელოვანია, რომ კანონი ითვალისწინებს დახურული კონკურსის გახსნის შესაძლებლობას, თუ საჯარო დაწესებულების მიერ შიდა კონკურსის საფუძველზე ვერ შეირჩა შესაფერისი კანდიდატი და არსებობს საჯარო სამსახურის ბიუროს დასაბუთებული რეკომენდაცია, რომ დახურული კონკურსის საფუძველზე შესაფერისი კანდიდატი ვერ შეირჩევა.⁸

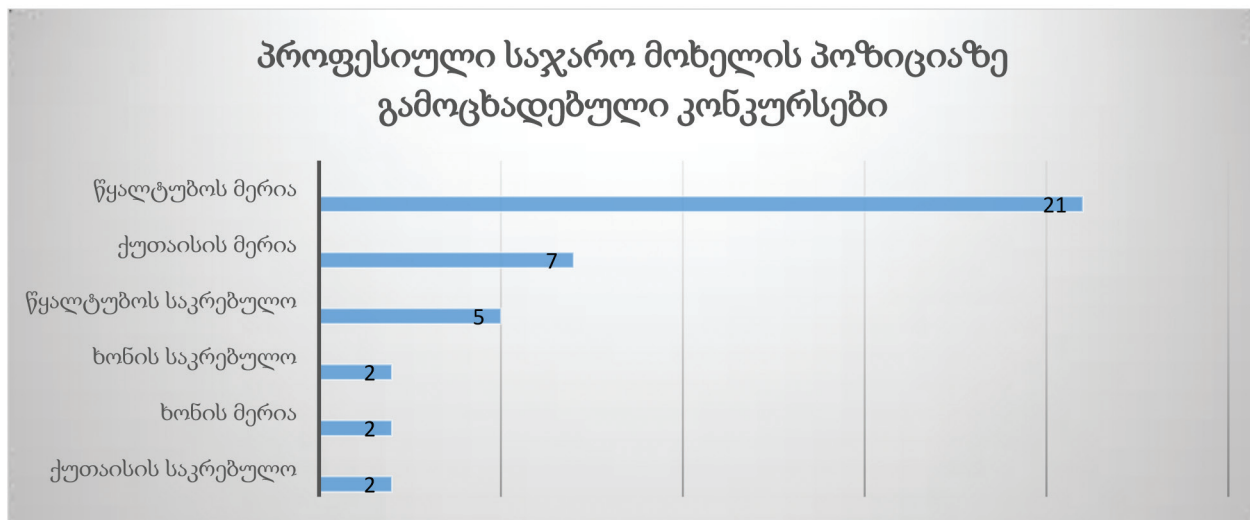
საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, საჯარო დაწესებულებებს უფლება ჰქონდათ გამოეცხადებინათ, როგორც ღია, ასევე დახურული კონკურსი მესამე, მეორე და პირველი რანგის თანამდებობებზე. იმის გათვალისწინებით, რომ ღია კონკურსი საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან კვალიფიციური კადრების მოძიების მეტ შესაძლებლობას იძლევა, 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.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციაზე გამოცხადდა 39 კონკურსი (33 - ღია, 6 - დახურული).

⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 28-ე მუხლი. საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის დადგენილება #218 „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ.“

⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 34-ე მუხლის 1-ლი, მე-2 და მე-3 პუნქტი.

⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.



სამიზნე მუნიციპალიტეტების მიერ დახურული კონკურსების მცირე რაოდენობა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა გარდამავალ პერიოდში ღია კონკურსების გამოცხადების შესაძლებლობა გამოყენეს, რათა განაცხადები საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიეღოთ. იმ მუნიციპალიტეტებში რომელთაც დახურული კონკურსები ჩაატარეს, დახურული კონკურსების გახსნის საჭიროება არ დამდგარა.

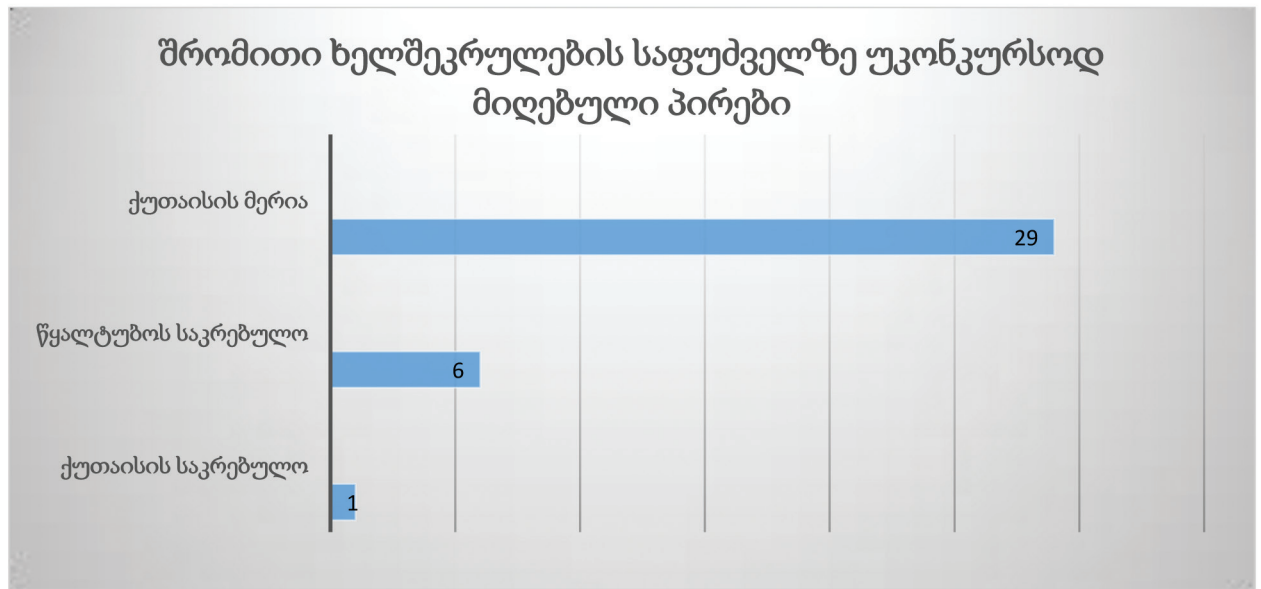


საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ასევე განსხვავებულად მოწესრიგდა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის მიღების წესი და კრიტერიუმები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულებას უფლება აქვს პირი დაასაქმოს შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მხოლოდ დამხმარე და არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად.⁹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის თავდაპირველ ვერსიაში (2015 წლის 27 ოქტომბერი) საჯარო დაწესებულების მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მიღება უნდა მომხდარიყო გამარტივებული კონკურსით, რაც გულისხმობდა მხოლოდ განაცხადების გადარჩევასა და გასაუბრებას. თუმცა, საქართველოს პარლამენტმა 2017 წლის 22 დეკემბერს შეცვალა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მიღების წესი და დაადგინა, რომ „პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისათვის, როგორც წესი, ცხადდება გამარტივებული კონკურსი,“ რითაც გააუქმა საჯარო დაწესებულების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით პირის დასაქმებისათვის კონკურსის ჩატარების ვალდებულება. აღნიშნული ცვლილება არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ კრიტიკულად შეფასდა, როგორც ნეპოტიზმის გაზრდის რისკი საჯარო დაწესებულებებში.¹⁰

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, *სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში მიიღეს სულ 39 პირი, რომელთაგან გამარტივებული კონკურსი ჩატარდა 3 შემთხვევაში, ხოლო 36 პირის დასაქმება მოხდა კონკურსის გარეშე.*

⁹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის „ვ“ პუნქტი.

¹⁰ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის 2017 წლის 18 დეკემბრის ერთობლივი განცხადება; <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-samsakhurshi-piris-shromiti-khelshekrulebit-dasaqmebisatvis-gamartivebuli-sajaro-konkursis-chatarebis-valdebulebis-gauqmeba-miughebelia#sthash.0eW1Sebg.dpbs>;



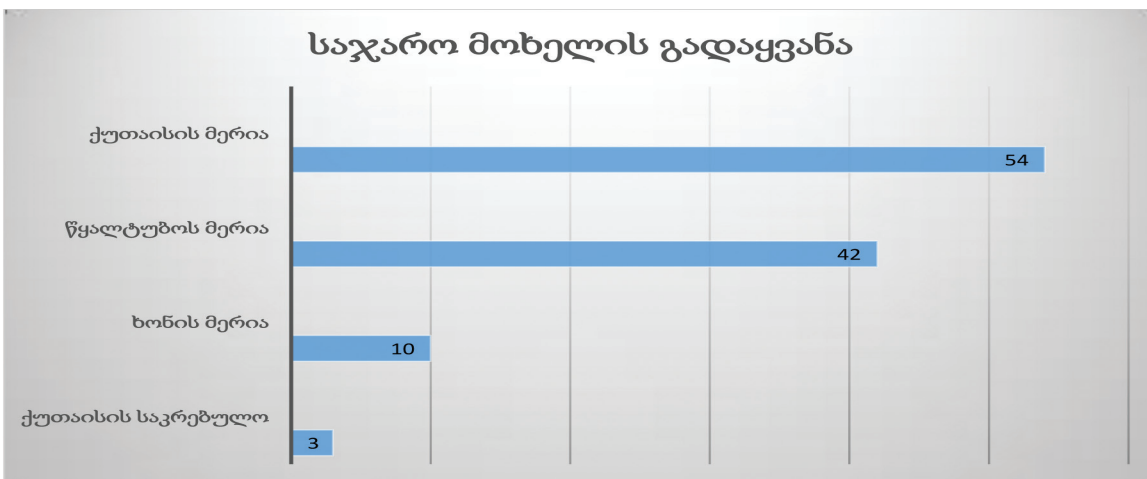
არსებული სტატისტიკა გვიჩვენებს, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით პირების დასაქმება „როგორც წესი“ უკონკურსოდ ხდება, რაც, ერთის მხრივ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში პირის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებისათვის არსებულ გამარტივებულ კონკურსს აზრს უკარგავს და, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვნად ზრდის ნეპოტიზმის რისკებს საჯარო დაწესებულებაში. მნიშვნელოვანია, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მისაღებად, როგორც წესი, გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსი და მათი უკონკურსოდ მიღება მხოლოდ გამოწვევის შემთხვევაში მოხდეს, როდესაც საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებას შეიძლება მნიშვნელოვნად შეეშალოს ხელი.

3. პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის მართვა

პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელია მოხელის კარიერის მართვა. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს მოხელის კარიერის მართვის რამდენიმე მეთოდს, რომელთა შორისაა: ა) მოხელის გადაყვანა; ბ) მოხელის კარიერული განვითარება და გ) მოხელის პროფესიული განვითარება. მოხელის გადაყვანას აქვს ჰორიზონტალური ხასიათი და გულისხმობს მოხელისათვის იმავე იერარქიული რანგისა და თანამდებობის შესაბამისი სხვა ან/და ფუნქციურად მსგავსი

უფლებამოსილებების მინიჭებას იმავე საჯარო დაწესებულებაში ან მის სისტემაში.¹¹ მოხელის გადაყვანა დასაშვებია: ა) მოხელის ინიციატივით; ბ) საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის დასაბუთებული გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე.¹² ხოლო, მოხელის კარიერული განვითარება არის ვერტიკალური ხასიათის და ხდება: ა) ქვედა იერარქიული რანგის თანამდებობიდან ზედა იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადასვლისას; ასევე, ბ) დაბალი თანამდებობიდან იმავე იერარქიული რანგის მაღალ თანამდებობაზე გადასვლისას.¹³ მოხელის კარიერული განვითარება ხორციელდება დახურული კონკურსის საფუძველზე.¹⁴

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, კვლევის სამიზნე 3 მუნიციპალიტეტში (ქუთაისის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია და ხონის მერია) მოხელის გადაყვანა განხორციელდა 109 შემთხვევაში, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებითა და მოხელის თანხმობით, საჯარო დაწესებულებაში მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესის დროს. თუმცა, სამიზნე მუნიციპალიტეტებში მოხელის გადაყვანა არც ერთ შემთხვევაში არ მომხდარა მოხელის ინიციატივით, რაც უნდა განხორციელდეს საჯარო დაწესებულების მიერ ღია ან დახურულ კონკურსის გამოცხადებამდე.¹⁵



მოხელის გადაყვანის მთავარი მიზანია, რომ საჯარო დაწესებულებამ, პირველ რიგში, მის სისტემაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებს მისცეს იმავე რანგში და პოზიციაზე

¹¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 47-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 49-ე მუხლის 1-ლი პუნქტი.

¹⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 49-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

¹⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 48-ე მუხლი.

შესაბამისი ან ფუნქციურად მსგავსი სამუშაოს შესრულების შესაძლებლობა. მოხელის გადაყვანა ასევე, მნიშვნელოვანია, საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების მიერ სხვადასხვა მიმართულებით გამოცდილების მიღების მიზნით. საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამიზნე მუნიციპალიტეტების მიერ აღნიშნული მიზნები, სამწუხაროდ, არც ერთ შემთხვევაში არ ყოფილა მიღწეული და დაწესებულებებმა მოხელის გადაყვანა მხოლოდ რეორგანიზაციის მიზნისათვის გამოიყენეს.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, *მოხელის კარიერული განვითარება განხორციელდა 2 მუნიციპალიტეტის ორგანოებში სულ 37 შემთხვევაში*. (ქუთაისის მერია - 35, ქუთაისის საკრებულო - 1 და წყალტუბოს საკრებულო - 1). ამგვარად, უმეტესად, ქუთაისის მერიაში განხორციელდა საჯარო მოხელეთა კარიერული განვითარება, რაც გულისხმობს, კანონის ძალაში შესვლის გარდამავალ პერიოდში, ღია და დახურული კონკურსების საფუძველზე ქუთაისის მერიაში დასაქმებულ საჯარო მოსამსახურეთა მაღალ პოზიციებზე გადაყვანას.¹⁶ მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ *საჯარო მოხელეთა კარიერული განვითარება 28 შემთხვევაში მოხდა იმავე რანგში მაღალ პოზიციაზე, ხოლო 9 შემთხვევაში - ზედა რანგში*.

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, *საჯარო დაწესებულების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ვალდებულებად განისაზღვრა მოხელის პროფესიული განვითარება*. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, „საჯარო დაწესებულება, საჯარო დაწესებულების მიზნებიდან გამომდინარე, უზრუნველყოფს მოხელის პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამებში მონაწილეობას და ხელს უწყობს მის საჯარო სამსახურის სისტემის გარეთ არსებულ პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობას.“ იმის მიუხედავად, რომ საქართველოს მთავრობას ამ დრომდე არ დაუმტკიცებია დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის თაობაზე“, სადაც გაიწერება საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების სავალდებულო პროგრამები, *ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის გადასახდელების ნაწილში ითვალისწინებს მოხელეთა პროფესიული*

¹⁶ თუმცა, ქუთაისის მერიის მიერ დახურული კონკურსების თაობაზე მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, ქუთაისის მერიამ ღია და დახურული კონკურსები 8 შემთხვევაში გამოაცხადა (იხ. ამავე კვლევის მე-2 თავი, საჯარო სამსახურში მიღება). შესაბამისად, მოწოდებული ინფორმაციები არ არის ერთმანეთთან შესაბამისობაში, რადგან მოხელის კარიერული განვითარება, კანონის გარდამავალ პერიოდში, ღია ან დახურული კონკურსის საფუძველზე შეიძლება მოხდეს. ხოლო, დახურული კონკურსების სავალდებულობის შემოღების შემდეგ, მოხელის კარიერული განვითარება მხოლოდ დახურული კონკურსითაა შესაძლებელი.

გადამზადებისათვის თანხის გამოყოფის შესაძლებლობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის თანახმად, „მუნიციპალიტეტი მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართავს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული **საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 პროცენტს**“.¹⁷ შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აქვთ შესაძლებლობა და შესაბამისი ფინანსები დაგეგმონ საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების ტრენინგები.

საანგარიშო პერიოდში, მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **მხოლოდ ორმა მუნიციპალიტეტმა (წყალტუბოს მერია, ხონის მერია) განახორციელა საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადება. წყალტუბოს მერიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხელეებს ჩაუტარდათ 15 ტრენინგი, სხვადასხვა მიმართულებებით.** ტრენინგის თემატიკა ეხებოდა ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: სახელმწიფო შესყიდვები; ხაზინის ელექტრონულ სისტემაში განხორციელებული ცვლილებები; გენდერული, სოციალური, პროგრამული და სამოქალაქო ბიუჯეტირება; ეკონომიკური ზრდის საკითხები; საჯარო სამსახურის რეფორმა. სამწუხაროდ, წყალტუბოს მერიამ არ მოგვაწოდა აღნიშნული ტრენინგების ჩატარებაზე დახარჯული საბიუჯეტო თანხების ოდენობა. ხოლო, **ხონის მერიის ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში პროფესიული გადამზადების პროგრამები გაიარა 14-მა საჯარო მოხელემ და ამ მიზნით დაიხარჯა 1 395 ლარი.** აღნიშნულ შემთხვევაში, ხონის მერიას არ მოუწოდებია ინფორმაცია პროფესიული პროგრამების შინაარსის თაობაზე და ასევე უცნობია, დახარჯული თანხა ხონის მუნიციპალიტეტის საბიუჯეტო ასიგნებების რა პროცენტულ ოდენობას შეადგენს.

ქუთაისის მერიის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2018 წლის დასაწყისში ჩატარდა ტრენინგსაჭირებათა კვლევა და გამოვლინდა ცალკეული თემები, ასევე საჯარო დაწესებულებების ბიუჯეტიდან გამოიყო კანონით გათვალისწინებული პროცენტული ოდენობა საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადებისათვის. თუმცა, მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, ქუთაისის მერიაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების პროფესიული გადამზადება არ მომხდარა. ამგვარად, სამიზნე მუნიციპალიტეტების უმეტესობის მიერ საჯარო მოხელეთა პროფესიული გადამზადების პროგრამების არარსებობა კრიტიკული ხასიათისაა და მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა

¹⁷ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 101 მუხლის მე-2 პუნქტი.

მაქსიმალურად დაგეგმონ და აითვისონ მოხელეთა პროფესიული გადამზადებისათვის ბიუჯეტით გათვალისწინებული თანხები.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების უმეტესობა პრაქტიკაში არ იყენებს საჯარო მოხელის კარიერის მართვის მეთოდებს და მათი გამოყენების შემთხვევაშიც, სათანადოდ ვერ პასუხობს კანონით განსაზღვრულ მიზნებს. მნიშვნელოვანია, რომ მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა საჯარო მოხელეებს შესაძლებლობა მისცენ აქტიურად ისარგებლონ კარიერის მართვის საშუალებებით და მაქსიმალურად ხელი შეუწყონ მათ პროფესიულ განვითარებას.

4. პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასება

საჯარო სამსახურის რეფორმის მნიშვნელოვანი სიახლეა 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 წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცებული მოხელის შეფასების წესის შესაბამისად“. საქართველოს მთავრობამ შესაბამისი დადგენილება მიიღო 2017 წლის 28 აპრილს, თუმცა პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების სისტემა ამოქმედდა 2018 წლის 1 იანვრიდან. შესაბამისად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, შეფასების პროცესი პირველად მიმდინარეობს და წლის ბოლოს დასრულდება.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს შეფასების პროცესის მინიმალურ სტანდარტს, რაც გულისხმობს, რომ „მოხელის შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებითა და მოხელესთან გასაუბრებით.“¹⁸ 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

¹⁸ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 53-ე მუხლის მე-3 და მე-6 პუნქტი.

უფლებამოსილებას, საქმიანობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, საჯარო დაწესებულებებს 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 აცნობებს მას მოხელეს, ასევე განუმარტავს შეფასების მეთოდს, შეფასების ქულების მინიჭების, საბოლოო შედეგის გამოთვლისა და გასაჩივრების წესს.“¹⁹

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, *სამიზნე მუნიციპალიტეტების მცირე ნაწილმა (ხოხის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია და საკრებულო) პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი 2017 წლის დეკემბერის ბოლოს და 2018 წლის იანვარის დასაწყისში დაამტკიცა, რაც შესაბამისობაშია მთავრობის დადგენილების მოთხოვნებთან. ქუთაისის საკრებულომ პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესის თაობაზე ბრძანება - 1 თვის (31.01.2018), ხოლო ქუთაისის მერიამ - 3 თვის დაგვიანებით მიიღო (30.03.2018).* ხოლო, *სამტრედიის მერიამ და საკრებულომ არ მოგვაწოდეს შესაბამისი ბრძანებები, ამგვარად ჩვენთვის უცნობია მათი მიღების თარიღი და შეფასებისათვის განსაზღვრული მეთოდოლოგია.*

მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ მოწოდებული საჯარო მოხელის შეფასების ბრძანებების ანალიზისას გამოიკვეთა, რომ *შეფასების ბრძანებები სტანდარტული ხასიათისაა და იმეორებს საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციას პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების მეთოდოლოგიისა და წესის თაობაზე.* პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ *ყველა სამიზნე მუნიციპალიტეტი კომპეტენციების შეფასების მეთოდს იყენებს, რომელსაც შეფასების სხვა მეთოდებთან შედარებით (მიზნებზე ორიენტირებული შეფასება, ფუნქციების შეფასება) სუბიექტურობის მაღალი ხარისხი ახასიათებს.* გარდა ამისა, შეფასების ბრძანებებში უმეტესად მითითებულია, რომ *საჯარო მოხელის შეფასება 5 კომპეტენციის მიხედვით ხორციელდება, რომლებიც შეირჩევა საჯარო მოხელის სამუშაო აღწერილობის საფუძველზე* და საჯარო მოხელე შეფასების პერიოდის დაწყებისას გაეცნობა.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მოხელის პროფესიული შეფასება პირველად ხდება საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემაში, საჯარო სამსახურის ბიუროს რეკომენდაციის მიხედვით, სასურველია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა წლიურ შეფასებამდე ასევე მოახდინონ შუალედური (კვარტალური) შეფასებები.

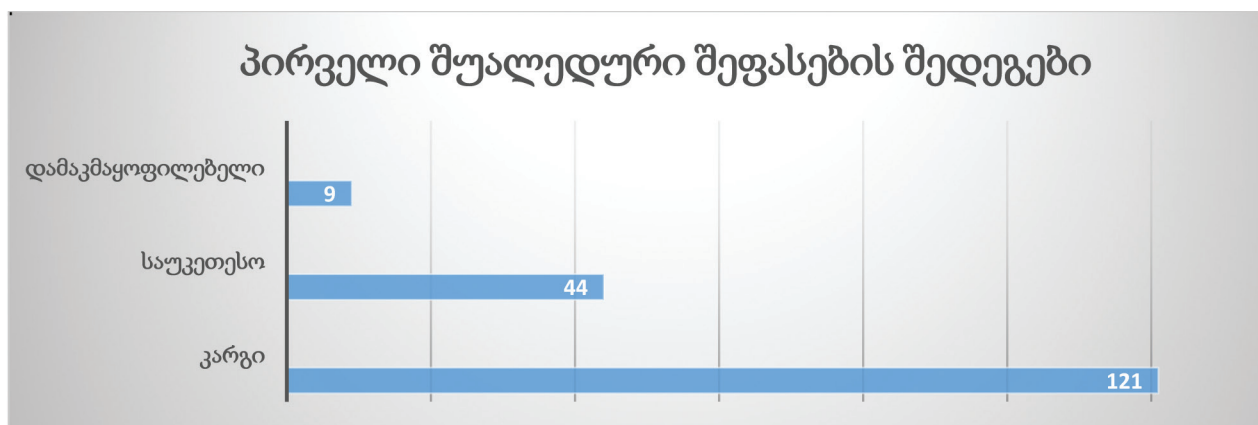
¹⁹ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის #220 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტი.

შესაბამისად, სამიზნე მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ (ქუთაისის საკრებულო, ხონის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია) შეფასების ბრძანებაში დაადგინა სამი შუალედური შეფასების (მარტი, ივნისი და სექტემბერი) ჩატარების ვალდებულება. წყალტუბოს საკრებულოს ბრძანებაში მითითებულია შუალედური შეფასების საჭიროება, თუმცა მათი რაოდენობა არ არის დადგენილი. ხოლო, ქუთაისის მერიას აქვს მხოლოდ 1 შუალედური შეფასების ჩატარების ვალდებულება, რაც სავარაუდოდ გამოწვეულია იმით, რომ შეფასების პროცესი 3 თვის დაგვიანებით დაიწყო.

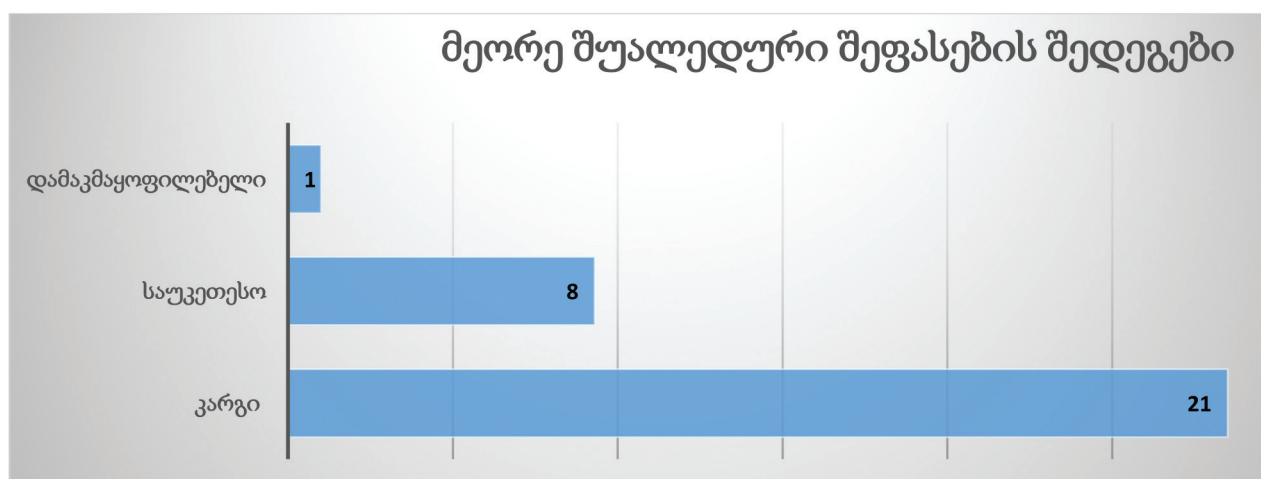
სამიზნე მუნიციპალიტეტების ერთი ნაწილი (ხონის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია და საკრებულო) შეფასებას ახდენს 10 ქულიანი, ხოლო მეორე ნაწილი (ქუთაისის მერია და საკრებულო) - 4 ქულიანი სისტემით. 10 ქულიანი შეფასების სისტემის შემთხვევაში, საუკეთესო შეფასებას ესაჭიროება - 10, კარგ შეფასებას - 8, დამაკმაყოფილებელს - 6 და არადამაკმაყოფილებელს - 4 ქულა. თითოეული კომპეტენცია ფასდება ცალ-ცალკე, ხოლო შეფასების საბოლოო შედეგი მიიღება თითოეული კომპონენტის შეფასების ქულათა საშუალო არითმეტიკულის გამოთვლით.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტების უმრავლესობაში (ქუთაისის საკრებულო, ხონის მერია და საკრებულო, წყალტუბოს მერია) განხორციელდა საჯარო მოხელეთა ორი შუალედური შეფასება; ქუთაისის მერიაში ერთი შუალედური შეფასება. ხოლო, სამტრედიის მერიისა და საკრებულოს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში საჯარო მოხელეთა შუალედური შეფასება არ ჩატარებულა.

2018 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 მარტის ჩათვლით, წყალტუბოს მერიის, წყალტუბოსა და ქუთაისის საკრებულოების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, პირველი შუალედური შეფასებისას სულ შეფასდა 174 პროფესიული საჯარო მოხელე (150 - დაქვემდებრებულ, 24 - ხელმძღვანელ პოზიციაზე); პირველი შუალედური შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასებულ მოხელეთა 94%-მა მიიღო საუკეთესო ან კარგი შეფასება (საუკეთესო - 44, კარგი - 121, დამაკმაყოფილებელი - 9); ხოლო ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებულმა ყველა პირმა მიიღო დადებითი შეფასება (საუკეთესო - 7; კარგი - 17).



2018 წლის 1 აპრილიდან 2018 წლის 31 აგვისტოს ჩათვლით, მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა (გარდა სამტრედიის მერიისა და საკრებულოსი) განახორციელეს 421 პროფესიული საჯარო მოხელის მეორე შუალედური შეფასება (ქუთაისის მერიის შემთხვევაში - პირველი); საჯარო მოხელეთა მეორე შუალედური შეფასების შედეგების მიხედვით, შეფასებულ საჯარო მოხელეთა 97%-მა მიიღო საუკეთესო ან კარგი შეფასება. არც ერთ საჯარო მოხელეს არ მიუღია არადამაკმაყოფილებელი შეფასება.



ხოლო, მეორე შუალედური შეფასებისას, ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებულმა ყველა საჯარო მოხელემ მიიღო საუკეთესო (8) ან კარგი (21) შეფასება.

შეფასების შედეგების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა ვერ უზრუნველყვეს საჯარო მოხელეთა საქმიანობის შეფასების შედეგების გონივრული და პროპორციული გადანაწილება. მუნიციპალიტეტის ორგანოების უმრავლესობამ შეფასებულ საჯარო მოხელეთა მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი დადებითად შეაფასეს, რაც ობიექტური სურათის დანახვის შესაძლებლობას არ იძლევა. იმის გათვალისწინებით,

რომ წლიურ შეფასებამდე, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს კიდევ აქვთ შუალედური შეფასებები ჩასატარებელი, სასურველია, რომ საბოლოო შედეგები მეტად დაბალანსებული იყოს.

ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) რეკომენდაციების თანახმად,²⁰ მნიშვნელოვანია, რომ შეფასების შედეგები ასახავდეს საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების საქმიანობის რეალურ სურათს და პროპორციულად გადანაწილდეს შეფასების შედეგების შკალაზე. რასაკვირველია, არ არსებობს ერთიანი ფორმულა, რომელიც განსაზღვრავდა პროპორციულობის მაჩვენებელს, თუმცა OECD-ის მიერ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ შეფასების შედეგების გონივრული გადანაწილება შესაძლებელია გარკვეულ წესს დაექვემდებაროს. რეკომენდაციების თანახმად, საუკეთესო შეფასების მქონე საჯარო მოხელეთა რაოდენობა სასურველია საჯარო დაწესებულებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების 10-15 პროცენტს არ აღემატებოდეს. კარგი და დამაკმაყოფილებელი შეფასების შედეგი სასურველია გადანაწილდეს საჯარო მოხელეთა ძირითად ნაწილზე (70%), ხოლო არადამაკმაყოფილებელი შეფასება შესაძლებელია ასევე დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა არაუმეტეს 10%-მა მიიღოს.

წლიური შეფასების შედეგების მაქსიმალურად ობიექტური ხასიათი მნიშვნელოვანია, რადგან საჯარო დაწესებულებებმა შეფასების შედეგების საფუძველზე უნდა განახორციელონ ისეთი ღონისძიებები, როგორიცაა: საჯარო მოხელის წახალისება, პროფესიული გადამზადება და ა.შ. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულება მაქსიმალურად უნდა ეცადოს საჯარო მოხელეთა საქმიანობის შეფასების შედეგების ობიექტურ და პროპორციულ გადანაწილებას, რათა თავიდან აირიდოს საჯარო მოხელეთა შორის უკმაყოფილება და უსამართლობის განცდა.

5. დისციპლინური პასუხისმგებლობა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით მნიშვნელოვნად დაიხვეწა დისციპლინური პასუხისმგებლობის მარეგულირებელი ნორმები და მის მოწესრიგებას კანონის ცალკე თავი დაეთმო.²¹ კანონის თანახმად, ძირითად

²⁰ 2 Parrado, Salvador: Civil service professionalization in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, OECD (SIGMA), November, 2014, 68. ხელმისაწვდომია: <http://www.sigmaweb.org/publications/ParradoDiezS-CS-Professionalisation-Nov2014.pdf>;

²¹ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, თავი X.

სიახლეებია: ა) მსუბუქი და მძიმე დისციპლინური გადაცდომების გამიჯვნა და განსაზღვრება; ბ) დისციპლინური წარმოების პროცესის დეტალური მოწესრიგება და მოხელის უფლებრივი დაცვის გარანტიების გაზრდა, მათ შორის: წარმომადგენლის ან ადვოკატის ჩართვა; წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის აუცილებლობა; ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულება იმ შემთხვევაში, თუ ხდება მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება; გ) დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიებების სახეების შემცირება; დ) დისციპლინური ზემოქმედების ღონისძიების შერჩევისას გასათვალისწინებელი გარემოებების განსაზღვრა და ა.შ.

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, 4 სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოში (ქუთაისის მერია, წყალტუბოს მერია, სამტრედიის მერია და საკრებულო, ხონის მერია) ჩატარდა 16 დისციპლინური წარმოება.

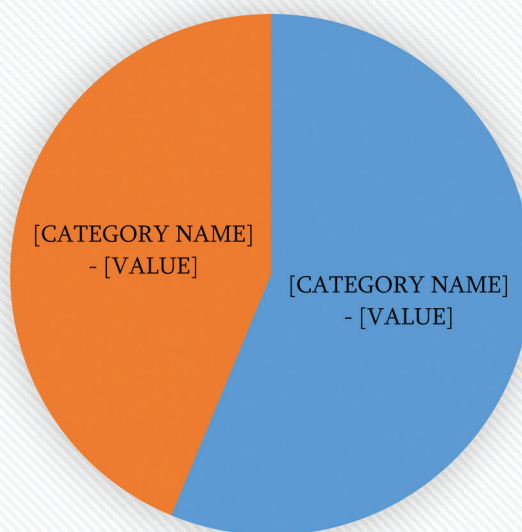
მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ ჩატარებული დისციპლინური წარმოებების რაოდენობა შემდეგნაირად გადანაწილდა:



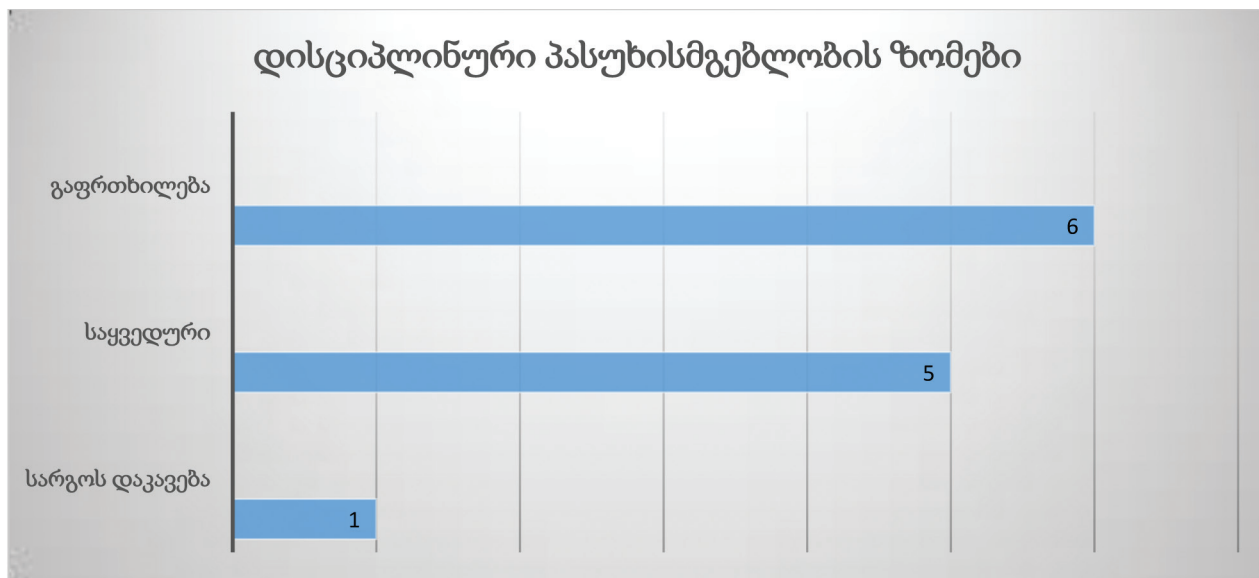
ზემოაღნიშნული მუნიციპალიტეტების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, დისციპლინური წარმოება *ხელმძღვანელ პოზიციაზე დასაქმებული საჯარო მოხელის მიმართ - 3, ხოლო დაქვემდებარებულ პოზიციაზე მყოფი საჯარო მოხელის მიმართ - 13 შემთხვევაში დაიწყო.*

კვლევის თანახმად გამოიკვეთა, რომ დისციპლინური გადაცდომის სახეებს ძირითადად წარმოადგენდა ა) სამსახურებრივი მოვალეობის განზრახ ან გაუფრთხილებლობით შეუსრულებლობა და ბ) ეთიკის ნორმების, ქცევის ზოგადი წესების (მათ შორის შინაგანაწესით დადგენილი მოთხოვნების) დარღვევა. გადაცდომებიდან, მხოლოდ ერთი შემთხვევა შეფასდა, როგორც მძიმე დისციპლინური გადაცდომა, ქუთაისის მერიის მიერ.

დისციპლინური გადაცდომის სახეები



მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, *საჯარო მოხელეს დისციპლინური პასუხისმგებლობა დაეკისრა - 12, ხოლო დისციპლინური წარმოება შეწყდა 4 შემთხვევაში*. დადებითად უნდა შეფასდეს, რომ მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა ძირითადად გამოიყენეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის მსუბუქი ზომები, როგორცაა გაფრთხილება და საყვედური; მხოლოდ ერთ შემთხვევაში, ხონის მერიამ გამოიყენა თანამდებობრივი სარგოს 10%-ის დაკავება 3 თვის განმავლობაში. ხოლო, სამსახურიდან გათავისუფლება არც ერთ შემთხვევაში არ მომხდარა.



დისციპლინური წარმოების პროცესის შეფასებისას გამოიკვეთა, რომ **ზემოაღნიშნული მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა 16 შემთხვევიდან 15 შემთხვევაში მოითხოვეს საჯარო მოხელის მიერ წერილობითი მოსაზრებების წარმოდგენა, ხოლო ზეპირი მოსმენა მხოლოდ ერთ შემთხვევაში ჩატარდა (სამტრედიის საკრებულო).** გარდა ამისა, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა მიუთითეს, რომ საჯარო მოხელეს არც ერთ შემთხვევაში არ უსარგებლია წარმომადგენლის ან ადვოკატის დახმარებით დისციპლინური წარმოების პროცესში.

შესაბამისად, მოწოდებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ **კანონმდებლობით გათვალისწინებული დამატებითი პროცედურული გარანტიები, მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ დისციპლინური წარმოების პრაქტიკაში არ არის აქტიურად დანერგილი და გამოყენებული.** აღსანიშნავია, რომ დისციპლინური წარმოებისას საჯარო მოხელის მიერ მხოლოდ წერილობითი მოსაზრების წარდგენა არ არის საკმარისი და ვერ უზრუნველყოფს მისი უფლებების სათანადო დაცვას. იმის მიუხედავად, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი ზეპირი მოსმენის ჩატარების ვალდებულებას მხოლოდ მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლებისას ითვალისწინებს, **სასურველია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა საკითხის სიღრმისეულად გამოკვლევის მიზნით ზეპირი მოსმენის ჩატარება სხვა შემთხვევებშიც უზრუნველყონ. განსაკუთრებით, როდესაც სახეზეა მძიმე დისციპლინური გადაცდომა.** შესაბამისად, მიგვაჩნია, რომ **დისციპლინური წარმოების პროცესის სრულყოფილად წარმართვისათვის, ქუთაისის მერიას სულ**

მცირე ერთ შემთხვევაში (მძიმე დისციპლინური გადაცდომა) მაინც უნდა ჩაეტარებინა ზეპირი მოსმენა.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ორგანოებს დისციპლინური წარმოების პროცესისას საჯარო მოხელე არც ერთ შემთხვევაში არ ჩამოუშორებიათ სამსახურებრივი მოვალიების შესრულებისთვის და ასევე, არც ერთ მოხელეს არ მოხსნია ვადაზე ადრე დისციპლინური პასუხისმგებლობა.

6. სამსახურიდან გათავისუფლება და უფლების დაცვის გარანტიები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით განისაზღვრა საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო და დისკრეციული საფუძვლები,²² ასევე გაიზარდა მისი უფლების დაცვის გარანტიები.²³ კანონის მნიშვნელოვანი სიახლეებია რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირებისას მობილობის მექანიზმის შემოღება²⁴ და საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურიდან წასვლის თაობაზე პირადი განცხადების წარდგენიდან 14 დღის განმავლობაში უკან გამოთხოვის შესაძლებლობა.²⁵ აღნიშნული გარანტიის შექმნის საფუძველი გახდა წლების განმავლობაში საჯარო სამსახურის სისტემაში პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულთა კრიტიკულად მაღალი რაოდენობა, რაც აჩენდა საფუძლიან ეჭვს საჯარო მოხელეთა ნების ნამდვილობის შესახებ.

საჯარო მოხელის უფლების დაცვის გარანტიის გაზრდა გამოიხატა უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელისათვის მთლიანად საჯარო სამსახურის სისტემაში დასაქმების ადგილის მოძიებასა და შეთავაზებაში, თუ უშუალოდ მის საჯარო დაწესებულებაში სამსახურში აღდგენა შეუძლებელია.²⁶ გარდა ამისა, კანონით შეიქმნა საჯარო მოხელეთა რეზერვი, სადაც ჩარიცხულ საჯარო მოხელეს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს დახურულ კონკურსებში, 2 წლის განმავლობაში.²⁷

საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის გათავისუფლების საფუძვლები და წესი, ასევე უფლების დაცვის გარანტიები წესრიგდება საქართველოს შრომის კოდექსისა და სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობის შესაბამისად.

²² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 107-ე და 108-ე მუხლები.

²³ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 118-ე მუხლი.

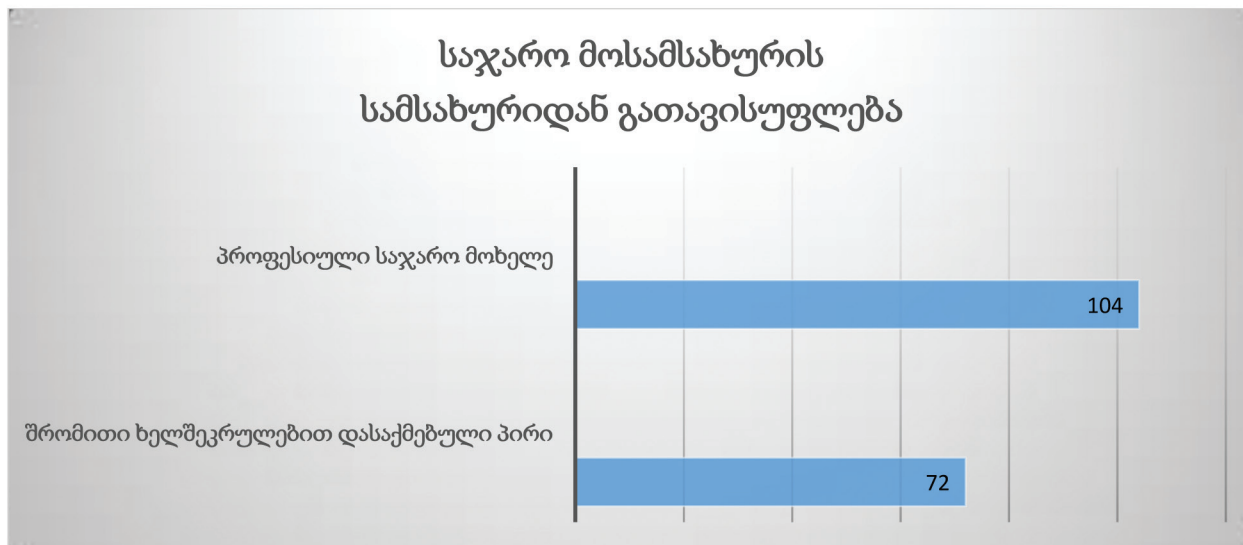
²⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 52-ე მუხლი.

²⁵ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 109-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

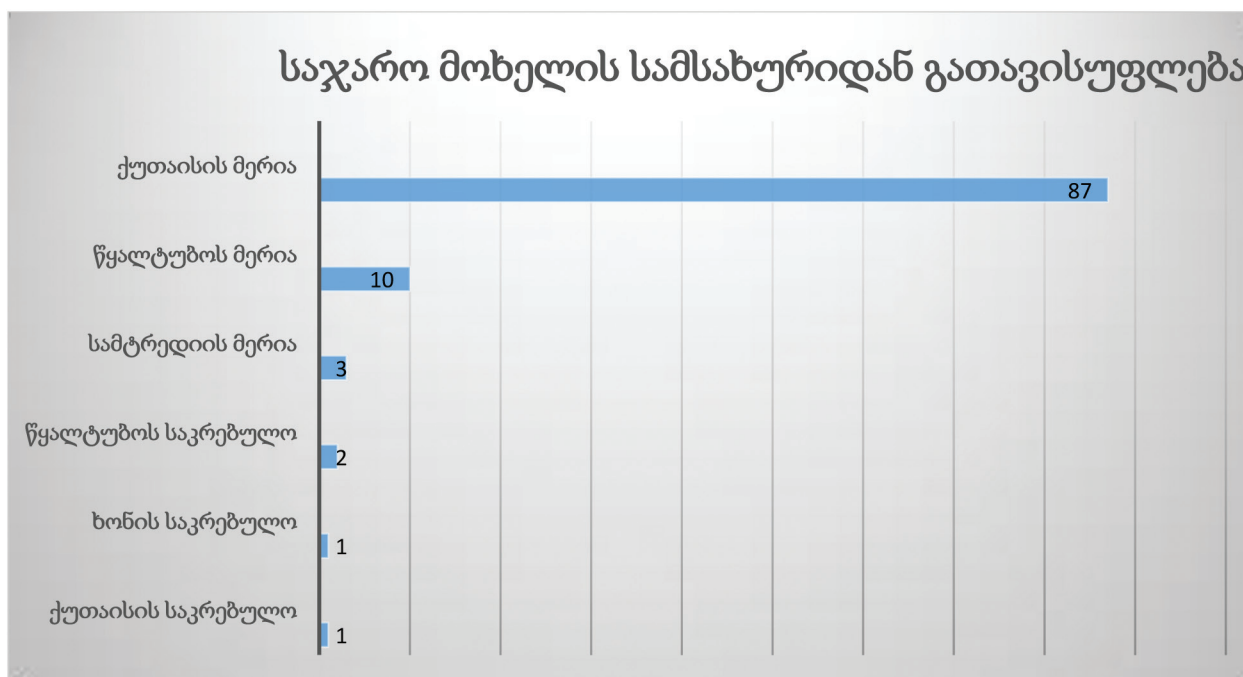
²⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 118-ე მუხლი.

²⁷ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 105-ე მუხლი.

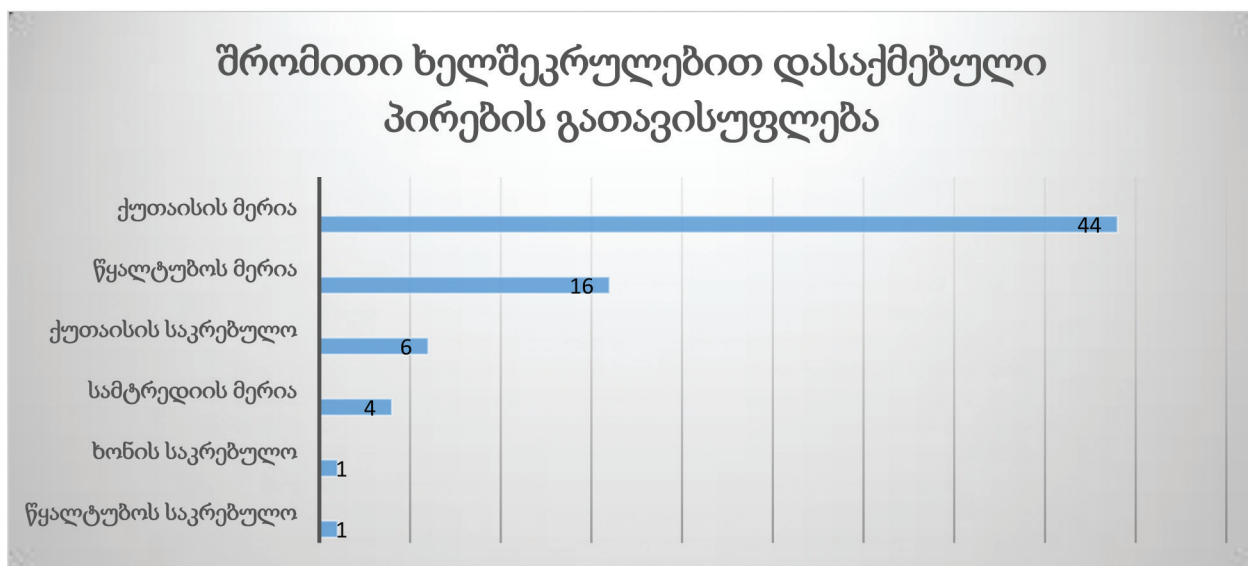
მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამიზნე მუნიციპალიტეტებში საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში სულ გათავისუფლდა 176 საჯარო მოსამსახურე.



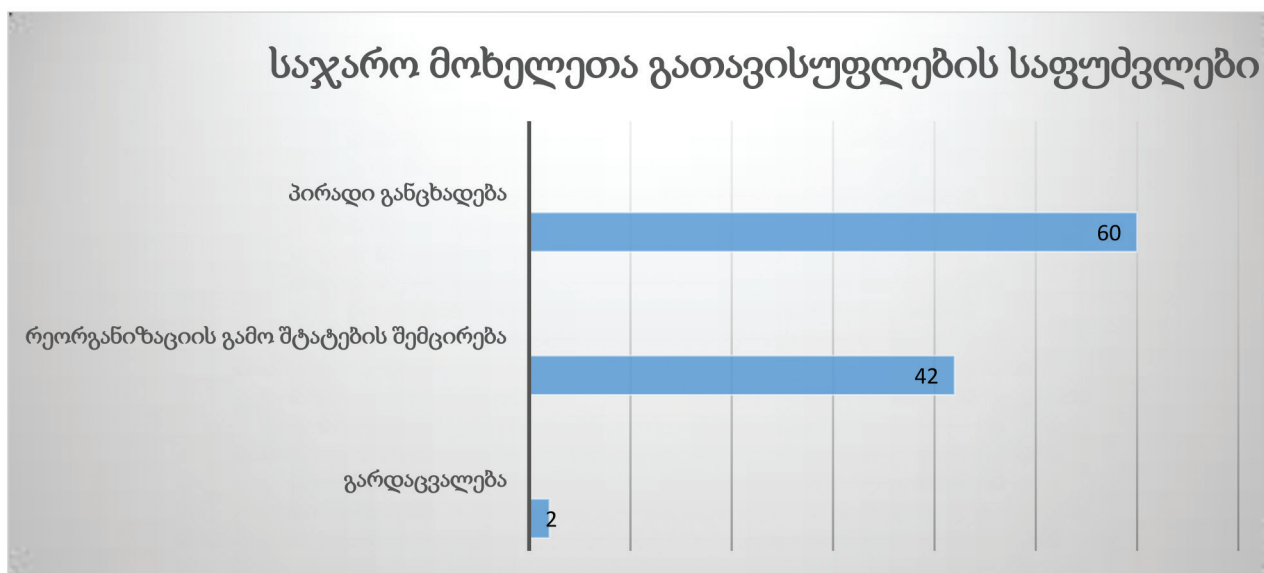
საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების სტატისტიკა მუნიციპალიტეტების მიხედვით შემდეგნაირია:



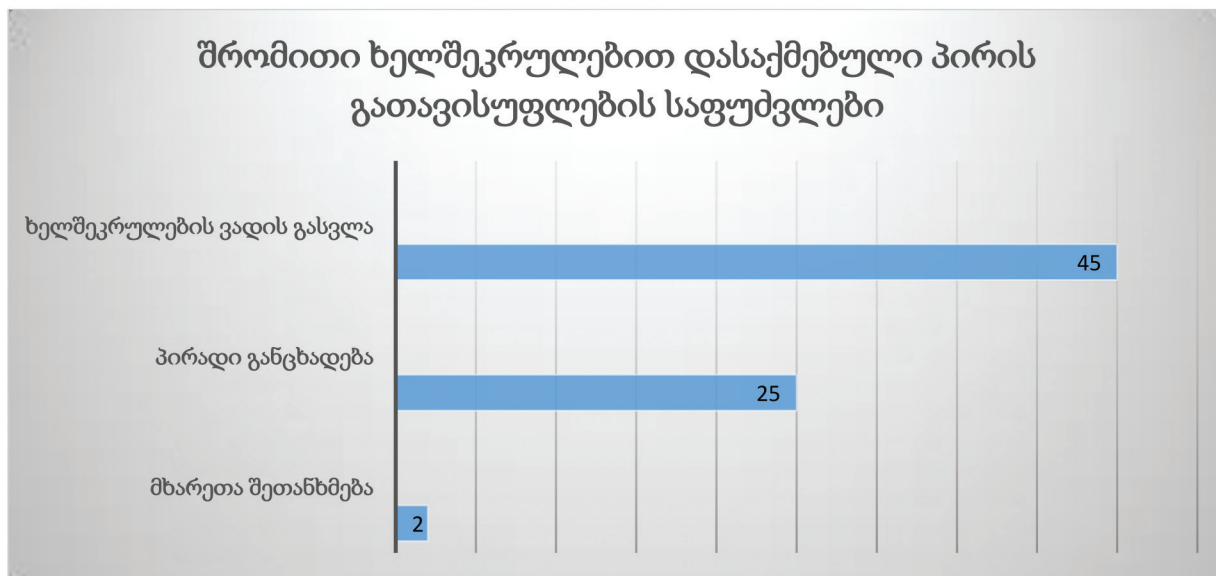
ხოლო, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა სამსახურიდან გათავისუფლების რაოდენობა შემდეგნაირია:



კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების საფუძვლები იყო: ა) პირადი განცხადება; ბ) რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება და გ) გარდაცვალება.



მოწოდებული ინფორმაციით, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების გათავისუფლების საფუძვლები იყო: ა) შრომითი ხელშეკრულების ვადის გასვლა, ბ) მხარეთა შეთანხმება, გ) პირადი განცხადება.



მონიტორინგის პერიოდში საჯარო მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების რიცხვი კრიტიკულად მაღალია (85) და მისი წილი გათავისუფლების საფუძვლების საერთო ოდენობაში (176) 48%-ს შეადგენს და გათავისუფლების საფუძვლებს შორის პირველ ადგილს იკავებს. შესაბამისად, ცხადია, რომ სამიზნე მუნიციპალიტეტებში პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულთა დიდი რაოდენობა კვლავ აჩენს საფუძლიან ეჭვს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობის შესახებ. გარდა ამისა, მოწოდებული ინფორმაციით, რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების შედეგად გათავისუფლებული მოხელეების მობილობის წესით დასაქმება ვერ მოხერხდა და ისინი ჩაირიცხნენ რეზერვში, რაც მუნიციპალიტეტის დონეზე მობილობის ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეზე მეტყველებს.

სამიზნე მუნიციპალიტეტების უმრავლესობამ, გარდა ქუთაისის და წყალტუბოს მერიისა, არ მოგვაწოდა ინფორმაცია რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის გადახდილი კომპენსაციის ოდენობის თაობაზე. ქუთაისის მერიის ინფორმაციით,

რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს კომპენსაციის სახით გადაუხადეს 44 600 ლარი. ხოლო, წყალტუბოს მერიის ინფორმაციით, რეორგანიზაციების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს გადაუხადეს 3 თვიანი კომპენსაცია, თუმცა გადახდილი თანხის ზუსტი ოდენობა არ მოუწოდებიათ.

საანგარიშო პერიოდში, საჯარო მოხელეების მიერ სამსახურიდან გათავისუფლების ბრძანების ბათილობისა და სამსახურში აღდგენის მოთხოვნით 4 სარჩელი არის წარდგენილი ქუთაისის მუნიციპალიტეტის (3 - ქუთაისის მერია და 1 - ქუთაისის საკრებულო) წინააღმდეგ, რომელთა განხილვა ამ დრომდე მიმდინარეობს. მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ ოთხივე შემთხვევაში საჯარო მოხელეები ასაჩივრებენ რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების კანონირებას.

გარდა ამისა, მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **2012 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 აგვისტოს ჩათვლით სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებს განაცდურისა და კომპენსაციის სახით სულ გადაუხადეს 30 086 ლარი (ქუთაისის მერია - 20 366 ლარი, ხონის მერია - 9720 ლარი).** ხონის მერიამ აღნიშნული თანხა 2 საჯარო მოხელეს გადაუხადა, ხოლო ქუთაისის მერიამ არ მოგვარდა ინფორმაცია, თუ რამდენი საჯარო მოხელის სარჩელი დაკმაყოფილდა მის წინააღმდეგ.

დასკვნა და რეკომენდაციები

საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, კვლევის სამიზნე მუნიციპალიტეტებიდან მიღებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმის იმპლემენტაციის პროცესი აღნიშნული მუნიციპალიტეტების ორგანოებში ხარვეზებით მიმდინარეობს და საჭიროებს გაუმჯობესებას.

კვლევის შედეგად გამოვლინდა შემდეგი პრობლემური საკითხები:

- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და საჯარო სამსახურის დამოუკიდებლობის პრობლემები, რაც გამოიხატა, ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების ნაწილში რეორგანიზაციის გამოცხადებასა და სტრუქტურული ერთეულების ხელმძღვანელების მიერ სამსახურიდან წასვლის თაობაზე პირადი განცხადებების დაწერაში;

- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირების „როგორც წესი“ უკონკურსოდ დასაქმება, რაც ერთის მხრივ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში პირის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებისათვის არსებულ გამარტივებულ კონკურსს აზრს უკარგავს და, მეორე მხრივ, მნიშვნელოვნად ზრდის ნეპოტიზმის რისკებს;
- ✓ საჯარო მოხელის გადაყვანის, როგორც კარიერის მართვის ერთ-ერთი ინსტრუმენტის, მხოლოდ რეორგანიზაციის პროცესში გამოყენება მაშინ, როდესაც მოხელის გადაყვანის მთავარი მიზანია, რომ საჯარო მოხელეს მიეცეს შესაძლებლობა ამავე დაწესებულებაში იმავე რანგსა და პოზიციაზე განსხვავებული მიმართულებით დასაქმდეს და მიიღოს შესაბამისი გამოცდილება;
- ✓ საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების შემთხვევების სიმცირე, რაც შესაძლებლობას მისცემს საჯარო მოხელეს შიდა კონკურსების გზით გადავიდეს მაღალ პოზიციაზე იმავე ან ზედა რანგში;
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოების ნაწილის მიერ საჯარო მოხელეთა შეფასების წესისა და მეთოდოლოგიის თაობაზე ბრძანებების დაგვიანებით მიღება, ასევე ორგანოების ნაწილის მიერ შუალედური შეფასებების ჩაუტარებლობა.
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ საჯარო მოხელეთა საქმიანობის შეფასების შედეგების არაპროპორციული გადანაწილება. მუნიციპალიტეტის ორგანოების მიერ დადებითად შეფასებული საჯარო მოხელეების მაღალი პროცენტული მაჩვენებელი მოხელეთა მიერ შესრულებული საქმიანობის ხარისხის თვალსაზრისით ობიექტური სურათის დანახვის შესაძლებლობას არ იძლევა.
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების მიერ დისციპლინური წარმოების პროცესში საჯარო მოხელისათვის კანონმდებლობით გათვალისწინებული პროცედურული გარანტიების აქტიურად დანერგვისა და გამოყენების სირთულე (მაგ., ზეპირი მოსმენა);

- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებში რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების შედეგად გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების მობილობის წესით დასაქმების შეუძლებლობა, რაც მუნიციპალიტეტის დონეზე მობილობის ინსტიტუტის პრაქტიკაში დანერგვის სირთულეზე მეტყველებს;
- ✓ სანიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებში საჯარო მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირების მიერ პირადი განცხადების საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლების რიცხვი კრიტიკულად მაღალია (85) და მისი წილი გათავისუფლების საფუძველების საერთო ოდენობაში (176) 48%-ს შეადგენს, რაც აჩენს საფუძლიან ეჭვს საჯარო მოსამსახურეების მიერ სამსახურიდან წასვლის შესახებ გამოხატული ნების ნამდვილობის შესახებ;

კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, წარმოგიდგენთ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- ✓ ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ, მუნიციპალიტეტის ორგანოების ახალმა პოლიტიკურმა თანამდებობის პირებმა თავი შეიკავონ საჯარო დაწესებულებაში რეორგანიზაციის დაწყების, ასევე, რეორგანიზაციების შედეგად საჯარო მოსამსახურეთა, მათ შორის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელების გათავისუფლებისგან;
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მისაღებად, როგორც წესი, გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსი და უკონკურსოდ მიღება დაუშვან მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, როდესაც საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირება შეიძლება მნიშვნელოვნად შეფერხდეს;
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა პრაქტიკაში აქტიურად დანერგონ პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის განვითარების მექანიზმები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული მიზნების მისაღწევად;

- ✓ 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;
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტის ორგანოებმა დისციპლინური წარმოების პროცესში მაქსიმალურად დანერგონ მოხელის უფლებრივი დაცვის გარანტიები; სასურველია, რომ საჯარო დაწესებულებებმა საკითხის სიღრმისეულად გამოკვლევის მიზნით ჩაატარონ ზეპირი მოსმენა, განსაკუთრებით მძიმე დისციპლინური გადაცდომის არსებობის შემთხვევაში;
- ✓ სამიზნე მუნიციპალიტეტების ორგანოებმა ხელი შეუწყონ რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირების შედეგად გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა მობილობის წესით დასაქმებას;
- ✓ საჯარო დაწესებულებებმა გადადგან აქტიური ნაბიჯები პირადი განცხადების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რიცხვის შესამცირებლად.

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

ს ა რ ჩ ე ვ ი

1. შესავალი	3
2. კვლევის მიზანი	5
3. კვლევის მეთოდოლოგია	6
4. კვლევის ძირითადი მიგნებები	8
5. პოლიტიკურად ნეიტრალური და დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის შექმნა	13
6. საჯარო სამსახურში მიღება	16
7. პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის მართვა	20
8. პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასება	24
9. დისციპლინური პასუხისმგებლობა	28
10. სამსახურიდან გათავისუფლება და უფლების დაცვის გარანტიები	32
11. დასკვნა და რეკომენდაციები	36