

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობის შეფასება სამინისტროებსა და
სახელმწიფო მინისტრის აპარატში

(2018 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 დეკემბრამდე)

კვლევის ავტორი:

ნინო ცუხიშვილი

2019 წელი, თბილისი

შესავალი

2015 წლის 27 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონი, რომელიც ნაწილობრივ ძალაში შევიდა 2017 წლის 1 ივლისს. მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ 2017 წლის 1 ივლისიდან 2018 წლის 1 იანვრამდე განისაზღვრა გარდამავალი პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც არ ამოქმედდა ისეთი ინსტიტუტები, როგორცაა: 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 არასავალდებულო ხასიათისა და კანონის სსიპ-ებზე გავრცელების ნაწილში. ამგვარად, „საჯარო სამსახურის კანონი“ სრულად უნდა ამოქმედდეს 2019 წლის 1 იანვრიდან.

კვლევის მიზანია სამინისტროებში საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობის მონიტორინგი და შეფასება. კვლევა მოიცავს ერთწლიან პერიოდს, 2018 წლის 1 იანვრიდან 2018 წლის 31 დეკემბრის ჩათვლით. კვლევის ფარგლებში, ყველა სამინისტროსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატიდან გამოვითხოვეთ საჯარო ინფორმაცია რეფორმის მიმდინარეობის პროცესის თაობაზე. *საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ და ფინანსთა სამინისტრომ არ მოგვაწოდა მოთხოვნილი საჯარო ინფორმაცია.*

წინამდებარე კვლევა აანალიზებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ისეთი ახალი ინსტიტუტების პრაქტიკაში დანერგვას, როგორცაა:

ა) საჯარო სამსახურში მიღება (ღია, დახურული და გამარტივებული კონკურსი, ასევე პირის უკონკურსოდ მიღება შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე);

ბ) პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების სისტემა (შეფასების წესისა და მეთოდოლოგიის დამტკიცება, შუალედური შეფასება, შეფასების შედეგები, შეფასების შედეგების საფუძველზე გაცემული ფულადი ჯილდოს ოდენობა);

გ) საჯარო დაწესებულების მიერ რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების რაოდენობა და მათი მობილობის წესით დასაქმების მაჩვენებელი, როგორც იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში, ასევე სხვა საჯარო დაწესებულებებში.

დ)საჯარო დაწესებულების მიერ რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეებისათვის გადახდილი კომპენსაციის ოდენობა;

მიღებული საჯარო ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე, კვლევა შეაფასებს სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრის აპარატში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმპლემენტაციის სირთულეებსა და გამოწვევებს და წარმოადგენს რეკომენდაციებს არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით.

ფაქტობრივი ინფორმაცია

- 2018 წლის განმავლობაში, სამინისტროების მიერ პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციაზე გამოცხადდა 228 კონკურსი (ღია-161, დახურული -67).
- 2018 წლის განმავლობაში, სამინისტროებმა შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში მიიღეს სულ 197 პირი, რომელთაგან გამარტივებული კონკურსი ჩატარდა 67 შემთხვევაში, ხოლო 130 პირის დასაქმება მოხდა კონკურსის გარეშე.
- 2018 წლის განმავლობაში, შრომითი ხელშეკრულებით კონკურსის გარეშე დასაქმებული პირებიდან, დამხმარე ფუნქციების შესასრულებლად მიღებული იყო - 75, ხოლო არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად - 55 პირი.
- სამინისტროების მცირე ნაწილმა (ოკუპირებული ტერიტორიიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) შეფასების წესი და მეთოდოლოგია 2017 წლის ბოლოს და 2018 წლის დასაწყისში დაამტკიცა, რაც შესაბამისობაშია „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის #220 დადგენილების მოთხოვნებთან.
- სამინისტროების დიდმა ნაწილმა (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო; განათლების და მეცნიერების სამინისტრო; შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი; თავდაცვის სამინისტრო; კულტურისა და სპორტის სამინისტრო; საგარეო საქმეთა სამინისტრო) პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების წესისა და მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე ბრძანებები

კანონმდებლობით დადგენილი ვადის დარღვევით მიიღო (2018 წლის მარტიდან 2018 წლის ივნისის პერიოდში);

- საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროში 2018 წლის განმავლობაში არ დანერგილა პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი და მეთოდოლოგია;
- სამინისტროების უმეტესობამ საჯარო მოხელის შეფასების შერეული მეთოდოლოგია აირჩია და განსაზღვრა მიზნების, ფუნქციებისა და კომპეტენციების მეთოდების ერთობლიობა. თავდაცვის სამინისტრომ და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა აირჩია კომპეტენციების მეთოდი.
- 2018 წლის განმავლობაში სულ შეფასდა 984 საჯარო მოხელე, რომელთაგან 243 მოხელე არის ხელმძღვანელ პოზიციაზე. საჯარო მოხელეთა შეფასების შედეგების მიხედვით, საუკეთესო შეფასება მიიღო - 427 (44%), კარგი - 546 (55%), ხოლო დამაკმაყოფილებელი - 11 (1%) საჯარო მოხელემ.
- ხელმძღვანელ პოზიციაზე მყოფი 243 საჯარო მოხელიდან, საუკეთესო შეფასება მიიღო - 130 (53%-მა, კარგი -112-მა (46%), ხოლო დამაკმაყოფილებელი - 1 (0.4%) საჯარო მოხელემ.
- შეფასების შედეგების საფუძველზე, 2018 წლის ბოლოს საჯარო მოხელეებზე გაცემული ფულადი ჯილდოს ჯამურმა ოდენობამ შეადგინა 1 831 281 ლარი.
- 2018 წლის განმავლობაში სამინისტროების ნაწილში ჩატარებული რეორგანიზაციების საფუძველზე სულ გათავისუფლდა 89 საჯარო მოხელე.
- რეორგანიზაციის პროცესში, სამინისტროებმა მობილობით გადაიყვანეს 42 საჯარო მოხელე (39 - იმავე საჯარო დაწესებულების, ხოლო 3 - სხვა დაწესებულების სისტემაში, ხოლო 47 საჯარო მოხელე ჩაირიცხა რეზერვში.
- 2018 წლის განმავლობაში, რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებზე გაცემული კომპენსაციის ჯამურმა ოდენობამ შეადგინა 354 200 ლარს.
- 2019 წლის 1 თებერვლის მდგომარეობით, საჯარო მოხელეთა რეზერვში სულ ირიცხება 418 საჯარო მოხელე. რეზერვში ჩარიცხვის საფუძველზე

რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება და სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის აღდგენის შეუძლებლობა.

კვლევის ძირითადი მიგნებები

- პროფესიულ საჯარო მოხელეთა მისაღებად, სამინისტროების მიერ გამოცხადებული დახურული კონკურსების მცირე რაოდენობა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან სამინისტროების უმეტესობამ გამოიყენა გარდამავალ პერიოდში ღია კონკურსების გამოცხადების შესაძლებლობა, რათა განაცხადები საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიეღოთ.
- სამინისტროების მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირების უკონკურსოდ დასაქმების მაჩვენებელი 2-ჯერ აღემატება კონკურსის საფუძველზე დასაქმებული პირების რაოდენობას, 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.
- სამინისტროებმა ვერ უზრუნველყვეს საჯარო მოხელეთა საქმიანობის შეფასების შედეგების გონივრული და პროპორციული გადანაწილება, რაც საჯარო მოხელეთა მიერ შესრულებული სამუშაოს თაობაზე ობიექტური სურათის დანახვის შესაძლებლობას არ იძლევა.
- რეორგანიზაციის დროს შტატების შემცირებისას მობილობის ინსტიტუტი მხოლოდ სამინისტროს სისტემის შიგნით ფუნქციონირებს, ხოლო ერთი სამინისტროდან მობილობის წესით საჯარო მოხელეების სხვა სამინისტროს სისტემაში გადაყვანა პრაქტიკაში თითქმის არ ხდება.

1. საჯარო სამსახურში მიღება

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონმა პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მისაღებად დაადგინა ღია და დახურული კონკურსის ჩატარების წესი, რომლის თანახმად ღია კონკურსი ცხადდება მხოლოდ მეოთხე რანგის, ხოლო დახურული კონკურსი მესამე, მეორე და პირველი რანგის

თანამდებობებზე.¹ თუმცა, დახურული კონკურსების ჩატარების ვალდებულება 2019 წლის 1 იანვრიდან შედის ძალაში. შესაბამისად, კვლევის პერიოდის განმავლობაში, სამინისტროებს უფლება ჰქონდათ გამოეცხადებინათ, როგორც ღია, ასევე დახურული კონკურსი მესამე, მეორე და პირველი რანგის თანამდებობებზე.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, საჯარო დაწესებულებას უფლება აქვს პირი შრომითი ხელშეკრულებით დაასაქმოს მხოლოდ დამხმარე და არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად.² კანონის პირველ ვერსიით (2015 წლის 27 ოქტომბერი) საჯარო დაწესებულების მიერ შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მიღება უნდა მომხდარიყო გამარტივებული კონკურსით, რაც გულისხმობდა 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.³

იმის გათვალისწინებით, რომ ღია კონკურსი საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან კვალიფიციური კადრების მოძიების მეტ შესაძლებლობას იძლევა, მნიშვნელოვნად მივიჩნით სამინისტროების მიერ გამოცხადებული ღია და დახურული კონკურსების სტატისტიკის შესწავლა გარდამავალ პერიოდში.

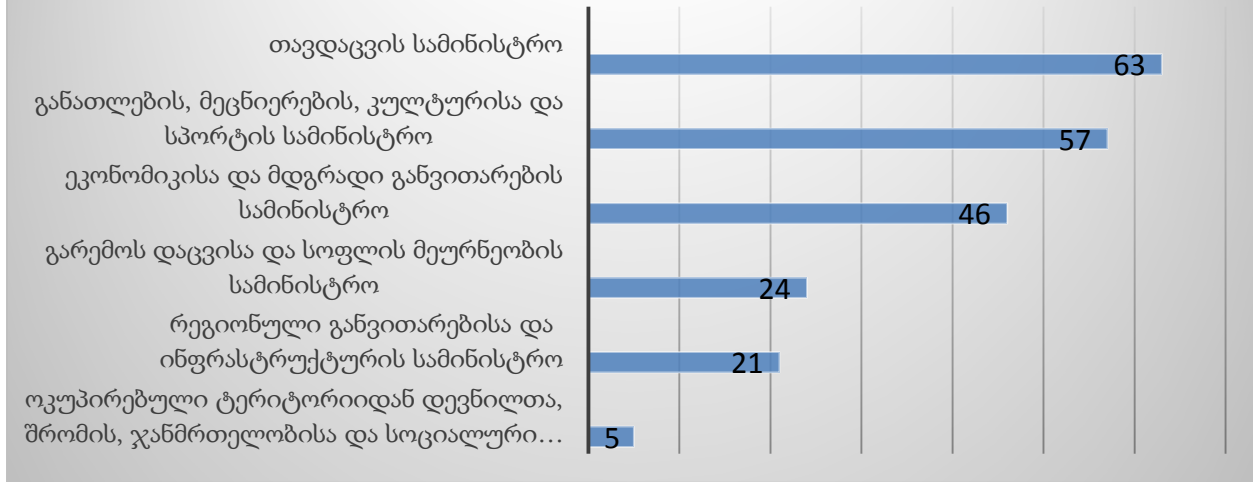
მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდის განმავლობაში, სამინისტროების მიერ პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციაზე გამოცხადდა 228 კონკურსი (ღია-161, დახურული -67).

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

² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მე-3 მუხლის „ვ“ პუნქტი.

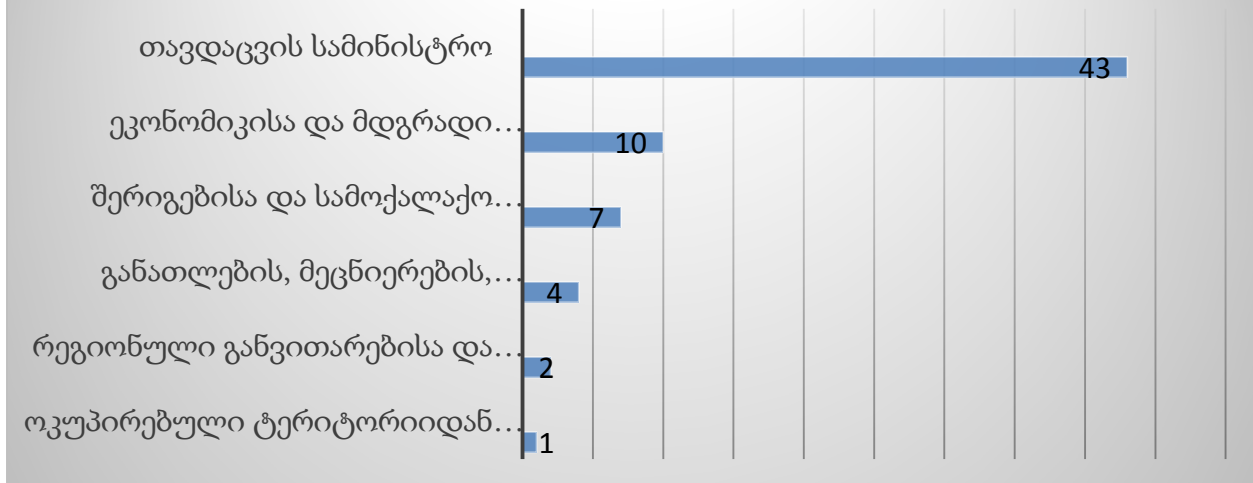
³ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციისა და ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის 2017 წლის 18 დეკემბრის ერთობლივი განცხადება; <https://gyla.ge/ge/post/sajaro-samsakhurshi-piris-shromiti-khelshekrulebit-dasaqmebisatvis-gamartivebuli-sajaro-konkursis-chatarebis-valdebulebis-gauqmeba-miughebelia#sthash.0eW1Sebg.dpbs>;

პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციაზე გამოცხადებული კონკურსები



სამინისტროების მიერ დახურული კონკურსების მცირე რაოდენობა დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან დაწესებულებების უმეტესობამ გამოიყენა გარდამავალ პერიოდში ღია კონკურსების გამოცხადების შესაძლებლობა, რათა განაცხადები საჯარო სამსახურის სისტემის გარედან მიეღოთ

დახურული კონკურსების რაოდენობა



კვლევის პერიოდის განმავლობაში, *სამინისტროებმა შრომითი ხელშეკრულებით სამსახურში მიიღეს სულ 197 პირი, რომელთაგან გამარტივებული კონკურსი ჩატარდა 67 შემთხვევაში, ხოლო 130 პირის დასაქმება მოხდა კონკურსის გარეშე.*

შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე უკონკურსოდ მიღებული პირები



შრომითი ხელშეკრულებით კონკურსის გარეშე დასაქმებული პირებიდან, **დამხმარე ფუნქციების შესასრულებლად მიღებული იყო - 75 პირი, ხოლო არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად - 55.** დამხმარე ფუნქციები მოიცავს ადმინისტრაციული ან ტექნიკური ხასიათის სამუშაოს, ხოლო არამუდმივი ამოცანების შესასრულებლად სამინისტროები ასაქმებენ კონკრეტულ სფეროში ექსპერტული ცოდნის მქონე პირებს.

არსებული სტატისტიკა გვიჩვენებს, რომ სამინისტროების მიერ შრომითი ხელშეკრულებით პირების უკონკურსოდ დასაქმების მაჩვენებელი 2-ჯერ აღემატება კონკურსის საფუძველზე დასაქმებული პირების რაოდენობას, 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 სამინისტროებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მისაღებად, იმოქმედონ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების შესაბამისად და „როგორც წესი“ გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსი, განსაკუთრებით, როდესაც მათ მიერ ექსპერტული ცოდნის მოძიება ხდება. სამინისტროებმა შრომითი ხელშეკრულებით პირების უკონკურსოდ მიღება მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში უნდა გამოიყენონ, როდესაც საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირებას გამარტივებული კონკურსის ჩატარებისათვის საჭირო ვადების გამოყენების გამო შეიძლება მნიშვნელოვნად შეემალოს ხელი.

2. შეფასების სისტემა

პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასება სიახლეა საქართველოს საჯარო სამსახურში. „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 განხორციელდა.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს შეფასების პროცესის მინიმალურ სტანდარტს, რაც გულისხმობს, რომ „მოხელის შეფასება ხდება დოკუმენტური მასალების შეფასებითა და მოხელესთან გასაუბრებით.“⁴ 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 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.“⁵

კვლევის ფარგლებში შესწავლილი იყო სამინისტროების მიერ პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების წესი და მეთოდოლოგია, შუალედური შეფასების ჩატარების პერიოდულობა, შეფასების შედეგები და შეფასების შედეგების საფუძველზე გაცემული ფულადი ჯილდოს რაოდენობა.

⁴ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 53-ე მუხლის მე-3 და მე-6 პუნქტი.

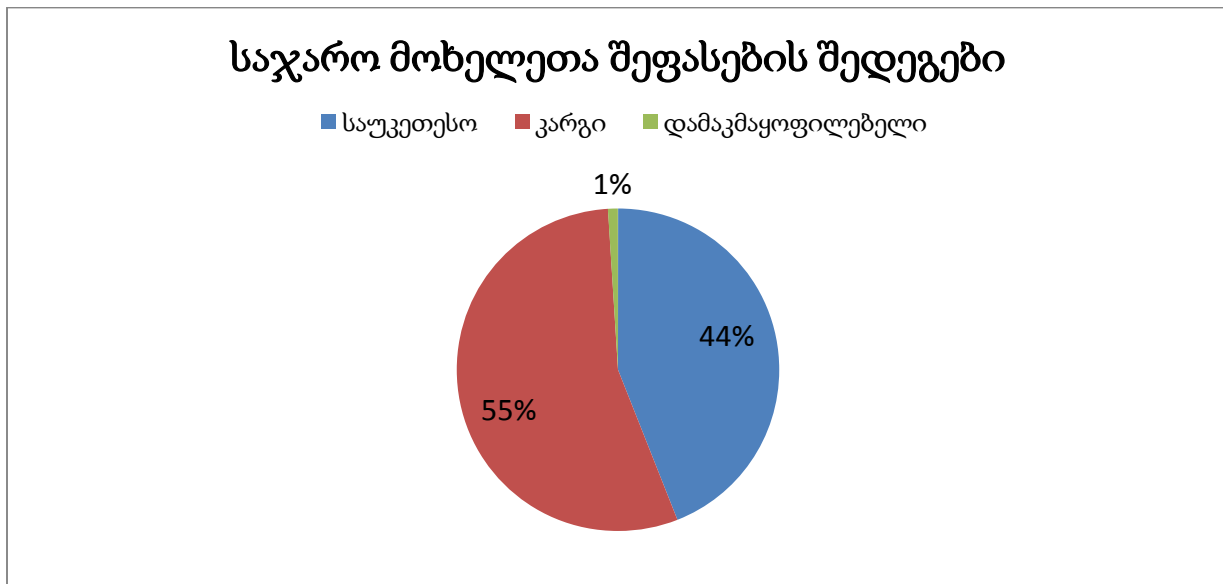
⁵ საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 28 აპრილის #220 დადგენილება „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, მე-11 მუხლის მე-5 პუნქტი.

მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამინისტროების მცირე ნაწილმა (ოკუპირებული ტერიტორიიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო) შეფასების წესი და მეთოდოლოგია 2017 წლის ბოლოს და 2018 წლის დასაწყისში დაამტკიცა, რაც შესაბამისობაშია საქართველოს მთავრობის დადგენილების მოთხოვნებთან. სამინისტროების დიდმა ნაწილმა პროფესიულ საჯარო მოხელეთა შეფასების წესისა და მეთოდოლოგიის დამტკიცების თაობაზე ბრძანებები კანონმდებლობით დადგენილი ვადის დაგვიანებით მიიღო (რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო-23.02.2018; განათლების და მეცნიერების სამინისტრო- 12.03.2018; შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი - 30.03.2018; თავდაცვის სამინისტრო- 28.04.2018; კულტურისა და სპორტის სამინისტრო -05.06.2018; საგარეო საქმეთა სამინისტრო - 08.06.2018), რამაც გამოიწვია აღნიშნულ სამინისტროებში შეფასების პროცესის დაგვიანებით დაწყება და კანონით განსაზღვრული შეფასების 1 წლიანი პერიოდი მნიშვნელოვნად შეამცირა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2018 წლის განმავლობაში სამინისტროში არ დანერგილა პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების სისტემა, რაც არღვევს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს.

საჯარო მოხელეთა შეფასების მეთოდოლოგიის განსაზღვრისას, სამინისტროების უმეტესობამ შერეული მეთოდოლოგია აირჩია და განსაზღვრა მიზნების, ფუნქციებისა და კომპეტენციების მეთოდების ერთობლიობა, რაც დადებითად უნდა შეფასდეს, რადგან შერეული მეთოდოლოგიის გამოყენებისას სუბიექტური ხასიათის გადაწყვეტილებების მიღების რისკი დაბალია. თავდაცვის სამინისტრომ და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა აირჩია მხოლოდ კომპეტენციების მეთოდი, რაც არ იძლევა პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ გაწეული საქმიანობის ყველა ასპექტის შეფასების შესაძლებლობას და მხოლოდ საჯარო მოხელის პროფესიულ უნარებზეა ორიენტირებული. სამინისტროების უმეტესობამ კომპეტენციების შეფასებისას საჯარო მოხელის შემდეგი კომპეტენციები შეარჩია: ა) შედეგზე ორიენტაცია; ბ) გუნდური მუშაობა; გ) ანალიზი და საკითხის გადაწყვეტა; დ) პროფესიული განვითარება; ე) ლიდერობა და ხელმძღვანელობა; ვ) კომუნიკაცია. შეფასების პროცესში სამინისტროების უმეტესობამ ჩაატარა ერთი შუალედური შეფასება, თუმცა სამინისტროების ნაწილმა (ოკუპირებული ტერიტორიიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა

და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო) შუალედური შეფასების ჩატარება ვერ უზრუნველყო.

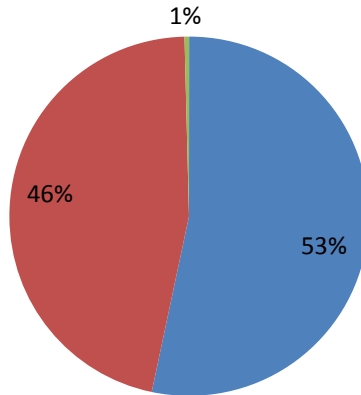
სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, **2018 წლის განმავლობაში სულ შეფასდა 984 საჯარო მოხელე, რომელთაგან 243 მოხელე არის ხელმძღვანელ პოზიციაზე.** კვლევის ფარგლებში საჯარო მოხელეთა შეფასების შედეგებზე ინფორმაცია, გარდა იუსტიციის და ფინანსთა სამინისტროებისა, არ მოგვაწოდეს თავდაცვის სამინისტრომ და საგარეო საქმეთა სამინისტრომ, რადგან შეფასების შედეგებთან დაკავშირებული ინფორმაცია დამუშავების პროცესში იყო. საჯარო მოხელეთა შეფასების შედეგების მიხედვით, საუკეთესო შეფასება მიიღო - 427 (44%), კარგი შეფასება - 546 (55%), ხოლო დამაკმაყოფილებელი შეფასება - 11 (1%) საჯარო მოხელემ.



ხოლო, ხელმძღვანელ პოზიციაზე მყოფი 243 საჯარო მოხელიდან, საუკეთესო შეფასება მიიღო - 130 (53%)-მა, კარგი შეფასება - 112-მა (46%), ხოლო დამაკმაყოფილებელი შეფასება - 1 (1%) საჯარო მოხელემ.

ხელმძღვანელ პოზიციაზე შეფასების შედეგები

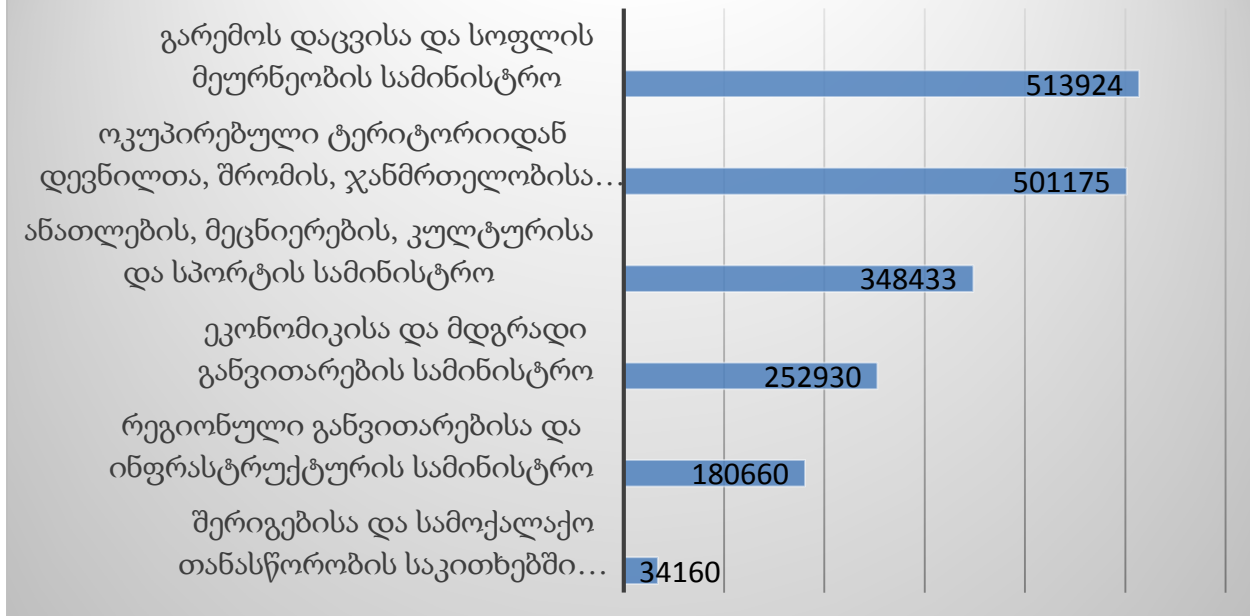
■ საუკეთესო ■ კარგი ■ დამაკმაყოფილებელი



შეფასების შედეგების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ **2018 წლის განმავლობაში, სამინისტროებმა ვერ უზრუნველყვეს საჯარო მოხელეთა საქმიანობის შეფასების შედეგების გონივრული და პროპორციული გადანაწილება.** სამინისტროებში დასაქმებულმა საჯარო მოხელეთა 99%-მა საუკეთესო და კარგი შეფასება მიიღო, რაც საჯარო მოხელეთა მიერ შესრულებული სამუშაოს თაობაზე ობიექტური სურათის დანახვის შესაძლებლობას არ იძლევა. სასურველია, რომ **მომავალ წელს სამინისტროებმა მეტად უზრუნველყონ საჯარო მოხელეების მიერ შესრულებული სამუშაოს შედეგების დიფერენცირება და თავიდან აირიდონ შეფასების შედეგების ინფლაცია, რათა შეფასების სისტემამ საჯარო დაწესებულებებში არსებული რეალური მდგომარეობა აჩვენოს.**

სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, **2018 წელს შეფასების შედეგების საფუძველზე, საჯარო მოსამსახურეებზე გაცემული ფულადი ჯილდოს ჯამურმა ოდენობამ შეადგინა 1 831 281 ლარი.** ფულადი ჯილდო განსხვავებული პროცენტული ოდენობით (თვიური ანაზღაურების 60%-დან 100%-მდე) მიიღეს იმ საჯარო მოხელეებმა, რომელთა შეფასების შედეგი იყო „ძალიან კარგი“ ან „კარგი.“

ფულადი ჯილდოს ოდენობა



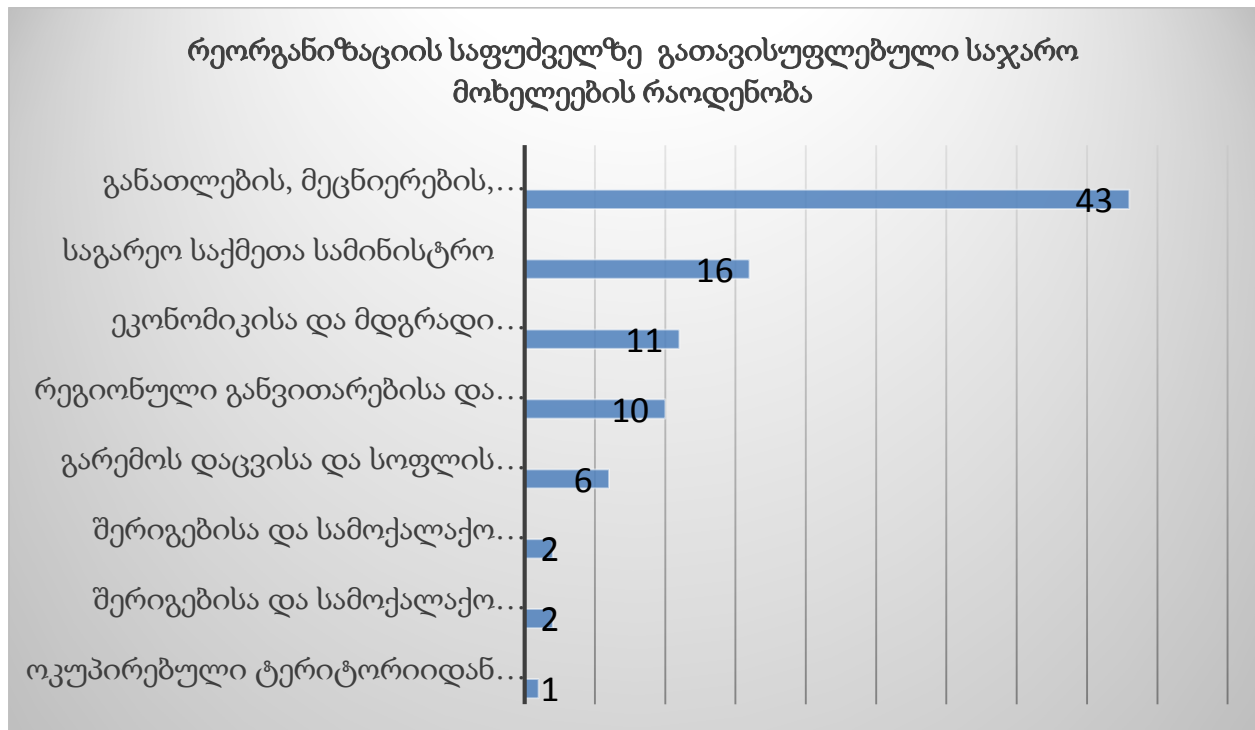
წლიური შეფასების შედეგების მაქსიმალურად ობიექტური ხასიათი მნიშვნელოვანია, რადგან საჯარო დაწესებულებებმა შეფასების შედეგების საფუძველზე უნდა განახორციელონ ისეთი ღონისძიებები, როგორცაა: საჯარო მოხელის წახალისება, პროფესიული გადამზადება და ა.შ. გარდა ამისა, საჯარო დაწესებულება მაქსიმალურად უნდა ეცადოს საჯარო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

3. რეორგანიზაცია და მობილობა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მნიშვნელოვანი სიახლეა საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან მისი სხვა დაწესებულებასთან შერწყმის გამო გამო შტატების შემცირებისას მობილობის მექანიზმის შემოღება, რაც გულისხმობს, რომ „შესაბამისი საჯარო მოხელე მისი თანხმობით გადაყვანილი იქნას იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას - დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით.“⁶

⁶ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, 52-ე მუხლი.

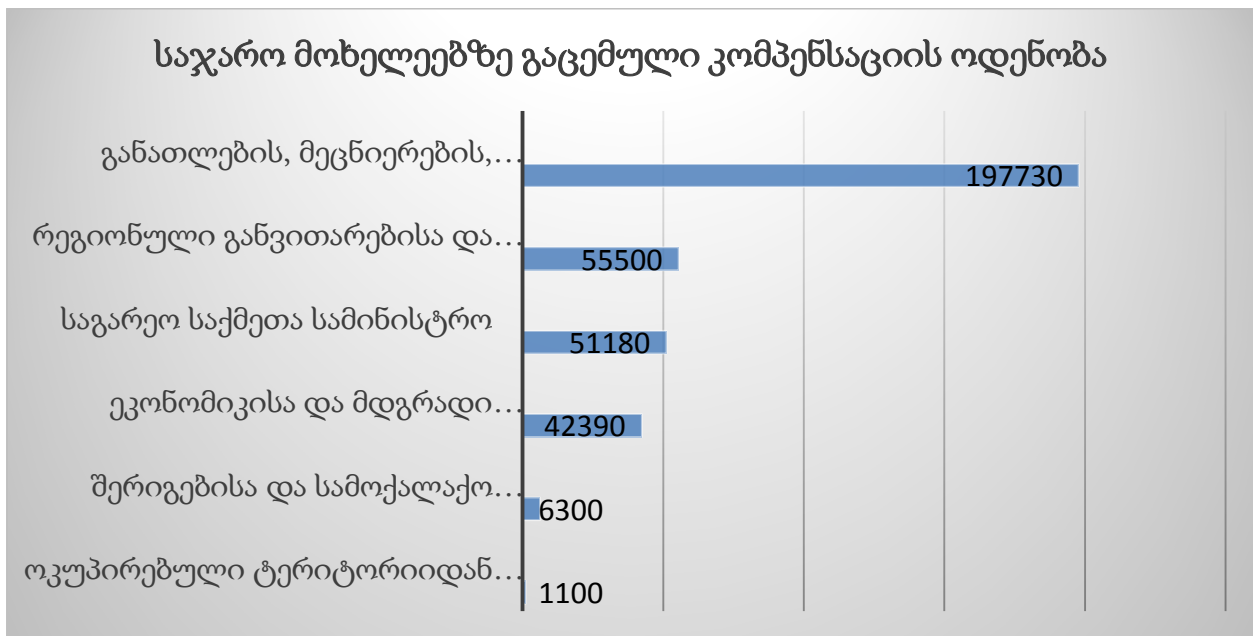
2018 წლის განმავლობაში სამინისტროების ნაწილში ჩატარდა მასშტაბური (განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტრო) ან მცირე ხასიათის რეორგანიზაციები, რის საფუძველზეც გათავისუფლდა სულ 89 საჯარო მოხელე.



რეორგანიზაციის პროცესში, სამინისტროებმა მოხილობით გადაიყვანეს 42 საჯარო მოხელე (39 - იმავე საჯარო დაწესებულებების, ხოლო 3 - სხვა დაწესებულებების სისტემაში, ხოლო 47 საჯარო მოხელე ჩაირიცხა რეზერვში. მოწოდებული ინფორმაცია ცხადყოფს, რომ მოხილობის ინსტიტუტი მუშაობს მხოლოდ სამინისტროს სისტემის შიგნით მოხელის გადაყვანისას, ხოლო ერთი სამინისტროდან რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების საჯარო მოხელეთა სხვა სამინისტროს სისტემაში მოხილობით გადაყვანა პრაქტიკაში თითქმის არ ხდება. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი არ ითვალისწინებს მოხილობით შეთავაზებული მოხელის მიღების ვალდებულებას და სამინისტროები თავის მხრივ არ გამოხატავენ პოლიტიკურ ნებას აღნიშნული სამართლებრივი გარანტიის პრაქტიკაში დანერგვის თაობაზე. მნიშვნელოვანია, რომ სამინისტროებმა აქტიურად დაიწყონ მოხილობის სისტემის ამუშავება, რათა

შემცირდეს რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რიცხვი.

საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელე, თუ საჯარო დაწესებულებამ ვერ უზრუნველყო მისი მობილობა, იღებს 3 თვიანი კომპენსაციას ბოლო თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით; ხოლო თუ საჯარო მოხელე უარს განაცხადებს შეთავაზებული მობილობით სარგებლობაზე იღებს - 1 თვიანი კომპენსაციას. სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, **2018 წლის განმავლობაში რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებზე გაცემული კომპენსაციის ჯამური ოდენობამ შეადგინა 354 200 ლარს.**



საჯარო სამსახურის სისტემაში არსებული ვითარების გაცნობის მიზნით, საჯარო სამსახურის ბიუროდან გამოვითხოვეთ ინფორმაცია რეზერვში ჩარიცხული საჯარო მოხელეების რაოდენობის თაობაზე. საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციას საჯარო მოხელეთა ერთიანი რეზერვის მართვა. **საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, 2019 წლის 1 თებერვლის მდგომარეობით, რეზერვში სულ ირიცხება 418 საჯარო მოხელე. რეზერვში ჩარიცხვის საფუძველზეა რეორგანიზაციის გამო შტატების შემცირება და სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის აღდგენის შეუძლებლობა.** მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხული პირისთვის დროებითი

ფუნქციების დაკისრება მოხდა 24 შემთხვევაში, რაც მთლიან ოდენობასთან მიმართებით მცირე ნაწილს წარმოადგენს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ *სამინისტროები რეორგანიზაციის პროცესში შტატების შემცირების საფუძველზე გათავისუფლებული საჯარო მოხელეების დასაქმების მიზნით ერთმანეთთან არ თანამშრომლობენ და არ იყენებენ მობილობის ინსტიტუტს, რათა მიიღონ სხვა სამინისტროსგან გათავისუფლებულ მოხელეებს მისცენ დასაქმების შესაძლებლობა.* მნიშვნელოვანია, რომ მობილობის ინსტიტუტის სათანადო დანერგვა მნიშვნელოვნად შეამცირებს, როგორც გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რიცხვს, ასევე სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გადახდილი კომპენსაციის ოდენობას.

დასკვნა და რეკომენდაციები

მიღებული ინფორმაციის ანალიზი ცხადყოფს, რომ 2018 წლის განმავლობაში საჯარო სამსახურის რეფორმის იმპლემენტაციის პროცესი სამინისტროებში ხარვეზებით მიმდინარეობს და საჭიროებს გაუმჯობესებას. ხარვეზები გამოიკვეთა, როგორც საჯარო სამსახურში მიღების, ასევე შეფასებისა და მობილობის სისტემის პრაქტიკაში დანერგვის პროცესში.

კვლევის შედეგად გამოვლენილი ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით, წარმოგიდგენთ შემდეგ რეკომენდაციებს:

- *სამინისტროებმა შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე პირის მისაღებად, როგორც წესი, გამოაცხადონ გამარტივებული კონკურსი და უკონკურსოდ მიღება დაუშვან მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევაში, როდესაც საჯარო დაწესებულების ფუნქციონირება შეიძლება მნიშვნელოვნად შეფერხდეს;*
- *სამინისტროებმა 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;*
- *სამინისტროებმა ხელი შეუწყონ რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირების შედეგად გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა მობილობის*

წესით გადაყვანას, როგორც სამინისტროს სისტემაში, ასევე სხვა სამინისტროში არსებულ ვაკანტურ პოზიციებზე.

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