

პი ემ სი კვლევითი ცენტრი

# „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გამონწვევების მიმოხილვა

2019  
თბილისი

პი ემ სი კვლევითი ცენტრი პოლიტიკის ნარკვევი



**პოლიტიკის ნარკვევი**

პი ემ სი კვლევითი ცენტრი

**„საჯარო სამსახურის  
შესახებ“ საქართველოს  
კანონის გამონვევების  
მიმოხილვა**

*გიორგი აბაშიშვილი*

2019  
თბილისი



Research



## სარჩევი

|                                                                                                        |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. შესავალი .....                                                                                      | 6  |
| 2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი: არსებული<br>გამოწვევები და ძირითადი ხარვეზები ..... | 8  |
| 2.1 დასაქმება/გათავისუფლების სისტემის გაუმჯობესება და ბუნდოვანი სქემა .....                            | 8  |
| 2.2 დანინაურება/წახალისების არამკაფიოდ განსაზღვრული და<br>გართულებული მიდგომა .....                    | 9  |
| 2.3 ადამიანური კაპიტალის შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების<br>ბუნდოვანი სისტემა .....                  | 11 |
| 3. დასკვნა .....                                                                                       | 11 |
| 4. რეკომენდაციები .....                                                                                | 12 |

## 1. შესავალი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქცია საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში 2018 წლის პირველი იანვრიდან შევიდა ძალაში/ამოქმედდა. თუმცა, გარკვეული მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარების შესაძლებლობა სახელმწიფო უწყებებს რამდენიმე თვით ადრე, აღნიშნული კანონის საქართველოს პარლამენტის მიერ მიღების შემდეგ ჰქონდათ.

ახალი კანონი 2013 წლიდან მიმდინარე საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის საფუძველზეა შემუშავებული. რეფორმის ძირითადი პრინციპის თანახმად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი: ქმნის კარიერულ განვითარებაზე დაფუძნებულ პროფესიულ საჯარო სამსახურს; განსაზღვრავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სამართლებრივ სტატუსს და მათ კატეგორიებს; აყალიბებს საჯარო მოხელეთა რანგებისა და კლასების სისტემას; დეტალურად აწესრიგებს დისციპლინური წარმოების პროცესს და მნიშვნელოვნად ზრდის საჯარო მოხელის უფლებების დაცვის გარანტიებს. არსებული კანონი მიზნად ისახავს, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის საფუძველზე, პოლიტიკისა და ადმინისტრირების ერთმანეთისგან გამიჯვნას.<sup>1</sup>

ამავდროულად, აღნიშნული კანონი აწესრიგებს შრომის ანაზღაურებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, როგორც საჯარო მოხელეებისთვის, ისე უმაღლესი პოლიტიკური თანამდებობის პირებისთვის.<sup>2</sup>

შესაძლებელია ითქვას, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციის მიღება, საკადრო პოლიტიკის რეგულირების კუთხით, დადებით მოვლენად შეიძლება ჩაითვალოს.

აღნიშნული კანონი საჯარო უწყებების კარგი მართვის (Good Governance) საწინდარია,

რომელმაც საჯარო მოხელეების მიმართ მოქალაქეთა ნდობა უნდა განაპირობოს. ამავდროულად, საჯარო მოხელეებმა, კანონიდან გამომდინარე, უფრო მეტად დაცულად უნდა იგრძნონ თავი სამუშაო ადგილებზე; ნაკლებად ჰქონდეთ უსამართლოდ გათავისუფლების შესაძლებლობის განცდა; ჰქონდეთ მოტივაცია საჯარო სამსახურში მათი საქმიანობის სამართლიანი შეფასების და ელოდნენ სამართლიან დაწინაურება/წახალისების პოლიტიკას. კანონმა უნდა უზრუნველყოს საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და მიუკერძოებლობა.

უნდა აღინიშნოს, რომ კანონის მიღება და მთლიანობაში საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების ვალდებულება განსაზღვრულია საქართველოსა და ევროკავშირის შორის არსებული ასოცირების შეთანხმებით. კერძოდ, საქართველო - ევროკავშირის ასოცირების დღის წესრიგში აღნიშნულია: „განხორციელდეს ადმინისტრაციული რეფორმა, სადაც აქცენტი გაკეთდება საჯარო ადმინისტრირებასა და ანგარიშვალდებული, ქმედითი, ეფექტიანი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაზე“.<sup>3</sup>

მიუხედავად ჯამური დადებითი შეფასებისა, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი პრაქტიკაში განხორციელების კუთხით მოიცავს გარკვეულ ხარვეზებს, რომლებიც ხელს უშლის „კარგი მართვის“ განხორციელებას და აჩენს რიგ გაურკვევლობებს, არასწორ მოლოდინებსა და პროგნოზებს საჯარო მოხელეებს შორის. ამავდროულად, ქმნის მნიშვნელოვან სირთულეებს საჯარო სამსახურში მართვის ეფექტიანად და სამართლიანად განხორციელებისათვის და ვერ უზრუნველყოფს საჯარო მოხელის დამოუკიდებლობას.

შესაძლებელია დასახელდეს რამდენიმე პრობლემური გარემოება, რომელიც გამომდინარეობს „საჯარო სამსახურის

<sup>1</sup> „საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=25>

<sup>2</sup> იგივე

<sup>3</sup> საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 26 იანვრის №59 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის თაობაზე, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3127842?publication=0>

შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედი რედაქციიდან:

- მიუხედავად დეკლარირებული მიზნისა, რომ აღნიშნული კანონით საჯარო მოხელის დაცულობა (სამსახურიდან გათავისუფლების და/ან გათავისუფლების დროს) უზრუნველყოფილი იქნებოდა, პრაქტიკაში ეს ეფექტურად ვერ განხორციელდა;
- კანონი გარკვეულ დისკრიმინაციულ მიდგომას ავლენს სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებების მიმართ (მაგალითად, არათანაბარობა სხვადასხვა მიდგომა საქართველოს ეროვნული ბანკისა და პრეზიდენტის ადმინისტრაციის მიმართ და ა.შ.);
- დადგენილი მოთხოვნები ე.წ. კვალიფიკაციასთან დაკავშირებით არაკონკურენტულ გარემოს ქმნის კერძო სექტორიდან კადრების მოზიდვის მიმართულებით;
- კანონი იცნობს ფრაზას „განუსაზღვრელი ვადით დანიშვნა“, რომელიც, ერთის მხრივ, დაუსაბუთებელია შინაარსობრივი თვალსაზრისით, მეორე მხრივ, ქმნის არაკონკურენტულ გარემოს ქვეყანაში არსებულ შრომის ბაზართან მიმართებაში;
- საჯარო მოხელეთა ე.წ. „რეზერვში ჩარიცხვის“ გაუმჯობესება სისტემა;
- ბუნდოვანი ე.წ. „შრომითი ხელშეკრულებით“ დასაქმებულ პირებთან მიმართებაში არსებული დეფინიცია;
- განსაკუთრებულ პრობლემას ქმნის რეორგანიზაციასთან დაკავშირებული საკითხი: არსებული რეგულაცია საჯარო მოხელეების დემოტივაციას ახდენს, პროაქტიურად ჩაერთონ რეორგანიზაციის პროცესში შესაბამისი თანამდებობის მოძიების მიზნით, ვინაიდან მაღალი რანგის საჯარო მოხელეს კანონიერად შესაძლებელია შესთავაზონ დაბალი რანგი, მხოლოდ იმიტომ, რომ კანონი ამის საშუალებას იძლევა;
- სამსჯელო და პრობლემური საკითხია წახალისებასთან/ჭილდოსთან დაკავში-

რებული რეგულაცია. შეგვიძლია ვივარაუდოდ, რომ აღნიშნული დეფინიცია მხოლოდ დემოტივაციის წყაროა საჯარო მოხელეებისათვის.

მიუხედავად საკითხთა ფართო სპექტრისა, მიზანშეწონილია ვკონცენტრირდეთ აღნიშნული კანონით განსაზღვრული იმ თემების ანალიზზე, რომელიც შეეხება საკითხებს, რაც რეალურად აფერხებს საჯარო სამსახურში მართვის ეფექტიან და სამართლიან განხორციელებას, სახელმწიფო სტრუქტურის ხელმძღვანელის მხრიდან თანამშრომელთა ეფექტურ მართვას და საჯარო მოხელეების დამოუკიდებლობის პრობლემას.

მნიშვნელოვანია, ამ მხრივ, სამი ძირითადი საკითხის გამოყოფა:

1. დასაქმება/გათავისუფლების სისტემის გაუმჯობესება და ბუნდოვანი სქემა, რაც ხშირ შემთხვევაში აჩენს, ერთის მხრივ, უსამართლობის განცდას თანამშრომელთა შორის, ხოლო, მეორე მხრივ, ხელმძღვანელს ურთულებს ორგანიზაციაში არაეფექტურობის აღმოფხვრის შესაძლებლობებს.
2. დანიშნულება/წახალისების არამკაფიოდ განსაზღვრული და გართულებული მიდგომა. აღნიშნული საკმაოდ მოუქნელს ხდის ხელმძღვანელისათვის მართვის პროცესს და ამავედროულად, მკაფიოდ ვერ განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა მოტივაციას, რაც დაკავშირებულია სამუშაოს ეფექტურ შესრულებასთან. მითითებული საკითხი ასევე უკავშირდება შრომის ანაზღაურების ბუნდოვან სქემას.
3. ადამიანური კაპიტალის შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების ბუნდოვანი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო მოხელის მხრიდან საკუთარი საქმიანობის წარმატებულობის პროგნოზირებას და საჯარო მოხელის დამოუკიდებლობას.

ზემოთ თქმულის გათვალისწინებით, წინამდებარე კვლევის მიზანია იმ საკითხების იდენტიფიცირება, რომელთა გათვალისწინება სამომავლოდ „საჯარო სამსახურის შე-



სახეზე“ საქართველოს კანონში უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ეფექტურობის გაუმჯობესებას, საჯარო მოხელის საქმიანობის პროგნოზირებადობასა და დაცულობასა, ასევე, მთლიანი პროცესის სამართლიანობას.

კვლევა ძირითად ინფორმაციასა და მონაცემებს მიიღებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონზე დაყრდნობით. შესაბამისად, კვლევა სრულად დაეყრდნობა აღნიშნულ დოკუმენტს. თავის მხრივ, ეს ნიშნავს, რომ კვლევის დროს გამოყენებული ნებისმიერი მონაცემი იქნება ფაქტობრივი რეალობის ამსახველი და არ მოგვცემს არასწორი ინტერპრეტაციების საშუალებას.

წინამდებარე დოკუმენტი შემდეგი თანმიმდევრობით იქნება ორგანიზებული: შესავალი ნაწილი დაადგენს და განიხილავს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ირგვლივ წარმოჩენილ პრობლემურ საკითხებს; მეორე ნაწილი შეეცდება სიღრმისეულად გაანალიზოს აღნიშნული საკითხები; მესამე დასკვნითი ნაწილი კი გასცემს რეკომენდაციებს, რომელთა მომავალში გათვალისწინებაც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გაუმჯობესებას.

## **2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი: არსებული გამოწვევები და ძირითადი ხარვეზები**

საკითხის ანალიზის დროს შესაძლებელია ვკოცენტრირდეთ სამ ძირითად მიმართულებაზე, რაც რეალურად აფერხებს და მომავალშიც შეაფერხებს საჯარო სამსახურის მართვის ეფექტიან და სამართლიან მიდგომას, ვერ უზრუნველყოფს სახელმწიფო სტრუქტურის ხელმძღვანელის მხრიდან თანამშრომელთა ეფექტურ მართვას და ვერ გადაწყვეტს საჯარო მოხელეების დამოუკიდებლობის პრობლემას. კერძოდ:

- დასაქმება/გათავისუფლების სისტემის გაუმჯობესება და ბუნდოვანი სქემა, რაც

ხშირ შემთხვევაში აჩენს, ერთი მხრივ, უსამართლობის განცდას თანამშრომელთა შორის, ხოლო მეორე მხრივ, ხელმძღვანელს ურთულებს ორგანიზაციაში არაეფექტურობის აღმოფხვრის შესაძლებლობებს;

- დაწინაურება/წახალისების არამკაფიოდ განსაზღვრული და გართულებული მიდგომა, რაც მოუქნელს ხდის ხელმძღვანელისათვის მართვის პროცესს და ამავდროულად მკაფიოდ ვერ განსაზღვრავს საჯარო მოხელეთა მოტივაციას, რაც დაკავშირებულია სამუშაოს ეფექტურ შესრულებასთან. აღნიშნული საკითხი ასევე უკავშირდება შრომის ანაზღაურების ბუნდოვან სქემას;
- ადამიანური კაპიტალის შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების ბუნდოვანი სისტემა, რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო მოხელის მხრიდან საკუთარი საქმიანობის წარმატებულობის პროგნოზირებას და საჯარო მოხელის დამოუკიდებლობას.

### **2.1 დასაქმება/გათავისუფლების სისტემის გაუმჯობესება და ბუნდოვანი სქემა**

#### **სამსახურიდან გათავისუფლება**

კანონის უარყოფითი მხარეა უკანონოდ გათავისუფლებული საჯარო მოხელის სამსახურში (სასამართლოს წესით) აღდგენის წესის ბუნდოვანი ხასიათი ან ცალკეულ შემთხვევებში, შეუძლებლობა. თუ სასამართლომ დაადგინა, რომ გათავისუფლებული საჯარო მოხელე უნდა აღდგეს სამსახურში, ამ შემთხვევაში, კანონის თანახმად, თუ სახელმწიფო სტრუქტურაში არ მოიძებნა აღნიშნული საჯარო მოხელის კვალიფიკაციის და მის მიერ დაკავებული თანამდებობის ტოლფასი თანამდებობა, მაშინ 2 წლის განმავლობაში, საჯარო მოხელე რჩება რეზერვში და მას აუნაზღაურდება კომპენსაცია 6 თვის განმავლობაში. ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ შესაბამისი თანამდებობა 2 წლის განმავლობაში ვერ მოიძებნა, საჯარო მოხელე



რეზერვიდან ამოირიცხება, მას კომპენსაცია შეუწყდება და ის არ აღდგება თანამდებობაზე.<sup>4</sup>

აღნიშნული ნორმიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გვექონდეს არაერთი შემთხვევა, როდესაც სასამართლოს კანონიერი გადაწყვეტილებით, საჯარო მოხელე აღდგეს სამსახურში, მაგრამ ექვსი თვის შემდგომ შეუწყდეს ანაზღაურების გადახდა და დარჩეს რეზერვში. ცხადია, აღნიშნული ნორმა ახალისებს სტრუქტურის ხელმძღვანელის მხრიდან თანამშრომლის უკანონოდ გათავისუფლებას.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, სახელმწიფო სტრუქტურის ხელმძღვანელს, დანესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და შერწყმის შედეგად, თანამშრომელთა შემცირების გადაწყვეტილებისათვის არ მოითხოვება დასაბუთების მყარი სტანდარტი, რაც მინიმუმამდე შეამცირებდა საჯარო მოხელეთა უსაფუძვლო გათავისუფლებას თანამდებობიდან. აღნიშნულიდან გამომდინარე, პირი სამსახურიდან შესაძლებელია გათავისუფლდეს არა გამჭვირვალე პროცესით ან სათანადოდ დასაბუთებული მიზეზით, არამედ, მხოლოდ ლიკვიდაცია/რეორგანიზაციის არგუმენტით, რომლის განხორციელების მიზეზიც შესაძლოა სათანადოდ არ იყოს დასაბუთებული. რეორგანიზაცია/ლიკვიდაცია არის მიზეზი საჯარო სამსახურიდან თანამშრომელთა ავტომატური, დაუსაბუთებელი და სრულიად უპირობო გათავისუფლების. ამ შემთხვევაში, ცხადია, რთულია საუბარი კვალიფიციური საჯარო მოხელის დაცულობაზე.

ასევე, ბუნდოვანი და რისკის შემცველია სამსახურიდან გათავისუფლების მიზეზი ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო. კანონი არ განასხვავებს ჯანმრთელობის მდგომარეობას დროებითი ან მუდმივი შრომისუნარობისაგან, შესაბამისად, ბუნდოვანი ჩანაწერი შესაძლებელია გახდეს მიზეზი პროფესიული

საჯარო მოხელის სამსახურიდან მარტივი გათავისუფლების ყოველგვარი მყარი არგუმენტაციის გარეშე.

## ზეგანაკვეთური ანაზღაურება

პრობლემურ საკითხად რჩება ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების ქვედა ზღვარის არ არსებობა. ეს დამსაქმებელს საშუალებას აძლევს პირობითად „განუსაზღვრელი ვადით“ აიძულოს საჯარო მოხელე იმუშაოს ზეგანაკვეთურად, რაც დასაქმებულთან მიმართებაში ქმნის არასამართლიანობის და სამუშაო დროის დაგეგმვის არაპროგნოზირობადობის განცდას. აღნიშნულ მდგომარეობას კიდევ უფრო მეტად ამძიმებს დაშვება, გამომდინარე საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ჩანაწერის ბუნდოვანებიდან, რომ არ არის საჭირო საჯარო მოხელის თანხმობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესასრულებლად. კერძოდ, კანონის 61-ე მუხლის პირველ პუნქტში აღნიშნულია, რომ „მოხელის მიერ ზეგანაკვეთური სამუშაო სრულდება მხოლოდ მოხელის ზემდგომი თანამდებობის პირის წერილობითი დავალების საფუძველზე“, რაც ცალსახად უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს დამსაქმებელს. ამასთან, ეს ჩანაწერი გარკვეულ წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს შრომის კოდექსის მე-17 მუხლთან სადაც ზეგანაკვეთურ სამუშაოსთან დაკავშირებით აქცენტი სრულად კეთდება მხარეთა შეთანხმებაზე.

## 2.2 დანიშნულება/ნახალისების არამკაფიოდ განსაზღვრული და გართულებული მიდგომა

### დანიშნულება

პროფესიული საჯარო მოხელის პრინციპებთან და არსთან სრულიად შეუსაბამობაში მოდის პრინციპი, რომლის თანახმადაც მოხელის დანიშვნა ზემდგომ თანამდებობაზე უნდა განხორციელდეს უშუალოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებული პირებიდან, რეზერვში ჩარიცხული საჯარო მოხელეებიდან ან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან, უფრო კონკრეტულად,

<sup>4</sup> „საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელმისაწვდომია: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=25>

„მოხელე ზემდგომი (მესამე, მეორე ან პირველი) რანგის მოხელის თანამდებობაზე ინიშნება დახურული კონკურსის საფუძველზე“. თავის მხრივ, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს დახურულ კონკურსში, თუ იგი სულ მცირე ერთი წელი მაინც მუშაობს საჯარო სამსახურში.<sup>5</sup> მნიშვნელობა არ ექცევა იმ გარემოებას, რომ აღნიშნული კანონის 83-ე მუხლის თანახმად, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით პირი, როგორც წესი, გამარტივებული საჯარო კონკურსის წესით მიიღება. ეს ჩანაწერი ცალსახად ვერ ჩაითვლება პროფესიული ნიშნით დანიშნულებასთან და გააჩენს უსამართლობის განცდას, საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს შორის, რომლების საჯარო სამსახურში მუშაობენ ერთ წელზე ნაკლები პერიოდის განმავლობაში.

ამასთან, კანონის მოქმედი რედაქციის 34-ე მუხლის მიხედვით, მოხელის ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსის წესით დანიშვნა ხდება მხოლოდ მეოთხე (ყველაზე დაბალი საფეხური) რანგის თანამდებობაზე, ხოლო პირველი, მეორე და მესამე რანგით განსაზღვრულ თანამდებობათა დაკომპლექტება მოხდება დახურული კონკურსის წესით საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებული, რეზერვში რიცხული ან შრომითი ხელშეკრულებით აყვანილი პირებიდან. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონი იძლევა ე.წ. ღია კონკურსის შესაძლებლობას იმ შემთხვევაში, თუ დახურული კონკურსის საფუძველზე ვერ მოხდა კანდიდატის შერჩევა.

ამის მიუხედავად, აღნიშნული რეგულაცია მაინც ქმნის საჯარო სამსახურის სისტემის „იზოლირების“ საფრთხეს, რადგან კანონის თანახმად, დადგენილი დახურული კონკურსები მნიშვნელოვნად დააზიანებს საჯარო სამსახურში კერძო სექტორიდან მაღალი კვალიფიციური კადრების მოზიდვას და უფრო მეტიც, შეამცირებს კონკურენციის დონეს, ეს ყოველივე კი გრძელვადიან პერ-

სპექტივში უარყოფითად აისახება საჯარო სამსახურის სისტემის გამართულ მუშაობაზე. აღნიშნული ჩანაწერით შეუძლებელია კადრს, რომელსაც საჯარო სამსახურში არ უმუშავია, მაგრამ აქვს სათანადო გამოცდილება, კვალიფიკაცია, განათლება და შეუძლია სახელმწიფოს სამსახურში გახდეს წარმატებული და ეფექტური საჯარო მოხელე, ჰქონდეს მოტივაცია დაინწყოს მუშაობა დაბალი რანგის თანამდებობაზე და შესაბამისად, შედარებით დაბალ ანაზღაურებაზე.

ასევე, სერიოზული კითხვის ნიშნებია საჯარო მოხელის გამოსაცდელ ვადასთან დაკავშირებით. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პროფესიული საჯარო მოხელის „გამოსაცდელი ვადა მოიცავს 12 თვეს.“ ნათლად ჩანს, რომ საჯარო მოხელისათვის 12-თვიანი გამოსაცდელი ვადის დადგენა წარმოადგენს არაგონივრულად ხანგრძლივ პერიოდს. საკითხი თავისთავად პრობლემურია, გამომდინარე იქედან, რომ გამოსაცდელი ვადით საქმიანობა არ წარმოადგენს შემდგომში დასაქმების გარანტიას; ამავე დროს, გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში, შესაძლოა პირი ნებისმიერი დასაბუთებისა და კომპენსაციის გარეშე გათავისუფლდეს თანამდებობიდან.

მნიშვნელოვანია, კარგად იქნას გააზრებული, რომ არაგონივრულად გაზრდილი გამოსაცდელი სამუშაო ვადა კვალიფიციურ კადრს უკარგავს მოტივაციას, დაინწყოს მუშაობა საჯარო სამსახურში. არაგონივრული გამოსაცდელი სამუშაო ვადა კიდევ უფრო მეტ რისკებს ქმნის, მათ შორის, თუ გამოსაცდელი ვადის პერიოდი ემთხვევა ხელისუფლების ცვლილებას ან წინა საარჩევნო პროცესს. ამასთან, უსამართლოა ის გარემოება, რომ გამოსაცდელი ვადით დანიშნული პირისთვის შეფასების სისტემა სხვაგვარია. კერძოდ, თუ შტატში არსებული საჯარო მოხელის შეფასება ხდება წელიწადში ერთხელ, გამოსაცდელი ვადით აყვანილი თანამშრომლის შეფასება ხდება წელიწადში ოთხჯერ, ანუ კვარტალში ერთხელ. სრულიად დაუსაბუთებელია, თუ რატომ არის აღნიშნული შეფასების სისტემის განსხვავებული.

<sup>5</sup> „საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“, 2015, მუხლი 34.

## 2.3 ადამიანური კაპიტალის შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების ბუნდოვანი სისტემა

### საჯარო მოხელის კლასი, რანგი, შეფასება - საჯარო სამსახურის მოქნილობა და ეფექტიანობა

საჯარო მოხელის თანამდებობრივი რანგისა და კლასის განსაზღვრა, საჯარო მოხელის სამუშაოს შეფასების წესი და პირობები, ასევე, საჯარო მოხელის მობილობის განსაზღვრის წესი, პროფესიულ საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი სარგო, წახალისების კონკრეტული სახე, რეგულირდება მთავრობის დადგენილებით.<sup>6</sup>

ერთიანი და მყარი საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნის მიზნით, ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებისათვის პრინციპული საკითხები მოწესრიგდეს საქართველოს კანონით და არ იყოს გაწერილი მთავრობის დადგენილებებით. ზემოთ აღნიშნული საკითხების კანონში დაფიქსირება არის მეტი დამოუკიდებლობის გარანტი საჯარო მოხელისთვის და ამასთან, აგვაცილებს მთავრობის შესაძლო ცვლილებების დროს სუბიექტურობის ე.წ. „საჭიროების შემთხვევაში, საჭირო ცვლილებების“ რისკებს.

კითხვის ნიშნები ჩნდება საჯარო მოხელეების შეფასების კრიტერიუმებთან მიმართებაში. გარკვეულწილად, პირობითია შეფასების წესი. საჯარო სამსახურში დასაქმებული ადამიანების შეფასების კრიტერიუმი უნდა იყოს საჯარო სამსახურში მუშაობის პერიოდში მათ მიერ მიღებული შედეგი და ეს შესაბამისი სტატისტიკით უნდა იყოს დასაბუთებული. ამის მიხედვით, გაცილებით მარტივია საჯარო მოხელის ეფექტურობის განსაზღვრა.

<sup>6</sup> „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესი-სა და პირობების დამტკიცების შესახებ“, 2017, საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, ხელში-საწვდომია: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594?publication=0>

ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ თითოეულ სახელმწიფო სტრუქტურას ჰქონდეს საკუთარი მკაფიოდ ჩამოყალიბებული წარმატების მიღწევის ინდიკატორები და შესაბამისი სტრატეგია, რას უნდა მიაღწიონ, როგორ უნდა მიაღწიონ და ამ მიღწევაში თითოეულმა დასაქმებულმა, რა როლი უნდა შეასრულოს. აღნიშნული ინდიკატორები და სტრატეგია არ უნდა იყოს ზოგად პრინციპებზე დაფუძნებული.

ამასთანავე, მიზანშეწონილია, ყველა საჯარო დაწესებულებამ თავისი პრიორიტეტების, საქმიანი პროცესების მიხედვით, განსაზღვროს შეფასების, რანგირებისა და მოტივაციის სისტემა. მნიშვნელოვანია, სახელმწიფო სტრუქტურაზე მორგებული ინდივიდუალური და არა საერთო ზოგადი სტანდარტი.

ამასთან, კანონის თანახმად, არ არის მკაფიოდ განსაზღვრული შრომის ანაზღაურების წესი. შესაბამისად, ადამიანებს, რომლებიც ერთნაირ სამუშაოს ასრულებენ რიგ საჯარო დაწესებულებებში (მათ შორის სსიპ-ში, რომლებიც, ერთი მხრივ, მოქცეულები არიან საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ნორმებში, ხოლო, მეორე მხრივ, სრულიად ბუნდოვანი ფაქტობრივი რეალობის წინაშე არიან) განსხვავებული ანაზღაურება აქვთ. ანაზღაურების ერთიანი სისტემის არარსებობა, უსამართლობის შეგრძნებას იწვევს და ერთგვარად დემოტივატორია საჯარო სექტორში დასაქმებული ნებისმიერი პირისათვის.

## 3. დასკვნა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის ანალიზის შედეგად, ნათლად ჩანს, რომ აღნიშნული კანონი ცალსახად წინ გადადგმული ნაბიჯია საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებით, თუმცა, ამავდროულად, კანონი აჩენს უამრავ რისკს პროფესიული საჯარო მოხელეების (ასევე, სსიპ-ში დასაქმებულების) დაცულობისა და დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიმართულებით.



მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო სამსახურში თანამშრომლები დაინიშნონ/დანინაურდნენ კვალიფიკაციისა და კომპეტენციის და არა „პოლიტიკური ფავორიტიზმის“ მიხედვით. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში აისახოს რიგი ცვლილებები, რომლებიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო უწყებებში თანამშრომელთა დასაქმება/გათავისუფლების სისტემის გამჭვირვალებას, რაც თავის მხრივ, მეტ სამართლიანობის განცდას გააჩენს საჯარო მოხელეთა შორის და ამავედროულად, დაეხმარება უწყების ხელმძღვანელს უფრო მეტად ეფექტურად მართოს ორგანიზაცია.

ამასთან, ცვლილებები ნათლად განსაზღვრავს სახელმწიფო უწყებებში დანინაურება/წახალისების მიდგომას, ისევე როგორც შესაბამისი შრომის ანაზღაურების წესს, რაც მნიშვნელოვნად აამაღლებს საჯარო მოხელეების მოტივაციას და გაზრდის მათი მხრიდან შესასრულებელი სამუშაოს ეფექტიანობას. პოტენციური ცვლილებები მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს სახელმწიფო სტრუქტურებში ადამიანური კაპიტალის შეფასებისა და ანგარიშვალდებულების სისტემას, რაც თავის მხრივ, საშუალებას მისცემს პროფესიულ საჯარო მოხელეს მოახდინოს ერთგვარი პროგნოზი საკუთარი საქმიანობის წარმატებულობის განსაზღვრის და ამასთან, საჯარო სამსახურში მუშაობის პერიოდში თავი იგრძნოს მეტად დაცულად და შესაბამისად, დამოუკიდებლად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, იდენტიფიცირებული პრობლემების შესაბამისად, წარმოდგენილია რამდენიმე რეკომენდაცია.

## 4. რეკომენდაციები:

### მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება

- მნიშვნელოვანია, რომ თუ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, დადასტურდა საჯარო მოხელის უკანონოდ გათავისუფლება სახელმწიფო სტრუქტურიდან, ხოლო აღდგენის შემთხვევაში, არ მოიძებნება სტრუქტურაში აღნიშნული საჯარო მოხე-

ლის კვალიფიკაციის და წინა პერიოდში დაკავებული თანამდებობის ტოლფასი თანამდებობა, მას აუნაზღაურდეს კომპენსაცია სრული განაცდურის შესაბამისად და არ უნდა იყოს მითითებული რაიმე ზედა ზღვარი კომპენსაციის ანაზღაურებასთან მიმართებაში (მაგალითად, ექვსი თვე). ამასთან, სამსახურში აღდგენილი საჯარო მოხელე რეზერვში უნდა ირიცხებოდეს იმ დრომდე, ვიდრე არ მოხდება მისთვის შესაფერისი პოზიციის შეთავაზება და ამ შემთხვევაშიც, არ უნდა იყოს განსაზღვრული ვადის ზედა ზღვარი (მაგალითად ორი წელი). აღნიშნული რეკომენდაციის კანონში ასახვის შემთხვევაში, მნიშვნელოვნად მცირდება სახელმწიფო სტრუქტურის ხელმძღვანელის მხრიდან თანამშრომლის კანონისმიერი საფუძვლებისა და დასაბუთების გარეშე გათავისუფლების მოტივაცია და სრულად გამოირიცხება ფაქტი, რომ სასამართლოს კანონიერი გადაწყვეტილების შემდგომ, შესაძლოა გარკვეული პერიოდის შემდგომ საჯარო სამსახურში აღდგენილმა საჯარო მოხელემ ავტომატურად დაკარგოს სამსახური;

- სახელმწიფო სტრუქტურის ხელმძღვანელის მხრიდან სახელმწიფო უწყების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და შერწყმა არ უნდა იყოს საჯარო მოხელის სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლების საფუძველი. ცხადია, ვერ გამოირიცხება სახელმწიფო უწყების რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია, თუ სხვა სახელმწიფო უწყებასთან შერწყმა, მაგრამ პროფესიული საჯარო მოხელის დაცულობის უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული მიზეზით სამსახურიდან გათავისუფლების შემთხვევაში, უნდა განისაზღვროს წინასწარ დადგენილი დასაბუთების მყარი და არაორაზროვანი სტანდარტი. აღნიშნული სტანდარტის განსაზღვრა მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს კვალიფიციური საჯარო მოხელის დაცულობას და მინიმუმამდე შეამცირებს თანამშრომლის დაუსაბუთებლად და ამასთან, სრულიად უპირობოდ სამუშაოდან გათავისუფლების ფაქტებს;

- იმისათვის, რომ გამოირიცხოს პროფესიული საჯარო მოხელის არგუმენტაციის გარეშე სამსახურიდან დაუსაბუთებელი გათავისუფლება ბუნდოვანი ჩანაწერის „ჯანმრთელობის მდგომარეობის“ გამო, საჭიროა, ნათლად დაკონკრეტდეს განსხვავება საჯარო მოხელის დროებით და მუდმივ შრომისუნარობას შორის. აღნიშნული რეკომენდაცია თავიდან აგვაცილებს სპეკულაციებს და შეამცირებს ჯანმრთელობის მდგომარეობაზე მითითების გამოყენებით სასახურიდან გათავისუფლების მანიპულირების რისკს.

### **ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება**

- გამომდინარე საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ჩანაწერის ბუნდოვანებიდან, იმასთან დაკავშირებით, რომ არ არის საჭირო საჯარო მოხელის თანხმობა ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესასრულებლად, საჭიროა, რომ სამუშაოს ზეგანაკვეთურ ანაზღაურებასთან დაკავშირებული ნებისმიერი განსაზღვრება (მათ შორის, აუცილებლად განსაზღვრია ქვედა ზღვარი) მკაფიოდ და ნათლად რეგულირდებოდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, რათა გამოვრიცხოთ აღნიშნული საკითხის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტით რეგულირების (მაგალითად, მთავრობის დადგენილებით). ეს ყოველივე თავიდან აგვაცილებს არსებულ ბუნდოვანებას, ასევე, ზეგანაკვეთური ანაზღაურების იერარქიულად მაღალი რანგის კანონის რეგულირების გარეთ დატოვებას და ამასთან, უზრუნველყოფს მეტი სტაბილურობის განცდას საჯარო მოხელეებს შორის;
- ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების პროპორციულობის უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, კანონით დადგინდეს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურება გამრდილი ხელფასის ოდენობით. ამასთან, აუცილებელია, განისაზღვროს ზეგანაკვეთური სამუშაოს ანაზღაურების ქვედა ზღვარი. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ქვედა ზღვარის მკაფიოდ განსაზღვრა აგვაცი-

ლებს რისკებს დამსაქმებლის მხრიდან საჯარო მოხელის „განუსაზღვრელი ვადით“ მუშაობის იძულებასთან დაკავშირებით. ამასთან, ჩანაწერი გააჩენს მეტი სამართლიანობის განცდას დასაქმებულთა შორის. ქვედა ზღვარის განსაზღვრა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს საჯარო მოხელეების მხრიდან სამუშაო დროის დაგეგმვის პროგნოზირობადობის განცდას;

- მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულებაზე საჯარო მოხელის თანხმობის და/ან დასაბუთებული უარის საჭიროება იმისათვის, რათა ცალსახად უპირატეს მდგომარეობაში არ აღმოჩნდეს დამსაქმებელი.

### **მოხელის დანიშნულება**

- იმისათვის, რომ არ გაჩნდეს საჯარო სამსახურში უსამართლობის განცდა პროფესიული ნიშნით დანიშნულებასთან მიმართებით, ახალ დაწყებული, თუმცა მაღალი კვალიფიკაციის შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებს შორის (ერთ წელზე ნაკლები ვადით მომუშავე საჯარო მოსამსახურეები), საჭიროა კანონმა არ განსაზღვროს მინიმალური ზღვარი (მაგალითად, ერთი წელი) სახელმწიფო უწყების მიერ საჯარო მოხელის ზემდგომ თანამდებობაზე გამოცხადებული დახურული კონკურსებში მონაწილეობისთვის;
- იმისათვის, რომ გამოვრიცხოთ საჯარო სამსახურის სისტემის ე.წ. „იზოლირების საფრთხე“, საჭიროა, პირველ, მეორე და მესამე რანგთან მიმართებაში, გადაიხედოს დახურული კონკურსების დანიშვნის შესახებ წესი. შესაძლებელია, მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმების შემთხვევაში, მოხდეს საგამონაკლისო პარალელური ღია კონკურსების არსებობა აღნიშნულ სამ რანგთან მიმართებაში. არსებულ შემთხვევაში, ერთი მხრივ, გაუმჯობესდება კონკურენციის ხარისხი საჯარო სამსახურში, ხოლო მეორე მხრივ, გაჩნდება უკეთესი შესაძლებლობა სა-

ხელმწიფო სტრუქტურებში კერძო სექტორიდან კვალიფიციური კადრების მოსაზიდად;

- იმისათვის, რომ საჯარო მოხელის გამოსაცდელი ვადა არ დარჩეს პირობით და სარისკო ჩანაწერად და არ გააჩინოს საჯარო სამსახურიდან მოხელის დაუსაბუთებელი და უკომპენსაციო განთავისუფლების რისკები, საჭიროა, აღნიშნული არაგონივრული ვადის (12 თვე) შემცირება არაუმეტეს სამ თვემდე. შესაძლებელია, საჯარო სამსახურში შესაბამისი კონკურსით მიღებული (როდესაც კვალიფიკაცია და უნარები უკვე შეფასებულია სტრუქტურის მხრიდან) თანამშრომლის მუშაობის შეფასება სამი თვის ვადაში. ამავდროულად, გამოსაცდელი ვადის შემცირებით საჯარო მოხელეს გაუჩნდება მეტი სტაბილურობის განცდა და შესაბამისად, შემცირდება საარჩევნო პროცესებთან და ხელისუფლების ცვლილებასთან დაკავშირებული რისკები. ამასთან, 12-თვიანი გამოსაცდელი ვადის შემცირება სამ თვემდე მეტ სტიმულს მისცემს კვალიფიციურ კადრებს დაიწყონ მუშაობა საჯარო სამსახურში;
- საჯარო სამსახურში სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად, არათანაბარი და არაპროპორციული მიდგომის გამოსარიცხად, საჭიროა, გამოსაცდელი ვადით მიღებული და საშტატო ნუსხაში მყოფი თანამშრომლის მიერ შესრულებული სამუშაოს სხვა საჯარო მოხელეების მსგავსი შეფასება. აღნიშნული პრინციპის დანერგვა სამართლიანობის განცდასთან ერთად, უფრო მეტად უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა შორის კონკურენციის ხარისხს.

### **საჯარო მოხელის კლასი, რანგი, შეფასება - საჯარო სამსახურის მოქნილობა და ეფექტიანობა**

- საჯარო მოხელის თანამდებობრივი რანგისა და კლასის განსაზღვრა, ერთიანი და მყარი საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნის მიზნით, ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებისათვის პრინ-

ციპული საკითხები (საჯარო მოხელის თანამდებობრივი რანგისა და კლასის განსაზღვრა, საჯარო მოხელის სამუშაოს შეფასების წესი და პირობები, მობილობა, თანამდებობრივი სარგო და წახალისების ფორმები) მონესრიგდეს საქართველოს კანონით და არ იყოს განერილი მთავრობის დადგენილებებით;

- საჯარო სამსახურში შეფასების წესის პირობითობისა და ბუნდოვანების გამოსარიცხად საჭიროა, თითოეულ სახელმწიფო უწყებას, სპეციფიკიდან გამომდინარე, თავად ჰქონდეს განსაზღვრული შეფასების სტრატეგია და შესაბამისი დათვლადი (გამომვადი) ინდიკატორები. აუცილებელია, თანამშრომელთა საქმიანობის შეფასების სისტემა ემყარებოდეს რეალურ მოთხოვნებსა და ყველა საჯარო მოხელისათვის გასაგებად იყოს ფორმულირებული. ამასთან, შეფასების სისტემის გაცნობით საჯარო მოხელეს უნდა შეეძლოს განჭვრეტადობა, თუ როგორ გააუმჯობესოს საქმიანობა შემდგომი შეფასებისათვის;
- საჯარო მოხელეთა დემოტივაციისა და უსამართლობის განცდის აღმოსაფხვრელად, საჭიროა, კანონში ნათლად განისაზღვროს შესრულებული სამუშაოს ანაზღაურების წესი. აღნიშნული მოცემულობა განსაკუთრებით რელევანტურია იმ პირთა შორის, რომლებიც საჯარო სამსახურში ასრულებენ ფაქტობრივად ერთი და იგივე სამუშაოს, ხოლო ანაზღაურება განსხვავებული აქვთ;
- იმისათვის, რომ საჯარო მოხელის კლასისა და დანამატის ცნება შემაფერხებელ ფაქტორად არ აღმოჩნდეს საჯარო სამსახურში თანამშრომელთა შერჩევა დასაქმების პროცესში, საჭიროა, კანონში მკაფიოდ განისაზღვროს, თუ რა კრიტერიუმებით, ან რა შეფასების მიხედვით, ენიჭება პიროვნებას კლასი და სახელმწიფო დანამატი, რამდენი შეიძლება იყოს დანამატის მინიმუმი და მაქსიმუმი ოდენობა და მაქსიმალური ზღვარი დანამატებს შორის.







Research