

საქართველოს მთავრობის

დადგენილება №627

2014 წლის 19 ნოემბერი

ქ. თბილისი

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-5 მუხლის 3³ ქვეპუნქტისა და მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად:

მუხლი 1

დამტკიცდეს საჯარო სამსახურის რეფორმის თანდართული კონცეფცია.

მუხლი 2

დაევალოს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს - საჯარო სამსახურის ბიუროს, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის იმპლემენტაციის პროცესის კოორდინაცია და მასთან დაკავშირებული ღონისძიებების განხორციელება.

მუხლი 3

ეთხოვოთ სახელმწიფო მმართველობის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს თავიანთი დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელება.

მუხლი 4

დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

პრემიერ-მინისტრი

ირაკლი ღარიბაშვილი

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია

თბილისი

2014

შესავალი

საჯარო სამსახურის რეფორმა არის დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის და ეფექტური მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ელემენტი, რომელიც ხელს შეუწყობს სათანადო პოლიტიკური შინაარსის რეკომენდაციების შემუშავებას, პოლიტიკის განხორციელებას და სერვისების მიწოდებას. რეფორმის მიზანია, ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც მერიტოკრატიულ პრინციპზე იქნება დაფუძნებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას. საჯარო სამსახურის რეფორმა გრძელვადიან პერსპექტივაში გულისხმობს სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური გარემოს შემდგომ გაუმჯობესებას, სადაც არ იარსებებს მიკერძოებულობა, არაეთიკური ქცევა და კორუფცია. გამართული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება არის სახელმწიფოსადმი მოსახლეობის ნდობის ამაღლების საფუძველი. რწმენა სამართლიანი და მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურისადმი განაპირობებს ხელისუფლების განხორციელებაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობას, რაც საბოლოო ჯამში სამართლიანი და მიუკერძოებელი პოლიტიკის ფორმირებას უზრუნველყოფს.

საქართველოს კონტექსტი

საჯარო სამსახურის რეფორმა აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც წინა მოწვევის პარლამენტში შესული კანონპროექტი უარს ამბობს პრაქტიკულ საჯარო მსახურის ინსტიტუტზე და სამსახურს სამართლებრივი კრისტიკისა და გადაწყვეტის სახელმწიფოებო ურთიერთობაზე, კერძო სექტორის მსგავსად. საკითხის თაობაზე დებატებმა კონტრწინადადებები

წარმოშვა, რომლებიც საჯარო სამსახურის „კლასიკური“ მოდელებიდან მომდინარეობდა. დისკუსიებმა საზოგადოებაში გარკვეული მოლოდინები შექმნა, რასაც საბოლოოდ იმედგაცრუება მოჰყვა, რადგან განხილვების შემდეგ არ განხორციელდა ადმინისტრაციული, პროცედურული და საკანონმდებლო ქმედებები.

საქართველოს მთავრობამ გამოხატა საჯარო სამსახურის რეფორმირების ნება, თანამედროვე და უნიფიცირებული ფორმით. საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ (შემდგომში - კანონი) მიღებულია 1997 წლის 31 ოქტომბერს და მასში დღემდე 80-ზე მეტი ცვლილება და დამატება შევიდა. თითოეული ცვლილება ატარებს ფრაგმენტულ ხასიათს, რომელიც უფრო მოკლევადიან შედეგზეა ორიენტირებული და ნაკლებად მოიცავს მთავრობის ეფექტურობისა და ეფექტიანობის გაძლიერებასკენ მიმართულ საკითხებს. შესაბამისად, არსებობს საქართველოს საჯარო სამსახურის კომპლექსური რეფორმირების საჭიროება, განსაკუთრებით ადმინისტრაციული, პროცედურული და სამართლებრივი ცვლილებების განხორციელების გზით.

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის (შემდგომში - კონცეფცია) განვითარების პროცესი

საჯარო სამსახურის საკოორდინაციო საბჭო[1] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn1), რომელიც დაკომპლექტებულია 15 წარმომადგენლით სამინისტროებიდან და პარლამენტიდან და, რომელსაც ხელმძღვანელობს საქართველოს მთავრობის კანცლარიის უფროსი, სათავეში უდგას აღნიშნულ ინიციატივას. ინიციატივის მიზანია, სათანადოდ გააზრებული კონცეფციის ჩამოყალიბება საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, რომელიც უპასუხებს ქვეყნის კონკრეტულ საჭიროებებს.

კონცეფცია მომზადდა საქართველოში არსებული მდგომარეობის შეფასების, ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების, სამოქალაქო საზოგადოების და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებების წარმომადგენლებთან და ადგილობრივ და საერთაშორისო ექსპერტებთან კონსულტაციების შედეგად. პროექტი ხორციელდება USAID-ის პროგრამის – „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ – მხარდაჭერით.

დისკუსიებს ფასილიტაცია გაუწია პროგრამამ – „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ – მის კონტრაქტორთან, შპს - გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლასთან ერთად (ასევე, – „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა“ და „სმარტ კონსალტინგის“ კონსორციუმთან ერთად). სამუშაო პროცესში ასევე, ჩართულები იყვნენ საერთაშორისო ექსპერტები (პროფ. ჰენრიკ ჯესი, პროფ. ჰანს-აქიმ როლი) და სხვა საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (EU/OECD SIGMA, UNDP, NATO-ს პროფესიული განვითარების პროგრამა და პოლონეთის რესპუბლიკის მთავრობა).

მოცემულ კონცეფციაში ასახულია საკონსულტაციო პროცესების შედეგები. კონცეფციაში მოცემულ რეკომენდაციებთან ერთად, ასევე, წარმოდგენილია მისი განხორციელების სამოქმედო გეგმა.

ახალი კანონმდებლობის მიზნების გაცხადებისა და მათ მისაღწევად საჭირო კონკრეტული პოლიტიკის ალტერნატივებისა და მეთოდების შეთავაზების გზით, კონცეფცია შექმნის მყარ საფუძვლებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის შესამუშავებლად. ევროკავშირისა და OECD-ის წევრი ქვეყნების საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის გათვალისწინებით, აღნიშნულმა კანონმა უნდა განსაზღვროს საჯარო სამსახურის სისტემა, საჯარო სამსახურის კლასიფიკაცია, საჯარო სამსახურის გავლის წესი, საჯარო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის გარანტიები, საჯარო მოსამსახურეთა განათლების, მომზადებისა და გადამზადების სისტემა. იმავდროულად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის შემუშავებასთან ერთად, ძალიან მნიშვნელოვანია, საუკეთესო პრაქტიკის შემოღება საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული სტრუქტურის, ადმინისტრირებისა და მართვის თვალსაზრისით, რაც ხელს შეუწყობს ძირითადი კანონის და კანონქვემდებარე აქტებისა თუ პროცედურული რეგულაციების ეფექტურ მოქმედებასა და აღსრულებას.

კონცეფცია მომზადდა მის შესამუშავებლად შედგენილი სამფაზიანი მიდგომის საფუძველზე, რომელიც 2013 წელს დაიწყო:

1. აგვისტო-სექტემბერი: არსებული მდგომარეობის შეფასება („რა ეტაპზე ვართ?“).
2. ოქტომბერი-დეკემბერი: პოლიტიკის ალტერნატივების განხილვა („რას უნდა მივაღწიოთ?“).
3. დეკემბერი: საბოლოო კონცეფციის მომზადება, რეკომენდაციების შემუშავება და შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვა („როგორ მივაღწიოთ?“).

რეკომენდაციები და ალტერნატივები მოცემულია საჯარო სამსახურის ათი კატეგორიის მიხედვით, რომლებიც ეფუძნება ევროკავშირის კატეგორიზაციის სისტემას, რომელიც გამოყენებული იყო სხვა გარდამავალი ქვეყნების შემთხვევაში, მათი რეფორმის ინიციატივებისთვის ამომწურავი ჩამონათვალის შეთავაზების მიზნით.

ქვემოთ მოცემულია თითოეული კატეგორიის მოკლე შინაარსი:

1. საჯარო სამსახურის განმარტება - აღწერილია საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ძირითადი ამოცანები.
2. საჯარო სამსახურის საზღვრები - მოცემულია თანამდებობების ის კატეგორია, რომელზეც ვრცელდება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა, ასევე, ის პოზიციები, რომლებიც სხვა კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ იმყოფება.
3. საჯარო სამსახურის მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ცენტრალიზებული სისტემა - მოცემულია სამთავრობო უწყებებს შორის საჯარო სამსახურის მართვასთან დაკავშირებული ინფორმაცია.

4. კლასიფიკაციის სისტემა - მოცემულია კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებით შესაძლებელია საჯარო სამსახურის თანამდებობების სისტემისა და ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამდებობრივი გადაადგილებების მართვა.
5. ანაზღაურების სისტემა - აღწერილია ფულადი და არაფულადი ანაზღაურების სქემა, რომელიც შესაბამისობაშია კლასიფიკაციის სისტემასთან.
6. საჯარო სამსახურში მიღება - აღწერილია საჯარო სამსახურში მიღების გზები და პირობები (მათ შორის, საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, გამოსაცდელი ვადა, ა.შ.).
7. საჯარო მოხელეების მართვა - აღწერილია ადამიანური რესურსების მართვის მთლიანი ციკლის რეგულაციები - სამსახურში აყვანიდან გათავისუფლებამდე, მათ შორის, შეფასება, თანამდებობრივი გადაადგილება, დაწინაურება, პენსიაზე გასვლის დაგეგმვა და სხვა პროცესები, რომელთა მიზანია საჯარო სამსახურის პოტენციალის გაზრდა ადამიანური რესურსების მართვის თვალსაზრისით.
8. საჯარო მოხელეების უფლება-მოვალეობები - აღწერს საჯარო მოხელეების გარკვეულ უფლებებს, ვალდებულებებს, აგრეთვე, მოცემულია ინფორმაცია დისციპლინური წარმოებისა და სახდელის შესახებ.
9. სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება - მოცემულია ინფორმაცია საჯარო მოხელეების შესაძლებლობების განვითარებასთან დაკავშირებით.
10. თანაბარი შესაძლებლობები მამაკაცებისა და ქალებისთვის - ანუ „გენდერული მენსტრინგი“, ასევე, ზოგადად თანასწორობა საჯარო სამსახურში - აღწერს თანასწორობის უზრუნველყოფისა და მონიტორინგის საშუალებებს (მაგალითად, სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების პროცესში, ასევე, სამუშაო გარემოსა და გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით).

მთლიანობაში, კონცეფციის შესამუშავებლად გამოყენებული მიდგომა არის საკონსულტაციო, სტრუქტურული, ფაქტებზე დაფუძნებული და ამომწურავი.

საკონსულტაციო, რადგან ჩატარდა:

- ოთხი ფოკუს-ჯგუფი ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, როგორც საქართველოს მთავრობის ზედა და საშუალო რგოლის მენეჯერებისთვის, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების და არასამთავრობო სექტორის მონაწილეობით;
- სამუშაო ჯგუფის ექვსი სამუშაო შეხვედრა. მათგან ერთ-ერთი სრული კვირის განმავლობაში მიმდინარეობდა მთავრობის მიერ დასახელებული საჯარო მოხელეების მონაწილეობით;
- ოთხი სამუშაო შეხვედრა სხვადასხვა თემაზე, კონცეფციის პროექტის ფარგლებში, სხვადასხვა სამინისტროს ორმოცამდე საჯარო მოხელესთან;
- ხუთი მრგვალი მაგიდა არასამთავრობო და დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლების მონაწილეობით. ერთი მრგვალი მაგიდა გაიმართა აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობასთან, მარტში კი იგეგმება მრგვალი მაგიდის მოწყობა პარლამენტისა და ადგილობრივი თვითმმართველობების წარმომადგენლებთან;
- უწყვეტი კონსულტაციები მთავრობის კანცელარიასთან; საჯარო სამსახურის საკოორდინაციო საბჭოს რჩევების გათვალისწინება და თანხმობის მიღება. მიდგომის დადასტურების მიზნით, საბჭოსთან გაიმართა (ოთხი) შეხვედრა.

სტრუქტურული, რადგან პროცესი ეფუძნება:

- სამფაზიან სამოქმედო გეგმას, რომლის მეშვეობით შესაძლებელი გახდა როგორც დონორების (UNDP, EU/OECD SIGMA, NATO-ს პროფესიული განვითარების პროგრამა და პოლონეთის რესპუბლიკის მთავრობა) ჩართვა და მათი მხარდაჭერის მიღება, ასევე, საერთაშორისო ექსპერტების მოსაზრებებისა და ხედვების გამოყენება;
- კატეგორიების ამომწურავ ჩამონათვალს, რომელიც ეფექტურად იყო მიჩნეული საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესში საქართველოს მსგავსი ქვეყნების მიერ;
- თითოეული ფოკუს-ჯგუფისა და სემინარის შედეგებს, რათა ეს უკანასკნელი შემდგომში გამოყენებული იყოს, როგორც საშუალება იმ სფეროების გამოსავლენად, სადაც მოხდა შეთანხმება და სადაც ჯერ კიდევ აუცილებელია, დამატებითი დასახულებით ან დამატებითი სამუშაოების ჩატარებით, ალტერნატივების შემუშავება ან მათი კონკრეტიზაცია.

ფაქტებზე დაფუძნებული, რადგან: შესაბამისი რეფორმის ალტერნატივების შესამუშავებლად, სემინარის მონაწილეებისთვის ხელმისაწვდომი იყო ასევე, EU/OECD SIGMA-ს, UNDP-სა და G3 პროგრამის ადგილობრივი და საერთაშორისო ექსპერტების მიერ მომზადებული შედარებითი ანალიზი და დამატებითი მასალები. G3-მა სამთავრობო სამუშაო ჯგუფის მონაწილეებისთვის თარგმნა საერთაშორისო პრაქტიკის ამსახველი მასალები

ამომწურავი, რადგან:

- პროცესში ჩართულია დაინტერესებული მხარეების ფართო სპექტრი, როგორც ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების შიგნით, ასევე, მის ფარგლებს გარეთ;

- საჯარო სამსახურის რეფორმასთან დაკავშირებით გამართულმა დისკუსიებმა და პრეზენტაციებმა საჯარო სამსახურის ყველა ასპექტი მოიცვა.

1. კონცეფციის არსი

მიზანი

საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, როგორც ეროვნული ინსტიტუტისა, რომელსაც საფუძვლად დაედება თანამიმდევრული და მკაფიო სამართლებრივი ჩარჩო, რომელიც უზრუნველყოფს მის დაკომპლექტებას იმ კადრებით, რომლებსაც ექნებათ სახელმწიფო ძალაუფლება, განახორციელებენ სახელმწიფო ფინანსების მართვას, ან სახელმწიფო სერვისების მიწოდებას.

საქართველოში ხელისუფლების ყველა შტოს წარმომადგენელი და პოლიტიკური ძალა ვალდებულია დაიცვას ის ფასეულობები, რომლებიც საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციულ მმართველობას ევროპისა და ტრანსატლანტიკური თანამეგობრობის ქვეყნებში. კანონი ამ ფასეულობების ერთ-ერთ მკაფიო გამოხატულებას წარმოადგენს. აღნიშნული ფასეულობები ოთხი ზოგადი პრინციპის სახით არის შეჯამებული:[2] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn2)

- კანონის უზენაესობა ნიშნავს ადმინისტრაციული ქმედებებისა და გადაწყვეტილებების სამართლებრივ განსაზღვრულობას.
- გამჭვირვალობა შესაძლებელს ხდის ადმინისტრაციული პროცესებისა და შედეგის შემოწმებასა და შესაბამისობას საპროცესო ნორმებსა და დებულებებთან.
- ანგარიშვალდებულება უზრუნველყოფს შესაბამისობას კანონის უზენაესობასთან და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში.
- ეფექტურობა სახელმწიფო რესურსების გამოყენებაში და ქმედითაინობა სტრატეგიული მიზნების მიღწევაში, როგორც ეს დადგენილია სამართლებრივ აქტებში.

საჯარო სამსახურის კანონები ევროკავშირისა და ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD-ის) წევრ ქვეყნებში განსხვავდება ზოგადი პრინციპების კანონმდებლობაში ჩამოყალიბების წესის მიხედვით, რაც განსხვავებული სამართლებრივი ტრადიციების, ისტორიული გამოცდილებისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების კონკრეტული პოლიტიკური პრეფერენციების ამსახველია. ქვეყნებს შორის სხვაობები ადასტურებს, რომ საჯარო სამსახურის წარმატებული რეფორმა მთლიანად ითვალისწინებს იმ ქვეყნის ეკონომიკურ, სოციალურ, კონსტიტუციურ და პოლიტიკურ კონტექსტს, რომელშიც იგი ხორციელდება.

საქართველოში, ისევე როგორც სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში, საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება მოცემული ძირითადი პრინციპების შესაბამისად უზრუნველყოფს უფრო მიმზიდველი და დაცული დასაქმების პირობების შექმნას საჯარო მოხელეებისთვის. აღსანიშნავია, რომ ამგვარი შედეგი მიიღწევა საჯარო სამსახურის მთლიანობის, პროფესიული ხარისხისა და უწყვეტობის უზრუნველყოფის შედეგად, ხოლო საჯარო სამსახურში დასაქმების გაუმჯობესებული პირობები თვითმიზანს არ წარმოადგენს.[3] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn3)

დისკუსია

2013 წლის შემოდგომაზე განხორციელებული ანალიზისა და საკონსულტაციო პროცესის შედეგად გამოიკვეთა სხვადასხვა შემთხვევა საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ყველა კატეგორიის ფარგლებში, როდესაც არ არის უზრუნველყოფილი საჯარო სამსახურის განსაზღვრება ოთხი ძირითადი პრინციპის შესაბამისად.

ასეთი შემთხვევები ძირითადად გულისხმობს წინააღმდეგობრივი დებულებების არსებობას ან კიდევ შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტების არარსებობას, რაც განაპირობებს კანონის არასათანადოდ გამოყენებას; ბუნდოვანი და ორაზროვანი ფორმულირებები არაერთგვარი პრაქტიკის საშუალებას იძლევა (მაგალითად, კლასიფიკაცია და ანაზღაურება) იმ საკითხებთან მიმართებაში, რომლებიც უნიფიცირებულ მიდგომას საჭიროებს; რეგულაციების არარსებობა განსხვავებული პროცედურების (მაგალითად, ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში) არსებობას განაპირობებს, რომელთა უნიფიცირებაა საჭირო.

წინადადებები

საკანონმდებლო ნაკლოვანებების, ახალი სამართლებრივი მიდგომებისა და ქვეყნის პრიორიტეტების გათვალისწინებით, მიზანშეწონილია, რომ შემუშავდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონი, არსებულ კანონში შესწორებების/დამატებების შეტანის ნაცვლად. ამასთან, მოხდება შეთანხმებული შესაძლებლობის განვითარების უზრუნველყოფა რეფორმების განხორციელების მიზნით, რათა თანამიმდევრულად მოხდეს მათი პრაქტიკული დანერგვა საჯარო სამსახურში.

სასურველი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონი შემდეგ ძირითად მახასიათებლებს უნდა მოიცავდეს:

- საჯარო სამსახურის შექმნა, რომელიც ცნობილი იქნება ერთიანობით, მიუკერძოებლობითა და პროფესიონალიზმით.
 - პოლიტიკური თვალსაზრისით ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის ერთმანეთისგან გამოიჯნის შედეგად.
 - ავტორიტეტისა და ურთიერთობების დაფუძნება, რომლებიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის თანმიმდევრული მართვის, კოორდინირებისა და კონტროლის უნიფიცირებულ სისტემას.
 - პრინციპების დანერგვა ანაზღაურების სისტემისთვის, რომელიც გამჭვირვალე და პროპორციული იქნება და საფუძვლად დაედება პროფესიული ნიჭის მქონე პირების დაქირავებისა და შენარჩუნების სისტემას.
 - პროცედურების დანერგვა კადრებისთვის თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფისთვის და პროფესიული დამსახურების მიხედვით მათი დაქირავებისა და დაწინაურებისთვის ყველა დონეზე.
 - ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის შემოღება, რომელიც აგებული იქნება პროფესიონალიზმისა და მუშაობის ეფექტურობის სტანდარტებზე.
 - საჯარო მოხელეთა ცალსახად განსაზღვრული უფლება-მოვალეობების ერთიანი სისტემის დაფუძნება, ანგარიშვალდებულებისა და სამუშაო სტაჟის უწყვეტობის მხარდასაჭერად.
 - პროფესიული პოტენციალის განვითარების შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა.
 - უვადო დასაქმების უზრუნველყოფა.
 - სამსახურში აყვანა კონკურენტული და დამსახურებაზე დაფუძნებული შერჩევის პროცესის გზით.
 - უფლება-მოვალეობების სამართლებრივი დაცვა გამჭვირვალე დისციპლინური პროცედურებისა და პროპორციული სახდელების დაწესების გზით.
 - კარიერული წინსვლის შესაძლებლობების უზრუნველყოფა, შიდა კადრების დასაქმების უპირატესობის მინიჭების გზით.
 - პროფესიული შესაძლებლობების შემდგომი განვითარების მიზნით, ადამიანური რესურსების მართვის მეთოდების გამოყენება.
- კონცეფცია წარმოადგენს კარიერაზე ორიენტირებულ სისტემას.

2. საჯარო სამსახურის კანონის მოქმედების სფერო

ა) მიზანი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიზანია საჯარო სამსახურის არსის გააზრება და სწორად გაგება, საჯარო სამსახურის სისტემის გამჭვირვალედ ჩამოყალიბება, რომელიც შესაძლებლობას მოგვცემს ნათლად გაიმიჯნოს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სამართლებრივი სტატუსი და კატეგორიები;

ბ) არსებული პრობლემები

კანონში არსებული განმარტებები მეტად ბუნდოვანი და არასრულყოფილია. მაგალითად, საჯარო სამსახურის განსაზღვრებაში ნახსენებია სამუშაო ადგილი და წესები, მაგრამ ის თავისთავად ვერ ჩაითვლება სრულყოფილ განსაზღვრებად. აგრეთვე, საჯარო მოსამსახურის ცნების განმარტებაში მოცემულია მოსამსახურის საქმიანობის ადგილი და წესი, რაც არ შეიძლება ჩაითვალოს განმარტებად. ასევე, არასრულყოფილია მოხელის განმარტება, რადგან საშტატო ნუსხაში ნათლად არ ჩანს საშტატო თანამდებობა მოხელის არის თუ დამხმარე მოსამსახურის (მუხლი 7).

არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად, კერძოდ, კანონის მე-5 მუხლის თანახმად, საჯარო მოსამსახურე არის ოთხი სახის. ამასთან, საჯარო მოსამსახურის ერთ-ერთი სახეა შტატგარეშე მოსამსახურე, ანუ იგი წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურეს, რაც მიზანშეწონილი არ არის, რადგან კანონში მოცემული განმარტებით შტატგარეშე მოსამსახურე არის პირი, რომელიც „გარკვეული ვადით მიიღება სამსახურში არამუდმივ ამოცანათა შესასრულებლად“ (მუხლი 8). აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოსამსახურეთა ოთხი სახიდან კანონით ძირითადად რეგულირდება მხოლოდ მოხელის საქმიანობა, ისიც მე-11 მუხლში მოცემული შეზღუდვებით. ეს გარემოება გარკვეულ უზერხულობას იწვევს კანონით სარგებლობის დროს. კანონმდებლობაში ნათლად არ არის გარკვეული ვინ არის საჯარო მოსამსახურე, არ არის განსაზღვრული მისი სახეები, არ არის დარეგულირებული მათი საქმიანობა და აგრეთვე, მკვეთრად არ არის გამიჯნული პოლიტიკური და ადმინისტრაციული

ფუნქციები. კანონის ერთ-ერთი პრობლემა - ძირითადი ცნებებისა და ინსტიტუტების ბუნდოვანება - გამომდინარეობს იმ რეალობიდან, რომ ის არ შეესაბამება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით (შემდგომში - სზაკ) დამკვიდრებულ მიდგომებს.

ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მოწყობის სისტემებში „პროფესიული საჯარო მოხელისა“ და „სახელშეკრულებო ურთიერთობის“ მოდელებს შორის უპირატესობის დადგენა;

გ) წინადადებები

• საჯარო მოხელის ცნება

კანონის მოქმედების სფეროს განსაზღვრისათვის აუცილებელია სპეციალური ტერმინის დამკვიდრება. სუბიექტი, რომელიც ახორციელებს საჯარო მმართველობას უნდა მოექცეს „საჯარო მოხელის“ ტერმინის ქვეშ. აღნიშნულის გათვალისწინებით, საჯარო მოხელე არის საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი პირი, რომელიც ეწევა ანაზღაურებად საქმიანობას აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებაში, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში.

საჯარო მმართველობის განმახორციელებელი სუბიექტების განსაზღვრისათვის აუცილებელია გავმიჯნოთ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობების პირები (მოქმედი კანონის პირველი მუხლის მე-3 პუნქტი), ადგილობრივი თვითმმართველობის პოლიტიკური თანამდებობის პირები და სასამართლო ხელისუფლების წარმომადგენლები - მოსამართლეები, რომლებიც არ ახორციელებენ საჯარო მმართველობას.

საჯარო მმართველობას (საქმიანობას, რომელიც არის სზაკ-ის მოწესრიგების სფერო) ახორციელებენ საჯარო მოსამსახურეები. აუცილებელია მათი კლასიფიკაცია: პროფესიული საჯარო მოხელე და საქმიანობა საჯარო სამსახურში სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში. ასეთ შემთხვევაში, საჯარო მოსამსახურეთა არსებული კლასიფიკაციით განსაზღვრული დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეები აღარ ჩაითვლებიან საჯარო მოხელეებად და მათთან შრომითი ურთიერთობები დარეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით – „საქართველოს შრომის კოდექსით“.

პროფესიული საჯარო მოხელე - პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება ან ირჩევა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ დაწესებულებაში შტატით გათვალისწინებულ საჯარო მოხელის თანამდებობაზე. აღნიშნული კატეგორიის მოხელე თავის პროფესიულ კარიერას იწყებს საჯარო სამსახურში ქვედა პოზიციიდან და მიიწევს ზევით თავისი პროფესიული ცოდნის, გამოცდილებისა და შეფასების სისტემის შედეგების გათვალისწინებით. პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი დაფუძნებულია კარიერის პრინციპზე და აღნიშნული სტატუსის მქონე მოხელეები დაცულნი არიან სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირების პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისგან. პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი არის საჯარო სამსახურის სტაბილურობის გარანტი.

იმის განსაზღვრად, თუ ვინ არის მოხელე, ანუ მმართველობითი ფუნქციების განმახორციელებელი სუბიექტი, უნდა ვიხელმძღვანელოთ შემდეგი პრინციპით: თითოეული დაწესებულების ფუნქციური ანალიზის შედეგად უნდა დადგინდეს ამ დაწესებულების ძირითადი და დამხმარე ფუნქციები. (ძირითადია დაწესებულების ის ფუნქციები, რომელთა შესრულებაც გამომდინარეობს დაწესებულების მისიიდან და მიზნიდან და რომლის განსახორციელებლაც შეიქმნა კონკრეტული დაწესებულება. ხოლო, დამხმარეა ის ტექნიკური ფუნქციები, რომლებიც ეხმარება დაწესებულების ძირითადი ფუნქციის განხორციელებას, როგორც მუდმივად (გრძელვადიანად), ასევე, დროებით).

ძირითადი ფუნქციების მუდმივად განმახორციელებელი (უვადო დანიშვნის პრინციპი) სუბიექტი არის პროფესიული საჯარო მოხელე, ხოლო დამხმარე ფუნქციების მუდმივად და დროებით განმახორციელებლები არიან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები.

თუ დაწესებულების ფუნქციური ანალიზის შედეგად დადგინდა, რომ კონკრეტული საქმიანობა არის დაწესებულების არა დამხმარე, არამედ ძირითადი ფუნქცია, (ან შემდგომ შეიძინა მან ძირითადი ფუნქციის ბუნება) მისი განმახორციელებელი სუბიექტები გადადიან პროფესიული საჯარო მოხელის სტატუსში.

საჯარო სამსახურის ძირითად ბირთვს ქმნის საჯარო მოხელე (თანაფარდობა 70% - 30%). საჯარო სამსახურში ხელმძღვანელი თანამდებობის პირები, აგრეთვე, პირები, რომელთაც აქვთ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება, ან მენეჯერის ფუნქციები ანუ მათი დაქვემდებარების ქვეშ იმყოფება თანამშრომელთა გარკვეული ნაწილი, უპირობოდ უნდა სარგებლობდნენ საჯარო მოხელის სტატუსით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში - აღნიშნული კატეგორია აერთიენებს პირებს, რომლებიც საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ სამტატო თანამდებობაზე ინიშნებიან პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადით ან უვადოდ, რადგან მათ უკავიათ ისეთი თანამდებობა, რომლის ფუნქციათა განხორციელებაც პოლიტიკური თანამდებობის პირის შეხედულებებსა და მიზნებს უნდა შეესაბამებოდეს. აღნიშნულ შემთხვევაში არსებითია არა პირის კარიერული წინსვლის შედეგად მიღებული გამოცდილება, არამედ ის კვალიფიკაცია და უნარები, რომლებიც აუცილებელია პოლიტიკური თანამდებობის პირის თიერ საკუთარი უფლებამოსილებით გახორციელებათი მთავარდასაქმად. აღნიშნულ პირებთან შრომითი ურთიერთობა წესრიგდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფორმით, რამდენადაც

სუბიექტზე ხდება საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილებების დელეგირება და ის ექვევს საჯარო სამსახურის პრინციპების მოქმედების სფეროში (მაგ., ერთგულების პრინციპი, სამსახურეობრივი შეუთავსებლობა) და მასზე ვრცელდება სამართლებრივი დაცვის გარანტიები - ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესები.

შრომითი ხელშეკრულებით აყვანილი დამხმარე (დაქირავებული) მუშაკი - პირი, რომელიც საჯარო სამსახურს სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფარგლებში ახორციელებს და რომელიც საჯარო დაწესებულებაში მიიღება დამხმარე მუშაკის თანამდებობაზე შრომითი ხელშეკრულებით. დამხმარე (დაქირავებული) მუშაკი დაწესებულების ამოცანებისა და ფუნქციების შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით, ახორციელებს დამხმარე საქმიანობას საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების გადაცემის საფუძველზე. აღნიშნულ კატეგორიას უნდა მივაკუთვნოთ ტექნიკური, დამხმარე პერსონალი, რომელთა საქმიანობა საჯარო დაწესებულებისთვის არსებითი მნიშვნელობისაა; ისინი იმიტომ ექვევან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოწესრიგების სფეროში, რომ მათი ფუნქციებიდან გამომდინარე, მათზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპები, თუმცა, მათსა და საჯარო დაწესებულებას შორის ურთიერთობა შრომით-სამართლებრივია და შესაბამისად, საქართველოს ორგანული კანონით „საქართველოს შრომის კოდექსით“ უნდა მოწესრიგდეს.

● პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ნაწილის გამიჯვნა

პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯვნა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიტიკური გავლენისაგან დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის ჩამოსაყალიბებლად. აღნიშნულის უზრუნველყოფა უნდა მოხდეს კარიერაზე დაფუძნებული პროფესიული მოხელის ინსტიტუტის შემოღებითა და გამყარებით. კარიერის პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური ქმნის საჯარო მოხელის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან განთავისუფლების შესაძლებლობას. ამასთანავე, აღსანიშნავია, რომ კარიერის პრინციპს უნდა დაეფუძნოს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის შინაარსი და დეტალურად უნდა გაიწეროს ის მექანიზმები, რომლებიც აღნიშნული პრინციპის რეალიზების საშუალებას შექმნის.

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი უნდა იყოს ზოგადი და განსაზღვრავდეს ძირითად პრინციპებს. ცალკეული წვრილმანი საკითხები დეტალურად უნდა მოწესრიგდეს კანონქვემდებარე აქტებში. აღნიშნული მიდგომა კანონს გახდის სტაბილურს, რამდენადაც არ იქნება საჭირო მასში ხშირი ცვლილებების შეტანა.

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი უნდა იყოს ზოგადი და გავრცელდეს საჯარო სამსახურის მთელ სისტემაზე. ცალკეულ სფეროებში (თავდაცვა, პოლიცია, საგარეო საქმეთა) სპეციალური კანონებით უნდა მოწესრიგდეს ის თავისებურებები, რაც ახასიათებს ამ დარგებს.

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონი არ უნდა გავრცელდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირებზე. კანონმა უნდა გაყოს ხელისუფლების პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ნაწილი; კანონით უნდა განისაზღვროს საჯარო პოლიტიკის განხორციელების ძირითადი მიმართულებები;

- დამხმარე და შტატგარეშე პერსონალი ექვევს საჯარო სამსახურის კანონის მოწესრიგების ფარგლებში იმდენად, რამდენადაც მასზე ვრცელდება მთელი რიგი პრინციპები და დებულებები, ხოლო შრომით-სამართლებრივი ურთიერთობა მთლიანად გადადის შრომის სამართლის სფეროში.

● საჯარო სამართლის იურიდიული პირები

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების სფერო უნდა გავრცელდეს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (შემდგომში - სსიპ) იმდენად, რამდენადაც სსიპ-ების ნაწილის მიერ განხორციელებული ფუნქციები არ განსხვავდება იმ მმართველობითი ფუნქციებისგან, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ხორციელდება. სსიპ-ში დასაქმებულ პირებზე საჯარო მოხელის სტატუსის გასავრცელებლად ვიყენებთ გამოირცხვის მეთოდს. სსიპ-დან, რომლებიც მოექვევან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ფარგლებში უნდა გამოვირცხოთ საჯარო სამართლის კორპორაციები, საგანმანათლებლო, კულტურული და რელიგიური სსიპ-ბი და სსიპ-ების ის ნაწილი, რომელიც მომსახურებას ახორციელებს. სხვა დანარჩენ სსიპ-ებში უნდა შეიქმნას ერთიანი სტრუქტურული სქემა, სადაც ადმინისტრაციული უფლებამოსილების მქონე თანამშრომლები უნდა მოექცნენ მოხელის სტატუსში, ხოლო დანარჩენი - ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ და სამოქალაქო შრომით სამართლებრივ ურთიერთობაში.

მომსახურების განმახორციელებელ სსიპ-ებში მოხელე შეიძლება იყოს ჰორიზონტალურ დონეზე, ხოლო მმართველობითი ფუნქციების განმახორციელებელ სსიპ-ებში, ვერტიკალური განაწილების პრინციპით.

გამორიცხვის მეთოდით, სხვა საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც არ ექვევან ზემოთ მოცემული სსიპ-ების კატეგორიაში, უნდა დაექვემდებარონ მმართველობის განმახორციელებელი სსიპ-ების სტატუსს და მათზე უნდა გავრცელდეს ისეთი მიდგომა, როგორც იქნება სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისადმი. მმართველობის განმახორციელებელი სსიპ-ის[4] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn4) (დაწესებულების) ხელმძღვანელი პირების მიმართ უნდა განისაზღვროს სპეციალური სტატუსი. ისინი უნდა იქნენ მიღებული სამსახურში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე უფლებამოსილი პირის უფლებამოსილების ვადით ან განუსაზღვრელი ვადით.

მმართველობით სსიპ-ში დასაქმებულები, რომლებიც აღჭურვილი არიან ადმინისტრირების ფუნქციით, უნდა მოექცნენ პროფესიული მოხელის სტატუსში, ხოლო დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურებთან უნდა დაიდოს კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება. დაწესებულების ფუნქციური ანალიზის შედეგად, სსიპ-ის დამფუძნებელი დაფუძნების აქტში განსაზღვრავს კონკრეტული სსიპ-ის თანამშრომელთა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონისადმი დაქვემდებარების საკითხს.

მმართველობით სსიპ-ში დასაქმებულების კლასიფიკაციის კრიტერიუმად უნდა გამოვიყენოთ ორგანიზაციის შიგნით საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების (გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების) გადანაწილების ფორმა. საჯარო სამართლებრივი მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების უფლებამოსილებით აღჭურვილი თანამშრომლები სრულად უნდა მოექცნენ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მოქმედების სფეროში, ხოლო ის თანამშრომლები, რომელთა საქმიანობაც ფუნქციურად არ ჩაითვლება მმართველობით საქმიანობად, სრულად დაექვემდებარებიან შრომის კანონმდებლობას.

სსიპ-ების მიმართ კონცეფციის მიდგომა არ არის საბოლოო, ვინაიდან საქართველოში არსებული სსიპ-ები დამატებით საჭიროებენ ფუნქციურ ანალიზს და საკანონმდებლო რეგულირებას. კერძოდ, საკითხის სრულყოფისათვის, მიზანშეწონილია, გაგრძელდეს სსიპ-ების კვლევა და შემუშავდეს ახალი კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“.

● ადგილობრივი თვითმმართველობა

საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემაში უნდა მოექცეს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის გვერდით, შესაძლებელია დამატებითი მოწესრიგება თვითმმართველობის მომწესრიგებელ კანონმდებლობაში. ამ მიდგომის მთავარი არგუმენტია სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის მობილობის ხელშეწყობა.

3. საჯარო სამსახურის მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ცენტრალიზებული სისტემა

ა) მიზანი

საჯარო სამსახურის უწყებათაშორის მართვას რამდენიმე მიზანი აქვს: სამთავრობო უწყებებში სამართლიანი მიდგომის უზრუნველყოფა საჯარო სამსახურის ყველა სფეროში კანონის თანაბრად და ჯეროვნად აღსრულების გზით; მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურის შექმნა და ფუნქციონირება; კანონქვემდებარე აქტების გამოცემა და ადამიანური რესურსების მართვის პოლიტიკისა და სტანდარტების შემუშავება; საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის დაცვის მონიტორინგი; დასაქმების მასშტაბისა და განაწილების მართვა და კონტროლი ადეკვატური ბიუჯეტირებისა და ხარჯების კონტროლის მიზნით; მმართველ პოზიციებზე დასაქმებული პერსონალის მიერ კოორდინაციისა და რეკომენდატორის ფუნქციების შესრულება.

ბ) არსებული პრობლემები

ადმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების გამოცდილება საჯარო სამსახურის რეფორმირებასთან დაკავშირებით, ევროკავშირში გაწევრიანებამდე და მას შემდეგ, (2004) ცხადყოფს, რომ ძლიერი ცენტრალიზებული მმართველობითი ორგანო, რომელიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული მთავრობის ცენტრალურ გუნდთან ყველაზე ეფექტური მოდელია საჯარო სამსახურის ისეთი ღირებულებების დასამკვიდრებლად და შესანარჩუნებლად, როგორცაა მთლიანობა, მიუკერძოებლობა და დამსახურება (როგორც ეს განმარტებულია 1 თავში).[5] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn5)

გამოცდილება აჩვენებს, რომ ისეთი ინსტიტუტის არარსებობა, რომელსაც გააჩნია მკაფიო სამართლებრივი მანდატი და შესაბამისი სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რეფორმის განხორციელების ზედამხედველობისა და ახალი საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ადმინისტრირების მიზნებისთვის, საბოლოოდ იწვევს კანონის დებულებების უგულვებელყოფას ან დამახინჯებას, რაც, თავის მხრივ, შესაძლოა, განპირობებული იყოს პარტიულ-პოლიტიკური მიზნებით, გავლენიანი სამინისტროებით ან მინისტრებით, ან არსებული მთავრობის ახალი პრიორიტეტებით. შესაბამისად, ეფექტური მმართველობის პრინციპებს არ ექნებათ „ძალა“, ხოლო სხვადასხვა სამართლებრივი მექანიზმი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოფს ბრაქეტის შესანარჩუნებლად მისი ინსტიტუტის, იქნება არაეფექტური ამ საკითხთან დაკავშირებით.

სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს (შემდგომში - ბიურო) უფლებამოსილება და ფუნქციები იყო არაეფექტური ცენტრალური მთავრობის მართვის მიზნებისთვის, ისევე როგორც მისი კადრებით დაკომპლექტება. შესაბამისად, კანონში შესული ცვლილებების თანახმად, ბიურო პრემიერ-მინისტრს დაექვემდებარა. მნიშვნელოვანია არსებობდეს საჯარო სამსახურის რეფორმის მხარდაჭერა მმართველობის ზედა დონეზე, რეფორმის მთლიანი პროცესის წარმატებისთვის. გარდა ამისა, საჭიროა ბიუროს გააჩნდეს შესაბამისი უფლებამოსილება უხელმძღვანელოს და ზედამხედველობა გაუწიოს რეფორმის განხორციელების პროცესს, ასევე, მოახდინოს საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მიმდინარე ადმინისტრირების მონიტორინგი.

გ) წინადადებები

• არსებული მოდელის შენარჩუნება

სასურველია, შენარჩუნდეს დღეს არსებული ორდონიანი მოდელი - საჯარო სამსახურის საბჭო და საჯარო სამსახურის ბიურო. ამ ეტაპზე, როდესაც უნდა განხორციელდეს საჯარო სამსახურის რეფორმა, საჯარო სამსახურის საბჭო უნდა გახდეს რეფორმის წარმმართველი ძალა. ამისათვის საჯარო სამსახურის საბჭო აღჭურვილი უნდა იყოს შესაბამისი ფუნქციებითა და უზრუნველყოფილი სათანადო რესურსით.

• ბიუროს ინსტიტუციური გაძლიერება

თავისი ფუნქციებისა და დაკისრებული ვალდებულებების სრულყოფილი შესრულებისათვის აუცილებელია ბიუროს ფუნქციების დაზუსტება, ფუნქციების შესაბამისი სტრუქტურის შემუშავება და ბიუროს დაკომპლექტება სათანადო პერსონალით.

4. საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება /შერჩევა

ა) მიზანი

საჯარო სამსახურში მიღების პირობები ნათლად და მკაფიოდ უნდა იყოს ჩამოყალიბებული კანონმდებლობაში. საჯარო სამსახურში მიღებასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირების ძირითადი მიზანია, გამჭვირვალე და მერიტოკრატულ პრინციპებზე დაფუძნებული სამსახურში აყვანის პროცესის უზრუნველყოფა. კონკრეტული დებულებები განსაზღვრავენ საჯარო სამსახურში მისაღებად საჭირო ობიექტურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებსა და სამსახურში მიღების წესებს. მათი მეშვეობით ხორციელდება შერჩევის პროცესის მოწესრიგება და კონკრეტული სამთავრობო უწყებისთვის უფლებამოსილების მინიჭება კოორდინაციისა და ზედამხედველობის მიზნებისთვის.

სამსახურში მიღების რეგულაციებით, აგრეთვე, განისაზღვრება სახელმწიფოსა და საჯარო მოხელეს შორის შრომითი ურთიერთობის კონკრეტული ფორმა და ამისათვის საჭირო უფლებამოსილება.

საჯარო მოხელის შერჩევის სისტემის ძირითადი მიზანია, თანამდებობის დასაკავებლად განსაზღვრულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან მაქსიმალურად შესაბამისი და, ამავე დროს, მოტივირებული პირის მოძიება; საჯარო სამსახურში შერჩევის ისეთი წესის დანერგვა, რომელიც უზრუნველყოფს ამ ამოცანის გადაწყვეტას.

ბ) არსებული პრობლემები

კანონის თანახმად, ნებადართულია გარე კადრების მოზიდვა საჯარო სამსახურში ნებისმიერი (არაპოლიტიკური) თანამდებობის დასაკავებლად. ნებისმიერი რანგის თანამდებობებზე გარედან პერსონალის მოზიდვა ეწინააღმდეგება უვადო დასაქმების იდეას. გარედან კადრების მოზიდვა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ „საწყის პოზიციებზე“, ხოლო მაღალი თანამდებობების დასაკავებლად უპირატესობა უნდა მიენიჭოს საჯარო მოხელეებსა და იმ პირებს, ვინებიც რეზერვში ირიცხებიან.[6] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn6)

არსებული კანონმდებლობის მოთხოვნების შესაბამისად, ვაკანსიის თაობაზე განცხადება უნდა შეიცავდეს შემდეგ ინფორმაციას: თანამდებობის დასახელება, დაწესებულების დასახელება, სამუშაოსთან დაკავშირებული მოთხოვნები, ანაზღაურება და სხვა. სამუშაოთა აღწერილობას შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელი ამტკიცებს ნორმატიული აქტის ფორმით.[7] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn7)

იქედან გამომდინარე, რომ არ არსებობს რაიმე სახის სავალდებულო ინსტრუქციები, სამუშაოს აღწერილობები და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, კრიტერიუმები, მათი ფორმატისა და ინფორმაციულობის თვალსაზრისით, სამთავრობო უწყებებში განსხვავებულია. ისინი ხშირ შემთხვევაში ბუნდოვანი ან ორაზროვანია, ან საერთოდ არ არსებობს. ასეთი პრაქტიკა ეწინააღმდეგება უნიფიცირებული/ერთიანი საჯარო სამსახურის პრინციპებს და დამსახურებაზე დაფუძნებულ შერჩევის პროცედურას. რაც საბოლოო ჯამში არათანაბარ შედეგებს წარმოშობს.

ყველა ვაკანსიის თაობაზე განცხადებას ბიურო აქვეყნებს (ინფორმაცია ბიუროს ვებგვერდზე ქვეყნდება). ის გარემოება, რომ ვაკანსიების თაობაზე განცხადებები მხოლოდ ვებგვერდის მეშვეობით ქვეყნდება, ასევე, ავიწროებს პოტენციური კვალიფიციური კანდიდატების წრეს (საქართველოს მოსახლეობის მხოლოდ 45%-ს აქვს ინტერნეტთან წვდომა).

საჭიროა უფრო მკაფიოდ განისაზღვროს დოკუმენტაციის (მაგ., მუშაობის სტაჟის განსაზღვრის თვალსაზრისით) ხასიათი ახალი კანონმდებლობით, რადგან მუშაობის სტაჟი მნიშვნელოვანი ფაქტორი იქნება თანამდებობაზე დანიშვნის (გადანიშვნის) შემთხვევაში ახალი კლასიფიკაციის სისტემის ფარგლებში და შესაბამისად, ზეგავლენას მოახდენს ანაზღაურებაზე.

კანონის შესაბამისად, პირს უფლება აქვს ერთზე მეტ თანამდებობას იკავებდეს „იმავე სახელმწიფო დაწესებულების სისტემაში“.[8] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn8) ეს საჯარო სამსახურში დაუშვებელია და საჯარო მოხელე სრულ განაკვეთზე უნდა მუშაობდეს ერთ პოზიციაზე.

მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნისას საკონკურსო მოთხოვნებში თითქმის ყოველთვის არის გარკვეულ თანამდებობაზე მუშაობის გამოცდილება. ასეთივე მოთხოვნა არის ზოგიერთი საკლასო ჩინის მინიჭებისათვის. კანონის თანახმად, „სამსახურის სტაჟი დასტურდება დაწესებულების მიერ სათანადოდ გაფორმებული საბუთით“. არსად არ არის მოცემული რას ნიშნავს „სათანადოდ გაფორმებული საბუთი“. ამიტომ მონაცემების დადასტურება ჩვეულებრივ ხდება თვით ამ პიროვნების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით.

სამსახურში პირველად მიღებული პირი დამნიშნელ მოხელეს წარუდგენს ფიცს (მუხლი 28, პუნქტი 1). ამავე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, ფიცის ტექსტს ხელს აწერს „დამნიშნელი თანამდებობის პირი“, რაც გაუგებრობას ქმნის. ფიცს ხელს უნდა აწერდეს ფიცის დამდები პირი. გარდა ამისა, რეალურად ეს პროცედურა იმდენად ფორმალურია, რომ ხშირად იგი საერთოდ არ სრულდება.

არსებული კანონმდებლობის თანახმად, საჯარო მოხელეთა სამსახურში მიღება ძირითადად კონკურსის შედეგად შერჩევის საფუძველზე ხდება. კონკურსს ატარებს დაწესებულების საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის თავმჯდომარე და ხშირად წევრების ძირითადი ნაწილიც ორგანიზაციის ხელმძღვანელი მუშაკები არიან. ბუნებრივია, მათი დრო შეზღუდულია და თავის ძირითად საქმიანობასთან ერთად უჭირთ მაქსიმალურად ჩაერთონ კონკურსის მოწყობის პროცესში. გარდა ამისა, არ არის გამორიცხული, რომ მათ არ ჰქონდეთ სათანადო ცოდნა და გამოცდილება კონკურსის ჩატარების პროცედურებთან დაკავშირებით. ყოველივე ამან შესაძლოა, უარყოფითი გავლენა იქონიოს კონკურსის პროცესზე, რაც კონკურსის მიმართ ნეგატიურ დამოკიდებულებასა და უნდობლობას იწვევს მონაწილე კანდიდატებისა და მთლიანად საზოგადოების მხრიდან.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, დაწესებულების საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის შექმნისა და საქმიანობის წესს განსაზღვრავს კანონი.[9] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn9) თუმცა, კანონის მუხლებში არ არის მოცემული სამართლებრივი ნორმები და შესაბამისი პროცედურების აღწერა, რომლებიც ხელს შეუწყობდა ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრას და დაარეგულირებდა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის საქმიანობას. უფრო მეტიც, კანონის 36⁴-ე მუხლში საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის საქმიანობის წესთან, აგრეთვე, მოწვეულ წევრთა შრომის ანაზღაურების პირობებისა და ოდენობის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, არის მითითება საქართველოს კანონმდებლობაზე, რომლის შესაბამისი ნორმა კანონმდებლობაში, ფაქტობრივად, არ არსებობს.

გ) წინადადებები

ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრისა და საჯარო მოხელეთა სამსახურში მიღების პირობების სრულყოფის მიზნით, უკვე მიღებულია საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილება, თუმცა მიზანშეწონილია დამატებით გარკვეული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ მიღების პირობები იქნება ერთიანი, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვა რომელიმე დაწესებულებისათვის, რომელზეც ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

● ცვლილება თანამდებობის მიმართ საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის წესში

საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის არსებული წესი, კერძოდ, ნორმატიული აქტით მისი დადგენის ვალდებულება, სავარაუდოდ, განპირობებულია ამ პროცესზე გარკვეული კონტროლის განხორციელების მიზნით (ნორმატიული აქტის პროექტი სამართლებრივი დასკვნისათვის გადაეცემა იუსტიციის სამინისტროს). მაგრამ ამ დოკუმენტის შინაარსის კონტროლი სამინისტროს მიერ, ფაქტობრივად, არ ხდება. პრობლემის გადაჭრის ერთ-ერთი გზაა, მოიხსნას კანონით დადგენილი ზემოაღნიშნული შეზღუდვები როგორც ნორმატიული აქტით, ასევე „კანონით ან მის საფუძველზე“ დადგენის შესახებ და, დაწესებულების სამართლებრივი აქტის პროექტი, პროცედურის რეგულირების მიზნით, შესათანხმებლად გადაეგზავნოს ბიუროს. მიზანშეწონილია, ცალკეული თანამდებობისთვის განისაზღვროს მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები მისი რანგის შესაბამისად. ბიურომ უნდა შეიმუშაოს აღნიშნული მინიმალური საკვალიფიკაციო მოთხოვნების სტანდარტები, რომლებიც საჯარო დაწესებულებების მიერ თანამდებობათა მიმართ დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დადგენის საფუძველი გახდება.

● თანამდებობაზე დანიშვნისას სამსახურებრივი შეუთავსებლობის პირობების დადგენა

კანონმდებლობით მკაფიოდ, ზუსტად და ცალსახად უნდა იყოს დადგენილი სამსახურებრივი შეუთავსებლობის პირობები თანამდებობაზე დანიშვნისას. ზოგადად მიზანშეწონილი არ არის მოხელეს ჰქონდეს ორი თანამდებობის დაკავების უფლება, რომელიც სრულ განაკვეთს მოითხოვს. დასაშვებია უნდა იყოს მხოლოდ ისეთი საქმიანობა, რომელიც სრული განაკვეთის სამუშაოსთან თავსებადია და არაა სისტემატური ხასიათის (მაგალითად, შემოქმედებითი, პედაგოგიური და სხვა).

● საჯარო სამსახურში მიღების მსურველთათვის წინასწარი საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარების ვალდებულება

არის ასეთი შემთავაზება, რომ საჯარო სამსახურში მიღების მსურველთათვის სავალდებულო იყოს წინასწარი საკვალიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება (მხოლოდ პირველად შემსვლელთათვის). ამ საკითხებზე საუბარია საჯარო მოხელეთა შერჩევასთან დაკავშირებულ თავში. ამასთან, მიზანშეწონილია სათანადო მოსამზადებელი კურსის ფორმირება და ამოქმედება.

● გამოსაცდელი ვადის ეფექტიანობის ამაღლება

გამოსაცდელი ვადის მიზანია, მოხელის პროფესიული ჩვევების, შესაძლებლობებისა და პირადი თვისებების შესაბამისობის დონის დადგენა დაკავებულ თანამდებობასთან. გადაწყვეტილება მიიღება შესაბამისი დონის მიხედვით, ამიტომ შემოწმების მექანიზმი მკაფიოდ უნდა იყოს ჩამოყალიბებული კანონმდებლობაში. შესაძლებელია ეს მექანიზმი გათვალისწინებულ იქნეს მოხელეთა საქმიანობის შეფასების სისტემაში.

● სამუშაო გამოცდილების უტყუარობის უზრუნველყოფა

სამუშაო გამოცდილებასთან დაკავშირებული მონაცემების დადასტურება ჩვეულებრივ, ხდება თვით ამ პიროვნების მიერ წარმოდგენილი ინფორმაციით. აუცილებელია, კანონმდებლობით უზრუნველყოფილი იყოს პიროვნების გამოცდილებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის უტყუარობა. მაგალითად, დადგინდეს კანონში მოცემული „სათანადოდ გაფორმებული საბუთის“ ფორმა და შევსების წესი. აღსანიშნავია, რომ ე. წ. „შრომის წიგნაკი“ წლების განმავლობაში იყო პიროვნების შრომითი საქმიანობის დამადასტურებელი ძირითადი და გარკვეულწილად უტყუარი საბუთი, რადგან იგი წარმოდგენდა მკაცრი აღრიცხვის დოკუმენტს და, ამასთან, მასში მოცემული ჩანაწერების მიმდევრობის დარღვევა პრაქტიკულად გამორიცხული იყო. მიზანშეწონილია, ასეთი საბუთის ფორმის შემუშავება და მისი შევსების ვალდებულების დადგენა.

● ფიცის დადების პროცესის სრულყოფა

მიზანშეწონილია, საჯარო მოხელის მიერ ფიცის დადების პროცესს მიეცეს სათანადო ფორმა და დატვირთვა ან საერთოდ ამოღებულ იქნეს კანონიდან.

● კონცეფციის პროექტის თანახმად, შერჩევასთან დაკავშირებული საჯარო კანონმდებლობით განსაზღვრული ნორმები და წესი მხოლოდ პროფესიულ საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე გავრცელდება. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული წესი იქნება ერთიანი, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვა რომელიმე დაწესებულებისათვის, რომელზეც ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

● საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების შექმნისა და ფუნქციონირების პროცესების სრულყოფა და მათი საქმიანობის ეფექტიანობის ამაღლება

კანონში მოცემული ძირითადი პრინციპების გარდა, საქართველოს მთავრობის შესაბამისი დადგენილებით განისაზღვრა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის შემადგენლობა, ასევე, მის საქმიანობაში მონაწილეების მიღების მიზნით, დამოუკიდებელი ექპერტების სავალდებულო არსებობა, რაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ობიექტურობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფის ერთგვარ საშუალებას წარმოადგენს.

● კონკურსის პროცესების სრულყოფა, მისი ობიექტურობის ამაღლებისა და ერთიანი მიდგომების უზრუნველყოფა

ზემოაღნიშნული მოსაზრებების გათვალისწინების გარდა, მიზანშეწონილია, კანონმდებლობით დადგინდეს შემდეგი ღონისძიებები: ა) საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის შემადგენლობის (შესაძლებელია მისი ნაწილის) ცვლილება/განახლება, მაგალითად, 3 წელიწადში ერთხელ; ბ) საკონკურსო-საატესტაციო კომისიისთვის ადმინისტრაციული ორგანოს სტატუსის მინიჭება; გ) საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის ყველა წევრის შრომის ანაზღაურება; დ) კონკურსამდე მისი ჩატარების მეთოდური პრინციპების შემუშავების ვალდებულება და მათი შეთანხმება, მაგალითად, ბიუროსთან; ე) კონკურსის ეტაპების, განსაკუთრებით, ტესტირების, უფრო დეტალური გაწერა და გასაუბრება სავალდებულოა ნებისმიერი კონკურსის დროს.

● კონკურსის შესახებ საზოგადოების მაქსიმალური ინფორმირება

საზოგადოების მაქსიმალური ინფორმირებისათვის, ვებგვერდის გარდა, მიზანშეწონილია, დაწესებულების ხელმძღვანელებმა გამოიყენონ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებები. ეს ღონისძიებები უზრუნველყოფს მაქსიმალურ საჯაროობასა და სამსახურის თანაბარ ხელმისაწვდომობას ყველა იმ პირისთვის, რომელთა პროფესიული და პროფესიული თვისებები პასუხობენ თანამდებობის დასაკავებლად წაყენებულ მოთხოვნებს. მაგრამ ასეთ შემთხვევაში, საჭირო იქნება დაზუსტდეს განცხადების წარდგენის საბოლოო ვადა, რადგან ჩვეულებრივ იგი უკავშირდება გამოცხადების დღეს.

● საჯარო სამსახურში მუშაობის დაწყების მსურველთათვის წინასწარი „საკვალიფიკაციო გამოცდის“ მოწყობა

როგორც უკვე აღინიშნა, ხშირ შემთხვევაში, ვაკანტური თანამდებობების დაკავების მსურველთა არასათანადო კვალიფიკაციის გამო, საჯარო დაწესებულებას ექმნება გარკვეული სირთულეები კონკურსის პროცესის სრულყოფილად ჩატარებაში. პრობლემის გადაჭრის ერთ-ერთი გზაა საჯარო სამსახურში მოხელეთა ვაკანტური თანამდებობების დასაკავებლად კანდიდატებისათვის წინასწარი „საკვალიფიკაციო გამოცდის“ (სერტიფიცირება) მოწყობა. სერტიფიცირების შემდეგობით პირი შეფასდება საჯარო მოხელის მიმართ წაყენებული ძირითადი მოთხოვნების მიხედვით. ეს არის სახელმწიფო ენის ცოდნა, აგრეთვე, საჯარო მმართველობის საფუძვლების, საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტების, ეთიკის ნორმებისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების ცოდნა მინიმალურ დონეზე. საკვალიფიკაციო გამოცდაზე შესაძლებელია გათვალისწინებული იყოს, აგრეთვე, უცხო ენის ჩაბარების საშუალებაც, პირის სურვილის შემთხვევაში. დაწესებულების საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის მიერ კანდიდატის შეფასება კონკურსის პროცესში მოხდება მხოლოდ, კონკრეტული ვაკანტური თანამდებობის დამატებითი მოთხოვნების მიხედვით. ფაქტობრივად, კონკურსი ჩატარდება ორ ეტაპად. პირველ ეტაპზე ცენტრალიზებულად შემოწმდება ზოგადი მოთხოვნები, ხოლო მეორე ეტაპზე დაწესებულება ჩატარებს კონკურსს თავისი სპეციფიკური მოთხოვნების შესაბამისად. აღნიშნული წესით (სერტიფიცირების საფუძველზე) კანდიდატი უნდა შეირჩეს საჯარო სამსახურში ვაკანტური თანამდებობის დაკავების მიზნით და სერტიფიცირება არ უნდა გავრცელდეს საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებულ მოხელეებზე.

საკვალიფიკაციო გამოცდის (სერტიფიცირება) ჩატარება უნდა უზრუნველყოს ბიურომ. შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს რესურსი და გამოცდილება. საკვალიფიკაციო გამოცდის შედეგად მიღებული სერტიფიკატის მოქმედების ვადად შეიძლება განისაზღვროს 3 წელი. აღნიშნულ პერიოდში საჯარო სამსახურში პრაქტიკული საქმიანობის არ დაწყების შემთხვევაში, ივარაუდება, რომ პირი ვეღარ აკმაყოფილებს მოხელისათვის აუცილებელ ძირითად მოთხოვნებს.

სხვადასხვა თანამდებობა ცოდნის განსხვავებულ დონეს მოითხოვს. ამიტომ პრეტენდენტის მიერ საკვალიფიკაციო გამოცდაში მიღებული კონკურსზე დასაშვები ქულა, კონკრეტული თანამდებობის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების შესაბამისად, შესაძლებელია დაადგინოს დაწესებულების ხელმძღვანელმა, როგორც დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნა.

აღნიშნულ პრინციპს აქვს შემდეგი უპირატესობები:

- კონკურსის ნებისმიერი სახის განმეორებადი (რუტინული) პროცესი, მათ შორის, ძირითად მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა და მონაწილეთა პირველადი გაცხრილვა მოხდება ცენტრალიზებულად, საკვალიფიკაციო გამოცდაზე, რაც დაწესებულებას მისცემს პერსონალის შერჩევის უფრო მოქნილი და მიზანმიმართული პროცედურების გამოყენების შესაძლებლობას. შედეგად, შემცირდება კონკურსის მიმდინარეობის ხანგრძლივობა და ღირებულება, ამაღლდება პერსონალის შერჩევის პროცედურების ეფექტიანობა და ხარისხი;
- განისაზღვრება საჯარო სამსახურში მუშაობისთვის საჭირო მინიმალური ცოდნის სტანდარტი, რაც მსურველებს სტიმულს მისცემთ მიიღონ და განავითარონ ბაზისური თეორიული ცოდნა. შედეგად, ამაღლდება ცოდნის ზოგადი დონე;
- უზრუნველყოფილი იქნება როგორც კონკურსზე დაშვების ობიექტურობა და საუკეთესო შედეგებზე დაფუძნებული შერჩევა, ასევე, შეიქმნება თანაბარი პირობები ყველა კანდიდატისთვის, რადგან საკვალიფიკაციო გამოცდა ჩატარდება მხოლოდ კომპიუტერული ტესტების საშუალებით;
- საკვალიფიკაციო გამოცდის ცენტრალიზებული, ერთიანი მეთოდოლოგიით ჩატარება საშუალებას იძლევა ჩამოყალიბდეს მონაცემთა ერთიანი ბაზა, რომელიც ყველა საჯარო დაწესებულებისთვის იქნება ხელმისაწვდომი.

5. კლასიფიკაციის სისტემა

ა) მიზანი

რანგირების ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია შრომის ანაზღაურების სისტემის მოწესრიგება, მისი სამართლიანობისა და გამჭვირვალობის დონის ამაღლება. კერძოდ, სხვადასხვა დაწესებულებაში თანაბარი თანამდებობებისათვის ერთი და იმავე დონის თანამდებობრივი სარგოს დადგენა და, ამავე დროს, მოტივაციის მაღალი მაჩვენებლების უზრუნველყოფა.

ბ) არსებული პრობლემები

კანონით განსაზღვრულია ოთხი რანგი, რომლებიც შეესაბამება სხვა სისტემების ადმინისტრაციულ იერარქიებს, კერძოდ, უმცროსი საჯარო თანამდებობა (თანამშრომელი), უფროსი საჯარო თანამდებობა (სამსახურის უფროსი), წამყვანი საჯარო თანამდებობა (სამმართველოს უფროსი) და მთავარი საჯარო თანამდებობა (დეპარტამენტის უფროსი).

ვინაიდან კანონში არ არის მოცემული რანგის განმარტება, ხოლო კანონქვემდებარე აქტები არ შეიცავს არავითარ ინსტრუქციებს და დამტკიცების უფლება არ გააჩნია არც ერთ სხვა ორგანოს უწყების გარეთ, კლასიფიკაცია დე ფაქტო ხასიათს ატარებს და შესაბამისი ხელმძღვანელების პირად შეხედულებებს ეფუძნება. შედეგად, სახეზეა განსხვავებული რანგირება მთელი მთავრობის მასშტაბით. რანგები და საკლასო ჩინები გარკვეული ფორმით დაკავშირებულია ანაზღაურებასთან. კლასიფიკაციის ცალსახა კრიტერიუმებისა და წესების არარსებობამ გამოიწვია არათანაბარი ანაზღაურება, რაც, თავის მხრივ, საჯარო მოსამსახურეებში უსამართლობისა და მიკერძოებულობის განცდას იწვევს და უარყოფითად აისახება მათ პასუხისმგებლობასა და მოტივაციაზე; ან აჩენს „ფავორიტიზმის“ განცდას, რაც ასევე, ზეგავლენას ახდენს საჯარო მოსამსახურის მოტივაციაზე.

კონცეფციაში მოცემული უნდა იყოს კლასიფიკაციის მატრიცის განზომილებების რაოდენობა და კრიტერიუმების მოკლე ნუსხა, რომელიც განსხვავებს რანგებსა და ჩინებს თითოეული რანგის შიგნით. აღნიშნულის საფუძველზე, მთლიანი ადმინისტრაციის მასშტაბით მატრიცის ფარგლებში შესაძლებელი იქნება არსებული დავალებების მიკუთვნება კონკრეტული პოზიციებისთვის.

მიუხედავად იმისა, რომ კლასიფიკაციას მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ხელფასისა და სხვა ბონუსების/სარგებლის თვალსაზრისით, კლასიფიკაციის სისტემის განსაზღვრა ანაზღაურებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილებებისგან დამოუკიდებლად უნდა მოხდეს.

კლასიფიკაციის სისტემები მნიშვნელოვნად განსხვავდება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ფარგლებში. შემოთავაზებული სქემა ეფუძნება ისეთ რანგირების სისტემებს, რომლებიც გვხვდება გერმანიის ფედერაციულ რესპუბლიკასა და ამერიკის შეერთებულ შტატებში.

გ) წინადადებები

ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრისა და საჯარო სამსახურში თანამდებობათა კლასიფიცირების სისტემის სრულყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია გარკვეული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ კლასიფიცირების სისტემა იქნება ერთიანი, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვა რომელიმე დაწესებულებისათვის, რომელზეც ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

● საჯარო თანამდებობათა რანგების რაოდენობა

შეთავაზებული კონცეფციის თანახმად, საჯარო სამსახურს, ფაქტობრივად, ახორციელებს საჯარო მოხელე. ამიტომ თანამდებობათა კლასიფიკაციის სისტემა (რანგირება) მიზანშეწონილია, შეეხოს მხოლოდ საჯარო მოხელეთა თანამდებობებს. ასეთ შემთხვევაში კანონში მოცემული რანგების რაოდენობა, კერძოდ, ოთხი რანგი¹⁰ (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn10) – ა) მთავარი; ბ) წამყვანი; გ) უფროსი და დ) უმცროსი საჯარო თანამდებობა – საკმარისად შეიძლება ჩაითვალოს.

● თანამდებობათა რანგირების კრიტერიუმებისა და წესის განსაზღვრა

აუცილებელია შემუშავდეს და სათანადო კანონქვემდებარე აქტით დამტკიცდეს თანამდებობებისთვის საჭირო რანგებად დაყოფის მეთოდი და წესი. ანალოგიურია თანამდებობათა რანგირებისადმი OECD-ევროპის თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციისა და ევროკავშირის ექსპერტების მიდგომა. იგი გულისხმობს შემდეგი ხუთი კრიტერიუმის გამოყენებას: 1) თანამდებობის პასუხისმგებლობა; 2) თანამდებობის კომპლექსურობა, ქვემდებარე სტრუქტურული ერთეულების და დონეების რაოდენობისა და გადაწყვეტილებების გავლენის მოცულობის ჩათვლით; 3) თანამდებობისთვის საჭირო კომუნიკაბელურობის უნარი; 4) განათლება, ცოდნა, შესაბამისი დავალებების შესრულებისთვის მოთხოვნილი უნარი და ტრენინგი; 5) თანამდებობისთვის საჭირო სამუშაო სტაჟი.

თანამდებობის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების შესაბამისად, აღნიშნული ფაქტორების განვრცობადობისა და უფლებამოსილების დონის შეფასების საფუძველზე, შესაძლებელია, გადაწყდეს თანამდებობისათვის გარკვეული რანგის მინიჭების საკითხი.

● თანამდებობათა რეესტრის ახალი რედაქციის შემუშავება

აუცილებელია, თანამდებობათა რეესტრის ახალი რედაქციის შემუშავების დროს თანამდებობების დასახელებების დადგინის, მათი სისტემატიზაციისა და რანგებად დაყოფის პროცესი წარმართოს ერთიანი და მკაფიოდ ჩამოყალიბებული წესის საფუძველზე. გარდა ამისა, მიზანშეწონილია, თანამდებობათა რეესტრში მოცემული იყოს დაწესებულებების სტრუქტურული

ქვედანაყოფების კლასიფიკაცია. ასეთი დოკუმენტი უზრუნველყოფს საჯარო დაწესებულებების სტრუქტურების შედგენის საკითხისადმი ერთიან მიდგომას, მნიშვნელოვნად გაამარტივებს ადამიანური რესურსების მართვის ბევრ პროცედურას და აამაღლებს მათი სამართლიანობისა და ობიექტურობის ხარისხს. ეს მოსაზრება გათვალისწინებული უნდა იქნეს თანამდებობათა რეესტრის ახალი რედაქციის შემუშავების დროს, რადგან არსებული რეესტრი ვერ აკმაყოფილებს ამ მოთხოვნებს.[11] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn11)

● **საკლასო ჩინების მინიჭების წესის შემუშავება**

საჭიროა საკლასო ჩინების მინიჭების მარეგულირებელი ერთიანი ნორმების შემუშავება და დამტკიცება. მაგალითად, კონკრეტული მოხელისათვის საკლასო ჩინის მინიჭება შესაძლებელია მის მიერ დაკავებული თანამდებობის რანგისათვის განსაზღვრული ფაქტორების შესაბამისი კომპეტენტურობების განვითარების დონის მიხედვით, რაც გაირკვევა მისი შეფასების (ატესტაციის) შედეგად. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ როგორც თანამდებობის რანგს, ასევე, საკლასო ჩინს ჰქონდეს გარკვეული დატვირთვა და მიზანი. მაგალითად, კონკურსის დროს შესაძლებელია მხედველობაში მიიღონ შესაბამისი რანგის თანამდებობაზე მუშაობის გამოცდილება და მინიჭებული საკლასო ჩინი. გარდა ამისა, უნდა ამოქმედდეს საკლასო ჩინისთვის კანონმდებლობით განსაზღვრული თანამდებობრივი სარგოს დანამატი. აღნიშნული დანამატი და საკლასო ჩინი მოხელეს შეუწარმუნდება სხვა სამუშაოზე (დაწესებულებაში) გადასვლის შემთხვევაში, როგორც ეს არსებულ კანონმდებლობაში არის გათვალისწინებული.[12] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn12) შეთავაზებული კონცეფციის თანახმად, რანგირების სისტემა ეხება მხოლოდ საჯარო მოხელეებს. შესაბამისად, საკლასო ჩინიც მხოლოდ საჯარო მოხელეს მიენიჭება. ამიტომ დაწესებულებათა საშტატო ნუსხაში მკაფიოდ უნდა იყოს გამიჯნული საჯარო მოხელეთა და დამხმარე მოსამსახურეთა თანამდებობები.

● **დაწესებულებაში თანამდებობათა რანგირებისა და სახელფასო მატრიცის შედგენის მაგალითი**

საწყის ეტაპზე, დადგენილი წესისა და კრიტერიუმების თანახმად, შეფასდება დაწესებულებაში არსებული თანამდებობები და გაიმიჯნება საჯარო მოხელეთა და დამხმარე მოსამსახურეთა თანამდებობები. შემდეგ, საჯარო მოხელეთა თითოეული თანამდებობის კომპეტენციის განვრცობადობისა და უფლებამოსილების დონის მიხედვით, მას მიენიჭება სათანადო რანგი. ფაქტობრივად, დაწესებულების საჯარო მოხელეთა თანამდებობები დაიყოფა ოთხ ჯგუფად (რანგად). რანგის განსაზღვრის შედეგად, შესაძლებელია, საჭირო გახდეს ზოგიერთი თანამდებობის დასახელების დაზუსტება დამტკიცებულ თანამდებობათა რეესტრთან შესაბამისობის უზრუნველყოფის მიზნით. შემდეგ შედგება მოხელეთა ე. წ. სახელფასო მატრიცა თანამდებობათა რანგებისა და სახელფასო თანრიგების მიხედვით. მატრიცის ერთ-ერთი სავარაუდო ზოგადი ფორმა მოცემულია ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში. მატრიცის შედგენის დროს იგულისხმება, რომ თანამდებობათა თითოეული რანგისთვის კანონმდებლობით დადგენილია თანამდებობრივი სარგოს მინიმალური და მაქსიმალური ოდენობები.

ქვემოთ მოცემულ ცხრილში აღნიშნები გულისხმობს შემდეგს: **A₁₁ (min)** არის მთავარი საჯარო თანამდებობის რანგისთვის დადგენილი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის ქვედა ზღვარი; **A₁₂** - მთავარი საჯარო თანამდებობის რანგის მე-2 სახელფასო თანრიგის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, **A_{1n} (max)** - მთავარი საჯარო თანამდებობის რანგისთვის დადგენილი თანამდებობრივი სარგოს ოდენობის ზედა ზღვარი და ა. შ.

ცხრილი

№	რანგი	სახელფასო თანრიგი				
		1	2	3	...	n
1	მთავარი საჯარო თანამდებობა	A ₁₁ (min)	A ₁₂	A ₁₃	...	A _{1n} (max)
2	წამყვანი საჯარო თანამდებობა	A ₂₁ (min)	A ₂₂	A ₂₃	...	A _{2n} (max)
3	უფროსი საჯარო თანამდებობა	A ₃₁ (min)	A ₃₂	A ₃₃	...	A _{3n} (max)
4	უმცროსი საჯარო თანამდებობა	A ₄₁ (min)	A ₄₂	A ₄₃	...	A _{4n} (max)

თითოეული რანგისთვის ანალოგიური წესით შედგება მატრიცა, სადაც მოცემული იქნება ამ რანგში შემავალი ყველა თანამდებობის ჩამონათვალი და მათი შესაბამისი თანამდებობრივი სარგოს მოცულობები სახელფასო თანრიგების მიხედვით. ამ საკითხთან დაკავშირებით კვლავ ჩატარდება სიღრმისეული კვლევა.

რაც შეეხება დამხმარე მოსამსახურეების სახელფასო მატრიცის სტრუქტურას, ის უნდა მოიცავდეს სამუშაოთა კატეგორიებს (მაგალითად, ადმინისტრაციული, ტექნიკური, ფინანსური და ა.შ.) და სახელფასო თანრიგებს. ანაზღაურების ოდენობა თანრიგების მიხედვით განაწილება სამ ზონად: საწყისი სახელფასო ზონა, საბაზო სახელფასო ზონა და უმაღლესი სახელფასო ზონა.

საწყისი სახელფასო ზონის ფარგლებში ხელფასი დაეხიძებათ აუცილებელი ძიხიძალური კვალიფიკაციის ძქოხე ძუძაკებს.

საბაზო სახელფასო ზონა არის ქვეყნის შიდა ბაზარზე არსებული მსგავსი თანამდებობების სახელფასო განაკვეთს მიახლოებული ოდენობა, რომელსაც მუშაკი აღწევს სათანადო კვალიფიკაციის არსებობისა და/ან მის მიერ შესრულებული სამუშაოს მაღალ დონეზე შეფასების შედეგად.

უმაღლესი სახელფასო ზონა არის სახელფასო განაკვეთი, რომლის ფარგლებში მუშაკს ეძლევა ანაზღაურება უმაღლესი კვალიფიკაციის ჩვენების შემთხვევაში.

6. ანაზღაურების სისტემა

ა) მიზანი

ანაზღაურების სისტემის მიზანია სამართლიანი ანაზღაურების სისტემისა და კლასიფიკაციის სისტემის თანმიმდევრული და გამჭვირვალე გზით დაკავშირება; ასევე, სრულ განაკვეთზე დასაქმებული საჯარო მოხელისთვის სათანადო ანაზღაურების შეთავაზება, რაც არსებულ სამუშაო სახელფასო განაკვეთებთან, სოციალურ დახმარებასთან, დასაქმების სტანდარტებთან და ნორმებთან შესაბამისობაში იქნება; გარდა ამისა, სისტემის მიზნებში შედის კვალიფიციური პირების საჯარო სამსახურში მოზიდვა, შენარჩუნება და მოტივირება მიმზიდველი და პროგნოზირებადი სახელფასო ანაზღაურების შეთავაზების გზით; კარგი შედეგებისა და შესრულების სათანადო დაფასება (შესრულების შეფასება შეთანხმებული საერთო სტანდარტებისა და დადგენილი პროცედურების გამოყენების გზით განხორციელდება); ბიუჯეტის პროგნოზირებისა და დაგეგმვის ხელშეწყობა.

საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ნათლად უნდა იყოს გაწერილი, თუ როგორ განისაზღვრება საჯარო მოხელეების ანაზღაურება (საბაზისო (მინიმალური) ხელფასი, სოციალური დახმარება, პრემია, არაფულადი დახმარება და შეღავათები) და საჯარო მოხელეების რაოდენობა (ყოველი სამინისტროს და სახელმწიფო სტრუქტურის მიხედვით და მათი საერთო რაოდენობა), რაც საბიუჯეტო პროცესების კონტროლსაც გულისხმობს.

ბ) არსებული პრობლემები

სხვადასხვა სამინისტროსა და სახელმწიფო დაწესებულებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეების ანაზღაურების სისტემა, კერძოდ კი მისი ყველა კომპონენტი, მათ შორის, თანამდებობრივი სარგო, სახელფასო დანამატები, პრემიები.[13] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn13) ერთმანეთისგან არსებითად განსხვავდება.

ამჟამად კლასიფიკაციის მატრიცაში ასახულ თანამდებობასა და საბაზისო ხელფასის მოცულობას შორის პირდაპირი კავშირი არსებობს. ვინაიდან ეს სტრუქტურა არ ითვალისწინებს სამუშაო სტაჟს, ის წინააღმდეგობაში მოდის საჯარო სამსახურში უვადო დასაქმების ცნებასთან. ფართო დიაპაზონის სახელფასო სკალა თითოეული რანგისა და ჩინისთვის (ერთთანრიგაინი სახელფასო სკალისგან განსხვავებით) უზრუნველყოფს უფრო მოქნილი სახელფასო ინსტრუმენტის შექმნას ისეთი ფაქტორების გათვალისწინების მიზნით, როგორცაა მუშაობის სტაჟი და გამოცდილება.[14] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn14)

ანაზღაურება ასევე, შეიცავს სამედიცინო დაზღვევასა და სოციალურ დაცვაზე გაწეულ ხარჯებს, მაგრამ არ შეიცავს ნატურალური ფორმით მიღებულ სხვა შეღავათებს (მაგ. მანქანა, მძღოლი, საცხოვრებელი და სხვა).

ახალი კანონი უნდა შეიცავდეს სახელმძღვანელო პრინციპებს და არა ისეთ კონკრეტულ ასპექტებს, როგორცაა ხელფასის დონეები, ან სხვადასხვა რანგთან დაკავშირებით არსებული სახელფასო დიფერენციალი. კონკრეტული და დეტალური დებულებები და წესები, ანუ ანაზღაურების მექანიზმთან დაკავშირებული საკითხები ცალკე კანონში ან კანონქვემდებარე აქტებში უნდა იყოს ასახული.

მნიშვნელოვანი საკითხია ე.წ. კომპრესიის ფაქტორი (ანუ, სხვაობა გასაშუალოებულ მაღალ და დაბალ ხელფასებს შორის). ეს ფაქტორი ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ანაზღაურების სისტემაში საკმაოდ დაბალია და დაახლოებით სამს უდრის. მიუხედავად ამისა, აღსანიშნავია, რომ საკმაოდ მაღალი პრემიები (როგორც საბაზისო ხელფასის შემადგენელი ნაწილის პროცენტული თანაფარდობა) აბალანსებს კომპრესიის გამათანაბრებელ ეფექტს და დისკრეციულ ელემენტს შეიცავს. შესაბამისად, მიზანშეწონილია უფრო მაღალი კომპრესიის ფაქტორის არსებობა და სამუშაოს სირთულისა და პასუხისმგებლობის დონეების მიხედვით, უფრო დიფერენცირებული სახელფასო სკალის დანერგვა.

გ) წინადადებები

● მოწესრიგების სფერო

საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების ერთიანი სისტემის შექმნის მიზნით, საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების სამართლებრივი რეგულირება უნდა განხორციელდეს კანონის საფუძველზე და აღნიშნული საკითხების მოწესრიგება არ უნდა გაიფანტოს სხვადასხვა სახის კანონქვემდებარე აქტებში. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ცალკე ოცი უნდა დავიკოვოს საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების რეგულირებასთან დაკავშირებულ ძირითად საკითხებს, რაც მოიცავს: საჯარო მოხელეთა

ანაზღაურების შემადგენელი ნაწილების განმარტებას, საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების შემადგენელი ნაწილების განსაზღვრის წესსა და კრიტერიუმებს, ანაზღაურების შემადგენელი ნაწილების ოდენობების დადგენისას გასათვალისწინებელ გარემოებებსა და დაწესებულ შეზღუდვებს.

საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების სამართლებრივი რეგულირებისას უნდა განისაზღვროს ანაზღაურების შემადგენელი ელემენტები, ასევე, აღნიშნული ელემენტები უნდა გაიმიჯნოს ერთმანეთისაგან, რათა თითოეულმა თავისი ფუნქცია შეასრულოს და შეინარჩუნოს. საჯარო მოხელის ანაზღაურება მოიცავს სამ ძირითად ელემენტს: თანამდებობრივ სარგოს, სახელფასო დანამატსა და შეფასებაზე ორიენტირებულ პრემიას.

● ანაზღაურების ელემენტები

საჯარო მოხელის თანამდებობრივი სარგო წარმოადგენს საჯარო სამსახურში დაკავებული პოზიციისათვის კანონმდებლობით დადგენილი ანაზღაურების ძირითად ნაწილს. საჯარო მოხელის სახელფასო დანამატი წარმოადგენს მის მიერ საჯარო სამსახურში შესრულებული დამატებითი სამუშაოსათვის სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილ დამატებით ანაზღაურებას, ხოლო საჯარო მოხელის პრემია არის საჯარო მოსამსახურის მიერ საჯარო სამსახურში განხორციელებული საქმიანობის შეფასების შედეგების მიხედვით განსაზღვრული წახალისების ფორმა.

საჯარო მოხელეთა თანამდებობრივი სარგოს ერთიანი სისტემის შექმნა პირდაპირ კავშირშია საჯარო მოხელეების თანამდებობათა რანგირების სისტემის შემუშავებასთან. თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრა უნდა მოხდეს საჯარო მოხელის პოზიციისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული რანგისა და აღნიშნული რანგის თანამდებობებისათვის განსაზღვრული სახელფასო თანრიგების შესაბამისად. ამრიგად, საჯარო მოხელის თანამდებობრივი სარგო უნდა განისაზღვროს კანონით დადგენილი სახელფასო სკალის საფუძველზე, საჯარო სამსახურში არსებული თითოეული პოზიციისათვის ანაზღაურების ფიქსირებული ოდენობის დადგენის ან ანაზღაურების მინიმალური და მაქსიმალური ზღვრების განსაზღვრის შედეგად თითოეული პოზიციის სპეციფიკიდან გამომდინარე. საჯარო მოხელის თანამდებობრივი სარგოს სკალის შემუშავება უნდა დაეფუძნოს საჯარო სამსახურში ყველაზე მაღალი და დაბალი ანაზღაურების მქონე პოზიციებისთვის დადგენილი ოდენობების შეფარდების კოეფიციენტს.

● დანამატის განსაზღვრის კრიტერიუმები

საჯარო მოხელის სახელფასო დანამატის რეგულირების მიზნით, უნდა განისაზღვროს დანამატის მინიჭების წესი, საფუძვლები და ოდენობის ფარგლები საჯარო მოხელის თანამდებობრივ სარგოსთან მიმართებით. საჯარო მოხელეს სახელფასო დანამატი უნდა მიენიჭოს შემდეგი საფუძვლების არსებობის შემთხვევაში: რთულ სამუშაო პირობებში მუშაობა, დამატებითი სამუშაოს შესრულება, დამატებითი სამუშაო საათების გამოყენება, ოჯახური მდგომარეობა და შვილების რაოდენობა, საზღვარგარეთ სამუშაოს შესრულება და ა. შ. ასევე, სახელფასო დანამატი უნდა მიენიჭოს ნამსახურები წლებისა (მაგალითად, ყოველ ხუთ წელიწადში) და საკლასო ჩინის გათვალისწინებით. სახელფასო დანამატის მინიჭება უნდა მოხდეს შესაბამისი საფუძვლების არსებობის პერიოდში. სახელფასო დანამატის ოდენობის ფარგლები გონივრულ მიმართებაში უნდა იყოს საჯარო მოხელის თანამდებობრივ სარგოსთან.

● პრემიის განსაზღვრის კრიტერიუმები

საჯარო მოხელის პრემიის რეგულირების მიზნით, უნდა განისაზღვროს პრემიის მინიჭების წესი, საფუძვლები და ოდენობის ფარგლები საჯარო მოხელის თანამდებობრივ სარგოსთან მიმართებით. პრემიის ოდენობა უნდა დაუკავშირდეს საჯარო მოხელის საქმიანობის შეფასების სისტემას და მინიჭება უნდა მოხდეს შეფასების შედეგების მიხედვით. კანონმდებლობით უნდა განისაზღვროს პრემიის ოდენობის ფარგლების ურთიერთმიმართება საჯარო დაწესებულების მთლიან ბიუჯეტსა (საპრემიო ფონდის პროცენტული ოდენობის განსაზღვრა საჯარო დაწესებულების ბიუჯეტის მიხედვით) და საჯარო მოხელის თანამდებობრივ სარგოსთან (ინდივიდუალური პრემიის თანხის პროცენტული ოდენობის განსაზღვრა თანამდებობრივ სარგოსთან მიმართებით).

საჯარო მოხელის ანაზღაურების განსაზღვრისას ყურადღება უნდა მიექცეს მის მიმართებას საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული მოსამსახურის ანაზღაურებასთან. საჯარო მოხელისა და საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე დასაქმებული მოსამსახურის ანაზღაურებებს შორის გონივრული ბალანსის მიღწევა შესაძლებელია სახელმწიფოსა (საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო) და დასაქმებულის უფლებების დამცველ ორგანიზაციებსა ან საზოგადოებებს შორის კოლექტიური შრომითი ხელშეკრულებების სისტემის დანერგვით.

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება დავასკვნათ, რომ საჯარო მოხელის ანაზღაურების რეგულირება უნდა განხორციელდეს კანონის საფუძველზე შექმნილი ერთიანი სისტემის ფარგლებში, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო მოხელის ანაზღაურების შემადგენელი ნაწილების დეტალურ განსაზღვრასა და ურთიერთგამიჯვნას, მათი მინიჭების წესის, საფუძვლებისა და ოდენობის ფარგლების დადგენას. საჯარო მოხელის ანაზღაურების აღნიშნული სისტემის შემუშავება შეამცირებს სახელმწიფო ხელისუფლების დაწესებულებების ხელმძღვანელების დისკრეციულ უფლებამოსილებას საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების განსაზღვრისას და დააღწესს სტაბილურ ფინანსურ გარანტიებს.

ამასთან, აუცილებელია სახელფასო რეფორმა განხორციელდეს ეტაპობრივად, დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების, რანგირების სისტემის მოწესრიგების, სახელფასო ბადეების შექმნის, ქვეყანაში ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლის გათვალისწინების და საჯარო მოხელეთა შეფასების სისტემის ჩამოყალიბების შემდგომ.

7. საჯარო სამსახურის მართვა

7.1. საქმიანობის შეფასება და ატესტაცია

ა) მიზანი

შესრულების შეფასება: საჯარო მოხელის მოვალეობათა შესრულების მაჩვენებლების გაუმჯობესების ხელშეწყობა მენეჯერთან (შემფასებელთან) რეგულარული და სტრუქტურირებული დიალოგის გზით; საჯარო მოხელეს და მის მენეჯერს საშუალება უნდა მიეცეს განიხილონ საჯარო მოხელის ცოდნისა და უნარების განვითარების შესაძლებლობები, რათა მას უფრო მაღალი თანამდებობის დაკავების საშუალება მიეცეს. თავის მხრივ, საჯარო მოხელეებმა უნდა მიაწოდონ ინფორმაცია თავიანთ მენეჯერებს, თუ როგორ აფასებენ ისინი მენეჯერის მართვის ზოგად უნარებს (ინფორმაციული უკუკავშირი).

რადგანაც ორგანიზაციის ყველა დონეზე მომუშავე საჯარო მოხელის შეფასებაა გათვალისწინებული, ეს პროცესი ხელს უწყობს ანგარიშგების გაუმჯობესებას და საბოლოოდ, ორგანიზაციის შედეგების ამაღლებას.

რადგან შეფასების პროცესი საკმაოდ მოცულობითია, ატესტაციას 3-7 წევრისგან შემდგარი კომისია უნდა ატარებდეს, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება სხვადასხვა სფეროში გამოცდილების მქონე პირებით.

ბ) არსებული პრობლემები

არსებული კანონმდებლობით საჯარო მოხელეთა პერიოდული შეფასებისათვის გათვალისწინებულია ატესტაციის პროცედურა, რომელიც აუცილებლად ტარდება სამ წელიწადში ერთხელ. ამ პროცედურის ჩატარების ძირითადი პირობები განსაზღვრულია კანონის 81-83-ე მუხლებით, ხოლო წესი მოცემულია „საჯარო მოხელეთა ატესტაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის №411 დადგენილებაში. ზემოაღნიშნული კანონის მიხედვით „ატესტაცია არის მოხელის პროფესიული ჩვევების, კვალიფიკაციის, შესაძლებლობისა და პირადული თვისების დაკავებული (ან დასაკავებელი) თანამდებობისადმი წაყენებულ მოთხოვნებთან შესაბამისობის შეფასება.“[15] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn15) ფაქტობრივად, ატესტაცია წარმოადგენს მოხელის მიერ საატესტაციო პერიოდის განმავლობაში ჩატარებული საქმიანობის შეფასებას. იგი მოხელის საქმიანობის შეფასების პროცედურაა და ამიტომ გაუგებარია, როდესაც ატესტაციის განმარტებაში მოცემულია „დასაკავებელი თანამდებობა“ და ატესტაციას დაქვემდებარებულ პირებს შორის არის „კანდიდატი მოხელის თანამდებობაზე, თუ თანამდებობა კონკურსის წესით უნდა დაიკავონ“.[16] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn16) გარდა ამისა, შეფასებებს შორის არსებული სამწლიანი პერიოდი მეტად დიდია.

კანონმდებლობის თანახმად, ატესტაციასაც ატარებს დაწესებულების საკონკურსო-საატესტაციო კომისია. კომისიის შექმნასა და მის ფუნქციონირებასთან დაკავშირებით გარკვეული მოსაზრებები მოცემულია წინამდებარე დოკუმენტის საჯარო მოხელეთა შერჩევასთან დაკავშირებულ თავში.

თანამშრომელთა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების საქმიანობის ობიექტური და ეფექტიანი პერიოდული შეფასება, ისევე როგორც, ზოგადად, დაწესებულებაში ადამიანური რესურსების მართვა, პრაქტიკულად შეუძლებელია შესაბამისი ინფორმაციული ტექნოლოგიების გამოყენების გარეშე. „სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის მინიმალური სტანდარტის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 20 თებერვლის № 57 დადგენილებით დამტკიცდა „სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის სტანდარტი“. აღნიშნულ დადგენილებაში აგრეთვე, მოცემულია გარკვეული ვალდებულებები აღნიშნული სისტემის დანერგვასთან დაკავშირებით.

გ) წინადადებები

ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრისა და საჯარო მოხელეთა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების საქმიანობის შეფასების სისტემის სრულყოფისათვის მიზანშეწონილია, გარკვეული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ შეფასების სისტემა უნდა დაინერგოს, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე, ადგილობრივი

თვითმმართველობისა და სხვა საჯარო დაწესებულებებში, რომელზეც ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“. შეფასების სხვადასხვა მეთოდების არსებობის გათვალისწინებით, თითოეულმა საჯარო დაწესებულებამ უნდა მიიღოს გადაწყვეტილება შეფასების მისთვის შესაფერისი მეთოდის უწყებაში დანერგვის შესახებ.

● ატესტაციის პროცესის სრულყოფა

ატესტაციის პროცესის დაგეგმვის დროს გასათვალისწინებელია, რომ პრინციპული განსხვავება ატესტაციისა და კონკურსის მიზნებს შორის. ატესტაციის შემთხვევაში ხდება მოხელის საქმიანობის შეფასება, ხოლო კონკურსის პროცესში განისაზღვრება კანდიდატის შესაძლებლობებისა და პიროვნული თვისებების შესაბამისობა დასაკავებელი თანამდებობის მოთხოვნებთან და აგრეთვე – მოტივაციის დონე. მნიშვნელოვანია, რომ კონკურსისგან განსხვავებით, ატესტაციის დროს, ძირითადი აქცენტი გაკეთდეს მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობასა და ხარისხზე. ამიტომ გასაუბრების პროცესში კომისიამ აუცილებლად უნდა მოისმინოს მოხელის ანგარიში საატესტაციო პერიოდში გაწეული საქმიანობის შესახებ. გარდა ამისა, მიზანშეწონილია, ტერმინი „ატესტაცია“ შეიცვალოს ტერმინით „შეფასება“.

● შეფასების პერიოდის შემცირება

მიზანშეწონილია, არსებული კანონმდებლობით განსაზღვრული ატესტაციის სავალდებულო სამწლიანი პერიოდი მნიშვნელოვნად შემცირდეს, მაგალითად, ერთ წლამდე, რაც, შეფასების თანამედროვე მეთოდებისა და ინფორმაციული ტექნოლოგიების შესაძლებლობების გათვალისწინებით, სირთულეს არ წარმოადგენს.

● საჯარო დაწესებულებებში თანამშრომელთა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების საქმიანობის პერიოდული შეფასების თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისი ავტომატიზებული სისტემის დანერგვის ხელშეწყობა

ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებული საკითხების ობიექტური და ოპერატიული გადაწყვეტის უზრუნველყოფისათვის აუცილებელია, თანამშრომელთა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების საქმიანობის პერიოდული შეფასების თანამედროვე მოთხოვნების შესაბამისი შეფასების სისტემის შექმნისა და დანერგვის ვალდებულება, სათანადო პირობების დაცვით, აღნიშნული იყოს საქართველოს კანონმდებლობაში. მიზანშეწონილია, საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 20 თებერვლის № 57 დადგენილებით დამტკიცებული „სახაზინო (საბიუჯეტო) დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის ავტომატიზებული სისტემის სტანდარტით“ განსაზღვრულ სისტემას დაემატოს შეფასების მოდული. აღნიშნულმა მოდულმა უნდა უზრუნველყოს დაწესებულების თანამშრომელთა და სტრუქტურული ქვედანაყოფების საქმიანობის შეფასება დადგენილი პერიოდითა და მიღებული მეთოდიკით, აგრეთვე, მოხელის გამოსაცდელი ვადის, სწავლებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების შედეგების შეფასება. პერიოდული შეფასების სრულყოფილი სისტემა მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს დაწესებულებაში პერსონალის მართვასთან დაკავშირებული ობიექტური, სამართლიანი და გამჭვირვალე გადაწყვეტილებების ოპერატიულ მიღებას.

7.2. სამსახურებრივი დაწინაურება

ა) მიზანი

საჯარო მოხელეებისთვის, მათი დამსახურების მიხედვით, თანამდებობაზე დანიშნვის გამჭვირვალე და სამართლიანი პროცესის უზრუნველყოფა.

ბ) არსებული პრობლემები

მოქმედი კანონი შეიცავს შეუსაბამოებს ატესტაციისა და დაწინაურების თვალსაზრისით, რომელიც ახალ კანონმდებლობაში უნდა აღმოიფხვრას. საქართველოში დასახვეწია კარიერის განვითარებისა და მართვის საკითხები, დაწინაურების წესი და პირობები. კონცეფციის პროექტის თანახმად, საჯარო სამსახურის ძირითადი ბირთვის - პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის საფუძველია ე. წ. „კარიერული პრინციპი“. იგი გულისხმობს საჯარო მოხელეების სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების სტანდარტიზებულ და სამართლიან პროცედურებს, ადეკვატურ და წინასწარ განსაზღვრულ შემოსავალს, ასევე, სათანადოდ განსაზღვრულ და სამართლიან პრემიების სისტემას (დამსახურების მიხედვით) და, რაც მთავარია, მოხელის მოძრაობას თანამდებობრივი იერარქიის საფეხურებზე ქვევიდან ზევით. ზოგიერთ განვითარებულ ქვეყანაში (მაგალითად, საფრანგეთისა და იტალიის რესპუბლიკებში) „კარიერული სისტემა“ ხასიათდება როგორც დახურული სისტემა - დაწინაურება ხორციელდება მხოლოდ დაწესებულების (ან საჯარო სამსახურის) შიგნით. ასეთ მიდგომას აქვს გარკვეული უპირატესობები: ამცირებს თანამშრომელთა შერჩევისათვის საჭირო დროსა და ხარჯებს, უზრუნველყოფს მოტივაციის ამაღლებასა და კადრების სტაბილურობას საჯარო სამსახურში.

გ) წინადადებები

ზემოაღნიშნული პრობლემების გადაჭრისა და საჯარო სამსახურში თანამშრომელთა კარიერის მართვისა და სამსახურებრივი დაწინაურების გამართული სისტემის არსებობის უზრუნველსაყოფად, მიზანშეწონილია, გარკვეული ღონისძიებების დაგეგმვა და განხორციელება. ამასთან, მნიშვნელოვანია, რომ თანამშრომელთა კარიერის მართვისა და სამსახურებრივი დაწინაურების სისტემა იქნება ერთიანი, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სხვა რომელიმე დაწესებულებისათვის, რომელზეც ვრცელდება კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“.

● თანამშრომელთა კარიერის განვითარების გეგმებისა და სტრატეგიის შედგენა

ასეთი გეგმის შედგენისათვის შესწავლილი უნდა იყოს ორგანიზაციის განვითარების პერსპექტივა, მოთხოვნილება კადრებზე და თითოეული თანამშრომლის შესაძლებლობები და პოტენციალი. ამასთან, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს კარიერის განვითარების სტრატეგიის შესაბამისობა, როგორც ორგანიზაციის, ასევე, თანამშრომლის მიზნებთან და მოთხოვნებთან. ბუნებრივია, რომ კარიერის განვითარების გეგმის ობიექტი ვერ იქნება ყველა თანამშრომელი. იგი იწერება მხოლოდ პერსპექტიული, შედარებით ახალგაზრდა მუშაკებისათვის ორგანიზაციის საჭიროებებისა და რეალური პირობების გათვალისწინებით. გეგმაში აღნიშნული პროცესების (სამსახურებრივი დაწინაურება, კვალიფიკაციის ამაღლება და სხვა) განხორციელების ძირითადი პრინციპები და წესები მოცემული იქნება არსებულ კანონმდებლობაში, ხოლო მისი უზრუნველყოფის კონკრეტული პირობები ნათლად და დეტალურად უნდა იყოს გაწერილი დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ დამტკიცებულ შესაბამის სამართლებრივ აქტებში.

● მოხელის სხვა სტრუქტურულ ერთეულში გადაყვანის დროს დასაკავებელი თანამდებობის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების დაკმაყოფილება

მოხელის სხვა სტრუქტურულ ერთეულში გადაყვანის დროს მნიშვნელოვანია არა დაკავებული და დასაკავებელი თანამდებობების მიმართ წაყენებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნების იდენტურობა, არამედ ის, თუ რამდენად აკმაყოფილებს პირი დასაკავებელი თანამდებობის მიმართ წაყენებულ მოთხოვნებს.

● მაღალ თანამდებობებზე დანიშვნისას ე.წ. შერეული სისტემის გამოყენება

კარიერის პრინციპზე დაყრდნობით, ზედა საფეხურებზე დანიშვნა უნდა მოხდეს დაწინაურების საფუძველზე. დაწინაურება განხორციელდება მოხელის შეფასების საფუძველზე. მოხელის შერჩევა უნდა მოხდეს ადმინისტრაციული ორგანოს და მთელი საჯარო სამსახურის სისტემის ფარგლებში. „ღია“ (საჯარო) კონკურსის საფუძველზე გარედან თავისუფალი შემოსვლის შესაძლებლობა სისტემის ზედა საფეხურებზე დასაშვებია, მაგრამ მხოლოდ მაშინ, როდესაც შიდა კადრებში არ მოიძებნება შესაბამისი კვალიფიციური კანდიდატები. შიდა კონკურსებში მონაწილეობის მიღების უფლება უნდა მიეცეთ დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირებსაც. შიდა კონკურსი უნდა გამოცხადდეს ჯერ უწყების მასშტაბით, თუ შესაფერისი კადრი ვერ მოიძებნა, შემდგომ მთელი საჯარო სამსახურის მასშტაბით და თუ ასევე, შეუძლებელია შიდა კონკურსებით შესაბამისი კადრის მოძიება, მაშინ უნდა გამოცხადდეს მაღალ თანამდებობაზე ღია კონკურსი საჯარო სამსახურის ბიუროსთან შეთანხმებით.

● დაწინაურების პირობების დაზუსტება

საჭიროა კანონმდებლობით დადგინდეს დაწინაურების დამატებითი პირობები, მაგალითად, მოხელის საქმიანობის შეფასების შედეგები; ცოდნის, კვალიფიკაციისა და შესაძლებლობების შესაბამისობა დასაკავებელი თანამდებობის საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან; მინიჭებული საკლასო ჩინი და ა. შ.

7.3. სამართლებრივი დაცვის გარანტიები

ა) მიზანი

საჯარო სამსახურიდან დათხოვნისთვის აუცილებელი პირობების განსაზღვრა, ძირითადად საჯარო სამსახურის ერთიანობის დაცვის მიზნით, მაგრამ ასევე, იმისათვის, რომ ნებისმიერმა მთავრობამ იმოქმედოს როგორც ადამიანური რესურსებისა და სახელმწიფო აქტივების წინდახედულმა მმართველმა.

აღნიშნული ამოცანის მიზანია, რომ სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელი იყოს მხოლოდ იმ კრიტერიუმების საფუძველზე, რომლებიც ამომწურავად არის აღწერილი ძირითად კანონში.

ბ) არსებული პრობლემები

საჯარო სამსახურში სამართლებრივი და სოციალური დაცვის მექანიზმების არარსებობა არის მოხელეთა დემოტივირების მიზეზი. პრაქტიკაში ხშირია მოტივაციის მექანიზმების არარსებობა ან მისი არასწორად გამოყენება.

ყველა მთავრობის წინაშე არსებობს საჭიროება ხელახლა დააღაგოს ორგანიზაციული სტრუქტურები, რათა უზრუნველყოს სერვისების მიწოდება უფრო ეფექტურად და ნაკლები დანახარჯებით. ნებისმიერ დემოკრატიული გზით არჩეულ მთავრობას აქვს უფლება სამთავრობო საქმიანობა წარმართოს მისი პოლიტიკური მანდატის საფუძველზე, კანონით დადგენილ ფარგლებში და დემოკრატიული სისტემის პრინციპების შესაბამისად.

გ) წინადადებები

● მოტივაციის ინსტრუმენტები

მოტივაციის ერთ-ერთ მთავარ ელემენტს წარმოადგენს შრომის ანაზღაურების სამართლიანი მექანიზმის არსებობა (ამ საკითხზე მე-6 თავში არის საუბარი). საჯარო მოსამსახურისათვის არანაკლებ მნიშვნელოვანია გარკვეული გარანტიების, მათ შორის, სოციალური გარანტიების არსებობა. კანონმდებლობით შეძლებისდაგვარად დადგენილი უნდა იყოს სამსახურში აყვანისა და განთავისუფლების მისაღები პროცედურები, სამედიცინო, სადაზღვეო და საპენსიო სქემები, მოსამსახურის შრომის სწორი ორგანიზება და თავისი ფუნქციების განხორციელებისათვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფა, ყოველწლიური ანაზღაურებადი შვებულების გარანტია, პროფესიული და კარიერული განვითარების საშუალება, დაწესებულებაში მეგობრული, უკონფლიქტო სიტუაციის უზრუნველყოფა ანუ მისაღები საორგანიზაციო კულტურის ჩამოყალიბება და ა. შ. უნდა აღინიშნოს, რომ ჩამონათვალში მოცემული ყველა პირობა არ ექვემდებარება სამართლებრივ რეგულირებას (მაგალითად, მეგობრული, უკონფლიქტო სიტუაცია). იგი ძირითადად დაწესებულების ხელმძღვანელის საქმიანობასა და ძალისხმევაზე არის დამოკიდებული.

ზოგადად, თანამშრომელთა მაქსიმალური მოტივირებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს მუშაკისა და ორგანიზაციის ინტერესების მაქსიმალურად დამთხვევის პირობები - რაც მისაღებია და სასურველია ერთი თანამშრომლისთვის, ასევე, მისაღები და სასურველი უნდა იყოს მეორესთვისაც. ბუნებრივია, რომ ამ პრობლემის გადაჭრა საკმარისად რთულ ამოცანას წარმოადგენს.

● სამართლებრივი დაცვა

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით უნდა მოხდეს სამსახურებრივი დავების განხილვის მექანიზმის რეგლამენტირება. უნდა განისაზღვროს დავის განხილვის შიდა მექანიზმები. კანონმა უნდა განსაზღვროს შრომითი დავების ის კატეგორია, რომლის განხილვა და გადაწყვეტა შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოს გზით.

განსაკუთრებით პრობლემურია მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საკითხი, რაც საჭიროებს ზედმიწევნით ზუსტ განსაზღვრას. გარანტირებული უნდა იყოს საჯარო სამსახურის სტაბილურობა, რაც ნიშნავს იმას, რომ მოხელის განთავისუფლება არ უნდა იყოს დამოკიდებული ხელისუფლებისა და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელობის ცვლილებებზე. სამსახურიდან განთავისუფლება შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საფუძველით და პროცედურების ზუსტი დაცვით. უნდა შეიქმნას მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების გამჭვირვალე მექანიზმი და სამართლებრივი და სოციალური დაცვის გარანტიები. პირის სამსახურში აღდგენა არ უნდა იწვევდეს ამ თანამდებობაზე დანიშნული პირის განთავისუფლებას საჯარო სამსახურის სისტემიდან. დაუშვებელია პიროვნების უფლებების დაცვა სხვისი უფლებების დარღვევის გზით, სახელმწიფომ უნდა იზრუნოს ამ პირის დასაქმებაზე.

კადრების სტაბილურობის პრინციპი მოითხოვს, რომ კანონი ზუსტად განსაზღვრავდეს მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების სამართლებრივ საფუძველს და მისი დაცვის სამართლებრივ და სოციალურ გარანტიებს.

● ფულადი კომპენსაცია და რეზერვი

ლიკვიდაციის ან კადრების შემცირების შედეგად განთავისუფლებულ მოხელეს უნდა მიეცეს ფულადი კომპენსაცია. უნდა შეიქმნას ლიკვიდაციის ან კადრების შემცირების საფუძველით განთავისუფლებულ მოხელეთა სარეზერვო სია. რეზერვიდან უნდა ამოირიცხოს ის პირი, რომელიც ორჯერ უარს განაცხადებს შემოთავაზებულ სამსახურზე. სარეზერვო სიის ადმინისტრირება უნდა განხორციელდეს ბიუროს მიერ.

● საჯარო სამსახურის ეთიკა

ბიურომ უნდა გაუწიოს კოორდინაცია საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსების შემუშავებას და მის პრაქტიკაში დანერგვას. უნდა შეიქმნას ეთიკის ნორმების დაცვის ერთიანი ადმინისტრაციული მექანიზმი.

● სოციალური დაცვა

სოციალური დაცვის თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია კანონში გაიწეროს მთელი რიგი რეგულაციებისა, რომელიც უზრუნველყოფს მოხელის სოციალურ დაიცვას.

8. საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობა

ა) მიზანი

საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური გადაცდომისა და დისციპლინური სახდელის სახეების განსაზღვრა; საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური წარმოების წესების შემუშავებასა და გადაწყვეტილების მიღებაზე პასუხისმგებელი პირის/ორგანოს უფლებამოსილების ფარგლების განსაზღვრა.

ბ) არსებული პრობლემები

კანონი არეგულირებს საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინურ პასუხისმგებლობას, თუმცა, არსებული რეგულირება ზოგადია და არ მოიცავს დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ ყველა საკითხს. საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი, ასევე, დამატებით მოწესრიგებულია საჯარო სამსახურის დაწესებულებებში არსებული შინაგანაწესით, რომელიც შესაბამისობაში უნდა იყოს კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან და უზრუნველყოს აღნიშნული საკითხის დეტალური მოწესრიგება.

კანონით, დისციპლინურ გადაცდომად მიიჩნევა საჯარო მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა ბრალეული შეუსრულებლობა ან არაჯეროვნად შესრულება, დაწესებულებისათვის ქონებრივი ზიანის მიყენება ან ასეთი ზიანის წარმოშობის საშიშროების ბრალეული შექმნა, ასევე, ზოგადზნობრივი ნორმების წინააღმდეგ ან მოხელისა და დაწესებულების დისკრედიტაციისაკენ მიმართული უღირსი საქციელი, განურჩევლად იმისა, სამსახურშია ჩადენილი თუ მის გარეთ.[17] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn17) დისციპლინური გადაცდომის საკანონმდებლო რეგულირება ზოგადია და არ მოიცავს დისციპლინური გადაცდომის სახეების დეტალურ ჩამონათვალს საჯარო მოსამსახურის მოვალეობების გათვალისწინებით, ასევე, მათ კლასიფიკაციას მსუბუქ, ნაკლებად მძიმე და მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად, რაც მნიშვნელოვანია საჯარო მოსამსახურის მიერ დისციპლინური გადაცდომის განჭვრეტისა და შესაბამისი დისციპლინური სახდელის შეფარდების მიზნით.

კანონი ადგენს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს, რომლებიც შეიძლება დაეკისროს საჯარო მოსამსახურეს დისციპლინური გადაცდომის ჩადენისას.[18] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn18) კანონმდებლობით დისციპლინური სახდელის სახეებია: შენიშვნა, გაფრთხილება, არა უმეტეს ათი სამუშაო დღის ხელფასის დაკავება, სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისაგან ჩამოშორება ხელფასის გაცემის შეჩერებით - არა უმეტეს ათი სამუშაო დღისა, უფრო დაბალი თანრიგის თანამდებობაზე გადაყვანა - არა უმეტეს ერთი წლისა; სამსახურიდან განთავისუფლება ამ კანონის საფუძველზე. მაგრამ კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული იმ გარემოებების ჩამონათვალი, რომლებიც უფლებამოსილმა პირმა უნდა გაითვალისწინოს საჯარო მოსამსახურისათვის კანონით დადგენილი დისციპლინური სახდელის შეფარდებისას.

საჯარო მოსამსახურეთა დისციპლინური წარმოების პროცესის რეგულირება არ არის მოცემული კანონში, გარდა იმ მითითებისა, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის გამოყენების უფლება აქვს იმ თანამდებობის პირს ან დაწესებულებას, რომელსაც მისი თანამდებობაზე დანიშვნის უფლება გააჩნია.[19] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn19) კანონმდებლობით არ არის განსაზღვრული დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი, დისციპლინური დავის განხილვის პროცედურა, დისციპლინური წარმოების ვადები, საჯარო მოსამსახურის უფლებები დისციპლინური წარმოების პროცესში და მისი გასაჩივრების მექანიზმი დისციპლინური ან სასამართლო წესით.

საჯარო დაწესებულებების შინაგანაწესების ანალიზი გვიჩვენებს, რომ მათი უმეტესობა დისციპლინური პასუხისმგებლობის წესის რეგულირებისას მითითებას აკეთებს კანონით დადგენილ ნორმებზე და არ ადგენს უფრო დეტალურ პროცედურებს მისი შევსების მიზნით.[20] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn20) შინაგანაწესების ანალიზმა ასევე, აჩვენა, რომ შესაძლებელია მათ მიერ დადგენილი ნორმები წინააღმდეგობაში იყოს კანონთან და საჭიროებდეს კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობაში მოყვანას.[21] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn21)

გ) წინადადებები

● საკანონმდებლო ცვლილებები

სამართლებრივი რეგულირების საკითხთან მიმართებით უნდა განისაზღვროს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური პასუხისმგებლობის ის ძირითადი საკითხები, რომლებიც უნდა დარეგულირდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონით და იმ საკითხების წრე, რომლებიც შესაძლებელია მოწესრიგდეს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

● დისციპლინური გადაცდომისა და სახდელის განსაზღვრა

დისციპლინური გადაცდომის სახეების განსაზღვრის წესის მიმართულებით მნიშვნელოვანია დისციპლინური გადაცდომის სახეების დეტალური ჩამონათვალის შემუშავების თაობაზე არსებული შემოთავაზება საჯარო მოსამსახურისათვის კანონმდებლობით დაკავშირებული ვალდებულებების განსაზღვრისა და აღნიშნული გადაცდომის სახეების დაჯგუფება

მსუბუქ, ნაკლებად მძიმე და მძიმე დისციპლინური გადაცდომის კატეგორიებად დისციპლინური სახდელის დაკისრების გამარტივების მიზნით.

- დისციპლინური სახდელის დაკისრების მიმართულებით მნიშვნელოვანია იმ გარემოებების განსაზღვრა, რომლებიც პასუხისმგებლობის განმზილველმა ორგანომ უნდა გაითვალისწინოს საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური გადაცდომის შესაბამისი დისციპლინური სახდელის შეფარდებისას. სახდელის შესაბამისი ფორმის შერჩევასა გათვალისწინებული უნდა იქნეს: დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი და სიმძიმე; საჯარო მოსამსახურის მიერ დაკავებული თანამდებობა და პასუხისმგებლობის ხარისხი; დისციპლინური გადაცდომის შედეგად დამდგარი ზიანი და საჯარო მოსამსახურის განზრახვა აღნიშნული ზიანის დადგომასთან დაკავშირებით; საჯარო მოსამსახურის მიერ წარსულში ჩადენილი დისციპლინური გადაცდომის ხასიათი; საჯარო მოსამსახურის მიერ წარსულში განხორციელებული საქმიანობა და ქცევა; დისციპლინური სახდელის შემაკავებელი ეფექტი და მისი შესაბამისობა ჩადენილ დისციპლინურ გადაცდომასთან. მნიშვნელოვანია, რომ დისციპლინური სახდელის დაკისრება უნდა მოხდეს პროპორციულობის პრინციპის დაცვითა და შესაბამისი დასაბუთების არსებობით.

- დისციპლინური სახდელის დაკისრების წესის შემუშავებისას მნიშვნელოვანია განისაზღვროს დისციპლინური სახდელის დაკისრების ხანდაზმულობის ვადა, დისციპლინური პასუხისმგებლობის ვადაზე ადრე მოხსნის შესაძლებლობა და პირობები, ასევე, დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების პერიოდი.

● დისციპლინური წარმოება

დისციპლინური წარმოების პროცედურული ნორმების შემუშავებისა და დეტალურად განსაზღვრის მიმართულებით მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს შემდეგი საკითხები: დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველი; დისციპლინური დავის განხილვის პროცედურა; დისციპლინური წარმოების ვადები; საჯარო მოსამსახურის უფლებები დისციპლინური წარმოების პროცესში და მისი გასაჩივრების მექანიზმი დისციპლინური ან სასამართლო წესით. არსებობს შემოთავაზებები, რომ საჯარო მოსამსახურის მიმართ დისციპლინური წარმოების დაწყება შესაძლებელია განხორციელდეს ხელმძღვანელი პირის, სხვა საჯარო მოსამსახურისა და მოქალაქის განცხადების საფუძველზე.

დისციპლინური წარმოების პროცესის საჯაროობის თაობაზე არსებობს ორი ძირითადი ალტერნატივა: პირველი ალტერნატივის თანახმად, საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური წარმოების პროცესი და შედეგი უნდა იყოს ღია, ხოლო მეორე ალტერნატივის მიხედვით - საჯარო მოსამსახურის დისციპლინური წარმოების პროცესი უნდა იყოს დახურული და მხოლოდ მიღებული გადაწყვეტილება უნდა იყოს ღია.

9. სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება [22] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn22)

მიზანი

შესაძლებლობების განვითარების სისტემის მიზანია, შექმნას საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის (ცოდნა, უნარ-ჩვევები და სხვა კომპეტენციები) საჭირო რეგულაციები, რომლებიც, ერთი მხრივ, შეეხება საჯარო მოხელეების უფლებასა და მოვალეობას სწავლებისა და სხვა სახის პროფესიული განვითარების თვალსაზრისით, ხოლო, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს ვალდებულებას გამოყოფს შესაბამისი სახსრები შესაძლებლობების განვითარების მიზნებისთვის.

„შესაძლებლობების განვითარების“ ცნების გამოყენება სცდება ისეთ განსაზღვრებას, რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ პირისპირ კლასში მეცადინეობას. შესაძლებლობების განვითარება სხვადასხვა საშუალებითაა შესაძლებელი, მათ შორისაა, ელექტრონული ან კომპლექსური სწავლება, სტაჟირება, დროებითი მივლინება და სასწავლო ტურები, მიზნობრივი მენტორინგი, კონკრეტულ საკითხზე ფოკუსირებული ქსელური ღონისძიებები ან სპეციალური დავალებები პროექტის ფარგლებში.

დისკუსია

შესაძლებლობების განვითარების ამჟამად არსებული პრაქტიკა შეზღუდულია, რადგან ის ითვალისწინებს საჯარო მოხელის მიერ მხოლოდ 5 წელიწადში ერთხელ 3 თვემდე სასწავლო შევსებულების აღებას კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით.[23] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn23) მოცემული დებულება მთლიანობაში საკმარისი არ არის საჯარო მოხელის კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, აღნიშნული უფლების გამოყენების პერიოდულობისა და მიზნობრიობის (სამსახურებრივი, აკადემიური სწავლება, და ა.შ.) მიუხედავად.

მოქმედი კანონით, ბიურო „კოორდინაციასა და მეთოდურ დახმარებას უწევს საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის პროცესებს, საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული მომზადების, გადამზადებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების საქმის [24] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn24) ბიუროს ღონისძიებებს ამ უბოხით შეზღუდული ფორმა აქვს.

საჯარო მოხელეების გადამზადება ცენტრალურ და ადგილობრივ სახელისუფლებო დონეზე კანონით დადგენილ მინიმუმზე ოდნავ გაზრდილი მასშტაბით ხორციელდება.^[25] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn25) მიუხედავად ამისა, სწავლების ფორმა და მოცულობა მნიშვნელოვნად განსხვავებულია სხვადასხვა სამინისტროსა თუ სამთავრობო უწყებაში. ინიციატივები არ უკავშირდება არც კვალიფიკაციის ამაღლებას და არც კარიერულ განვითარებას, და ეფუძნება წლიდან წლამდე არაპროგნოზირებული რესურსების გამოყოფას.

პროფესიული ცოდნის და უნარების განვითარება უმთავრესად ვერტიკალურად ინტეგრირებული სტრუქტურების მიერ ხორციელდება, რომლებიც თითოეული სამინისტროს განცალკევებით არსებობენ და აქვთ სასწავლო ცენტრები ან აკადემიები. ასეთი უწყებებია მაგალითად, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო და სხვ. აღნიშნულ სტრუქტურებს სსიპ-ბის სტატუსი გააჩნიათ და შესაბამისად, მოტივირებული არიან გადასცენ ფუნქციონალური ცოდნა და უნარ-ჩვევები, რომლებიც შეესატყვისება შესაბამისი სამინისტროს მოთხოვნებს.

დამოუკიდებელი საბიუჯეტო დაწესებულებები, ასევე, მოტივირებულნი არიან გააფართოონ სასწავლო მომსახურება და მასთან დაკავშირებული ღონისძიებები იმისათვის, რომ უფრო ფართო ბაზარს მოემსახურონ, ისევე, როგორც ამას ზოგიერთი ცენტრი და აკადემია უკვე ახორციელებს. მათი სიახლოვე „ზემდგომ“ სამინისტროებთან ერთ-ერთი სანდო გზაა ფუნქციონალურად შესატყვისი და ხარისხიანი სწავლების, ასევე, მოქნილი სერვისების უზრუნველსაყოფად. აქედან გამომდინარე, სამთავრობო უწყებებს რამდენიმე ალტერნატივა გააჩნიათ სწავლებისა და ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში პროფესიული განვითარების გეგმების დანერგვისგან მიღებული სარგებლის კუთხით.

არსებული სწავლება ხელს უწყობს სპეციფიკური სამართლებრივ-ფუნქციონალური უნარ-ჩვევების გადრმავებას, რადგან ხარისხიანი პროვაიდერების რიცხვი, რომლებსაც შეუძლიათ უფრო ფართო სპექტრის ან ზოგად საკითხებზე (მაგალითად, ადამიანური რესურსების მართვა, სახელმწიფო მართვა) ტრენინგების შეთავაზება საკმარისი არ არის. მომავალში შესაძლებლობების განვითარება უნდა მოიცავდეს, როგორც ფუნქციურ, ასევე, ზოგად საკითხებს.

მოთხოვნა მსგავსი სწავლების მიწოდებაზე აღნიშნული სტრუქტურების გვერდის ავლით შეზღუდულია, ისევე როგორც ხელმძღვანელ და სამენეჯმენტო დონეზე სხვადასხვა საკითხის თაობაზე ფართო სპექტრის ცოდნისა და უნარ-ჩვევების მიწოდებაზე.

საერთაშორისო პრაქტიკის თვალსაზრისით, ევროკავშირის უმეტეს წევრ ქვეყნებში მოქმედებს წესები, რომელთა თანახმად ხდება გადამზადების/სწავლების მიზნებისთვის რესურსების გამოყოფა. აღნიშნული რეგულაციების თანახმად, როგორც წესი, დაგენილია სახელფასო ხარჯების პროცენტული ოდენობა (მაგალითად, საფრანგეთის რესპუბლიკაში), რომელიც განკუთვნილია უწყების შიგნით საჯარო მოხელეების გადამზადებაზე და მისი განაწილება თითოეული სამინისტროს პერროგატივაა; ან კიდევ განსაზღვრულია თითოეული საჯარო მოხელის გადამზადების დღეების რიცხვი ერთი კონკრეტული წლის ან რამდენიმე წლის განმავლობაში (მაგალითად, იტალიის რესპუბლიკა და დანიის სამეფო) იმგვარად, რომ უზრუნველყოფილი იყოს ყველა საჯარო მოხელის მიერ აღნიშნული სარგებლის მიღება.

წინადადებები

შესაძლებლობების განვითარების კუთხით, საჯარო სამსახურის ახალი კანონმდებლობა უნდა ემყარებოდეს შემდეგ პრინციპებს:

- ყველა საჯარო მოხელეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობების განვითარების საშუალება, უწყების შიგნით, ან სხვა ფორმით.
- ბიურომ უნდა დაადგინოს იმ დაწესებულებების აკრედიტაციის სტანდარტები, რომლებიც უზრუნველყოფენ საჯარო მოხელეების სწავლებასა და ტრენინგ-საჭიროებების განსაზღვრას. ადგილობრივი ხელისუფლების შემთხვევაში, სწავლება და სტანდარტები შემუშავდება საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან არსებული სსიპ - ვანო ხუხუნაიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის მიერ.

შესაძლებლობების განვითარება უნდა დაეფუძნოს ორ მიდგომას:

1. ცენტრალური ხელისუფლების მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების სწავლების მიზნით, შესაძლოა შეიქმნას სპეციალური სასწავლო კურსი ბიუროს მიერ თანამედროვე მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნების გამოცდილების გათვალისწინებით.
2. ცენტრალური ხელისუფლების დანარჩენი თანამშრომლების სწავლებას განახორციელებენ სამინისტროების დაქვემდებარებაში არსებული სასწავლო ცენტრები ან/და კერძო პროვაიდერები. თითოეული საბიუჯეტო ერთეული პასუხისმგებელი იქნება შესაბამისი თანამშრომლების ტრენინგ-საჭიროებების ანალიზის ჩატარებაზე.

ერთიანი სტანდარტებისა და საჯარო დაწესებულებების საჭიროებების შესაბამისად, შესაძლებლობების განვითარების უზრუნველყოფისკენ მიმართული სხვა ღონისძიებებია:

- შესაძლებლობების განვითარების მიზნებისთვის, წლიური სახელფასო ბიუჯეტის ფიქსირებული პროცენტული ოდენობის განსაზღვრა შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტით. თითოეულ საბიუჯეტო ერთეულს ექნება უფლებამოსილება მიიღოს გადაწყვეტილება შესაძლებლობების განვითარების მიზნებისთვის დადგენილი ბიუჯეტის განკარგვის თაობაზე, ძირითადი რეგულაციების პირობების გათვალისწინებით.
- ბიურო დაადგენს ერთიან სტანდარტებს ხარისხის კონტროლისა და სწავლების შედეგების შეფასების კუთხით, რომლებიც გავრცელდება, როგორც ერთიან სასწავლო ცენტრზე, ასევე, არასამთავრობო/კერძო პროვაიდერებზე. ბიურო გამოაქვეყნებს ტრენინგ-აქტივობების წლიურ ანგარიშს, სადაც ასახული იქნება მონაცემები ტრენინგის მონაწილე საჯარო მოხელეებზე, დახარჯულ სახსრებზე, მონიტორინგის შედეგებსა და საბოლოო შედეგის შეფასებაზე.
- მთავრობა, აგრეთვე, ხელს შეუწყობს საჯარო მოხელეების შესაძლებლობების განვითარებაზე ორიენტირებული სხვა საშუალებების გამოყენებას და იმსჯელებს საჯარო მოხელეების სასწავლო შედეგების პერიოდის ფორმულირებაზე. აღნიშნული ღონისძიებები შესაძლოა, ასევე, ითვალისწინებდეს სტაჟირების უზრუნველყოფას უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებთან ხელშეკრულების საფუძველზე. ამასთან, საქმიანობის შეფასება გამოყენებული იქნება, როგორც მექანიზმი ტრენინგ-საჭიროებების განსაზღვრისა და კვალიფიკაციის ამაღლებისა და ტრენინგის შედეგების შეფასებისთვის.

10. გენდერი და თანასწორობა საჯარო სამსახურში

მიზანი

გენდერისა და თანასწორობის მიზანია, თანაბარი პირობების უზრუნველყოფა ყველა სამთავრობო უწყებაში, განსაკუთრებით სამსახურში აყვანის, კვალიფიკაციის ამაღლებისა, კარიერული განვითარებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართულობის თვალსაზრისით.

დისკუსია

ქალები ნაკლებად არიან წარდგენილი საჯარო სამსახურის მაღალი რანგის თანამდებობებზე, ასევე, დაბალია მათი ჩართულობის დონე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, როგორც ცენტრალურ, ასევე, ადგილობრივ დონეზე. საჯარო სამსახურის რეფორმის ამოცანაა მთავრობასა და მის უწყებებში არსებული კულტურის ცვლილება, იმისათვის რომ მათ უკეთ მოახდინონ რეაგირება საჯარო სამსახურში დასაქმებული ქალების საჭიროებებზე. მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს შესაბამისი რეგულაციები და კანონმდებლობა, საჭიროა, მეტი ძალისხმევა აღნიშნული ნორმებისა და გენდერული თანასწორობის მექანიზმების (როგორცაა საქართველოს გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმა) განხორციელების გზით სასურველი შედეგების მისაღწევად.

არსებული სტრატეგიების განხორციელებისა და მონიტორინგის პროცესში უამრავი პრობლემა წარმოიშვა. ამ კუთხით, მთავარი ამოცანაა საჯარო სამსახურში გენდერული მენისტრიმინგის გასაძლიერებლად შესაბამისი პირობების შექმნა და იმ მექანიზმების შემუშავება, რომლებიც ხელს შეუწყობენ გენდერული თანასწორობის მიღწევას. გენდერული თანასწორობის პოლიტიკა უნდა ითვალისწინებდეს გენდერული თანასწორობის ვალდებულებას ხელისუფლების ყველა დონეზე, ასევე, ყურადღება უნდა გამახვილდეს გენდერული თანასწორობის უზრუნველყოფის მექანიზმებზე და მათი განხორციელებისთვის საჭირო ფინანსური რესურსების იდენტიფიცირებაზე, აგრეთვე, ეფექტური ანგარიშვალდებულების, მონიტორინგისა და შეფასების სისტემებზე.

2006 წლიდან, საქართველოს მთავრობამ გადადგა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი საქართველოში გენდერული მენისტრიმინგის ხელშეწყობის მიზნით: დამტკიცდა გენდერული თანასწორობის სახელმწიფო კონცეფცია; ჩამოყალიბდა პარლამენტის თავმჯდომარის აპარატთან არსებული გენდერული თანასწორობის საბჭო; შეიქმნა უწყებათაშორისი კომისია გენდერული თანასწორობის სამთავრობო პოლიტიკის შემუშავების მიზნით; მიღებულ იქნა კანონი „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ და სხვა სამართლებრივი აქტები გენდერული ნიშნით დისკრიმინაციის წინააღმდეგ.

მიუხედავად ამისა, დასაქმებისა და სამსახურებრივი დაწინაურების პრაქტიკა მნიშვნელოვნად ჩამორჩება გაცხადებულ საერთო ვალდებულებებს. შემუშავებული პოლიტიკისა და კანონების მიუხედავად, აღნიშნული სტრატეგიების, ისევე, როგორც გენდერული თანასწორობის მექანიზმების (როგორცაა, გენდერული თანასწორობის სამოქმედო გეგმა) იმპლემენტაცია შეზღუდული ფორმით ან საერთოდ არ მიმდინარეობს.

ევროკავშირისა და ევროკომისიის უმეტეს წევრ ქვეყნებში მოქმედებს მექანიზმები, რომლებიც უზრუნველყოფენ თანაბარ შესაძლებლობებს, თუმცა, არ დომინირებს რომელიმე კონკრეტული მოდელი. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში გენდერული სტატისტიკური მონაცემების მომზადება ჩვეულებრივი პრაქტიკაა და მას ახორციელებს ბიუროს მსგავსი უწყება. კონცეფციაში მოცემული წინადადებები იმ მოიხილვისას ანალოგიურია, რომლებიც მოქმედებენ გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკისა და რამდენიმე სხვა ევროკავშირის წევრი ქვეყნის საჯარო სამსახურებში. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკაში ყველა სამინისტროში/უწყებაში უნდა არსებობდეს გენდერული საკითხების კოორდინატორის თანამდებობა,

რომლის არჩევა ხდება ფარული კენჭისყრის საფუძველზე მდებარეობითი სქესის თანამშრომლების მიერ. გენდერული საკითხების კოორდინატორის მოვალეობაა „გენდერული თანასწორობის შესახებ“ ფედერალური კანონის, ასევე, დამქირავებლის მიერ ამ კუთხით განხორციელებული ყველა ღონისძიების გატარების ხელშეწყობა და მონიტორინგი.^[26] (file://file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftn26)

წინადადებები

აუცილებელია კანონით განსაზღვრული გენდერული თანასწორობისა და ზოგადად თანასწორობის უზრუნველყოფის ძირითადი ვალდებულებების შესრულება და შესაბამისი მექანიზმების დანერგვა.

ბიურო ჩამოყალიბდება ძირითად უწყებად, რომელიც უზრუნველყოფს ცენტრალურ და ადგილობრივ სახელისუფლებო დონეზე გენდერისა და თანასწორობის მექანიზმების ეფექტურ დანერგვას, შესაბამის მონიტორინგსა და კოორდინაციას.

1. ბიურო შეიმუშავებს ინსტრუქციებს სამთავრობო უწყებებისთვის გენდერსა და თანასწორობაზე ინფორმაციის შეგროვებისა და ანგარიშების მომზადების თაობაზე, ასევე, იმ სისტემებისა და პროცესების შესახებ, რომლებიც უნდა ამოქმედდეს არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურის პირობებში, რათა მოხდეს ადამინაური რესურსების მართვის ძირითად სფეროებში გენდერული მენისტრინგის და თანასწორობის დაგეგმარების, მონიტორინგისა და შეფასების პროცესების დანერგვა.

2. ყველა სამთავრობო უწყებას დაევალება გენდერული ნიშნით აგრეგირებული მონაცემების რეგულარულად შეგროვება და ბიუროსათვის შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდება, სულ მცირე, წელიწადში ერთხელ.

3. საჯარო სამსახურის წლიური ანგარიშის ფარგლებში, ბიუროს მიერ წარმოდგენილი იქნება დასკვნა და სტატისტიკური ინფორმაცია გენდერული მენისტრინგის შესახებ და თანასწორობის შესახებ საჯარო სამსახურში.

4. ბიურო ჩამოყალიბებს ეფექტურ გენდერული და თანასწორობის საკითხების კოორდინატორების ინსტიტუტს, როგორც ცენტრალურ, ასევე, ადგილობრივ სახელისუფლებო დონეზე და, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს თანასწორობის საკითხების ცოდნის გაზიარებას კოლეგების დახმარებისა და თანასწორობის სწავლების ინტეგრირების გზით.

11. დასკვნა

კონცეფციაში წარმოდგენილია საქართველოში საჯარო სამსახურის კომპლექსური რეფორმის წინადადებები. მოცემულ თავში ყურადღება გამახვილებულია იმ საკითხებზე, რომლებსაც გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვთ საჯარო სამსახურის რეფორმისათვის და, შესაბამისად, განხილულია კონცეფციაში, ესენია:

<p>რა არის საჯარო სამსახურის სამართლებრივი საფუძველი?</p> <p>კონცეფციის თანახმად, რეკომენდებულია ჩამოყალიბდეს პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახური, რომელიც ერთიანობის, მიუკერძოებლობისა და პროფესიონალიზმის პრინციპებზე იქნება დაფუძნებული. ის დარჩება ნებისმიერი მთავრობის სამსახურში, მიუხედავად იმისა, თუ რომელი პარტია იქნება ხელისუფლებაში და შენარჩუნდება მთავრობის ცვლილების შემდეგ. ასეთ შემთხვევაში, საჯარო სამსახურში დასაქმება გრძელვადიანი ფორმით განხორციელდება, სათანადოდ განსაზღვრული უფლება-მოვალეობების დაცვით. შემოთავაზებული საჯარო სამსახურის სისტემა წარმოადგენს გრძელვადიან კარიერაზე ორიენტირებულ სისტემას.</p> <p>რომელი თანამდებობები უნდა მივაკუთვნოთ საჯარო სამსახურს, შესაბამისი ვალდებულებების, გარანტიებისა და ანგარიშვალდებულების გათვალისწინებით?</p> <p>მეორე თავში მოცემულია თანამდებობების კატეგორიები, რომლებიც უნდა მივაკუთვნოთ ან არ უნდა მივაკუთვნოთ საჯარო სამსახურს. აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური თანამდებობები არ უნდა მოექცნენ საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ, ხოლო ადმინისტრაციული თანამდებობები პირიქით, თუ მათ მიერ ვალდებულებების შესრულება პირდაპირ ან არაპირდაპირ გათვალისწინებულია კანონით. ეს რეკომენდაცია, ასევე, ეხება დასაქმებას გარკვეულ სსიპ-ებში (როგორც ეს შემდგომში განისაზღვრება სსიპ-ების დეტალური კვლევიტ). გადაწყვეტილება ასევე, მისაღებია სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობების ადმინისტრაციული თანამდებობების გათვალისწინებასთან დაკავშირებით.</p> <p>როგორ არის სისტემატიზებული საჯარო სამსახურის თანამდებობები?</p>
--

მე-5 თავში მოცემულია წინადადებები სათანადოდ მართული და გაკონტროლებული კლასიფიკაციის სისტემის თაობაზე, რომლებიც ეფუძნება არსებულ სისტემას. ორი სისტემა ერთმანეთისგან განსხვავდება ერთი რანგის ფარგლებში კატეგორიების სხვაობის თვალსაზრისით, რომლებიც უნდა განიხილებოდეს ანაზღაურების ალტერნატივებთან ერთად. აღნიშნული საკითხის უფრო ღრმად შესწავლა, კვლევის შედეგებთან ერთად, გააადვილებს კლასიფიკაციის სისტემის განსაზღვრისა და ანაზღაურების სისტემასთან მისი დაკავშირების პროცესს.

როგორია ანაზღაურების სისტემა საჯარო სამსახურში?

მეექვსე თავში მოცემულია ანაზღაურების მოდელები, რომლებიც კლასიფიკაციის ახალ სქემასთანაა დაკავშირებული. კონცეფციის პროექტი ხაზს უსვამს პროგნოზირებადი საბაზისო ხელფასის არსებობის მნიშვნელობას, რომელიც იქნება შემოსავლის ძირითადი თუ არა ერთადერთი წყარო. ყურადღება ასევე, გამახვილებულია არსებული საპრემიო პრაქტიკის გაუქმების აუცილებლობაზე. ამ კუთხით, ერთ-ერთი ალტერნატივაა საქმიანობის შესრულებაზე დაფუძნებული პრემიის დაწესება, რომელიც განისაზღვრება სამართლიანი და უნიფიცირებული შეფასების/კრიტერიუმების საფუძველზე და რომლის ოდენობა ლიმიტირებულია საჯარო მოხელეებისთვის. თუმცა, სახელფასო რეფორმის განხორციელება უნდა მოხდეს საჯარო სამსახურის ფუნქციური ანალიზის, რანგირების სისტემის ჩამოყალიბების, ეკონომიკის განვითარებისა და შეფასების სისტემის დანერგვის შემდგომ.

რომელ სამთავრობო უწყებას ექნება საჯარო სამსახურის ზედამხედველობის უფლებამოსილება?

ეფექტური მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის მიზნით ცენტრალური უწყების როლის (მესამე თავი) მნიშვნელობა უცვლელი რჩება მიუხედავად იმისა, თუ საჯარო სამსახურის როგორი კონფიგურაცია იქნება არჩეული. მისი უფლებამოსილება და ფუნქციები დამოკიდებული იქნება საქართველოს მთავრობის მიერ არჩეულ კონკრეტულ ალტერნატივაზე, მაგრამ შენარჩუნდება მისი ცენტრალიზებული სახე, მაგალითად, ამ უწყების როლი გაძლიერდება იმ შემთხვევაში, თუ მთავრობა გადაწყვეტს საერთო ტესტირების შემოღებას (მეოთხე თავი), საჯარო სამსახურისთვის ცალკეული რეზერვის შემოღებას (მერვე თავი) ან საჯარო მოხელეების შესაძლებლობების განვითარების პროცესის ცენტრალიზებულ დაგეგმვასა და კოორდინაციას (მეათე თავი).

[1] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref1) შექმნილი მთავრობის 2013 წლის 24 ივლისის № 815 განკარგულებით.

[2] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref2) ფრანჩესკო კორდონა, OECD-ი/SIGMA „ეროვნული ადმინისტრაციების ინტეგრირება ევროპის ადმინისტრაციულ სივრცეში, 2009 წ., ხელმისაწვდომია ვებსაიტზე <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42747690.pdf> (<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42747690.pdf>).

(file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref3)³ ფრანჩესკო კორდონა, OECD-ი/SIGMA, ეროვნული ადმინისტრაციების ინტეგრირება ევროპის ადმინისტრაციულ სივრცეში, 2009 წ., ხელმისაწვდომია ვებსაიტზე <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42747690.pdf> (<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42747690.pdf>).

licationsdocuments/44111573.pdf

[4] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref4) კონცეფციის მიზნებისათვის მმართველობითი სსიპ-ებია ყველა საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, გარდა საჯარო სამართლის კორპორაციების, კულტურული, საგანმანათლებლო, რელიგიური მიზნებისათვის შექმნილი და სერვისის მიმწოდებელი სსიპ-ებისა.

[5] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref5) ფრანჩესკო კორდონა, „საჯარო სამსახურის მართვა: ევროპული მოდელები“, OECD/SIGMA, ხელმისაწვდომია ქართულ ენაზე სიგმას ვებგვერდზე, მიჰყევით ბმულს: (<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/sigmaandgovpublicationsingeorgian.htm>); and Jan-Hinrik Meyer-Sahling, “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession” Sigma Papers, No 44 (2009), OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>).

([%20and%20Jan-Hinrik%20Meyer-Sahling,%20">http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/sigmaandgovpublicationsingeorgian.htm">%20and%20Jan-Hinrik%20Meyer-Sahling,%20](http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/sigmaandgovpublicationsingeorgian.htm)

- [6] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref6)იხ. თავი 7;
- [7] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref7) აღნიშნული სამართლებრივი ნორმის მიზანია, იუსტიციის სამინისტროს მაკონტროლებელი ფუნქციით აღჭურვა. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრო უფლებამოსილია განიხილოს მთავრობის ყველა ნორმატიული აქტი, ის ვერ ახორციელებს პრაქტიკულ ზედამხედველობას.
- [8] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref8) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 64.
- [9] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref9) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლები 36¹-36⁴.
- [10] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref10) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 69.
- [11] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref11) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 29 სექტემბრის №576 დადგენილება, „საჯარო სამსახურის თანამდებობათა რეესტრის დამტკიცების შესახებ“.
- [12] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref12) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 71, პუნქტი 3.
- [13] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref13) გამოყენებულია შემდეგი ტერმინები: 1) თანამდებობრივი სარგო - ხელფასი, რომელსაც იღებს საჯარო მოხელე; ის კლასიფიკაციის სისტემაში მიბმულია კონკრეტულ პოზიციაზე და უცვლელია, როდესაც საქმე ეხება სხვა მსგავს პოზიციებს. 2) სახელფასო დანამატი - ხელფასის ოდენობის დროებითი გაზრდა, რაც გამოწვეულია სხვადასხვა ობიექტური ფაქტორით, მაგალითად, სამუშაო ადგილი ან ზეგანაკვეთური სამუშაოს შესრულება. დამატებითი ანაზღაურება ინიშნება იმ ვადით, რა პერიოდითაც გრძელდება მისი დანიშვნის გარემოება. 3) პრემია - საჯარო მოხელისთვის განხორციელებული ერთჯერადი სახის ფულადი გადახდა სამუშაოს ზედმიწევნით კარგი შესრულებისთვის (საქმიანობის შეფასების საფუძველზე, იხ. მე-7 თავი).
- [14] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref14) საჯარო მოსამსახურეს, ბევრი წლის სტაჟით, შესაძლებელია ქონდეს უფრო მაღალი თანამდებობრივი სარგო ვიდრე უფრო მაღალი რანგის მქონე საჯარო მოხელეს საწყის ეტაპზე.
- [15] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref15) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 81, პუნქტი 1.
- [16] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref16) საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 82, პუნქტი 1, ქვეპუნქტი „დ“.
- [17] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref17) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 78;
- [18] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref18) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 79.
- [19] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref19) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 79;
- [20] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref20) საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო; საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო; საქართველოს თავდაცვის სამინისტრო; საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო; საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო; სოფლის მეურნეობის სამინისტრო; სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო;
- [21] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref21) მაგალითად, სსიპ - აღსრულების ეროვნული ბიუროს შინაგანაწესით (მუხლი 23.2) დადგენილია, რომ ერთი დისციპლინური გადაცდომისათვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს დისციპლინური პასუხისმგებლობის რამდენიმე ფორმა, რაც ეწინააღმდეგება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონს (მუხლი 79(2)).
- [22] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref22) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 48.
- [23] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref23) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 48;
- [24] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref24) „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 130, პუნქტი 2, ქვეპუნქტი „ბ“;
- [25] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref25) Donor-funded and program/project defined training has come on top of government-funded activities by way of respective ministries.
- [26] (file:///file01/For5/mza/mza-2014/dadgenileba/627-1.doc#_ftnref26) კანონი თანასწორობაზე, 1994.