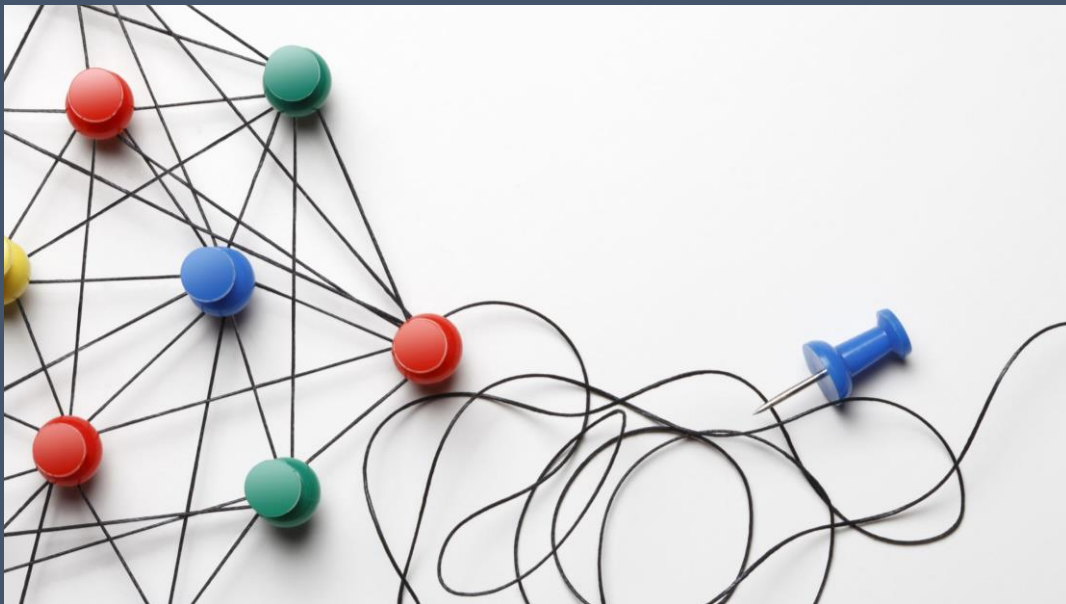


პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში

სამართლებრივი ჩარჩო და იმპლემენტაციის ხარისხი



დოკუმენტი მომზადდა ინოვაციებისა და რეფორმების ცენტრის მიერ (IRC), ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) პროექტ დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) მხარდაჭერით, პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის გარე მონიტორინგი“ ფარგლებში.

დოკუმენტში გამოთქმული მოსაზრებები შეიძლება არ ასახავდეს ამერიკის შეერთებული შტატების, USAID-ის ან USAID GGI-ის შეხედულებებს.

კვლევაზე მუშაობდნენ:

გიორგი გაბრიელაშვილი
ირმა მიქაძე

თარიღი

მაისი, 2021 წ.

სარჩევი

შესავალი	3
1. პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში	5
1.1. ძირითადი ცნებების მნიშვნელობა	5
1.2. საჯარო სამსახურის „პოლიტიზაციის“ ქართული გაგება	8
2. საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი მექანიზმები.....	9
3. საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი მექანიზმები საქართველოს კანონმდებლობაში და მათი იმპლემენტაცია.....	11
3.1. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის ზოგადი მიმოხილვა.....	11
3.2. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი „საეჭვო“ ცვლილებები	13
3.3. მოხელის თანამდებობაზე მიღება - კონკურსის ჩატარების წესი	15
3.4. დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული განვითარება.....	22
3.5. საჯარო მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლება.....	28
4. საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის შესაძლო გამოვლინებები.....	33
5. ძირითადი მიგნებები	44
5.1. საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის/პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის გაგება.....	44
5.2. საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი მექანიზმები (legal/institutional enablers).....	45
5.3. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი „საეჭვო“ ცვლილებები	46
5.4. საჯარო სამსახურში მიღება - ღია კონკურსის რეგულირება	47
5.5. სამსახურიდან განთავისუფლება	51
შემაჯამებელი მიმოხილვა	55

შესავალი

წინამდებარე კვლევა ეხება საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხს, რაც თანამედროვე საჯარო სამსახურის მოწყობის ერთ-ერთ ყველაზე კრიტიკულ ასპექტს წარმოადგენს. ეს საკითხი აქტუალურია თითქმის ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის, მიუხედავად საჯარო სამსახურის განვითარების განსხვავებული ისტორიისა და თანამედროვე გამოწვევებისა.

როგორც ცნობილია პოლიტიკურად ნეიტრალური, მერიტოკრატიული საჯარო სამსახურის შექმნა საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ მთავარ ამოცანას წარმოადგენდა. 2015 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი¹ (PAR-2020) ხაზს უსვამდა, რომ საჯარო სამსახური კვლავ მიდრეკილია პოლიტიკური ზეგავლენისკენ თითქმის მის ყველა დონეზე. გზამკვლევაში ასევე ერთმნიშვნელოვნად იყო აღნიშნული, რომ „ყველაზე მგრძობიარე და მნიშვნელოვან პრობლემას საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვისთვის წარმოადგენს საჯარო სამსახურის დაცვა პირდაპირი ან არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენისგან მენეჯერულ პოზიციებზე. დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული და ეფექტური საჯარო სამსახურის შენარჩუნებისათვის, არსებითია უზრუნველყოთ მისი დამოუკიდებლობა პოლიტიკური პროცესებისგან.“

გასული 5 წლის განმავლობაში საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებით მრავალი ცვლილება განხორციელდა, რაც სხვა საკითხებთან ერთად მოიცავდა მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს სრულად განახლებას. კერძოდ, მიღებული იქნა ამ სფეროს მარეგულირებელი ორი ახალი ძირითადი კანონი² და 20-მდე კანონქვემდებარე აქტი. საჯარო მმართველობის რეფორმის 6 მიმართულებას შორის, ყველაზე მეტი აქტივობით სწორედ საჯარო სამსახურის რეფორმა გამოირჩეოდა.

ამავე დროს, მიუხედავად სამართლებრივი ჩარჩოს განახლებისა და საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებით აქტივობების სიმრავლისა, დაინტერესებული მხარეები ერთსულოვანნი არ არიან რეფორმის იმპლემენტაციის ხარისხისა და შედეგების მიმართ. მათ ნაწილში არსებობს გარკვეული სკეპტიციზმი იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორია იმპლემენტაციის ხარისხი და რეალურად რა შედეგი მოჰყვა ახალ საკანონმდებლო ჩარჩოს და სხვა აქტივობების განხორციელებას.

კვლევის მიზანია საქართველოს საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხის შესწავლა და ამ ჭრილში რეფორმის შედეგების მიმოხილვა 2021 წლის

¹ [http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020\(Final\)\(1\).pdf](http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf)

² <https://matsne.gov.ge/document/view/3031098?publication=35>

<https://matsne.gov.ge/document/view/3971683?publication=16>

დასაწყისისთვის. ეს არის პერიოდი, როდესაც PAR-2020 გზამკვლევის იმპლემენტაცია დასრულებულია³, ხოლო ახალი 2021 – 2024 წლების სტრატეგია შემუშავების პროცესშია.

უფრო კონკრეტულად კვლევის ამოცანას წარმოადგენდა შეგვესწავლა და საერთაშორისო კარგი პრაქტიკის შუქზე შეგვეფასებინა საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი/დამხმარე მექანიზმების არსებობა საქართველოს კანონმდებლობაში და მისი იმპლემენტაციის ხარისხი. ასევე, კვლევის ერთ-ერთი ამოცანაა საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის შესაძლო პრაქტიკული გამოვლინებების შესწავლა, იმის დასაწახად თუ რამდენად ქმედითია ახალი კანონმდებლობა და საჯარო სამსახურის მოწყობა საიმისოდ, რომ არსებულ პოლიტიკურ და სოციალურ გარემოში შეძლოს საჯარო სამსახურის დაცვა არასასურველი პარტიულ-პოლიტიკური გავლენებისგან.

კვლევა ეფუძნება ლიტერატურის მიმოხილვას, სამართლებრივი აქტების ანალიზს, საჯარო დაწესებულებებიდან შეგროვებულ მონაცემებს, ჩადრმავებულ ინტერვიუებს სფეროს ექსპერტებთან, რეფორმის მხარდამჭერი დონორი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან და როგორც მოქმედ, ისე ყოფილ საჯარო მოხელეებთან.

პანდემიიდან გამომდინარე შეზღუდვების გათვალისწინებით, პირისპირ შეხვედრების სირთულის და ამავე დროს დაძაბული პოსტსაარჩევნო პერიოდის გათვალისწინებით, გადაწყვიტეთ უარი გვეთქვა დისტანციური ფოკუს ჯგუფების ჩატარებაზე და შემოვიფარგლეთ ინდივიდუალური ჩადრმავებელი ინტერვიუებით⁴.

კვლევაში განხილულია საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციაზე გავლენის მომხდენი და მისი პრევენციის ხელშემწყობი ისეთი მექანიზმები როგორცაა საჯარო სამსახურში მიღების წესების რეგულირება - საკონკურსო კომისიების შემადგენლობა, კონკურსის ჩატარების წესი, კანდიდატთა შეფასების მეთოდები, სამსახურიდან განთავისუფლებისა და დაქვეითების საკითხის რეგულირება, პროფესიული განვითარება და სხვა დაკავშირებული საკითხები, რომლებიც ზოგადად მიიჩნევა მოხელეთა დამოუკიდებლობისა და არასასურველი ზეგავლენებისაგან დაცვის ხელშემწყობ ინსტრუმენტებად.

კვლევაში ასევე მოცემულია მიგნებები, რაც შეიძლება გამოყენებული იქნეს ახალ 2021 - 2024 წლების სტრატეგიაზე მუშაობისას.

³ 2015 – 2020 წლებში შემუშავდა და განხორციელდა PAR -2020 გზამკვლევის სამი სამოქმედო გეგმა 2015-2016; 2017-2018 და 2019-2020 წლების გეგმები.

⁴ იმის გათვალისწინებით, რომ კვლევა დროში დაემთხვა დაძაბულ პოსტსაარჩევნო პერიოდს, რომელსაც ავტორიტეტული სადამკვირვებლო ორგანიზაციების შეფასებით, სხვა ნაკლოვანებებთან ერთად ადმინისტრაციული რესურსების პარტიული მიზნებით გამოყენება ახასიათებდა, ადვილი არ იყო რესპონდენტების მოძიება მოქმედ მოხელეთა შორის, რომლებიც ღიად შეძლებდნენ საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის საკითხზე დისტანციურად საუბარს. ზოგმა მათგანმა კი ინტერვიუზე თანხმობა განაცხადა მხოლოდ მათი ვინაობის გამხელისაგან დაცვით პირობით.

1. პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში

1.1. ძირითადი ცნებების მნიშვნელობა

თანამედროვე საჯარო სამსახურის მოწყობის ერთ-ერთ ყველაზე კრიტიკულ ასპექტს წარმოადგენს მისი პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი. ეს თემა სხვადასხვა ხარისხით აქტუალურია თითქმის ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოსთვის, მიუხედავად საჯარო სამსახურის განვითარების განსხვავებული ისტორიული გზისა და თანამედროვე გამოწვევებისა.

საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია, ზოგადად შეიძლება განიმარტოს, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების შიგნით პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა გავლენის გაფართოება და კონტროლი საჯარო სამსახურზე, იმგარადა რომ შესაძლებელი იყოს პარტიული ინტერესებით ნაკარნახები გადაწყვეტილებების მიღება. პოლიტიზაციას სხვადასხვა ფორმები და გამოვლინებები აქვს. ყველაზე გავრცელებულ გამოვლინებას და ინსტრუმენტს წარმოადგენს პოლიტიკურ/პარტიული ინტერესებით ნაკარნახები დანიშვნები, თუმცა სხვადასხვა ქვეყნების კონტექსტისა და გარემოებების გათვალისწინებით პოლიტიზაციის გამოვლინებები და შესაბამისად მათი პრევენციის ინსტრუმენტები და მიდგომები საკმაოდ მრავალფეროვანია.

აკადემიურ წრეებსა და ლიტერატურაში დამსახურებაზე დაფუძნებული და სრულად დეპოლიტიზებული საჯარო სამსახურის სიცოცხლისუნარიანობისა და აუცილებლობის შესახებ კონსენსუსის არარსებობის მიუხედავად, სულ უფრო მეტი დასავლური ქვეყანა ნერგავს დამსახურებაზე დაფუძნებულ ადამიანური რესურსების მართვის სისტემას პოლიტიკური, სოციალური თუ ეკონომიკური პრობლემების გადასაჭრელად. თუმცა, პოლიტიკისგან თავისუფალი, დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის მნიშვნელობის აღიარების მიუხედავად, პრაქტიკაში მისი განხორციელება საკმაოდ რთულია და მხოლოდ ქვეყნების მცირე ნაწილმა შეძლო ამ თვალსაზრისით წარმატების მიღწევა.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ცნება ყოველთვის ერთიდაიგივე მნიშვნელობით არ გამოიყენება და შეიძლება ითქვას, რომ ლიტერატურაში გარკვეული ბუნდოვანება გვხვდება მასთან დაკავშირებით⁵. ის შეიძლება გამოყენებული იყოს ისეთი მდგომარეობის დასახასიათებლად, როდესაც საჯარო სამსახური (ადმინისტრაცია) მხედველობაში არ იღებს მთავრობის პოლიტიკურ პრიორიტეტებს ან/და მდგომარეობა, როდესაც

⁵ გ.ვ 66 / Matheson, A. *et al.* (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.
doi:10.1787/136274825752

ადმინისტრაცია თანაბრად მგრძობიარეა (equally responsive) ყველა არჩეული მთავრობის მიმართ. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, აქ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი აღნიშნავს საჯარო სამსახურის (ადმინისტრაციის) დამოკიდებულებას არჩეული პოლიტიკოსებისადმი - თუ რამდენად ნეიტრალურად და თანაბრად ემსახურება ის არჩეულ პოლიტიკოსებს ან/და რამდენად ითვალისწინებს მათ პრიორიტეტებს (და ხომ არ არის რეზისტენტული და თვითმომსახურე (self-serving) ბიუროკრატია). სხვა მნიშვნელობა, რომლითაც პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი გამოიყენება გულისხმობს პარტიული ნიშნით მიუკერძოებლობას, ანუ აღნიშნავს ისეთ მდგომარეობას, როდესაც ადმინისტრაცია მგრძობიარე არ არის და არ ემორჩილება ვიწრო პარტიულ-პოლიტიკურ ინტერესებს. ქართული კონტექსტისთვის უფრო მეტად აქტუალურია პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ეს უკანასკნელი გაგება და შესაბამისად, წინამდებარე კვლევაში გამოყენებული იქნება ამ მნიშვნელობით.

საერთაშორისო პრაქტიკაში, საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია მხოლოდ ნეგატიური მნიშვნელობით არ გამოიყენება, როგორც ეს საქართველოს შემთხვევაში გვხვდება. პოლიტიზაცია შეიძლება აღწერდეს საჯარო სამსახურზე პოლიტიკური ხელმძღვანელობის გავლენის გარკვეულ დონეს, მისი ეფექტური კონტროლისა და პოლიტიკური პრიორიტეტებისადმი მგრძობიარობის (responsiveness) მისაღწევად. ანუ შეიძლება ის გარკვეული პოზიტიური მნიშვნელობით იყოს გამოყენებული.

ამ თვალსაზრისით, რათქმაუნდა არსებობს გარკვეული არგუმენტები იმისათვის, რომ სამინისტროებში გაძლიერდეს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის შესაძლებლობები, რათა მათ დააბალანსონ ბიურაკრატის ინტერესები/მიდრეკილებები და უზრუნველყონ მხარდაჭერა მთავრობის ძირითადი ამოცანებისა და პრიორიტეტებისადმი. თუმცა, პოლიტიზაცია ხშირად ხდება გადაჭარბებული, თვითნებური, ქაოტური და ზედმეტად ორიენტირებული ვიწრო პარტიულ და ინდივიდუალურ ინტერესებზე.

როგორც ზემოთ უკვე იქნა აღნიშნული, დემოკრატიულ სახელმწიფოებში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურის პარტიული მიუკერძოებლობის მნიშვნელობით, რათქმაუნდა მიიჩნევა აუცილებელ წინაპირობად გამართული, ეფექტიანი საჯარო სამსახურისათვის და იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილი იქნას მოქალაქეებისადმი სამართლიანი და ერთნაირი/თანაბარი მოპყრობა, მიუხედავად მათი პოლიტიკური შეხედულებისა. ასეთი სამართლიანობა და მიუკერძოებლობა მიიღწევა პროფესიონალიზმის, საჯარო მოხელეთა შორის დამსახურებისა და კომპეტენციის აღიარებით. ეს ღირებულებები მნიშვნელოვანია როგორც სამართლიანობის დონის, ისე სახელმწიფო ადმინისტრაციის ეფექტიანობისა და უწყვეტობისთვის. ასევე შეიძლება ითქვას, რომ მნიშვნელოვანი განმსაზღვრელია იმისა, თუ რამდენად ენდობიან მოქალაქეები მმართველობით სისტემას. ამავე დროს მნიშვნელოვანია, რომ საჯარო მოხელეები იყვნენ პასუხისმგებელნი/ ანგარიშვალდებულნი მთავრობის წინაშე მისი პროგრამების ეფექტური განხორციელებისათვის. ანუ კანონმდებლობის ფარგლებში ადმინისტრაციის მხრიდან მთავრობისადმი მგრძობიარობა (responsiveness) უმნიშვნელოვანესია სამთავრობო პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელებისთვის.

საჯარო მმართველობის შესახებ ლიტერატურა მეტწილად პოლიტიკური ჩართულობის ნეგატიურ შედეგებზე მიგვანიშნებს და ხაზს უსვამს თანამშრომლების სამუშაოზე აყვანისას წმინდა ადმინისტრაციული პერსპექტივიდან მიღებული გადაწყვეტილებების უპირატესობაზე⁶. აღნიშნული პოზიციის თანახმად, ამ პროცესში და ზოგადად საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებაში პოლიტიკური ჩართულობის ნებისმიერი გამოვლინება არსებით ზიანს აყენებს მმართველობას.

თუმცა, მიუხედავად საჯარო მმართველობის შესახებ არსებულ, მრავალრიცხოვან ლიტერატურაში⁷ გავრცელებული აზრისა, რომ ნებისმიერი სახის პოლიტიკურ ჩართულობას ნეგატიური ეფექტი აქვს და რომელიც მოუწოდებს მხოლოდ ადმინისტრაციული პერსპექტივიდან განპირობებული საკადრო გადაწყვეტილებებისკენ, არსებობს განსხვავებული მოსაზრებებიც. კერძოდ, იმის შესახებ რომ პოლიტიკური ჩართულობა შეიძლება იყოს რაციონალური⁸ პასუხი ისეთ სიტუაციებზე, როდესაც სტრუქტურული მოწყობა ითვალისწინებს მაღალ პოზიციაზე მყოფი ისეთი პირების სიმრავლეს, რომელთაც შეუძლიათ ცვლილების დაბლოკვა.

ასევე არსებობს მოსაზრებები იმის შესახებ, რომ პოლიტიკური ჩართულობა არა მხოლოდ მისაღებია, არამედ გარკვეულწილად აუცილებელიცაა⁹. კანონმდებლობით განსაზღვრული წესების მიხედვით დამტკიცებულ მინისტრებს აქვთ ლეგიტიმური უფლება გააკონტროლონ მათ დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო დაწესებულებები და შეამცირონ გადახვევა მათი პოლიტიკის კურსიდან. ამ ლოგიკით, რადგან საზოგადოების თვალში მინისტრები პასუხისმგებელნი არიან თავიანთი დეპარტამენტების საქმიანობებზე, მინისტრებს შეუძლიათ აკონტროლონ თავიანთი ადმინისტრაცია, კერძოდ, დანიშნონ ერთგული თანამოაზრეები, რომლებსაც ანდობენ მათი პოლიტიკის გადაწყვეტილებების განხორციელებას. შესაბამისად, არსებობს არგუმენტები იმის სამტკიცებლად, რომ ადმინისტრაციაში პოლიტიკური ჩართულობა აუცილებელია დემოკრატიის გამართულად ფუნქციონირებისათვის. აღნიშნულის გარეშე, ახლადარჩეულ პოლიტიკურ ადმინისტრაციას არ ექნება პოლიტიკის მიმართულების

⁶ „There has been a tendency, particularly in Westminster-based systems, to assume that a completely apolitical appointment process is in some way the ideal, and that any evidence of political involvement is a departure from a preferred path.“ Matheson, A. et al. (2007), (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants" (გვ. 6)

⁷ Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants" (გვ. 6)

⁸ „ . . . political involvement can be a rational response to situations where the executive faces structural arrangements which generate a multiplicity of principals who might block change.“ .“ Matheson, A. et al. (2007), (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants" (გვ. 6)

⁹ „ . . . Others argue that this is not only understandable but to some extent necessary. Ministers in a legally appointed government have a legitimate right to control their government's organisation and reduce deflection from their policy direction.“ .“ Matheson, A. et al. (2007), (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants" (გვ. 8)

შეცვლის შესაძლებლობა. თუმცა, ამავე დროს საჭიროა სწორი ბალანსი და საჯარო სამსახურის დაცვა, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საჯარო სამსახურის ბოროტად გამოყენება პარტიული მიზნებისათვის.

ამდენად სხვადასხვა ქვეყნები ცდილობენ ჰქონდეთ ისეთი ინსტიტუციური მოწყობის საჯარო სამსახური, სადაც დაბალანსებული იქნება აღნიშნული ორი ღირებულება. ისინი ცდილობენ თავიდან აიცილონ ერთი მხრივ, ზედმეტად თვითმომსახურე (self-serving) საჯარო სამსახური, რომელსაც აქვს იმუნიტეტი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიმართ (not responsive), ხოლო მეორე მხრივ, ზედმეტად პოლიტიზებული საჯარო სამსახური, სადაც დამკვიდრებულია პატრონაჟი და რომელიც ემსახურება პარტიულ ინტერესებს, ეროვნული ინტერესების ნაცვლად.

1.2. საჯარო სამსახურის „პოლიტიზაციის“ ქართული გაგება

საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი საჯარო მოსამსახურეთა შესაძლო რეზისტენტულობის, ბიუროკრატის „თვითმომსახურეობის“ თუ „რესფონსივნების“ პრობლემის კონტექსტში თითქმის არ განიხილება. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციას საქართველოში ყოველთვის ნეგატიური მნიშვნელობა აქვს და ის არ გამოიყენება ორ შეპირისპირებულ ღირებულებას/ინტერესს შორის სწორი ბალანსის დამყარების კონტექსტში. ამ შემთხვევაში ორი ურთიერთშეპირისპირებული ღირებულება გულისხმობს ერთი მხრივ, სამართლიანი, პარტიულ/პოლიტიკურად მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურის საჭიროებას და მეორე მხრივ, საჯარო მოხელეთა მგრძობიარობის (responsiveness) საჭიროებას მთავრობის პოლიტიკისადმი, პოლიტიკური ამოცანებისადმი/ პრიორიტეტებისადმი. ამ ორ ღირებულებას შორის დაძაბულობა იმაში მდგომარეობს, რომ დამოუკიდებელი, ნეიტრალური საჯარო სამსახური შეიძლება „ზედმეტად დამოუკიდებელი“, თვითმომსახურე (self-serving) გახდეს და არასაკმარისი ენთუზიაზმით მონაწილეობდეს მთავრობის პრიორიტეტების შესრულებაში (not responsive) და ამდენად ხელი შეუშალოს დემოკრატიული მანდატის მქონე მთავრობას პრიორიტეტების განხორციელებაში და პირიქით, ზედმეტმა პოლიტიკურმა მგრძობიარობამ და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შესუსტებამ შესაძლოა განაპირობოს საჯარო სამსახურის უსამართლობა, მისი გამოყენება არა საჯარო ინტერესების, არამედ ვიწრო პარტიული ამოცანების მომსახურებისათვის.

როგორც აღვნიშნეთ, საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის საკითხზე მსჯელობისას ორ ღირებულებას შორის შესაძლო კონფლიქტისა და ბალანსის საჭიროების საკითხი თითქმის არ განიხილება.

ჩვენს შემთხვევაში საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია ძირითადად ორი მნიშვნელობით არის გაგებული/აღქმული - ერთი გულისხმობს თავად მოხელეთა მიმართ დამოკიდებულებას, მათ მიმართ პოლიტიკური ნიშნით მიღებულ გადაწყვეტილებებს, რაც სამსახურში აყვანას, დაწინაურებას, განთავისუფლებას და სხვა მსგავს საკითხებს

უკავშირდება, ხოლო მეორე გულისხმობს უკვე მოქმედ საჯარო მოსამსახურეთა გამოყენებას ვიწრო პარტიულ-პოლიტიკური ამოცანების მხარდასაჭერად. ამ უკანასკნელში იგულისხმება საჯარო მოხელეთა გამოყენება ისეთ პარტიულ-პოლიტიკური ამოცანების შესასრულებლად როგორცაა საარჩევნო კამპანიები, პარტიული დამფინანსებლებისთვის სახელმწიფო შესყიდვებში მხარდაჭერა, მმართველი პარტიისადმი ლოიალური ბიზნესებისთვის საგადასახადო შეღავათების მინიჭება, პრივატიზაციაში მხარდაჭერა და პირიქით, მკაცრი/ დისკრიმინაციული დამოკიდებულება ოპოზიციურად განწყობილი ბიზნესებისადმი.

მართალია მსგავს სფეროში ძირითადი გადაწყვეტილებები პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მიერ მიიღება და უფრო პოლიტიკურ კორუფციად აღიქმება ვიდრე საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციად, მაგრამ ხშირ შემთხვევაში პროცესის წარმართვა შეუძლებელია იმ მოხელეთა მონაწილეობისა და „ხელმოწერის“ გარეშე, რომლებიც პროფესიულ საჯარო მოხელეთა წრეს მიეკუთვნებიან.

აქ განხილულ შემთხვევებში, საჯარო მოხელე შეიძლება ზოგჯერ ერთგვარი მსხვერპლის როლშიც მოგვევლინოს, როდესაც ის იძულებულია მონაწილეობა მიიღოს მსგავს საქმიანობაში, თუმცა ასევე გავრცელებულ პრაქტიკად სახელდება შემთხვევები, როდესაც მოხელეები თავიდანვე, სწორედ პოლიტიკური ლოიალობის ნიშნით არიან შერჩეულნი რათა პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ზედმეტი ძალისხმევის გარეშე, საჭირო მომენტში ნებაყოფლობით მიიღონ მონაწილეობა მსგავს, პოლიტიკურად მოტივირებულ გადაწყვეტილებებში.

2. საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი მექანიზმები

საჯარო სამსახურის რეფორმის მოდელი მნიშვნელოვნად არის განპირობებული კონკრეტული ქვეყნის ისტორიით, ადმინისტრაციული/მმართველობითი ტრადიციით და ამ რეფორმის თანამედროვე კონტექსტით. რეფორმის წარმატება სხვა მრავალ ფაქტორთან ერთად დამოკიდებულია ამ კონტექსტის სწორად გააზრებასა და მასზე მორგებული მიდგომების შემუშავებაზე. შესაბამისად, პოლიტიკურად ნეიტრალური, დამსახურებაზე დაფუძნებული და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის შექმნის მიზნით ქვეყნები განსხვავებულ მიდგომებსა და ინსტრუმენტებს იყენებენ, რამდენადაც განსხვავებული ტრადიცია, კონტექსტი და გამოწვევები გააჩნიათ. ამ თვალსაზრისით, პარტიულ-პოლიტიკური გავლენებისაგან საჯარო სამსახურის დაცვისა და საჭირო ბალანსის უზრუნველსაყოფად გამოყენებული მიდგომები საკმაოდ მრავალფეროვანია.

მიუხედავად ქვეყნებს შორის განსხვავებული ტრადიციისა და მიდგომებისა, შეიძლება გამოვყოთ ის ძირითადი ინსტრუმენტები და სფეროები რომელთა დეტალური, ცხადი რეგლამენტაციაც, დემოკრატიული ქვეყნების უმრავლესობაში განიხილება/გამოიყენება

საჯარო სამსახურის პარტიულ-პოლიტიკური გავლენებისაგან დაცვის მექანიზმად. ასეთ ინსტრუმენტებს, როგორც წესი, განეკუთვნება:

- საჯარო სამსახურის ფარგლების დადგენა და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პოზიციების ნათლად გამიჯვნა;
- საკადრო საკითხებში პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მონაწილეობის შეზღუდვა და მკაცრი რეგლამენტაცია;
- სამსახურში მიღება გამჭვირვალე და სამართლიანი კონკურსით;
- სამსახურში დაწინაურებისა და წახალისების გამჭვირვალე სისტემა, დეტალური რეგლამენტაცია და გადაწყვეტილების მიმღებთა დისკრეციის შეზღუდვა;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის ზუსტი/დეტალური რეგლამენტაცია და პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მონაწილეობის შეზღუდვა;
- სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძვლებისა და პროცედურების დეტალური რეგლამენტაცია და გადაწყვეტილების მიმღებთა დისკრეციის შეზღუდვა;
- საჯარო მოხელეთა პარტიულ-პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა/ მკაცრი რეგლამენტაცია;
- საჯარო მოხელეთა მუდმივი/ უვადო დანიშვნა, დამსახურებაზე დაფუძნებული პროფესიული განვითარებისა და ანაზღაურების სისტემა და მათი დამოუკიდებლობის ხელშემწყობი სხვა გარანტიები.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აქ ჩამოთვლილი ინსტრუმენტები, რომლებიც საჯარო სამსახურის დელოპიტიზაციის ხელშემწყობ ფაქტორებად განიხილება, არ არის ექსკლუზიურად ამ მიზნისთვის განკუთვნილი და სხვადასხვა დოზით ემსახურება საჯარო სამსახურის მიმზიდველობას, პროფესიონალიზმს და საერთო ჯამში მის ეფექტიანობას.

რამდენადაც კვლევის ამოცანას წარმოადგენდა საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციის საკითხისადმი ქართული მიდგომის შეფასება, საერთაშორისოდ აღიარებული სტანდარტებისა და კარგი საერთაშორისო პრაქტიკების ჭრილში, საორიენტაციო სტანდარტად იქნა აღებული OECD/SIGMA მიერ შემუშავებული საჯარო მმართველობის პრინციპები¹⁰ და შესაბამისი მეთოდოლოგიური ჩარჩო¹¹, კერძოდ კი ის პრინციპები და ინდიკატორები, რომლებიც ეხება საჯარო სამსახურსა და ადამიანური რესურსების მართვას და კავშირშია პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის თემასთან.

ეს მიდგომა მიზანშეწონილია რამდენიმე მიზეზის გამო - სხვადასხვა ქვეყნების პრაქტიკა ძალიან მრავალფეროვანია, განპირობებულია მათი ისტორიით, ადმინისტრაციული ტრადიციით და დღევანდელი გამოწვევების/კონტექსტის სპეციფიკით, ამდენად ქართული რეფორმის გაზომვა/შედარება ცალკეული ქვეყნებისადმი, შეიძლება

¹⁰ *Principles of Public Administration: A Framework for ENP Countries*

¹¹ *The Methodological Framework for the Principles of Public Administration: ENP Countries 2018*

არაპრაქტიკული და ნაკლებად სასარგებლო იყოს, მითუმეტეს რომ კვლევის მიზანს არ წარმოადგენს ღრმა შედარებითი ანალიზის წარმოება.

ამავე დროს SIGMA-ს პრინციპები უკვე წარმოადგენს ერთგვარ ნაკრებს საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკებიდან. მისი შინაარსი მომდინარეობს EU რეგულაციებიდან და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებიდან, ისევე როგორც ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კარგი პრაქტიკიდან, რაც რელევანტურია თავად ENP ქვეყნებისთვის. ამავე დროს ამ მიდგომის პრაქტიკულობას (სწორება SIGMA-ს სტანდარტებზე) განაპირობებს ის გარემოებაც, რომ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმა წარმოადგენს ქვეყნის EU ინტეგრაციის დღის წესრიგის ნაწილს და მისი შეფასება მომავალში აუცილებლად მოხდება სწორედ SIGMA-ს პრინციპებისა და მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მიხედვით.

3. საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი მექანიზმები საქართველოს კანონმდებლობაში და მათი იმპლემენტაცია

3.1. საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობის ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოს გააჩნია ერთიანი ძირითადი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც საჯარო სამსახურთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს არეგულირებს ცენტრალურ და მუნიციპალურ დონეებზე¹² და მოიცავს ყველა იმ საკითხს, რასაც პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტი შეიძლება აწესრიგებდეს საქართველოს მსგავსი სამართლებრივი ტრადიციის მქონე სახელმწიფოში.

კანონი ადგენს საჯარო სამსახურის ფარგლებს - განსაზღვრავს სახელმწიფო სამსახურის, საჯარო სამსახურის, საჯარო მომსახურის, პროფესიული საჯარო მოხელისა და სხვა დაკავშირებულ კონცეფციებს.

კანონის პირველივე მუხლში დეკლარირებულია ქართული საჯარო სამსახურის კონცეფცია და კანონის მიზანი - **კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება.**

¹² საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, ამოქმედდა 2017 წლის 1 ივლისს. ჩაანაცვლა 1997 წელს მიღებული კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ.

კანონი ადგენს საჯარო სამსახურის 12 პრინციპს, მათ შორის კანონის წინაშე თანასწორობის, მიუკერძოებლობის, გამჭვირვალობისა და ღიაობის, ანგარიშვალდებულების, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის, დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის, საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპებს, რაც არსებითად თანხვედრაშია საჯარო ადმინისტრირების ევროპულ პრინციპებთან.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი - საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული (პოლიტიკური) მიზნებისათვის ან/და ინტერესებისათვის გამოიყენოს. საჯარო მოსამსახურეს ასევე უფლება არა აქვს, სამუშაო საათებში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს აგიტაციასა და წინასაარჩევნო კამპანიაში. საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება.

დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური - მოხელის სამსახურში მიღების შესახებ გადაწყვეტილება და მის კარიერულ განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა გადაწყვეტილება მიუკერძოებლად უნდა იქნეს მიღებული და უნდა ეფუძნებოდეს მოხელის კომპეტენციისა და სამუშაოს შესრულების უნარის სამართლიან და გამჭვირვალე შეფასებას, რომლის მიზანია საუკეთესო კანდიდატის შერჩევა.

ზოგადი შეფასების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ საკმაოდ კონკრეტულად აწესრიგებს ისეთ საკითხებს, როგორცაა მოხელის თანამდებობაზე მიღება, მოხელეთა თანამდებობების კლასიფიცირება (თანამდებობების რანგირება/მოხელის კლასი), დისციპლინური პასუხისმგებლობა, მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლება, შეფასების სისტემა, კარიერული განვითარება და სხვა. ამ თვალსაზრისით, საკანონმდებლო ჩარჩოს არსებითი ხარვეზები არ აქვს - რომელიმე ფუნდამენტური საკითხი გამოტოვებული არ არის და პრინციპულად სწორი მიმართულებით არეგულირებს ყველა თემას, რაც საჯარო სამსახურის მოწყობის არჩეული/გაცხადებული კონცეფციიდან მომდინარეობს.

აღნიშნული თავისთავად არ ნიშნავს, რომ ყველა საკითხი საკმარისად დეტალურად და ცხადადაა დარეგულირებული კანონქვემდებარე დონეზე და გაუმჯობესებას არ საჭიროებს. ხშირად პრაქტიკის ჩამოყალიბებას და მისი სწორი მიმართულებით წარმართვას სწორედ დეტალები და კანონქვემდებარე აქტებში გაწერილი პროცედურები განსაზღვრავს და არა კანონში დეკლარირებული ზოგადი პრინციპები.

წინამდებარე კვლევის მიზანს არ წარმოადგენს საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის ყველა ასპექტის სიღრმისეული ანალიზი. შესაბამისად, დოკუმენტის

შემდეგ ნაწილებში განხილულია საქართველოს საჯარო სამსახურის მოწყობის ისეთი ასპექტები, რომელზეც მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული საჯარო მოხელეთა დამოუკიდებლობა, დაცულობა და შესაბამისად, მათი პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი.

3.2. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი „საექვო“ ცვლილებები

2020 წლის თებერვალში, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილი იქნა ცვლილება¹³, რომელიც დაიტერესებულ მხარეთა ნაწილის მიერ მიჩნეული იქნა დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის დეკლარირებული პრინციპიდან გადახვევად და უკან გადადგმულ ნაბიჯად.

საკანონმდებლო ცვლილებამ გააფართოვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასანიშნ პირთა წრე, კერძოდ ასეთად მიიჩნია მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი და მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული სხვა პირები¹⁴. აღნიშნულმა აღძრა ეჭვები იმის თაობაზე, რომ ცვლილება გამიზნული იყოს 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებისთვის და ძირითად მოტივაციას წარმოადგენდა რეგიონებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესაძლებლობის გაზრდა/გამარტივება.

უფრო კონკრეტულად, კანონის 2020 წლამდე მოქმედი რედაქციის მიხედვით (მუხლი 78) ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიიღებოდნენ მხოლოდ შემდეგი მოსამსახურეები: ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე; ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი; გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი. ამ ჩამონათვალიდან და ასევე კანონში მოცემული ცნების - „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი“ განმარტებიდან¹⁵ იკვეთებოდა გარკვეული ლოგიკა და კონცეფცია, თუ რისთვის არის განკუთვნილი აღნიშნული კატეგორიის საჯარო მოსამსახურის არსებობა, რომელიც არ წარმოადგენს პროფესიულ საჯარო მოხელეს. კერძოდ, ეს იყო სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირისთვის შესაძლებლობის მიცემა, რომ მან საკუთარი უფლებამოსილების ვადით, გამარტივებული წესით სამსახურში მიიღოს მრჩეველებისა და აპარატის წევრების გარკვეული შეზღუდული რაოდენობა, მათ შორის ისეთი ამოცანების

¹³ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4678724?publication=0>

¹⁴ გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა.

¹⁵ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია ამ კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისთვის გათვალისწინებული თანამდებობები.

შესასრულებლად, სადაც პოლიტიკური თანამოაზრეობა (political responsiveness) მეტად მნიშვნელოვანია.

ამ კონტექსტში ყველაზე მნიშვნელოვანია ის თავისებურება, რაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის სამსახურში მიღებას და განთავისუფლებას უკავშირდება. კერძოდ, კანონის თანახმად, პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში „როგორც წესი, უკონკურსოდ მიიღება“. ხოლო მასთან ხელშეკრულების შეწყვეტა, გარდა ვადის გასვლისა, ასევე შესაძლებელია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის/მუნიციპალიტეტის მერის ინიციატივით. ამ შემთხვევაში საჭიროა მოსამსახურის მხოლოდ ერთი თვით ადრე გაფრთხილება და კომპენსაცია ერთი თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. აღნიშნული წესი ქართულ რეალობაში ნიშნავს იმას, რომ დამსაქმებელი, კერძოდ კი მუნიციპალიტეტის მერი სრულიად თავისუფალია მის გადაწყვეტილებებში - ვისაც უნდა იმას მიიღებს და როდესაც მოესურვება მაშინ გაანთავისუფლებს სამსახურიდან.

ნიშანდობლივია, რომ საკანონმდებლო ცვლილება ეხებათ მერის წარმომადგენელსა და მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებულ სხვა პირებს, ანუ სწორედ იმათ ვინც როგორც წესი მიჩნეულია მნიშვნელოვან „ადმინისტრაციულ რესურსად“, მანკიერი საარჩევნო პრაქტიკის პირობებში.

კანონპროექტების ავტორები განმარტებით ბარათში პირდაპირ მიუთითებდნენ, რომ ცვლილების მიზანს წარმოადგენდა მერისთვის შესაძლებლობის მიცემა თანამდებობაზე დანიშნოს პირები ვისთანაც გააჩნია „*პოლიტიკური ხედვების თანხვედრა*“.

უფრო კონკრეტულად განმარტებით ბარათში მითითებულია შემდეგი:

- „*დღეის მდგომარეობით, ადმინისტრაციულ ერთეულებში მერის წარმომადგენელთა უმრავლესობა პროფესიული საჯარო მოხელის პოზიციებს იკავებს, თუმცა მათ მიერ შესასრულებელი ფუნქცია-მოვალეობები განსხვავდება პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ შესასრულებელი ფუნქციებისგან, რომელიც საჯარო დაწესებულების ძირითადი მიზნების შესრულებას უნდა ემსახურებოდეს. მერის წარმომადგენელთა ფუნქციების, მათზე დაკისრებული ამოცანების ანალიზის საფუძველზე კი შეგვიძლია, დავასკვნათ, რომ მათი საქმიანობა მიზანშეწონილია დაექვემდებაროს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასასაქმებელ პირთა კატეგორიას . . .“*

„*იგი [მერი] როგორც არჩევითი თანამდებობის პირი პოლიტიკის გატარების მიზნით საჭიროებს ადმინისტრაციულ ერთეულებში შესაბამის მხარდაჭერას. სწორედ მერის წარმომადგენელი, როგორც მისი სახელწოდებაც განსაზღვრავს, პოლიტიკურ თანამდებობის პირს უწევს მხარდაჭერას ადმინისტრაციულ ერთეულში და ეხმარება მას პოლიტიკის გატარებაში, რა დროსაც მნიშვნელოვანია მერისა და მისი წარმომადგენლის პოლიტიკური ხედვების თანხვედრა, ისევე როგორც აღნიშნული მნიშვნელოვანია სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირსა და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს შორის ურთიერთობისას.“*

მიგვაჩნია, რომ აღნიშნული მსჯელობა პრინციპულად მცდარია, ვინაიდან ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული პირები წესით უნდა ასრულებდნენ ისეთ ამოცანებს, რისთვისაც მერთან „პოლიტიკური ხედვების თანხვედრა“ აუცილებლობას არ წარმოადგენს. აპელირება პოზიციის სახელწოდებაზე - „მერის წარმომადგენელი“ დაუსაბუთებელია, სულ ცოტა იმ მიზეზის გამო, რომ საკანონმდებლო ცვლილება შეეხო არა მხოლოდ მერის წარმომადგენელს, არამედ მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებულ ყველა სხვა პირსაც.

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, ამ ცვლილებამ დაინტერესებულ მხარეთა შორის გააჩინა ეჭვი, რომ მის მიზანს წარმოადგენდა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ მუნიციპალიტეტების მერებისთვის უფრო მეტ „ადმინისტრაციულ რესურსზე“ ხელმისაწვდომობის მიცემა და მეტი თავისუფლება საარჩევნო მიზნებიდან გამომდინარე მოქმედებებში. აღნიშნული ცვლილებებიდან გამომდინარე, მუნიციპალიტეტის მერებს აქვთ მეტი შესაძლებლობა და ბერკეტები იმისათვის, რომ თავისუფლად, ყოველგვარი საკონკურსო ვადების დაცვისა და პროცედურების გარეშე სამსახურში მიიღონ/დაასაქმონ და ამით მოტივაცია გაუზარდონ მათი პარტიის პოლიტიკურ აქტივისტებს და პირიქით, სამსახურიდან გაანთავისუფლონ (ან მუდმივად განთავისუფლების შიშის ქვეშ ამყოფონ) პოლიტიკურად არალოიალური ან/და საარჩევნო მიზნებისთვის ნაკლებად ეფექტური თანამშრომლები.

ამ შეფასებას დამატებით ამყარებს ის გარემობაც, რომ ავტორიტეტული სადამკვირვებლო ორგანიზაციების თანახმად, როგორც 2018 წლის საპრეზიდენტო, ასევე 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების პროცესში, ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას (დარღვევას) წარმოადგენდა ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსის უპრეცედენტო გამოყენება, განსაკუთრებით კი რეგიონებში.

ძირითად დაინტერესებულ მხარეთა ნაწილის აზრით განხილული საკანონმდებლო ცვლილება პრობლემურია არა იმდენად იმ თვალსაზრისით, რომ თავისთავად ამ ერთმა ცვლილებამ გააუარესა მდგომარეობა და საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის ხარისხი არსებითად გაზარდა, არამედ პრობლემურია იმდენად რამდენადაც ის აჩვენებს ტენდენციას - როდესაც პარტიულ-პოლიტიკური საჭიროება დადგა, მარტივად მოიძებნა არგუმენტები გარკვეული კატეგორიის პროფესიული საჯარო მოხელეებისთვის სტატუსის შესაცვლელად, მათი მეტად „კონტროლირებად“ მდგომარეობაში გადასაყვანად და ეს ყველაფერი მართვის ეფექტურობის მიზნებით იქნა ახსნილი/ დასაბუთებული.

3.3. მოხელის თანამდებობაზე მიღება - კონკურსის ჩატარების წესი

საჯარო სამსახური პოლიტიზაციის თვალსაზრისით ერთ-ერთ ყველაზე მაღალი რისკის მატარებელ მიმართულებას წარმოადგენს თანამდებობაზე მიღების პროცესი. მიჩნეულია, რომ პარტიულ - პოლიტიკური ჩარევების ყველაზე ხშირი გამოვლინება სწორედ ამ პროცესში ხდება. შესაბამისად, საჯარო სამსახურში მიღების წესების დეტალური

რეგულირება და ამ პროცესში პოლიტიკური თანამდებობის პირების მონაწილეობის შეზღუდვა განიხილება არასასურველი პოლიტიკური გავლენების პრევენციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვან ინსტრუმენტად.

ამ თვალსაზრისით, თანამდებობაზე მიღების წესების შეფასებისას ყურადღება ექცევა ამ პროცესთან დაკავშირებულ არაერთ ასპექტს, რომელსაც პირდაპირი თუ ირიბი გავლენის მოხდენა შეუძლია გადაწყვეტილებების მიღებაზე. აქ მოიაზრება მრავალი ურთიერთდაკავშირებული საკითხი/დეტალი - დაწყებული ვაკანსიის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობით, საკონკურსო კომისიების შემადგენლობის განსაზღვრისა და მათი გადაწყვეტილებების გასაჩივრების მექანიზმებით დამთავრებული.

საქართველოს საჯარო სამსახურში პირის თანამდებობაზე მიღება დაიშვება მხოლოდ კონკურსის გზით, გარდა კანონით გათვალისწინებული რამდენიმე გამონაკლისისა - როდესაც ადგილი აქვს მოხელის გადაყვანას და მობილობას. კონკურსის შესახებ ინფორმაციის გამოქვეყნებასთან დაკავშირებული წესები მკაცრადაა რეგლამენტირებული და როგორც წესი კარგად სრულდება პრაქტიკაში - ყველა ვაკანსიის შესახებ ინფორმაცია ქვეყნდება ერთიან სამთავრობო პორტალზე, შესაბამისად, ადვილად ხელმისაწვდომია ნებისმიერი დაინტერესებული პირისთვის. ვაკანსიის შესახებ სავალდებულოდ გამოსაქვეყნებელი ინფორმაცია და განაცხადების წარდგენის დრო¹⁶ საკმარისია იმისთვის, რომ კონკურსში მონაწილეობის მიღების მსურველებმა ინფორმირებული გადაწყვეტილება მიიღონ და განაცხადი გააკეთონ.

კონკურსის გამოცხადების შესახებ შეტყობინება უნდა შეიცავდეს კანდიდატის მიმართ წაყენებულ ძირითად, სპეციალურ და დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს; პროფესიული საჯარო მოხელის ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილი სამუშაო აღწერილობის მიხედვით განსაზღვრულ ფუნქციებს; ინფორმაციას თანამდებობრივი სარგოს შესახებ; წარსადგენი დოკუმენტების ჩამონათვალს და წარდგენის ვადას; ინფორმაციას კანდიდატის შეფასების ფორმის შესახებ; ღია და დახურული კონკურსის ეტაპებს; კომისიის მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების ვადას და სხვა დეტალებს.

კონკურსის მიუკერძოებლად ჩასატარებლად და პარტიულ-პოლიტიკური ჩარევებისგან დამცავ ძირითად მექანიზმად საერთაშორისო პრაქტიკაში, ისევე როგორც OECD/SIGMA მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მიხედვით, განიხილება:

- საკონკურსო კომისიების დაკომპლექტების ისეთი წესი, როდესაც პოლიტიკური თანამდებობის პირები უშუალოდ არ მონაწილეობენ პროფესიული საჯარო

¹⁶ კანონის თანახმად კანდიდატს კონკურსში მონაწილეობისთვის განაცხადის წარსადგენად ეძლევა კონკურსის გამოცხადების დღიდან არანაკლებ 5 კალენდარული დღის ვადა. OECD/SIGMA საჯარო მმართველობის პრინციპების მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მიხედვით რეკომენდირებულია/დამაკმაყოფილებლად მიიჩნევა 10 დღიანი ვადის არსებობა.

მოხელის შესარჩევ საკონკურსო კომისიაში, უშუალოდ არ ნიშნავენ კომისიის წევრებს, ან როგორც მინიმუმ არსებობს საკონკურსო კომისიის წევრთა მიმართ წაყენებული ისეთი მოთხოვნები, რომელიც ზღუდავს პოლიტიკოსთა თავისუფლებას ამ ნაწილში.

- კონკურსის დროს კანდიდატთა გამოცდა/შეფასება როგორც ზეპირი, ისე წერილობითი დავალებებით და შეფასებების ობიექტურობისთვის ისეთი მექანიზმების გამოყენება როგორცაა წერიითი დავალებების შემოწმებისას ანონიმურობის დაცვა (შემფასებელმა არ იცის ვის ნამუშევარს ამოწმებს); ხოლო ზეპირი დავალების ინტერვიუს მიხედვით შეფასებისას უნდა გამოიყენებოდეს სტრუქტურული ინტერვიუ;
- საკონკურსო კომისიების გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობა;
- საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების შესაძლებლობა როგორც სასამართლოში, ისე ადმინისტრაციული წესით, ისეთ ორგანოში რომელიც განცალკევებულია და არ ექვემდებარება კონკურსთან დაკავშირებით პირველადი გადაწყვეტილების გამომცემ ორგანოს.

მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს კანონმდებლობა ზოგადად ფარავს ზემოაღნიშნულ საკითხებს, მარეგულირებელი ნორმები არასაკმარისად დეტალურია და ტოვებს შესაძლებლობას, რომ კონკურსთან დაკავშირებით დეკლარირებული პრინციპები ფიქციად იქცეს პრაქტიკაში.

საკონკურსო კომისია - საკონსურსო კომისიების შემადგენლობაში არ შედიან პოლიტიკური თანამდებობის პირები, თუმცა ისინი პირდაპირ ნიშნავენ კომისიის თავმჯდომარეს, რომელიც შემდეგ თვით არჩევს კომისიის სხვა წევრებს. კანონმდებლობა განსაზღვრავს კრიტერიუმებს და ჩარჩოებში აქცევს როგორც მინისტრს, ისე მის მიერ შერჩეული კომისიის თავმჯდომარეს - მინისტრს არ შეუძლია ნებისმიერი პირი დანიშნოს კომისიის თავმჯდომარედ .

(საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელი კომისიის თავმჯდომარედ ნიშნავს ამ საჯარო დაწესებულებაში პირველი ან მე-2 რანგის პროფესიულ საჯარო მოხელეს, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა ამ საჯარო დაწესებულებაში პირველი ან მეორე რანგის პროფესიული საჯარო მოხელის ყველა თანამდებობა ვაკანტურია).

ასევე კომისიის თავმჯდომარესაც არ შეუძლია ნებისმიერი პირი დანიშნოს კომისიის წევრად (კომისიის შემადგენლობაში შედიან შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულის წარმომადგენელი, საჯარო დაწესებულების იმ სტრუქტურული ერთეულის წარმომადგენელი, რომელშიც არის შესაბამისი ვაკანტური თანამდებობა . . .).

ამავე დროს, კომისიის საქმიანობის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობისთვის კანონმდებლობა ითვალისწინებს პროფესიული კავშირის წარმომადგენლის ან სფეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მონაწილეობას კომისიის შემადგენლობაში, რომელსაც კომისიის თავმჯდომარე არჩევს. კანონმდებლობის თანახმად, მოწვეული სპეციალისტის საქმიანობა კომისიაში შეიძლება ანაზღაურებადი იყოს, თუმცა ანაზღაურების მიცემა სავალდებულო არ არის.

კომისიის საქმიანობის გამჭვირვალობისა და კანონიერების უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობა იცნობს კიდევ ერთ მექანიზმს - საჯარო სამსახურის ბიურო უფლებამოსილია განახორციელოს კონკურსების მონიტორინგი და საკონკურსო კომისიის სხდომებს/კანდიდატებთან გასაუბრებას დაასწროს მისი წარმომადგენელი.

ზედაპირული დაკვირვებით, ყოველივე ზემოაღნიშნული გვაფიქრებინებს, რომ საკონკურსო კომისიების შემადგენლობის თვალსაზრისით არსებობს საკმარისი წინაპირობები მისი ობიექტურობისა და საქმიანობის დეპოლიტიზაციისთვის, თუმცა ქართულ კონტექსტს თუ გავითვალისწინებთ, რეალური სურათი ასეთი არ არის.

ამ სფეროში მომუშავე ექსპერტთა და კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ დაინტერესებულ მხარეთა შორის დომინირებს აზრი, რომ „მინისტრი მაინც სრულად აკონტროლებს კომისიას“ და როდესაც დაწესებულების ხელმძღვანელ პოლიტიკური თანამდებობის პირს საკონკურსო კომისიის საქმიანობაში ჩარევის სურვილი/საჭიროება აქვს, ის უპრობლემოდ ერევა და იღებს სასურველ შედეგს, რომელიც შეიძლება განპირობებული იყოს როგორც პარტიულ-პოლიტიკური ამოცანებით, ისე ნეპოტიზმით ან სხვაგვარი მოტივაციით.

ასეთ მდგომარეობას ნაწილობრივ განაპირობებს ის გარემოება, რომ თანამდებობის პირთა წრე საიდანაც მინისტრმა უნდა შეარჩიოს კომისიის თავმჯდომარე, მაინც მინისტრზე დამოკიდებულად მიიჩნევა თავს და საჯარო სამსახურში ჯერ კიდევ ფესვგადგმული ტრადიციის შესაბამისად, როგორც წესი, იმდენად ლოიალურია ხელმძღვანელისადმი რომ „მინისტრთან კანონის ენით საუბარი“ ან/და „მინისტრისთვის უარის თქმა“ არ შეუძლია. აქ შეიძლება გაჩნდეს მოსაზრება, რომ ეს კანონის პრობლემა კი არა, უფრო კულტურული პრობლემაა, რომელსაც ღრმა ფესვები აქვს და არასაკანონმდებლო გადაწყვეტას საჭიროებს, თუმცა კანონის პრობლემა იმაში მდგომარეობს, რომ მასში გათვალისწინებული არ არის ქართული ბიუროკრატიული ტრადიციის ეს ასპექტი და კომისიის საქმიანობაში დაწესებულების გარედან მოწვეული პირების რეალური მონაწილეობის (და მონიტორინგის) საკითხი არა არის სათანადოდ მოწესრიგებული.

ამ თვალსაზრისით არსებით გავლენას და რაიმე ხელშესახებ როლს ვერ ასრულებს კომისიაში პროფესიული კავშირის წევრის თუ სფეროს სპეციალისტის მონაწილეობის სავალდებულობა. კომისიის თავმჯდომარეს შესაძლებლობა აქვს თავისი შეხედულებისამებრ მოიძიოს ნაცნობი - სამინისტროს ხელმძღვანელობისადმი ლოიალური სპეციალისტი და ეს ერთიდაიგივე პირი ჰყავდეს თითქმის ყველა საკონკურსო კომისიის წევრად. იმის გათვალისწინებით, რომ ასეთი კომისიის წევრის ანაზღაურება

სავალდებულო არ არის (და ხშირად არც აძლევენ ანაზღაურებას), მოწვეული სპეციალისტები ყოველთვის არც მონაწილეობენ კომისიის სხდომებში ან/და მათი მონაწილეობა ფორმალურია და უპირობოდ იზიარებენ კომისიის თავმჯდომარის პოზიციას.

რაც შეეხება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მონიტორინგის განხორციელებას - ჯერ ერთი მისი ადამიანური რესურსები არასაკმარისია იმისათვის, რომ მონიტორინგს ჰქონდეს სისტემური ხასიათი და მაღალი დაფარვა. ცხადია აქ არ იგულისხმება ყველა საკონკურსო კომისიის სხდომებში მონაწილეობა, მაგრამ რაიმე პრაქტიკული შედეგის მისაღებად მონიტორინგის განხორციელება გამონაკლისის სახეს არ უნდა ატარებდეს.

ამავე დროს სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული არ არის და გარკვეული ბუნდოვანება არსებობს თუ რას გულისხმობს ბიუროს მიერ მონიტორინგის განხორციელება - როგორია ბიუროს წარმომადგენლის მანდატი და ფუნქციები მონიტორინგის პროცესში, კონკრეტულად რას, კონკურსის მიმდინარეობის რა ასპექტებს უნდა აკვირდებოდეს ის, რომელი დარღვევის/კანონთან შეუსაბამობის თუ მეთოდოლოგიური შეცდომების დროს როგორ რეაგირებს, რას უნდა ასახავდეს მისი ანგარიში და ა.შ.

კანდიდატის შეფასება - კანონის თანახმად კონკურსის მეორე ეტაპია კანდიდატის შეფასება. შეფასება უნდა მოხდეს ორი გზით: წერიითი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით და გასაუბრებით. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონი ასეთი ალტერნატივის შესაძლებლობას იძლევა - „წერიითი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით“, დაწესებულებების უმრავლესობაში დამკვიდრდა პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც წერილობითი დავალების მიცემა საერთოდ არ ხდება (ან იშვიათად ხდება), ხოლო ზეპირი დავალების მიცემა ფაქტიურად გაერთიანებულია გასაუბრების პროცესთან. შედეგად ვიღებთ სიტუაციას, როდესაც არსებითად მხოლოდ გასაუბრება ტარდება.

ცხრილში მოცემულია 10 საჯარო დაწესებულების მონაცემები 2017 – 2020 წლებში ჩატარებული კონკურსებისა და წერილობითი დავალებების შემთხვევათა რაოდენობის შესახებ

	დაწესებულების დასახელება	კონკურსების რაოდენობა	შეფასება წერიითი დავალების გამოყენებით	წერიითი დავალება ტესტირებით
1	გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	140	21	0
2	გარემოს ეროვნული სააგენტო	74	0	0
3	სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო	69	5	0
4	რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	48	2	0

5	მუნიციპალური განვითარების ფონდი	64	6	0
6	ფინანსთა სამინისტრო	126	42	0
7	შემოსავლების სამსახური	698	403	0
8	განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	267	36	0
9	განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი	55	7	0
10	ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	190	124	0

ამასთანავე პრობლემურია გასაუბრების წარმართვისა და შეფასების სისტემაც. კანონი ადგენს რომ - „კანდიდატის შეფასება უნდა იყოს ობიექტური, მიუკერძოებელი, თანამიმდევრულად და თანაბრად გამოყენებული ყველა კანდიდატისადმი შერჩევისა და სამსახურში მიღების პროცესის ყველა ეტაპზე. კანდიდატის შეფასება უნდა ემყარებოდეს კანდიდატის სამუშაო გამოცდილების, მის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხის და მისი პროფესიული ცოდნის ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან და კვალიფიკაციასთან შესაბამისობის დადგენას“.

კანონის მოცემული დებულება, პრინციპების დეკლარირების თვალსაზრისით ნამდვილად კარგია, თუმცა პრაქტიკაში მისი რეალიზება პრობლემულია. კერძოდ, საკონკურსო კომისიას გასაუბრების ჩატარება არ ევალება სტრუქტურულიზებული ინტერვიუს სახით, ანუ არ არის გარანტირებული, რომ კანდიდატებს დაუსვავენ წინასწარ შემუშავებულ ერთიდაიგივე კითხვებს, ერთიდაიგივე თანამიმდევრობით. ამავე დროს წერილობითი დავალების მიცემა დაწესებულების უმრავლესობაში თითქმის არ ხდება, ხოლო როცა ხდება, დავალების შემოწმებისას დაცული არ არის ანონიმურობა.

შეფასების მეთოდი და გადაწყვეტილების დასაბუთება - მოქმედი წესის თანახმად, საკონკურსო კომისია, როგორც წესი, გადაწყვეტილებას იღებს ქულათა სისტემის საფუძველზე, თუმცა ის უფლებამოსილია გადაწყვეტილება მიიღოს კენჭისყრის საფუძველზე. ხოლო კომისიის დასაბუთებული გადაწყვეტილება უნდა აისახებოდეს სხდომის ოქმში. მიუხედავად იმისა, რომ „კომისია როგორც წესი“ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს ქულათა სისტემის საფუძველზე, დაწესებულებათა ნაწილში წესად იქცა გადაწყვეტილების მიღება კენჭისყრის საფუძველზე. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც გადაწყვეტილება მიიღება ქულათა სისტემის საფუძველზე, დაწესებულებას არ ევალება ცალ-ცალკე ქულები დაუწეროს კონკურსანტს სხვადასხვა შესაფასებელ საკითხში - სამუშაო გამოცდილება, მისი პროფესიული ცოდნის შესაბამისობა ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან და ა.შ. ანუ საერთო შეჯამებული ქულის დაწერა, სხვადასხვა შესაფასებელი უნარების/ცოდნის მიხედვით ჩაშლის გარეშე მეტ „თავისუფლებას“ აძლევს შემფასებელს და ადვილად შეუძლია იყოს სუბიექტური. რაც შეეხება საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებების დასაბუთებას - მართალია კანონი ადგენს ასეთ

ვალდებულებას, თუმცა ქართულ რეალობაში დაწესებულებებს სრულიად განსხვავებული „დასაბუთების სტანდარტი“ აქვთ და გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობა ხშირად მოჩვენებითია. კომისიის წევრთა სუბიექტურობას ისიც უწყობს ხელს, რომ გასაუბრების ეტაპზე ვიდეო/აუდიო გადაღება არ წარმოებს და მისი განხორციელება დამოკიდებულია დაწესებულების კეთილ ნებაზე. რატომღაც საჭიროა კონკურსანტის თანხმობა, თუმცა მისი თანხმობის ან პირიქით მოთხოვნის შემთხვევაშიც კი, კომისიას შეუძლია უარი განაცხადოს ჩანაწერის გაკეთებაზე, გარდა ამისა მხოლოდ კონკურსანტთა ნაწილის გასაუბრების ჩაწერას, მიკერძოებული გადაწყვეტილებების გამოვლენა არ შეუძლია.

ზემოაღნიშნული რომ შევაჯამოთ, მიუხედავად კანონის მიერ დეკლარირებული ობიექტური კონკურსის პრინციპებისა, სახეზე გვაქვს შემდეგი სურათი:

1. შეფასება როგორც წესი ტარდება მხოლოდ გასაუბრებით;
2. წერილობითი დავალების არსებობის შემთხვევაში, ნამუშევრის შეფასებისას დაცული არ არის კანდიდატის ანონიმურობა;
3. გასაუბრებისას სტრუქტურულიზებული ინტერვიუ სავალდებულო არ არის;
4. შეფასება ხდება მარტივი კენჭისყრით;
5. ქულათა სისტემით შეფასებისას ხშირად იწერება ერთიანი შეჯამებული ქულა, ჩაშლის გარეშე;
6. გადაწყვეტილების დასაბუთება სავალდებულოა, მაგრამ სავალდებულო მოთხოვნები თუ რას უნდა პასუხობდეს ეს დასაბუთება დადგენილი არ არის;
7. გასაუბრების ვიდეო/აუდიო ჩანაწერის გაკეთება დამოკიდებულია კომისიის ნებაზე და ცალკეული კანდიდატების თანხმობაზე.

ეს მდგომარეობა ქმნის ფართო შესაძლებლობას, რომ როდესაც კომისია მოისურვებს რაიმე მოტივით არაობიექტური, მიკერძოებული კონკურსი ჩაატაროს, ამას გააკეთებს მარტივად და რთული იქნება საწინააღმდეგოს მტკიცება. კერძოდ, კომისია ჩაატარებს მხოლოდ გასაუბრებას და ზეპირ დავალებას, მისთვის სასურველ კანდიდატს დაუსვამს განსხვავებულ - მისთვის სასურველ მარტივ კითხვებს, ხოლო სხვა კანდიდატებს პირიქით, გამოიყენებს კენჭისყრით შეფასების ან ერთიანი ქულის დაწერის სისტემას, სადაც ცალკეულ წევრს არ მოუწევს მისი გადაწყვეტილების დასაბუთება, ოქმი იქნება ზედაპირული - ფორმალურად დასაბუთებული და ამავე დროს არ იარსებებს გასაუბრების ვიდეო-აუდიო ჩანაწერი, საიდანაც რამის მტკიცება შეეძლება კანდიდატს, რომელსაც შედეგების გაპროტესტება სურს.

საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრება - საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრება შესაძლებელია მხოლოდ სასამართლოში. ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების მექანიზმი არ მოქმედებს კონკურსის მეორე, ძირითადი ეტაპის შედეგების მიმართ. კონკურსანტებს შეუძლიათ საჯარო სამსახურის ბიუროში გაასაჩივრონ მხოლოდ პირველი ეტაპის შედეგები - კანონის ძირითად მოთხოვნებთან მათი შესაბამისობის შესახებ გადაწყვეტილება. ეს უკანასკნელი მექანიზმი პრაქტიკაში ნამდვილად მუშაობს - არსებობს პრეცედენტები, როდესაც კონკურსანტები

განცხადებით მიმართავენ ბიუროს, ხოლო კომისიას უწევს გადაწყვეტილების შეცვლა და ბიუროს საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების გაზიარება. თუმცა გასაჩივრების თვალსაზრისით უფრო მნიშვნელოვანია კონკურსის მეორე ეტაპის შედეგები, რომლის გასაჩივრება მხოლოდ სასამართლოშია შესაძლებელი. თუ გავითვალისწინებთ სასამართლოში საქმის წარმოების ვადებს და ზემოთ აღწერილ გარემოებებს - მხოლოდ ზეპირი გასაუბრება, კენჭისყრით შეფასების სისტემა, აუდიო ჩანაწერის არ არსებობა და კომისიის გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის სტანდარტი, შეიძლება დავასკვნათ, რომ კონკურსსანტებს კომისიის მიკერძოებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრების უკიდურესად შეზღუდული შესაძლებლობა აქვთ.

3.4. დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული განვითარება

3.4.1. ტრენინგი / პროფესიული განვითარება

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში 2019 წლის იანვრიდან გაჩნდა ახალი ვალდებულება - მოხელის პროფესიული განვითარების სისტემის დანერგვა ორგანიზაციებში, რაც რეგულირდება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ¹⁷.

ამ რეგულაციის მიხედვით, ორგანიზაცია ვალდებულია განახორციელოს ტრენინგ საჭიროებათა ანალიზი, დაგეგმოს მოხელეების პროფესიული განვითარება, შეიმუშაოს პროფესიული განვითარების გეგმა, განახორციელოს ამ გეგმით განსაზღვრული აქტივობები და მოახდინოს ტრენინგის შეფასება. საკანონმდებლო დონეზე პროფესიული განვითარების პროცედურა საკმაოდ თანმიმდევრული და ეფექტიანი სისტემაა, განსაზღვრულია, რომ ყოველი წლის ბოლოს მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების შედეგად მენეჯერმა და მოხელემ უნდა მოახდინონ ტრენინგ საჭიროებების იდენტიფიცირება, ასევე, ორგანიზაციის მენეჯმენტმა სტრატეგიული განვითარების გეგმის და სხვადასხვა სახის მონაცემების ანალიზის საფუძველზე უნდა მოახდინოს ორგანიზაციის საჭიროებების იდენტიფიცირება და აქედან გამომდინარე, ტრენინგ საჭიროებების განსაზღვრა. ამის შემდგომ, ინდივიდუალური და ორგანიზაციული საჭიროებების ანალიზს უნდა ახორციელებდეს ადამიანური რესურსების მენეჯერი და არსებული რესურსების გათვალისწინებით უნდა ქმნიდეს პროფესიული განვითარების გეგმას. შემდეგ ეტაპზე უნდა ზრუნავდეს გეგმის მიხედვით აქტივობების დაგეგმვასა და განხორციელებაზე და ბოლოს უნდა ხდებოდეს მოხელის მიერ გავლილი ტრენინგის შეფასება.

¹⁷ საქართველოს მთავრობის დადგენილება პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/document/view/4201136?publication=0>

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სიახლე პროფესიული განვითარების მიმართულებით არის **საბაზისო პროგრამების დანერგვა** ორგანიზაციაში შემოსული ახალი თანამშრომლებისათვის. ამ ტრენინგების ძირითადი არსი არის საჯარო სამსახურის ძირითადი ღირებულებების, სპეციფიკის, არსებული რეგულაციებისა და მიდგომების შესახებ ახლად დასაქმებული მოხელეებისთვის ინფორმაციის მიწოდება.

ბიუჯეტირება - ტრენინგისთვის გამოყოფილი ბიუჯეტი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა პროფესიული განვითარების სისტემის წარმატებით დანერგვის პროცესში. ამ მხრივ საკანონმდებლო რეგულაციები განსხვავებულია ცენტრალური ხელისუფლებისა და მუნიციპალიტეტებისათვის. პროფესიული განვითარების საკითხთან დაკავშირებული რეგულაციები გვაქვს საქართველოს ორგანულ კანონში - **ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი**, რომლის მიხედვითაც, „მუნიციპალიტეტი მოხელეთა პროფესიული განვითარებისათვის მიმართავს შრომის ანაზღაურებისათვის გათვალისწინებული საბიუჯეტო ასიგნებების საერთო მოცულობის არანაკლებ 1 პროცენტს“. ხოლო საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ან კანონქვემდებარე აქტებში მსგავსი რეგულაცია არ გვხვდება. შესაბამისად, ცენტრალური საჯარო დაწესებულებებისთვის მსგავსი ვალდებულება არ გვაქვს და მათი დიდი ნაწილი საერთოდ არ გამოყოფს ბიუჯეტს პროფესიული განვითარებისათვის და მთლიანად დონორების მიერ ხდება ამ მიმართულების დაფინანსება, მათ შორის საბაზისო (სავალდებულო) ტრენინგ კურსების შემთხვევაშიც.

აქვე აღსანიშნავია, რომ მუნიციპალიტეტების უმეტესობაში წლის მანძილზე ამ თანხის მოხმარება ხდება სხვა საჭიროებებზე და არა პროფესიულ განვითარებაზე. **სასურველია, ამ მიმართულებით დაიხვეწოს საკანონმდებლო რეგულაცია და გაძლიერდეს მონიტორინგის პროცესი.**

ამ ეტაპზე პროფესიული განვითარების შესახებ არსებული გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ საჯარო დაწესებულებების უმეტესობაში არ ხდება **ტრენინგ საჭიროებების ანალიზი**, შეფასების შედეგების და ორგანიზაციული საჭიროებების გათვალისწინება და ამ საკითხს არ ეთმობა დიდი ყურადღება მოხელეების და მათი მენეჯერების მხრიდან. კანონმდებლობის შესაბამისად, ყველა ორგანიზაციას აქვს ვალდებულება ყოველწლიურად საჯარო სამსახურის ბიუროში წარადგინოს ორგანიზაციის თანამშრომლების პროფესიული განვითარების გეგმა. საჯარო დაწესებულებების უმეტესობა ასრულებს ამ ვალდებულებას, მაგრამ ეს ატარებს ფორმალურ ხასიათს და პროფესიული განვითარების გეგმა არ ეფუძნება მოხელის შეფასების შედეგებს და ორგანიზაციის საჭიროებებს. ორგანიზაციების ნაწილი იყენებს არა შეფასების შედეგად იდენტიფიცირებულ ინფორმაციას, არამედ გამოკითხვის მეთოდს და მიღებულ ინფორმაციას ასახავს პროფესიული განვითარების გეგმაში, ნაწილი კი - მხოლოდ საბაზისო (სავალდებულო) ტრენინგებს ასახავს პროფესიული განვითარების ყოველწლიურ გეგმაში.

რაც შეეხება პროფესიული განვითარების პროცესის **მონიტორინგს**, საჯარო სამსახურის ბიუროში ყველა ორგანიზაცია აგზავნის ინფორმაციას პროფესიული განვითარების გეგმების და ჩატარებული ტრენინგების შესახებ, მაგრამ ამ ეტაპზე ბიურო არ ამუშავებს ამ მონაცემებს შესაბამისი ელექტრონული პროგრამის არარსებობის გამო. სასურველია, მონაცემები თავს იყრიდეს ელექტრონულ პროგრამაში, სადაც შესაძლებელი იქნება დაგეგმილი და ჩატარებული ტრენინგების მონაცემების ანალიზი, შედარება, განუხორციელებელი ტრენინგების იდენტიფიცირება და ა.შ.

არსებული ვითარების გამო სტატისტიკურ ინფორმაციას არ ვფლობთ იმის შესახებ, თუ პროფესიული განვითარების გეგმის რა ნაწილის განხორციელება ხდება. რამდენი მოხელისთვის ხდება პროფესიული განვითარების დაგეგმვა, როგორი მიმართებაა შეფასების შედეგებსა და პროფესიული განვითარების დაგეგმვას შორის, რა პროცენტით ხდება დაგეგმილი აქტივობების განხორციელება, წლების მანძილზე რამდენად ხდება ჩასატარებელი ტრენინგების თემატიკის ცვლილება და ა.შ.

ადამიანური რესურსების სპეციალისტების გამოკითხვის შედეგად, შეინიშნება ტენდენცია, რომ **შეუსაბამობაა პროფესიული განვითარების გეგმებსა და ჩატარებულ ტრენინგებს შორის**. შესაძლოა, გეგმაში მოცემული გეგმონდეს სულ სხვა ჩამონათვალი და ჩატარებული იყოს სხვა ტრენინგები. ამის ძირითადი მიზეზი არის ის, რომ ორგანიზაციები თავად არ წარმართავენ პროფესიული განვითარების განხორციელებას და მოქმედებენ სპონტანურად, იყენებენ დონორი ორგანიზაციების შემოთავაზებებს და ამ ტრენინგებს სთავაზობენ თანამშრომლებს. ძირითადი აქცენტი არის რბილი უნარების განვითარებაზე მაშინ, როცა მოხელეებისა და მენეჯერების მხრიდან მოთხოვნა უფრო მეტად პროფესიულ ტრენინგებზეა.

პროფესიული განვითარების პროცედურის დანერგვის საწყის ეტაპზე საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავდა **დამხმარე სახელმძღვანელოები** და ასევე ინსტრუმენტები, რაც დაეხმარება როგორც ადამიანური რესურსების მართვის სპეციალისტებს, ასევე მენეჯერებს პროფესიული განვითარების პროცესის სწორად წარმართვაში. ასევე, შემუშავდა პროფესიული განვითარების გეგმის ერთიანი ფორმა, რომლის შევსებაც სავალდებულოა ყველა ორგანიზაციისთვის.

ტრენინგ კურსების შეფასება პროფესიული განვითარების მნიშვნელოვანი ნაწილია. კანონმდებლობით განსაზღვრულია ვალდებულება როგორც ტრენინგების შეფასების, ასევე რეიტინგების წარმოების შესახებ, მაგრამ მსგავსი რეიტინგები არ არსებობს ამ ეტაპზე. „საჯარო დაწესებულება ვალდებულია, სასწავლო დაწესებულების შერჩევის ან/და სასწავლო პროგრამის გავლისთანავე (როგორც საქართველოში, ასევე მის ფარგლებს გარეთ) სასწავლო პროგრამებში მონაწილე მოხელეთა ვინაობა, რაოდენობა, გავლილი სასწავლო პროგრამის მეთოდი და მოხელის მიერ სასწავლო პროგრამის შეფასების შესახებ ინფორმაცია ასახოს ადამიანური რესურსების მართვის ერთიან ელექტრონულ სისტემაში, ბიუროს მიერ შემუშავებული ფორმის შესაბამისად, რომელიც მტკიცდება ბიუროს უფროსის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით.“

ბიუროს მხრიდან ამ ეტაპზე მიმდინარეობს მუშაობა პროგრამულ უზრუნველყოფაზე, რაც სამომავლოდ მოგვცემს შესაძლებლობას ვფლობდეთ ინფორმაციას მოხელეების მიერ გავლილი ტრენინგების შეფასების შესახებ. ეს კი საშუალებას მოგვცემს მონაცემების ანალიზის შედეგად განვაზოგადოთ მიღებული ინფორმაცია და მოვახდინოთ გამოწვევების იდენტიფიცირება, რაც სამომავლოდ მოგვცემს მათი გაუმჯობესების საშუალებას.

3.4.2. შეფასების სისტემა

საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ცვლილება იყო საჯარო მოხელეთა შეფასების სისტემის დანერგვა. საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრა, რომ ყველა ორგანიზაცია 2018 წლიდან ვალდებულია განახორციელოს საჯარო მოხელეების შეფასება. საქართველოს მთავრობის დადგენილებით¹⁸ დადგინდა ის ჩარჩო რეგულაციები, რაც უნდა გაითვალისწინოს ყველა ორგანიზაციამ შეფასების სისტემის დანერგვის პროცესში.

შეფასების მეთოდი - შეფასების წესში განსაზღვრულია ის მეთოდები, რაც შესაძლოა გამოყენებულ იქნას მოხელის შეფასებისათვის - ფუნქციების, კომპეტენციების, უნარ-ჩვევების, ქცევის წესების ან/და მის მიერ განხორციელებელი მიზნებისა და ამოცანების (კომპონენტების) შეფასების შედეგების შესაბამისად. მოცემული ჩამონათვალი საკმაოდ ზოგადია და მრავალი სახის ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა.

მოხელეების ინფორმირებულობა და შეფასების პროცედურის გამჭვირვალობა - კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ მოხელეს წინასწარ უნდა ეცნობოს შეფასების პროცედურის, მეთოდების, შესაფასებელი კრიტერიუმებისა და ინდიკატორების შესახებ. ამ კუთხით მნიშვნელოვანია სწორად მოხდეს ამ მოთხოვნის დანერგვა.

გასაჩივრების მექანიზმი - კანონმდებლობით გათვალისწინებულია, რომ მოხელეს აქვს უფლება გაასაჩივროს შეფასების შედეგები ორგანიზაციის შიგნით და შემდგომ სასამართლოში. მაგრამ არ გვაქვს მოცემული გასაჩივრების პროცედურა ან რეკომენდაციები, რის გათვალისწინებასაც მოახდენდნენ ორგანიზაციები შეფასების წესში. გამომდინარე იქედან, რომ გასაჩივრებასთან დაკავშირებული ჩანაწერი ორგანიზაციებში დამტკიცებულ შეფასების პროცედურებში ზოგადია, ხშირ შემთხვევაში მოხელეებმა არც იციან ამ რეგულაციის შესახებ და არ ხდება მისი ხშირი გამოყენება.

დამხმარე სახელმძღვანელოები - საჯარო სამსახურის ბიუროს ინიციატივით შეიქმნა დამხმარე სახელმძღვანელო მასალები შეფასების მიმართულებით, რაც ამ პროცესში ჩართული მხარეებისთვის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტი იყო შეფასების პროცესის

¹⁸ საქართველოს მთავრობის დადგენილება პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594?publication=0>

დახვეწისა და შეფასებისთვის საჭირო უნარების ათვისებისათვის. ამ ეტაპზე სასურველია შეიქმნას დამხმარე მასალა იმ კონკრეტულ საკითხებზე, რაც ამ ეტაპზე წარმოადგენს გამოწვევას საჯარო დაწესებულებებისათვის: გასაჩივრების წესი, შეფასების შედეგები, მენეჯერის მიერ შესრულების მართვის მონიტორინგი და ა.შ.

შეფასების შედეგები - მოხელისთვის კლასის მინიჭება და საკლასო დანამატის გაცემა - არსებული მდგომარეობის შესწავლამ გვიჩვენა, რომ ყველა ორგანიზაცია არ ასრულებს კლასის მინიჭების ვალდებულებას და შესაძლოა ორგანიზაციაში ან არც ერთ მოხელეს არ მიენიჭოს კლასი, ან მხოლოდ ნაწილს მიენიჭოს მათგან, ვისაც კანონით კლასის მინიჭება ეკუთვნის. ასევე არეაერთგვაროვანი მდგომარეობაა კლასის დანამატთან დაკავშირებით. არის ორგანიზაციები, რომლებიც კლასს ანიჭებენ მოხელეებს, მაგრამ არ აძლევენ კანონით განსაზღვრულ საკლასო დანამატს.

საკლასო დანამატთან დაკავშირებით, აღსანიშნავია და საგულისხმოა მისი ოდენობაც. არსებული რეგულაციით საკლასო დანამატი იმდენად მცირეა, რომ მოხელეებისთვის მას არ აქვს სამოტივაციო დატვირთვა და კლასის დანამატი კარგავს იმ დატვირთვას, რაც მას წესით უნდა ქონდეს.

პროფესიული განვითარების დაგეგმვა - მოქმედი წესების თანახმად უნდა იყოს შეფასების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი შედეგი. არსებული პრაქტიკის ანალიზის შედეგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ამ ეტაპზე ორგანიზაციების უმეტესობაში პროფესიული განვითარების დაგეგმვა არ ხდება შეფასების შედეგებიდან გამომდინარე. უმეტეს შემთხვევაში შეფასების ფორმებში პროფესიული განვითარების ველები საერთოდ ცარიელია და ამ საკითხზე არ ხდება ყურადღების გამახვილება. ზოგ ორგანიზაციაში მენეჯერები გასცემენ რეკომენდაციებს პროფესიული განვითარების შესახებ, მაგრამ იმპლემენტაციის პროცესი მიმდინარეობს ხარვეზით - არ ხდება იმ ტრენინგების ჩატარება მოხელეებისთვის, რაც მენეჯერების მიერ იყო დასახელებული.

ფულადი ჯილდო - საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრულია, რომ ფულადი ჯილდო გაცივმა მხოლოდ შეფასების შედეგად, მაგრამ არ არის განსაზღვრული შეფასების არსებული ოთხი დონიდან (ძალიან კარგი, კარგი, დამაკმაყოფილებელი, არადამაკმაყოფილებელი) კონკრეტულად რა შემთხვევაში არის შესაძლებელი ფულადი ჯილდოს გაცემა. ორგანიზაციებში განსხვავებული მდგომარეობაა ამ კუთხით: ორგანიზაციების ნაწილი საერთოდ არ გასცემს ფულად ჯილდოს, ნაწილი ყველა შეფასებული მოხელისთვის გასცემს ერთ ოდენობას (ხელფასის პროცენტი) და არ ახდენს დიფერენცირებას შედეგების მიხედვით, ზოგი ორგანიზაცია მსგავსი შეფასების შემთხვევაშიც კი ახდენს დიფერენცირებას ორგანიზაციის ხელმძღვანელების სუბიექტური გადაწყვეტილებით. კრიტიკულად მნიშვნელოვანია ამ მიმართულებით საჯარო სამსახურის ბიურომ გაააქტიუროს მუშაობა, სრულად შეისწავლოს არსებული მდგომარეობა, აღმოაჩინოს ხარვეზები და გასცეს რეკომენდაციები იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა დარეგულირდეს ფულადი ჯილდოს გაცივების საკითხი.

არამატერიალური მოტივაცია - ამ მიმართულებით კანონი ითვალისწინებს მხოლოდ მაღლობის გამოცხადებას და სასურველია, არამატერიალური მოტივაციის სხვა სახეების გამოყენების შესაძლებლობა მიეცეს ორგანიზაციებს.

სამსახურიდან განთავისუფლება - საკანონმდებლო რეგულაციის მიხედვით, აუცილებელია ორჯერ უარყოფითი შეფასება იმისათვის, რომ მოხელე განთავისუფლდეს სამსახურიდან. ორჯერ შეფასება ნიშნავს ორი წლის მანძილზე შეფასებას. მენეჯერები თვლიან, რომ ეს რეგულაცია ძალიან გაწელილი და არაქმედითია, რადგანაც ორი წელი ძალიან დიდი პერიოდია ცუდი შემსრულებლის სამსახურიდან განთავისუფლებისათვის. აქედან გამომდინარე, მენეჯერების უმეტესობა თავს იკავებს დაბალი შეფასებისგან, რადგანაც თვლიან, რომ ორი წლის მანძილზე კონფლიქტს უფრო მეტად გამოიწვევს მსგავსი შეფასება, ვიდრე გააუმჯობესებს მოხელის შესრულებას.

3.4.3. საჯარო მოხელეთა დაწინაურება და მობილობა

ახალი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ამოქმედდა 2017 წლის 1 ივლისიდან, არ ითვალისწინებდა თანამშრომლის დაწინაურების მექანიზმს და შესაძლებელი იყო მხოლოდ მონაწილეობის მიღება დახურულ კონკურსში. 2020 წლის დასაწყისში კანონში შევიდა ცვლილება და გაჩნდა ახალი რეგულაცია შიდა კონკურსის შესახებ, რაც გულისხმობს ვაკანსიის გამოცხადებას ორგანიზაციის სისტემის შიგნით და ნებისმიერ დაინტერესებულ თანამშრომელს შეუძლია მასში მონაწილეობის მიღება. შიდა კონკურსი იგივე პროცედურებს მოიცავს, რაც ღია კონკურსის შემთხვევაში გვაქვს. ერთადერთი განსხვავება არის კონკურსის ეტაპებში, შიდა კონკურსის შემთხვევაში არ გვაქვს წერილობითი ან ზეპირი დავალების ეტაპი და კანდიდატის შეფასება მხოლოდ გასაუბრების ეტაპს მოიცავს, სადაც გათვალისწინებული უნდა იყოს შეფასების შედეგები. სასურველია, უფრო ნათლად იყოს გაწერილი რეგულაცია შეფასების შედეგების მნიშვნელობის შესახებ, რადგანაც არსებული ჩანაწერი შეფასების შედეგების მხედველობაში მიღების შესახებ, ძალიან ზოგადია და მარტივად შეიძლება მისი გვერდის ავლა.

რაც შეეხება ამ პროცედურის გამოყენებას და არსებულ პრაქტიკას, მიუხედავად იმისა, რომ უკვე ერთი წელია ეს ნორმა ამოქმედდა, ჯერ ადრეა საუბარი მისი შედეგების და ეფექტიანობის შესახებ. პანდემიით გამოწვეული არსებული სიტუაციის გამო ორგანიზაციებში თანამშრომლების შერჩევა-დაწინაურების ტემპი ძალიან შენელებულია და სასურველია, ამ მიმართულებით კვლევა სამომავლოდ განხორციელდეს.

რაც შეეხება მობილობას, მობილობა არის პროცედურა, რომელიც გამოიყენება რეორგანიზაციის, შერწყმის ან ლიკვიდაციის შემდგომ. ის მოხელე, რომელიც ორგანიზაციის გადაწყვეტილებით ტოვებს თავის თანამდებობას, ერთვება მობილობის პროცესში, რომელსაც ორი ეტაპი აქვს. პირველ რიგში ადამიანურ რესურსებზე პასუხისმგებელი პირი მოიძიებს ტოლფას ან დაბალ ვაკანტურ თანამდებობას ორგანიზაციის შიგნით და ასეთის არსებობის შემთხვევაში სთავაზობს მოხელეს. თუ ვერ მოხერხდა ორგანიზაციის შიგნით თანამშრომლის დასაქმება, ორგანიზაცია მიმართავს

საჯარო სამსახურის ბიუროს და ის მთელი საჯარო სამსახურის მასშტაბით ეძებს შესაბამის ვაკანტურ თანამდებობას (ტოლფასს და უფრო დაბალს), შემდგომ ხდება დაკავშირება იმ ორგანიზაციებთან, სადაც მოძიებული იყო ვაკანტური თანამდებობები და ხდება ამ მოხელის კანდიდატურის შეთავაზება. მიმღები ორგანიზაცია დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებას მოხელის მობილობით გადაყვანის შესახებ. 2017 წლიდან დღემდე მობილობით სხვა ორგანიზაციაში დასაქმების რამდენიმე შემთხვევა გვაქვს. ეს მეტყველებს ამ რეგულაციის ფორმალურ ხასიათზე და არა მის ქმედითობაზე.

აღსანიშნავია, რომ მობილობის პროცედურა ზედმიწევნით ზუსტად სრულდება და ადგილი არ აქვს კანონმდებლობის გვერდის ავლას ან რამე სახის დარღვევას, მაგრამ ამის მიუხედავად მობილობა არის პროცედურა, რომელსაც შედეგი არ მოაქვს და ვერ ხერხდება მოხელეებისთვის დამატებითი ალტერნატივის შექმნა იმისათვის, რომ მათ არ დაკარგონ სამუშაო ადგილი.

რთულად წარმოსადგენია, რა შეიძლება გაკეთდეს იმისათვის, რომ მობილობის პროცედურა გახდეს ქმედითი. მნიშვნელოვანი იქნება გათავისუფლების პროცესის გაჯანსაღება იმისათვის, რომ პერმანენტული რეორგანიზაციები არ იყოს არასასურველი თანამშრომლების გათავისუფლების საფუძველი.

3.5 საჯარო მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლება

საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის თავლსაზრისით ერთ-ერთი მაღალი რისკის სფეროდ მიიჩნევა საჯარო სამსახურიდან მოხელეთა განთავისუფლების საკითხი¹⁹.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით საჯარო სამსახურის პოლიტიკური გავლენებისგან დაცვის ერთ-ერთ ხელშემწყობ ფაქტორად მიიჩნევა განთავისუფლების საკითხის მაქსიმალური რეგლამენტაცია და ამით პოლიტიკურად მოტივირებული ჩარევის რისკების შემცირება. ამ თვალსაზრისით ჩვენი კვლევის ამოცანას წარმოადგენდა საქართველოს კანონმდებლობის მიმოხილვა მოხელეთა განთავისუფლების საკითხის რეგლამენტაციის ნაწილში და მისი შეფასება კარგი საერთაშორისო პრაქტიკით აღიარებული პრინციპების ჭრილში.

¹⁹ როგორც წესი ერთმნიშვნელოვანი მტკიცებულებების მოპოვება კონკრეტულ საქმეებზე, იმასთან დაკავშირებით რომ განთავისუფლება პოლიტიკური ნიშნით ხდება, საკმაოდ რთულია. ზოგჯერ იმ შემთხვევაშიც კი როდესაც მოხელის განთავისუფლება ცალსახად უკანონოდაა მიჩნეული სასამართლოს მიერ, მოსამართლე თავს იკავებს იმსჯელოს განთავისუფლების პოლიტიკური მოტივაციის თაობაზე, მოსარჩელის მტკიცებისა და სურვილის მიუხედავად, ვინაიდან საკმაოდ რთულია უტყუარი მტკიცებულებების მოპოვება პოლიტიკურ მოტივაციაზე. თუმცა სხვადასხვა გარემოებები და ირიბი მტკიცებულებები, როგორცაა მაგალითად განთავისუფლებების ბმა პოლიტიკურ კალენდართან/ხელმძღვანელობის ცვლილებასთან, ასევე პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა განცხადებები და სხვა მსგავსი გარემოებები, ხშირად ტოვებს შთაბეჭდილებას რომ მოხელის განთავისუფლება პოლიტიკური მოტივაციით არის ნაკარნახევი.

საქართველოს კანონმდებლობა საჯარო მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საკითხს საკმაოდ დეტალურად აწესრიგებს. განთავისუფლების საფუძვლების ამომწურავი ჩამონათვალი განსაზღვრულია პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტით - საქართველოს კანონით საჯარო სამსახურის შესახებ.

კანონი საჯარი სამსახური შესახებ იცნობს მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლების ორ კატეგორიას - „**მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლებს**“ და „**მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სხვა საფუძვლებს**“.

სავალდებულო საფუძვლები გულისხმობს ისეთ საფუძვლებს, როდესაც მოხელე ექვემდებარება უპირობო განთავისუფლებას გარკვეული გარემოებების დადგომის/დადასტურების შემთხვევაში. კერძოდ, გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლებს მიეკუთვნება ისეთი ფაქტების დადასტურება როგორცაა, მაგალითად - საქართველოს მოქალაქეობის შეწყვეტა; კანონით დადგენილი წესით მისი შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარება; სასამართლოს მიერ უგზო-უკვლოდ დაკარგულად აღიარება ან გარდაცვლილად გამოცხადება, პირის გარდაცვალება და სხვა.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ განთავისუფლების სავალდებულო საფუძვლების ჩამონათვალი მოცემულია ისეთი საფუძვლებიც, რომელთა დადგომა ზემოთჩამოთვლილთაგან განსხვავებით დამოკიდებულია თავად საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებასა და შეფასებებზე. მაგალითად ასეთია კანონის 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ და „ვ“ ქვეპუნქტებით გათვალისწინებული საფუძვლები - „*მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა*“; „*კანონის 53-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „დ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებული შედეგით ზედიზედ ორჯერ შეფასება*“²⁰.

განსხვავება ის არის, რომ თუ პირველ ნაწილში მითითებული საფუძვლების დადგომა/დადასტურებაში თავად საჯარო დაწესებულებას არანაირი წვლილი არ მიუძღვის და ის მოცემულობად იღებს სხვა ორგანოების მიერ დადასტურებულ ფაქტებს - მოქალაქეობის შეწყვეტაზე აქტი, შეზღუდულ ქმედუნარიანად აღიარებაზე სასამართლოს გადაწყვეტილება, პირის გარდაცვალების შესახებ სამოქალაქო რეგისტრაციის ორგანოს მოწმობა და ა.შ. მეორე კატეგორიის „**სავალდებულო საფუძვლების**“ დადგომა/დადასტურება, ანუ გარკვეული გარემოებების ასეთად შეფასება სწორედ საჯარო დაწესებულების გადაწყვეტილებებზეა დამოკიდებული, მაგალითად - „*მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა, თუ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად სამსახურიდან გათავისუფლება განისაზღვრა*“.

რაც შეეხება განთავისუფლების საფუძვლების მე-2 კატეგორიას - „**მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების სხვა საფუძვლებს**“, მას მიეკუთვნება ისეთი საფუძვლები როგორცაა:

²⁰ იგულისხმება არადამაკმაყოფილებელი შეფასება.

ა) მოხელის პირადი განცხადება; ბ) საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირება; გ) ჯანმრთელობის მდგომარეობა ან/და ხანგრძლივი შრომისუუნარობა; დ) მოხელის თანამდებობაზე დანიშვნის დროს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების დარღვევა; ე) „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნების დარღვევა.

განთავისუფლების აღნიშნულ საფუძვლებს „დისკრეციულ“ საფუძვლებადაც მოიხსენიებენ, ვინაიდან კანონი მათ არ მოიხსენიებს მოხელის გათავისუფლების სავალდებულო საფუძვლებლად და იყენებს ფორმულირებას - „*მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს: . . .*“

საჯარო მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძვლები, რომელიც საჯარო დაწესებულების ინიციატივით მოხელის განთავისუფლებისთვის შეიძლება იქნას გამოყენებული, პრაქტიკული თვალსაზრისით არის სულ სამი:

- საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირება
- მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა
- ზედიზენ ორჯერ არადამაკმაყოფილებელი შეფასება

ამ სამიდან კი როგორც მოხელეთა, ისე კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ სხვა რესპონდენტებს შორის მეტნაკლებად პრობლემურად არის აღქმული ძირითადად პირველი – „*საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირება*“ და მეორე - განთავისუფლება დისციპლინური გადაცდომის საფუძველზე. რაც შეეხება ზედიზედ ორჯერ არადამაკმაყოფილებელ შეფასებას, ჯერ-ჯერობით არ არსებობს ასეთი საფუძვლით განთავისუფლების პრაქტიკა.

დისციპლინური გადაცდომა, როგორც განთავისუფლების საფუძველი - დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული საკითხები საკმაოდ დეტალურად არის მოწესრიგებული კანონით. კანონი ამომწურავად განსაზღვრავს დისციპლინური გადაცდომის სახეებს, ასევე იმ გარემოებებსა და პირობებს, რომელთა არსებობისასაც გადაცდომა ითვლება მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად (მუხლი 85). კანონით ასევე საკმაოდ დეტალურადაა განსაზღვრული დისციპლინური წარმოების მონაწილეთა უფლებები და მოვალეობები და წარმოებასთან დაკავშირებული პროცედურები.

კანონი ასევე ამომწურავად განსაზღვრავს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს და ადგენს თანაზომიერების პრინციპს - *დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომა დისციპლინური გადაცდომის თანაზომიერი უნდა იყოს“.*

კანონშიცაა ჩამოთვლილი ის გარემოებები, რომელიც გათვალისწინებული უნდა იყოს დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომის შეფარდებისას, მაგალითად -

„დისციპლინური გადაცდომა ჩადენილია განზრახ თუ გაუფრთხილებლობით; დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის სიმძიმე; დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგის თავიდან აცილების შესაძლებლობა; დისციპლინური გადაცდომის ჩამდენი პირის მცდელობა, თავიდან აეცილებინა ან შეემცირებინა დისციპლინური გადაცდომის ჩადენით დამდგარი შედეგი;...“

ამავე დროს კანონით ერთმნიშვნელოვნადაა დადგენილი რომ „სამსახურიდან გათავისუფლება შეიძლება მხოლოდ მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენის შემთხვევაში“ (მუხლი 98).

შეიძლება ითქვას, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის განთავისუფლების საფუძვლად გამოყენებისას კანონმდებლობა ფართო ინტერპრეტაციის, მითუმეტეს პოლიტიკური მოტივაციით თვითნებობის შესაძლებლობას არ აძლევს. ამ თვალსაზრისით შეიძლება ითქვას, რომ დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი საკმარისად არის რეგლამენტირებული საქართველოს კანონმდებლობით და რაიმე არსებითი სისუსტეები კანონს ამ ნაწილში არ გააჩნია. კვლევის ფარგლებში შესწავლილი 10 დაწესებულების მაგალითზე შეიძლება ითქვას, რომ დისციპლინური გადაცდომა განთავისუფლების საფუძვლად იშვიათად გამოიყენება.

ამის მიუხედავად სასამართლო პრაქტიკაში გვხვდება ცალკეული შემთხვევები, როდესაც დისციპლინური გადაცდომის საფუძველზე განთავისუფლების ფაქტია გასაჩივრებული. IRC-ის მიერ შესწავლილი მოხელეთა განთავისუფლების 40 საქმიდან, რომელიც სასამართლოში იქნა წარმართული, 15 შემთხვევაში განთავისუფლების საფუძვლად გამოყენებული იყო დისციპლინური გადაცდომა. 15 სარჩელიდან დაკმაყოფილებულია შვიდი (7) სარჩელი, რომელთაგან 4 შემთხვევაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ განთავისუფლება იყო არაპროპორციული სახდელი, ჩადენილ გადაცდომასთან მიმართებით, ხოლო 2 შემთხვევაში კი სასამართლომ მიიჩნია, რომ არამართლობიერი ქმედება/ დისციპლინური გადაცდომა საერთოდ არ იყო ჩადენილი.

რეორგანიზაცია, ლიკვიდაცია ან/და საჯარო დაწესებულებათა შერწყმა (შტატების შემცირება) - როგორც განთავისუფლების საფუძველი - განსხვავებით დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული საკითხების დეტალური რეგლამენტაციისა, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები ნაკლები სიზუსტით არის მოწესრიგებული კანონით. კანონის 108-ე მუხლი, რომელიც **მოხელის სამსახურიდან გათავისუფლების „სხვა საფუძველს“ განსაზღვრავს, ერთ-ერთ ასეთ საფუძვლად ადგენს, შტატების შემცირებას** - საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო. ხოლო ამავე კანონის 110-ე მუხლი დამატებით მიუთითებს მობილობის შესაძლებლობაზე - *„მოხელე შესაძლებელია სამსახურიდან გათავისუფლდეს საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი*

სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით, თუ მოხელის ამ კანონის 52-ე მუხლით გათვალისწინებული მობილობა შეუძლებელია.“

ერთი შეხედვით შტატების შემცირება თავისთავად არ ნიშნავს მოხელის განთავისუფლებას, ვინაიდან აღნიშნული 52 მუხლის თანახმად - *„საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატის შემცირებისას შესაბამისი მოხელე შესაძლებელია მისი თანხმობით გადაყვანილ იქნეს იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით“.*

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მობილობის მექანიზმი დღეისათვის პრაქტიკულად არ მუშაობს. ამის დასტურია მობილობის შემთხვევების უკიდურესად მცირე რაოდენობა. მაშინ როდესაც კანონის ამოქმედების შემდეგ შტატების შემცირების გამო ასეულობით თანამშრომელია განთავისუფლებული, მობილობის მექანიზმით მოხელის გადაყვანის შემთხვევების რაოდენობა ერთეულებს არ აღემატება. დაწესებულება, რომელმაც რეორგანიზაცია ჩაატარა და შტატის შემცირება აქვს სახეზე, როგორც წესი, „ტოლფას თამდებობაზე“ გადაყვანას არ სთავაზობს მოხელეს, ხოლო სხვა დაწესებულებაში გადაყვანა ვერ ხერხდება, ვინაიდან სხვა დაწესებულებები უარს აცხადებენ მობილობით თანამშრომლის მიღებაზე, მიუხედავად იმისა აქვთ თუ არა ვაკანტური პოზიცია. კანონის 52-ე მუხლის მეორე ნაწილის თანახმად, „მოხელის სხვა საჯარო დაწესებულებაში მობილობით გადასვლა შესაძლებელია მხოლოდ ამ საჯარო დაწესებულების თანხმობით“.

შესაბამისად, შტატების შემცირება, როგორც წესი, ნიშნავს მოხელეთა განთავისუფლებას. ამავე დროს რეორგანიზაცია და შესაბამისი შტატების შემცირება წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე „ექვიტანულ“ მექანიზმს, რომელიც ყველაზე ხშირად გამოიყენება ხელოვნურად/ მიზანმიმართულად მოხელეთა განთავისუფლების საფუძვლის შესაქმნელად, რომელიც გარკვეული ლავირებისა და სუბიექტური გადაწყვეტილებების საშუალებას აძლევს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას. ეს „სუბიექტური“ გადაწყვეტილებები შეიძლება განპირობებული იყოს როგორც პარტიულ-პოლიტიკური მოტივებით, ისე სხვა ფაქტორებით. პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია პოლიტიკური მოტივაციის მტკიცება.

რეორგანიზაციის და შესაბამისი შტატების შემცირების გამოყენებას არასასურველ პირთა განთავისუფლების საფუძვლად გარკვეულწილად ხელს უწყობს კანონით იმ კრიტერიუმების დაუდგენლობა თუ ვის უნდა მიენიჭოს უპირატესობა სამსახურში დარჩენის თვალსაზრისით. ასეთი კრიტერიუმები არც კონკრეტული სახით და არც პრინციპების დონეზე კანონით დადგენილი არ არის.

IRC-ის მიერ შესწავლილი მოხელეთა განთავისუფლების 40 საქმიდან, რომელიც სასამართლოში იქნა წარმართული, 21 შემთხვევაში განთავისუფლების საფუძვლად გამოყენებულია შტატების შემცირება. აღნიშნული 21 შემთხვევიდან, სარჩელი

დაკმაყოფილებული იქნა 16-ჯერ (მთლიანად ან ნაწილობრივი დაკმაყოფილება) სხვადასხვა საფუძველით:

- 5 შემთხვევაში არ იყო დასაბუთებული სამსახურში დატოვებულების, განთავისუფლებულთან უპირატესობა;
- 3 შემთხვევაში არ იყო შეფასებული მოხელე/ არ იყო განხილული საკითხი - ხომ არ აკმაყოფილებდა სხვა პოზიციისთვის დადგენილ მოთხოვნებს;
- 3 შემთხვევაში სასამართლომ დაადგინა მოჩვენებითი/თვალთმაქცური რეორგანიზაცია;
- 1 შემთხვევაში სასამართლომ დაადგინა, რომ მოხელე აკმაყოფილებდა ტოლფასი პოზიციისთვის დადგენილ მოთხოვნებს.

4. საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის შესაძლო გამოვლინებები

(მოხელეთა მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიებში და სახელმწიფო შესყიდვები პოლიტიკური კორუფციის ნიშნებით)

ანგარიშის წინა ნაწილებში განხილული იყო საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციის ხელშემწყობი ფაქტორები (ინეიბლერები), ანუ ის ინსტიტუციური და სამართლებრივი ინსტრუმენტები, რომელიც ხელს უწყობს საჯარო სამსახურის დაცვას პოლიტიკური გავლენისაგან.

ანგარიშის წინამდებარე ნაწილში კი მიმოვიხილავთ საჯარო სამსახურის შესაძლო პოლიტიზაციის გამოვლინებებს ცალკეულ სფეროებში, რომელიც მაღალი რისკის სფეროებად არის აღქმული, კერძოდ, ეს შეეხება მოხელეთა ჩართულობას უშუალოდ პარტიულ (ძირითადად საარჩევნო) საქმიანობაში ან/და მათი მონაწილეობით მიღებულ გადაწყვეტილებებს, რომელიც ნაკარნახები შეიძლება იყოს პარტიული ინტერესებით. ეს უკანასკნელი გულისხმობს ძირითადად სახელმწიფო შესყიდვების სფეროს, რომელიც ხშირად „ექვიტიანილი“ პარტიული ინტერესების მომსახურებაში.

ამ მიმართულებით, კვლევის ფარგლებში IRC-ის არ უწარმოებია სახელმწიფო შესყიდვების ან/და საარჩევნოდ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შემთხვევების უშუალო კვლევა, არამედ ვეყრდნობით მეორად წყაროებს, კერძოდ, უკანასკნელი 2-3 წლის განმავლობაში, სხვა ავტორიტეტული საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების ანგარიშებს, რომლებიც სიღრმისეულად სწავლობენ და აკვირდებიან საარჩევნო პროცესებს და პოლიტიკური კორუფციის გამოვლინებებს.

სახელმწიფო შესყიდვები

როგორც ეს აღნიშნული იყო ანგარიშის I ნაწილში, საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის ერთ-ერთ გამოვლინებად და მაღალი რისკის სფეროდ აღიქმება

სახელმწიფო შესყიდვები და ამ პროცესში პროფესიულ საჯარო მოხელეთა ჩართულობით მიღებული გადაწყვეტილებები. ხშირია შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო შესყიდვა აჩენს ეჭვს, რომ ადგილი აქვს მმართველი პარტიისადმი ლოიალური ბიზნესების (შემომწირველების) „დაჯილდოებას“ სახელმწიფო კონტრაქტებით, განსაკუთრებით კი ეს ეხება გამარტივებულ შესყიდვებს.

აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებული ყურადღების ქვეშ მოექცა 2020 წელს, პანდემიის დროს განხორციელებული შესყიდვების კონტექსტში, როდესაც ასეულობით გამარტივებული შესყიდვა განხორციელდა, რომელთა ღირებულება 100 მილიონ ლარს აღემატებოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების საკითხი სცდება საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის თემას და სხვა განზომილებებიც გააჩნია, მაინც საჭიროდ მივიჩნით მსგავსი შემთხვევები განგვიხილა საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის გამოვლინებად, რადგანაც ხშირად სწორედ ასეთად არის აღქმული და ამავე დროს მსგავსი გადაწყვეტილებების მიღება რთულია, ზოგჯერ კი შეუძლებელია პროფესიულ საჯარო მოხელეთა მონაწილეობის გარეშე.

ქართული ავტორიტეტული არასამთავრობო ორგანიზაციების 2020 წლის ანგარიშებში²¹, რომლებიც სისტემატურად ამონიტორინგებენ და აანალიზებენ სახელმწიფო შესყიდვების საკითხს, აღწერილია ათეულობით შემთხვევა ისეთი სახელმწიფო შესყიდვებისა, სადაც კონტრაქტორი კომპანიის მეწილეები ან კომპანიასთან სხვაგვარად დაკავშირებული პირები მმართველი პარტიის დამფინანსებლებად გვევლინებიან. საგულისხმოა, რომ ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო შეკვეთის/კონტრაქტის მიღება დროში საეჭვოდ ემთხვევა მმართველი პარტიისადმი შემოწირულობებს. ასევე ხშირია შემთხვევები, როდესაც შემომწირველ პირებთან დაკავშირებული კომპანიების შერჩევა ხდება გამარტივებული შესყიდვის გზით ან/და ეს კომპანიები ფაქტობრივად კონკურენციის გარეშე მონაწილეობენ ტენდერებში.

ზემოაღნიშნულის საილუსტრაციოდ ქვემოთ განხილულია სახელმწიფო შესყიდვების რამდენიმე შემთხვევა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა (IDFI) და საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს (TI) ანგარიშებიდან.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს მიერ მომზადებულ ანგარიშში²², რომელიც საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში (2020 წლის 21 მარტიდან 22 მაისამდე)

²¹ <https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-periodshi-ganxorcielebuli-saxelmcipo-shesqidvebi-ziritadi-monacemebis>
<https://transparency.ge/ge/post/sakartvelos-erovnuli-antikorupciuli-sistemis-shepaseba-2020>
https://idfi.ge/public/upload/EU/FULL%20-%20the_covid-19_related_state_procurements_GEO.pdf

²² <https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-periodshi-ganxorcielebuli-saxelmcipo-shesqidvebi-ziritadi-monacemebis>

განხორციელებულ სახელმწიფო შესყიდვებს ეხება, ვკითხულობთ, რომ - „საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში სულ 557 მლნ ლარის ჯამური ღირებულების 1,495 ელექტრონული ტენდერი გამოცხადდა და შემდგარი ტენდერების ნახევარზე მეტში მხოლოდ ერთი მიმწოდებელი მონაწილეობდა.“

„საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გამარტივებული შესყიდვის გზით 127.2 მლნ ლარის ჯამური ღირებულების კონტრაქტი გაფორმდა. . . . სხვადასხვა წლებში „ქართული ოცნების“ და სალომე ზურაბიშვილის შემომწირველებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა აღნიშნულ პერიოდში პირდაპირი შესყიდვის გზით ჯამში 45 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების კონტრაქტები მიიღეს, რაც აღნიშნულ პერიოდში პირდაპირი შესყიდვებით დახარჯული თანხის 35%-ია.“²³

TI-ის კვლევაში განხილულია 21 კონკრეტული შესყიდვა, რომელიც სახელისუფლებო პარტიის შემომწირველებსა და მოგებულ კონტრაქტებს შორის კავშირზე მიუთითებს. მათ შორის არის 2 ისეთი შესყიდვა, როდესაც კომპანიებს კონტრაქტი თანხის შეწირვიდან რამდენიმე დღეში გაუფორმეს.

რამდენიმე მაგალითი IDFI-ის ანგარიშებიდან:

შპს ნატურალი 7-ის და კავშირებული პირების საქმე

„შპს ნატურალი 7-მა მმართველ პარტიას 100,000 ლარი 2019 წლის 29 ნოემბერს შესწირა. გასულ წლებში ამ კომპანიის სახელით შემოწირულება არ განხორციელებულა. შპს ნატურალი 7-ს ორი მეწილე ჰყავს, ვაჟა და მერაბ ქუჩუკაშვილები. თავის მხრივ ვაჟა ქუჩუკაშვილს, 2018 წელს, 18,000 ლარი აქვს შეწირული სალომე ზურაბიშვილისთვის, ხოლო მერაბ ქუჩუკაშვილს - 15,000 ლარი. ამასთან მერაბ ქუჩუკაშვილმა 2019 წლის 12 დეკემბერს მმართველ პარტიას ინდივიდუალურად შესწირა 50,000 ლარი.“

შპს ნატურალი 7-თან ერთად, ვაჟა და მერაბ ქუჩუკაშვილები რამდენიმე კომპანიას ფლობენ, რომლებთანაც 2012-2019 წლებში პირდაპირი შესყიდვების გზით ჯამში 1,5 მილიონ ლარზე მეტი აქვთ მიღებული. ხელშეკრულებების ძირითადი ნაწილი გაფორმებულია ერთ შემსყიდველთან - ს.ს. აკურასთან, რომელის 99%-იან წილს სახელმწიფო ფლობს.

ნიშანდობლივია, რომ ამ კომპანიებს სახელმწიფო შესყიდვების პირდაპირი ხელშეკრულებები 2012-2017 წლებში უფორმდებოდათ, მას შემდეგ, არც ერთი კომპანიის სახელზე მსგავსი ხელშეკრულება 2019 წლამდე არ იძებნება. თუმცა, მას

²³ <https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-periodshi-ganxorcielebuli-saxelmcipo-shesqidvebi-ziritadi-monacemebis> - გვ.3

შემდეგ, რაც ქუჩუკაშვილებმა 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის სალომე ზურაბიშვილს თანხები შესწირეს, მათმა ერთ-ერთმა კომპანიამ შპს “ტემპი+”-მა 2019 წლის სექტემბერში 110,000 ლარამდე ღირებულების პირდაპირი ხელშეკრულება მიიღო ს.ს. აკურასგან. რის შემდეგაც, უკვე 2019 წლის ნოემბერსა და დეკემბერში ქუჩუკაშვილებმა ისევ შესწირეს მმართველ პარტიას ჯამში 150,000 ლარი. “

შპს ყვარლის სარდაფის და დაკავშირებული პირების საქმე

შპს ყვარლის სარდაფმა 2019 წლის 6 სექტემბერს ქართულ ოცნებას 100,000 ლარი შესწირა. აღნიშნული კომპანია ალკოჰოლურ სასმელებს აწარმოებს და 2015 წლიდან ნახევარ მილიონზე მეტი ლარის ღირებულების პირდაპირი შესყიდვის ხელშეკრულება აქვს მიღებული. თუმცა 2017 წლის ოქტომბრის შემდეგ, აღნიშნული შემოწირულების განხორციელებამდე შპს ყვარლის სარდაფს პირდაპირი შესყიდვის ხელშეკრულება აღარ მიუღია. 2019 წლის 20 სექტემბერს, თანხის შეწირვიდან 14 დღეში კომპანიამ მიიღო 164,000 ლარის ღირებულების კონტრაქტი. 2019 წლის შემოწირულების განხორციელების შემდეგ ყვარლის სარდაფმა ჯამში 200,000 ლარამდე ღირებულების კონტრაქტი მიიღო. ყველა შემთხვევაში შემსყიდველი ს.ს. აკურა იყო. საინტერესოა, რომ 2007 წლიდან 2015 წლის აპრილის ჩათვლით, შპს ყვარლის სარდაფის მეწილე იყო დავით თოფურიძე, რომელიც პარალელურად, 2014 წლის 26 სექტემბრიდან 25 დეკემბრის ჩათვლით, სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს ბრძანებით, ს.ს. აკურას დირექტორის თანამდებობასაც იკავებდა. თოფურიძე 2013 წლიდან 2014 წლის დეკემბრის ჩათვლით ასევე სოფლის მეურნეობის პროექტების მართვის სააგენტოს დაქვემდებარებაში მყოფი სხვა სახელმწიფო საწარმოს, შპს “გრუზვინპრომის” (ამჟამად პრივატიზებულია) დირექტორის თანამდებობასაც იკავებდა.

ასევე 2019 წელს 100,000 ლარი შესწირა ქართულ ოცნებას შპს ტიფლისმა. ამ კომპანიის დამფუძნებელი და დირექტორიც ზემოთ ნახსენები დავით თოფურიძეა და ეს კომპანიაც ალკოჰოლურ სასმელებს აწარმოებს. შპს ტიფლისს სახელმწიფო შესყიდვების კონტრაქტები არ უფიქსირდება. თოფურიძემ თავის მხრივ 50,000 ლარი შესწირა სალომე ზურაბიშვილს. “

შპს Weekend-ის და დაკავშირებული პირების საქმე

(IDFI - ის 2020 წლის 24 აპრილს გამოქვეყნებული ანგარიში)²⁴

²⁴ [https://idfi.ge/public/upload/EU/FULL%20-%20the covid-19 related state procurements GEO.pdf](https://idfi.ge/public/upload/EU/FULL%20-%20the%20covid-19%20related%20state%20procurements%20GEO.pdf)
[https://idfi.ge/ge/procurement %20related to covid 19](https://idfi.ge/ge/procurement%20related%20to%20covid%2019)

„პირბადეების გარდა სამინისტრომ ამ კომპანიისაგან შეიძინა უკონტაქტო თერმომეტრები, სპეციალური სამედიცინო ტანსაცმელი და ბახილები, რაშიც ჯამში 1 მილიონ 330 ათას დოლარამდე გადაუხადა (6 აპრილის ოფიციალური გაცვლითი კურსით 4 მილიონ 200 ათას ლარამდე). შპს Weekend-ის 100% წილის მფლობელი ბონდო გოლეტიანია. ის მმართველი პარტიის მიერ მხარდაჭერილი საპრეზიდენტო კანდიდატის, სალომე ზურაბიშვილის შემომწირველია. კერძოდ, ბონდო გოლეტიანმა ზურაბიშვილს წინასაარჩევნოდ 25,000 ლარი შესწირა, ხოლო მისმა ბიზნეს პარტნიორმა, ჭიჭიკო გოლეტიანმა კი - 35,000 ლარი. გოლეტიანის კიდევ ერთ ბიზნეს პარტნიორს, შალვა ერისთავს 60,000 აქვს შეწირული სალომე ზურაბიშვილისთვის.²⁵“

შპს “ჯეოფერუმის და დაკავშირებული პირების საქმე

„ერთ-ერთი კომპანია, რომელთანაც აღნიშნული კომბინიზონების შესყიდვის ხელშეკრულება 6 აპრილს გაფორმდა შპს “ჯეოფერუმია”, რომლის საქმიანობის ძირითადი სფერო ლითონის სამშენებლო მასალების რეალიზაციაა. კომპანია 2019 წელს დაარსდა და მას შემდეგ სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობა არ მიუღია. ამ შესყიდვით კი “ჯეოფერუმმა” ნახევარ მილიონ ლარზე მეტი მიიღო და სანაცვლოდ, 10 სამუშაო დღის ვადაში 14,100 ერთეული ბიოლოგიური დაცვის კომბინიზონის მიწოდების ვალდებულება აიღო. კომპანიის დამფუძნებელი ლევან ლურსმანაშვილია. საინტერესოა, რომ ის 100%-იან წილს ფლობს შპს “ჯეოორთოში”, რომელიც სამედიცინო მოწყობილობების იმპორტიორი კომპანიაა და მრავალ ტენდერშიც გაუმარჯვია. სავარაუდოდ, მიზეზი, რის გამოც ლურსმანაშვილმა ამ კომპანიის სახელით ვერ მიიღო ჯანდაცვის სამინისტროს ხელშეკრულება ისაა, რომ შპს “ჯეოორთო” ამჟამად შესყიდვების შავ სიაშია შეყვანილი (ხელშეკრულების დადების უფლების მოპოვების მიზნით არაკეთილსინდისიერი ქმედების ჩადენისათვის).

ლურსმანაშვილს 2016 წელს ქართული ოცნებისთვის 25,000 ლარი აქვს შეწირული, ხოლო 2018 წელს სალომე ზურაბიშვილისთვის - 10,000 ლარი. ლურსმანაშვილი ფლობს 50%-იან წილს შპს “ტანდემშიც”, რომლის დანარჩენ ორ მეწილეს, დავით კაპანაძესა და მამუკა ხელაიას ჯამში 50,000 ლარი აქვთ შეწირული ქართული ოცნებისთვისა და სალომე ზურაბიშვილის საარჩევნო კამპანიისთვის“.

IDFI-ის ანგარიშის თანახმად - „2019 წლის შემომწირველებიდან სულ 15 იყო ისეთი კომპანია, რომელმაც მმართველ პარტიას 100,000 ლარი შესწირა. აქედან 9 კომპანია და მათ მფლობელებთან დაკავშირებული სხვა კომპანიები, აქტიურად მონაწილეობენ სახელმწიფო ტენდერებში, უმეტესად კი პირდაპირი შესყიდვების გზით.“²⁶

²⁵ [https://idfi.ge/ge/procurement %20related to covid 19](https://idfi.ge/ge/procurement%20related%20to%20covid%2019)

²⁶ <https://idfi.ge/ge/idfis-research-political-donations>

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება პარტიული მიზნებისთვის - საჯარო მოხელეთა მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიაში

პარტიულ-პოლიტიკური მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების საკითხმა, რომელიც საქართველოში ჩატარებულ თითქმის ყველა არჩევნებთან მიმართებით პრობლემურად მიიჩნევა, განსაკუთრებული აქტუალობა და სიმწვავე შეიძინა ბოლო ორი - 2018 წლის საპრეზიდენტო და 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების კონტექსტში²⁷.

აღნიშნული საკითხი, როგორც წესი, განხილულია საარჩევნო კანონმდებლობის ჭრილში - როგორც საარჩევნო პროცესის კანონიერების ერთ-ერთი გამოწვევა, თუმცა არჩევნებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება თავისი არსით წარმოადგენს საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის ერთგვარ გამოვლინებას და ინდიკატორს იმისა, რომ არსებული მექანიზმები და პრევენციული ინსტრუმენტები სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს სამსახურის დაცვას პოლიტიზაციისგან.

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ერთიანი, საყოველთაოდ მიღებული დეფინიცია არ არსებობს²⁸. წინამდებარე ანგარიშის მიზნებისთვის გაზიარებულია ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ის გაგება, რომელიც დამკვიდრებულია საერთაშორისო თუ ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების მიერ²⁹.

²⁷ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მასშტაბებზე შეფასებები შეიძლება ხშირად სპეკულაციური და სადავო იყოს - ცალკეულ გამოვლინებებზე უტყუარი მტკიცებულებების მოპოვების სირთულის, ამა თუ იმ ქვეყნის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად კვალიფიკაციისადმი არაერთგვაროვანი მიდგომის, ზუსტი რაოდენობრივი მონაცემების შეგროვების სირთულის თუ სხვა მიზეზების გამო. აღნიშნულის მიუხედავად, სადამკვირვებლო ორგანიზაციები და შესაბამისი სფეროს სპეციალისტები ახერხებენ გარკვეული ტენდენციების გამოვლენასა და დინამიკაზე საუბარს.

²⁸ „ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება 2018 წლის საქართველოს საპრეზიდენტო არჩევნებისთვის“

https://transparency.ge/sites/default/files/administraciuli_resursebis_gamoqeneba_2018_clis_sakartvelos_sa_prezidento_archevnebisvis_1.pdf

²⁹ „საქართველოს კანონმდებლობა ძალიან ვიწროდ განმარტავს ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებას და ხშირ შემთხვევაში ბევრი საკითხი რეგულირების გარეშე რჩება. კერძოდ, ადმინისტრაციულმა ორგანომ შეიძლება განახორციელოს რიგი ქმედებები, რითაც იგი კანონს არ დაარღვევს, თუმცა მის მიერ საზოგადოებისთვის გაწეული კონკრეტული სიკეთეები შეიძლება ისეთი სახით იქნეს მიწოდებული, რომ მას დიდი გავლენა ჰქონდეს ამომრჩევლის ნებაზე. ასეთ შემთხვევებში, როგორც წესი, რთულად გასავლდება ზღვარი სახელმწიფოსა და პარტიას შორის, რასაც ეუთოს 1990 წლის კოპენჰაგენის კონფერენციის დოკუმენტი ითხოვს. აქედან გამომდინარე, როდესაც ჩვენ ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული რესურსების საარჩევნო მიზნით გამოყენებაზე, მხედველობაში გვაქვს არამხოლოდ უშუალოდ ქართული კანონმდებლობის დარღვევა, არამედ

ავტორიტეტული საერთაშორისო თუ ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების ანგარიშები, რომელიც საქართველოში ჩატარებულ 2018 წლის საპრეზიდენტო და 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების /მონიტორინგის შედეგებს ასახავს, მიუთითებს ადმინისტრაციული რესურსის მასშტაბური გამოყენების შემთხვევებზე.

აღნიშნულ ანგარიშებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად მოხსენიებული ყველა შემთხვევა პროფესიულ საჯარო მოხელეებს არ უკავშირდებათ. ამ პროცესში მონაწილე პირების მნიშვნელოვანი ნაწილი ფორმალურად არ ჯდება პროფესიული საჯარო მოხელის კატეგორიაში, თუმცა საერთო ჯამში საუბარია საჯარო ფინანსების პარტიულ-საარჩევნო მიზნებით გამოყენებაზე და საარჩევნო კამპანიაში იმ პირების ჩართულობაზე, რომლებიც სახელმწიფო/ ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ფინანსდებიან, მიუხედავად იმისა, რომ მხოლოდ მათი ნაწილი ატარებს პროფესიული მოხელის სტატუსს³⁰.

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის საერთაშორისო საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიშში, რომელიც 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნებს ეხება, განხილულია ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების, მათ შორის საარჩევნო კამპანიაში საჯარო მოხელეთა მონაწილეობის შემთხვევები. ანგარიშში ვკითხულობთ, რომ *“წინასაარჩევნო კამპანიის მანძილზე ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადოდ გამოყენების შემთხვევებს ჰქონდა ადგილი, . . . ამ შემთხვევებმა მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის ზღვარი ბუნდოვანი გახდა.”*

ანგარიშში ასევე ნათქვამია რომ *“ადმინისტრაციული რესურსების არასათანადოდ გამოყენების აღკვეთის მიზნით ხელისუფლებამ რამდენიმე ინსტრუქცია გამოსცა და ამგვარი აქტივობების აკრძალვასთან დაკავშირებით დაინტერესებული მხარეებისთვის ტრენინგები გამართა. თუმცა ამ ძალისხმევას აღსრულება აკლდა და ის ფორმალურობით ხასიათდებოდა. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული რესურსების ბოროტად გამოყენებაზე ხელისუფლების მხრიდან სწრაფი რეაგირების ვალდებულება კანონმდებლობაში გათვალისწინებული არ არის.”*³¹

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიის წარმომადგენლებმა მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების მიერ კონკრეტული სახელმწიფო უწყებების ვებგვერდების

კოპენჰაგენის დოკუმენტის სულისკვეთებისა და საყოველთაოდ აღიარებული საარჩევნო პრინციპების წინააღმდეგ მიმართული ქმედებებიც.

³⁰ მაგალითად მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი ტერიტორიულ ერთეულში და იქ დასაქმებული სხვა პირები 2020 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ, ფორმალურად აღარ ითვლებიან პროფესიულ საჯარო მოხელეებად.

³¹ <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/414827.pdf> - გვ.20-21

წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოებისთვის გამოყენების და საჯარო მოხელეების მიერ სამუშაო საათებში წინასაარჩევნო კამპანიაში მონაწილეობის ფაქტები დააფიქსირეს.³²

ანგარიში ხაზს უსვამს, რომ - „ტურებს შორის პერიოდში ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება გაიზარდა. ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის არჩევნებზე სადამკვირვებლო მისიამ მაღალი რანგის საჯარო ოფიციალური პირების მიერ კონკრეტული სახელმწიფო ორგანოების ოფიციალური ვებგვერდების წინასაარჩევნო კამპანიის წარმოების მიზნით გამოყენების შემდგომი ფაქტები დააფიქსირა; ხელისუფლებას არცერთ ამ საქმეზე რეაგირება არ მოუხდენია. ზოგიერთ ამ ფაქტს ადგილი არარეგულირებულ პერიოდში, მეორე ტურის თარიღის ოფიციალურად გამოცხადებამდე, ჰქონდა. მართალია ეს კანონით არ იკრძალება, თუმცა „ქართული ოცნების“ მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის წინასაარჩევნო კამპანია კვლავ სარგებლობდა მმართველი პარტიის მაღალი რანგის მრავალი ოფიციალური პირებისა და სახელმწიფო მოხელეების მხარდაჭერით და ჩართულობით.“³³

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED) 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიში ასევე ხაზს უსვამს, რომ - „ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება წინასაარჩევნო პერიოდში ფართომასშტაბიან ხასიათს ატარებდა და განსაკუთრებით გააქტიურდა მეორე ტურის წინასაარჩევნო პერიოდში. პირველი და მეორე ტურის წინასაარჩევნო პერიოდებში „სამართლიანმა არჩევნებმა“ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების 35 შემთხვევა დააფიქსირა.“³⁴

ანგარიშში აღნიშნულია, რომ „ტენდენციას წარმოადგენდა საჯარო მოხელეების მობილიზება მმართველი პარტიის მიერ მხარდაჭერილი დამოუკიდებელი კანდიდატის სალომე ზურაბიშვილის კამპანიურ ღონისძიებებზე. ასევე, ცალკეულ შემთხვევებში, შესამჩნევი იყო ადმინისტრაციული ორგანოების საკომუნიკაციო საშუალებების მმართველი პარტიის მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის, სალომე ზურაბიშვილის სასარგებლოდ გამოყენება.“

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს მიერ მომზადებულ ანგარიშში - „ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პრეზიდენტის 2018 წლის არჩევნებისთვის“ ასევე აღწერილია არაერთი შემთხვევა, რომელიც ინსტიტუციური ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებას ეხება. კერძოდ ანგარიშში ნათქვამია, რომ „... განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო ორგანიზაციებში დასაქმებულთა წინასაარჩევნო შეხვედრებზე მობილიზება და მათთვის მხარდაჭერის სიების შეგროვების იძულება ასევე, უკანონო აგიტაციისა და საკომუნიკაციო საშუალებების საარჩევნო მიზნებით გამოყენების რამდენიმე შემთხვევა. ამ არჩევნებზეც საარჩევნო კომისიები

³² <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/414827.pdf> - გვ.21-22

³³ <https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/414827.pdf> - გვ.52

³⁴ <https://isfed.ge/geo/news/2018-tslis-saprezidento-archevnebis-saboloo-angarishi> - გვ.27

სოციალური ქსელების პირადი გვერდებით აშკარა აგიტაციის შემთხვევებს კვლავ არ აღიარებდნენ საარჩევნო აგიტაციად, რაც პრობლემად რჩება.“³⁵

ანგარიშში საუბარია მოხელეთა აგიტაციაში ჩაბმის ორ განსხვავებულ სახეზე -, . . . ერთ შემთხვევებში სახეზე იყო საბიუჯეტო ორგანიზაციაში დასაქმებულთა მობილიზება წინასაარჩევნო შეხვედრებზე, ხოლო სხვა შემთხვევებში - მათთვის დავალების გაცემა, შეეგროვებინათ მხარდამჭერთა სიები.“

ანგარიში აქცენტს აკეთებს საქართველოს რეგიონებში წინასაარჩევნო შეხვედრებზე საბიუჯეტო ორგანიზაციაში დასაქმებულ პირთა მობილიზებაზე „ . . . „ქართული ოცნების“ მიერ მხარდაჭერილი კანდიდატის, სალომე ზურაბიშვილის წინასაარჩევნო შეხვედრებს საქართველოს რეგიონებში ტრადიციულად მრავლად ესწრება საბიუჯეტო ორგანიზაციაში დასაქმებული პირები, მათ შორის საჯარო მოხელეები.“³⁶

ისევე როგორც სხვა სადამკვირვებლო ორგანიზაციების შემთხვევაში, საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს ანგარიშშიც ყურადღება გამახვილებულია სოციალური ქსელ „ფეისბუქის“ მეშვეობით აგიტაციაზე, რომელსაც საჯარო მოხელეები ეწეოდნენ - „საანგარიშო პერიოდში საჯარო მოხელეები განსაკუთრებით აქტიურ აგიტაციას ეწეოდნენ სოციალური ქსელ „ფეისბუქის“ მეშვეობით. სალომე ზურაბიშვილის სასარგებლოდ „ფეისბუქზე“ სააგიტაციო მასალის გაზიარებას ადგილი ჰქონდა ზუგდიდის, ბათუმის, გორის, ქუთაისის, წყალტუბოს მუნიციპალიტეტის საჯარო მოხელეების მხრიდან, თუმცა საარჩევნო კომისიებმა არცერთი ჩვენი საჩივარი არ დააკმაყოფილა, რადგან „ფეისბუქით“ გაწეულ აგიტაციასთან დაკავშირებით, ცენტრალური საარჩევნო კომისია კვლავ გასული წლების პრაქტიკას მისდევს და „ფეისბუქის“ პირადი ანგარიშიდან გაწეულ აგიტაციას არ მიიჩნევს თავისი რეგულირების სფეროდ“.

ანგარიში ასევე შეეხება აგიტაციისთვის საბიუჯეტო უწყებების საკომუნიკაციო საშუალებების გამოყენებას და აღწერს აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის „ფეისბუქ“ გვერდის გამოყენების შემთხვევას - „ . . . უწყების ოფიციალურ „ფეისბუქ“ გვერდზე 2018 წლის 21 ნოემბერს განთავსდა პრეზიდენტობის კანდიდატ სალომე ზურაბიშვილის წინასაარჩევნო კამპანიის შემცველი მასალა, სადაც მთავრობა „დევნილ თანამემამულეებს“ სალომე ზურაბიშვილის მხარდაჭერისკენ და „ნაციონალური მოძრაობის“ წინააღმდეგ ხმის მიცემისკენ მოუწოდებდა. გარდა ამისა, იგივე შინაარსის მასალა მოქალაქეებმა მთავრობის ოფიციალური იმეილის მეშვეობითაც მიიღეს.“³⁷

³⁵https://transparency.ge/sites/default/files/administraciuli_resursebis_gamoqeneba_2018_clis_sakartvelos_s_aprezidento_archevnebisvis_1.pdf - გვ.24

³⁶https://transparency.ge/sites/default/files/administraciuli_resursebis_gamoqeneba_2018_clis_sakartvelos_s_aprezidento_archevnebisvis_1.pdf - გვ.24

³⁷https://transparency.ge/sites/default/files/administraciuli_resursebis_gamoqeneba_2018_clis_sakartvelos_s_aprezidento_archevnebisvis_1.pdf - გვ.27

ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მსგავსი გამოწვევები იკითხება იგივე სამი ორგანიზაციის ანგარიშებში, რომლებიც 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებთან დაკავშირებით იქნა მომზადებული.

ეუთოს დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და ადამიანის უფლებების ოფისის შეზღუდული საარჩევნო სადამკვირვებლო მისიის საბოლოო ანგარიშში, რომელიც 2020 წლის 31 ოქტომბრის საპარლამენტო არჩევნებს შეეხება, კვლავ აღნიშნულია, რომ - „მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის ზღვარი ხშირად ბუნდოვანი იყო, რაც ეუთოს წინაშე აღებულ ვალდებულებებს და საერთაშორისო დონეზე არსებულ კარგ პრაქტიკას ეწინააღმდეგება.“³⁸

სამართლიანი არჩევნებისა და დემოკრატიის საერთაშორისო საზოგადოების (ISFED) საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის 31 ოქტომბრის არჩევნების მონიტორინგის საბოლოო ანგარიშში ასევე კვლავ საუბარია საარჩევნო კამპანიაში საჯარო სამსახურის და მოხელეთა მრავალმხრივ მონაწილეობაზე - „სამწუხაროდ, წინასაარჩევნო პერიოდის მახასიათებლად, კვლავ რჩება ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება მმართველი ძალის მიერ.“³⁹

„ორგანიზაციის მიერ გამოვლენილი ფაქტები მიუთითებს, რომ მერის წარმომადგენლები ადმინისტრაციულ ერთეულებში, ხშირად, არ იყვნენ პოლიტიკურად ნეიტრალური სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას და მმართველი პარტიის აგიტატორისა და წარმომადგენლის ფუნქციას ითავსებდნენ.“ „აღსანიშნავია, მუნიციპალიტეტების ოფიციალური ფეისბუქ-გვერდების გამოყენების ტენდენცია მმართველი ძალისა და მისი კანდიდატების სასარგებლოდ“.⁴⁰

ანგარიშში საუბარია „წაშლილ ზღვარზე“ მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის - ახალი კორონავირუსის გავრცელების პრევენციის მიზნით, ქვეყანაში შემოღებულმა შეზღუდვებმა და შექმნილმა ეკონომიკურმა კრიზისმა სოციალური დახმარების გაზრდის მწვავე საჭიროება წარმოშვა. მოსახლეობის მოწყვლადი ნაწილისთვის განკუთვნილი დახმარება, ხშირად, გაიცემოდა „ქართულ ოცნებასთან“ აფილირებული პირების მიერ. ამ პროცესში, ზოგ შემთხვევაში, წაშლილი იყო ზღვარი მმართველ პარტიასა და სახელმწიფოს შორის, რაც ამომრჩევლის მოსყიდვისა და ადმინისტრაციული რესურსის პარტიული მიზნით გამოყენების ნიშნებს შეიცავდა.“⁴¹

ანგარიში ხაზს უსვამს რომ - „ადგილობრივი თვითმმართველობის საჯარო მოხელეები, მერის წარმომადგენლები, ასევე, მუნიციპალიტეტის ა(ა)იპებისა და საჯარო სკოლა/ბაღების თანამშრომლები, სამუშაო საათების დროს, ხშირად, ესწრებოდნენ „ქართული ოცნების“ პარტიულ შეხვედრებსა და კანდიდატთა წარდგენას. მსგავსი

³⁸ <https://www.isfed.ge/geo/angarishebi/2020-tslis-saparlamanto-archevnebis-saboloo-angarishi> - გვ.5

³⁹ <https://www.isfed.ge/geo/angarishebi/2020-tslis-saparlamanto-archevnebis-saboloo-angarishi> - გვ.33

⁴⁰ <https://www.isfed.ge/geo/angarishebi/2020-tslis-saparlamanto-archevnebis-saboloo-angarishi> - გვ. 33

⁴¹ <https://www.isfed.ge/geo/angarishebi/2020-tslis-saparlamanto-archevnebis-saboloo-angarishi> - გვ.28

შემთხვევები, პრაქტიკულად, მთელი ქვეყნის მასშტაბით ხდებოდა. მართალია, ზემოხსენებულ პირთა წინასაარჩევნო აგიტაციაში ჩართვის აკრძალვა პირველ სექტემბრიდან ამოქმედდა, თუმცა, მათი მონაწილეობა კამპანიური ხასიათის ღონისძიებებში, ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების ნიშნებს შეიცავდა.“

საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს მიერ მომზადებულ ანგარიშში - „ადმინისტრაციული რესურსების გამოყენება საქართველოს პარლამენტის 2020 წლის არჩევნებისთვის“, - საუბარია არჩევნების წინა პერიოდში სავარაუდოდ პოლიტიკური მოტივაციით განთავისუფლების შემთხვევებზე სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებში (ნინოწმინდა, ყვარელი, მცხეთა), სადაც მუნიციპალიტეტის მერიის ან/და ა(ა)იპ-ების თანამშრომლები იქნენ განთავისუფლებულები.

ამ მხრივ განსაკუთრებით საყურადღებოა ნინოწმინდის მუნიციპალიტეტის შემთხვევა, სადაც 1 ივლისიდან 4 სექტემბერის ჩათვლით მერიისა და სხვადასხვა ა(ა)იპ-ის 22-მა თანამშრომელმა დატოვა სამსახური (გვ. 17-18). აღნიშნული 22 თანამშრომლიდან 14 იყო მერის წარმომადგენელი ტერიტორიულ ერთეულში, რომელთაც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ვადა გაუვიდათ, და აღარ მოხდა ხელშეკრულების გაგრძელება, რაც მერის კანონიერ უფლებამოსილებად არის მიჩნეული. ეს შემთხვევა საყურადღებოა სწორედ 2020 წლის თებერვალში, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში განხორციელებული ცვლილებების კონტექსტში, რომლითაც შეიცვალა ტერიტორიულ ერთეულში მერის წარმომადგენლის სტატუსი და ის გახდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დანიშნული პირი. ამ ცვლილებებთან დაკავშირებით თავიდანვე გამოითქვა ეჭვი, რომ მისი მიზანი 2020 არჩევნების წინ მუნიციპალიტეტების მერებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის მობილიზებაში „მეტი მოქნილობის“ მინიჭება იყო.

ანგარიშში ნათქვამია, რომ - „საანგარიშო პერიოდში ორგანიზაციამ სულ 50 - მდე შემთხვევა დააფიქსირა, როდესაც საბიუჯეტო ორგანიზაციის თანამშრომლები წინასაარჩევნო შეხვედრებში მონაწილეობდნენ მმართველი პარტიის სასარგებლოდ“. ⁴²

ანგარიშში ორგანიზაცია დადებითად აფასებს 2020 წლის 2 ივლისს საარჩევნო კოდექსში შეტანილი ცვლილებებს, რომლითაც საჯარო მოხელეების მსგავსად, სამუშაო საათებში წინასაარჩევნო აგიტაცია აკრძალა სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების თანამშრომლებს, მათ შორის საჯარო სკოლების პედაგოგებს. თუმცა აღნიშნულია, რომ მიუხედავად საჯარო მოხელეების განსაკუთრებული აქტიურობისა სოციალურ ქსელ „ფეისბუქის“ მეშვეობით აგიტაციის გაწევის თვალსაზრისით - „ცენტრალურ საარჩევნო კომისიას წლებია მცდარი პრაქტიკა აქვს ჩამოყალიბებული, რადგან წინასაარჩევნო პერიოდში „ფეისბუქის“ პირადი

⁴² <https://transparency.ge/ge/post/administraciuli-resursebis-gamoqeneba-sakartvelos-parlamentis-2020-clis-archevnebisvis-sabolo> - გვ.35

ანგარიშიდან გაწეულ აგიტაციის ფაქტების შესწავლას არ მიიჩნევს საკუთარი რეგულირების სფეროდ. ეს პრაქტიკა ცესკოს ამ არჩევნებზეც არ შეუცვლია“⁴³

საარჩევნო-პოლიტიკური მიზნებისთვის საჯარო მოხელეთა გამოყენების თვალსაზრისით ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშებში ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესახებ შეფასებები უფრო გამკაცრებულია 2018 და 2020 წლის არჩევნებთან მიმართებით, ვიდრე ეს იყო 2013 – 2016 წლებში ჩატარებული რამდენიმე არჩევნების მიმართ. ანუ იმ პერიოდისთვის, რაც საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი შევიდა ძალაში, საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მდგომარეობა გაუარესებულია.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ მაღალი პოლიტიკური მოტივაციის პირობებში, დეპოლიტიზაციის ხელშემწყობი არსებული სამართლებრივი მექანიზმები არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ წინააღმდეგობა გაუწიოს ასეთ პოლიტიკურ ნებას. დაინტერესებული მხარეების უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ შესაძლოა არსებობდეს საჯარო სამსახურის სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესების შესაძლებლობა, რაც გარკვეულ პოზიტიურ გავლენას მოახდენს საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციაზე, თუმცა გამოსავლის ძიება მხოლოდ საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ცვლილებების გზით შედეგის მომტანი არ იქნება.

5. ძირითადი მიგნებები

5.1. საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის/პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის გაგება

საერთაშორისო პრაქტიკაში/ლიტერატურაში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი განიხილება საჯარო სამსახურის (ადმინისტრაციის), არჩეული პოლიტიკოსებისადმი დამოკიდებულების კონტექსტში - თუ რამდენად ნეიტრალურად/თანაბრად ემსახურება ის არჩეულ პოლიტიკოსებს, რამდენად ითვალისწინებს მათ პრიორიტეტებს, ხომ არ არის რეზისტენტული და თვითმომსახურე (self-serving) ბიუროკრატია.

ამდენად, საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია მხოლოდ ნეგატიური მნიშვნელობით არ გამოიყენება, როგორც ეს საქართველოს შემთხვევაში გვხვდება. პოლიტიზაცია შეიძლება აღწერდეს საჯარო სამსახურზე პოლიტიკური ხელმძღვანელობის გავლენის გარკვეულ დონეს, მისი ეფექტური კონტროლისა და პოლიტიკური პრიორიტეტებისადმი მგრძობიარობის (responsiveness) მისაღწევად. ანუ შეიძლება ის გარკვეული პოზიტიური მნიშვნელობით იყოს გამოყენებული.

⁴³ <https://transparency.ge/ge/post/administraciuli-resursebis-gamoqeneba-sakartvelos-parlamentis-2020-clis-archevnebisvis-sabolo> გვ.35-36

საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი საჯარო მოსამსახურეთა შესაძლო რეზისტენტულობის, ბიუროკრატის „თვითმომსახურების“ თუ „რესფონსივნის“ პრობლემის კონტექსტში თითქმის არ განიხილება. არცერთ რესპონდენტს, თავად არ წამოუწვია ბიუროკრატის „თვითმომსახურების“ თუ პოლიტიკური „რესფონსივნის“ საკითხი, როგორც თანამედროვე ქართული საჯარო სამსახურის პრობლემატიკა. საქართველოში „საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციას“ ყოველთვის ნეგატიური მნიშვნელობით იყენებენ და ის არ განიხილება ორ შეპირისპირებულ ღირებულებას/ინტერესს შორის სწორი ბალანსის დამყარების კონტექსტში.

საქართველოში „საჯარო სამსახურის პოლიტიზაცია“ ძირითადად ორი მნიშვნელობით გამოიყენება:

1. თავად მოხელეთა მიმართ „პოლიტიზებული“ დამოკიდებულება, მათ მიმართ პარტიულ/პოლიტიკური გავლენით მიღებული გადაწყვეტილებები, რაც სამსახურში მიღებას, კარიერულ განვითარებას, სამსახურიდან განთავისუფლებას და სხვა მსგავს საკითხებს უკავშირდება;
2. საჯარო სამსახურისა და უკვე მოქმედ მოხელეთა გამოყენება პარტიულ-პოლიტიკური ამოცანების მხარდასაჭერად, რომელიც თავის მხრივ რამდენიმე ჯგუფად შეიძლება დაიყოს: პოლიტიკურად ლოიალური ბიზნესების მხარდაჭერა სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში; პოლიტიკური მხარდამჭერებისთვის ხელშეწყობა სხვადასხვა სახელმწიფო პროგრამებში უპირატესობის მინიჭებით; საჯარო სამსახურის/მოქმედ მოხელეთა გამოყენება „სადამსჯელო“ მიზნებისთვის; საჯარო მოხელეთა მონაწილეობა/ ჩართულობა უშუალოდ საარჩევნო პროცესში (ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება).

პოლიტიზაციის თვალსაზრისით ყველაზე მაღალი რისკის სფეროებად მიიჩნევა/აღიქმება:

- საჯარო სამსახურში მიღება, დაწინაურება, განთავისუფლება;
- საჯარო მოხელის ჩართულობა საარჩევნო პროცესში - ადმინისტრაციული რესურსი;
- სახელმწიფო შესყიდვები - გამარტივებული შესყიდვების გზით პარტის შემომწირველების „დაჯილდოვება“.

5.2. საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობი მექანიზმები (legal/institutional enablers)

საერთაშორისო პრაქტიკაში საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხელშემწყობ მექანიზმებად განიხილება:

- საჯარო სამსახურის ფარგლების დადგენა და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პოზიციების ნათლად გამიჯვნა;

- საკადრო საკითხებში პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მონაწილეობის შეზღუდვა და მკაცრი რეგლამენტაცია;
- სამსახურში მიღება გამჭვირვალე და სამართლიანი კონკურსით;
- სამსახურში დაწინაურებისა და წახალისების გამჭვირვალე სისტემა, დეტალური რეგლამენტაცია და გადაწყვეტილების მიმღებთა დისკრეციის შეზღუდვა;
- დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხის ზუსტი/დეტალური რეგლამენტაცია და პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მონაწილეობის შეზღუდვა;
- სამსახურიდან განთავისუფლების საფუძვლებისა და პროცედურების დეტალური რეგლამენტაცია და გადაწყვეტილების მიმღებთა დისკრეციის შეზღუდვა;
- საჯარო მოხელეთა პარტიულ-პოლიტიკური საქმიანობის შეზღუდვა/ მკაცრი რეგლამენტაცია;
- საჯარო მოხელეთა მუდმივი/ უვადო დანიშვნა, დამსახურებაზე დაფუძნებული პროფესიული განვითარების და ანაზღაურების სისტემა;
- დამოუკიდებლობის ხელშემწყობი სხვა მექანიზმები.

5.3. საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონში შეტანილი „საეჭვო“ ცვლილებები

2020 წლის თებერვალში, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილი იქნა ცვლილება, რომელმაც (მუხლი 78) გააფართოვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასანიშნ პირთა წრე, კერძოდ ასეთად მიიჩნია მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი და მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებული სხვა პირები⁴⁴. კანონის თანახმად პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში, **როგორც წესი, უკონკურსოდ მიიღება**. ხოლო მასთან ხელშეკრულების შეწყვეტა, გარდა ვადის გასვლისა, ასევე შესაძლებელია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის/მუნიციპალიტეტის მერის ინიციატივით;

ნიშანდობლივია, რომ საკანონმდებლო ცვლილება ეხებათ მერის წარმომადგენელსა და მუნიციპალიტეტში შემავალ ადმინისტრაციულ ერთეულში დასაქმებულ სხვა პირებს, ანუ სწორედ იმათ ვინც, როგორც წესი, მიჩნეულია მნიშვნელოვან „ადმინისტრაციულ რესურსად“, მანკიერი საარჩევნო პრაქტიკის პირობებში. კანონპროექტების ავტორები განმარტებით ბარათში პირდაპირ მიუთითებდნენ, რომ ცვლილების მიზანს წარმოადგენდა მერისთვის შესაძლებლობის მიცემა თანამდებობაზე დანიშნოს პირები ვისთანაც გააჩნია „**პოლიტიკური ხედვების თანხვედრა**“.

აღნიშნულმა ცვლილებამ დაინტერესებულ მხარეთა შორის გააჩინა ეჭვი, რომ მის მიზანს წარმოადგენდა 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების წინ მუნიციპალიტეტების მერებისთვის უფრო მეტ „ადმინისტრაციულ რესურსზე“ ხელმისაწვდომობის მიცემა და მეტი თავისუფლება საარჩევნო მიზნებიდან გამომდინარე მოქმედებებში. ამ შეფასებას დამატებით ამყარებდა ის გარემოებაც, რომ ავტორიტეტული სადამკვირვებლო

⁴⁴ გარდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტისა.

ორგანიზაციების თანახმად, 2018 წლის საპრეზიდენტო არჩევნების პროცესში, ერთ-ერთ უმთავრეს პრობლემას (დარღვევას) წარმოადგენდა ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსის, განსაკუთრებით კი რეგიონებში მერის წარმომადგენელთა გამოყენება.

ძირითად დაინტერესებულ მხარეთა აზრით, განხილული საკანონმდებლო ცვლილება პრობლემურია არა იმ თვალსაზრისით, რომ თავისთავად მან გააუარესა მდგომარეობა და საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის ხარისხი არსებითად გაზარდა, არამედ პრობლემურია იმდენად რამდენადაც ის აჩვენებს ტენდენციას - *„როდესაც პარტიულ-პოლიტიკური საქმიანობა დადგა, მარტივად მოიძებნა არგუმენტები გარკვეული კატეგორიის პროფესიული საჯარო მოხელეებისთვის სტატუსის შესაცვლელად, მეტად „კონტროლირებად“ მდგომარეობაში გადასაყვანად და ეს ყველაფერი მართვის ეფექტურობის მიზნებით იქნა ახსნილი/ დასაბუთებული.“*

5.4. საჯარო სამსახურში მიღება - ღია კონკურსის რეგულირება

კონკურსის მიუკერძოებლად ჩასატარებლად და პარტიულ-პოლიტიკური ჩარევებისგან დამცავ ძირითად მექანიზმად საერთაშორისო პრაქტიკაში, ისევე როგორც OECD/SIGMA მიერ შემუშავებული მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მიხედვით, განიხილება:

- საკონკურსო კომისიების დაკომპლექტების ისეთი წესი, როდესაც პოლიტიკური თანამდებობის პირები უშუალოდ არ მონაწილეობენ პროფესიული საჯარო მოხელის შესარჩევ საკონკურსო კომისიაში, უშუალოდ არ ნიშნავენ კომისიის წევრებს, ან როგორც მინიმუმ არსებობს საკონკურსო კომისიის წევრთა მიმართ წაყენებული ისეთი მოთხოვნები, რომელიც ზღუდავს პოლიტიკოსთა თავისუფლებას ამ ნაწილში;
- კონკურსის დროს კანდიდატთა გამოცდა/შეფასება როგორც ზეპირი, ისე წერილობითი დავალებებით და შეფასებების ობიექტურობისთვის ისეთი მექანიზმების გამოყენება როგორცაა წერიითი დავალებების შემოწმებისას ანონიმურობის დაცვა (შემფასებელმა არ იცის ვის ნამუშევარს ამოწმებს); ხოლო ზეპირი დავალების ინტერვიუს მიხედვით შეფასებისას უნდა გამოიყენებოდეს სტრუქტურულიზებული ინტერვიუ;
- საკონკურსო კომისიების გადაწყვეტილებათა დასაბუთებულობა;
- საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებათა გასაჩივრების შესაძლებლობა როგორც სასამართლოში, ისე ადმინისტრაციული წესით, ისეთ ორგანოში, რომელიც განცალკევებულია და არ ექვემდებარება კონკურსთან დაკავშირებით პირველადი გადაწყვეტილების გამომცემ ორგანოს.

საკონკურსო კომისია - საკონკურსო კომისიების შემადგენლობაში არ შედიან პოლიტიკური თანამდებობის პირები, თუმცა ისინი ნიშნავენ კომისიის თავმჯდომარეს, რომელიც შემდეგ თვითონ არჩევს კომისიის სხვა წევრებს. კანონმდებლობა განსაზღვრავს კრიტერიუმებს და ჩარჩოებში აქცევს როგორც მინისტრს, ისე მის მიერ შერჩეული კომისიის თავმჯდომარეს - მინისტრს არ შეუძლია ნებისმიერი პირი დანიშნოს კომისიის თავმჯდომარედ.

ამ სფეროში მომუშავე ექსპერტთა და კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ დაინტერესებულ მხარეთა შორის დომინირებს აზრი, რომ - „მინისტრი მაინც სრულად აკონტროლებს კომისიას“ და როდესაც დაწესებულების ხელმძღვანელ პოლიტიკური თანამდებობის პირს საკონკურსო კომისიის საქმიანობაში ჩარევის სურვილი/საჭიროება აქვს, ის უპრობლემოდ ერევა და იღებს სასურველ შედეგს, რომელიც შეიძლება განპირობებული იყოს როგორც პარტიულ-პოლიტიკური ამოცანებით, ისე ნეპოტიზმით ან სხვაგვარი მოტივაციით.

საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონი და მისგან გამომდინარე აქტები ითვალისწინებს გარკვეულ წესებს, რომელთა მიზანია საკონკურსო კომისიების პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის, ობიექტურობისა და ეფექტიანობის ხელშეწყობა, მათ შორის:

- საკონკურსო კომისიებში პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მონაწილეობის აკრძალვა;
- საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილება განახორციელოს კონკურსების მონიტორინგი და საკონკურსო კომისიის სხდომებს/კანდიდატებთან გასაუბრებას დაასწროს მისი წარმომადგენელი;
- პროფესიული კავშირის წარმომადგენლის ან სფეროს დამოუკიდებელი ექსპერტის მონაწილეობა კომისიის შემადგენლობაში.

თუმცა სფეროში მომუშავე სპეციალისტების/ექსპერტების და კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ დაინტერესებულ მხარეთა შორის დომინირებს აზრი, რომ ზემოაღნიშნული წესების ერთობლიობა, არსებული კონტექსტისა და ადმინისტრაციული კულტურის პირობებში არასაკმარისია და ვერ უზრუნველყოფს დასახული ამოცანების შესრულებას, კერძოდ:

- თანამდებობის პირთა წრე საიდანაც მინისტრმა უნდა შეარჩიოს კომისიის თავმჯდომარე, მაინც მინისტრზე დამოკიდებულად მიიჩნევა თავს და საჯარო სამსახურში ჯერ კიდევ ფესვგადგმული ტრადიციის შესაბამისად, როგორც წესი, იმდენად ლოიალურია ხელმძღვანელისადმი რომ „მინისტრთან კანონის ენით საუბარი“ ან/და „მინისტრისთვის უარის თქმა“ არ შეუძლია;
- საკონკურსო კომისიაში პროფესიული კავშირის წევრის თუ სფეროს სპეციალისტის მონაწილეობის სავალდებულოობა არსებით/ქმედით გავლენას ვერ ახდენს პროცესზე. კომისიის თავმჯდომარეს შესაძლებლობა აქვს თავისი

შეხედულებისამებრ მოიძიოს ნაცნობი - სამინისტროს ხელმძღვანელობისადმი ლოიალური სპეციალისტი და ეს ერთიდაიგივე პირი ჰყავდეს თითქმის ყველა საკონკურსო კომისიის წევრად. იმის გათვალისწინებით, რომ ასეთი კომისიის წევრის ანაზღაურება სავალდებულო არ არის (და ხშირად არც აძლევს ანაზღაურებას), მოწვეული სპეციალისტები ყოველთვის არც მონაწილეობენ კომისიის სხდომებში ან/და მათი მონაწილეობა ფორმალურია და უპირობოდ იზიარებენ კომისიის თავმჯდომარის პოზიციას;

- რაც შეეხება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ მონიტორინგის განხორციელებას - მისი ადამიანური რესურსები არასაკმარისია იმისათვის, რომ მონიტორინგს ჰქონდეს სისტემური ხასიათი და მაღალი დაფარვა. ამავე დროს სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული არ არის და გარკვეული ბუნდოვანება არსებობს თუ რას გულისხმობს ბიუროს მიერ მონიტორინგის განხორციელება - როგორია ბიუროს წარმომადგენლის მანდატი და ფუნქციები მონიტორინგის პროცესში, კონკრეტულად რას, კონკურსის მიმდინარეობის რა ასპექტებს უნდა აკვირდებოდეს ის, რომელი დარღვევის/კანონთან შეუსაბამობის თუ მეთოდოლოგიური შეცდომების დროს როგორ რეაგირებს, რას უნდა ასახავდეს მისი ანგარიში და ა.შ.

კანდიდატის შეფასება - კანონის თანახმად კონკურსის მეორე ეტაპია კანდიდატის შეფასება. შეფასება უნდა მოხდეს ორი გზით: წერიითი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით და გასაუბრებით. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონი ასეთი ალტერნატივის შესაძლებლობას იძლევა - „წერიითი ან/და ზეპირი დავალების მიცემით“, დაწესებულებების უმრავლესობაში დამკვიდრდა პრაქტიკა, რომლის თანახმადაც წერილობითი დავალების მიცემა საერთოდ არ ხდება (ან იშვიათად ხდება), ხოლო ზეპირი დავალების მიცემა ფაქტიურად გაერთიანებულია გასაუბრების პროცესთან. შედეგად ვიღებთ სიტუაციას, როდესაც არსებითად მხოლოდ გასაუბრება ტარდება.

კანონში მოცემული დებულება კონკურსში მონაწილე კანდიდატის „ობიექტური, მიუკერძოებელი“ შეფასების შესახებ, პრინციპების დეკლარირების თვალსაზრისით კარგია, თუმცა საკონკურსო კომისიას გასაუბრების ჩატარება არ ევალება სტრუქტურული ინტერვიუს სახით, ანუ არ არის გარანტირებული, რომ კანდიდატებს დაუსვავენ წინასწარ შემუშავებულ ერთიდაიგივე კითხვებს, ერთიდაიგივე თანმიმდევრობით. ამავე დროს წერილობითი დავალების მიცემა დაწესებულების უმრავლესობაში თითქმის არ ხდება, ხოლო როცა ხდება, დავალების შემოწმებისას დაცული არ არის ანონიმურობა.

შეფასების მეთოდი და გადაწყვეტილების დასაბუთება - მოქმედი წესის თანახმად საკონკურსო კომისია, როგორც წესი, გადაწყვეტილებას იღებს ქულათა სისტემის საფუძველზე, თუმცა ის უფლებამოსილია გადაწყვეტილება მიიღოს კენჭისყრის საფუძველზე. ხოლო კომისიის დასაბუთებული გადაწყვეტილება უნდა აისახებოდეს სხდომის ოქმში.

მიუხედავად იმისა, რომ „კომისია როგორც წესი“ გადაწყვეტილებას უნდა იღებდეს ქულათა სისტემის საფუძველზე, დაწესებულებათა ნაწილში წესად იქცა გადაწყვეტილების მიღება კენჭისყრის საფუძველზე. იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც გადაწყვეტილება მიიღება ქულათა სისტემის საფუძველზე, დაწესებულებას არ ევალება ცალ-ცალკე ქულები დაუწეროს კონკურსანტს სხვადასხვა შესაფასებელ საკითხში - სამუშაო გამოცდილება, მისი პროფესიული ცოდნის შესაბამისობა ვაკანტური თანამდებობისათვის დადგენილ სამუშაო აღწერილობასთან, სპეციალურ და დამატებით მოთხოვნებთან და ა.შ.

საერთო შეჯამებული ქულის დაწერა, სხვადასხვა შესაფასებელი უნარების/ცოდნის მიხედვით ჩაშლის გარეშე მეტ „თავისუფლებას“ აძლევს შემფასებელს და ადვილად შეუძლია იყოს სუბიექტური.

საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებების დასაბუთება - კანონი ადგენს საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებების დასაბუთების ვალდებულებას, თუმცა ქართულ რეალობაში დაწესებულებებს სრულიად განსხვავებული „დასაბუთების სტანდარტი“ აქვთ და გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობა ხშირად მოჩვენებითია; სასამართლო ხშირად სწორედ დაუსაბუთებლობის მოტივით აუქმებს საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილებას; კომისიის წევრთა სუბიექტურობას ისიც უწყობს ხელს, რომ გასაუბრების ეტაპზე ვიდეო/აუდიო გადაღება არ წარმოებს და მისი განხორციელება დამოკიდებულია დაწესებულების კეთილ ნებაზე. ვიდეოგადაღებისთვის ლოგიკურია, რომ საჭიროა კონკურსანტის თანხმობა, თუმცა მისი თანხმობის ან პირიქით მოთხოვნის შემთხვევაშიც კი, კომისიას შეუძლია უარი განაცხადოს ჩანაწერის გაკეთებაზე, გარდა ამისა, მხოლოდ კონკურსანტთა ნაწილის გასაუბრების ჩაწერას, მიკერძოებული გადაწყვეტილებების გამოვლენა არ შეუძლია.

პრობლემატურია საკონკურსო კომისიის გადაწყვეტილების გასაჩივრების საკითხი, ვინაიდან ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრების მექანიზმი არ მოქმედებს კონკურსის მეორე, ძირითადი ეტაპის შედეგების მიმართ.

კონკურსანტებს შეუძლიათ საჯარო სამსახურის ბიუროში გაასაჩივრონ მხოლოდ პირველი ეტაპის შედეგები - კანონის ძირითად მოთხოვნებთან კონკურსანტის შესაბამისობის შესახებ გადაწყვეტილება. ეს მექანიზმი პრაქტიკაში ნამდვილად მუშაობს - არსებობს პრეცედენტები, როდესაც კონკურსანტები განცხადებით მიმართავენ ბიუროს, ხოლო კომისიას უწევს გადაწყვეტილების შეცვლა და ბიუროს საწინააღმდეგო გადაწყვეტილების გაზიარება. თუმცა უფრო მნიშვნელოვანია/ კრიტიკულია კონკურსის მეორე ეტაპის შედეგები, რომლის გასაჩივრება მხოლოდ სასამართლოშია შესაძლებელი. თუ გავითვალისწინებთ სასამართლოში საქმის წარმოების ფაქტობრივ ვადებს და ზემოთ აღწერილ გარემოებებს - მხოლოდ ზეპირი გასაუბრება, კენჭისყრით შეფასების სისტემა, აუდიო ჩანაწერის არ არსებობა და კომისიის გადაწყვეტილებების დასაბუთებულობის სტანდარტი, შეიძლება დავასკვნათ, რომ კონკურსანტებს კომისიის მიკერძოებული გადაწყვეტილებების გასაჩივრების შეზღუდული შესაძლებლობა აქვთ.

არსებული რეგულაციის / პრაქტიკის პირობებში :

- შეფასება, როგორც წესი, ტარდება მხოლოდ გასაუბრებით;
- წერილობითი დავალების არსებობის შემთხვევაში, ნამუშევრის შეფასებისას დაცული არ არის კანდიდატის ანონიმურობა;
- გასაუბრებისას სტრუქტურული ინტერვიუ სავალდებულო არ არის;
- ხშირად შეფასება ხდება მარტივი კენჭისყრით;
- ქულათა სისტემით შეფასებისას ხშირად იწერება ერთიანი შეჯამებული ქულა, ჩაშლის გარეშე;
- გადაწყვეტილების დასაბუთება სავალდებულოა, მაგრამ სავალდებულო მოთხოვნები თუ რას უნდა პასუხობდეს ეს დასაბუთება დადგენილი არ არის;
- გასაუბრების ვიდეო/აუდიო ჩანაწერის გაკეთება დამოკიდებულია კომისიის ნებაზე და ცალკეული კანდიდატების თანხმობაზე.

5.5. სამსახურიდან განთავისუფლება

საქართველოს კანონმდებლობა საჯარო მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების საკითხს საკამოდ დეტალურად აწესრიგებს. განთავისუფლების საფუძვლების ამომწურავი ჩამონათვალი განსაზღვრულია პარლამენტის მიერ მიღებული საკანონმდებლო აქტით - საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით. საჯარო მოხელის განთავისუფლების საფუძვლები, რომელიც საჯარო დაწესებულების ინიციატივით განთავისუფლებისთვის შეიძლება იქნას გამოყენებული პრაქტიკული თვალსაზრისით არის სულ სამი:

- საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირება
- მძიმე დისციპლინური გადაცდომის ჩადენა
- ზედიზენ ორჯერ არადამაკმაყოფილებელი შეფასება

როგორც მოხელეთა, ისე კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ სხვა რესპონდენტებს შორის ძირითადად პრობლემურად არის აღქმული პირველი – „საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირება“ და მეორე - განთავისუფლება დისციპლინური გადაცდომის საფუძველზე.

დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი საკმარისად არის რეგლამენტირებული საქართველოს კანონმდებლობით და რაიმე არსებითი სისუსტეები კანონს ამ ნაწილში არ გააჩნია. დისციპლინური პასუხისმგებლობის განთავისუფლების საფუძვლად გამოყენებისას კანონმდებლობა ფართო ინტერპრეტაციის, მითუმეტეს პოლიტიკური მოტივაციით თვითნებობის შესაძლებლობას არ აძლევს ხელმძღვანელებს.

სამინისტროები იშვიათად იყენებენ დისციპლინურ პასუხისმგებლობის ზომად მოხელის განთავისუფლებას, თუმცა როდესაც დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომად გამოყენებულია განთავისუფლება, ის ხშირად საჩივრდება სასამართლოში.

IRC-ის მიერ შესწავლილი მოხელეთა განთავისუფლების 40 საქმიდან, რომელიც სასამართლოში იქნა წარმართული, 15 შემთხვევაში განთავისუფლების საფუძვლად გამოყენებული იყო დისციპლინური გადაცდომა, 15 სარჩელიდან დაკმაყოფილებულია შვიდი სარჩელი. 4 შემთხვევაში სასამართლომ მიიჩნია, რომ განთავისუფლება იყო არაპროპორციული სახდელი, ჩადენილ გადაცდომასთან მიმართებით. 2 შემთხვევაში კი სასამართლომ მიიჩნია, რომ არამართლზომიერი ქმედება/ დისციპლინური გადაცდომა საერთოდ არ იყო ჩადენილი/არ დასტურდებოდა.

რეორგანიზაცია/ლიკვიდაცია და შესაბამისი შტატების შემცირება წარმოადგენს ერთ-ერთ ყველაზე „ეჭვმიტანილ“ მექანიზმს, რომელიც ყველაზე ხშირად გამოიყენება ხელოვნურად/ მიზანმიმართულად მოხელეთა განთავისუფლების საფუძვლის შესაქმნელად, რომელიც გარკვეული ლავირებისა და სუბიექტური გადაწყვეტილებების საშუალებას აძლევს პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას. ეს „სუბიექტური“ გადაწყვეტილებები შეიძლება განპირობებული იყოს როგორც პარტიულ-პოლიტიკური მოტივებით, ისე სხვა ფაქტორებით. პრაქტიკაში საკმაოდ რთულია პოლიტიკური მოტივაციის მტკიცება.

განსხვავებით დისციპლინურ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული საკითხების დეტალური რეგლამენტაციისა, საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის გამო შტატების შემცირებასთან დაკავშირებული ურთიერთობები ნაკლები სიზუსტით არის მოწესრიგებული კანონით.

მობილობის მექანიზმი დღეისათვის პრაქტიკულად არ მუშაობს. ამის დასტურია მობილობის შემთხვევების უკიდურესად მცირე რაოდენობა. დაწესებულება, რომელმაც რეორგანიზაცია ჩაატარა და შტატის შემცირება აქვს სახეზე, როგორც წესი, „ტოლფას თანამდებობაზე“ გადაყვანას არ სთავაზობს მოხელეს, ხოლო სხვა დაწესებულებაში გადაყვანა ვერ ხერხდება, ვინაიდან სხვა დაწესებულებები უარს აცხადებენ მობილობით თანამშრომლის მიღებაზე, მიუხედავად იმისა აქვთ თუ არა ვაკანტური პოზიცია. შესაბამისად, შტატების შემცირება, როგორც წესი, ნიშნავს მოხელეთა განთავისუფლებას.

კვლევის ფარგლებში გამოკითხული იურისტების ნაწილი მიიჩნევს, რომ რეორგანიზაციის და შესაბამისი შტატების შემცირების გამოყენებას არასასურველ პირთა განთავისუფლების საფუძვლად გარკვეულწილად ხელს უწყობს კანონით იმ კრიტერიუმების დაუდგენლობა თუ ვის უნდა მიენიჭოს უპირატესობა სამსახურში დარჩენის თვალსაზრისით.

2014 - 2020 წლების სასამართლო პრაქტიკის ანალიზმა გვაჩვენა, რომ საკმაოდ მაღალია რეორგანიზაციის და შესაბამისი შტატების შემცირების საფუძვლით განთავისუფლების მაჩვენებელი.

- IRC მიერ შესწავლილი მოხელეთა განთავისუფლების 40 საქმიდან, რომელიც სასამართლოში იქნა წარმართული, 21 შემთხვევაში განთავისუფლების საფუძვლად გამოყენებულია შტატების შემცირება.
- 21 შემთხვევიდან, სარჩელი დაკმაყოფილებული იქნა 16-ჯერ (მთლიანად ან ნაწილობრივი დაკმაყოფილება).
- 5 შემთხვევაში არ იყო დასაბუთებული სამსახურში დატოვებულების, განთავისუფლებულთან უპირატესობა;
- 3 შემთხვევაში არ იყო შეფასებული მოხელე/ არ იყო განხილული საკითხი - ხომ არ აკმაყოფილებდა სხვა პოზიციისთვის დადგენილ მოთხოვნებს;
- 3 შემთხვევაში სასამართლომ დაადგინა მოჩვენებითი/თვალთმაქცური რეორგანიზაცია;
- 1 შემთხვევაში სასამართლომ დაადგინა, რომ მოხელე აკმაყოფილებდა ტოლფასი პოზიციისთვის დადგენილ მოთხოვნებს

5.6. საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის გამოვლინებები - მოხელეთა მონაწილეობა საარჩევნო კამპანიებში და სახელმწიფო შესყიდვები

საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის ერთ-ერთ გამოვლინებად და მაღალი რისკის სფეროდ აღიქმება სახელმწიფო შესყიდვები და ამ პროცესში პროფესიულ საჯარო მოხელეთა ჩართულობით მიღებული გადაწყვეტილებები. ხშირია შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფო შესყიდვა აჩენს ეჭვს, რომ ადგილი აქვს მმართველი პარტიისადმი ლოიალური ბიზნესების (შემომწირველების) „დაჯილდოებას“ სახელმწიფო კონტრაქტებით, განსაკუთრებით კი ეს ეხება გამარტივებულ შესყიდვებს.

ქართული ავტორიტეტული არასამთავრობო ორგანიზაციების 2020 წლის ანგარიშებში⁴⁵, რომლებიც სისტემატურად ამონიტორინგებენ და აანალიზებენ სახელმწიფო შესყიდვების საკითხს, აღწერილია ათეულობით შემთხვევა ისეთი სახელმწიფო შესყიდვებისა, სადაც კონტრაქტორი კომპანიის მეწილეები ან კომპანიასთან სხვაგვარად დაკავშირებული პირები მმართველი პარტიის დამფინანსებლებად გვევლინებიან. საგულისხმოა, რომ ხშირ შემთხვევაში სახელმწიფო შეკვეთის/კონტრაქტის მიღება დროში საეჭვოდ ემთხვევა

⁴⁵ <https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-periodshi-ganxorcielebuli-saxelmcipo-shesqidvebi-ziritadi-monacemebis>
<https://transparency.ge/ge/post/sakartvelos-erovnuli-antikorupeiuli-sistemis-shepaseba-2020>
<https://idfi.ge/public/upload/EU/FULL%20-%20the covid-19 related state procurements GEO.pdf>

მმართველი პარტიისადმი შემოწირულობებს. ასევე ხშირია შემთხვევები, როდესაც შემომწირველ პირებთან დაკავშირებული კომპანიების შერჩევა ხდება გამარტივებული შესყიდვის გზით ან/და ეს კომპანიები ფაქტობრივად კონკურენციის გარეშე მონაწილეობენ ტენდერებში.

საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს მიერ მომზადებულ ანგარიშში⁴⁶, რომელიც საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში (2020 წლის 21 მარტიდან 22 მაისამდე) განხორციელებული სახელმწიფო შესყიდვებს ეხება, ვკითხულობთ, რომ - „საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში სულ 557 მლნ ლარის ჯამური ღირებულების 1,495 ელექტრონული ტენდერი გამოცხადდა და შემდგარი ტენდერების ნახევარზე მეტში მხოლოდ ერთი მიმწოდებელი მონაწილეობდა“.

„საგანგებო მდგომარეობის პერიოდში გამარტივებული შესყიდვის გზით 127.2 მლნ ლარის ჯამური ღირებულების კონტრაქტი გაფორმდა. . . . სხვადასხვა წლებში „ქართული ოცნების“ და სალომე ზურაბიშვილის შემომწირველებთან დაკავშირებულმა კომპანიებმა აღნიშნულ პერიოდში პირდაპირი შესყიდვის გზით ჯამში 45 მლნ ლარზე მეტი ღირებულების კონტრაქტები მიიღეს, რაც აღნიშნულ პერიოდში პირდაპირი შესყიდვებით დახარჯული თანხის 35%-ია“.⁴⁷

IDFI-ის ანგარიშის თანახმად - „2019 წლის შემომწირველებიდან სულ 15 იყო ისეთი კომპანია, რომელმაც მმართველ პარტიას 100,000 ლარი შესწირა. აქედან 9 კომპანია და მათ მფლობელებთან დაკავშირებული სხვა კომპანიები, აქტიურად მონაწილეობენ სახელმწიფო ტენდერებში, უმეტესად კი პირდაპირი შესყიდვების გზით.“⁴⁸

პარტიულ-პოლიტიკური მიზნებისთვის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების საკითხი საქართველოში ჩატარებულ თითქმის ყველა არჩევნებთან მიმართებით პრობლემურად მიიჩნევა, თუმცა განსაკუთრებული აქტუალობა და სიმწვავე შეიძინა ბოლო ორი - 2018 წლის საპრეზიდენტო და 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნების კონტექსტში⁴⁹.

⁴⁶<https://transparency.ge/ge/post/sagangebo-mdgomareobis-periodshi-ganxorcielebuli-saxelmcipo-shesqidvebi-ziritadi-monacemebis>

⁴⁷ https://idfi.ge/ge/monitoring_covid-19_related_public_spending_during_the_state_of_emergency_and_after

⁴⁸ <https://idfi.ge/ge/idfis-research-political-donations>

⁴⁹ ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მასშტაბებზე შეფასებები შეიძლება ხშირად სპეკულაციური და სადავო იყოს - ცალკეულ გამოვლინებებზე უტყუარი მტკიცებულებების მოპოვების სირთულის, ამა თუ იმ ქვეყნის ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად კვალიფიკაციისადმი არაერთგვაროვანი მიდგომის, ზუსტი რაოდენობრივი მონაცემების შეგროვების სირთულის თუ სხვა მიზეზების გამო. აღნიშნულის მიუხედავად, სადამკვირვებლო ორგანიზაციები და შესაბამისი სფეროს სპეციალისტები ახერხებენ გარკვეული ტენდენციების გამოვლენასა და დინამიკაზე საუბარს.

ავტორიტეტული საერთაშორისო თუ ადგილობრივი სადამკვირვებლო ორგანიზაციების ანგარიშები, რომელიც საქართველოში ჩატარებულ 2018 წლის საპრეზიდენტო და 2020 წლის საპარლამენტო არჩევნებზე დაკვირვების /მონიტორინგის შედეგებს ასახავს, მიუთითებს ადმინისტრაციული რესურსის მასშტაბური გამოყენების შემთხვევებზე. მართალია აღნიშნულ ანგარიშებში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენებად მოხსენიებული ყველა შემთხვევა პროფესიულ საჯარო მოხელეებს არ უკავშირდებათ (ყველა არ ჯდება პროფესიული საჯარო მოხელის კატეგორიაში), თუმცა საერთო ჯამში საუბარია საჯარო ფინანსების პარტიულ-საარჩევნო მიზნებით გამოყენებაზე და საარჩევნო კამპანიაში იმ პირების ჩართულობაზე, რომლებიც სახელმწიფო/ ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან ფინანსდებიან, მიუხედავად იმისა, რომ მხოლოდ მათი ნაწილი ატარებს პროფესიული მოხელის სტატუსს⁵⁰.

საარჩევნო-პოლიტიკური მიზნებისთვის საჯარო მოხელეთა გამოყენების თვალსაზრისით ნიშანდობლივია ის გარემოება, რომ არჩევნების მონიტორინგის ანგარიშებში ე.წ. ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების შესახებ შეფასებები უფრო გამკაცრებულია 2018 და 2020 წლის არჩევნებთან მიმართებით, ვიდრე ეს იყო 2013 – 2016 წლებში ჩატარებული რამდენიმე არჩევნების მიმართ. ანუ იმ პერიოდისთვის, რაც საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი შევიდა ძალაში, საარჩევნო პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენების მდგომარეობა გაუარესებულია. ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ მაღალი პოლიტიკური მოტივაციის პირობებში, დეპოლიტიზაციის ხელშემწყობი არსებული სამართლებრივი მექანიზმები არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ წინააღმდეგობა გაუწიოს ასეთ პოლიტიკურ ნებას. დაინტერესებული მხარეების უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ შესაძლოა არსებობდეს საჯარო სამსახურის სამართლებრივი ჩარჩოს გაუმჯობესების შესაძლებლობა, რაც გარკვეულ პოზიტიურ გავლენას მოახდენს საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზაციაზე, თუმცა გამოსავლის ძიება მხოლოდ საჯარო სამსახურის მარეგულირებელ კანონმდებლობაში ცვლილებების გზით შედეგის მომტანი არ იქნება.

შემაჯამებელი მიმოხილვა

საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხარისხი, როგორც წესი, დაინტერესებულ მხარეთა შორის აზრთა სხვადასხვაობის საგანს წარმოადგენს. მართლაც, შეფასებები საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის თაობაზე შესაძლოა ხშირად სპეკულაციური იყოს და ერთიდაიგივე მოვლენების განსხვავებულ ინტერპრეტაციას ეფუძნებოდეს, მითუმეტეს როცა საყოველთაოდ აღიარებული ინდიკატორები არ არსებობს და პირდაპირი მტკიცებულებების მოპოვება რთულია.

⁵⁰ მაგალითად მუნიციპალიტეტის მერის წარმომადგენელი ტერიტორიულ ერთეულში და იქ დასაქმებული სხვა პირები 2020 წლის საკანონმდებლო ცვლილებების შემდეგ, ფორმალურად აღარ ითვლებიან პროფესიულ საჯარო მოხელეებად.

მიუხედავად აღნიშნული სირთულისა, კვლევის ფარგლებში გაკეთებული დაკვირვებები გვამძლევს საფუძველს ვარაუდისა/ დასკვნისა, რომ განხორციელებული რეფორმის მიუხედავად, საქართველოში საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხი კვლავ გამოწვევად რჩება.

რეკომენდაციის სახით შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმირების შემდგომი ნაბიჯების დაგეგმვისას მნიშვნელოვანია ყურადღება დაეთმოს საკანონმდებლო ჩარჩოს გაძლიერებას ისეთი მიმართულებებით როგორცაა:

- საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების გავრცელება საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა უფრო ფართო წრეზე - იმ პირთა წრის შემცირება, ვისზეც არ ვრცელდება კანონის მოქმედება, მათ შორის ღია კონკურსით სამსახურში მიღების წესები;
- პროფესიული საჯარო მოხელის საჯარო სამსახურში მიღების/ღია კონკურსის ორგანიზების წესების დახვეწა;
- კონკურსში მონაწილე პირთა უფლებების დაცვის ადმინისტრაციული მექანიზმის, გასაჩივრების ალტერნატიული შესაძლებლობის არსებობა გარდა სასამართლოსი. მაგალითად, კონკურსის მარგანიზებელი/ვაკანსიის გამომცხადებელი სამინისტროს კონტროლს გარეთ არსებული დაწესებულების სახით.

თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურის პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტთან დაკავშირებულ გამოწვევებს უფრო ღრმა პოლიტიკური და სოციალურ-კულტურული ფესვები აქვს და ამ თვალსაზრისით ფოკუსის გაკეთება მხოლოდ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონისა და სხვა შესაბამისი აქტების დახვეწაზე არ იქნება საკმარისი. კვლევის ფარგლებში გამოკითხულ დაინტერესებულ მხარეთა აბსოლუტური უმრავლესობა იზიარებს მოსაზრებას, რომ საკანონმდებლო ჩარჩოს შემდგომი დახვეწის გარდა საჭიროა ღონისძიებების გატარება სხვა მიმართულებებით, მათ შორის საჯარო მოხელეთა მხარდაჭერის - ფართო საზოგადოების სისტემატური ინფორმირებისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის იდეის აქტუალიზაციის გზით.