

# საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის შეფასება

კვლევის ავტორი: ნინო ცუხიშვილი

პასუხისმგებელი პირი: ანა ნაცვლიშვილი

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია

თბილისი, 2017

## 1. ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ განახორციელა საქართველოს პრემიერ მინისტრის 2016 წლის 9 დეკემბრის ინიციატივის პრაქტიკაში განხორციელების მონიტორინგი, რომელიც ეხებოდა საჯარო დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების 10%-ით შემცირებასა და შტატების შესაძლო ოპტიმიზაციას<sup>1</sup>.

მონიტორინგის მიზანს წარმოადგენდა საჯარო დაწესებულებების მიერ საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის ანალიზი, რეორგანიზაციის პროცესის საქართველოს კანონმდებლობასთან შესაბამისობის შეფასება, არსებული ხარვეზების გამოვლენა და რეკომენდაციების მომზადება. მონიტორინგის პროცესში შესწავლილი იყო შემდეგი საკითხები: შემცირებული ფინანსური ხარჯების ოდენობა და ძირითადი მიმართულებები; რეორგანიზაციის პროცესის წარმართვა, ხანგრძლივობა და მოთხოვნები; რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა და მათი შერჩევის კრიტერიუმები; რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთათვის გადახდილი კომპენსაციის ოდენობა. მონიტორინგის ანალიზი ასევე წარმოადგენს საიას იურიდიული დახმარების ცენტრის მიერ საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებულ პირთათვის გაცემული კონსულტაციების ოდენობისა და სასამართლოში წარმოებული საქმეების შინაარსს.

მონიტორინგი მოიცავდა 2016 წლის 9 დეკემბრიდან 2017 წლის 31 იანვრის ჩათვლით პერიოდს, რადგან საქართველოს პრემიერ მინისტრისა და მინისტრების განცხადებების საფუძველზე რეორგანიზაციის პროცესი სავარაუდოდ ორ თვეში უნდა დასრულებულიყო. მონიტორინგის პროცესში გამოთხოვილი იყო საჯარო ინფორმაცია ყველა სამინისტროდან (ასევე მათ დაქვემდებარებაში არსებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების) და 12 თვითმმართველი ქალაქიდან. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებით დაინტერესება განპირობებული იყო საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისას აღნიშნულ დაწესებულებებში შტატების შემცირების მაღალი ალბათობით, რადგან „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის“ თანახმად, „გამგეობის/მერიის და საკრებულოს აპარატის საჯარო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების ხარჯები არ უნდა აღემატებოდეს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების 25 პროცენტს.“

საია უარყოფითად აფასებს იმ გარემოებას, რომ საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნაზე არ გვიპასუხა 5 სამინისტრომ, მათ შორის: საქართველოს შინაგან საქმეთა; იუსტიციისა და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრომ, რის გამოც აღნიშნულ სამინისტროებზე ინფორმაცია არ არის წარმოდგენილი ანგარიშში. ხოლო, სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებულ სსიპ-ებზე ინფორმაცია მოგვაწოდა მხოლოდ 7 სამინისტრომ, მათ შორის: სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის; შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის;

<sup>1</sup> <http://www.ipress.ge/new/53963-giorgi-kvirikashvili-zogiert-natsilshi-shtatebis-optimizacia-mogvitsevs;>

ფინანსთა; სპორტის და ახალგაზრდობის საქმეთა; ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო, სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრომ.

მონიტორინგის მიმდინარეობისას, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციამ მიმართა საქართველოს პრემიერ მინისტრსა და საქართველოს პარლამენტს განხორციელებინათ ზედამხედველობა და კონტროლი საჯარო დაწესებულებებში მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესზე.<sup>2</sup> მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ საქართველოს პრემიერ მინისტრის მიერ სამინისტროებში მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესი და შედეგები მთავრობის სხდომაზე არ ყოფილა განხილული, ხოლო საქართველოს პარლამენტის კომიტეტებში არ ჩატარებულა მოსმენა საქართველოს მთავრობის ერთობლივი ან კონკრეტული მინისტრის ინდივიდუალური ანგარიშის საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის თაობაზე. გამონაკლისს წარმოადგენდა, საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტი, რომელმაც 2017 წლის 11 აპრილს მოუსმინა საქართველოს თავდაცვის მინისტრს, რომელმაც სხვა საკითხებთან ერთად, ასევე ისაუბრა სამინისტროში განხორციელებული რეორგანიზაციისა და ოპტიმიზაციის პროცესის შესახებ.

## 2. შემცირებული საბიუჯეტო ხარჯების ოდენობა და ძირითადი სფეროები

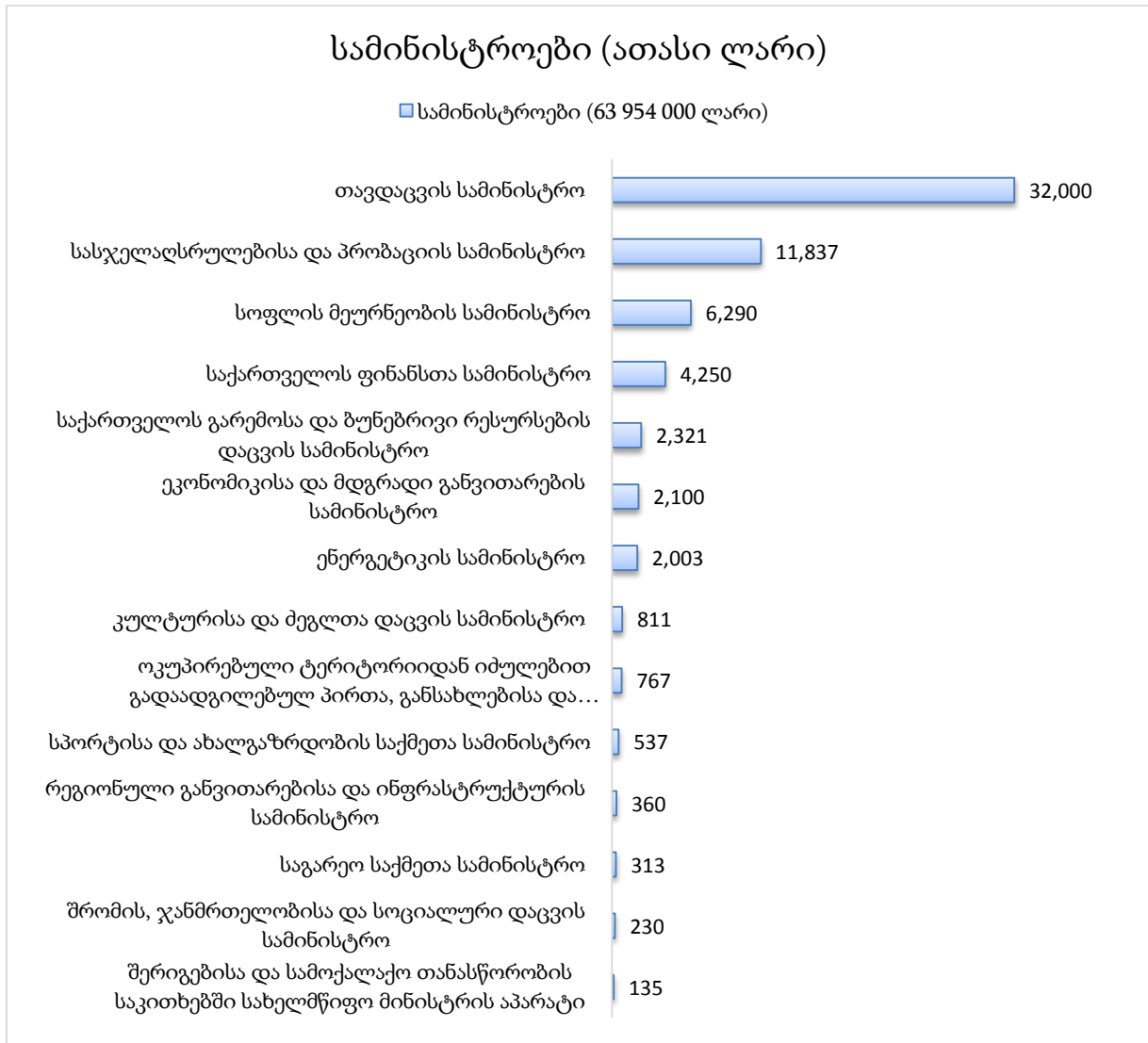
**12** სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, სამინისტროების მიერ შემცირებული საბიუჯეტო ხარჯების მთლიანი ოდენობა შეადგენს 63 მლნ 955 ათას ლარს.

სამინისტროებიდან საბიუჯეტო სახსრები ყველაზე მეტი ოდენობით შეამცირეს: ა) თავდაცვის სამინისტრომ; ბ) სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრომ და გ) სოფლის მეურნეობის სამინისტრომ ხოლო ყველაზე ნაკლები თანხით საბიუჯეტო სახსრები შეამცირეს: ა) საგარეო საქმეთა; ბ) შრომის ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრომ და გ) შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატმა.

იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს პრემიერ მინისტრის ინიციატივის შემდეგ, საქართველოს მთავრობას არ წარმოუდგენია საბიუჯეტო სახსრების 10 %-ით შემცირების დასაბუთება, ასევე ერთიანი ხედვა საბიუჯეტო ხარჯების შემცირების ძირითადი მიმართულებებისა და კრიტერიუმების თაობაზე, რთულია, შევაფასოთ სამინისტროების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები შემცირებული თანხების ოდენობისა და პრიორიტეტების, ასევე საჭიროებისა და მიზანშეწონილობის შესახებ. მოწოდებული ინფორმაციის ანალიზი გვიჩვენებს, რომ სამინისტროებს ჰქონდათ არაერთგვაროვანი და

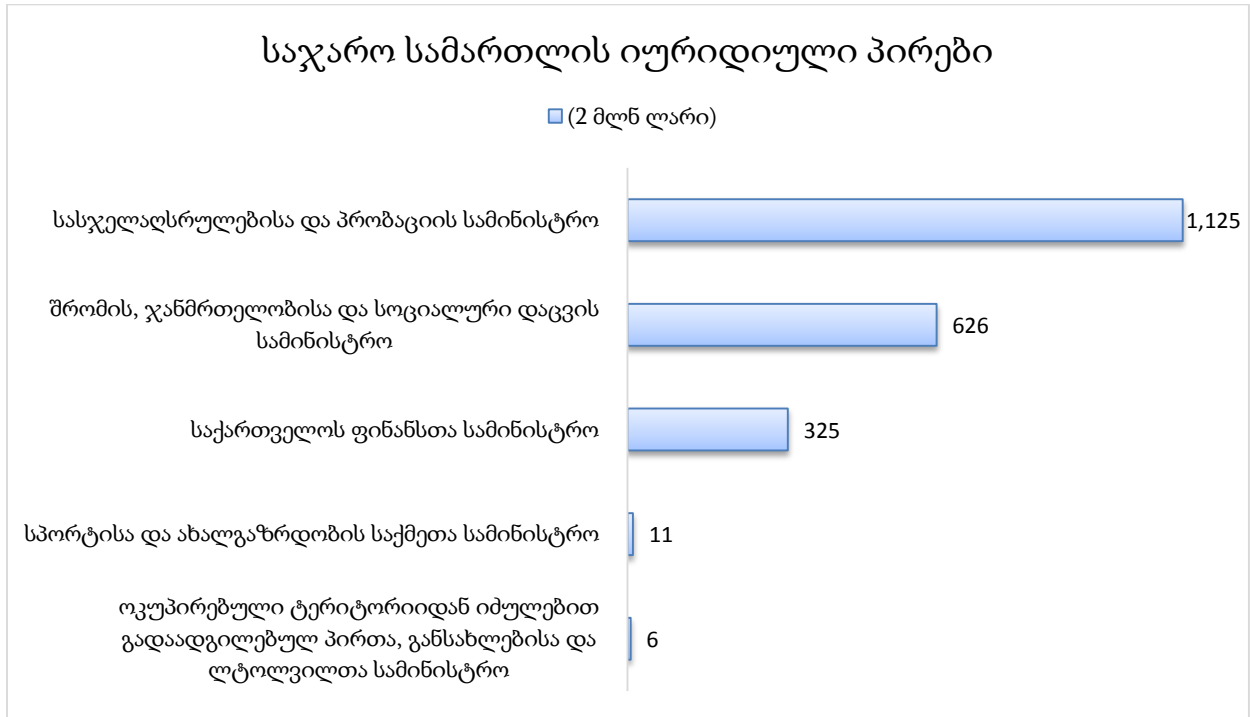
<sup>2</sup> <https://gyla.ge/ge/post/saia-moutsodebs-saqartvelos-parlaments-ganakhorcielos-saparlamento-kontroli-sajaro-datsebebebsi-sabiuji-to-sakhsrebi-shemcirebisa-da-mimdinare-reorganizaciis-procesze>;

განსხვავებული მიდგომები საბიუჯეტო სახსრების შემცირების პრიორიტეტებისა და ოდენობის თაობაზე, რაც განპირობებული იყო საქართველოს მთავრობის ერთიანი ხედვის არარსებობით.



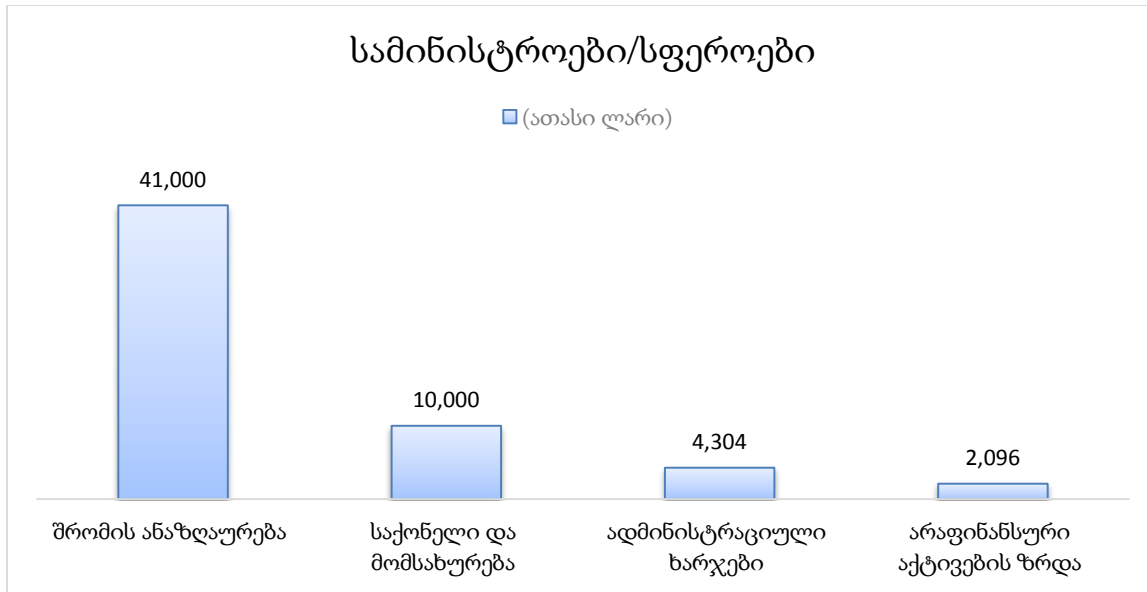
5 სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, სამინისტროს სისტემაში არსებულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში შემცირებული საბიუჯეტო სახსრების მთლიანი ოდენობა არის 2 მლნ ლარი. სამინისტროს სისტემაში არსებული სსიპ-ების ხარჯების შემცირებისას, ყველაზე მეტი თანხა შეამცირდა სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს სისტემაში - 1 125 ათასი ლარი, ხოლო ყველაზე ნაკლები თანხა ოკუპირებული

ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს სისტემაში - 6 ათასი ლარი.

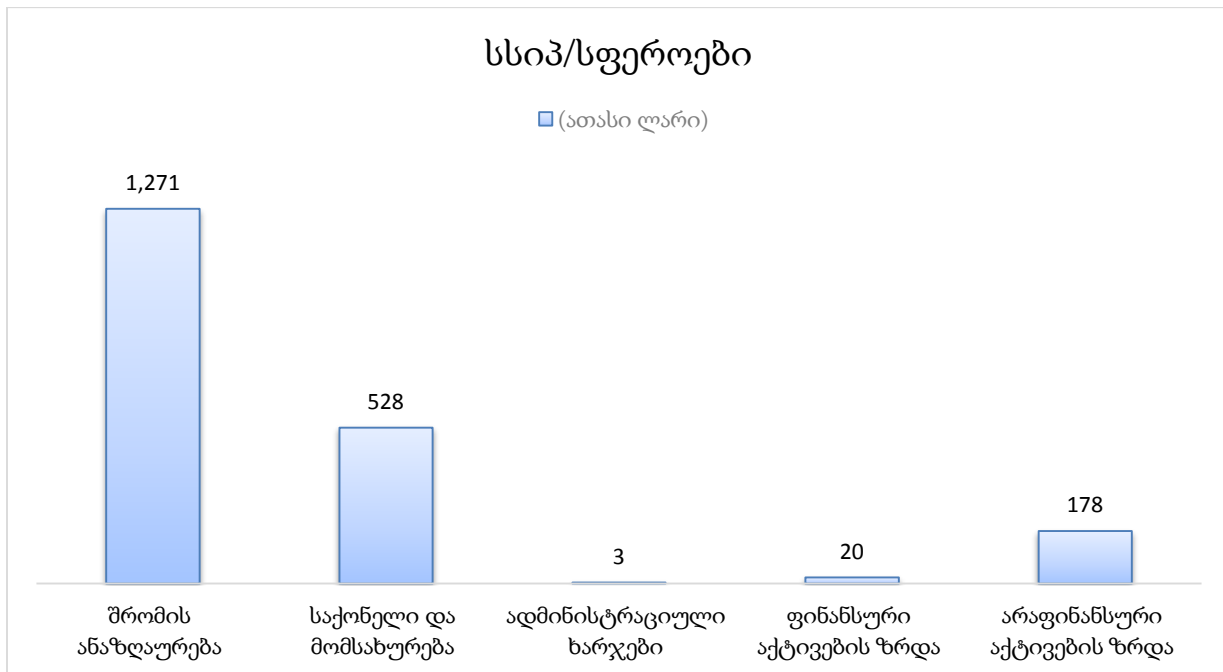


სამინისტროებსა და სსიპ-ებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისას გამოიკვეთა შემდეგი ძირითადი სფეროები და მიმართულებები: შრომის ანაზღაურება (თანამდებობრივი სარგო, დანამატი და პრემია), საქონელი და მომსახურება, ადმინისტრაციული ხარჯი და არაფინანსური აქტივების ზრდა.

სამინისტროებმა ყველაზე მეტი თანხა, სულ 41 მლნ ლარი - შეამცირეს შრომის ანაზღაურების ნაწილში, რაც ძირითადად გამოიხატა პრემიებისა და დანამატების ფონდის მნიშვნელოვნად შემცირებასა ან/და მთლიანად გაუქმებაში. სამინისტროებში საჯარო მოხელეთათვის კანონით გათვალისწინებული თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა არ შემცირებულა.



მსგავსი ტენდენცია არსებობს სამინისტროების სისტემაში არსებული სსიპ-ების მიერ საიბუჯეტო ხარჯების შემცირების სფეროებთან დაკავშირებით.



საბიუჯეტო სახსრების შემცირების თაობაზე გადაწყვეტილებების მიღებისას, საიას რეკომენდაცია იყო, რომ საჯარო დაწესებულებებს საბიუჯეტო სახსრების შემცირება ძირითადად მიემართათ ადმინისტრაციული ხარჯებისაკენ და თავიდან აერიდებინათ ისეთი ხარჯების შემცირება, რომელიც გავლენას მოახდენდა საჯარო მოხელის უფლებებსა და ფინანსურ გარანტიებზე, მათ შორის შრომის ანაზღაურების ნაწილში. მიგვაჩნია, რომ სამინისტროების მიერ შრომის ანაზღაურების ხარჯების მნიშვნელოვნად შემცირება შესაძლოა უარყოფითად აისახოს საჯარო მოხელეთა მოტივაციაზე და გამოიწვიოს საჯარო დაწესებულებიდან პროფესიონალი კადრების გადინების ზრდა, რაც განპირობებული იქნება საჯარო სამსახურში თანამდებობრივი სარგოს მცირე ოდენობით.

### ***3. რეორგანიზაციის პროცესი გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა და კომპენსაციის ოდენობა***

საბიუჯეტო სახსრების შემცირებამ სამინისტროების ნაწილში გამოიწვია რეორგანიზაციის საფუძველზე შტატების შემცირების საჭიროება, რაც უარყოფითად აისახა საჯარო მოხელეთა უფლებრივ მდგომარეობაზე.

მიღებული ინფორმაციის თანახმად, რეორგანიზაცია არ ჩატარებულა 5 სამინისტროში, როგორცაა: ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების; ენერგეტიკის; სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა, სოფლის მეურნეობის, სასაქონლო ურთიერთობებისა და პრობაციის სამინისტრო. რეორგანიზაციის პროცესი მიმდინარეობს 3 სამინისტროში, მათ შორის: შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის; ფინანსთა სამინისტრო და შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი. ხოლო, რეორგანიზაცია, რომელმაც გამოიწვია შტატების შემცირება განხორციელდა 6 სამინისტროში, კერძოდ: თავდაცვის; ოკუპირებული ტერიტორიიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო; რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის; კულტურისა და ძეგლთა დაცვის, საგარეო საქმეთა და გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის.

მონიტორინგის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მინისტრების მიერ რეორგანიზაციის თაობაზე მიღებული ბრძანებები სტანდარტული და ფორმალური ხასიათისაა, სადაც მხოლოდ მოცემულია მითითება რეორგანიზაციის პროცესის დაწყების შესახებ საჯარო მოხელეთა გაფრთხილების თაობაზე. რეორგანიზაციის თაობაზე მინისტრთა ბრძანებების უმეტესობა არ შეიცავს ისეთ ინფორმაციას, როგორცაა: რეორგანიზაციის პროცესის ხანგრძლივობა, რეორგანიზაციის ჩატარების წესი და მოთხოვნები, საკადრო აუდიტის ჩატარების საჭიროება და რეკომენდაციების მომზადება, კონკრეტული მინისტრის მოადგილის ან/და სამმართველოების/დეპარტამენტების ხელმძღვანელისათვის დავალების მიცემა და ა.შ. შესაბამისად, საჯარო მოხელეებისათვის რეორგანიზაციის პროცესი არ იყო გამჭვირვალე და განჭვრეტადი, რადგან მათ არ მიეწოდებოდათ რეორგანიზაციის პროცესის მიმდინარეობისა და მიღებული გადაწყვეტილებების საფუძველების თაობაზე ინფორმაცია, ხოლო მინისტრს

ან/და გადაწყვეტილების მიღებაზე უფლებამოსილ სხვა პირს გააჩნდა ფართო დისკრეციულ უფლებამოსილება რეორგანიზაციისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. არსებული ვითარება ასევე უარყოფითად მოქმედება საჯარო სამსახურში სამუშაო გარემოზე და საჯარო მოხელეებს შორის იწვევდა გაურკვევლობისა და სამსახურიდან გათავისუფლების მოლოდინს. გარდა ამისა, რეორგანიზაციის პროცესის თაობაზე არ მიეწოდებოდა სათანადო ინფორმაცია საზოგადოებას, მიუხედავად აღნიშნული საკითხის მიმართ არსებული მაღალი საჯარო ინტერესისა.

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს, რომ რეორგანიზაციის პროცესში, **საქართველოს მთავრობას, სამინისტროებსა და ადგილობრივ თვითმმართველობებს არ გაუვლიათ კონსულტაციები და არ მიუღიათ რეკომენდაციები საჯარო სამსახურის ბიუროსგან**, რომელიც პასუხისმგებელია საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის ეფექტურ ფუნქციონირებაზე და რეფორმის მიზნებისათვის ასევე ახორციელებს საჯარო დაწესებულებების ფუნქციურ ანალიზს.<sup>3</sup> შესაბამისად, საჯარო სამსახურის ბიუროს შეეძლო რეორგანიზაციის საჭიროებისა და შტატების შემცირების მიზანშეწონილობის თაობაზე კონკრეტული საჯარო დაწესებულებისათვის შესაბამისი რეკომენდაციების მიწოდება.

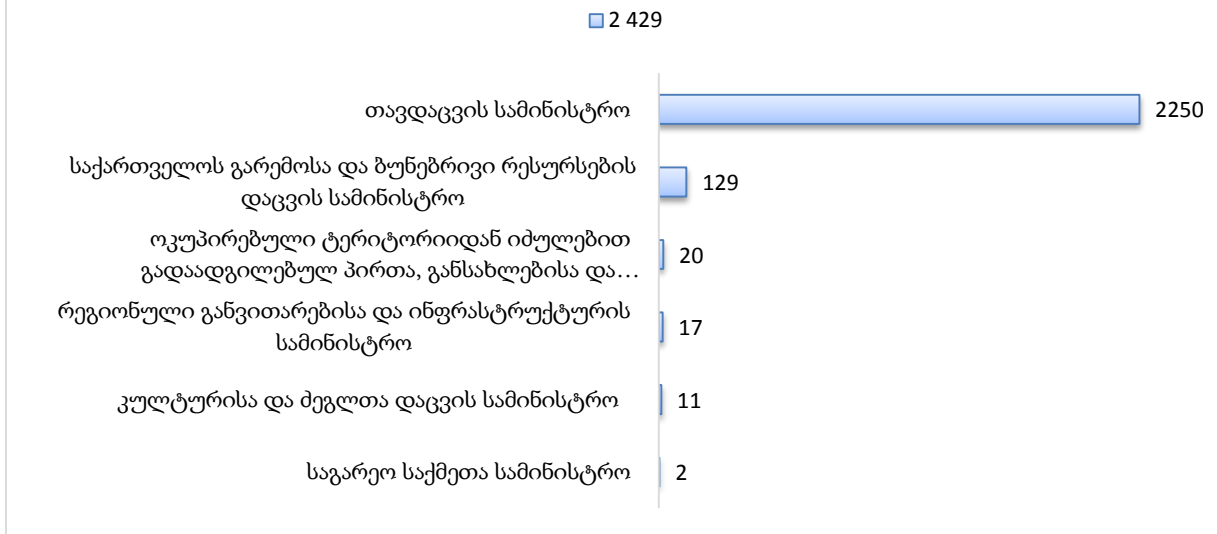
6 სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა ჯამური ოდენობაა 2429, რომელთაგან ყველაზე დიდი ოდენობა 2250 საჯარო მოხელე (სამოქალაქო პირი - 1750 ათასი, სამხედრო პირი - 340) გათავისუფლდა საქართველოს თავდაცვის სამინისტროდან. მისასალმებელია, რომ სხვა სამინისტროებში რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა მნიშვნელოვნად მცირეა.

---

<sup>3</sup> საჯარო სამსახურის ბიუროს 2016 წლის 28 დეკემბრის წერილი, #გ10395.



## სამინისტროებიდან რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულთა რაოდენობა



თუმცა, მნიშვნელოვანია, გავითვალისწინოთ, რომ მონიტორინგის პროცესში 5 სამინისტრომ არ მოგვანწოდა გამოთხოვილი საჯარო ინფორმაცია. შესაბამისად, საჯარო მოხელეთა გათავისუფლების თაობაზე ერთიანი სურათის დანახვა არ არის შესაძლებელი.

აღსანიშნავია, რომ სამინისტროებს არ აქვთ ნათლად გაწერილი კრიტერიუმები რეორგანიზაციის პროცესში გასათავისუფლებელ საჯარო მოხელეთა შესარჩევად. მონიტორინგის პროცესში გამოიკვეთა, რომ სამინისტროების უმეტესობა არ წარმოუდგენია დასაბუთება, თუ რა გარემოებების გათვალისწინებით შეირჩა და გათავისუფლდა კონკრეტული საჯარო მოხელე. გათავისუფლებების ბრძანებებში მითითებულია მხოლოდ რეორგანიზაცია, როგორც გათავისუფლების საფუძველი, თუმცა კონკრეტული საჯარო მოხელის შესარჩევად არ არსებობს შესაბამის გარემოებებზე მითითება. სამინისტროების გარკვეული ნაწილი არაერთგვაროვან და ერთმანეთისაგან განსხვავებულ კრიტერიუმებს უთითებს, როგორცაა საჯარო მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი, ბოლო ატესტაციის შედეგები, პროფესიული უნარ-ჩვევები, ქცევის წესების შესრულება და ა.შ. შესაბამისად, გათავისუფლებული საჯარო მოხელისა და საზოგადოებისათვის არ არის ნათელი და გამჭვირვალადი რეორგანიზაციის პროცესში რის საფუძველზე იყო მიღებული კონკრეტული საჯარო მოხელის გათავისუფლების თაობაზე გადაწყვეტილება.

თავდაცვის სამინისტროს ინფორმაციით, რეორგანიზაციის პროცესში, თავდაცვის სამინისტროში შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც განიხილა არსებული სამტატო სტრუქტურა და შეიმუშავა ოპტიმიზაციისათვის საჭირო რეკომენდაციები. თავდაცვის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, გაუქმდა მინისტრისა და მისი

მოადგილეების 10 მრჩევლის შტატი, ასევე მრჩევლის შტატი გაუქმდა გენერალურ შტაბსა და ქვესტრუქტურებში. იმის გათვალისწინებით, რომ თავდაცვის სამინისტრომ რეორგანიზაციის საფუძველზე ყველაზე მეტი საჯარო მოხელე გაათავისუფლა, წარმოდგენილი დასაბუთება ვერ ფარავს მთლიან რეორგანიზაციის პროცესს და ერთიანი სურათის დასანახად არ არის საკმარისი.

გარდა ამისა, თავდაცვის სამინისტროს მიერ გავრცელებული განცხადების თანახმად, თავდაცვის უწყება რეორგანიზაციის პროცესში 209 სამხედრო პირმა, ერთჯერადი გასასვლელი დახმარებით პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვა.<sup>4</sup>

საქართველოს პარლამენტის თავდაცვისა და უშიშროების კომიტეტის სხდომაზე, თავდაცვის მინისტრის ლევან იზორიამ განაცხადა:

„სრული პასუხისმგებლობით მინდა ავღნიშნო, რომ არც ერთი სამხედრო მოსამსახურე არ ყოფილა გაათავისუფლებული, ყველა სამხედრო მოსამსახურე ინარჩუნებს პოზიციას. ის, ვინც თავისი ნებით წავიდა შეიარაღებული ძალებიდან, მუშაობდა დაახლოებით 18-19 წელი და მეტი. ჩვენ კეთილი ნება გამოვხატეთ და კომპენსაციები გავეცით, რაც უპრეცედენტო იყო თავდაცვის უწყებაში. 209 ოფიცერზე 5 მილიონზე მეტი კომპენსაცია გავეცით, რითაც ქვეყნის წინაშე მათი სტაჟი და დამსახურება დავაფასეთ.“<sup>5</sup>

თუმცა, რეორგანიზაციის პროცესში, თავდაცვის სამინისტროს სამხედრო მოსამსახურეების მიერ მასობრივად პირადი განცხადებების საფუძველზე სამსახურიდან წასვლა აჩენს კითხვის ნიშნებს მათ მიერ გამოხატული ნების ნამდვილობის თაობაზე.

სამინისტროების მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, რეორგანიზაციის საფუძველზე გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეებისათვის კომპენსაციის სახით გადახდილი თანხის ჯამური ოდენობა არის 5 მილიონ 398 ათას 734 ლარი. გათავისუფლებულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობის გათვალისწინებით, საქართველოს თავდაცვის სამინისტრომ გასცა ყველაზე მეტი კომპენსაცია, ხოლო დანარჩენი სამინისტროების მიერ გაცემული კომპენსაცია შედარებით მცირეა.

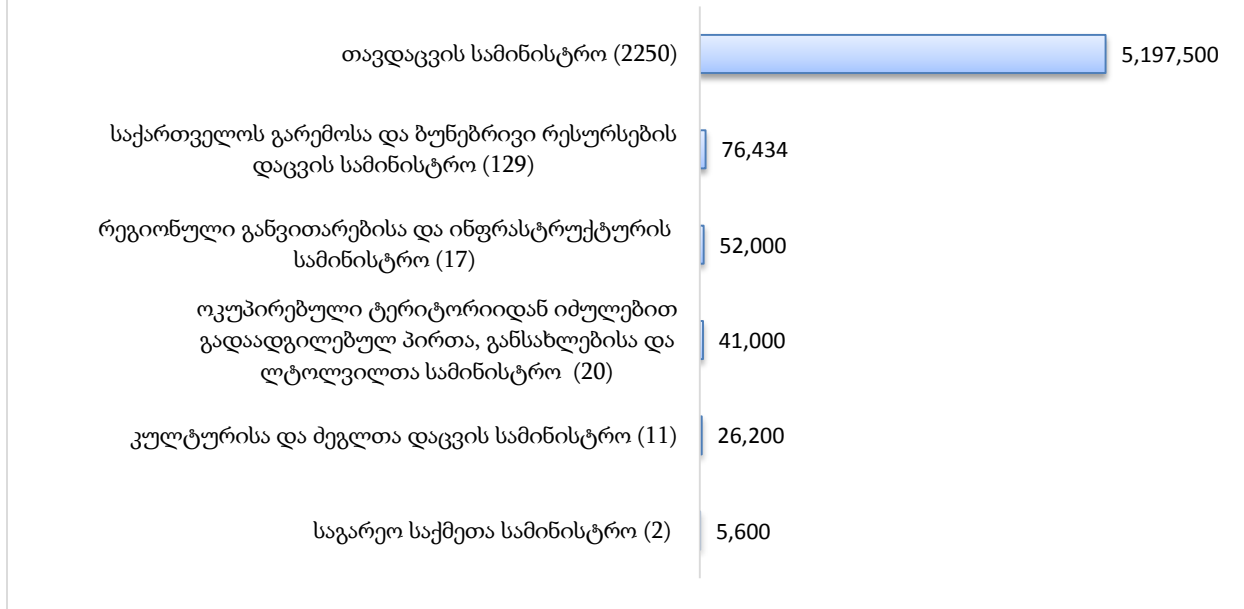
---

<sup>4</sup> <https://www.mod.gov.ge/c/news/saministroshi-optimizaciis-procesi-dasrulebulia;>

<sup>5</sup> <http://www.parliament.ge/ge/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/tavdacvisa-da-ushishroebis-komiteti-144/axali-ambebi-tavdacva/levan-izoria-tavdacvisa-da-ushishroebis-komitetis-winashe-wardga.page;>

## კომპენსაციის ოდენობა

■ 5 398 734 ლარი

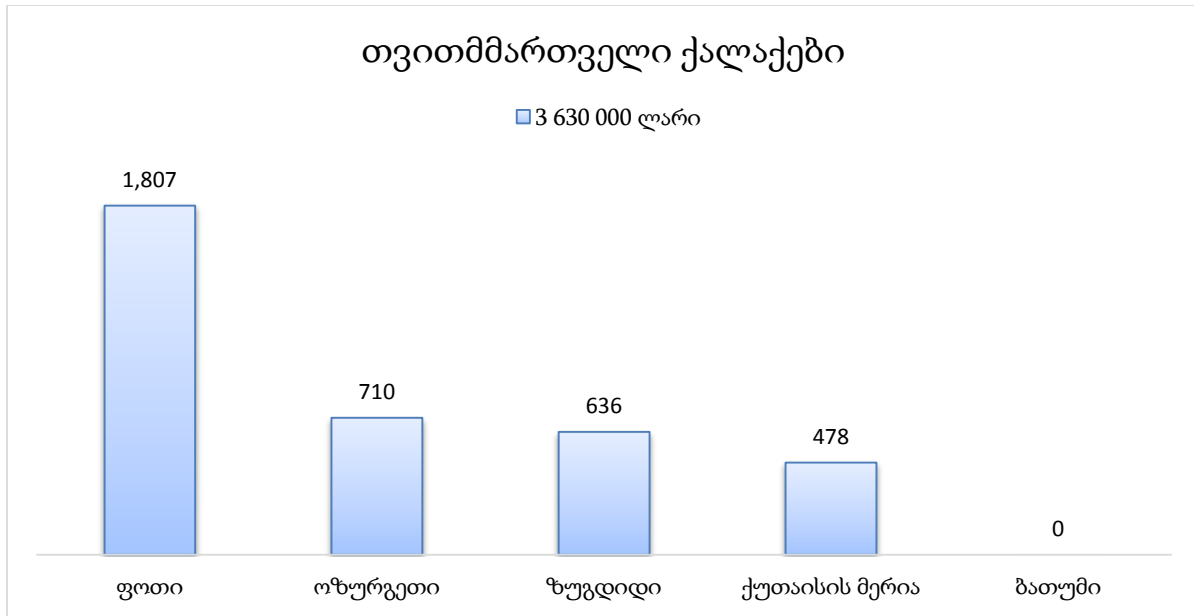


ყოველივე ზემოთ აღნიშნულის გათვალისწინებით, საია მიიჩნევს, რომ სამინისტროებში განხორციელებული რეორგანიზაციის პროცესი არ იყო ნათელი და გამჭვირვალე, განხორციელდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობის პირობებში და ვერ უზრუნველყო საჯარო მოხელის გათავისუფლების დასაბუთების მინიმალური სტანდარტი.

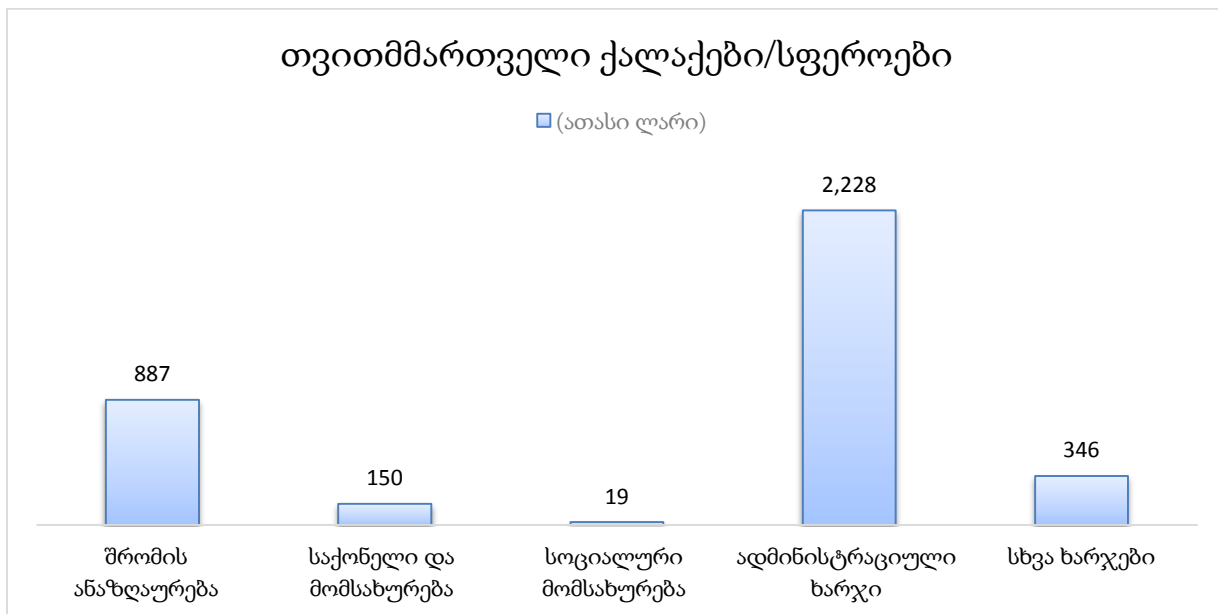
#### 4. ადგილობრივი თვითმმართველობა

თვითმმართველი ქალაქების მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, საბიუჯეტო სახსრების შემცირება და რეორგანიზაციის პროცესები განსხვავებულად წარიმართა. მონიტორინგის პროცესში ინფორმაცია მივიღეთ **5 თვითმმართველი ქალაქიდან, მათ შორისაა: ქუთაისი, ბათუმი, ზუგდიდი, ოზურგეთი და ფოთი.** სხვა თვითმმართველი ქალაქებიდან ინფორმაციის მიღებას ველოდებით.

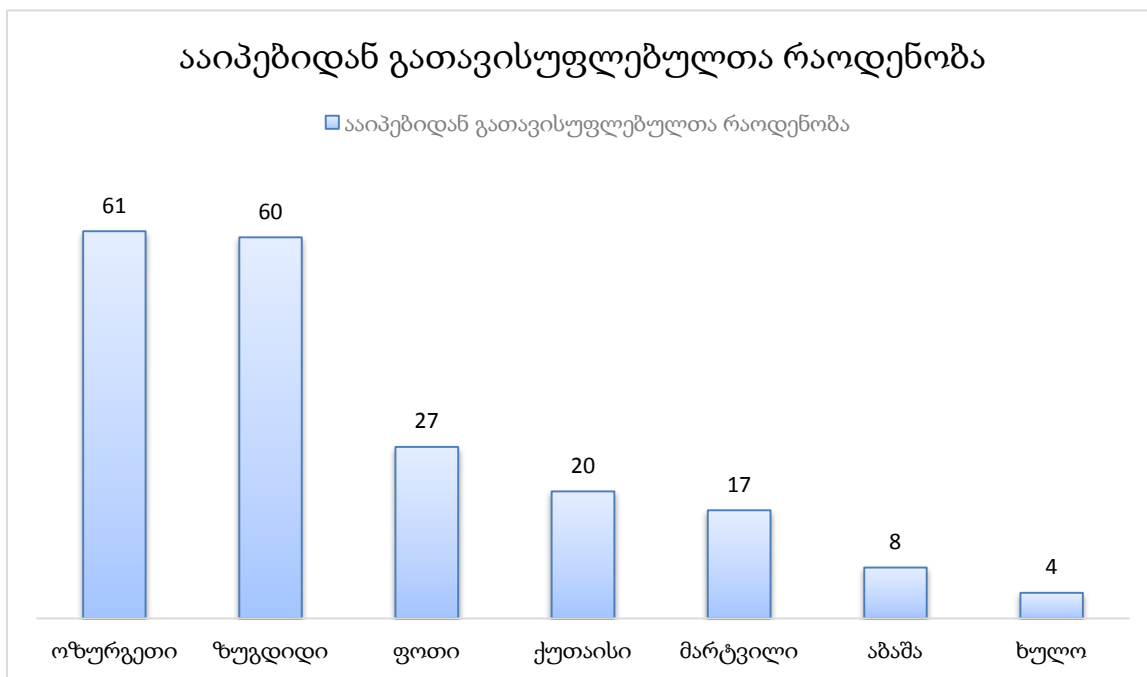
ზემოთ აღნიშნულმა თვითმმართველმა ქალაქებმა შეამცირეს, როგორც თვითმმართველობის ორგანოს ხარჯები, ასევე ბიუჯეტიდან აიპების დაფინანსების ოდენობა. 5 თვითმმართველი ქალაქის მიერ მოწოდებული ინფორმაციით, საბიუჯეტო ხარჯები შემცირდა სულ 3 630 ათასი ლარით, ხოლო აიპების დაფინანსება 1 220 ათასი ლარით.



თვითმმართველი ქალაქების მიერ საბიუჯეტო სახსრების შემცირება განხორციელდა შემდეგი მიმართულებებით: შრომის ანაზღაურება, საქონელი და მომსახურება, სოციალური მომსახურება, ადმინისტრაციული ხარჯი და სხვა ხარჯები. თვითმმართველ ქალაქებშიც ყველაზე მეტი თანხა საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურების ნაწილში შემცირდა.



მოწოდებული ინფორმაციის თანახმად, აღნიშნულ თვითმმართველ ქალაქებში რეორგანიზაცია არ განხორციელებულა და არ იგეგმება. თუმცა, თვითმმართველმა ქალაქებმა რეორგანიზაცია განახორციელეს აიპებში, რაც გამოიხატა გარკვეული აიპების გაერთიანებით ან/და გაუქმებით. აღნიშნულის საფუძველზე, აიპებიდან სულ გაათავისუფლეს 197 დასაქმებული.



სამინისტროების მსგავსად, ასევე რთულია შევავსოთ თვითმმართველ ქალაქებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირების მიზანშეწონილობა, რადგან სახელმწიფოს არ გააჩნდა ერთიანი ხედვა საბიუჯეტო სახსრების შემცირების ძირითადი მიმართულებებისა და სფეროების თაობაზე. დადებით ტენდენციად უნდა შეფასდეს, თვითმმართველობის ორგანოების მიერ აიპების რეორგანიზაცია და დაფინანსების შემცირება. ზოგადად, ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებულ აიპებში არსებული მდგომარეობით, დასაქმებული პირების რაოდენობა საკმაოდ მაღალია. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული განხორციელდა ნაჩქარევად და მოკლე ვადებში, თვითმმართველ ქალაქებს არ შეუფასებიათ საბიუჯეტო სახსრების შემცირების ოდენობა და

არ ჩაუტარებიათ საკადრო აუდიტი აიპებთან მიმართებით, არსებობს კითხვები, მიღებული გადაწყვეტილებების საჭიროებისა და მიზანშეწონილობის კუთხით.

## 5. საიას მიერ გაცემული კონსულტაციები და კონკრეტული საქმეები

საიას იურიდიული დახმარების ცენტრი, როგორც თბილისში, ასევე რეგიონებში, უზრუნველყოფდა კონსულტაციების გაცემასა და სამართლებრივ დახმარებას საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებული პირებისათვის.

2016 წლის დეკემბრიდან 2017 წლის მარტის ჩათვლით, საია-ს თბილისის ოფისის იურიდიული დახმარების ცენტრმა საჯარო სამსახურში შრომით ურთიერთობებთან დაკავშირებით გაწია 32 კონსულტაცია; ხოლო, კერძო შრომით ურთიერთობებში შრომით საკითხებზე - 264 კონსულტაცია.<sup>6</sup>

გარდა სამართლებრივი კონსულტაციებისა, თბილისის იურიდიული დახმარების ცენტრმა მოამზადა სარჩელი სამ საქმეზე, ხოლო 2 საქმეზე გასწია საადვოკატო მომსახურება. სარჩელები მომზადდა *საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს (1), რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსა (1) და სსიპ-ის „ქ.თბილისის მთავარი ბიბლიოთეკის“ წინააღმდეგ (1), გარდა ამისა 1 საადვოკატო საქმე წარმოებაშია საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ და 1 საადვოკატო საქმე სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს წინააღმდეგ*

ა) *საქართველოს თავდაცვის სამინისტროს წინააღმდეგ არსებულ საქმეებში გამოიკვეთა შემდეგი პრობლემები:* თავდაცვის სამინისტრომ საჯარო მოხელეები გადაიყვანა კადრების განყოფილებაში, ხოლო კანონით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ გაათავისუფლა სამსახურიდან. მოსარჩელები უთითებენ, რომ მათი კადრების განყოფილებაში გადაყვანა, რამაც შემდგომში გამოიწვია სამსახურიდან გათავისუფლება, იყო უსაფუძვლო და დაუსაბუთებელი. ერთ-ერთ საქმეში, მოსარჩელე დამატებით უთითებს, რომ თავდაცვის სამინისტროში მისი კადრების განყოფილებაში გადაყვანის შემდეგ შეიქმნა იგივე ფუნქციური დატვირთვის მქონე თანამდებობა, რომელზეც იგი არ დანიშნეს მისი წარსულში ნასამართლეობის გამო, მიუხედავად იმისა, რომ ნასამართლეობა უკვე გაქარწყლებული იყო. კანონის თანახმად, გაქარწყლებული ნასამართლეობა არ შეიძლება გამხდარიყო საჯარო სამსახურში დანიშნისათვის დამაბრკოლებელი გარემოება.

ბ) *საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს წინააღმდეგ არსებულ საქმეში,* საჯარო მოხელე თანამდებობიდან გათავისუფლდა სამინისტროში ჩატარებული რეორგანიზაციისა და დაწესებულების შტატებით

<sup>6</sup> ყველა კონსულტაცია არ უკავშირდებოდა რეორგანიზაციის საფუძველზე სამსახურიდან გათავისუფლებას.

გათვალისწინებულ თანამდებობათა შემცირების საფუძველით. შემდგომში, მან გამოითხოვა ძველი და ახალი საშტატო ნუსხა, რომლებიც აჩვენებს, რომ სამინისტროში შტატების შემცირება რეალურად არ მომხდარა და ახლაც 151 თანამშრომელი, როგორც წინა საშტატო ნუსხის მიხედვით იყო. უფრო მეტიც, ახალი საშტატო ნუსხის თანახმად ხელფასის საერთო რაოდენობა კიდევ უფრო გაზრდილია.

**გ) სსიპ „ქთბილისის მთავარი ბიბლიოთეკის წინააღმდეგ არსებულ საქმეში**, მოსარჩელე რეორგანიზაციის შედეგად შტატების შემცირების საფუძველით გაათავისუფლეს სამსახურიდან. საშტატო განრიგის მიხედვით მთავარი ბიბლიოთეკარების ოდენობა 119-დან 90-მდე შემცირდა, თუმცა გაურკვეველია რეორგანიზაციისას რა კრიტერიუმებით მოხდა კადრების შერჩევა და შემცირება.

**დ) სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს (იუსტიციის სამინისტროს სისტემა) წინააღმდეგ არსებულ საქმეში**, რეორგანიზაციისა პროცესში საჯარო მოხელეს შესთავაზეს ახალ თანამდებობაზე მოვალეობის შემსრულებლად გადანიშნა. ვინაიდან შეთავაზებული თანამდებობა ფუნქციურად წარმოადგენდა რეორგანიზაციამდე დაკავებულ თანამდებობის ანალოგიურს. საჯარო მოხელემ მოითხოვა შემოთავაზებულ თანამდებობაზე დანიშნა კონკურსის გარეშე, რაზეც უარი მიიღო და საბოლოოდ, საჯარო დაწესებულებამ აღნიშნული პირი რეორგანიზაციის საფუძველზე გაათავისუფლა სამსახურიდან. საჯარო მოხელის განცხადებით, რეორგანიზაცია ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, რადგან შტატების შემცირება არ მოჰყოლია და მისი გაათავისუფლების მთავარ მოტივს წარმოადგენდა მისი პოლიტიკური შეხედულებები.

მონიტორინგის პერიოდში, საიას ზუგდიდის ოფისის მიერ ასევე მომზადდა სარჩელი ზუგდიდის გამგეობის წინააღმდეგ, რომელშიც ატესტაციის შედეგად გაათავისუფლებული საჯარო მოხელეები დაობენ სამსახურში აღდგენას, რადგანაც მათი განცხადებით, გაათავისუფლების რეალური მიზეზი იყო მათი პოლიტიკური კუთვნილება და შეხედულება.

არსებული საქმეები ნათლად აჩვენებს იმ პრობლემებს, რომელიც მონიტორინგის პერიოდში გამოვლინდა საჯარო დაწესებულებებში, მათ შორის რეორგანიზაციის პროცესში სამსახურიდან გაათავისუფლების საკითხებთან დაკავშირებით.

## 6. დასკვნა

ყოველივე ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, საიას მიერ საჯარო დაწესებულებებში საბიუჯეტო სახსრების შემცირებისა და რეორგანიზაციის პროცესის ანალიზისა და შეფასების შედეგად გამოვლინა შემდეგი პრობლემური საკითხები:

- მთავრობის სხდომაზე არ ყოფილა განხილული სამინისტროებში მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესი და შედეგები, ასევე საქართველოს პარლამენტს ამ ეტაპზე

არ განუხორციელებია ეფექტური კონტროლი სამინისტროებში მიმდინარე რეორგანიზაციის პროცესზე;

- სამინისტროებსა და თვითმმართველ ქალაქებს ჰქონდათ არაერთგვაროვანი და განსხვავებული მიდგომები საბიუჯეტო სახსრების შემცირების პრიორიტეტებისა და ოდენობის თაობაზე, რაც განპირობებული იყო საქართველოს მთავრობის ერთიანი ხედვის არარსებობით;
- სამინისტროებისა და თვითმმართველი ქალაქების მიერ შრომის ანაზღაურების ხარჯების მნიშვნელოვნად შემცირება, თანაც ისეთი ბუნდოვანი და არაგამჭვირვალე პროცესის მეშვეობით, როგორც ეს განხორციელდა, შესაძლოა უარყოფითად აისახოს საჯარო მოხელეთა მოტივაციაზე და გამოიწვიოს საჯარო დაწესებულებიდან პროფესიონალი კადრების გადინება, რაც გამოწვეული იქნება საჯარო სამსახურში თანამდებობრივი სარგოს მცირე ოდენობით;
- სამინისტროებში განხორციელებული რეორგანიზაციის პროცესი არ იყო ნათელი და გამჭვირვალე, განხორციელდა ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების არსებობის პირობებში და ვერ უზრუნველყო საჯარო მოხელის გათავისუფლების დასაბუთების მინიმალური სტანდარტები.
- მინისტრების მიერ რეორგანიზაციის თაობაზე გამოცემული ბრძანებები სტანდარტული და ფორმალური ხასიათისაა, სადაც გაწერილია მხოლოდ რეორგანიზაციის პროცესის დაწყების თაობაზე საჯარო მოხელეთა გაფრთხილების მოთხოვნა. მინისტრთა ბრძანებების უმეტესობა არ შეიცავს ისეთ ინფორმაციას, როგორცაა: რეორგანიზაციის პროცესის ხანგრძლივობა, რეორგანიზაციის ჩატარების წესი და მოთხოვნები, საკადრო აუდიტის ჩატარების აუცილებლობა და რეკომენდაციების მომზადება შტატების შემცირების საჭიროების თაობაზე;
- სამინისტროებსა და თვითმმართველ ქალაქებს რეორგანიზაციის პროცესში არ გაუვლიათ კონსულტაციები და არ მიუღიათ რეკომენდაციები საჯარო სამსახურის ბიუროდან;
- საჯარო დაწესებულებებს არ აქვთ ნათლად გაწერილი კრიტერიუმები რეორგანიზაციის პროცესში გასათავისუფლებელ საჯარო მოხელეთა შესარჩევად. სამინისტროების უმეტესობა არ წარმოადგენს დასაბუთებას, თუ რა გარემოებების გათვალისწინებით შეირჩა და გათავისუფლდა კონკრეტული საჯარო მოხელე. სამინისტროების გარკვეული ნაწილი არაერთგვაროვან და ერთმანეთისაგან განსხვავებულ კრიტერიუმებს უთითებს, როგორცაა: საჯარო მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხი, ბოლო ატესტაციის შედეგები, პროფესიული უნარ-ჩვევები, ქცევის წესების შესრულება და ა.შ.



- დადებით ტენდენციად უნდა შეფასდეს, თვითმმართველობის ორგანოების მიერ აიპების რეორგანიზაცია და მათი დაფინანსების შემცირება. თუმცა, იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული განხორციელდა ნაჩქარევად და მოკლე ვადებში, თვითმმართველ ქალაქებს არ შეუფასებიათ საბიუჯეტო სახსრების შემცირების ოდენობა და არ ჩაუტარებიათ საკადრო აუდიტი აიპებთან მიმართებით. შესაბამისად, არსებობს კითხვები, თვითმმართველი ქალაქების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების საჭიროებისა და მიზანშეწონილობის თაობაზე.