

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის კონკურსისა და ატესტაციის ჩატარების დროებითი სისტემის ანალიზი

I. დოკუმენტის შემუშავების მიზანი

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2014 წლის 26 ივლისს განხორციელებული ცვლილებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის მიმდინარეობის ხელშეწყობის მიზნით, შემოღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციისა და კონკურსის ჩატარების დროებითი წესი (მუხლი 134⁴), რომლის მოქმედების ვადა შემოიფარგლა 2015 წლის 1 ივლისამდე პერიოდით. დროებითი რეგულირება მიზნად ისახავს მუნიციპალიტეტებში კონკურსის მონაწილეთა/მოხელეთა კვალიფიკაციის საბაზისო მინიმუმთან შესაბამისობის დადგენის მექანიზმის - სავალდებულო ტესტირების ეტაპის შემოღებას, როგორც კონკურსის, ასევე ატესტაციისთვის.

სსიპ - ვანო ხუბუნაიშვილის სახელობის ეგექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის მიერ წინამდებარე დოკუმენტის შემუშავების მიზანია ტესტირების ეტაპის განხორციელების პრაქტიკის შესწავლა და ზემოაღნიშნული დროებითი წესის მოქმედების ვადის ამოწურვის შემდეგ სისტემის განვითარების თაობაზე რეკომენდაციების შემუშავება.

II. ტესტირების ეტაპის შემოღების წინაპირობები

თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეების შესარჩევად წლების განმავლობაში არ ტარდებოდა კონკურსები, ასევე იშვიათობას წარმოადგენდა ატესტაციების ჩატარების შემთხვევები. მოხელეების სამსახურში აყვანის პროცედურების გამოყოფენობა განპირობებული იყო ადამიანური რესურსების მართვის სფეროში არსებული შიდა ორგანიზაციული მიზეზებით, ასევე კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზებით.

2012 წლამდე ატესტაციის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი არ ითვალისწინებდა კონკურსის წესით ვაკანტური თანამდებობის შევსების ვალდებულებას, ვინაიდან კონკურსის ჩატარება წარმოადგენდა დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციულ უფლებამოსილებას. ასევე არ იყო შეზღუდული საჯარო დაწესებულებაში ვაკანტურ თანამდებობაზე პირის დროებით მოვალეობის შემსრულებლად დანიშვნის ვადა. შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში კონკურსის წესით მოხელეების დანიშვნა გამონაკლისი შემთხვევების ხასიათს ატარებდა და არ მიიჩნეოდა სამსახურში მიღების სავალდებულო პროცედურად.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2012 წელს მიღებული ცვლილების საფუძველზე (რომელიც, გარკვეული შეზღუდვებით, ეტაპობრივად ამოქმედდა 2013 წლის 1 იანვრიდან), კონკურსის წესით მოხელეების დანიშვნა დარეგულირდა დამატებითი ნორმებით, შეიზღუდა მოვალეობის შემსრულებლად თანამდებობაზე

მუშაობის ვადა (3 თვე), ასევე დაწესდა იმპერატიული ხასიათის ნორმა - საჯარო სამსახურში მოხელეების კონკურსის წესით დანიშვნის ვალდებულებასთან დაკავშირებით. თუმცა, ამ ცვლილების ამოქმედების შემდეგ კონკურსის წესით დანიშნული და კონკურსის გარეშე სამსახურში მიღებული მოხელეების რაოდენობრივი შეფარდება არსებითად არ შეცვლილა. 2014 წლის 1 სექტემბრის მდგომარეობით ადგილობრივ თვითმმართველობაში დასაქმებული მოხელეების დაახლოებით 3.5% იყო დანიშნული კონკურსის შედეგად. მოხელეების დიდი ნაწილი 2014 წლის ზაფხულის მონაცემებით, დანიშნული იყო უვადოდ, კონკურსის გარეშე. შესაბამისად, ამ დროისთვის ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების უმრავლესობას გავლილი არ ჰქონია საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან და სამუშაოთა აღწერილობასთან შესაბამისობის შემოწმების რაიმე ფორმალიზებული პროცედურა.

აღსანიშნავია, რომ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2012 წელს განხორციელებული ცვლილება კვალიფიკაციის შესაბამისობის დადგენის საკითხებს შეეხო მხოლოდ ნაწილობრივ. კერძოდ, უცვლელი დარჩა მოხელეების თანამდებობასთან შესაბამისობის დადგენის ისეთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის სამართლებრივი რეგულირება, როგორცაა ატესტაცია. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 82-ე მუხლის თანახმად, „ატესტაციას ექვემდებარება მოხელე 3 წელიწადში ერთხელ (საატესტაციო პერიოდი)“. საატესტაციო პერიოდის ათვლა იწყება მოხელის თანამდებობაზე დანიშნვიდან და ვრცელდება უვადოდ დანიშნულ მოხელეებზე. იმის გამო, რომ კანონში არსებულ ამ ჩანაწერს, დროებითი წესის შემოღებამდე, არ ახლდა ატესტაციის ჩატარების სავალდებულობის უზრუნველყოფის გარანტიები, 2014 წლის ივნისის მდგომარეობით ატესტაციის ჩატარების პრაქტიკა, კონკურსების მსგავსად, არსებობდა მხოლოდ რამდენიმე მუნიციპალიტეტში.

არსებითი ხარვეზების შემცველია ასევე კონკურსისა და ატესტაციის პროცედურული რეგულირების საკითხები, რაც მეტ-ნაკლები ხარისხით საერთოა ყველა საჯარო დაწესებულებისთვის. მათ შორის განსაკუთრებით აქტუალურია შემდეგი:

ა) საკონკურსო-საატესტაციო კომისიების დაკომპლექტების კრიტერიუმების არარსებობა - რაც მოხელეების/კონკურსში მონაწილეების მხრიდან პროცესის უსამართლობისა და კომისიის გადაწყვეტილებების დაუსაბუთებლობის განცდას ამძაფრებს;

ბ) ნეპოტიზმის პრევენციის მექანიზმების სისუსტე - ხშირია თანამდებობაზე მოვალეობის შემსრულებლად დანიშნული პირის დატოვების შემთხვევები; კომისიებში სუსტია ან ხშირ შემთხვევაში საერთოდ არ გამოიყენება ცოდნისა და კვალიფიკაციის შეფასების სისტემა;

გ) შესაძლებელია როგორც კონკურსის ასევე ატესტაციის მხოლოდ გასაუბრების ფორმით ჩატარება, ამასთანავე დაუმუშავებელია გასაუბრების ჩატარების მეთოდები;

დ) მუნიციპალიტეტებში ტესტირების ეტაპის ან წერითი დავალების ჩატარების გამოცდილებისა და შესაბამისი ინფრასტრუქტურის არქონა - შესაბამისი მომსახურების დაკვეთის შემთხვევაშიც კი, აუცილებელია პროვაიდერის მიერ გაწეული მომსახურების

ხარისხის შეფასება, ასევე რთულდება დაწესებულებაში ტესტების გავრცელების საფრთხეების თავიდან აცილება (ნაცნობობის, ნათესაობის ან სხვა ნიშნებით).

მოხელეთა შერჩევისა და მათი კვალიფიკაციის შეფასების სფეროში არსებულმა პრობლემებმა, სხვა სუბიექტურ და ობიექტურ ფაქტორებთან ერთობლიობაში (არაადეკვატურად გაბერილი საშტატო ნუსხა, ნეპოტიზმისგან დაცვის მექანიზმების არარსებობა და სხვა) უშუალო ნეგატიური გავლენა იქონია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში დასაქმებულთა კვალიფიკაციის დონეზე, რაც თვითმმართველობის ეფექტიანი განხორციელებისთვის მნიშვნელოვან შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს.

2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის არჩევნების შემდეგ საქართველოში შეიქმნა 14 ახალი მუნიციპალიტეტი, შეიცვალა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს - გამგებლის/მერის არჩევის პროცედურა და ახლებურად დარეგულირდა ამ ინსტიტუტის კომპეტენციების სფერო. ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი უფლებამოსილების სფეროს დაემატა რამდენიმე უფლებამოსილება. მნიშვნელოვანი ცვლილებები დაიგეგმა და ეტაპობრივად ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის საბიუჯეტო, ქონებრივ, სახელმწიფო ზედამხედველობის და სხვა სფეროებში. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში მიმდინარე არსებითი ცვლილებების პირობებში თვითმმართველობის მოხელეთა შერჩევისა და საქმიანობის შეფასების კანონმდებლობით გათვალისწინებული ინსტიტუტების გამართული ფუნქციონირების საჯარო ინტერესმა განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა.

საბაზისო კვალიფიკაციის საკითხს პირდაპირ უკავშირდება თვითმმართველობის მოხელეთა სწავლების სისტემის ეფექტიანობაც. იმისათვის რომ სასწავლო პროგრამამ შედეგები გამოიღოს, აუცილებელია გარანტირებულ იყოს მოხელის საბაზისო კვალიფიკაცია.

III. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების კონკურსებისა და ატესტაციების დროებითი სისტემის აღწერა

კონკურსებისა და ატესტაციების ტესტირების სავალდებულო ეტაპის შემოღებას, როგორც ზემოთაც აღინიშნა, საფუძვლად დაედო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 134⁴ მუხლი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციისა და კონკურსის ჩატარების დროებითი წესები“. კანონის იმპლემენტაციის მიზნით მიღებულ იქნა შემდეგი კანონქვემდებარე აქტები:

1) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის დადგენილება N412 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული კონკურსის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

2) საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 18 ივნისის დადგენილება N411 „საჯარო მოხელეთა ატესტაციის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“;

3) საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 2014 წლის 10 სექტემბრის ბრძანება N73/სა „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციის ტესტირების ეტაპების ჩატარების მეთოდის, თემატიკისა და შეფასების კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის დასახელებული ნორმისა და მის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტების შესაბამისად, 2015 წლის 1 ივლისამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეთა შესარჩევად ჩასატარებელი კონკურსებისთვის სავალდებულო ეტაპად განისაზღვრა კონკურსის მონაწილეთა ტესტირება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ განსაზღვრული თემატიკის შესაბამისად. კონკურსის სხვა ეტაპების რეგულირებას (საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შესაბამისად კონკურსში მონაწილეთა შერჩევა, წერითი დავალება, გასაუბრება) დროებითი წესი არ შეხება. კონკურსის ანალოგიურად, ტესტირება სავალდებულო ეტაპად განისაზღვრა ასევე მუნიციპალიტეტებში ჩასატარებელი მოხელეთა ატესტაციისთვისაც. კანონმდებლობით ასევე განისაზღვრა 2015 წლის 1 ივლისამდე ტესტირების ჩატარების ვალდებულება ყველა იმ მოხელისთვის, რომელიც თანამდებობაზე დაინიშნა დროებითი წესის (134^ა მუხლის) ამოქმედებამდე.

ტესტირების ეტაპის ჩატარების მეთოდოლოგიური უზრუნველყოფისთვის ჩარჩო-მოთხოვნები (ტესტირების მეთოდიკა, თემატიკა, შეფასების კრიტერიუმები), ასევე ტესტირების ეტაპის ძირითადი საორგანიზაციო საკითხები დადგინდა საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის ბრძანებით, რომლის შემუშავებაში მონაწილეობდა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო და მის კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - ვანო ხუხუნიანიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრი. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების კვალიფიკაციის საბაზისო მინიმუმად განისაზღვრა იმ სამართლებრივი აქტების ცოდნა, რომელთა გამოყენება წარმოადგენს თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ძირითად სამართლებრივ საფუძველს და დაკავშირებულია მოხელეთა ფუნქციების განხორციელებასთან (საქართველოს კონსტიტუცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი). სამართლებრივი აქტების ცოდნის შეფასებისთვის საგამოცდო ტესტების რაოდენობა განისაზღვრა 45 ტესტური დავალებით, ხოლო უნარების შეფასებისთვის - 15 ტესტური დავალებით. ტესტირების მიმდინარეობის ხანგრძლივობაა 2 ასტრონომიული საათი. ბრძანების მე-3 მუხლის შესაბამისად, ტესტირება ტარდება ქართულ ენაზე. დასაშვებად იქნა მიჩნეული, ქართულთან ერთად, ტესტირების ეთნიკური უმცირესობების ენაზე ჩატარება, ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული მუნიციპალიტეტების თხოვნით. ტესტირების თემატიკის შესაბამისად ტესტების

მომზადების უზრუნველყოფა დაევალებათ საქართველოს მთავრობის შესაბამისი აქტით განსაზღვრულ, მუნიციპალიტეტებისთვის ტესტირების მომსახურების მიმწოდებელ დაწესებულებებს.

საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის ბრძანებით ასევე დეტალურად განისაზღვრა კონკურსებისა და ატესტაციების ტესტირების ეტაპის ორგანიზებისთვის მნიშვნელოვანი სხვა საკითხები (მაგალითად, ტესტირების მიმდინარეობა, ტესტირების შედეგების შეჯამება, შედეგების გაპროტესტება და სხვა). ბრძანებით დადგინდა მუნიციპალიტეტების შესაძლებლობა თავად დაედგინათ ტესტირების ეტაპის გადალახვის მინიმალური ზღვარი, ოღონდ გარკვეული შეზღუდვების ფარგლებში, კერძოდ შეფასებისთვის დასაშვები მინიმალური ზღვარი განისაზღვრა სწორი პასუხების არანაკლებ 50 (%) და არაუმეტეს 75 %-ით.

ტესტირების სხვა ორგანიზაციული საკითხები დარეგულირდა ტესტირების მიმწოდებელი დაწესებულებებისა და მუნიციპალიტეტების სახელშეკრულებო ურთიერთობების საფუძველზე. აღსანიშნავია, რომ მომსახურების მიმწოდებელი დაწესებულებების შერჩევა საქართველოს მთავრობის მიერ განხორციელდა მუნიციპალიტეტების საჭიროებებზე მორგებულ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით - დაბალი ფასი, ტესტირების გამართვის ადგილის ტერიტორიული სიახლოვე მუნიციპალიტეტებთან, ტესტირების ჩატარების შესაბამისი ინფრასტრუქტურა და გამოცდილება, ტესტირების ელექტრონული ფორმით ჩატარების შესაძლებლობა, ობიექტურობა და სანდოობა. მომსახურების მიმწოდებელ ორგანიზაციებად განისაზღვრა სსიპ - შეფასების და გამოცდების ეროვნული ცენტრი და სსიპ - იუსტიციის სასწავლო ცენტრი.

კანონმდებლობით გათვალისწინებული რეგულაციების და მუნიციპალიტეტებთან გაფორმებული სახელშეკრულებო ურთიერთობების ფარგლებში, მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციები ახორციელებდნენ:

- ა) ტესტური დავალებების შემუშავებას (როგორც სახელმწიფო ენაზე, ასევე, მუნიციპალიტეტის დაკვეთის შემთხვევაში - ეროვნული უმცირესობების ენაზე);
- ბ) ტესტირების ელექტრონული ფორმით ჩატარებას;
- გ) ტესტირების ეტაპის მონაწილე პირთა მოწვევას (ცალკეულ შემთხვევებში - მუნიციპალიტეტებთან თანამშრომლობით);
- დ) შედეგების პირველადი გასაჩივრების შესაძლებლობის უზრუნველყოფას;
- ე) მიღებული შედეგების განსაზღვრასა და მუნიციპალიტეტებისთვის მიწოდებას.

IV. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების კონკურსებისა და ატესტაციების დროებითი სისტემის ფუნქციონირების ანალიზი

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების კონკურსებისა და ატესტაციების დროებითი სისტემის ფუნქციონირების ანალიზის მიზნით, მომზადდა და მუნიციპალიტეტებს დაეგზავნა სპეციალური კითხვარი, რომელიც შეეხებოდა კონკურსის

და ატესტაციის ჩატარების ყველა ეტაპის ორგანიზების საკითხებს, აგრეთვე კონკურსებისა და ატესტაციების შედეგების სტატისტიკას (დროებითი წესის ამოქმედებიდან 2015 წლის იანვრის ჩათვლით პერიოდში); კითხვარით გათვალისწინებული მონაცემები მიღებულ იქნა 63 მუნიციპალიტეტიდან. მუნიციპალიტეტებში ჩატარებული კონკურსების შესახებ დამატებითი ინფორმაციის მიღების მიზნით, სტატისტიკური მონაცემები გამოთხოვილ იქნა ასევე საჯარო სამსახურის ბიუროდან; გაიმართა სამუშაო შეხვედრები პროვაიდერი ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან, სადაც განხილული იქნა სისტემის ფუნქციონირების ორგანიზაციული და შინაარსობრივი დეტალები.

მიღებული მონაცემების საფუძველზე, ცენტრმა განახორციელა კონკურსებისა და ატესტაციების ტესტირების ეტაპის მიმდინარეობის სტატისტიკური ანალიზი. ცვლილების ამოქმედებიდან 2015 წლის იანვრის ბოლომდე პერიოდში (როდესაც განხორციელდა მიღებული ინფორმაციის პირველადი სტატისტიკური გადამუშავება), კონკურსი სავალდებულო ტესტირების ეტაპით ჩატარდა ყველა მუნიციპალიტეტში (76), ხოლო ატესტაცია - მხოლოდ 15 მუნიციპალიტეტში. კონკურსების ტესტირების ეტაპზე მონაწილეობა მიიღო 21 984 აპლიკანტმა, რომელთაგან კონკურსზე გასული პირების ცოდნის საკვალიფიკაციო მინიმუმთან შესაბამისობის მაჩვენებელმა შეადგინა 10 763 (დახლოებით 49 %). ატესტაციაზე კვალიფიკაციასთან შესაბამისობის ტესტირება ჩატარდა 970 მოხელეს, მათგან ტესტირების ეტაპი გადალახა 424 მოხელემ (43.7 %). დროებითი წესის ამოქმედების ვადის ამოწურვამდე დარჩენილი რამდენიმე თვის განმავლობაში (2015 წლის 1 ივლისამდე) ატესტაციის ტესტირების ეტაპით ჩატარების ვალდებულება კვლავ ძალაშია 61 მუნიციპალიტეტისთვის, ასევე გრძელდება ტესტირების ეტაპით კონკურსების ორგანიზების პროცესი მუნიციპალიტეტებში წარმოქმნილი ვაკანტური თანამდებობების დასაკავებლად.

V. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კონკურსის/ატესტაციის ტესტირების ეტაპის ორგანიზების დროს გამოვლენილი სირთულეები

ტესტირების დროებითი სისტემის იმპლემენტაციისთვის შემოღებული ჩარჩო რეგულაციების გარდა, მუნიციპალიტეტები მოექცნენ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის იმ ნორმის რეგლამენტაციის სფეროში, რომლითაც დადგინდა ვაკანტურ თანამდებობაზე პირის მოვალეობის შემსრულებლად დანიშვნის 3 თვის ვადით შეზღუდვა. შესაბამისად, კონკურსების ტესტირების ეტაპით ჩატარების ვალდებულებას დაემატა ყველა ვაკანტური თანამდებობის კონკურსის წესით შევსების ვალდებულების 2014 წლის ბოლომდე შესრულების აუცილებლობა. აღნიშნულმა გარემოებამ განაპირობა მუნიციპალიტეტების მიერ კონკურსების ორგანიზების პროცესის განსაკუთრებული ინტენსიფიკაცია. დროებითი წესის ამოქმედებიდან 2014 წლის ბოლომდე კონკურსი გამოცხადდა მუნიციპალიტეტებში არსებული ყველა ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად, რაც იმ პერიოდისთვის მუნიციპალიტეტებში არსებული შტატების უმრავლესობას შეადგენდა.

იმის გათვალისწინებით, რომ ქვეყანაში არ არსებობდა ასეთი მასშტაბური სახით ტესტირების ჩატარების გამოცდილება, პროცესი წარმართა საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს, სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს და სსიპ - ვანო ხუბუნაიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრის აქტიური მეთოდოლოგიური და სამართლებრივი მხარდაჭერის პირობებში. თუმცა, უშუალოდ ტესტირების პროცესის ორგანიზების შინაარსობრივი (ტესტების შედგენა, თარგმანის უზრუნველყოფა) და ტექნიკური უზრუნველყოფა განხორციელდა პროვაიდერი ორგანიზაციების მიერ.

ჩატარებული კონკურსებისა და ატესტაციების ტესტირების ეტაპის ორგანიზების დროს გამოვლინდა გარკვეული სირთულეები. მათგან ნაწილი საერთო იყო ორივე პროვაიდერი ორგანიზაციის მიერ ჩატარებული ტესტირებისთვის, თუმცა გამოიკვეთა ასევე ცალკეული საკითხები, რომლებიც ძირითადად უკავშირდება მუნიციპალიტეტებსა და პროვაიდერებს შორის გაფორმებული სახელშეკრულებო ურთიერთობების სპეციფიკურ დეტალებს.

ტესტური დავალებების რაოდენობრივი შეფარდებისა და მათი შედგენის მეთოდოლოგიურ ასპექტებთან დაკავშირებით გამოიკვეთა შემდეგი საკითხები:

- პროვაიდერი ორგანიზაციების წარმომადგენლების მოსაზრებით, 60 კითხვიან ტესტურ დავალებაში უნარ-ჩვევების შეფასებისთვის მხოლოდ 15 ტესტური დავალების გათვალისწინება არ იძლევა ობიექტურ შედეგებს და მათი ხვედრითი წილი უნდა გაიზარდოს;

- ეთნიკური უმცირესობებით დასახლებული მუნიციპალიტეტების მხრიდან ადგილი ჰქონდა მოთხოვნას ტესტირების რუსულად, და არა ეთნიკური უმცირესობების ენაზე ჩატარების თაობაზე (რის შესაძლებლობას საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის შესაბამისი ბრძანება არ ითვალისწინებდა);

- მინიმალური ზღვარის დაწესების დისკრეცია არ შეესაბამებოდა მოხელეთა და კონკურსში მონაწილეთა კვალიფიკაციის მინიმალურ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის მიზანს. წარმოიშვა მინიმალური კომპეტენციის განსხვავებული მოთხოვნების დაწესების პრეცედენტი, რაც ცალკეულ შემთხვევებში მუნიციპალიტეტში დასაქმების ზედმეტად მაღალ ბარიერად იქცა.

რაც შეეხება ტესტირების ორგანიზების პროცედურულ ასპექტებს, შესაბამის შეფასებას საჭიროებს შემდეგი ფაქტორები:

- ერთი და იგივე კონკურსანტის მონაწილეობა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტის და პროვაიდერის მიერ ორგანიზებულ ტესტირებაში იწვევდა მუნიციპალიტეტების მიერ პირზე ტესტირების ხარჯების არაერთჯერად გაწევას.

- ერთსა და იმავე მუნიციპალიტეტში კონკურსის ორგანიზება ხდებოდა რამდენიმე ნაკადად, მოკლევადიანი ინტერვალების პირობებში. შესაბამისად, ტესტირების მომსახურების მიწოდების მოთხოვნა პროვაიდერს ეგზავნებოდა ეტაპობრივად, ასევე ხშირი იყო წინასწარ შეთანხმებული ვადების გადათქმის შემთხვევებიც. ყოველივე ეს პროვაიდერს

აყენებდა მისთვის არამომგებიან მდგომარეობაში არამხოლოდ ფინანსური, არამედ ტესტირების არაერთჯერადად ორგანიზების სირთულის თვალსაზრისითაც.

- თითოეული პროვაიდერი განსხვავებული სირთულის და განსხვავებული მეთოდოლოგიით მომზადებულ ტესტებს იყენებდა. შესაბამისად, მოხელეთა და კონკურსის მონაწილეთა საბაზისო კვალიფიკაციის მოთხოვნა სხვადასხვა მუნიციპალიტეტისთვის საგრძნობლად განსხვავებული აღმოჩნდა.

VI. დასკვნა

მიუხედავად გარკვეული ტექნიკური და შინაარსობრივი ხარვეზებისა, მოქმედმა სისტემამ მნიშვნელოვანწილად უპასუხა იმ გამოწვევებს და პრობლემებს რომლებიც იდგა მუნიციპალიტეტების წინაშე მოხელეთა შერჩევისა და ატესტაციის პროცესში. დადგინდა თვითმმართველობის მოხელეების კვალიფიკაციის საბაზისო მინიმუმი; დროის მოკლე პერიოდში შემოწმდა ათასობით თვითმმართველობის მოხელის/მოხელეობის კანდიდატის კვალიფიკაცია; მუნიციპალიტეტებში ვაკანტური თანამდებობები შეივსო საბაზისო კვალიფიკაციის მქონე მოხელეებით.

რეკომენდაციები

სსიპ - ვანო ხუხუნიანიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრმა, ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეების კონკურსისა და ატესტაციის ტესტირების ეტაპის ჩატარების დროებითი წესით დანერგული მექანიზმის ფუნქციონირების პრაქტიკის ანალიზზე დაყრდნობით, გამოკვეთა მოხელეთა კვალიფიკაციის შეფასების სისტემის განვითარების შემდეგი ორი ალტერნატივა:

ალტერნატივა I - საკვალიფიკაციო გამოცდა, როგორც კონკურსის სავალდებულო ეტაპი;

ალტერნატივა II - სერტიფიცირება, როგორც კონკურსზე დაშვების წინაპირობა.

ალტერნატივა I - საკვალიფიკაციო გამოცდის, როგორც კონკურსის სავალდებულო ეტაპის დანერგვა, ეფუძნება დროებითი წესით შემოღებულ მოდელს და ითვალისწინებს მისი მოქმედების პერიოდში დაგროვილ გამოცდილებას. საკვალიფიკაციო გამოცდის შემოღების შემთხვევაში, თვითმმართველობის მოხელეების კვალიფიკაცია გაიზომება მინიმალური (საბაზისო) კვალიფიკაციის ერთიანი სტანდარტით, რომელიც დადგინდება ცენტრალიზებულად - საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ. განსხვავებით დროებითი წესით შემოღებული სისტემისგან, ერთიანი იქნება ტესტური დავალებების შემუშავების მეთოდოლოგია. ეს შესაძლებელს გახდის განისაზღვროს კონკურსსანტა მინიმალური კვალიფიკაციის შეფასების ერთიანი, სტანდარტიზებული მიდგომები. საკვალიფიკაციო გამოცდის ორგანიზებას, შესაბამისი ფუნქციის მინიჭების შემდეგ, უზრუნველყოფს ტესტირებისთვის საჭირო ინფრასტრუქტურისა და გამოცდილების მქონე დაწესებულება. გამოცდის ღირებულება დაიფარება სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან. საკვალიფიკაციო გამოცდის შემოღება არ გამოირიცხავს მუნიციპალიტეტების მიერ მოხელეთა კვალიფიკაციისადმი დიფერენცირებული მიდგომების კონკურსის სხვა ეტაპებზე გამოყენების შესაძლებლობას.

ალტერნატივა II - სერტიფიცირება, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებულ კონკურსზე დაშვების წინაპირობა, წარმოადგენს დაწესებულების მიერ გამოცხადებულ კონკურსში მონაწილეობის ერთ-ერთ ძირითად საკვალიფიკაციო მოთხოვნას. მოხელეთა სერტიფიცირება განხორციელდება შესაბამისი ფუნქციის მქონე დაწესებულების მიერ, თვითმმართველობის მოხელეების მინიმალური (საბაზისო) კვალიფიკაციის ერთიანი სტანდარტით. სერტიფიცირების თემატიკა, საბაზისო კვალიფიკაციისთვის დადგენილ მინიმუმთან ერთად, შესაძლოა მოიცავდეს დამატებით კომპონენტებს, მოხელეთა სპეციალიზებული საკვალიფიკაციო მოთხოვნების მიხედვით (ე.წ. დარგობრივი კომპონენტი). სერტიფიკატის მოქმედების ვადა შესაძლოა განისაზღვროს 3 ან 5 წლიანი პერიოდით. სასერტიფიკაციო გამოცდის ხარჯი შესაძლოა დაიფაროს როგორც სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან, ასევე სერტიფიცირებაში მონაწილე პირის მიერ, შესაბამისი საფასურის გადახდით. (მიზანშეწონილობის საკითხი საჭიროებს დამატებით შესწავლას).

მიუხედავად იმისა, რომ როგორც საკვალიფიკაციო გამოცდა, ასევე სერტიფიცირება ემსახურება მოხელეთა მინიმალური კვალიფიკაციის ერთიანი სტანდარტის დადგენას, მათ შორის არის რამდენიმე ძირითადი განსხვავება.

საკვალიფიკაციო გამოცდა ტარდება კონკურსის ერთ-ერთი ეტაპის სახით. შესაბამისად, საკვალიფიკაციო გამოცდაზე გასვლის უფლება იზღუდება კონკრეტული თანამდებობისთვის დადგენილ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან კონკურსის მონაწილის შესაბამისობის პირობით. ამასთანავე, საკვალიფიკაციო გამოცდა გამოიწვევს კონკურსის გახანგრძლივებას. რაც შეეხება სერტიფიცირებას, მისი ჩატარება არ უკავშირდება კონკრეტული კონკურსის გამოცხადებას, ამიტომ მასზე დაიშვება ყველა პირი, რომელიც აკმაყოფილებს მოხელისთვის დადგენილ ზოგად მოთხოვნებს (ასაკი, განათლება, მოქალაქეობა და ა.შ.). სერტიფიცირება შესაძლოა განხორციელდეს როგორც პერიოდულად (კვარტალურად), ასევე მუდმივად. შესაბამისად, თვითმმართველობის მოხელის სერტიფიკატის მიღების ვალდებულება გავრცელდება თვითმმართველობაში დასაქმების მსურველი ყოველი პირის მიმართ. სახელმწიფოს მიერ გაცემული სერტიფიკატი გაუადვილებს მუნიციპალიტეტებს კონკურსების პროცესის ეფექტიანად წარმართვას, ვინაიდან საკონკურსო-საატესტაციო კომისიას მიეცემა შესაძლებლობა მეტი ყურადღება მიაქციოს კონკურსანტის კვალიფიკაციის სპეციალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენას. სერტიფიცირების სისტემის ფუნქციონირების ხარჯები შესაძლოა დაიფაროს საფასურის შემოღებით მიღებული სახსრებიდან. სისტემის მასშტაბურობიდან და მონაწილე პირების რაოდენობიდან გამომდინარე, გამოცდის თვითღირებულება თითოეული მონაწილისთვის შეადგენს მინიმალურ თანხას. აღნიშნული დასკვნის გაკეთების საშუალებას იძლევა დროებითი წესის ფუნქციონირების დროს ტესტირების ეტაპის მომსახურების მიმწოდებელი ორგანიზაციების გამოცდილება. კერძოდ, რეგიონულ ცენტრებში და მუნიციპალიტეტებში ტესტირების ეტაპის გამართვის თვითღირებულებამ თითოეულ მონაწილეზე გაანგარიშებით შეადგინა 10-დან 15 ლარამდე.

მოხელეთა სერტიფიცირების შემოღების აუცილებლობა, საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის N627 დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის“ შესაბამისად, წარმოადგენს საქართველოში საჯარო სამსახურის განვითარების ერთ-ერთ პრიორიტეტს. კონცეფციით, საჯარო მოხელეთა სერტიფიცირება მიჩნეულია კონკურსზე დაშვების ობიექტურობისა და კვალიფიციური პერსონალის შერჩევის პროცედურების ეფექტიანობის მნიშვნელოვან გარანტიად.

სერტიფიცირების შემოღება უკავშირდება გარდამავალი რეგულაციების შემოღების აუცილებლობას, რომლებიც შეიძლება შეეხოს სერტიფიცირების როგორც შინაარსობრივ, ასევე ორგანიზაციულ ასპექტებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის წინასწარი სერტიფიცირების სისტემის შემოღება მოითხოვს სამართლებრივი, ინსტიტუციური და ფინანსური უზრუნველყოფის ღონისძიებების განხორციელებას. სერტიფიცირების შემოღების საორგანიზაციო-

მოსამზადებელი პერიოდი განსხვავებულია იმისდა მიხედვით, თუ რომელი დაწესებულება (დაწესებულებები) მოიაზრება სერტიფიცირების განმახორციელებლ(ებ)ად.

წინასწარი სერტიფიცირების განხორციელება დაკავშირებულია შემდეგი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტების მიღებასთან:

- ცვლილებები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში - საქართველოს პარლამენტი;

- ცვლილებები კანონში “საქართველოს 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ” – საქართველოს პარლამენტი (საჭიროება გამოჩნდება პროექტის ბიუჯეტის დათვლის შემდეგ)

- ზოგადი (საბაზისო) კომპეტენციის სტანდარტის დამტკიცება - საქართველოს მთავრობა;

- თვითმმართველობის მოხელეების სერტიფიცირების დებულების (წესის) დამტკიცება - საქართველოს მთავრობა;

- ცვლილებები სისტემაში ჩართული უწყებების დებულებებში (სადაც იქნება ამის საჭიროება) - საქართველოს მთავრობა;

- სერტიფიცირების (გამოცდის) საფასურის დადგენა (თუ მიზანშეწონილად იქნება მიჩნეული საფასურის შემოღება).

სასერტიფიკატო გამოცდის ორგანიზაციულ უზრუნველყოფას განახორციელებს შესაბამისი ფუნქციის მქონე დაწესებულება, რომლის ინფრასტრუქტურა მორგებული იქნება სერტიფიცირების პერიოდულ ან პერმანენტულ რეჟიმში წარმართვაზე.

წინასწარი სერტიფიცირების სისტემის ფუნქციონირებისთვის აუცილებელია სერტიფიცირებული პირების მონაცემთა ბაზების დაკავშირება საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ადმინისტრირებული ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონულ სისტემასთან. სერტიფიცირების თემატიკას შეიმუშავებს საჯარო სამსახურის ბიურო, საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროსთან და სსიპ ვანო ხუხუნიანიშვილის სახელობის ეფექტიანი მმართველობის სისტემის და ტერიტორიული მოწყობის რეფორმის ცენტრთან თანამშრომლობით.

სერტიფიცირების ორგანიზების საკითხები უშუალოდ უკავშირდება მისი განმახორციელებელი დაწესებულების განსაზღვრის და ამ დაწესებულების ინფრასტრუქტურის სერტიფიცირებაზე მორგების საჭიროებას; შესაბამისად, შესაძლოა წარმოიშვას კონკურსებისა და ატესტაციების ტესტირების სავალდებულო ეტაპით განხორციელების დროებითი წესით დადგენილი რეგულირების 2015 წლის ბოლომდე შენარჩუნების აუცილებლობა.

სერტიფიცირების შემოღება მიზანშეწონილია განხორციელდეს 2 ეტაპად. პირველ, გარდამავალ ეტაპზე სერტიფიცირება განხორციელდება შერეული მოდელის გამოყენებით, სადაც სასერტიფიკატო გამოცდაზე გასვლა შესაძლებელი იქნება პირის მიერ კონკურსის პირველი ეტაპის (საბუთების გადარჩევის ეტაპი) გადალახვის შემდეგ. ამ შემთხვევაში, სერტიფიცირება წარმოადგენს კონკურსის შემდგომ ეტაპზე დაშვების სავალდებულო

პირობას. ამავე დროს, შემოღებული იქნება წინასწარი სერტიფიცირების გამოცდაზე გასვლის შესაძლებლობა იმ პირებისთვის, ვინც აკმაყოფილებს თვითმმართველობის მოხელეთა ძირითად საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს. ასეთი, გარდამავალი ეტაპის შერეული მოდელი საშუალებას იძლევა თავიდან იქნეს აცილებული სერტიფიცირების შემოღებასთან დაკავშირებული საფრთხე - არ მოხდეს კონკურსის თანაბარი ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა და ხელს შეუწყობს სერტიფიცირებული პირების რაოდენობის ზრდას, რაც შექმნის მონო სისტემაზე გადასვლის წინაპირობას. გარდამავალი პერიოდი მოიცავს პერიოდს 2016 წლის 1 იანვრიდან 2016 წლის 31 დეკემბრამდე, ხოლო მე-2 ეტაპზე მოხდება სრულად გადასვლა წინასწარი სერტიფიცირების სისტემაზე. სასერტიფიკაციო გამოცდის ჩაბარება, როგორც კონკურსზე პირის დაშვების ცალსახა წინაპირობა, ძალაში შევა 2017 წლის 1 იანვრიდან.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა კვალიფიკაციის შეფასების სისტემის განვითარების წარმოდგენილი ხედვა და რეკომენდაციები მიზანშეწონილია განხილულ იქნეს საჯარო სამსახურის ბიუროსთან და სხვა დაინტერესებულ მხარეებთან, მათ შორის მუნიციპალიტეტებთან, ტესტირების ეტაპის მომსახურების მიმწოდებელ დაწესებულებებთან და საზოგადოებრივ ორგანიზაციებთან.