



## საჯარო სამსახურის კოდექსის კონცეფცია



## საჯარო სამსახურის ახალი კოდექსის კონცეფცია

საჯარო სამსახურის რეფორმა ქართული სახელმწიფოს ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური გარდაქმნის ქვაკუთხედად შეიძლება ჩაითვალოს. ერთის მხრივ, რეფორმირებულმა საჯარო სამსახურმა სახელმწიფო ინსტიტუტების ქმედითობის ეფექტური მექანიზმები უნდა შექმნას. ამავე დროს, საჯარო სამსახურმა მოქალაქეების სამართლიანად და თანასწორად მომსახურება უნდა უზრუნველყოს. ეფექტური საჯარო სამსახური ასევე უმნიშვნელოვანესია საქართველოს მიერ საერთაშორისოდ აღიარებული მიზნების მისაღწევად, რადგან აუცილებელი სამუშაო პოლიტიკურად ნეიტრალურმა ბიუროკრატია უნდა დაგეგმოს და განახორციელოს.

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ჩატარებული იქნა სხვადასხვა სახელმწიფოების საჯარო სამსახურის კოდექსების კვლევა, რომლის მიზანს წარმოადგენდა ერთიანი კონცეფციის შექმნა ახალი ქართული საჯარო სამსახურის კოდექსის შესაქმნელად. საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებამ ნათლად დაგვანახა ის ფაქტორები, რომლებმაც ხელი შეუწევს ამ ქვეყნებში ეკონომიკური კრიზისის დაძლევა და საჯარო დაწესებულებების ეფექტურ ფუნქციონირებას. აღნიშნული, პირველ რიგში, გამოიხატა საჯარო სამსახურის ინსტიტუციური სტრუქტურის დაყოფაში პოლიტიკურ და აღმასრულებელ ნაწილებად, რამაც უფრო ეფექტური გახადა სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებების მუშაობა. ასევე მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენდა საჯარო მოხელეებზე შრომის კანონმდებლობის სრულად გავრცელება, უკიდურესად მინიმალისტური საჯარო სამსახურის კოდექსის ამოქმედება და უფლებების დელეგირება საჯარო სამსახურში.

საქართველოში დღეს მოქმედი საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა საკმაოდ დასახვეწია. იგი არ არის იმდენად მოქნილი, რომ ღირსეული წინააღმდეგობა გაუწიოს შრომის კოდექსს, რომლის მოქნილობის წყალობითაც კერძო სექტორი უკვე ბოლო რამდენიმე წელიწადია საკმაოდ სწრაფად ვითარდება. პირველ რიგში ეს გამოიხატება პროცედურათა სიმძიმეში და ხშირ შემთხვევებში პროცედურათა არსებობაში იქ, სადაც საერთოდ არ არის ეს საჭირო. პრობლემას წარმოადგენს, ასევე, ხელშეკრულებების არარსებობა საჯარო სამსახურში, რაც თავისთავად გამორიცხავს კვალიფიციური





პერსონალის დაინტერესებას მათზე მორგებული სახელშეკრულებო პირობების არარსებობის გამო. ასევე მნიშვნელოვანია პრობლემები, რომელიც უკავშირდება საჯარო დაწესებულებებში პოლიტიკური და აღმასრულებელი ნაწილების ურთიერთგამიჯვნას.

ჩამოთვლილი გარემოებების გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ შემუშავებული იქნა “საჯარო სამსახურის კოდექსის” პროექტი, რომელიც მიზნად ისახავს “ახალი საჯარო მენეჯმენტის” (*New Public Management*) პრინციპის დანერგვას. აღნიშნული გულისხმობს საჯარო სექტორის მოდერნიზებას, რაც შემდეგში გამოიხატება:

### პოლიტიკური და აღმასრულებელი კომპონენტები

საჯარო სამსახური წარმოადგენს პოლიტიკური და აღმასრულებელი ნაწილების ერთობლიობას, სადაც:

- პოლიტიკური ნაწილი (მინისტრი და მისი კაბინეტის წევრები) უშუალოდ არ მონაწილეობს დაწესებულების საქმიანობაში. მინისტრის პრეროგატივას წარმოადგენს საჯარო სამსახურის პოლიტიკის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება;
- აღმასრულებელი ნაწილი (აღმასრულებელი დირექტორი, მისი კაბინეტის წევრები და ყველა საჯარო მოსამსახურე) პოლიტიკურად ნეიტრალურია, რომლის პასუხისმგებლობაც მოიცავს სამსახურის პოლიტიკის განხორციელებას, მომსახურების გაწევას, მენეჯმენტს, სამსახურის სიძლიერესა და მოღწეულ შედეგებს. აღმასრულებელ დირექტორს უფლებამოსილება შეუწყდება არა შესაბამისი პოლიტიკური ან სახელმწიფო მოხელის გათავისუფლების, არამედ ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შეუსრულებლობის გამო.

პოლიტიკური და აღმასრულებელი ფუნქციების გამიჯვნას ვხვდებით შედეგში, ახალ ზეღანდიაში, გაერთიანებულ სამეფოში. აღნიშნულ სახელმწიფოებში განხორციელებული საჯარო სამსახურის რეფორმა ძირითადად უკავშირდებოდა ეკონომიკურ კრიზისს, რაც თავის მხრივ გამოწვეული იყო ინფლაციის დონის გაზრდით (შედეგში), ეროვნული პროდუქციის შემცირებით, საგარეო და საშინაო ვალდების





გაზრდით (ახალ ზეღანდიაში), ეკონომიკური სირთულეებით და სახელმწიფო მომსახურების არაეფექტურობით (გაერთიანებულ სამეფოში). ჩამოთვლილ ქვეყნებში:

- უწყებებს მართავენ “ხელმძღვანელები” (*General Director, Chief Executive, Permanent Secretary*);
- სამსახურის პოლიტიკას შეიმუშავენ მთავრობაში შემავალი მინისტრები;
- მინისტრის/პოლიტიკური თანამდებობის პირის ცვლილება არ იწვევს უწყების აღმასრულებელი ხელმძღვანელის ცვლილებას.

## უფლებების დელეგირება

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს უფლებების დელეგირება საჯარო სამსახურში. პროექტის თანახმად, შესაძლებელია სახელმწიფო ფუნქციების დელეგირება ერთ ან რამდენიმე პირზე, ღია ტენდერით კონკურსით ან პირდაპირი გადაცემის წესით. სახელმწიფო ფუნქციები შესაძლებელია გადაეცეს როგორც კერძო კორპორაციას, ასევე სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ მოგებაზე არაორიენტირებულ საჯარო კორპორაციას, რომელიც თავის მხრივ სიახლეს წარმოადგენს ქართულ კანონმდებლობაში. საჯარო კორპორაციას ხელმძღვანელობს აღმასრულებელი დირექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს შესაბამისი სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელი.

პროექტით განისაზღვრა ფუნქციები, რომლებიც დელეგირებას არ ექვემდებარება, კერძოდ:

- სტანდარტების დადგენა;
- ძირითადი ტენდერების გამოცხადება;
- გენერალური ინსპექციის (შიდა აუდიტის სამსახურის) ფუნქციების განხორციელება.

სახელმწიფო სერვისების დელეგირება კერძო და საჯარო სექტორებს შორის პარტნიორობის ფორმას წარმოადგენს და ფართოდ გამოიყენება სხვადასხვა ქვეყნებში.

კანადაში, გაერთიანებულ სამეფოში, ავსტრალიაში, ლიტვაში, გერმანიაში, საბერძნეთში, პორტუგალიასა და სხვა ქვეყნებში უფლებების დელეგირება ძირითადად გამოიყენება ისეთ სფეროებში, როგორებიც არის: საჯარო მმართველობა (პოლიცია,





ციხეები), ტრანსპორტი (საავტომობილო გზები, რკინიგზა, ხიდები, გვირაბები), ჯანდაცვა (საავადმყოფოები და ჯამრთელობასთან დაკავშირებული სპეციალური სერვისები), განათლება (სკოლები, მუზეუმები, ბიბლიოთეკები), წყლის რესურსები (სარწყავი ნაგებობები, წყლის გამწმენდი დანადგარები, სასმელი წყლის გაყვანილობა და მისი უზრუნველყოფა).

ზემოაღნიშნული ქვეყნების პრაქტიკამ ცხადყო, რომ სახელმწიფო ფუნქციების დელეგირების საფუძველზე იზრდება კონკურენცია, რის შედეგადაც უმჯობესდება ხარისხი და მცირდება ფასი. სამუშაოს შესრულებასთან დაკავშირებული რისკები ნაწილდება მსარეგისტრირებლის შორის. მოცემული ფაქტორები კი დადებით ზეგავლენას ახდენენ საჯარო სექტორის განვითარებაზე.

## საჯარო სამსახურში მიღება

პროექტის თანახმად, სამსახურში მიღება ხდება პირდაპირი დანიშვნის ან არჩევის, ასევე, კონკურსის წესით.

პირდაპირი დანიშვნის წესით თანამდებობაზე ინიშნებიან: პოლიტიკური და სახელმწიფო მოხელის კაბინეტის წევრები, აღმასრულებელი დირექტორი აღმასრულებელი დირექტორის მოადგილე, თანაშემწე, მრჩეველი და მდივანი, საჯარო კორპორაციის აღმასრულებელი დირექტორი. პირდაპირი დანიშვნის წესით განსაზღვრულ თანამდებობაზე პირი შესაძლებელია დაინიშნოს კონკურსის წესითაც.

კონკურსის წესით ინიშნება ყველა სხვა საჯარო მოხელე.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” კოდექსის პროექტი არ ითვალისწინებს დეტალურ ნორმებს საკონკურსო კომისიის შესახებ. იგი საკმაოდ ფართო დისკრეციას ანიჭებს აღმასრულებელ დირექტორს ჩაატაროს კონკურსი თავისი შეხედულებისამებრ. კონკურსის ჩატარების წესი და პირობები უნდა იყოს საჯარო, არ უნდა იყოს დისკრიმინაციული ხასიათის და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კანონმდებლობას. აღმასრულებელი დირექტორი ადგენს მის დაწესებულებაში მოხელეთა საქმიანობის შეფასების კრიტერიუმებს.





მოხელეთა საქმიანობის შეფასების მსგავსი წესი გამოიყენება გაერთიანებულ სამეფოში; რაც შეეხება ამერიკულ მოდელს, საჯარო მოსამსახურეთა საქმიანობის შეფასების ზოგად მეთოდოლოგიას განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის მაკოორდინირებელი უწყება – კადრების მართვის სამსახური, ხოლო ახორციელებს დაწესებულების ხელმძღვანელობა ყოველწლიურად.

### ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში

უმნიშვნელოვანეს სიახლეს წარმოადგენს, ასევე, ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში, რომელიც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს კვალიფიციური კადრების შემოდინებას საჯარო სექტორში თითოეული მოხელის მოთხოვნებთან ინდივიდუალური მიდგომის გზით.

“საჯარო სამსახურის შესახებ” მოქმედი კანონისაგან განსხვავებით, რომელიც შრომით ხელშეკრულებას ითვალისწინებს მხოლოდ დამხმარე და შტატგარეშე მოსამსახურეებთან მიმართებაში, ახალი კოდექსის პროექტის თანახმად, უფლებამოსილი პირი აღმასრულებელი ნაწილის ყველა საჯარო მოსამსახურესთან აფორმებს შრომით ხელშეკრულებას. წარმოდგენილი კოდექსის პროექტი ითვალისწინებს იმ ძირითად პირობებს, რომელთა მითითება სავალდებულო იქნება ხელშეკრულების გაფორმებისას. ხელშეკრულების ერთ-ერთ უპირატესობას წარმოადგენს ასევე ისიც რომ მასში, როგორც წესი, დეტალურადაა გაწერილი საჯარო მოსამსახურის უფლება-მოვალეობები (თუმცა, შესაძლებელია ხელშეკრულება არც ითვალისწინებდეს აღნიშნულს და თავად დაწესებულების ხელმძღვანელი განსაზღვრავდეს უფლება-მოვალეობებს კონკრეტული საჭიროებიდან გამომდინარე).

კოდექსის პროექტი ითვალისწინებს შრომითი ხელშეკრულების მხოლოდ ზოგად პირობებს.

აღმასრულებელ დირექტორთან გაფორმებულ ხელშეკრულებაში მკაფიოდ იქნება ჩამოყალიბებული მისაღწევი მიზნები, თანამდებობაზე ყოფნის ვადა, თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, ინფორმაცია ხელშეკრულების ვადამდე შეწყვეტის, მისი მოქმედების გაგრძელების და სხვა მნიშვნელოვანი გარემოებების შესახებ. ხელშეკრულების პირობებს განსაზღვრავს შესაბამისი პოლიტიკური ან სახელმწიფო მოხელე. ხელშეკრულება





ფორმდება შესაბამისი პოლიტიკური ან სახელმწიფო მოხელისა და პრემიერ მინისტრის მიერ.

აღმასრულებელი დირექტორი, თავის მხრივ აფორმებს შრომით ხელშეკრულებას მისდამი დაქვემდებარებულ მოხელეებთან. იგი ადგენს თანამდებობათა დასახელებებსა და რაოდენობას, განსაზღვრავს თანამდებობრივ სარგოებს გამოყოფილი ასიგნებების საფუძველზე.

რაც შეეხება პოლიტიკური და სახელმწიფო მოხელის კაბინეტის თანამდებობათა რაოდენობასა და დასახელებებს, აგრეთვე თანამდებობრივ სარგოებს, მას გამოყოფილი ასიგნებების საფუძველზე ადგენს პოლიტიკური და სახელმწიფო მოხელე.

ანაზღაურების აღნიშნული სისტემა განსხვავდება ამერიკული სისტემისგან, რომლის თანახმადაც, პირი შრომით გასამრჯელოს იღებს ანაზღაურების ფედერალური სისტემის მიხედვით, სადაც მისი ოდენობა დამოკიდებულია პირის განათლების დონესა და სამუშაო გამოცდილებაზე. უფრო მოქნილი პრაქტიკა გვხვდება შვედეთსა და ახალ ზელანდიაში, სადაც ხელფასები სააგენტოებში განისაზღვრება ინდივიდუალურად, დამჭირავებელსა და დაჭირავებულს შორის მოლაპარაკების შედეგად. აღნიშნული სისტემის უპირატესობა მდგომარეობს იმაში, რომ ის უწყობს ხელს კვალიფიციური კადრების მოზიდვას, რადგან სთავაზობს ინდივიდუალურად მორგებულ პირობებს (ხელფასი, შვებულება, სამუშაო დრო, სოციალური დაცვის გარანტიები და ა.შ.).

ახალი კოდექსის პროექტის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეებს უნარჩუნდებათ დღეს მოქმედი გარანტიები, როგორცაა: სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურება, ორსულობისა და მშობიარობის გამო შვებულება, დახმარება და კომპენსაცია, შრომის ანაზღაურება მოხელის უკანონოდ გადაყვანის შემთხვევაში, მოხელის გადაყვანა ჯამრთელობის მდგომარეობის გამო, მოხელის სამსახურებრივი პირობების დროებით შემსუბუქება და მისი დროებით გადაყვანა, სასწავლო შვებულება კვალიფიკაციის ასამაღლებლად, დახმარება საჯარო მოსამსახურის დაღუპვის ან დაინვალიდებისას. საქართველოს კანონმდებლობით და ხელშეკრულებით





მოსამსახურეთათვის შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს სხვა დამატებითი უფლებები და გარანტიები.

რაც შეეხება სამსახურიდან გათავისუფლების საფუძვლებს, საჯარო მოსამსახურე სამსახურიდან შეიძლება გათავისუფლდეს მხოლოდ ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პირობების არსებობისას შემთხვევებში.

სამსახურებრივი ურთიერთობის შეჩერების პერიოდში საჯარო მოსამსახურეს კანონით დადგენილ შემთხვევებში და წესით უნარჩუნდება თანამდებობრივი სარგო, ხოლო სამსახურიდან გათავისუფლებისას - ეძლევა კომპენსაცია. სამსახურიდან უკანონოდ გათავისუფლებულ მოსამსახურეს უნარჩუნდება უფლება - სასამართლოს წესით მოითხოვოს გათავისუფლების უკანონოდ ცნობა.

## შეზღუდვები

პროექტი, ასევე, მოიცავს გარკვეულ შეზღუდვებს, რომლებიც ვრცელდება საჯარო მოხელეებზე. ასეთ შეზღუდვებს მიეკუთვნება დაკავებული პოზიციიდან გათავისუფლების შემდგომ შეზღუდვები და თანამდებობრივი შეუთავსებლობა საჯარო სამსახურში მუშაობის დროს.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კიდევ ერთი მექანიზმია ისიც, რომ პროექტი ითვალისწინებს „ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონის საჯარო სამსახურის კოდექსთან ინტეგრირებას. შესაბამისად, კანონპროექტი არეგულირებს იმ საკითხებს, რომლებსაც აქამდე „ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ” საქართველოს კანონი აწესრიგებდა. კერძოდ, პროექტი მოიცავს ინტერესთა კონფლიქტისა და თანამდებობრივი შეუთავსებლობის მარეგულირებელ ნორმებს, საჩუქართან დაკავშირებულ შეზღუდვებსა და თანამდებობის პირთა მიერ ეკონომიკური ინტერესების განცხადებისა და დეკლარაციის წარდგენის წესებს.

კოდექსის თანახმად, თანამდებობის პირს უფლება არა აქვს, საჯარო-სამსახურებრივი უფლებამოსილება ან მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობა გამოიყენოს საჯარო





სამსახურის ინტერესების საწინააღმდეგოდ ან იმ საკითხის გადასაწყვეტად, რომელიც არ განეკუთვნება მის საჯარო-სამსახურებრივ უფლებამოსილებას.

საჯარო სამსახურის ახალ კოდექსში შენარჩუნებულია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ისეთი ეფექტური მექანიზმი, როგორიცაა თანამდებობის პირთა ეკონომიკური ინტერესების განცხადებისა და დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება.

პროექტის თანახმად, პირი ვალდებულია, თანამდებობაზე გამწესებიდან ორი თვის ვადაში საჯარო სამსახურის ბიუროში წარადგინოს თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია.

თანამდებობის პირი ასევე ვალდებულია, თანამდებობაზე ყოფნის განმავლობაში ყოველწლიურად, ყოველი წინა დეკლარაციის შევსების თარიღიდან ერთი წლის გასვლის შემდეგ ერთი კვირის ვადაში შეავსოს და წარადგინოს თანამდებობის პირის ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაცია. დეკლარაციის წარდგენა ხდება წელიწადში მხოლოდ ერთხელ.

მნიშვნელოვანია ისიც, რომ თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები საჯაროა და ისინი განთავსებულია საჯარო სამსახურის ბიუროს ვებ-გვერდზე.

საჯარო სამსახურის კოდექსის პროექტი ითვალისწინებს თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შევსების შემდგომ მონიტორინგს, რაც გამჭვირვალობის პრინციპის დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიაა.

## მამხილებელთა დაცვა

კანონპროექტის კიდევ ერთ სიახლეს წარმოადგენს ისიც, რომ იგი მნიშვნელოვან დებულებებს ითვალისწინებს მამხილებელთა დაცვის კუთხით.

ახალი კოდექსი კრძალავს მამხილებელზე ნებისმიერ არამართლზომიერ ზემოქმედებას, მის დაშინებას, შევიწროებას, მასზე ზეწოლას ან მის მიმართ დისკრიმინაციულ მოპყრობას და აწესებს პასუხისმგებლობის ზომებს ასეთი ქმედებების განხორციელებისათვის.

პროექტში ასევე გაწერილია სხვა მრავალი დებულება, იმისათვის რათა მამხილებელი მაქსიმალურად იყოს დაცული არასასურველი ზემოქმედებისაგან და წახალისებულ იქნას





მხილებათა განხორციელების პროცესი. მათ შორის, კოდექსი მამხილებელსა და მოწმეს აძლევს შესაძლებლობას, საქმის წარმოების ნებისმიერ სტადიაზე, როდესაც მათ, აგრეთვე მათი ახლო ნათესავის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას საფრთხე ემუქრება, მიმართონ სასამართლოს საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული დაცვის სპეციალური ღონისძიებების გამოყენების შესახებ.

საჯარო სამსახურის კოდექსის პროექტში ასევე ჩამოყალიბებულია საჯარო მოსამსახურეთა ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესები.

პროექტით განსაზღვრულია დაწესებულების ხელმძღვანელის ვალდებულება უზრუნველყოს მის დაქვემდებარებაში მყოფი საჯარო მოსამსახურის საჯარო სამსახურში ეთიკის ნორმებისა და ინტერესთა შეუთავსებლობის შესახებ ტრენინგში მონაწილეობა, მისი დანიშენიდან 2 თვის ვადაში.

კოდექსის პროექტის თანახმად, საჯარო სამსახურში გამწესებისათვის დაწესებული მინიმალური ასაკობრივი ზღვარი შეადგენს 18 წელს. მოქმედი კანონმდებლობის თანახმად კი, სახელმწიფო მოხელისათვის მინიმალური ასაკობრივი ზღვარი შეადგენს 21, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელისათვის - 18 წელს.

