

ლია საზოგადოების ფონდი

თბილისი, 2022 წლის ნოემბერი

ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების დღის წესრიგი 2021-2027 წლებისათვის: რეფორმის პროგრესი და გამონვევები საქართველოს საჯარო სამსახურში

პოლიტიკის დოკუმენტი

ავტორი:

სატია ნიკოლაიშვილი*

მმართველობის მონიტორინგის
ცენტრის სახელით

შესავალი

ევროკავშირი-საქართველოს 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგის პრიორიტეტები წინა დღის წესრიგთან შედარებით მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა. ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად საჯარო მმართველობის რეფორმა რჩება. საქართველომ აიღო ვალდებულება, 2021-2027 წლებში გააძლიეროს საჯარო მმართველობა, კერძოდ, „ხელი შეუწყოს ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ეფექტური, ღია და გამჭვირვალე მმართველობის დამკვიდრებას, შექმნას დამსახურებაზე დაფუძნებული და პროფესიული საჯარო სამსახური, უზრუნველყოს ხარისხიანი საჯარო მომსახურება და ძლიერი ადგილობრივი თვითმმართველობა“.¹ ახალი დღის წესრიგი განსაზღვრავს კონკრეტულ ვალდებულებებს, რომლებიც საქართველომ უნდა აიღოს უახლოესი შვიდი წლის განმავლობაში. სხვა ვალდებულებებთან ერთად, საქართველო იღებს ვალდებულებას, დაიცვას შემდეგი პრიორიტეტები:

- ხელი შეუწყოს მოქალაქეთა უფლებასა და შესაძლებლობას – ხელი მიუწვდებოდეთ ინფორმაციაზე და მონაწილეობა მიიღონ მმართველობაში ეროვნულ და ქვეეროვნულ დონეებზე;
- შეიმუშაოს საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სტრატეგია და შესაბამისი სამოქმედო გეგმა 2020 წლის შემდგომი პერიოდისათვის და უზრუნველყოს მისი ეფექტიანი განხორციელება;
- განამტკიცოს საჯარო მმართველობის ღიაობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ღია მმართველობის რეფორმების განხორციელების გზით.



დოკუმენტი მომზადებულია „ლია საზოგადოების ფონდის“ შიდა პროექტის „ევროკავშირი-საქართველოს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების განხორციელების მონიტორინგი საზოგადოებრივი ორგანიზაციების კოალიციის მიერ“. ტექსტისა და კომენტარების ავტორის მიერ გამოხატული შეხედულებები, მოსაზრებები და განცხადებები მხოლოდ მას ეკუთვნის და არ გამოხატავს ფონდის მოსაზრებას. შესაბამისად, ფონდი მასალის შინაარსზე პასუხს არ აგებს.

*სატია ნიკოლაიშვილი არის მმართველობის მონიტორინგის ცენტრის უფროსი მკვლევარი. ის ჩართულია სხვადასხვა პროექტში, რომლებსაც ორგანიზაცია კორუფციისა და საჯარო მმართველობის სფეროში ახორციელებს. საქართველოსა და ევროპის უნივერსიტეტების კურსდამთავრებულ სატია ნიკოლაიშვილს აქვს მაგისტრის ხარისხი საჯარო მმართველობაში.

საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის უფლება გათვალისწინებული იყო 2017-2020 წლების დღის წესრიგში და ახალი დღის წესრიგის მთავარ პრიორიტეტად რჩება.² ეს მიუთითებს იმაზე, რომ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ღია მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება საქართველოში ჯერ კიდევ მნიშვნელოვანი გამოწვევაა.³

მიუხედავად იმისა, რომ 2022 წლის დასასრული ახლოვდება, ხელისუფლებას ჯერ არ გამოუქვეყნებია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2021-2022 წლების სამოქმედო გეგმა და არც დაგვიანების მიზეზები დაუსახელებია. აღნიშნული გეგმა უნდა მოიცავდეს დეტალურ ნაბიჯებს, რომლებიც ხელისუფლებამ უნდა გადადგას საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში. ხელისუფლებამ ასეთი სამოქმედო გეგმა ორ წელიწადში ერთხელ უნდა მიიღოს.⁴

ახალი დღის წესრიგის ერთ-ერთი პრიორიტეტია საჯარო მმართველობის რეფორმის საკანონმდებლო ბაზის გაუმჯობესება, კერძოდ, ანგარიშვალდებულებები, ეფექტიანი, ეფექტური, გამჭვირვალე საჯარო მმართველობის დამკვიდრების ხელშეწყობა და დამსახურებაზე დაფუძნებული და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, მათ შორის შერჩევის, დანიშნულებისა და სამსახურიდან გათავისუფლების სისტემის და საჭიროებებზე დაფუძნებულ სპეციალიზებულ ტრენინგების თვალსაზრისით.

არასაკმარისი პროგრესი საქართველოს მიერ ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებაში ნათლად დასტურდება იმით, რომ 2021-2027 წლების დღის წესრიგით გათვალისწინებული ვალდებულებების მნიშვნელოვანი ნაწილი გადმოტანილია 2017-2020 წლების დღის წესრიგიდან. და თუმცა ხელისუფლებამ საჯარო მმართველობის რეფორმა თავის ერთ-ერთ პრიორიტეტად გამოაცხადა,⁵ მიღწეული პროგრესი არ არის საკმარისი. კვლავ კრიტიკულად მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხები:

- პოლიტიკური ზეგავლენა საჯარო სამსახურზე;
- მოქალაქეთათვის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
- საჯარო სამსახურში კარიერის მოდელის დანერგვა.

პოლიტიკური ზეგავლენისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური

ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა პოლიტიკური ზეგავლენისგან თავისუფალი საჯარო სამსახურის შექმნა. ხელისუფლებამ აღიარა ამ გამოწვევის მნიშვნელობა 2015 წლის საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევაში, სადაც ხაზგასმულია, რომ საჯარო სამსახურზე პოლიტიკური ზეგავლენა მნიშვნელოვანი პრობლემაა და მთავრობა უფრო დიდ ძალისხმევას დახარჯავს ამ გამოწვევის დასაძლევად.⁶ მიუხედავად ამისა, მთავრობამ ჯერ კიდევ ვერ მოახერხა საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის სრულად აღმოფხვრა.

2017 წელს პარლამენტმა მიიღო ახალი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“,⁷ რომელმაც პოლიტიკური ზეგავლენის აღკვეთის ახალი მექანიზმები შემოიღო. შედეგად, შემცირდა საჯარო სამსახურიდან პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების შემთხვევები.⁸

ახალი კანონის მიღებამდე გახშირდა მოხელეთა პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლების შემთხვევები. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ 2015 წელს გამოქვეყნებული ანგარიშის მიხედვით,

¹ ევროკავშირი-საქართველოს 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგი.
² ევროკავშირი-საქართველოს 2017-2020 წლების ასოცირების დღის წესრიგი.
³ ევროკავშირი-საქართველოს 2021-2027 წლების ასოცირების დღის წესრიგი.
⁴ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა; <https://bit.ly/3AMWJg6>
⁵ სამთავრობო პროგრამა 2021–2024 „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“; <https://bit.ly/3Cwu3ZW>
⁶ საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი, გვ. 15; <https://bit.ly/3pKjvyn>
⁷ კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ (2015); <https://bit.ly/3Kix2av>
⁸ „პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური“, საჯარო სამსახურის რეფორმის ეფექტიანობის შეფასება, გვ. 13; (2021); <https://bit.ly/3chv7qb>

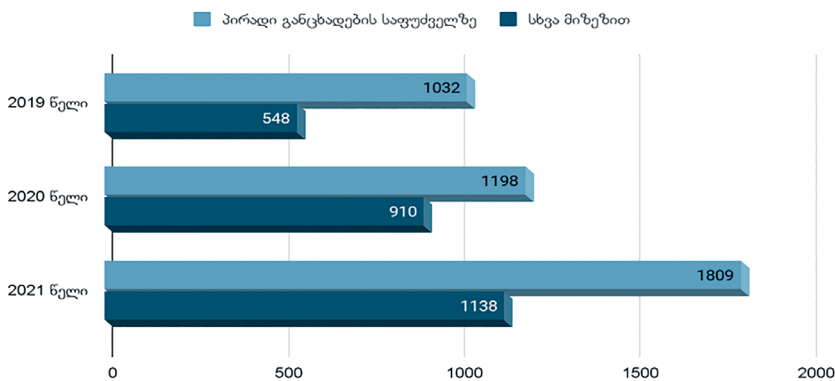
2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ საჯარო სამსახურიდან პოტენციურად პოლიტიკური ნიშნით 5 149 მოხელე დაითხოვეს.⁹

იმ ფაქტს, რომ ახალმა კანონმა გააუმჯობესა დაცვის მექანიზმები, რათა თავიდან იქნეს აცილებული საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლება, საჯარო მოხელეთა გამოკითხვის შედეგები ადასტურებს.¹⁰

თუმცა კვლავ მაღალია საჯარო მოხელის გადანაცვლებით საჯარო სამსახურის დატოვების შემთხვევათა რაოდენობა. საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებით,¹¹ 2019 წელს პირადი გადანაცვლებით სამსახური დატოვა 1032-მა მოხელემ,¹² 2020 წელს – 1 198-მა,¹³ ხოლო 2021-ში – 1 809-მ. სამსახურიდან წასვლის ყველაზე ხშირი მიზეზი საჯარო მოხელის პირადი გადანაცვლებაა.

არჩევნების წლებში მკვეთრად იზრდება ხოლმე იმ მოხელეთა რაოდენობა, რომლებიც საჯარო სამსახურს ტოვებენ. 2020 წელს საქართველოში საპარლამენტო არჩევნები ჩატარდა, ხოლო 2021 წელს მუნიციპალიტეტების არჩევნები. ძნელი სათქმელია, მოახდინა თუ არა ზეგავლენა საქართველოში არჩევნებმა საჯარო სამსახურიდან წასული მოხელეების რაოდენობის გაზრდაზე, მაგრამ დიდ კითხვის ნიშანს აჩენს ის ფაქტი, თუ რატომ იზრდება ეს რაოდენობა განსაკუთრებით დიდი არჩევნების დროს.¹⁴

მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლებულ თანამშრომელთა რაოდენობა



წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო

ეს მონაცემები ბადებს საფუძვლიან ეჭვს, რომ საჯარო მოხელეები შეიძლება ექვემდებარებოდნენ არაფორმალურ და გაუმართლებელ პოლიტიკურ ზეწოლას, რათა დატოვონ სამსახური. ანუ შესაბამისი საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ბრძანების ნაცვლად, რომლითაც მოხდება საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლება, მოხელეზე შეიძლება ხორციელდებოდეს არაფორმალური ზეწოლა და მას სთხოვდნენ თავისი ნებით დატოვოს სამსახური.

როგორც აღინიშნა, კანონი გვთავაზობს ქმედით სამართლებრივ ინსტრუმენტებს თანამდებობიდან გათავისუფლების საქმეებში საჯარო მოხელეთა დასაცავად, მათ შორის სასამართლოს ჩარევის გზით. შედეგად, საჯარო დაწესებულების გადანაცვლებით საჯარო მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლება, მათ შორის პოლიტიკური მოტივებით, უკიდურესად გართულდა. მეორე მხრივ, იმ შემთხვევებში, როდესაც საჯარო მოხელე სამსახურს საკუთარი გადანაცვლებით ტოვებს, პოლიტიკური მოტივები ფორმალურად არ არსებობს, მაგრამ მოხელის გადანაცვლება შეიძლება იყოს ხელმძღვანელობის პოლიტიკური ზე-

⁹ „უკანონო გათავისუფლებები საჯარო სამსახურში: სასამართლოს გზით აღდგენილი უფლებები“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ (2015) <https://bit.ly/3R6eLyO>

¹⁰ „პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური“, „კარგი მმართველობის ინიციატივა საქართველო“ (2020).

¹¹ საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში 2021; <https://bit.ly/3R2jemM>

¹² საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში 2019; <https://bit.ly/3KmPwq4>

¹³ საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში 2020; <https://bit.ly/3QTna9I>

¹⁴ საქართველოს საარჩევნო ადმინისტრაცია; <https://bit.ly/3SUjN2f>

წლის შედეგი, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურში არსებობს ასეთი პრაქტიკის გამოყენების ისტორია. საჯარო მოხელეთა აზრით, საქართველოს საჯარო სამსახურში მნიშვნელოვან პრობლემად რჩება პოლიტიკური ზეგავლენა, განსაკუთრებით საჯარო მოხელეთა სამსახურში მიღებისა და გათავისუფლების პროცესში.¹⁵

ახალი კანონის თანახმად,¹⁶ თუ განმცხადებელი სრულად აკმაყოფილებს საჯარო ორგანოსთვის მოთხოვნილ კვალიფიკაციას, დამქირავებელმა უნდა დანიშნოს გასაუბრება. ეს წესი აღმოფხვრის რისკებს განცხადების განხილვის ეტაპზე. კანონმა გასაუბრების ეტაპისთვისაც შემოიტანა რამდენიმე დამცავი მექანიზმი, კერძოდ: დამქირავებელი ორგანოს პოლიტიკურ მოხელეს ეკრძალება შესარჩევი კომისიის წევრობა და გასაუბრებაში შეიძლება ჩაერთონ ნეიტრალური მესამე მხარეები (მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოებრივი ორგანიზაციები). კანონმდებლობის მიხედვით, გასაუბრება ავტომატურად არ ჩაინერგება. თითოეული საჯარო ორგანო ინდივიდუალურად იღებს გადაწყვეტილებას ინტერვიუს ჩაწერის შესახებ, იმ პირობით, რომ განმცხადებელი გასცემს ჩაწერაზე თანხმობას. მკაცრად არის განსაზღვრული მთელი პროცედურის ვადები, რაც უფლებას აძლევს კანდიდატს, რაიმე დარღვევის შემთხვევაში მიმართოს სასამართლოს.

მიუხედავად იმისა, რომ კანონმა გააუმჯობესა საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვის მექანიზმები, ჯერ კიდევ არსებობს მნიშვნელოვანი რისკები, რომლებიც საჭიროებს მოგვარებას. დასაქმების პროცესში ერთ-ერთი პრობლემაა, რომ შესარჩევი კომიტეტის გადაწყვეტილება სავალდებულო არ არის.¹⁷ შესარჩევი კომისია ირჩევს საუკეთესო კანდიდატს, თუმცა საბოლოო გადაწყვეტილება სამსახურში მიღების შესახებ უნდა მიიღოს დამქირავებელი ორგანოს პოლიტიკურმა ხელმძღვანელობამ. ეს ზრდის საჯარო დაწესებულებებში დასაქმების პროცესზე პოლიტიკური ზეგავლენის რისკს.¹⁸

„კარგი მმართველობის ინიციატივა საქართველოს“ მიერ ჩატარებული კვლევის მიხედვით, გამოკითხულ საჯარო მოხელეთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ 2017 წლიდან მოყოლებული ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე პოლიტიკური ზეგავლენა მეტ-ნაკლებად შემცირდა, რაც დიდწილად განპირობებულია საჯარო მოხელეთა ინფორმირებულობის მაღალი დონით მათი უფლებებისა და დაცვის ინსტრუმენტების შესახებ.¹⁹ ვითარება მნიშვნელოვნად არ შეცვლილა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, სადაც პოლიტიკური ზეგავლენა კვლავ მაღალია, ხოლო ინფორმირებულობა საკუთარი უფლებების შესახებ საჯარო მოხელეებს შორის – დაბალი.

საჯარო მოხელეებზე პოლიტიკური ზეგავლენის ერთ-ერთი ყველაზე ხშირად გამოყენებული მეთოდია მათი ნების სანინააღმდეგოდ წინასაარჩევნო კამპანიაში ჩართვა და ამ მიზნით ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება. ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე საჯარო მოხელეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი წინასაარჩევნო კამპანიის დროს ყოველწლიური შევებულების დღეებს იყენებს, რათა სრულფასოვნად ჩაერთოს წინასაარჩევნო პროცესში მმართველი პარტიის სასარგებლოდ.²⁰

საქართველოს საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ჩარევის რისკები აღნიშნულია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) მიერ 2019 წელს გამოქვეყნებულ ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესის განახლებულ ანგარიშში.²¹ აღნიშნული გეგმის მიხედვით, მინისტრები, ერთი მხრივ, არიან პოლიტიკური მოხე-

¹⁵ „პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური“, „კარგი მმართველობის ინიციატივა საქართველო“ (2020).

¹⁶ მთავრობის დადგენილება №204 (2017); <https://bit.ly/3wwP0jU>

¹⁷ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“, მუხლი 43, პუნქტი 1 (2015 წ.); <https://bit.ly/3Kix2av>

¹⁸ „პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური“, „კარგი მმართველობის ინიციატივა საქართველო“ (2020), გვ. 38.

¹⁹ იქვე, გვ. 16-17.

²⁰ „პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური“, საჯარო სამსახურის რეფორმის ეფექტიანობის შეფასება, გვ. 14; (2021); <https://bit.ly/3chv7qb>

²¹ ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესის განახლებული ანგარიში, 2019; ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია; <https://bit.ly/3R0Kmt4>

ლევები და, მეორე მხრივ, ისინი წარმოადგენენ უმაღლეს ადმინისტრაციულ მოხელეებს და ფლობენ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებსაც. ამან შეიძლება გამოიწვიოს არასათანადო პოლიტიკური ზეგავლენა საჯარო ორგანოების მართვაზე.

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობა

ღია და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის შექმნა მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება. 2017 წლის სამოქმედო გეგმით საქართველომ აიღო ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ახალი კანონის ინიცირებისა და მიღების ვალდებულება. მიუხედავად ამისა, ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგის შესაბამისად, ქვეყანას კანონი ჯერ კიდევ არ მიუღია.²² ამ პროცესს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო კურირებს. სამინისტრომ რამდენჯერმე შეცვალა პროექტის პარლამენტში წარდგენის თარიღი. მიუხედავად იმისა, რომ სამინისტრომ კანონპროექტის პირველადი ვერსია 2017 წელს შექმნა, ის ჯერ კიდევ არ არის ინიცირებული.²³

კანონის მიღება მთავრობის საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ნაწილიც იყო. თუმცა, სამოქმედო გეგმის ყოველწლიური მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით, კანონის მიღება ჩოვიდ-19-ის პანდემიის გამო გადაიდო.²⁴ გარდა ამისა, მთავრობას უნდა ჩაეტარებინა იმ საჯარო მოხელეების გადამზადება, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე სხვადასხვა საჯარო ორგანოში. ეს ვალდებულებაც იმავე მიზეზით არ არის შესრულებული.²⁵ მთავრობამ ასევე ვერ განაახლა საჯარო მონაცემები სპეციალურ ვებ-პორტალზე (www.data.gov.ge), სადაც ატვირთულია საჯარო მონაცემები და საჯარო უწყებების შესაბამისი მეტამონაცემები. ესეც აღნიშნული სამოქმედო გეგმით იყო განსაზღვრული.

ახალი კანონის მიღებას კიდევ უფრო აუცილებელს ხდის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის მარეგულირებელ მოქმედ კანონმდებლობაში არსებული ნაკლოვანებები და ხარვეზები. ამჟამად საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა რეგულირდება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით,²⁶ რომელშიც მნიშვნელოვანი ნაკლოვანებებია და რომელსაც არ შესწევს უნარი, უზრუნველყოს მოქალაქეთათვის საჯარო ინფორმაციაზე სრული ხელმისაწვდომობა. ახალი კანონის მიხედვით, გაიზრდება იმ საჯარო დაწესებულებათა რაოდენობა, რომლებიც ვალდებული იქნებიან, გასცენ საჯარო ინფორმაცია, ანუ ახალი კანონი უზრუნველყოფს საზოგადოებისთვის სხვადასხვა საჯარო სამართლის იურიდიული პირის, კერძო სამართლის იურიდიული პირების და იმ სხვა ორგანიზაციების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, რომლებიც სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება და რომლებზეც არსებული კანონმდებლობა არ ვრცელდება.²⁷

არსებული კანონმდებლობა არ აწესებს ეფექტიან სანქციებს იმ საჯარო დაწესებულებებისა და მათი მოხელეებისთვის, რომლებიც არ გასცემენ საჯარო ინფორმაციას ან არღვევენ ვადებს. შედეგად, ზოგიერთ შემთხვევაში საჯარო ორგანოები საერთოდ უარს ამბობენ საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე. ასეთ შემთხვევებში ერთადერთი მექანიზმია სასამართლოს ჩარევა, რომელიც აიძულებს საჯარო დაწესებულებებს, გასცენ ინფორმაცია. თუმცა, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) ანგარიშის მიხედვით, სასამართლოს ჩარევაც ნაკლებად ეფექტიანია, ვინაიდან პროცესი ძალიან ხანგრძლივია და სასამართლო სხდომების დასრულებას შესაძლოა წლები დასჭირდეს.²⁸ ამიტომ კრიტიკულად მნიშვნელოვანია

²² ანგარიში ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების 2017-2020 წლების დღის წესრიგის შესრულების შესახებ, ფონდი „ღია საზოგადოება – საქართველო“ (2020); <https://bit.ly/3KGPutH>

²³ „კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ ჯერ კიდევ არ არის მიღებული,“ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ (2021); <https://bit.ly/3KvtCBo>

²⁴ საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების მონიტორინგის წლიური ანგარიში (2021); <https://bit.ly/3CBOnJy>

²⁵ საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის ელექტრონული პლატფორმა, PAR tracker; <https://bit.ly/3AsoXeD>

²⁶ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, <https://bit.ly/3pPfetV>

²⁷ „რას შეცვლის ახალი კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ“; <https://bit.ly/3AwEz0l>

²⁸ „საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და სამართლიანი სასამართლოს უფლება“, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (2022); <https://bit.ly/3wCfmAY>

ახალი საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც უფრო ეფექტიან მექანიზმებს ჩამოაყალიბებს.

საჯარო სამსახურის ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის გაზრდის აუცილებლობაზე ასევე უთითებს ევროკომისია. კერძოდ, ევროპული კომისიის 2022 წლის 17 ივნისს გამოქვეყნებულ დასკვნაში ხაზგასმითაა აღნიშნული რომ საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ჩარჩოს უკეთესი იმპლემენტაციის მიზნით, აუცილებელი არის ადმინისტრაციული რესურსების გაუმჯობესება და გაძლიერება.²⁹

გამჭვირვალე საჯარო სამსახურთან და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან დაკავშირებული გამოწვევები ასევე განხილულია ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ 2019 წელს გამოქვეყნებული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესის განახლებულ ანგარიშში.³⁰ ანგარიში არა მხოლოდ ხაზს უსვამს საჯარო ინფორმაციის მარეგულირებელი ჩარჩოს გაუმჯობესების აუცილებლობას, არამედ ყურადღებას ამახვილებს დამოუკიდებელი საჯარო ორგანოს შექმნის მნიშვნელობაზეც, რომელიც გააკონტროლებს და ზედამხედველობას გაუწევს საჯარო ინფორმაციის შესახებ კანონების შესრულებას. ასეთი საჯარო ორგანო შეიძლება იყოს დამოუკიდებელი დანესებულება ან სამსახური, რომელიც გაერთიანებულია მონაცემთა დაცვის ორგანოსთან, და მას უნდა ჰქონდეს საკმარისი უფლებამოსილება სავალდებულო ძალის მქონე გადაწყვეტილებების მისაღებად.

საჯარო სამსახურში მეტი ღიაობის შესახებ რეკომენდაცია გასცა 2018 წელს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მმართველობისა და მართვის მხარდაჭერის პროგრამამ – SIGMA-მაც. თავის საბაზისო შეფასების ანგარიშში SIGMA მოუწოდებს მთავრობას, უზრუნველყოს საკუთარი საქმიანობის მეტი ღიაობა და გამჭვირვალობა დღის წესრიგისა და მთავრობის სხდომებზე განსახილველი ყველა ცალკეული პოლიტიკის ღონისძიების წინასწარ გამოქვეყნებით და იმის უზრუნველყოფით, რომ მთავრობის მიერ მიღებული ყველა გადაწყვეტილება გამოქვეყნდეს და ხელმისაწვდომი იყოს ცენტრალური ხელისუფლების ადვილად მისაწვდომ ვებგვერდზე.³¹

მიუხედავად წარსულში მიღწეული პროგრესის და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის გაზრდისა, ჯერ კიდევ არსებობს მნიშვნელოვანი გამოწვევები, რომლებიც მთავრობამ უნდა მოაგვაროს საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობის უფრო მაღალი დონის უზრუნველსაყოფად.

საჯარო სამსახურის კარიერული მოდელი

2017 წელს პარლამენტმა მიიღო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონი, რომელშიც განისაზღვრა საჯარო სამსახურში კარიერული წინსვლისა და პროფესიული განვითარების ძირითადი პრინციპები. საქართველოს მთავრობამ ახალი კანონის საფუძველზე კიდევ რამდენიმე დადგენილება მიიღო, რომლებმაც დამატებით დაარეგულირეს საჯარო სამსახურში კარიერის მოდელის ჩამოყალიბებასთან დაკავშირებული საკითხები. მთავრობის მიერ 2018 წელს მიღებული დადგენილებით³² განისაზღვრა საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების ძირითადი ვადები. კერძოდ, დადგენილებაში ჩამოთვლილია 1-ლი, მე-2, მე-3 და მე-4 რანგების მოხელეთათვის სავალდებულო სასწავლო მოდულები და აკადემიური საათების მინიმალური რაოდენობა. ტრენინგის მოდულები ძალიან ინფორმატიულია და უზრუნველყოფს მოხელეთა აღჭურვას საჭირო ცოდნით.

²⁹ დასკვნა საქართველოს ევროკავშირში განვითარების განაცხადის შესახებ, 2022 წლის 17 ივნისი; <https://bit.ly/3cuZCsh>

³⁰ ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის პროგრესის განახლებული ანგარიში, 2019, გვ. 86; ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია; <https://bit.ly/3R0KMT4>

³¹ საბაზისო შეფასების ანგარიში: საჯარო მმართველობის პრინციპები საქართველოში; OECD/SIGMA; 2018 წელი; გვ 26-27; <https://bit.ly/3PWOG4w>

³² მთავრობის დადგენილება №242; <https://bit.ly/3PXC6SS>

საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონით ასევე განისაზღვრა საჯარო მოხელის კარიერული ზრდის მექანიზმი, რომლის მიხედვითაც კარიერული წინსვლის ორი ძირითადი ინსტრუმენტია წარმოდგენილი, ეს არის – რანგი და თანამდებობა. საჯარო მოხელის კარიერული განვითარება შესაძლებელია მოხდეს როგორც ქვედა იერარქიული რანგიდან ზედა იერარქიულ რანგზე გადასვლით, ასევე დაბალი თანამდებობიდან მაღალ თანამდებობაზე გადასვლით, იმავე რანგში.

მოხელის კარიერული განვითარების ხელშეწყობისა და მოხელეთა ნახალისების მიზნით, იმ შემთხვევაში როდესაც საჯარო უწყებაში არის ვაკანსია, უპირატესობა ენიჭება შიდა ან/და დახურული კონკურსის წესით კანდიდატის შერჩევას, რომლის ფარგლებშიც შესაბამისი საჯარო უწყების არსებულ თანამშრომლებს ან/და საჯარო სამსახურის სისტემაში მომუშავე მოხელეებს ეძლევათ საშუალება დაიკავონ ვაკანტური პოზიცია. ეს მექანიზმი, რა თქმა უნდა, წინ გადადგმული ნაბიჯია, მაგრამ თავად საჯარო მოხელეების შეფასებით, დახურული/შიდა კონკურსი ბოლომდე ვერ უზრუნველყოფს მოხელის დამსახურების მიხედვით დანიშნულებას და სრულად ვერ გამოორიციხავს პოლიტიკური ჩარევით ან ნეპოტიზმით ვაკანტურ თანამდებობაზე მოხელის შერჩევას.³³

ახალმა კანონმა ასევე დაამკვიდრა საჯარო მოხელის მუშაობის შეფასების სისტემა. თავად საჯარო მოხელეების აზრით, მათი მუშაობის შეფასების შედეგები სათანადოდ კარგად არ არის მიბმული კარიერულ განვითარებასა და წინსვლაზე. მიუხედავად იმისა, რომ კანონში შეფასების სისტემის პროცედურები კარგად არის განვიწყობილი, პრაქტიკაში არსებითად არაფერი შეცვლილა და ამ პროცესში პოლიტიკური ჩარევა კვლავ მაღალია. შესაბამისად, ამ თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია რომ კანონში კარგად განვიწყობილი წესები რეალურად აღსრულდეს და ამოქმედდეს პრაქტიკაში.³⁴

საჯარო მოხელის შეფასების ნაწილში პრობლემას ვაწყდებით შუა რანგის მოხელეებთან (მენეჯერებთან) მიმართებაში, ანუ იმ პირებთან ვინც უშუალოდ ახორციელებენ საჯარო მოხელეების მუშაობის შეფასებას. მენეჯერების დამოკიდებულება შეფასების სისტემის მიმართ არის ერთ-ერთი მთავარი გამოწვევა, რადგანაც ზოგ შემთხვევაში ისინი მხოლოდ ფორმალურად უყურებენ მოხელის შეფასებას, ნაკლებად არიან ჩართულები მოხელის პროფესიულ განვითარებაში და მიიჩნევენ რომ შეფასების სისტემა არის ბიუროკრატიული ფორმალობა. ეს პრობლემა განსაკუთრებით თვალსაჩინოა ადგილობრივ თვითმმართველობებში, სადაც შუა რანგის მენეჯერები ნაკლებად გაცნობიერებულნი არიან შეფასების სისტემაში და არასაკმარისად ეფექტურად მუშაობენ დაქვემდებარებულ საჯარო მოხელეებთან ერთად მათ პროფესიულ განვითარებაზე, ხოლო რიგ შემთხვევაში პირიქით ხელსაც უშლიან პროფესიულ ზრდაში.³⁵ აქედან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის სექტორში ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევაა ადამიანური რესურსების შესაძლებლობების ნაკლებობა. ამასთან დაკავშირებით საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში საჯარო მოხელეებს შორის ჩატარდა დამატებითი ტრენინგები და შემოღებული იქნა სწავლების მოდულები. მხოლოდ 2020 წელს გადამზადდა 224 საჯარო მოხელე, რომლებიც ხელმძღვანელ თანამდებობებს იკავებენ.³⁶ კვალიფიკაციის ამაღლებისა და პროფესიული განვითარების პროგრამები უაღრესად მნიშვნელოვანია ევროკავშირში უფრო სწრაფი ინტეგრაციის მიზნებისათვის და საქართველოს მთავრობამ, საერთაშორისო პარტნიორებთან თანამშრომლობით, ამ პროგრამებს შემდგომშიც მხარდაჭერა უნდა გაუწიოს.

³³ „პოლიტიკური გავლენებისგან თავისუფალი საჯარო სამსახური“, „კორგი მმართველობის ინიციატივა საქართველო“ (2020).

³⁴ იქვე.

³⁵ ადგილობრივ დონეზე საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების სისტემის ანალიზი (2021); <https://bit.ly/3PUC3Hu>

³⁶ 2019-2020 წლების საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგის წლიური ანგარიში (2021); <https://bit.ly/3CBOnJy>

დასკვნა და რეკომენდაციები

საქართველოს საჯარო მმართველობაში მთავარ გამოწვევად საჯარო სამსახურზე პოლიტიკური ზეგავლენა, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და საჯარო სამსახურში კარიერის მოდელი რჩება. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველომ მნიშვნელოვან პროგრესს მიაღწია ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე, ქვეყანამ ამ თვალსაზრისით მეტი უნდა გააკეთოს, კერძოდ:

- პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის დამკვიდრების მიზნით მიღებული უნდა იქნეს შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებები, რათა საჯარო ორგანოებში შემოღებული იქნეს უმაღლესი საჯარო მოხელის თანამდებობა. ეს მოხელეები ზედამხედველობას გაუწევენ შესაბამისი დანებებულების ადმინისტრაციულ მართვას, ექნებათ მოხელეთა ნეიტრალიტეტის დასაცავად საჭირო უფლებამოსილებები, მაგრამ, მეორე მხრივ, არ იქნებიან ჩართულები პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღებაში.
- საქართველოს მთავრობამ უნდა უზრუნველყოს ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონის ინიცირება საკანონმდებლო ორგანოში, რომელიც გაზრდის საჯარო ინფორმაციის გამცემ სუბიექტთა წრეს, ეფექტურად დაარეგულირებს საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვადებს და გააძლიერებს საჯარო უწყებების მიერ საჯარო ინფორმაციის პრო-აქტიულად გამოქვეყნების პრაქტიკას.
- საჯარო სამსახურში უნდა ჩამოყალიბდეს შესაბამისი მექანიზმები, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს მოხელეთა ეფექტიანი სტიმულირება, პოლიტიკური ჩარევისა და ნეპოტიზმის აღმოფხვრა, კარიერული წინსვლისა და პროფესიული განვითარების სისტემების სათანადო მუშაობა. უნდა დაიხვეწოს კანონმდებლობა, რათა საჯარო მოხელის შეფასების შედეგები უფრო მეტად იყოს მიბმული საჯარო მოხელის პროფესიულ განვითარებასთან.

ზემოაღნიშნული პრობლემების მოგვარებაში გადამწყვეტი როლი აქვს მმართველი პარტიის მხრიდან ძლიერი პოლიტიკური ნების არსებობას. თუმცა, გარდა პოლიტიკური ნებისა, ევროკავშირში ინტეგრაციის გზაზე მეტი პროგრესის მისაღწევად მნიშვნელოვანი გამოწვევაა საჯარო მოხელეთა შესაძლებლობების ნაკლებობაც. საქართველოს მთავრობის მიერ გამოქვეყნებული საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის პროგრესის შესახებ ანგარიშის მიხედვით, სამოქმედო გეგმის მიზნების მიღწევაში ერთ-ერთ არსებით გამოწვევად საკმარისი ადამიანური რესურსების ნაკლებობა დასახელებული.³⁷ ამ თვალსაზრისით ძალზე სასარგებლოა მჭიდრო თანამშრომლობა და ერთობლივი პროექტები საერთაშორისო ორგანიზაციებთან და დონორებთან, როგორებიცაა აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტო/„კარგი მმართველობის ინიციატივა საქართველო“ (USAID/GGI), ევროკავშირი, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების ხელშეწყობის პროექტი (OECD/SIGMA), ბრიტანეთის საელჩო, გაერო-ს განვითარების პროგრამა (UNDP), გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) და შვედეთის საერთაშორისო განვითარების თანამშრომლობის სააგენტო (SIDA). საერთაშორისო პარტნიორების მიერ მხარდაჭერილი პროექტები მნიშვნელოვან პოზიტიურ გავლენას ახდენს საქართველოს საჯარო სექტორის შესაძლებლობების ამაღლებაზე, ეს კი საბოლოო ჯამში აუცილებელია ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესისათვის.

³⁷ 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის პროგრესის შესახებ ანგარიში: <https://bit.ly/3VFHKwR>