



SIGMA

**Support for Improvement in Governance
and Management**

A joint initiative of the OECD and the European Union,
principally financed by the EU

**საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია
ფრანცისკო კარდონა
ეთგო, „სიგმა“**

შესავალი

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის მრავალ ქვეყანაში სახელმწიფო მმართველობის რეფორმა და მისი მოდერნიზაცია ინსტიტუტთა „ევროპეანიზაციის“ გზით დასაბამს იღებს გარდამავალი პერიოდიდან. ევროკავშირთან ინსტიტუციონალური დაახლოება მოითხოვს ევროპული თანამეგობრობის სამართლის თვისობრივად შესაბამისი ახალი ეროვნული კანონმდებლობის შემუშავებას. განსაკუთრებით საჯარო სამსახური საჭიროებს ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში არსებული სტანდარტების დამკვიდრებას, რომლებიც უზრუნველყოფენ პროფესიონალიზმსა და მიუკერძოებლობას. ახალი კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს ევექტიანი კანონშემოქმედების ძირითად პრინციპებს და მოიცავდეს კონსულტაციების, კოორდინაციისა და კონფლიქტების გადაწყვეტის მექანიზმების, ხარისხის კონტროლისა და ზეგავლენის შეფასების შესაძლებლობებს.

აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციის საჭიროებას უდიდესი დატვირთვა გააჩნია. ადმინისტრაციების უფლებამოსილებანი განიცდიდნენ და კვლავაც განიცდიან უმაღლესი პოლიტიკისა და პოლიტიკური პირობების ზეგავლენას სოციალური და ეკონომიკური განვითარების თვალსაზრისით გლობალიზებულ მსოფლიოში. ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება უფლებამოსილებების იმგვარად განსაზღვრას, რომ უზრუნველყოფილი და დაცული ქნას მოქალაქეთა უფლებები, მეწარმეებს განვითარების უკეთესი შესაძლებლობები გაუზიარებინოს და გაუმჯობესდეს მოქალაქეთა ცხოვრების ხარისხი. სწორედ ამ მიზეზების გამო საჯარო სამსახურის რეფორმა მიზნული ყველაზე მნიშვნელოვნად თითქმის ყველა იმ ქვეყანაში, სადაც არსებობს ძირითადი სტრუქტურული განვითარების სიძნელეები.

წინამდებარე დოკუმენტი მომზადებულია ევროკავშირის ფინანსური მხარდაჭერით. მასში გამოთქმული აზრები ეკუთვნის ავტორს და არ გამოხატავს ევროკავშირის ოფიციალურ მოსაზრებასა და ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ან მისი წევრი ქვეყნების ან სახელმწიფოს მართვის გაუმჯობესების ხელშეწყობის პროგრამაში მონაწილე ბენეფიციარი ქვეყნების პოზიციას.

საჯარო სამსახურის წარმატებული რეფორმისათვის აუცილებელია არსებობდეს პოლიტიკური ნება. მინისტრები განსაკუთრებით კი, პრემიერმინისტრი (ან შესაბამისად აღმსარულებელი ხელისუფლების კონსტიტუციური სტრუქტურის შესაბამისად პრეზიდენტი) აქტიურად უნდა იყვნენ ჩართულნი საჯარო სამსახურის რეფორმაში. როგორც მმართველი, ასევე ოპოზიციური პარტიები უნდა აცნობიერებდნენ, რომ მათი უფლებამოსილების შემცირება პერსონალის შერჩევის, სამსახურში აყვანისა და და მისი გავლის თვალსაზრისით მათთვისვე უკეთესად გასწვევენ სამსახურს გრძელვადიან პერსპექტივაში პარტონაჟზე დაფუძნებული სისტემისაგან განსხვავებით.

I. არსებითი ადმინისტრაციული პრინციპების უზრუნველყოფის საჭიროება

თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობისა და პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნის ძირეულ ღირებულებას შეადგენს რიგი საერთო ადმინისტრაციული პრინციპებისა, რომლებიც განმტკიცებულ უნდა იყვნენ სამართლებრივ სისტემაში, ხოლო საჯარო მოსამსახურეები მათ ითვალისწინებდნენ დაკისრებული ფუნქციების განხორციელებისას. ეს პრინციპებია:

- 1) *კანონის უზენაესობა* - შესაბამისი და წინასწარ განჭვრეტადი ადმინისტრაციულ ქმედებები და გადაწყვეტილებები, ანუ ნაცვლად თვითნებობისა უნდა არსებობდეს საჯარო გადაწყვეტილების კანონიერებისა და ინდივიდთა კანონიერი ინტერესების დაცვის გარანტიები.
- 2) *საჯაროობა და გამჭვირვალობა* - ადმინისტრაციული პროცედურებისა და მიღებული გადაწყვეტილებების ინსპექტირება მათი კანონთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით.
- 3) *ანგარიშვალდებულება* - საჯარო მოსამსახურეები ანგარიშვალდებულნი არიან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სასამართლოს წინაშე დაკისრებული უფლებამოსილებების გახორციელებისას, რითაც უზრუნველყოფილია სამართლიანობისა და კანონის შესაბამისად საქმიანობის მოთხოვნები.
- 4) *ეფექტიანობა და ეფექტურობა* - საჯარო რესურსები გამოყენებულ უნდა იქნას ეფექტიანად, ხოლო მოქმედების კურსის საფუძველზე დასახული მიზნები ეფექტურად იქნას მიღწეული. კანონმდებლობა ეფექტურად უნდა იქნას გამოყენებული და აღსრულებული.

II. საჯარო სამსახურის საერთო მახასიათებლები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში

საჯარო სამსახური ტერმინის სახით შესაძლებელია მრავალმხრივად იქნას წარმოდგენილი მოქმედების სფეროს, სიდიდის, ორგანიზაციისა და პერსონალის მართვის თვალსაზრისით სხვადასხვა ქვეყნების შედარების შემთხვევაში. თუმცა, არსებობს საერთო მახასიათებლებიც, რაც ზემოხსენებული პრინციპების პრაქტიკულ რეალიზაციას უწყობს ხელს:

- საჯარო სამართალი: საჯარო მოსამსახურეები მრავალ ქვეყანაში საქმიანობენ საჯარო სამართლის (ადმინისტრაციული სამართალი) და არა შრომის სამართლის (კერძო სამართალი) მოქმედების სფეროში. მათ მოვალეობებს, გარკვეულ უფლებებსა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხებს არეგულირებს საჯარო სამართალი, ანუ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა, სხვა საჯარო სამართლის ნორმატიული აქტები თუ მთავრობის რეგულაციები.
- შრომის კანონმდებლობა: იკვეთება კერძო სექტორში არსებული დასაქმების პირობების ჰარმონიზაციის ტენდენცია, რის გამოც საჯარო მოსამსახურეები ექცევიან შრომის სამართლისა და კოლექტიური ხელშეკრულებების მოქმედების სფეროში. თუმცა, მსგავსი მოვლენები არ ცვლის და ვერც შეცვლის იმ გარემოებას, რომ საჯარო სამსახურის სამართლებრივი ურთიერთობა სახელმწიფოსთან საჯარო სამსახურში მოვალეობათა, ანგარიშვალდებულებებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის თვალსაზრისით განეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლის მოქმედების სფეროს.
- სხვა საერთო მახასიათებლები:
 - საჯარო სამსახური როგორ პროფესიული ერთობა გამოიხსნება პოლიტიკსაგან პოლიტიკური და პროფესიული თანამდებობების ნათლად განაწილების მეშვეობით.
 - საჯარო მოსამსახურეების სამსახურში აყვანა და სამსახურის გაველა ხორციელდება დამსახურებათა მიხედვით კონკურენტული და გამჭვირვალე პროცედურების საფუძველზე.
 - კარიერის საფეხურები წინასწარაა განსაზღვრული; და საჯარო მოსამსახურეები კარიერის განამკვლობაში გადიან შესაბამის გადაამზადებას.
 - საჯარო მოსამსახურეთა თავისუფალი პოლიტიკური აქტივობა და ეკონომიკური საქმიანობა კანონმდებლობითაა შეზღუდული.
 - ანაზღაურების სქემა კანონითაა დადგენილი და ინდივიდუალურად დგინდება ობიექტური და გამჭვირვალე კრიტერიუმების საფუძველზე.
 - ანაზღაურებისა და სხვა პირობები მიზნად ისახავს უზრუნველყოფილ იქნას კვალიფიციური პირების აყვანას,

გადაზღვევას, განვითარებასა და შენარჩუნებას და დადებითი სამსახურებრივი მოსწრების ხელშეწყობას.

- საჯარო მოსამსახურეთა მართვა უზრუნველყოფს მათ მაღალ სამსახურებრივ მოსწრებას, სამსახურში სტანდარტების ერთგვაროვნებისა და პატივისცემის დამკვიდრებას სახელმწიფო მმართველობის ნებისმიერ სფეროში.
- პერსონალის ხარჯების ბიუჯეტირების მიზანია ეფექტიანობა და სამსახურში აყვანისა და ხარჯების სათანადოდ გაკონტროლება.
- საჯარო მოსამსახურეები და ადმინისტრაციული ხელისუფლებები ვალდებული არიან იმოქმედონ და მიიღონ გადაწყვეტილებები გამჭვირვალედ და კანონით დადგენილი წესით, ყოველგვარი გაუმართლებელი ზეწოლის გარეშე, რაც ექვემდებარება კონტროლსა და სასამართლო განხილვას და ანგარიშგადაღებული არიან თავიანთი მოქმედებების გამო.

III. ზოგიერთი მოსაზრება საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის საჭირო მახასიათებელთა გამო

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ძირითად მიზანს უნდა წარმოადგენდეს არა საჯარო მოსამსახურეთა უკეთესი ანდა უფრო მეტად დაცული პირობების განსაზღვრა, არამედ პასუხისმგებლობათა დადგენა პროფესიული ხარისხისა და ადმინისტრაციული სამართლით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისად სამსახურებრივი მოსწრების უზრუნველყოფა. გარკვეული სამუშაო პირობების გაუმჯობესება აუცილებელია ხსნებელი ძირითადი მიზნის მიღწევისათვის. მოკლედ რომ ითქვას, საჯარო სამსახურის კანონის მიზანს შეადგენს სახელმწიფო ინსტიტუტის შექმნა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფოს ფუნქციონირებას თუნდაც პოლიტიკური ცვლილებებისა თუ არასტაბილურობის პირობებში.

ა) საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მოქმედების სფერო

ამ შემთხვევაში არ არსებობს სტანდარტული გადაწყვეტა. გერმანიას, დანიას, იტალიას, ავსტრიასა და ლუქსემბურგს დადგენილი აქვთ მოქმედების შეზღუდული არეალი მაშინ, როდესაც ბელგიის, ფინეთის, საფრანგეთის, საბერძნეთის, ჰოლანდიის, პორტუგალიის, ესპანეთისა და შვედეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონების მოქმედება ვრცელდება ყველა ან უმეტეს საჯარო მოსამსახურეებზე. უმეტეს ქვეყნებში პარალელურად მოქმედებს სხვა კანონებიც, როგორებიცაა საგანგებო სტატუსის მიმნიჭებელი პოლიციელებისათვის, მასწავლებლებისა და ექიმებისათვის და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეებისათვის.

იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის ძირითად მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს სახელით მოქმედი ზოგიერთი საჯარო მოსამსახურის უფლება-მოვალეობათა განსაზღვრა, მისი მოქმედების სფერო უნდა შეიზღუდოს ფუნქციებისა და მოსამსახურეების მიხედვით, რაც წარმოადგენს უფრო პოლიტიკურ, ვიდრე ტექნიკურ ხასიათის საკითხს.

ყოველმა ქვეყნამ უნდა მიიღოს მისთვის ყველაზე მართებული გადაწყვეტილება.

ბ) კანონშემოქმედებისადმი მიდგომა

რამდენიმე ქვეყანაში საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა გადამეტებით დეტალურია, რასაც მრავალი ახსნა მოეძებნება. ერთერთი მიზეზთაგანია ის, რომ კანონები შემუშავებულია მათი ხედვის გარეშე. კერძოდ, თუ რა საკითხები უნდა დაარეგულიროს ძირითადად კანონმა და რა საკითხები კანონქვემდებარე ნორმატიულმა აქტებმა. კანონშემოქმედების ამგვარი მიდგომა სიძნელეებს წარმოქმნის მთავრობის მიერ რაიმე ცვლილების შეტანის სურვილის გაჩენის შემთხვევებში. საპარლამენტო დღის წერივი კი, არ იძლევა ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში ცვლილებების ხშირად შეტანის შესაძლებლობას, რაც თავის მხრივ განპირობებულია მისი სტაბილურობის მოთხოვნით. ამგვარად, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი უნდა მოიცავდეს მხოლოდ პრინციპებსა და სხვა ძირეული მნიშვნელობის მქონე დებულებებს, ხოლო დეტალები კი, უნდა რეგულირდებოდეს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

გ) გარდამავალი დებულებები

საჯარო სამსახურის ახალ სისტემაზე გადასვლის საკითხი უთუოდ იმსახურებს საგანგებო ყურადღებას საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში. ახალი სქემის მიხედვით როგორ უნდა განხორციელდეს მოქმედი და გადამდგარი საჯარო მოსამსახურისათვის კვალიფიკაციის მინიჭება და მომავალი საჯარო მოსამსახურეებისადმი წაყენებული რომელი მოთხოვნები უნდა გავრცელდეს მოქმედ მოსამსახურეებზე? კანონმა ნათლად უნდა განსაზღვროს როგორ და რა ვადებში მიენიჭებათ კვალიფიკაცია მოქმედ მოსამსახურეებს და რა სახის გადამზადებისა და განვითარების სხვა ღონისძიებები იქნება მათ მიმართ განხორციელებული. ამ თვალსაზრისით გათვალისწინებული უნდა იქნას წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის შესაძლებლობები და ასევე, ყოველწლიურ ტრანსფორმაციას დაქვემდებარებული კანდიდატების მოძიების, გადამზადებისა და შერჩევის შესაძლებლობები.

IV. ძირითადი სიძნელეების გადალახვა და ცვლილებისადმი დამოკიდებულება

იმ ქვეყნებში, რომელთაც არ გააჩნიათ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა შეუძლებელია პოლიტიკური და არაპოლიტიკური თანამდებობების გამიჯვნა. შრომის კანონმდებლობის მოქმედების პირობებში მინისტრის ან დაწესებულების ხელმძღვანელის დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება სამსახურში მიღებისა და პერსონალის მართვის საკითხები. მიუხედავად იმისა, რომ შრომის კანონმდებლობის საფუძველზე რეგულირებული სახელმწიფო მმართველობა ფორმალურად არ უნდა განვიხილოთ როგორც უვარგისი სისტემა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების პრაქტიკული გამოცდილება სწორედ ამ უკანასკნელზე მეტყველებს. გრძელვადიან პერსპექტივაში უვარგისი სისტემა

მოკლებულია პასუხისმგებლობის დელეგირების შესაძლებლობას პოლიტიკური დონიდან მთავრობის შედარებით დაბალი დონეებზე. მსგავს სისტემაში პოლიტიკის განსაზღვრა, გადაწყვეტილებათა მიღება და კოორდინაცია შესაძლებელია მხოლოდ მმართველობის პოლიტიკურ ნაწილში.

მრავალ ქვეყანაში აუცილებელია პოლიტიკური კლასისა და სოციალური ელიტების დარწმუნება საიმისოდ, რომ პროფესიონალი სახელმწიფო მმართველობა წარმოუდგენელია პროფესიონალი საჯარო სამსახურის გარეშე.

V. კანონმდებლობა საჯარო სამსახურის შესახებ და მმართველობის რეფორმა

საჯარო სამსახურის შექმნა ან მისი პროფესიონალიზაცია გულისხმობს მოსამსახურეთა უფლება-მოვალეობების დადგენას საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მეშვეობით, რაც თავისთავად არ არის საკმარისი. არც მხოლოდ ინსტიტუტებისა და მართვის სისტემების შექმნაა საკითხის სრული მოგვარება, არამედ გარდა თქმულისა მნიშვნელოვანია:

- ი) მატერიალური სამართლის სამართლებრივი და ტექნიკური ხარისხი, რომელიც ადგენს გადაწყვეტილების მიღების ძირეულ მექანიზმს, რაც საჯარო მოსამსახურეთათვის „ხერხებსა და საშუალებებს“ წარმოადგენს, ხოლო საზოგადოებისათვის კი, ინფორმაციის წყაორა და იძლევა წინასწარ განჭვრეტის საშუალებას.
- იი) საპროცესო კანონმდებლობის ხარისხი, რაც გულისხმობს ადმინისტრაციული წესით გადაწყვეტილებათა მიღების პროცედურებს, კოორდინაციასა და ხელისუფლების შტოებს შორის ბალანსის უზრუნველყოფის შესაძლებლობებს, არეგულირებს საჯარო მოსამსახურეთა ურთიერთობებსა, აწესრიგებს კომუნიკაციას საზოგადოებასთან და უზრუნველყოფს დაინტერესებული ფიზიკური თუ იურიდიული პირების მიერ განცხადებებისა და საჩივრების წარდგენის შესაძლებლობებს.
- იიი) ფინანსური და ადმინისტრაციული ანგარიშვალდებულებებისა და კონტროლის მექანიზმების ხარისხი, რაც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას, გადაწყვეტილებათა გადახედვის შესაძლებლობებს, მათ შორის, ცვლილებების შეტანის, სამართლებრივი დევნის განხორციელებისა და ზიანის ანაზღაურების დაკისრების გზით.

საჯარო სამსახურის რეფორმა არ გულისხმობს მხოლოდ საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის შემუშავებასა და აღსრულებას. საკითხი მოიცავს იმგვარი ადმინისტრაციული კონტექსტის ჩამოყალიბებასა და შენარჩუნებას, სადაც საჯარო მოსამსახურეების მიერ დაკისრებულ მოვალეობების შესრულება ხასიათდება პროფესიონალიზმით, პასუხისმგებლობით, სარწმუნოების მაღალი ხარისხით, მიუკერძოებლობით, გამჭვირვალებით და მათზე კონტროლის გაწევის შესაძლებლობის უზრუნველყოფით.

დასკვნა

საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციის რეფორმის განსახორციელებლად მნიშვნელოვანია გათვალისწინებულ იქნას შემდეგი შემაჯამებელი მოსაზრებანი:

1. აუცილებლობას წარმოადგენს საჯარო მოსამსახურეთა სტატუსი განისაზღვროს საჯარო სამართლის სპეციალური კანონით, იგივე კანონით საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ნათლად დაადგენს საჯარო სამსახურის მოქმედების სფეროს.
2. აუცილებლობას წარმოადგენს გაცნობიერებულ იქნას, რომ ახალი კანონმდებლობის შესაბამისად საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელება გრძელვადიანი პროცესია, რაც შესაძლებელია თანდათანობით მოხდეს საჯარო სამსახურის შეზღუდული მმართველობითი რესურსებისა და ფინანსური სიძნელეების გათვალისწინებით. საჯარო სამსახურის რეფორმის პრაგმატული და რეალური განხორციელებისას საჭიროა საგანგებო გარდამავალი დებულებების გათვალისწინება, რაც უმთავრესად მდგომარეობს რეფორმის ადრეულ საფეხურებზე გადამზადების აუცილებლობაში.
3. აუცილებლობას წარმოადგენს პროფესიონალი და მუდმივი საჯარო მოსამსახურეთა შემადგენლობის არსებობა, მათ შორის მაღალი მმართველობითი ფუნქციების მქონე თანამდებობები, გამიჯნულ უნდა იქნას პოლიტიკისაგან; უზრუნველყოფილი უნდა იქნას მოსამსახურეთა პროფესიული შერჩევისა და მათი პროფესიული ღირსების დაცვა.
4. აუცილებლობას წარმოადგენს შეიქმნას ცენტრალური ორგანო საჯარო სამსახურის ერთგვაროვანი მართვის უზრუნველყოფის მიზნით; ხელისუფლების ყველა ორგანოში თანაბრად იქნას დაცული სამსახურებრივი მოსწრების სტანდარტები. ასევე, დაცული იქნას საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის კონსტიტუციური პრინციპი.
5. აუცილებლობას წარმოადგენს მიღწეულ იქნას პოლიტიკური შეთანხმება საჯარო სამსახურის რეფორმის შესახებ, განსაკუთრებით კი, საჯარო მოსამსახურეთა შერჩევის, დანიშვნისა და სამსახურის გავლის ახალი სისტემის კუთხით, რითაც თავიდან იქნება აცილებული სისტემური მანიპულაციები და არამდგრადობა სამთავრობო ცვლილებების პირობებში.