

EU

საჯარო მმართველობის ცვლილებები საქართველოში

2024-2025

შესაბამისობა საჯარო მმართველობის
რეფორმის მიზნებსა და ევროკავშირში
გაწევრების კრიტერიუმებთან

Public Administration Changes in Georgia

2024-2025

Compliance with the Goals of Public
Administration Reform and the
Criteria for the EU Membership



EUROPEAN
TIME

Friedrich
Ebert 
Stiftung

საჯარო მმართველობის ცვლილებები საქართველოში

2024-2025

შესაბამისობა საჯარო მმართველობის
რეფორმის მიზნებსა და ევროკავშირში
ბანკების კრიტერიუმებთან



Public Administration Changes in Georgia

2024-2025

*Compliance with the Goals of Public Administration Reform and
the Criteria for the EU Membership*

ეკატერინე ქარდავა/**Ekaterine KARDAVA**

**Friedrich
Ebert
Stiftung**



**პუბლიკაცია მომზადდა ფრიდრიხ ებერტის ფონდის
მხარდაჭერით.**

**The publication was prepared with the support
of the Friedrich-Ebert-Stiftung.**

პუბლიკაციაში წარმოდგენილია ავტორის პირადი მოსაზრებები.
დაუშვებელია ფრიდრიხ ებერტის ფონდის მიერ გამოცემული
მასალების კომერციული მიზნით გამოყენება ფონდის
თანხმობის გარეშე.

The publication presents the personal opinions of the
author. It is prohibited to use materials published by the
Friedrich-Ebert-Stiftung for commercial purpose without the consent.

პუბლიკაციის ავტორია ეკატერინე ქარდავა,
სამართლის დოქტორი, ჟან მონეს პროფესორი,
ასოციაციის „ევროპის დროით“ თავმჯდომარე.

The author of the publication is Ekaterine Kardava,
Doctor of Law, Jean Monnet Professor,
Chairperson of the Association “European Time”.

© ფრიდრიხ ებერტის ფონდი / Friedrich-Ebert-Stiftung, 2025

© ეკატერინე ქარდავა/Ekaterine KARDAVA, 2025

გამომცემლობა „ნეკერი“, 2025

Publishing House “Nekeri”, 2025

თბილისი, საქართველო

Tbilisi, Georgia

2025

სარჩევი

შესავალი	5
Introduction.....	9
I. საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში და ევროკავშირის შეფასებები 2014-2024	13
1. რეფორმის დასაწყისი და მიზნები	13
2. ევროკომისიის შეფასებები რეფორმის თაობაზე.....	20
II. 2024-2025 წლების საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისობა საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზნებსა და ევროკავშირში განცხადების კრიტერიუმებთან.....	38
1. სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო	38
2. საჯარო სამსახურის ორგანიზება და მოხელეთა თანამდებობრივი რანგირება.....	43
3. საჯარო მოხელეთა სოციალური დაცვის გარანტიები	50
დასკვნა.....	58
Conclusions	64
დანართი 1	69
დანართი 2	71
ავტორის შესახებ/About the Author	73

TABLE OF CONTENTS

Introduction.....	9
 I. Public Administration Reform in Georgia and the EU Evaluations (2014–2024)	 13
1. The Initiation and Objectives of the Reform.....	13
2. European Commission Assessments	20
 II. Legal Amendments for 2024–2025: Compliance with the Objectives of Public Administration Reform and EU Accession Criteria	 38
1. LEPL Civil Service Bureau	38
2. Functional Organization and Hierarchy of Public Officers’ Positions	43
3. Social Protection Guarantees for Public Officers.....	50
 Conclusions	 64
Annex 1	69
Annex 2.....	71
About the Author	75

შესავალი

**საჯარო მმართველობა გავლენას ახდენს ადამიანის ყოველ-
დღიურ ცხოვრებაზე.** მასზეა დიდწილად დამოკიდებული
მოქალაქეთა განწყობები სახელმწიფო აპარატისადმი, სახელ-
მწიფო საქმიანობისადმი. **საჯარო მმართველობა ხასიათდება
უნყველობით** (განურჩევლად პოლიტიკური მმართველობის
ცვლილებებისა) ასრულებს რა საქართველოს კონსტიტუციითა
და შესაბამისი ნორმატიული აქტებით განსაზღვრულ ფუნ-
ქციებს. საჯარო მმართველობის განხორციელების ძირითადი
და ცეტრნალური სუბიექტია **საჯარო მოხელე**. საჯარო მმარ-
თველობის პროცესმა და ფორმამ უნდა განამტკიცოს სამარ-
თლებრივი სახელმწიფოს არსი.

**საქართველოში, საჯარო მმართველობისა და საჯარო
მოხელის სამართლებრივი ყოფიერების ფუნდამენტები გან-
საზღვრულია საქართველოს კანონით „საჯარო სამსახურის
შესახებ“.** ეს კანონი მიღებულია **2015 წელს** - განაცხადა რა
საქართველოში საჯარო მმართველობის დემოკრატიული
არსებობისა და საჯარო მოხელეთა სტაბილურობის, პროფე-
სიონალიზმის, პოლიტიკური ზეგავლენისგან თავისუფლების
მიზნები და პრინციპები. **2024 წლის დეკემბრიდან, დაიწყო
წინააღმდეგობრივი საკანონმდებლო ცვლილებების სერია
საქართველოს კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“,**
რომელმაც გამოიწვია არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება
საზოგადოებაში და გააჩინა ლეგიტიმური შეკითხვები დემოკრა-
ტიულობის თაობაზე. ეს საკითხი საჭიროებდა აკადემიურ და
სამართლებრივ შესწავლას. ამდენად, ქვემოთ წარმოდგენილ
დოკუმენტში გამჭვირვალობის, მიუმხრობლობისა და ობიექ-
ტურობის პრინციპებზე დაფუძნებით, ასახულია:

- **საქართველოს მთავრობისა და საქართველოს პარ-
ლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები, მათი
მიზნები, განხორციელებული რეფორმის პროცესი და
შედეგები საჯარო მმართველობის სფეროში (2014-
2023 წწ.);**

- ევროკავშირის მიერ საქართველოს შეფასების დინამიკა საჯარო მმართველობის სფეროში (2014-2024 წწ).
- 2024 წლის არჩევნების შემდეგ, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტებისა და გადაწყვეტილებების შინაარსი და დამდგარი შედეგები (დეკემბერი, 2024 – აპრილი, 2025).

კვლევა მკაცრად ეფუძნება საჯარო და ღია ოფიციალურ წყაროებს, კერძოდ, საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებს, ევროკავშირის ყოველწლიური შეფასებების დოკუმენტებსა და საერთაშორისო ინდექსებს (ნაშრომში მინიმალიზირებულია კვლევის ავტორის მოსაზრებები, მიაწოდებს რა საზოგადოებას ფაქტებს, მტკიცებულებებს წლების/დინამიკის ხაზგასმით, წყაროთა მითითებით და უტოვებს შესაძლებლობას მკითხველს, თავად გამოიტანოს დასკვნები).

1. საჯარო მმართველობის რეფორმა კომპლექსური და მრავალშრიანია, თუმცა, რეფორმის შედეგები უნდა უზრუნველყოფდეს საქართველოს კონსტიტუციით დეკლარირებული ფასეულობების დამკვიდრებას: დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა.
2. საჯარო მმართველობის რეფორმა და კორუფციასთან ბრძოლა, საქართველოს ხალხის ნების ნაწილია მას შემდეგ, რაც საქართველოს ხალხმა და ხელისუფლებამ გააფორმა დამოუკიდებლობის აღდგენა და ახალი ტიპის ეროვნული აღორძინება.
3. საჯარო მმართველობის რეფორმის სტანდარტი, იმავდროულად წარმოადგენს ევროკავშირში განევრების

პოლიტიკურ კრიტიერიუმს. **ევროპული ინტეგრაცია და ევროკავშირში გაწევრება ქართველი ერის ისტორიული ბრძოლითა და საყოველთაო ნებით გამოხატული განვითარების უცვლელი კურსია.**

4. საჯარო მმართველობის განვითარება და კორუფციასთან ბრძოლის სტაბილურობა, სხვადასხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებში, მათ შორის, **გაეროსა და ევროპის საბჭოში** საქართველოს უკვე მოქმედი **წევრობით** განპირობებული ვალდებულებაც არის.

ზემოაღნიშნული ოთხი ფუნდამენტური საფუძველი, საქართველოს მოქალაქეებს, ქართველ ერს, პოლიტიკურ ხელისუფლებას, სახელმწიფო და საჯარო სამსახურებს აკისრებს განსაკუთრებულ პასუხისმგებლობას – იმოქმედონ საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზნებისა და პრინციპების შესაბამისად და საქართველოს საშინაო და საგარეო პოლიტიკაში შექმნან ქვეყნის დადებითი რეპუტაცია.

2012 წლის არჩევნების შემდეგ, **2013 წელს საქართველომ დაიწყო ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP) შესრულება** შენგენის ზონაში უვიზო რეჟიმის მიღების მიზნით, ხოლო 2014 წელს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დაიდო ასოცირების შეთანხმება, რომელთა განუყოფელი ნაწილი იყო და არის საჯარო მმართველობის რეფორმა; ახალმა პოლიტიკურმა ხელისუფლებამ 2014 წელს მიიღო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, განაცხადა რა მანკიერი წარსული პრაქტიკის გამოსწორების, ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე და სტაბილური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების, მთელს საქართველოში (ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებზე) პროფესიონალ საჯარო მოხელეთა სტრუქტურირებული, კარიერაზე დაფუძნებული, სისტემურად ორგანიზებული კლასის ჩამოყალიბების აუცილებლობა და მნიშვნელობა; **2015 წელს, საქართველოს პარლამენტმა მიიღო საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“;** საქართველოს მთავრობამ მიიღო ათეუ-

ლობით კანონქვემდებარე აქტი, სტრატეგიები, სამოქმედო გეგმები 2014 წლის კონცეფციითა და 2015 წლის კანონით დადგენილი მიზნების მისაღწევად. **საქართველომ აიღო ვალდებულება დააკმაყოფილოს ევროპული ინტეგრაციისთვის ფუნდამენტური კრიტერიუმები, ხოლო ევროკავშირის მხარემ იკისრა საქართველოს მხარდაჭერისა და დაფინანსების პასუხისმგებლობა.** ევროკავშირი პროგრამული, ფინანსური, ტექნიკური და ჰუმანიტარული დახმარებების ინსტრუმენტით გვერდში ედგა საქართველოს მთავრობას; **2022 წელს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალურად და საჯაროდ მიმართა ევროკავშირს განწევრების თხოვნით. 2023 წლის დეკემბერში საქართველოს მიენიჭა კანდიდატისა და ევროკავშირის გაფართოების ქვეყნის სტატუსი.** გაფართოების პაკეტით, განწევრების ერთ-ერთ ფუნდამენტად განისაზღვრა საჯარო მმართველობის რეფორმა. **2023 წელს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო საჯარო სამსახურის რეფორმის სტრატეგია 2024-2026 წლებისთვის,** რომელიც სავსებით იზიარებდა 2014 წლის კონცეფციისა და 2015 წლის კანონის პრინციპებსა და პათოსს.

ქვეყნის ეროვნული განვითარების, დემოკრატიზაციისა და ევროპული ინტეგრაციის გზაზე, **ევროკავშირი, საქართველოს მთავრობა და სამოქალაქო სექტორი** (არასამთავრობო ორგანიზაციები/ექსპერტები) ამზადებდნენ **ყოველწლიურ ანგარიშებს** საქართველოში მიმდინარე პროცესების თაობაზე.

INTRODUCTION

Public administration has a direct impact on the daily lives of individuals. It largely determines citizens' attitudes toward the state apparatus and state activity. **Public administration is characterized by continuity (regardless of changes in political governance),** as it performs the functions defined by the Constitution of Georgia and the relevant normative acts. **The principal and central actor in the implementation of public administration is the public officers.** The process and form of public administration must serve to reinforce the essence of the rule of law.

In Georgia, the legal foundations of public administration and the legal status of the public officer are defined by the Law of Georgia “On Public Service.” This law was adopted in 2015, having declared the objectives and principles of ensuring the democratic nature of public administration and the stability, professionalism, and political neutrality of public officers. **Since December 2024, a series of controversial legislative amendments to the Law of Georgia “On Public Service” has commenced,** which has led to divergent reactions within society and raised legitimate questions concerning democratic standards. **This issue required academic and legal analysis.** Therefore, the document presented below, based on the principles of transparency, impartiality, and objectivity, reflects:

- ***Normative acts adopted by the Government of Georgia and the Parliament of Georgia, their objectives, the process of reform implementation, and the outcomes in the field of public administration (2014–2023);***
- ***The dynamics of the European Union’s assessments of Georgia in the field of public administration (2014–2024);***
- ***The content and consequences of normative acts and***

decisions adopted by the Parliament and the Government of Georgia after the 2024 elections (December 2024 – April 2025).

This research is strictly based on public and official sources, in particular, the normative acts adopted by the Parliament and the Government of Georgia, the annual assessment documents of the European Union, and international indices. (The author's opinions are minimized throughout the work, as the document aims to provide the public with facts and evidence, emphasizing chronology and dynamics, with source references, leaving readers the opportunity to form their own conclusions.)

1. Public administration reform is a complex and multi-layered process; however, its successful implementation ensures the establishment of values declared in the **Constitution of Georgia**, *including democratic governance, economic freedom, social and legal statehood, and the protection of universally recognized human rights and freedoms.*
2. **The reform of public administration and the fight against corruption reflect the will of the Georgian people, as demonstrated by the nation's efforts toward restoring independence and fostering a new phase of national revival.**
3. **Moreover, the standards of public administration reform align with the political criteria for European Union membership.** European integration and accession to the EU represent an unwavering developmental trajectory, determined through the historical struggle and collective will of the Georgian nation.
4. The stability of public administration development and anti-corruption efforts is further reinforced by **Georgia's existing commitments as a member of various interna-**

tional organizations, including the United Nations (UN) and the Council of Europe (CoE).

The aforementioned four fundamental pillars impose a significant responsibility on Georgian citizens, the nation as a whole, political authorities, state and public institutions to act in accordance with the goals and principles of public administration reform. Furthermore, they necessitate the establishment of a positive reputation for Georgia in both domestic and foreign policy contexts.

Following the 2012 elections, **in 2013, Georgia started with the implementation of the Visa Liberalization Action Plan (VLAP) to achieve a Schengen visa-free regime and in 2014, Georgia signed the Association Agreement with the EU, which incorporated public administration reform as a fundamental component;** the newly elected political administration adopted the **Public Administration Reform Concept in 2014**, thereby committing to rectifying flawed past practices and establishing an accountable, transparent, and stable public service. The reform emphasized the necessity of structuring a professional, career-based, and systematically organized **class of public officers** at both central and local levels; **In 2015, the Parliament of Georgia enacted the Law on Public Service**, and the Government of Georgia introduced numerous subordinate legal acts, strategies, and action plans to achieve the objectives set forth in the 2014 concept and the 2015 law. Consequently, Georgia committed to meeting the essential criteria for European integration, while the EU assumed the responsibility of providing support and funding. The EU's assistance materialized through programmatic, financial, technical, and humanitarian aid to the Georgian government; **In 2022, the Prime Minister of Georgia officially submitted a membership application to the EU**, and in **December 2023, Georgia was granted candidate status for EU accession and was included in EU Enlargement Package**. Within the enlargement framework, public administration reform was identified as

accession fundamentals. **In 2023, the Government of Georgia adopted the Public Service Reform Strategy for 2024-2026**, fully embracing the principles and spirit of the 2014 concept and the 2015 law.

On Georgia's path toward national development, democratization and European integration, **the EU, Government of Georgia, and the civil sector** (non-governmental organizations and experts) produced annual reports assessing ongoing developments in the country.

I. საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში და ევროკავშირის შეფასებები 2014-2024

1. რეფორმის დასაწყისი და მიზნები

საჯარო მმართველობის რეფორმა კომპლექსური და მრავალ-პრიანია; უპირველეს ყოვლისა, იგი გულისხმობს:

1. **საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობას, ანგარიშ-ვალდებულებას, პროფესიონალიზმს, სტაბილურობას.**
2. **სახელმწიფო და საჯარო სამსახურში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასა და თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების საჯაროობას.**

საქართველოსა და ევროკავშირის შორის ასოცირების შეთანხმების დადებასთან, იმავდროულად, – შენგენის ზონაში უვიზო რეჟიმის მისაღებად VLAP-ის შესრულებასთან ერთად, საქართველოში დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმა და დიდი საკანონმდებლო რევიზია.

- **2014 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია.¹**
- **2015 წელს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (რომელმაც ჩაანაცვლა 1997 წლის საქართველოს კანონი).**

საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის თანახმად:

„რეფორმის მიზანია, ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც მერიტოკრატიულ პრინციპზე იქნება დაფუძნებული და უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის ნახალისებას, ხელშეწყობასა და დაცვას.

¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 19 ნოემბრის №627 დადგენილება, <https://matsne.gov.ge/document/view/2582658?publication=0>

საჯარო სამსახურის რეფორმა გრძელვადიან პერსპექტივაში გულისხმობს სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური გარემოს შემდგომ **გაუმჯობესებას**, სადაც არ იარსებებს მიკერძოებულობა, არაეთიკური ქცევა და კორუფცია. გამართული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება არის სახელმწიფოსადმი მოსახლეობის ნდობის ამაღლების საფუძველი. რწმენა სამართლიანი და მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურისადმი განაპირობებს ხელისუფლების განხორციელებაში საზოგადოების ფართო ფენების ჩართულობას, რაც საბოლოო ჯამში სამართლიანი და მიუკერძოებელი პოლიტიკის ფორმირებას უზრუნველყოფს“.

კონცეფციაში ხაზგასმულია რეფორმის მიზეზები:

„საჯარო სამსახურის რეფორმა აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც **ნინა მონვევის პარლამენტში² შესული კანონპროექტი უარს ამბობს პროფესიულ საჯარო მოხელის ინსტიტუტზე და სამოხელეო სამართლებრივი ურთიერთობა გადაჰყავს სახელმეკრულებო ურთიერთობაზე**, კერძო სექტორის მსგავსად. საკითხის თაობაზე დებატებმა კონტრწინადადებები წარმოშვა, რომლებიც საჯარო სამსახურის „კლასიკური“ მოდელებიდან მომდინარეობდა. დისკუსიებმა საზოგადოებაში გარკვეული მოლოდინები შექმნა, რასაც საბოლოოდ იმედგაცრუება მოჰყვა, რადგან განხილვების შემდეგ არ განხორციელდა ადმინისტრაციული, პროცედურული და საკანონმდებლო ქმედებები.“

კონცეფციაში მითითებულია საქართველოს მთავრობის საერთაშორისო და უცხოელი პარტნიორები:

„დისკუსიებს ფასილიტაცია გაუწია პროგრამამ – „დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში“ – მის კონტრაქტორთან, შპს – გრიგოლ რობაქიძის სახელობის

2 იგულისხმება 2012 წლამდე მოქმედი პარლამენტი.

უნივერსიტეტის საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლასთან ერთად (ასევე, – „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტისა“ და „სმარტ კონსალტინგის“ კონსორციუმთან ერთად). სამუშაო პროცესში ასევე, ჩართულები იყვნენ საერთაშორისო ექსპერტები (პროფ. ჰენრიკ ჯესი, პროფ. ჰანს-აქიმ როლი) და სხვა **საერთაშორისო დონორი ორგანიზაციები (EU, OECD, SIGMA, UNDP, NATO-ს პროფესიული განვითარების პროგრამა და პოლონეთის რესპუბლიკის მთავრობა)**“.

კონცეფცია ადგენს რეფორმის სტანდარტს:

„ახალი კანონმდებლობის მიზნების გაცხადებისა და მათ მისაღწევად საჭირო კონკრეტული პოლიტიკის ალტერნატივებისა და მეთოდების შეთავაზების გზით, კონცეფცია შექმნის მყარ საფუძვლებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის შესამუშავებლად. **ევროკავშირისა და OECD-ის წევრი ქვეყნების საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის გათვალისწინებით**, აღნიშნულმა კანონმა უნდა განსაზღვროს საჯარო სამსახურის სისტემა, საჯარო სამსახურის კლასიფიკაცია, საჯარო სამსახურის გავლის წესი, საჯარო მოსამსახურეთა სოციალური დაცვის გარანტიები, საჯარო მოსამსახურეთა განათლების, მომზადებისა და გადამზადების სისტემა. იმავდროულად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის შემუშავებასთან ერთად, ძალიან მნიშვნელოვანია, **საუკეთესო პრაქტიკის შემოღება** საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული სტრუქტურის, ადმინისტრირებისა და მართვის თვალსაზრისით, რაც ხელს შეუწყობს ძირითადი კანონის და კანონქვემდებარე აქტებისა თუ პროცედურული რეგულაციების ეფექტურ მოქმედებასა და აღსრულებას.“

ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა/VLAP დამტკიცდა 2013 წელს (რომელიც მოიცავდა იმ ვალდებულებების სპექტრს, რომელთა შესრულების შედეგად, საქართველო მიიღებდა უვიზო რეჟიმს შენგენის ზონაში):

- ამ გეგმის ნაწილი იყო კარგი საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბება, კერძოდ, საჯარო სამსახურის ბიუროს დამოუკიდებლობის გაძლიერება, კორუფციასთან ბრძოლა, საჯარო მმართველობის პარტიული ზეგავლენისგან გათავისუფლება, საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობა და პროფესიონალიზმი, მოხელეთა სოციალური გარანტიების შექმნა და სხვა.³

ასოცირების შესახებ შეთანხმებით⁴, რომელიც საქართველოსა და ევროკავშირის მიერ პარაფირებულ იქნა 2013 წელს, რომელსაც ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს, რომლის დიდი ნაწილი ამოქმედდა 2014 წლის 1 სექტემბერს და რომელიც სრულად ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს, მხარეები შეთანხმდნენ შემდეგზე:

- „[მხარეებს] სურთ წვლილი შეიტანონ საქართველოს პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და ინსტიტუციონალური განვითარების პროცესში, საერთო ინტერესთა სფეროების ფართო სპექტრში მრავალი მიმართულებით თანამშრომლობის გზით, როგორიცაა სამოქალაქო საზოგადოების განვითარება, კარგი მმართველობა, მათ შორის საგადასახადო სფეროში, სავაჭრო ინტეგრაცია და გაღრმავებული ეკონომიკური თანამშრომლობა, ინსტიტუციური განვითარება, საჯარო მმართველობისა და საჯარო სამსახურის რეფორმა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა, სიღარიბის შემცირება და თავისუფლების, უსაფრთხოებისა და მართლმსაჯულების სფეროში თანამშრომლობა, რაც აუცილებელია შეთანხმე-

3 იხ. საგარეო საქმეთა სამინისტროს გვერდზე ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის შესრულების ანგარიშები. <https://mfa.gov.ge/european-union/091561-ophitsialuri-dokumentebi>

4 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 2014, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

ბის ეფექტიანი განხორციელებისათვის და აღნიშნავენ ევროკავშირის მზადყოფნას, ხელი შეუწყოს საქართველოში შესაბამისი რეფორმების განხორციელებას.

- მხარეები ითანამშრომლებენ, რათა განავითარონ, გააძლიერონ და გაზარდონ დემოკრატიული ინსტიტუტებისა და კანონის უზენაესობის სტაბილურობა და ეფექტიანობა; ხელი შეუწყონ ადამიანის უფლებათა და ფუნდამენტურ თავისუფლებათა პატივისცემას; განაგრძონ პროგრესი სასამართლო და სამართლებრივი რეფორმის კუთხით, რათა გარანტირებულ იქნეს სასამართლოს დამოუკიდებლობა, გაძლიერდეს მისი ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და უზრუნველყოფილი იქნას სამართალდამცავ ორგანოთა მიუკერძოებლობა და ეფექტიანობა; **განაგრძონ საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნან ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური; გააგრძელონ ეფექტიანი ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ,** განსაკუთრებით, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის კუთხით საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერების თვალსაზრისით, და უზრუნველყონ შესაბამისი საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტების, როგორიცაა „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაეროს 2003 წლის კონვენცია, ეფექტიანი იმპლემენტაცია.“

ზემოაღნიშნული სამართლებრივი აქტების გათვალისწინებით, 2015 წელს მიღებულმა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალმა კანონმა დაამკვიდრა შემდეგი სამართლებრივი და პოლიტიკური სიკეთეები:

- **ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებული, პროფესიული, ცოდნასა და გამოცდილებაზე დაფუძნებული ეთიკური საჯარო სამსახური;**
- **გაძლიერებული ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ,**

გამჭვირვალობისა და ქონების დეკლარირების ახალი მექანიზმებით;

- **საჯარო მოხელის უვადოდ დანიშვნა და მოხელეთა კლასის საჯარო მმართველობის ცენტრალურ ინსტრუმენტად ჩამოყალიბება;**
- **პოლიტიკურად აფილირებული საჯარო თანამდებობების, პოლიტიკურ პირებთან სუბიექტურად დაკავშირებული და არამუდმივი ფუნქციური პოზიციების გადაყვანა ვადიანი ხელშეკრულებების ფორმატში (ადმინისტრაციული ხელშეკრულება; შრომითი ხელშეკრულება); ხოლო აპოლიტიკური, საჯარო სამსახურისთვის მუდმივად, ფიქსირებულად, არსებითად საჭირო პროფესიული თანამდებობების უვადო დასაქმების იმპერატიული ნორმებით გამყარება. (ამ მიზნით, განხორციელდა ფუნქციათა ანალიზი საჯარო სამსახურებში მთელი საქართველოს მასშტაბით).**
- **სამოხელეო თანამდებობების კლასიფიცირება** – ცხრა (9) თანამდებობა განანილებული ოთხ (4) რანგში – თანაბრად ცენტრალურ თუ მუნიციპალურ საჯარო ორგანოებში.
- **დახურული კონკურსის სისტემის დამკვიდრება**, რათა საჯარო მოხელის მაღალ თანამდებობებზე დასახურებაზე დაფუძნებით დანიშნულიყო საჯარო სამსახურშივე პროფესიული განვითარებისა და სათანადო გამოცდილების მქონე პირი (კარიერული ნესით).
- **საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციური მდგრადობა**, დამოუკიდებლობა და გაძლიერება იმგვარად, რომ ეფექტურად ჩართულიყო ერთიანი საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბების პროცესში.
- **მოხელეთა მობილობა**, იმ მიზნით, რომ გამოცდილი კადრი არ გასულიყო საჯარო მმართველობის სივრციდან, შენარჩუნებულიყო ინსტიტუციური მეხსიერება და პროფესიონალიზმი. ამით, აგრეთვე, დაცულიყო ეკონომიურობის პრინციპიც (ყველა მოხელე გადის

შეფასებას, შესაბამის სწავლებას/ტრენინგს, სავალდებულო თუ არასავალდებულო პროფესიულ განვითარებას და სხვა. ამაში იხარჯება რესურსი, ფინანსები, დრო. ასეთი კადრი კი უნდა შენარჩუნდეს საჯარო სამსახურში).

- **რეორგანიზაციის შედეგად მოხელეთა გათავისუფლების ნეგატიური პრაქტიკის აღმოფხვრა**, პოლიტიკოსთა მხრიდან საჯარო სამსახურების სუბიექტური დაკომპლექტების შესაძლებლობების შემცირება, არასტაბიულობისა და საჯარო სამსახურის ფრაგმენტაციისგან თავის არიდება; **პირადი განცხადებითა და ხელოვნური (თვალთმაქცური) რეორგანიზაციით** იძულებითი გათავისუფლების მანკიერი წარსულის დასრულება;
- **მოხელის უკანონო გათავისუფლებისთვის** პასუხისმგებლობის ფორმების, ზომებისა და ფინანსური კომპენსაციის ოდენობის განსაზღვრა;
- **მოხელის მუდმივი პროფესიული ზრდა, განათლება და მოტივირება**;
- მთელ საქართველოში საჯარო სამსახურის ერთიანობის უზრუნველყოფის, პროცესების მონიტორინგის, მონაცემთა ხედვის, მოქნილობისა და გაუმჯობესების ღონისძიებების განხორციელებისა და საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესების ანალიზის მიზნით – **საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ჩამოყალიბება**;
- სხვა.

შეჯამება

საქართველოს საჯარო მმართველობის პოლიტიკა კონსტიტუციური წესრიგის ფარგლებში, ევროპასთან ასოცირების პროცესში, წარსული მანკიერებების დამარცხებისა და ახალი ტიპის დემოკრატიული განვითარების საფეხურზე უნდა გადასულიყო. ასე იყო ჩაფიქრებული. ასე განისაზღვრა ნორმატიული აქტებით. ასე დაიწყო კიდეც.

2. ევროკომისიის შეფასებები რეფორმის თაობაზე

საქართველო, 2014 წლიდან, როგორც ევროპული ასოციირების ქვეყანა, 2022 წლიდან, როგორც ევროპული პერსპექტივის ქვეყანა და 2023 წლიდან ევროკავშირში გაწევრების კანდიდატი და ევროკავშირის გაფართოების ქვეყანა, ჩართულია ევროკავშირთან დაახლოების ვალდებულებების შეფასებისა და მონიტორინგის სივრცეში.

- ევროპული კომისია ყოველწლიურად აფასებს საქართველოში მიმდინარე პროცესებს. ევროკომისია ხშირად ეფუძნება გაეროს, ევროსაბჭოს და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციების (რომლის წევრიც არის საქართველო) დასკვნებსა და შეფასებებს.
- საქართველოს მთავრობა ყოველწლიურად ამზადებს ანგარიშებს ასოციირების შეთანხმების (ევროპული ინტეგრაციის) ვალდებულებათა შესრულების თაობაზე.
- სამოქალაქო სექტორი (არასამთავრობო ორგანიზაციები, კვლევითი დაწესებულებები, მეცნიერ-ექსპერტები) აქვეყნებენ ხელისუფლების მხრიდან საჯარო ვალდებულებებისა და ასოციირების შეთანხმების შესრულების მონიტორინგის შედეგებს (კორუფციის, მართლმსაჯულების, განათლების, შრომის, დასაქმების, ბავშვთა დაცვის, ქალთა დაცვის, შშმ პირთა დაცვის, პატიმართა უფლებების დაცვის, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, კონკურენციის პოლიტიკის, საჯარო შესყიდვებისა და სხვა სექტორებში).

ევროკავშირი ყოველწლიურად ეხმარება საქართველოს ხელისუფლებას ფინანსური, ტექნიკური, პროგრამული ინსტრუმენტებით. ევროკავშირის დახმარებების დიდი ნაწილი მიემართება სამთავრობო ქმედებებისა და რეფორმების მხარდაჭერას. ეს ბუნებრივიც არის, რამეთუ ქვეყნის მართვაზე პასუხისმგებელია ხელისუფალი და ზუსტად იგი საჭიროებს ყველაზე დიდ რესურსს განვითარების შედეგების მისაღწევად. ევროკავშირი ეხმარება

ბიზნესსაც, საგანმანათლებლო დაწესებულებებსაც, სამოქალაქო საზოგადოებასაც. ასეთი დახმარებები ხელს უწყობს არამხოლოდ დემოკრატიის, თავისუფლების, მართლმსაჯულების, ადამიანის უფლებების დაცვის, კულტურისა და განათლების ხარისხის განვითარებას, არამედ, – საქართველოს მოქალაქეთა დასაქმებასაც.

ხაზგასასმელია, რომ საქართველომ ევროკავშირთან თანამშრომლობის ნება ჯერ კიდევ 90-იანი წლებიდან გამოხატა:

- საქართველოს ხელისუფლებამ, 1996 წლიდან ევროპული ინტეგრაციის პოლიტიკა ქვეყნის საშინაო და საგარეო ვექტორად გამოაცხადა და ევროკავშირთან დადო „პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმება“ (PCA);
- საქართველო 2004 წლიდან ჩაერთო ევროპის სამეზობლო პოლიტიკაში (ENP);
- 2008 წლიდან იწყება აღმოსავლეთ პარტნიორობის ინიციატივა (EaP);, რომელშიც საქართველო ჩაერთო დანარჩენ ხუთ ქვეყანასთან ერთად – უკრაინა, მოლდოვა, ბელორუსი, სომხეთი, აზერბაიჯანი.
- 2009 წელს საქართველოსა და ევროკავშირის შორის შეთანხმდა დეკლარაცია „პარტნიორობა მობილურობისათვის“ (ჩაეყარა საფუძველი ვიზის ლიბერალიზაციის, შემდეგ – უვიზო რეჟიმის მიღების პროცესს).
- საქართველოს ხელისუფლებამ 2014 წელს დადო ასოცირების შეთანხმება ევროკავშირთან;
- 2013-2015 წლებში, საქართველოს ხელისუფლებამ შეასრულა ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა და 2017 წლიდან მოიპოვა უვიზო რეჟიმი შენგენის ზონაში.
- 2022 წელს საქართველოს პრემიერ-მინისტრმა ოფიციალურად მიმართა ევროკავშირის ინსტიტუტებს განევრების თხოვნით;
- 2023 წელს საქართველოს მთავრობის განცხადებით, ევროკავშირში განევრების კანდიდატისა და გაფართოების ქვეყნის სტატუსი.

ქვეყნის ხელისუფლების მიმართვისა და ერის ნების გამოხატვის გარეშე, ევროკავშირი იძულების წესით არ იღებს გადანყევტილებას ქვეყნისთვის კანდიდატის სტატუსის მინიჭებისა და გაფართოების სივრცეში ჩართვის თაობაზე. ევროკავშირში გაწევრება ევროკავშირის ოჯახში შესვლას ნიშნავს. ეს კი 27 ქვეყნის საერთო წესებთან დაახლოებასა და ერთობლივი ქმედებების ვალდებულებას წარმოშობს იმ ქვეყნისთვის, რომელსაც სურს იყოს ევროკავშირში. ეს ვალდებულებები ეხება შიდა ბაზრის, სურსათის უვნებლობის, ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობის, მონეტარული პოლიტიკის, მომხარებელთა დაცვის, ეროვნული და ადგილობრივი მენარმეობის განვითარების, დასაქმების, სოციალური დაცვის, ვაჭრობის, გადაადგილების თავისუფლების, კორუფციასთან ბრძოლის, საჯარო მმართველობის, მართლმსაჯულების, თავისუფლებისა და მშვიდობიანი თანაცხოვრების სივრცის მშენებლობის სტანდარტებს. საქართველომ თავისივე ნებით განაცხადა ამ პროცესში მონაწილეობა და აიღო ვალდებულებად ქვეყნის დემოკრატიული და პროგრესული მართვა. ევროკავშირმა კი, თავის მხრივ, იკისრა პასუხისმგებლობა საქართველოს დახმარებისა და დაფინანსებისა. ევროკავშირი ყველა შესაძლო ბერკეტით მხარს უჭერდა საქართველოს დამოუკიდებელი სახელმწიფოს მშენებლობას: პოლიტიკური თანადგომით, ტერიტორიული მთლიანობის აღიარებით, ქართული კულტურული და ისტორიული მემკვიდრეობის დაცვით/რესტავრაციით, საბიუჯეტო თანადგომით, ჰუმანიტარული დახმარებით, ტექნიკური პროგრესით, ინფრასტრუქტურული პროექტებით, უნივერსიტეტების პროგრამული გაძლიერებითა და სხვა.

საქართველოსა და ევროკავშირს შორის შეთანხმებული წესრიგის თანახმად, როგორც ეს ზემოთ აღინიშნა, ყოველწლიური პროგრესის ანგარიშებს ამზადებდა როგორც საქართველო, ასევე, ევროკავშირი.⁵ ქვემოთ წარმოდ-

5 იხ. საქართველოს სამთავრობო ანგარიშები და ევროპული ინტეგრაციის დინამიკა საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს ვებ-გვერდზე, <https://mfa.gov.ge/european-union>

გენილია ევროკომისიის (ევროკავშირის) შეფასებათა ზოგერთი მაგალითი (ამონარიდი) საქართველოში მიმდინარე პროცესების თაობაზე უშუალოდ საჯარო მმართველობის რეფორმის ნაწილში. ეს შეფასებები ცხადყოფს ევროკავშირის პარტნიორულ სულისკვეთებას საქართველოს მიმართ. აქ აღნიშნულია დადებითი პროცესები, იმავდროულად, მეტი განვითარების მიზნით, – რეკომენდაციებიც. ყველა ეს ანგარიში ღიაა და საჯაროდ გამოქვეყნებულია. (ყოველწლიური ანგარიშები, შეფასებები და რეკომენდაციები ქვეყნდება გაფართოების სხვა სახელმწიფოების მიმართაც (უკრაინა, მოლდოვა, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნები და თურქეთი).

2014 წელი ⁶

საჯარო სამსახურის რეფორმის დონორთა პირველი საკოორდინაციო შეხვედრა მაისში გაიმართა. **ასეთი რეფორმის მიზანია საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზირება ბიუროკრატიული და პოლიტიკური პოზიციების მკაფიოდ გამიჯვნის გზით.**

2016 წელი ⁷

საქართველო მონდომებულია საჯარო მმართველობის რეფორმა განახორციელოს ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების შესაბამისად. 2015 წელს საქართველომ მიიღო ახალი კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ითვალისწინებს კარიერაზე დაფუძნებული, პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას 2017 წლიდან. საქართველოს მთავრობის ამ ძალისხმევას, ევროკავშირმა უპასუხა ახალი 30 მილიონი ევროს ღირებულების საჯარო მმართველობის რეფორმის პროგრამით.

რაც შეეხება კორუფციის პრევენციასა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, საქართველომ ეფექტურად აღკვეთა

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0072>

7 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/1_en_jswd_georgia.pdf

წვრილმანი კორუფცია საჯარო ადმინისტრაციაში და 2015 წელს გააუმჯობესა შესყიდვების სისტემა.

ასოცირების დღის წესრიგის ვალდებულებების შესაბამისად, უზრუნველყოფილ უნდა იქნას ანტიკორუფციული ეროვნული სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის უწყვეტი ეფექტური განხორციელება ყველა დონეზე.

2017 წელი ⁸

საქართველომ გადადგა შემდგომი ნაბიჯები საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმასთან დაკავშირებით, ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების შესაბამისად. 2015 წლის საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის საგზაო რუკა და 2015 წლის პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია ხორციელდება.

რაც შეეხება **კორუფციის** პრევენციასა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, 2016 წლის საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსში საქართველო 176 ქვეყანას შორის 44-ე ადგილზეა (2015 წელს საქართველო 48-ე ადგილზე იყო). **საქართველომ განაგრძო ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის განხორციელებას ასოცირების დღის წესრიგის ვალდებულებების შესაბამისად.** ამ პოლიტიკის შედეგები კი აისახება საერთაშორისო რეიტინგებში (რაც მუდმივად გამოიხატება ქულების ამაღლებაში). შესწორებული ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და ახალი 2017-2018 წლების ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმა მთავრობამ 2017 წლის 26 სექტემბერს მიიღო. **2017 წლის იანვრიდან საქართველომ შემოიღო საჯარო მოხელეების მიერ წარდგენილი ქონებრივი დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემა.**

8 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/association_implementation_report_on_georgia.pdf

2019 წელი ⁹

კორუფციის პრევენციისა და კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში, საქართველო განაგრძობს ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და მისი სამოქმედო გეგმის განხორციელებას ასოცირების დღის წესრიგის ვალდებულებების შესაბამისად. შედეგები აისახა საერთაშორისო რეიტინგებში, მაგრამ მაღალი დონის კორუფცია გარკვეულ შემთხვევებს ინვესტ. 2017 წლის საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსში, საქართველომ მიიღო 56/100 ქულა (2016 წელს 57/100). ეს მაჩვენებელი აღემატება ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ნებისმიერ სხვა ქვეყანას. 2018 წლის მსოფლიო ბანკის კორუფციის კონტროლის მაჩვენებელი გაუმჯობესდა. საჯარო მოხელეების მიერ წარდგენილი ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციები ეფექტიან მონიტორინგს 2017 წლიდან ექვემდებარება (კანონის მიხედვით შემოწმებულია მთლიანი დეკლარაციების 5%).

საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსი მოქმედებს 2017 წლიდან.

საქართველო რჩება საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთგული, ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების შესაბამისად. 2018 წლის SIGMA-ს მიერ პოლიტიკის შემუშავების საბაზისო შეფასებამ აჩვენა პოლიტიკის დაგეგმვის, კოორდინაციის, მონიტორინგისა და ანგარიშგების შემდგომი გაძლიერების აუცილებლობა. მთავრობა აახლებს 2015-2017 წლების ეროვნული პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგიასა და სამოქმედო გეგმას. 2016, 2017 და 2018 წლებში მიღებულ იქნა კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც ითვალისწინებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის იმპლემენტაციის ინსტრუმენტებს. ახალი კლასიფიკაციისა და ანაზღაურების სისტემები ვრცელდება ყველა საჯარო მოხელეზე; მუშაობის შეფასების ახალი მდგომა პილოტირდება ძირითად სამინისტროებში და გავრცელდება ყველა საჯარო ინსტიტუტზე.

9 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2019_association_implementation_report_georgia_en.pdf

2020 წელი ¹⁰

მთავრობამ მიიღო 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა საჯარო მმართველობის რეფორმის 2020 წლის საგზაო რუქის განსახორციელებლად. წლის განმავლობაში მიღებულ იქნა საჯარო სამსახურის კანონის საიმპლემენტაციო კანონ-ქვემდებარე აქტები.

კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის სფეროში საქართველომ განაგრძო ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის განხორციელება ასოცირების დღის წესრიგის ვალდებულებების შესაბამისად. იელისში ანტიკორუფციულმა საბჭომ მიიღო ახალი ანტიკორუფციული სტრატეგია და 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმა. შედეგები აისახება საერთაშორისო რეიტინგებში, მაგრამ მაღალი დონის კორუფციის მიმართ გარკვეული შეშფოთება კვლავ რჩება. მსოფლიო ბანკის კორუფციის კონტროლის მაჩვენებელი გაუმჯობესდა.

2019 წლის პირველ ნახევარში, პროკურატურამ და შინაგან საქმეთა სამინისტრომ სამსახურებრივი გადაცდომის 365 შემთხვევა დაარეგისტრირეს, საიდანაც მხოლოდ 3.8% გადაიჭრა.

2021 წელი ¹¹

საჯარო მმართველობის რეფორმის სფეროში, მთავრობის ახალიდადგენილებადამისიიდანამხმარესახელმძღვანელოსაჯარო პოლიტიკის შემუშავების შესახებ, აყალიბებს მარეგულირებელ და პროცედურულ საფუძველს კარგ მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისთვის. იგი მალევე გახდა ძირითადი სახელმძღვანელო დოკუმენტი. მისი განხორციელება მოითხოვს ყოვლისმომცველ ტრენინგებსა და მხარდაჭერას, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს უკეთესი ინტეგრაცია პოლიტიკასა და ბიუჯეტის დაგეგმვას შორის

10 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/1_en_document_travail_service_conjoint_part1_v4.pdf

11 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_association_implementation_report_in_georgia.pdf

და შესაბამისი შესაძლებლობების, სტრუქტურებისა და პროცესების ჩამოყალიბება სამინისტროებში. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში შეტანილი ცვლილებები ითვალისწინებდა შიდა კონკურსებს საჯარო სამსახურის ვაკანსიების შესავსებად, რაც მიზნად ისახავს კარიერული განვითარების შესაძლებლობების გაზრდას და პერსონალის შენარჩუნებას თითოეულ საჯარო დაწესებულებაში.

კორუფციის პრევენციისა და ბრძოლის შესახებ ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნომ მოამზადა სახელმძღვანელო სამინისტროებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისთვის რისკის შეფასების მეთოდოლოგიის შესახებ. საჯარო სამსახურის ბიურომ გამოაქვეყნა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციის სახელმძღვანელო დეკლარირების ხარისხის გასაუმჯობესებლად. არანაირი გადაწყვეტილება არ არის მიღებული ანტიკორუფციული სააგენტოს შექმნის შესახებ. ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კანონმდებლობაზე პასუხისმგებლობა იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაზე გადავიდა, რაც დამატებით შეფერხებას იწვევს კანონმდებლობის რეფორმის პროცესში.

2022 წელი ¹²

ა) საჯარო მმართველობის რეფორმა:

საჯარო მმართველობის საკანონმდებლო ბაზა და საჯარო სამსახურის სისტემა ძირითადად შეესაბამება ევროპული სახელმწიფო მმართველობის პრინციპებს, ევროპულ სტანდარტებსა და პრაქტიკას. მთავრობამ უნდა გააგრძელოს კანონმდებლობის განხორციელება და უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის სტაბილური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე სისტემა. მომდევნო მთავრობები უნდა მიჰყვნენ საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიულ ჩარჩოს, რომელიც ეფუძნება 2015-2020 წლების საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის (PAR) სტრატეგიას. მიმდინარეობს PAR-ის ახალი

¹² <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-06/Georgia%20opinion%20and%20Annex.pdf>

სტრატეგიის შემუშავება. **2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამა „ევროპული სახელმწიფოს მშენებლობისთვის“** ასახავს ხედვას სახელმწიფო მმართველობის პროფესიული, პატიოსანი და გამარტივებული სისტემის მშენებლობისთვის. რაც შეეხება მრავალდონიან მმართველობას, 2021-2024 წლების სამთავრობო პროგრამა ფოკუსირებულია სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დეკონცენტრაციასა და დეცენტრალიზაციაზე, რათა 2024 წლისთვის შეიქმნას წარმატებული ევროპული სტანდარტების ადგილობრივი თვითმმართველობა და გარდაქმნას სექტორულ-ცენტრალიზებული მმართველობა ეფექტურ ადგილობრივ-ტერიტორიულ მმართველობად.

არსებობს და ფუნქციონირებს ინსტიტუტები და მარეგულირებელი ჩარჩო ცენტრალური ხელისუფლების პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციისთვის. ეს არის მარეგულირებელი და პროცედურული საფუძველი მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისთვის. **ცენტრალური ხელისუფლება რაციონალურად არის ორგანიზებული და საკანონმდებლო ბაზა იხვეწება, რათა უზრუნველყოს ეფექტური და თანმიმდევრული ანგარიშვალდებულების ხაზები საზედამხედველო და დაქვემდებარებულ ორგანოებს შორის.**

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა უზრუნველყოფილია საკანონმდებლო ბაზით, მაგრამ მისი ეფექტური განხორციელების ადმინისტრაციული შესაძლებლობები კიდევ უფრო უნდა გაძლიერდეს საერთო ჩარჩოს გადახედვის შემდეგ.

მთავრობის მთავარი პრიორიტეტია მომხმარებელზე ორიენტირებული სერვისის მიწოდების უზრუნველყოფა. **საქართველომ გააფართოვა საჯარო სერვისების „ერთი ფანჯრის“ ქსელი ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე და მთავრობა სთავაზობს ბევრ ელექტრონულ საჯარო სერვისს.** ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების 2018-2021 წლების სტრატეგია ფოკუსირებულია საჯარო სერვისების მოდერნიზაციისა და გაფართოების აუცილებლობაზე, რათა

უფრო ეფექტურად მოემსახუროს მოქალაქეებს. გარდა ამისა, 2020 წლის საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის საგზაო რუკამ გამოავლინა გარკვეული ხარვეზები საჯარო სერვისების დიზაინსა და მიწოდებაში, რომელიც უნდა გადაიჭრას.

ბ) კორუფცია:

კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში საქართველომ გაატარა არსებითი სამართლებრივი რეფორმები ევროკავშირის კანონმდებლობასა და საერთაშორისო ნორმებთან დაახლოებით. საქართველო არის ევროპის საბჭოს სახელმწიფოთა ჯგუფის კორუფციის წინააღმდეგ (GRECO) და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD/ACN) ანტიკორუფციული ქსელის მონაწილე სახელმწიფო. საქართველო არის ყველა ძირითადი ანტიკორუფციული საერთაშორისო კონვენციის მხარე, მათ შორის გაეროს კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციისა (UNCAC).

კორუფცია რჩება საკითხად, რომელიც მუდმივ ყურადღებას მოითხოვს. კორუფციის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელშიც მონაწილეობდნენ დაბალი და საშუალო დონის თანამდებობის პირები, წარმატებით იქნა განხილული, პირველ რიგში, სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში. მოქმედებს საჯარო მოხელეთა ქონებრივი დეკლარაციის სისტემა და კანონები არეგულირებს ინტერესთა კონფლიქტს და მამხილებელთა დაცვას.

უნდა გაუმჯობესდეს კანონის მოქმედების სფერო, რომელიც ეხება ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციას, მის იმპლემენტაციასა და მონიტორინგს (რადგან ოჯახის წევრები არ იფარება).

არ არსებობს ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებლად განახორციელებს ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებისა და დეკლარირებული აქტივების შემოწმებას, პოლიტიკური პარტიების ხარჯვის აუდიტსა და მამხილებელთა დაცვას. საჭიროა გაძლიერდეს ადმინისტრაციული შესაძლებლობები პარტიების დაფინანსებისა და საარჩევნო კამპანიის

დაფინანსებაზე ეფექტური კონტროლის მისაღწევად. არ არსებობს სპეციალიზებული სამართალდამცავი ორგანოები, პროკურატურა ან სპეციალიზებული სასამართლოები, რომლებიც მუშაობენ მაღალი დონის კორუფციასთან ბრძოლის ქეისებზე. მეტი უნდა გაკეთდეს ამ სფეროში გამოძიების გასაძლიერებლად.

ანტიკორუფციული უწყება სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურების შემადგენლობაში შედის. პოლიტიკის ამყარებელი განხორციელება გრძელდება, მაგრამ ანტიკორუფციულ პოლიტიკაზე საქართველოში უარყოფითად მოქმედებს ის ფაქტი, რომ ეროვნული ანტიკორუფციული საბჭო 2019 წლიდან არ შეიკრიბა. 2021 წლის დასაწყისიდან საბჭოს სამდივნო იუსტიციის სამინისტროდან მთავრობის ადმინისტრაციაში გადავიდა და რჩება არასაკმარისი კადრებით.

2023 წელი¹³

მთლიანობაში, საქართველო ზომიერად არის მომზადებული საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სფეროში. გარკვეული პროგრესი მიღწეულია PAR-ისა და საჯარო ფინანსების მართვის სტრატეგიებისა და მასთან დაკავშირებული სამოქმედო გეგმების მომზადებისა და მიღებისას. საჭიროა გაგრძელდეს ძალისხმევა საჯარო სამსახურის სტაბილური, ანგარიშვალდებული და გამჭვირვალე სისტემის უზრუნველსაყოფად.

მომავალ წელს საქართველომ უნდა:

- გადახედოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) შესახებ კანონმდებლობას, რათა შემცირდეს სსიპები, დაახარისხონ ისინი ფუნქციური კრიტერიუმებით და უზრუნველყონ, რომ აღმასრულებელი უფლებამოსილი პირები მიეკუთვნებიან საჯარო სამსახურს;
- გააძლიეროს მთავრობის ადმინისტრაციის სამართლებ-

13 https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/388e01b7-e283-4bc9-9d0a-5600ea49eda9_en?filename=SWD_2023_697%20Georgia%20report.pdf

რივი მანდატი და შესაძლებლობები სამინისტროების საქმიანობის კოორდინაციისთვის; **გააძლიეროს საჯარო სამსახურის ბიუროს მანდატი** სტანდარტიზაციის, მონიტორინგისა და შემოწმების კუთხით, მისი საკონსულტაციო როლის მიღმა;

- გადახედოს საკანონმდებლო ბაზას, რათა ეფექტურად უზრუნველყოს მოქალაქეთა საჯარო ინფორმაციაზე წვდომის უფლება.

ორწლიანი შუალედის შემდეგ, მთავრობამ, შესაბამის საჯარო დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციით, შეიმუშავა ახალი საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სტრატეგია. ახალი სტრატეგია და მისი სამოქმედო გეგმა მიღებულ იქნა 2023 წლის 16 თებერვალს. იგი მოიცავს PAR-ის ყველა სფეროს, გარდა საჯარო ფინანსების მართვისა (PFM), რომელიც დაფარულია ცალკე სტრატეგიით. სტრატეგია ძირითადად ფოკუსირებულია წინა რეფორმების შემდგომ განხორციელებაზე, გარკვეული გამოწვევების გადალახვაზე, როგორცაა საჯარო ადმინისტრაციის ფრაგმენტაცია, საჯარო სამსახურში შეზღუდული სტანდარტიზაცია და ციფრული ტრანსფორმაციის მკაფიო ხედვის არარსებობა.

მნიშვნელოვანი პროგრესი იქნა მიღწეული საჯარო ფინანსების გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად. 2022 წელს ონლაინ გამოქვეყნებულ 2021 წლის ღია ბიუჯეტის კვლევაში საქართველო სახელმწიფო ბიუჯეტის გამჭვირვალობის (Open Budget Index) მიხედვით მსოფლიოში პირველ ადგილზე გავიდა. უზრუნველყოფილია სრულად ავტომატიზირებულ დღგ-ის დაბრუნების სისტემაზე გადასვლა, რაც მნიშვნელოვანი ნაბიჯია როგორც საგადასახადო რეფორმის, ასევე ბიზნესისთვის. მიუხედავად პროგრესისა, კვლავ საჭიროა გაუმჯობესება ფისკალური რისკების ანგარიშგებაში, საჯარო აქტივებისა და ინვესტიციების მართვაში, წლიური ფინანსური ანგარიშგების, ფისკალური სტრატეგიისა და შემოსავლების ადმინისტრირების მიმართულებით. ამ სფეროებში რეფორმები კიდევ უფრო

დაახლოებს საქართველოს საუკეთესო საერთაშორისო და ევროკავშირის პრაქტიკასთან.

საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა ეფუძნება თანმიმდევრულ სამართლებრივ ჩარჩოს. აუცილებელია მუდმივი ძალისხმევა, რათა კიდევ უფრო გაძლიერდეს დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული საჯარო სამსახური ადმინისტრაციის ყველა დონეზე, ასევე უზრუნველყოფილ იქნას გამჭვირვალე დანიშვნის, დანიშნულებისა და გათავისუფლების პროცედურები.

2022 წლის სექტემბერში დაინიშნა საჯარო სამსახურის ბიუროს ახალი ხელმძღვანელი. საჯარო სამსახურის ბიურო წარმოადგენს საკვანძო ინსტიტუტს, რომელიც მართავს საჯარო სამსახურს, ავითარებს პოლიტიკას და ამზადებს კანონმდებლობას. როგორც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს (სსიპ), მას არ გააჩნია რეგულაციების აღსრულებისა და პრაქტიკის სტანდარტიზაციის უფლებამოსილება. სახელმწიფო მმართველობის რეფორმის (PAR) სტრატეგია და მისი 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმა მოიცავს ზომებს, რომლებიც მიზნად ისახავს ბიუროს ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას საჯარო სამსახურის საბჭოს წინაშე. თუმცა, რადგან ეს საბჭო მხოლოდ საკონსულტაციო ორგანოა, საჯარო სამსახურის პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მკაფიოდ არ არის განსაზღვრული. ეს კვლავ აფერხებს საჯარო სამსახურის რეფორმების სრულმასშტაბიან განხორციელებას.

კანონმდებლობა არეგულირებს **საჯარო მოხელეთა და საქმეების** ძირითად მახასიათებლებს. დამსახურებაზე დაფუძნებული ძირითადი პრინციპები მკაფიოდ განსაზღვრულია. გადაადგილების, დანიშნულებისა და სადისციპლინო პროცედურები კარგად დარეგულირებულია საერთაშორისო საუკეთესო პრაქტიკის მიხედვით. სამსახურიდან გათავისუფლებისა და დაქვეითების დებულებები დიდწილად შეესაბამება ევროკავშირის სტანდარტებს.

საქართველოს სისტემაში არ არის განსაზღვრული „უფროსი საჯარო სამსახური“, რომელიც მკაფიოდ გამიჯნავდა

საჯარო სამსახურს პოლიტიკური სფეროსგან. ის ფაქტი, რომ ადამიანურ რესურსებთან დაკავშირებით ყველა გადაწყვეტილებას მინისტრები ან მათი მოადგილეები იღებენ, უფროსი საჯარო მოხელეების ნაცვლად, ზრდის საჯარო სამსახურის პოლიტიზაციის რისკს და მინისტრებს ზედმეტად ტვირთავს ყოველდღიური სამუშაო პროცესებით.

საჯარო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულების ნაწილში, ცენტრალური მთავრობა ორგანიზებულია თანმიმდევრულად, ხოლო სამართლებრივი ჩარჩო აქტიურად იხვეწება, რათა უზრუნველყოს ზედამხედველ და დაქვემდებარებულ ორგანოებს შორის ეფექტიანი და შედეგზე ორიენტირებული ანგარიშვალდებულება. თუმცა, ჰორიზონტალურ დონეზე საჯარო სამსახურში კვლავ არსებობს გარკვეული ხარვეზები. განსაკუთრებით აღსანიშნავია სსიპ-ების დიდი რაოდენობა, რომლებიც ახორციელებენ სამთავრობო პოლიტიკას, თუმცა მათი პერსონალი არ ექვემდებარება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობას. შესაბამისად, აუცილებელია სსიპ-ებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო ჩარჩოს გადახედვა, მათი რიცხვის შემცირება, ფუნქციური კრიტერიუმებით კლასიფიკაცია და იმ ინსტიტუტების საჯარო სამსახურში ინტეგრაცია, რომლებსაც აღმასრულებელი უფლება-მოხილება აქვთ.

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა გარანტირებულია სამართლებრივი ჩარჩოს თანახმად, თუმცა აღსრულება სახელმწიფო სტრუქტურებში განსხვავებულად ხდება. ამ კუთხით, საჭიროა საკანონმდებლო სისტემის გადახედვა... განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინფორმაციის (მათ შორის მონიტორინგისა და საქმიანობის ანგარიშების) თანმიმდევრული გამოქვეყნების გაუმჯობესება.

დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოების, როგორცაა სახელმწიფო აუდიტის სამსახური და სახალხო დამცველი, რეკომენდაციების სისტემური შესრულება კვლავ გამოწვევად რჩება. 2022 წელს სახალხო დამცველის წლიურ საპარლამენტო ანგარიშში მოცემული 334 რეკომენდაციიდან

მხოლოდ 12% სრულად შეასრულეს ხელისუფლების ორგანოებმა, 23.6% ნაწილობრივ შესრულდა, 54.7% არ შესრულებულა, ხოლო დანარჩენმა რეკომენდაციებმა აქტუალობა დაკარგა.

საქართველომ გარკვეულ პროგრესს მიაღწია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში და აქვს გარკვეული მომზადების დონე. დასკვნაში მოცემული რეკომენდაციების შესაბამისად, შეიქმნა ანტიკორუფციული ბიურო, რომელიც აერთიანებს რამდენიმე ანტიკორუფციულ ფუნქციას ერთ ორგანოში. კანონმდებლობა ანტიკორუფციული ბიუროს შესახებ ვენეციის კომისიას 2023 წლის სექტემბერში გაეგზავნა. საქართველომ უნდა გააღვივოს ანტიკორუფციული სააგენტოს დამოუკიდებლობა, განსაკუთრებით მაღალი დონის კორუფციული შემთხვევების მკაცრი განხილვის მიზნით.

2024 წელი (ეხება 2023 წელსა და 2024 წლის ნახევარს)¹⁴

საჯარო მმართველობის სტრატეგიული ჩარჩო მოქმედებს. საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) სტრატეგიის ხარისხი და ეფექტიანობა დამაკმაყოფილებელია, ხოლო განსაზღვრული პოლიტიკის მიზნები მკაფიო მიმართულებებს აძლევს რეფორმას. საქართველო აგრძელებდა 2023-2026 წლების საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიისა და მისი 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმის განხორციელებას... საჭიროა PAR-ის საბჭოს რეფორმის მართვის როლის გაუმჯობესება.

2023 წლის დეკემბერში საქართველომ დაამტკიცა 2023-2025 წლების სამოქმედო გეგმა ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) ფარგლებში მონაცემთა საჯარო ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით. აუცილებელია რეფორმების ფინანსური მდგრადობის უზრუნველყოფა.

საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა კვლავ საჭიროებს გაუმჯობესებას. რიგი სსიპ-ები,

14 https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/7b6ed47c-ecde-41a2-99ea-41683dc2d1bd_en?filename=Georgia%20Report%202024.pdf

რომლებსაც აქვთ სამთავრობო პოლიტიკის განხორციელებისა და მარეგულირებელი ფუნქციები, არ ექვემდებარება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობას. ასეთ ინსტიტუტებში შედის, სხვა უწყებებთან ერთად, საჯარო სამსახურის ბიურო (CSB), საქართველოს შემოსავლების სამსახური, ენერგეტიკისა და წყლის, ავიაციის, ტრანსპორტის, კომუნიკაციების და კონკურენციის მარეგულირებლები.

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლების აღსრულება შეზღუდულია, რადგან ჯერ კიდევ არსებობს სამართლებრივი ხარვეზები და სსიპ-ები არ ექვემდებარებიან საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის ამჟამინდელ კანონმდებლობას.

საქართველო ზომიერად მომზადებულია საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის (PAR) სფეროში და ანგარიშის პერიოდის განმავლობაში შეზღუდული პროგრესი ჰქონდა. საქართველოს საჯარო სამსახური კვლავ განიცდის გარკვეულ ფრაგმენტაციას, მათ შორის საჯარო სსიპ-ების როლისა და ფარგლების გაურკვევლობას, პროცედურების შეზღუდულ სტანდარტიზაციას და საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ეფექტური აღსრულების შეზღუდვებს.

გასული წლის ევროპული კომისიის რეკომენდაციები ნაწილობრივ განხორციელდა და კვლავ აქტუალურია.

მომავალ წელს, საქართველომ, უნდა:

- გადახედოს სსიპ-ების კანონმდებლობას, შეამციროს მათი რაოდენობა, კლასიფიცირება მოახდინოს ფუნქციური კრიტერიუმების მიხედვით და უზრუნველყოს, რომ აღმასრულებელი უფლებამოსილების მქონე პირები საჯარო სამსახურის კანონის ფარგლებში მოექცნენ;
- გააძლიეროს მთავრობის ადმინისტრაციის სამართლებრივი მანდატი და შესაძლებლობები, რათა უკეთ კოორდინირდეს სამინისტროების საქმიანობა;
- გააგრძელოს და გაამყაროს რეფორმა საჯარო სამსახურის ბიუროს მანდატის გაფართოების მიზნით, რათა მისი როლი საკონსულტაციო ფუნქციიდან

გადაიზარდოს სტანდარტიზაციის, მონიტორინგისა და ზედამხედველობის მიმართულებით;

- განაგრძოს საკანონმდებლო ჩარჩოს გადახედვა, რათა ეფექტურად უზრუნველყოფილი იყოს საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლება და ამჟამინდელი კანონმდებლობის თანმიმდევრული და თანასწორი აღსრულება.

კორუფციასთან ბრძოლის სფეროში საქართველო გარკვეულწილად მომზადებულია, თუმცა ანგარიშგების პერიოდში შეზღუდული პროგრესი ჰქონდა. 2024 წლის 30 მაისს მიღებულ იქნა ცვლილებები კორუფციასთან ბრძოლის შესახებ კანონში, თუმცა ისინი არ ასახავს ევროპული კომისიისა და ვენეციის კომისიის არსებით რეკომენდაციებს, განსაკუთრებით კორუფციასთან ბრძოლის ბიუროს (ACB) დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის კუთხით. მეტი ძალისხმევაა საჭირო მაღალი დონის კორუფციასთან საბრძოლველად, განსაკუთრებით კი მსხვილი ინტერესთა ჯგუფების გავლენის შემცირების მიმართულებით პოლიტიკურ, სასამართლო და ეკონომიკურ სექტორებში.

კორუფციასთან ბრძოლის ნაწილში, ევროკომისიის 2023 წლის რეკომენდაციები ნაწილობრივ შესრულდა. მომავალ წელს, საქართველომ განსაკუთრებით უნდა:

- გააგრძელოს ძალისხმევა ACB-ის კანონმდებლობის ODIHR/ვენეციის კომისიის რეკომენდაციებთან დაახლოების მიზნით და უზრუნველყოს, რომ ახალი ბიურო, ისევე როგორც შესაბამისი სამართალდამცავი ორგანოები, დამოუკიდებლად და ეფექტიანად ფუნქციონირებდნენ, თავიდან აირიდონ ნებისმიერი პოლიტიკურად შერჩევითი მიდგომა;
- შეიმუშავოს და მიიღოს ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა და უზრუნველყოს მისი ყოვლისმომცველი განხორციელება რეალისტური ვადებით, საკმარისი დაფინანსებითა და სათანადო მონიტორინგის მექანიზმებით;

- გააუქმოს 2023 წლის თებერვლის გადაწყვეტილება OECD/ACN-დან გასვლის შესახებ და სრულად განახორციელოს წინა შეფასების ეტაპებზე გაცემული რეკომენდაციები;
- გააგრძელოს დეოლიგარქიზაციის მიმართულებით სისტემური მიდგომის განხორციელება ვენეციის კომისიის რეკომენდაციების შესაბამისად (2023 წლის მარტისა და ივნისის დასკვნები).

შეჯამება

ევროკომისიის წლიური შეფასებები (2014-2024 წლების პერიოდში) ობიექტურად და პარტნიორული სულისკვეთებით აღწერს საქართველოში მიმდინარე დადებით პროცესებს. ევროკავშირი წლიდან წლამდე გამოკვეთდა საქართველოს მიღწევებსა და პროგრესს, იმავდროულად, აყალიბებდა რეკომენდაციებსაც პრობლემებისა და არასახარბიელო პრაქტიკის დაძლევის მიზნით – კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის, საჯარო მმართველობის გაუმჯობესების, საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფის, საჯარო სამსახურის ბიუროსა და ანტიკორუფციული ბიუროს გაძლიერების, თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციების გამჭვირვალობისა და საჯარო მმართველობის სისტემური განვითარების პოლიტიკის მიმართულებით. ევროკავშირი აფინანსებდა საქართველოს ხელისუფლების მიერ რეფორმების განხორციელებას. ერთობლივი ქმედებებისა და კარგი თანამშრომლობის შედეგად, საქართველო ნამდვილად გამოხატავდა განვითარებისა და პროგრესის ნებას. ეს არ იყო მხოლოდ ევროკავშირის სურვილი და ინტერესი, არამედ, უპირველეს ყოვლისა ეს იყო საქართველოს ეროვნული ნება.

II. 2024-2025 წლების საკანონმდებლო ცვლილებების შესაბამისობა საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზნებსა და ევროკავშირში გაწევრების კრიტერიუმებთან

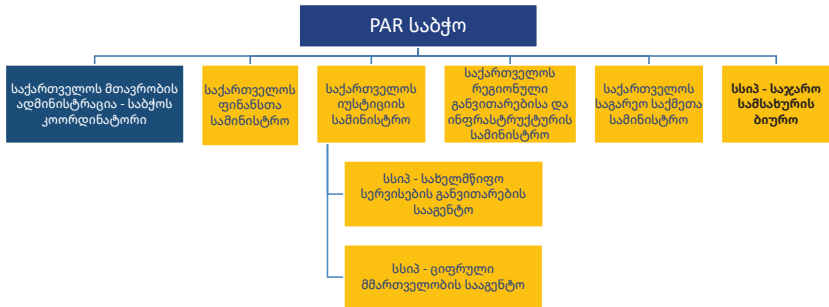
2024 წლის არჩევნების შემდეგ, განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში. ეს ცვლილებები შეეხო იმ მიღწევებს, რასაც დასჭირდა 10 წლის (2014-2024 წწ.) დრო, რესურსი, ფინანსები და ძალისხმევა.

ქვემოთ მოცემულია, 2024-2025 წლების საჯარო მმართველობის ცვლილებების შინაარსი, მათი შესაბამისობის მიმოხილვა საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზნებსა და ევროკავშირში გაწევრების კრიტერიუმებთან.

1. სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო

2024-2025 წლებში, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილებები, ფუნდამენტურად უცვლის სახეს 2014 წლის კონცეფციის საფუძველზე დაწყებული საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზანსა და 10 წლის მანძილზე მიღწეულ შედეგებს. გასათვალისწინებელია ის ფაქტიც, რომ *ერთი წლის წინ, 2023 წელს, საქართველოს მთავრობამ მიიღო №66 დადგენილება „საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლების სტრატეგიისა და საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2024 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ“*.¹⁵ ამ სტრატეგიის თანახმად განისაზღვრა უწყებები, რომლებიც ჩაერთვებოდნენ საჯარო მმართველობის რეფორმის შემდგომ პროცესში, უწყებები, რომლებიც იქნებოდნენ საჯარო მმართველობის რეფორმის საბჭოში, კერძოდ:

15 <https://matsne.gov.ge/document/view/5723982?publication=0>



ჩამოთვლილ სუბიექტებში მითითებულია სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროც. ბიუროს ძირითად ფუნქციად განისაზღვრა – საჯარო სამსახურისა და ადამიანური რესურსების მართვა, კერძოდ **2023 წლის სტრატეგიაში აღნიშნულია:**

- „საჯარო სამსახურის და ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის რეფორმა საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს და მისი მიზანია მერიტოკრატიულ პრინციპზე დაფუძნებული ეფექტიანი და ეფექტური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც უზრუნველყოფს პროფესიონალიზმის ხელშეწყობასა და დაფასებას.
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ერთ-ერთი ძირითადი მიღწევაა საჯარო სამსახურში **პოლიტიკური და ადმინისტრაციული საქმიანობის ერთმანეთისგან გამიჯვნა.** ასევე, კანონით გათვალისწინებულ მნიშვნელოვან სიახლეს წარმოადგენს საჯარო სამსახურში პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის ჩამოყალიბება.
- **ბიუროს, როგორც მაკოორდინირებელი ორგანოს ინსტიტუციური მოწყობა ჯერ კიდევ განვითარების გზაზეა... მნიშვნელოვანია მისი საჭირო რესურსით უზრუნველყოფა.“**

2023 წლის სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის ინდიკატორების პასპორტში მითითებულია, რომ საჯარო სამსახურის სისტემის გაუმჯობესების ინდიკატორი დაეფუძნება ჩატა-

რებული გამოკითხვის შედეგებს/კვლევის შედეგების ანგარიშს; მონაცემები შეგროვდება **2024 და 2026 წლებისთვის. პასუხისმგებელი უწყება კი იქნება საჯარო სამსახურის ბიურო.**

სტრატეგიის სამოქმედო გეგმით (საშუალოვადიანი პერიოდით 2024 წელს, ხოლო საბოლოო შეფასების პერიოდით 2026 წელს) ყურადღება გამახვილებულია გავლენის ინდიკატორებსა და ამოცანებზე, კერძოდ:

- **საჯარო სამსახურში დასაქმებული იმ პირების გადინების პროცენტული მაჩვენებელი, რომლებსაც უკავიათ საკვანძო პოზიცია და აქვთ საუკეთესო ან კარგი შეფასება;**
- **საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ საჯარო სამსახურის საბჭოსთვის წარდგენილი რეკომენდაციების წილი, რომლებიც შეასრულეს საჯარო დაწესებულებებმა;**
- **საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის რეკომენდაციების შესრულების წილი;**
- **საჯარო სამსახურის ბიუროს საჯარო სამსახურის საბჭოსადმი ანგარიშვალდებულების მექანიზმის შექმნა;**
- **საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ საჯარო დაწესებულებების ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების საქმიანობის შეფასების განხორციელება;**
- **და სხვა.**

ზემოაღნიშნული ადასტურებს, რომ საჯარო მმართველობის სფეროში, საქართველოს მთავრობის **2023 წლის სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმებით დადგენილი ამოცანების პასუხისმგებელ უწყებად განსაზღვრულია სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო; საქართველოს ხელისუფლების მიერ 2014 წელს დაწყებული საჯარო მმართველობის რეფორმის მთავარ სუბიექტად განსაზღვრულია სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო; ევროკავშირის წლიურ შეფასებებში ხაზგასმულია საჯარო სამსახურის ბიუროს როლისა და ფუნქციების გაძლიერების საკითხი. ამის ფონზე, **2025 წლის 20 თებერვლის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად,****

2025 წლის 1 აპრილიდან სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო გაუქმებულია.¹⁶

ბიუროს გაუქმების თაობაზე, განცხადება გაავრცელეს ბიუროს თანამშრომლებმა, აღნიშნეს რა შემდეგი:¹⁷ „ჩვენ, როგორც საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომლებს, რომლებიც ვემსახურებით დასავლურ ღირებულებებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნას, მიგვაჩნია, რომ განხორციელებული ცვლილებები ეწინააღმდეგება საჯარო სამსახურის კანონით განსაზღვრულ ღირებულებებსა და პრინციპებს. კანონში შესული ცვლილებები ხელს შეუშლის მიმზიდველი, პროფესიული და კეთილსინდისიერებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას“.

ბიუროს გაუქმების შესახებ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში მოცემულია ასეთი განმარტება: „2025-2028 წლების სამთავრობო პროგრამის მიხედვით, დაგეგმილია მნიშვნელოვანი რეფორმის განხორციელება საჯარო სამსახურის სფეროში. კერძოდ, შემუშავდება საჯარო სამსახურის განვითარების სტრატეგია, რომელიც შექმნის ერთიან ხედვას მიმზიდველი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების, მართვის თანამედროვე სტანდარტების დანერგვის, საჯარო სამსახურში დასაქმებული ადამიანური კაპიტალის გაძლიერების, პროფესიონალიზმის ამაღლების, ძლიერი, ანგარიშვალდებული, ქმედითი საჯარო დანებსებულებების ფუნქციონირების ხელშეწყობის, ასევე შესაბამისი პოლიტიკური დონის პასუხისმგებლობის განსაზღვრისა და რეფორმის კოორდინირებული განხორციელების მიზნით... მსგავსი მასშტაბის ცვლილებები მოითხოვს მთავრობის ადმინისტრაციის უშუალო ჩართულობას, რომლის პირდაპირი მოვალეობაა მთავრობის საქმიანობის ორგანიზაციული უზ-

16 „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველო კანონი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6419189?publication=0>

17 <https://bm.ge/news/sajaro-samsakhuris-shesakheb-kanonshi-shetanil-tsvile-bebze-sajaro-samsakhuris-biuros-tanamshromlebi-gantskhadebas-avrtsele-ben>

რუნველყოფა, ანალიტიკური, ინფორმაციული და სხვა მასალების მომზადება, მთავრობის გადაწყვეტილებათა შესრულების კონტროლის ხელშეწყობა, შესაბამისად, რეფორმის პროცესის ეფექტურად წარმართვისათვის, მიზანშეწონილია პროცესი უშუალოდ წარმართოს საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციამ“.

შეჯამება

2025 წლის 20 თებერვლის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, 2025 წლის 1 აპრილიდან, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო გაუქმებულია. ბიუროს გაუქმების შესახებ კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ახსნილი არ არის წლების მანძილზე მიღწეული პროგრესის შეცვლის საფუძვლები, მათ შორის, განმარტებული არ არის თუ რატომ მოვიდა წინააღმდეგობაში 2025 წლის საკანონმდებლო ცვლილება 2014 წლის საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციასთან, 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონთან, ბიუროს გაძლიერებისთვის გადადგმულ ნაბიჯებთან, 2024-2026 წლებისთვის საჯარო სამსახურის რეფორმის სტრატეგიასთან, ევროკომისიის მხრიდან დადებითი შეფასებებისა და რეკომენდაციების დოკუმენტებთან (ეს უკანასკნელი კი ეხებოდა საჯარო მმართველობის რეფორმის მიღწევებს ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმის (VLAP), ასოცირების შეთანხმების, ევროკავშირის გაფართოების 2023 წლის პაკეტის ფარგლებში).

ამდენად, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს გაუქმებით, საჯარო მმართველობის რეფორმის სფეროში 2014 წლიდან, 10 წლის მანძილზე გაწეული შრომა, გაღებული ფინანსები და დახარჯული დრო, რომელსაც კარგი შიდა და საერთაშორისო შეფასებები ჰქონდა, ფაქტიურად, წაიშალა.

2. საჯარო სამსახურის ორგანიზება და მოხელეთა თანამდებობრივი რანგირება

2014 წლის საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შესაბამისად, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 2015 წლის საქართველოს კანონით **ერთმანეთისგან გაიმიჯნა საჯარო სამსახურში დასაქმებული სამი კატეგორიის საჯარო მოსამსახურე¹⁸:**

- **პროფესიული საჯარო მოხელე – მოხელე** (პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება საჯარო სამსახურის სამტაქტო თანამდებობაზე სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკის, მუნიციპალიტეტის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ, რომელიც ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც თავის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას, რაც უზრუნველყოფს მის მიერ საჯარო ინტერესების დაცვას).
- **ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი** (პირი, რომელიც ინიშნება საჯარო სამსახურში სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის¹⁹ ან პოლიტიკური თანამდებობის პირის²⁰ უფლებამოსილების ვადით. მას უკავია თანამდებობა, რომლის ფუნქციათა განხორციელებაც პოლიტიკოსის (პარტიულ პირთა) შეხედულებებსა და მიზნებს უნდა შეესა-

18 ქარდავა ე., გასიტაშვილი ე., ომსარაშვილი დ., საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებები საქართველოში (გათავისუფლება), ასოციაცია „ვეროპის დროით“, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი/FES, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/20019.pdf>

19 სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირი – საქართველოს პრეზიდენტი, საქართველოს პარლამენტის წევრი, საქართველოს პრემიერ-მინისტრი, საქართველოს მთავრობის სხვა წევრი და მისი მოადგილე, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოების წევრები, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების წევრები და მათი მოადგილეები.

20 პოლიტიკური თანამდებობის პირი – სახელმწიფო რწმუნებული, სახელმწიფო რწმუნებულის მოადგილე, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თანამდებობის პირი, მუნიციპალიტეტის მერი, მერის მოადგილე.

ბამებოდეს. აღნიშნულ შემთხვევაში არსებითია არა პირის კარიერული წინსვლის შედეგად მიღებული გამოცდილება, არამედ ის კვალიფიკაცია და უნარები, რომლებიც აუცილებელია სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობისა და პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მიერ საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებაში მხარდასაჭერად. ასეთი პირი, როგორც წესი, კონკურსს არ ექვემდებარება საჯარო სამსახურში მიღებისას).

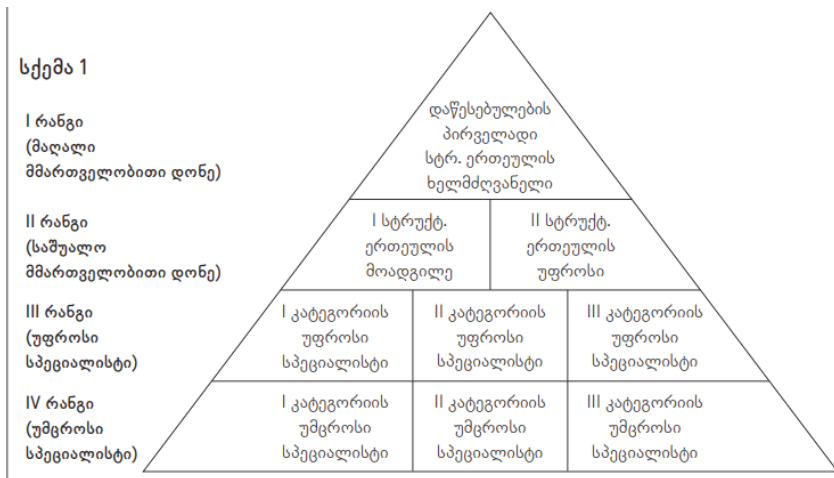
- **შრომითი ხელშეკრულების დასაქმებული პირი** (პირი, რომელიც ასრულებს საჯარო დანესებულების დამხმარე ან არამუდმივ ამოცანებს. აღნიშნულ კატეგორიას მიეკუთვნება ტექნიკური ან დამხმარე პერსონალი.

ზემოაღნიშნული სამი სუბიექტიდან, მხოლოდ საჯარო მოხელე განისაზღვრა, როგორც უვადოდ დასაქმებული, პოლიტიკური ზეგავლენისგან თავისუფალი, საჯარო მმართველობის ცენტრალური სუბიექტი.

2014 წლის კონცეფციის თანახმად, „პოლიტიკური და აღმასრულებელი ფუნქციების გამიჯვნა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია პოლიტიკური გავლენისაგან დამოუკიდებელი საჯარო სამსახურის ჩამოსაყალიბებლად. აღნიშნულის უზრუნველყოფა უნდა მოხდეს კარიერაზე დაფუძნებული პროფესიული მოხელის ინსტიტუტის შემოღებითა და გამყარებით. კარიერის პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური ქმნის საჯარო მოხელის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან განთავისუფლების შესაძლებლობას“. შედეგად, საჯარო მოხელეებისთვის განისაზღვრა თანამდებობრივი რანგირება და იერარქია, კერძოდ, 9 თანამდებობა, რომელიც განაწილებულია 4 რანგში. მოხელის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და ნაწილდება შემდეგ იერარქიულ რანგებში²¹:

21 საქართველოს მთავრობის 2017 წლის №215 დადგენილება, პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის განსაზღვრის შესახებ, <https://matsne.gov.ge/document/view/3651187?publication=0>

- **პირველი რანგი** – მაღალი მმართველობითი დონე (პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი);
- **მეორე რანგი** – საშუალო მმართველობითი დონე (საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის მოადგილე, საჯარო დაწესებულების მეორადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი, საგანმანათლებლო რესურს ცენტრის უფროსი და მისი მოადგილე);
- **მესამე რანგი** – უფროსი სპეციალისტის დონე (პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი, მეორე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი, მესამე კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი);



ასეთ საკანონმდებლო იმპერატივს, მოჰყვა ათეულობით კანონქვემდებარე აქტის შემუშავება, საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონის, საჯარო მოხელეთა შეფასების, საჯარო მოხელეთათვის კლასის მინიჭების, საჯარო მოხელეთა შეფასების, სამოხელეო თანამდებობებზე კონკურსის წესისა და სხვა უმნიშვნელოვანესი ასპექტების მომწესრიგებელი დოკუმენტების მიღება საქართველოს

22 ავტორთა კოლექტივი, 2018, https://lawlibrary.info/ge/books/2018GIZ-GE-Komentari_Sajaro_Samsax_Kanoni.pdf

პარლამენტისა და საქართველოს მთავრობის მიერ. მეტიც, **2023-2026 წლების საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიაში აღინიშნა, რომ** ძლიერი მენეჯერული რგოლი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ფუნქციური საჯარო მმართველობისთვის. სტრატეგიის მიხედვით გამოწვევად იქნა მიჩნეული:

- *I და II რანგის თანამდებობებიდან საჯარო მოხელეთა გადინების ასპექტი.*
- *საჯარო სამსახურში მენეჯერული რგოლის (I და II რანგი) სუსტი პოზიციონირება...*

საზგასანმელია ფაქტი, რომ 2024-2026 წლებისთვის 2023 წელს მიღებული საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგიის პირველ დანართში ნახსენებიც კი არ არის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები. ეს ბუნებრივია, რამეთუ 2014 წლის კონცეფციისა და 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით საჯარო მმართველობის ფუნდამენტს წარმოადგენდა საჯარო მოხელე და არა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ან შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი (ამ ბოლო ორ სუბიექტს/კატეგორიას შემავსებელი, დამხმარე, საკონსულტაციო, არამუდმივი ამოცანების ფუნქციების განხორციელების ვალდებულება ეკისრებოდა).

2024 წლის 13 დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად²³, შეიცვალა წლების განმავლობაში ნაშენები საჯარო სამსახურის არქიტექტურა და საჯარო მოხელის I რანგისა და II რანგის თანამდებობები (საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე) მიაკუთვნეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის კატეგორიას. ამიერიდან, საჯარო სამსახურის იერარქიაში მაღალი მმართველობითი დონე და საშუალო მმართველობითი დონე (ნაწილობრივ) არ წარმოადგენს საჯარო მოხელეთა თანამდებობებს.

23 „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე საქართველოს კანონი, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/6330799?publication=0>

ამ დოკუმენტზე მუშაობის პროცესში გაიგზავნა წერილი და შეკითხვები სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროში. (იხ. დანართი 1). ბიუროს პასუხიდან ირკვევა, რომ სამოხელეო თანამდებობების ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დასაქმების ფორმად გარდაქმნის პროცესი ერთნაირად ვერ/არ განხორციელდა მთელს საჯარო სამსახურში. ამის მიზეზად სახელდება ის ფაქტი, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე თანამდებობრივი მოწყობა ექვემდებარება არამხოლოდ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონს, არამედ, საქართველოს **ორგანულ კანონს** „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელიც იერარქიულად ზემდგომი სამართლებრივი აქტია. **ამდენად, მერიაში პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი ინარჩუნებს საჯარო მოხელის სტატუსს, როცა ცენტრალურ საჯარო სამსახურებში პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი არ არის საჯარო მოხელე.**

საკანონმდებლო ცვლილების განმარტებით ბარათში აღნიშნულია შემდეგი: „2025-2028 წლების სამთავრობო პროგრამის მიხედვით, დაგეგმილია მნიშვნელოვანი რეფორმის განხორციელება საჯარო სამსახურის სფეროში. კერძოდ, შემუშავდება საჯარო სამსახურის განვითარების სტრატეგია, რომელიც შექმნის ერთიან ხედვას მიმზიდველი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების, მართვის თანამედროვე სტანდარტების დანერგვის, საჯარო სამსახურში დასაქმებული ადამიანური კაპიტალის გაძლიერების, პროფესიონალიზმის ამაღლების, ძლიერი, ანგარიშვალდებული, ქმედითი საჯარო დაწესებულებების ფუნქციონირების ხელშეწყობის, ასევე შესაბამისი პოლიტიკური დონის პასუხისმგებლობის განსაზღვრისა და რეფორმის კოორდინირებული განხორციელების მიზნით. საჯარო სამსახურის სისტემის ერთიანობის უზრუნველსაყოფად და არსებული პრაქტიკის გაუმჯობესების მიზნით, დაიხვეწება კანონმდებლობა და მკაფიოდ დადგინდება საჯარო სამსახურის ფარგლები, მათ შორის, დაზუსტდება საჯარო

სამართლის იურიდიული პირების სამართლებრივი ჩარჩო. საჯარო სამსახურში დაინერგება ადამიანური რესურსების მართვის თანამედროვე მექანიზმები, რაც ხელს შეუწყობს ადამიანური რესურსების მართვის ოპერაციული სისტემიდან ადამიანური კაპიტალის სტრატეგიული განვითარების სისტემაზე გადასვლას“.

შეჯამება

2024 წლის 13 დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, შეიცვალა წლების განმავლობაში ნაშენები საჯარო სამსახურის არქიტექტურა და საჯარო მოხელის I რანგისა და II რანგის თანამდებობები (საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე) მიაკუთვნეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის კატეგორიას. ამიერიდან, საჯარო სამსახურის იერარქიაში მაღალი მმართველობითი დონე და საშუალო მმართველობითი დონე (ნაწილობრივ) არ წარმოადგენს საჯარო მოხელეთა თანამდებობებს. საკანონმდებლო ცვლილების განმარტებით ბარათში არ არის ახსნილი რატომ შეიცვალა ის პათოსი და მიდგომები, რაც დამტკიცდა/დამკვიდრდა 2023 წელს საქართველოს მთავრობის მიერ მიღებული საჯარო მმართველობის სტრატეგიით, 2014 წლის საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციით, 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონითა და ათობით კანონქვემდებარე აქტით. არ არის განმარტებული, რატომ შეიცვალა საჯარო მოხელეთა სისტემურ-სტრუქტურული ორგანიზების ფორმა, რაც წლების განმავლობაში იხვეწებოდა, ძლიერებოდა საჯარო მოხელეთა რანგირებისა და თანამდებობათა კარიერულ განვითარებაზე დაფუძნებული მიდგომებით (4 რანგში 9 სამოხელეო თანამდებობებზე დანიშნულ მოხელეთა სტაჟირებით, შეფასებით, გადამზადებით, პროფესიული განვითარებით, კონკურსებით, ანაზღაურების სქემებით, კლასების მინიჭებითა და სხვა).

ამდენად, 2024 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად,

- არ არსებობს ცნება საჯარო მოხელის მაღალი მმართველობითი და საშუალო მმართველობითი (ნაწილობრივ) თანამდებობებისა. საჯარო მოხელე, ძირითადად, დარჩა უფროსი სპეციალისტისა (III რანგის) და უმცროსი სპეციალისტის (IV რანგის) დონეზე. საჯარო მოხელეთა I და II რანგების სამოხელეო თანამდებობებზე დაინიშნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირები და მათ დაიქვემდებარეს III და IV რანგის საჯარო მოხელეები.
- 2024 წლის საკანონმდებლო ცვლილებას ერთგვაროვანი შესრულების პრობლემაც აღენიშნება და სამართლებრივად კოლიზიურიც არის. ცვლილება ერთგვაროვანი/თანაბარი პრაქტიკით ვერ ხორციელდება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებზე, რაც ზიანს აყენებს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების მიზანს.
- ასოცირების შეთანხმებით, იმპერატიულად განსაზღვრულია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დიალოგისა და გადაწყვეტილებების მიღების ისეთი ფორმატები, სადაც უნდა მონაწილეობდნენ მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეები (მუხლი 407.2.). 2024 წლის ცვლილებების შედეგად კი, საქართველოში უკვე არ არსებობს მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელე. (მაგალითად, 2014 და 2016 წლებში დამტკიცებული ასოცირების კომიტეტის შემადგენლობა, ძირითადად, ჩამოყალიბდა I და II რანგის საჯარო მოხელეებისგან, კერძოდ, სამინისტროთა დეპარტამენტების უფროსებისა და მათი მოადგილეებისგან).²⁴ ამიერიდან უცნობია, როგორ უნდა შესრულდეს ამ ნაწილში ასოცირების შეთანხმება.
- 2014 წლის საჯარო მმართველობის რეფორმის კონცეფ-

24 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3512774?publication=0>
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2628906?publication=0>

ციაში ფორმულირებული პრობლემა – 2012 წლამდე არსებული ხელისუფლების დროს მომზადებული კანონ-პროექტით საჯარო სამსახურის სახელშეკრულებო მოწყობაზე გადასვლის თაობაზე – დღეს ისევ აქტუალური ხდება.

3. საჯარო მოხელეთა სოციალური დაცვის გარანტიები

საჯარო მმართველობა გამიჯნულია ქვეყნის პოლიტიკური მართვისგან (პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი) და ხორციელდება კეთილსინდისიერებაზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებით, რაც არის საჯარო მმართველობის უწყვეტობის (სტაბილურობის) გარანტი.²⁵ ამდენად, საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში ძლიერი საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების უზრუნველყოფა მოხელის უფლებების, მოვალეობებისა და გარანტიების სრულყოფილი სამართლებრივი ჩარჩოს ჩამოყალიბების გზით, განსაკუთრებული მნიშვნელობისა იყო.²⁶

2014 წლის საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცებული კონცეფციის თანახმად:

- პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი დაფუძნებულია კარიერის პრინციპზე და აღნიშნული სტატუსის მქონე მოხელეები დაცულნი არიან სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირების პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისგან.
- გარანტირებული უნდა იყოს საჯარო სამსახურის სტაბილურობა, რაც ნიშნავს იმას, რომ მოხელის განთავისუფლება არ უნდა იყოს დამოკიდებული ხელისუფლებისა და საჯარო დაწესებულების ხელ-

25 ტურავა პ., გვ. 13. ავტორთა კოლექტივი, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარები, 2018, https://lawlibrary.info/ge/books/2018GIZ-GE-Komentari_Sajaro_Samsax_Kanoni.pdf

26 ქარდავა ე., გვ. 196, იქვე.

მძღვანელობის ცვლილებებზე. სამსახურიდან განთავისუფლება შესაძლებელი უნდა იყოს მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საფუძვლებით და პროცედურების ზუსტი დაცვით.

- საჯარო სამსახურში სამართლებრივი და სოციალური დაცვის მექანიზმების არარსებობა არის მოხელეთა დემოტივირების მიზეზი.
- მნიშვნელოვანია კანონში გაინეროს მთელი რიგი რეგულაციებისა, რომელიც უზრუნველყოფს მოხელის სოციალურ დაიცვას.

წარსულის მანკიერი პრაქტიკის აღმოფხვრის მიზნით, რაც დიდი დოზით უკავშირდებოდა საჯარო მოხელეთა დასაქმების არასტაბილურობას, ხშირ რეორგანიზაციებსა და პოლიტიკურ გათავისუფლებებს, 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა მიზნად დაისახა საჯარო მოხელის დასაქმებისა და სამსახურის გავლის, პროფესიული განვითარებისა და კარიერული წინსვლის, გათავისუფლებისა და კომპენსირების, მობილობისა და რეზერვის ისეთი პირობების ჩამოყალიბება, რაც ერთობლიობაში საჯარო მოხელის სოციალური დაცვის, სტაბილურობის, სოციალური სამართლიანობის, თანასწორობის, მართლმსაჯულებისა და დამსახურებაზე დაფუძნებული მოღვაწეობის/შრომის გარანტი იქნებოდა.

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონმა მოაწესრიგა სისტემურად მანკიერი პრაქტიკა, განსაკუთრებით რეორგანიზაციის ნაწილში. 2015 წლის კანონმა გაამყარა და გააუმჯობესა მოხელის სოციალური დაცვის სტანდარტი, კერძოდ:

- საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაცია²⁷, ლიკვიდაცია

27 რეორგანიზაცია არის საჯარო დაწესებულების ინსტიტუციური მოწყობის შეცვლა, რის შედეგადაც მიიღება საჯარო დაწესებულების ნაწილობრივ ან მთლიანად ახალი სტრუქტურა. რეორგანიზაციად ითვლება აგრეთვე საჯარო დაწესებულების შტატების გადაადგილება ან/და შემცირება. რეორგანიზაციად არ ჩაითვლება საჯარო დაწესებულების ან მისი სტრუქტურული ერთეულის მხოლოდ დაქვემდებარების ან სახელწოდების

ან შერწყმა (სამივე საფუძველი) არ უნდა ყოფილიყო მოხელის სტატუსის შეწყვეტის მიზეზი (მუხლი 102.2.); საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან შერწყმის გამო **(სამივე შემთხვევაში)** შტატის შემცირებისას გათავისუფლებული მოხელე უნდა გადაყვანილიყო იმავე ან სხვა საჯარო დაწესებულებაში მისი თანამდებობის ტოლფას თანამდებობაზე, ხოლო ასეთი თანამდებობის არარსებობისას – დაბალ თანამდებობაზე, მისი კომპეტენციის გათვალისწინებით (52.1); მოხელის გადაყვანის/მობილობის შეუძლებლობის შემთხვევაში იგი მოხელეთა რეზერვში უნდა ჩარიცხულიყო და მისცემოდა ფულადი კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით (მუხლები 52.4, 105.1); თუ გათავისუფლებული მოხელის მხრიდან წამოწყებული დავის შედეგად **სასამართლო ანდა ზემდგომი ორგანო დაადგენდა გათავისუფლების უკანონობას**, საჯარო დაწესებულება ვალდებული იყო მოხელე დაუყოვნებლივ აღედგინა იმავე თანამდებობაზე, ხოლო ასეთის არარსებობისას - ტოლფას თანამდებობაზე იმავე საჯარო დაწესებულების სისტემაში. თუ ასეთი რამ შეუძლებელი იქნებოდა, საჯარო დაწესებულება ვალდებული იყო მიემართა საჯარო სამსახურის ბიუროსთვის საჯარო სამსახურის სისტემაში მოეძია ტოლფასი ვაკანტური თანამდებობა. **სამსახურში აღდგენილ/დაბრუნებულ მოხელეზე უნდა გაცემულიყო განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, აგრეთვე, წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო. ხოლო თუ მოხელის აღდგენა/დაბრუნება შეუძლებელი იქნებოდა სამსახურში, იგი რეზერვში უნდა ჩარიცხულიყო და მისცემოდა განაცდური თანამდებობრივი სარგო, საკლასო დანამატი, წელთა ნამსახურობის დანამატი, წოდებრივი სარგო და კომპენსაცია ბოლო**

შეცვლა ან/და საჯარო დაწესებულების სტრუქტურული ერთეულისათვის ახალი ფუნქციის დაკისრება.

თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში.

ზემოაღნიშნული სტანდარტის იმპლემენტაცია წარმატებით დაიწყო. შესაბამისად, დამკვიდრდა ახალი სასამართლო პრაქტიკაც, რამაც განამტკიცა ა) მოხელის დასაქმების სტაბილურობის პრინციპი, ბ) ხოლომისი უკანონო გათავისუფლებისა და უმუშევრად დარჩენის შემთხვევაში, – სოლიდური ფინანსური კომპენსირება. ეს სტანდარტი მოქმედებდა ყველა მოხელის მიმართ, მიუხედავად იმისა თუ რომელი საფუძვლით გათავისუფლდებოდა – ლიკვიდაციის, რეორგანიზაციისა თუ შერწყმის. (გასაზრებელია ის საკითხიც, რომ უკანონო გათავისუფლება იწვევდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილს (სამწუხაროდ, ასეთ ხარჯვაზე პასუხისმგებლობა არავის ეკისრებოდა)²⁸).

2024 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, გაიმიჯნა რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის საფუძვლით გათავისუფლებულ მოხელეთა უფლებრივი მდგომარეობა, – შენარჩუნდა დაცვის სტანდარტი ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად უკანონო გათავისუფლებული მოხელის მიმართ, ხოლო გაუარესდა პირობები რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლებული მოხელის მიმართ, კერძოდ:

ა) თუ მოხელის გათავისუფლება უკანონოდ იქნება მიჩნეული ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ, სტანდარტი სამსახურში აღდგენისა ან ტოლფას თანამდებობაზე დანიშვნისა არ მოქმედებს რეორგანიზაციით გათავისუფლებული მოხელის მიმართ (აღდგენის სტანდარტი მოქმედებს მხოლოდ ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად გათავისუფლებული მოხელის მიმართ);

28 იხ. სასამართლო გადაწყვეტილებების მიმოხილვა, მოხელეთა გათავისუფლების პრაქტიკის შეფასება და რეკომენდაციები 2017-2021 წლების პერიოდისთვის, ქარდავა ე., გასიტაშვილი ე., ომსარაშვილი დ., ასოციაცია „ევროპის დროით“, ფრიდრიხ ებერტის ფონდი, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/20019.pdf>

ბ) თუ მოხელის გათავისუფლება უკანონოდ იქნება მიჩნეული ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ, რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. (ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად გათავისუფლებულ მოხელეს კი ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრული წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ასევე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში).

საკითხზე მუშაობის პროცესში, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროსადმი დასმული შეკითხვის პასუხად, ვიგებთ:

- **2024 წლის 30 დეკემბრიდან 2025 წლის 5 მარტამდე (2 თვეში) რეორგანიზაცია განხორციელდა 13 საჯარო დაწესებულებაში.**
- ზემოაღნიშნული პერიოდისთვის ლიკვიდაციისა და შერწყმის შესახებ ბიუროში ინფორმაციას არ ფლობენ.
- ვინაიდან რეორგანიზაციის პროცესი მობილობის ეტაპს არ მოიცავს, ხოლო ლიკვიდაციისა და შერწყმის შესახებ ინფორმაცია ბიუროში არ შესულა, შესაბამისად, **მობილობასთან დაკავშირებით ბიუროში ინფორმაცია დაცული არ არის.**

შეჯამება

2024 წლის დეკემბრის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად, გაიმიჯნა რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის საფუძვლით გათავისუფლებულ მოხელეთა უფლებრივი მდგომარეობა, კერძოდ:

- თუ მოხელის გათავისუფლება უკანონოდ იქნება მიჩნეული ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ, სტანდარტი სამსახურში აღდგენისა ან ტოლ-

ფას თანამდებობაზე დანიშვნისა არ მოქმედებს რეორგანიზაციით გათავისუფლებული მოხელის მიმართ (აღდგენის სტანდარტი მოქმედებს მხოლოდ ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად გათავისუფლებული მოხელის მიმართ);

- თუ მოხელის გათავისუფლება უკანონოდ იქნება მიჩნეული ზემდგომი ორგანოს ან სასამართლოს მიერ, რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლებულ მოხელეს ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და ფულადი კომპენსაცია 3 თვის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობით. (ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად გათავისუფლებულ მოხელეს კი ეძლევა განაცდური თანამდებობრივი სარგო და საკლასო დანამატი, აგრეთვე საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად განსაზღვრული წელთა ნამსახურობის დანამატი და წოდებრივი სარგო (ასეთის არსებობის შემთხვევაში), ასევე კომპენსაცია ბოლო თანამდებობრივი სარგოს სრული ოდენობით 6 თვის განმავლობაში).

საკანონმდებლო ცვლილების განმარტებით ბარათში არ არის ახსნილი, რატომ შეიცვლა მიდგომა, რომელიც თანასწორად მოქმედებდა ყველა უკანონო გათავისუფლებული მოხელის მიმართ 2015 წლიდან „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად და რატომ განასხვავეს ერთმანეთისგან უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელეები 2024 წლის დეკემბრიდან.

2024 წლის საკანონმდებლო ცვლილების შედეგად:

- ცვლილებებმა საფუძველი ჩაუყარა კანონისმიერ განსხვავებულ მოპყრობას, რამეთუ ერთმანეთისგან განასხვავა ლიკვიდაციის/შერწყმის საფუძველით გათავისუფლებული მოხელეები რეორგანიზაციის საფუძველით გათავისუფლებული მოხელეებისგან. რეორგანიზაციის შედეგად გათავისუფლებული მოხელეების

მიმართ შემცირდა და გაუარესდა სოციალური დაცვის სტანდარტი.

- ცვლილება, ფაქტიურად, წარმოადგენს სასამართლოზე ზეგავლენის ბერკეტს: 2015 წლის კანონის საფუძველზე დამკვიდრებული ჯანსაღი სასამართლო პრაქტიკა რადიკალურად უნდა შეიცვალოს უარესობისკენ (კანონისმიერი იმპერატივის გამო), ხოლო სასამართლოს გადაწყვეტილება უკანონო გათავისუფლების თაობაზე, ვერ მოიტანს მართლმსაჯულებისა და სამართლიანობის აღდგენის შესაძლებლობას (რამეთუ რეორგანიზაციის გამო უკანონო გათავისუფლების შესახებ გადაწყვეტილებას ვერც სამსახურში აღდგენა მოჰყვება და ვერც ღირსეული კომპენსირება).
- რეორგანიზაციის მანკიერი წარსული პრაქტიკა, რომელიც მნიშვნელოვნად გამოასწორა 2015 წლის კანონმა, ისევ ბრუნდება ნეგატიური შინაარსის მატარებელ მდგომარეობაში.
- საჯარო მოხელეთა სწავლებისა და ტრენინგების უწყვეტი პროცესი, რომელიც საკანონმდებლო ვალდებულებით იყო გამყარებული და რომელშიც საჯარო დაწესებულებათა თხოვნითა და მათთან თანამშრომლობით, ჩაიდო ევროკავშირისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ფინანსური და ადამიანური რესურსი, დღეს, მასიური რეორგანიზაციების გამო უშედეგო გახდა. მოხელეები დარჩნენ უმუშევარი.
- ასოცირების შეთანხმების მიზანი, – მხარეებმა განაცხადეს საჯარო მმართველობის რეფორმა და შექმნან ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახური, მხარეებმა გააძლიერონ დიალოგი და თანამშრომლობა ღირსეული შრომის პირობების (Decent Work Agenda), დასაქმების პოლიტიკის, სოციალური დიალოგის, სო-

ციალური დაცვის, გენდერული თანასწორობისა და დისკრიმინაციის აკრძალვის ხელშესაწყობად, და ამგვარად წვლილი შეიტანონ მეტი და უკეთესი სამუშაო ადგილის, გაძლიერებული სოციალური ინტეგრაციის, მდგრადი განვითარებისა და გაუმჯობესებული ცხოვრების დონის უზრუნველყოფაში – ცვლილებების შედეგად შემცირებული და შეკვეცილია.

დასკვნა

საქართველოში, საჯარო მმართველობის სფეროში, 2014-2023 წლებში განხორციელებული საკანონმდებლო და პრაქტიკული რეფორმების შედეგად, დამკვიდრდა შემდეგი სიკეთეები:

- **ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებული, პროფესიული, ცოდნასა და გამოცდილებაზე დაფუძნებული ეთიკური საჯარო სამსახური;**
- **გაძლიერებული ბრძოლა კორუფციის წინააღმდეგ, გამჭვირვალობისა და ქონების დეკლარირების ახალი მექანიზმებით;**
- **საჯარო მოხელის უვადოდ დანიშვნა და მოხელეთა კლასის საჯარო მმართველობის ცენტრალურ ინსტრუმენტად ჩამოყალიბება;**
- **პოლიტიკურად აფილირებული საჯარო თანამდებობების, პოლიტიკურ პირებთან სუბიექტურად დაკავშირებული და არამუდმივი ფუნქციური პოზიციების გადაყვანა ვადიანი ხელშეკრულებების ფორმატში (ადმინისტრაციული ხელშეკრულება; შრომითი ხელშეკრულება); ხოლო აპოლიტიკური, საჯარო სამსახურისთვის მუდმივად, ფიქსირებულად, არსებითად საჭირო პროფესიული თანამდებობების უვადო დასაქმების იმპერატიული ნორმებით გამყარება. (ამ მიზნით, განხორციელდა ფუნქციითა ანალიზი საჯარო სამსახურებში მთელი საქართველოს მასშტაბით).**
- **სამოხელეო თანამდებობების კლასიფიცირება – ცხრა (9) თანამდებობა განაწილებული ოთხ (4) რანგში – თანაბრად ცენტრალურ თუ მუნიციპალურ საჯარო ორგანოებში.**
- **დახურული კონკურსის სისტემის დამკვიდრება, რათა საჯარო მოხელის მაღალ თანამდებობებზე დასახურებაზე დაფუძნებით დანიშნულიყო საჯარო სამსახურშივე პროფესიული განვითარებისა და სათანადო გამოცდილების მქონე პირი (კარიერული წესით).**

- **საჯარო სამსახურის ბიუროს ფუნქციური მდგარობა, დამოუკიდებლობა და გაძლიერება**, რათა ეფექტურად ჩართულიყო ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების პროცესში.
- **მოხელეთა მობილობა**, იმ მიზნით, რომ გამოცდილი კადრი არ გასულიყო საჯარო მმართველობის სივრციდან, შენარჩუნებულიყო ინსტიტუციური მეხსიერება და პროფესიონალიზმი; აგრეთვე, – დაცულიყო ეკონომიურობის პრინციპიც (ყველა მოხელე გადის შეფასებას, შესაბამის სწავლებას, სავალდებულო თუ არასავალდებულო პროფესიულ განვითარებას და სხვა. ამაში იხარჯება რესურსი, ფინანსები, დრო. ასეთი კადრი კი უნდა შენარჩუნდეს საჯარო სამსახურში).
- **რეორგანიზაციის შედეგად მოხელეთა გათავისუფლების ნეგატიური პრაქტიკის აღმოფხვრა**, პოლიტიკოსთა მხრიდან საჯარო სამსახურების სუბიექტური დაკომპლექტების შესაძლებლობების შემცირება, არასტაბიულობისა და საჯარო სამსახურის ფრაგმენტაციისგან თავის არიდება; პირადი განცხადებითა და ხელოვნური (თვალთმაქცური) რეორგანიზაციით იძულებითი გათავისუფლებების მანკიერი წარსულის დასრულება.
- **მოხელის უკანონო გათავისუფლებისთვის** პასუხისმგებლობის ფორმების, ზომებისა და ფინანსური კომპენსაციის ოდენობის განსაზღვრა.
- **მოხელის მუდმივი პროფესიული ზრდა, განათლება და მოტივირება**.
- მთელ საქართველოში საჯარო სამსახურის ერთიანობის უზრუნველყოფის, პროცესების მონიტორინგის, მონაცემთა ხედვის, მოქნილობისა და გაუმჯობესების ღონისძიებების განხორციელებისა და საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესების ანალიზის მიზნით – **საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი ელექტრონული სისტემის ჩამოყალიბება**;
- სხვა.

შედეგად, საქართველოს საჯარო მმართველობის პოლიტიკა, კონსტიტუციური წესრიგის ფარგლებში, ევროპასთან ასოცირების პროცესში, წარსულ მანკიერებათა დამარცხებისა და ახალი ტიპის დემოკრატიული განვითარების საფეხურზე უნდა გადასულიყო. ასე იყო ჩაფიქრებული. ასე განისაზღვრა ნორმატიული აქტებით. ასე დაიწყო კიდევც.

ევროკავშირის ყოველწლიურ ანგარიშებში (2014-2024 წწ.) მკაფიოდ აღნიშნულია საქართველოს წინსვლისა და დადებითი განვითარების ფაქტები, მზარდი ინდექსები საჯარო მმართველობისა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლაში. იმავდროულად, ევროკავშირი რეკომენდაციებით მიმართავდა საქართველოს ხელისუფლებას გაუმჯობესების ღონისძიებების განხორციელებისა და არსებული პრობლემების დაძლევის მიზნით. ასეთი ფორმატის ურთიერთობები, უწყვეტად გრძელდებოდა 2014 წლიდან, 10 წლის მანძილზე. ერთობლივი ქმედებებისა და კარგი თანამშრომლობის შედეგად, საქართველო ნამდვილად გამოხატავდა განვითარებისა და პროგრესის ნებას. ეს არ იყო მხოლოდ ევროკავშირის სურვილი და ინტერესი, არამედ, უპირველეს ყოვლისა, ეს იყო საქართველოს ეროვნული ნება.

2024 წლის დეკემბრიდან განხორციელდა საკანონმდებლო ცვლილებები, რომელმაც, სამწუხაროდ, შეკვეცა ის სიკეთეები, რაშიც საქართველომ და ევროკავშირმა ჩადეს დიდი ინვესტიცია – 10 წლის შრომა, დრო, ენერგია, რესურსი, ფინანსები, ძალისხმევა.

ცვლილებები შეეხო ისეთ ასპექტებს, რომელსაც კარგი საერთაშორისო შეფასებები ჰქონდა:

- 2025 წლის 1 აპრილიდან გაუქმდა სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო.
- შეიცვალა საჯარო სამსახურის არქიტექტურა – სამოხელეო თანამდებობათა კარიერულ განვითარებაზე დაფუძნებული მიდგომებით მონესრიგებული სისტემურ-სტრუქტურული ორგანიზების ფორმა. ამიერიდან,

- ფაქტიურად, არ არსებობს საჯარო მოხელის მაღალი მმართველობითი და საშუალო მმართველობითი (ნაწილობრივ) თანამდებობები. საჯარო მოხელის I რანგისა და II რანგის თანამდებობები (საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე) მიაკუთვნეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირის კატეგორიას. საჯარო მოხელე, ძირითადად, დარჩა უფროსი სპეციალისტისა (III რანგის) და უმცროსი სპეციალისტის (IV რანგის) დონეზე. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულმა პირებმა დაიქვემდებარეს III და IV რანგის საჯარო მოხელეები. ამ ცვლილებას ერთგვაროვანი შესრულების პრობლემაც აღენიშნება და სამართლებრივად კოლიზიურიც არის. ცვლილება თანაბარი პრაქტიკით ვერ განხორციელდა ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებზე, რამაც დააკნინა საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების მიზანიც.
- რამდენადაც, 2024 წლის ცვლილების შედეგად, საქართველოს ცენტრალურ საჯარო სამსახურებში უკვე არ არსებობს მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელე, უცნობია, როგორ უნდა შესრულდეს ასოცირების შეთანხმება, რამეთუ ასოცირების შეთანხმებით, იმპერატიულად განსაზღვრულია ევროკავშირსა და საქართველოს შორის დიალოგისა და გადანაცვლებების მიღების ისეთი ფორმატები, სადაც უნდა მონაწილეობდნენ მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეები (მუხლი 407.2.).
 - 2015 წლიდან რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციისა და შერწყმის შედეგად უკანონოდ გათავისუფლებული მოხელეების მიმართ თანასწორად/თანაბრად მოქმედება სოციალური დაცვის სტანდარტი – სამსახურში აღდგენა ან აღდგენის შეუძლებლობისას – ზიანის ანაზღაურება/ფულადი კომპენსაცია. ცვლილების შედეგად, შემცირდა სტანდარტი და გაუარესდა პირობები რეორგანიზაციის შედეგად უკანონო გათავისუფლებული მოხელეების

მიმართ. ისინი არც სამსახურში აღდგენას ექვემდებარებიან და არც იმ ოდენობის ფულად კომპენსაციას იღებენ, როგორადაც ეს ხორციელდება ლიკვიდაციის/შერწყმის შედეგად უკანონო გათავისუფლებული მოხელეების მიმართ. მასიური რეორგანიზაციის შედეგად მოხელეები დარჩნენ უმუშევარი და, იმავდროულად, – უკანონო გათავისუფლების შედეგების ახლებური მოწესრიგების შემცირებული სოციალური სტანდარტის პირობებში. რეორგანიზაციის მანკიერი წარსული პრაქტიკა, რომელიც მნიშვნელოვნად გამოასწორა 2015 წლის კანონმა, ისევ აქტუალური ხდება. მოხელის გათავისუფლების ნაწილში ცვლილება, წარმოადგენს სასამართლო პრაქტიკაზე ზეგავლენის ბერკეტსაც. 2015 წლის კანონის საფუძველზე დამკვიდრებული ჯანსაღი სასამართლო პრაქტიკა უარესდება კანონისმიერი იმპერატივის გამო, რამეთუ, სასამართლოს გადანყვეტილება უკანონო გათავისუფლების თაობაზე, ვერ მოიტანს მოხელის სამსახურში აღდგენის შედეგს (ვერ აღსდგება მართლმსაჯულება და სამართლიანობა).

- საჯარო მოხელეთა სწავლებისა და ტრენინგების უწყვეტი პროცესი, რომელიც საკანონმდებლო ვალდებულებით იყო გამყარებული და რომელშიც საჯარო დაწესებულებათა თხოვნითა და მათთან თანამშრომლობით, ჩაიდო ევროკავშირისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ფინანსური და ადამიანური რესურსი, დღეს, მასიური რეორგანიზაციების შედეგად საჯარო სამსახურების ინსტიტუციური მეხსიერებიდან ამოვარდა.

საკანონმდებლო ცვლილებების განმარტებით ბარათებში არ არის ახსნილი, რატომ შეიცვალა ის პრინციპები, დებულებები და მიდგომები, რაც დამკვიდრდა და სრულდებოდა 2014 წლიდან 2024 წლის დეკემბრამდე, კერძოდ, 2014 წლის საჯარო მართველობის რეფორმის კონცეფციის, 2015 წლის „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს

კანონის, ამ კანონის შესასრულებლად მიღებული ათობით კანონქვემდებარე აქტის, სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს გასაძლიერებლად განხორციელებული პროგრამებისა და ღონისძიებების, 2023 წლის საჯარო სამსახურის რეფორმის სტრატეგიის, ევროკავშირის დადებითი შეფასებებისა და რეკომენდაციების (ასოცირების შეთანხმება, ვიზის ლიბერალიზაციის სამოქმედო გეგმა (VLAP) და ევროკავშირის გაფართოების 2023-2024 წლების პაკეტი) ფარგლებში.

საჯარო სამსახურისა და საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, პროფესიონალიზმი, პოლიტიკური ზეგავლენისგან გათავისუფლება, საჯარო მოხელეთა დასაქმების ღირსეული პირობები, დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერა და სოციალური სტაბილურობა ქვეყნის დემოკრატიული განვითარების საწინდარია, რაც, იმავდროულად, წარმოადგენს საქართველოს ევროკავშირში გაწევრების ფუნდამენტებში შემავალ კრიტერიუმებს. ბოლოდროინდელი/უახლესი საკანონმდებლო ცვლილებები (სამართლებრივი მტკიცებულებები) ადასტურებს წინააღმდეგობას ათწლიანი დადებითი განვითარების პროცესებსა და შინაარსთან, რაც აბრუნებს დღევანდელ საჯარო მმართველობას იმ წარსულ მდგომარეობაში, საიდანაც დაიწყო რეფორმა. არსებითად აუცილებელია, საჯარო სამსახურის რეფორმის 2014 წლის კონცეფციის მიზნებისა და ამოცანების ისევ გააქტიურება, განხორციელებული რეფორმების შენარჩუნება (დაბრუნება) და ევროკავშირის (ევროკომისიის) რეკომენდაციების შესრულება.

CONCLUSIONS

As a result of legislative and practical reforms implemented in Georgia in the field of Public Administration Reform from 2014 to 2024, the following advancements have been institutionalized:

- *The establishment of an **ethical public service** that is accountable to the public, professional in nature, and grounded in knowledge and experience.*
- *Strengthened **anti-corruption efforts** through the introduction of new mechanisms for transparency and asset declaration.*
- *The institution of permanent appointment for **public officers** and the recognition of them as central persons of public administration.*
- *The transformation of politically affiliated public positions – those functionally tied to political figures and of non-permanent nature – into fixed-term contractual formats (**administrative or labor contracts**); concurrently, the reinforcement of permanent employment for apolitical, professionally essential positions within the public service through imperative legal norms. (To this end, a comprehensive functional analysis was conducted across public institutions nationwide.)*
- *The **classification of public officers' positions** into 9 (nine) distinct roles distributed across 4 (four) ranks, uniformly applied throughout Georgia's central and municipal public bodies.*
- *The implementation of a **closed competition** system, designed to ensure that appointments to senior public service positions are based on merit and that candidates with relevant experience and professional development within the public service are prioritized (career-based advancement).*
- *The strengthening of the functional sustainability and inde-*

pendence of the LEPL **Civil Service Bureau**, enabling its effective participation in the formation of a unified system of public administration.

- The facilitation of **mobility for public officers** to prevent the exit of experienced personnel from the public administration domain, thus preserving institutional memory and professional competence. This also upholds the principle of cost-efficiency, as public officers undergo evaluations, mandatory and optional training, professional development - investments in time, financial resources, and human capital that warrant retention within the system.
- **The elimination of the negative practice of dismissing public officers during reorganization processes**, reduction of political interference in staffing public offices, and avoidance of instability and fragmentation in the public service. This includes putting an end to past practices of coerced dismissals disguised as voluntary resignations or artificial reorganizations.
- The determination of legal frameworks for accountability, including forms, scales, and financial compensation for **unlawful dismissals** of public officers.
- **The continuous professional development**, education, and motivation of public officers.
- The creation of a **unified electronic human resource management system** for the public service across Georgia to ensure standardization, process monitoring, data visibility, adaptability, implementation of improvement measures, and analysis of ongoing developments within the public service.
- Etc.

As a result, public administration policy in Georgia was intended to evolve – within the constitutional framework and in the context of the country’s European association process – toward overcoming historical deficiencies and entering a new

phase of democratic development. This vision was codified in normative acts and initiated/implemented accordingly.

The EU's annual reports (2014-2024) consistently highlighted Georgia's progress and positive trends, particularly in public administration reform and anti-corruption efforts. Alongside, the EU provided recommendations to the Georgian authorities on implementing further improvements and addressing existing challenges. This framework of continuous engagement persisted over a decade, from 2014 to 2024. Through joint actions and effective cooperation, Georgia demonstrated a genuine will for development and progress. This commitment was not merely the aspiration of the EU - it was, first and foremost, the sovereign will of Georgia itself.

However, from December 2024 onwards, legislative amendments were enacted that regrettably curtailed many of the achievements into which Georgia and the European Union had jointly invested a decade of labor, time, energy, resources, funding, and effort. The changes affected areas that had previously received positive international evaluations:

- *As of April 1, 2025, LEPL Civil Service Bureau was abolished;*
- *The architecture of the civil service was altered, dismantling the systemically and structurally organized model based on career development for civil officers' positions; Henceforth, high-level and (partially) mid-level civil officers' positions no longer effectively exist. Positions of the 1st and 2nd ranks (head of a primary structural unit within a public institution and deputy head) were reclassified as fixed-term administrative contract positions. The civil officer is now largely confined to the roles of Senior Specialist (3rd rank) and Junior Specialist (4th rank). These public officers are subordinated to individuals employed under administrative contracts. The reform was not executed uniformly at cen-*

tral and local levels, thereby undermining the goal of establishing a unified public service in Georgia;

- *Given that, as of the 2024 amendments, high-ranking public officers no longer exist in Georgia's central public administration, it is unclear how the Association Agreement with the EU can be implemented - especially considering that the Agreement (article 407.2) imperatively requires dialogue and decision-making formats involving high-ranking public servants/officers from both sides;*
- *Prior to 2024, the standard for social protection applied equally to public officers unlawfully dismissed as a result of reorganization, liquidation, or merger - either reinstatement or financial compensation in the absence of reinstatement. The amendments downgraded this standard, worsening conditions for public officers dismissed unlawfully as a result of reorganization. Such individuals are now neither eligible for reinstatement nor entitled to the same level of compensation as those dismissed due to liquidation or merger. As a result of mass reorganizations, public officers were left unemployed, under reduced social protection legal conditions. This revives the flawed past practices that had been substantially corrected by the 2015 law; The amendments related to dismissal of public officers also impact judicial practice. The healthy court precedents established under the 2015 law are deteriorating due to new legislative imperatives. A court ruling recognizing unlawful dismissal will no longer result in reinstatement of the public officers, thereby compromising justice and fairness;*
- *The continuous process of training and professional development for public officers - previously mandated by law and supported by the financial and human resources of the EU and international organizations in cooperation with public institutions - was disrupted as a result of mass reorganizations, leading to a loss of institutional memory;*

The explanatory notes accompanying the legislative amendments do not clarify why the principles, provisions, and approaches established and implemented from 2014 until December 2024 were altered - despite being grounded in the 2014 Public Administration Reform Concept, the 2015 Law of Georgia on Civil Service, dozens of subordinate normative acts adopted to implement that law, programs and measures undertaken to strengthen the Civil Service Bureau, the 2023 Civil Service Reform Strategy, and the positive assessments and recommendations of the European Union (within the frameworks of the Association Agreement, Visa Liberalisation Action Plan [VLAP], and the EU enlargement packages for 2023–2024).

Transparency, accountability, professionalism, insulation from political interference, decent employment conditions for public officers, merit-based career development, and social stability in public service and administration constitute essential pillars of democratic development in the country. Simultaneously, these principles represent fundamental criteria embedded within the framework for Georgia's accession to the European Union. The most recent legislative amendments (supported by legal evidence) demonstrate a clear regression from a decade-long trajectory of positive development, effectively reverting the current state of public administration to the very conditions from which the reform process originally emerged. It is of critical importance to re-activate the objectives and priorities outlined in the 2014 Public Service Reform Concept, to safeguard (and restore) the progress achieved through previous reforms, and to ensure full compliance with the recommendations of the European Union, particularly those of the European Commission.

სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს
საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსს²⁹

მოგესალმებით,

თქვენ კარგად მოგეხსენებათ საჯარო მმართველობის რეფორმის დინამიკა და განვითარების პროცესები 2013 წლიდან დღემდე და ამ რეფორმის დადებითი შეფასება როგორც საქართველოს სამოქალაქო სექტორის, სამეცნიერო-კვლევითი აკადემიის, ასევე, ევროკავშირის მხრიდან.

თუმცა ბოლო დროს მიმდინარე საკანონმდებლო პროცესების ფონზე საჭირო ხდება ხელახალი ანალიზი და შესწავლა, რათა ზუსტი წარმოდგენა შეიქმნას საჯარო მმართველობის პოლიტიკის თაობაზე.

ჩვენ არაერთხელ გვექონდა წარსულში ურთიერთობა, ინფორმაციული გაზიარება, ერთობლივი მსჯელობა და კომუნიკაცია კვლევებისა და ანალიტიკური საქმიანობის კონტექსტში. დღესაც მოგმართავთ და ვიმედოვნებთ, რომ გაგვიზიარებთ ინფორმაციას (ვხელმძღვანელობთ რა ბიუროს უფლებამოსილებების, ვალდებულებებისა და ფუნქციების საკანონმდებლო ჩარჩოთი, რომელიც 2015 წლის 1 აპრილამდე გრძელდება).

1. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლიდან დღემდე შესული ცვლილებების შემდეგ მთელი საქართველოს მასშტაბით:

- 1.1. რამდენი საჯარო მოხელე გათავისუფლდა დაკავებული თანამდებობიდან?
- 1.2. რამდენ საჯარო მოხელეს შეეცვალა სამართლებრივი სტატუსი (მაგალითად, მოხელე გახდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი)?
- 1.3. რამდენი რეორგანიზაცია ჩატარდა?

²⁹ რეგისტრაციის რეკვიზიტები: 2025 წლის 4 მარტი, N 293.

- 1.4. რამდენი ლიკვიდაცია ჩატარდა?
 - 1.5. რამდენი შერწყმა ჩატარდა?
 - 1.6. რამდენთან იქნა გამოყენებული მობილობა და დასაქმდა ისევ საჯარო სამსახურში?
 - 1.7. რამდენთან ვერ განხორციელდა მობილობა და გათავისუფლდა კომპენსაციით?
 - 1.8. რამდენია გათავისუფლება, რომელიც განხორციელდა პირადი განცხადების საფუძველზე?
2. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში შესული ცვლილება, რის შედეგადაც სამოხელეო თანამდებობები შეიცვალა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმების ფორმად,
- 2.1. ერთნაირად/თანაბრად განხორციელდა ცენტრალურ საჯარო სამსახურებსა და მუნიციპალიტეტებში?
 - 2.2. თუ არა, რატომ?
3. საჯარო სამსახურის ბიუროს ლიკვიდაციის შედეგად:
- 3.1. მისი უფლებამოსილება რომელ ორგანოში გადადის (ფუნქციურად ვის ემატება, რომელ სტრუქტურას)?
 - 3.2. ბიუროს რამდენი დასაქმებული რჩება უმუშევარი?

გთხოვთ, ზემოაღნიშნული ინფორმაციის მოწოდებას იგივე კლასიფიცირებული სქემით, როგორც შეკითხვებია ჩამოყალიბებული, რაც დაგვეხმარება საკანონმდებლო ცვლილებების შეფასებასა და პრაქტიკის ანალიზში.

პატივისცემით,
 ეკატერინე ქარდავა
 სამართლის დოქტორი
 ჟან მონეს პროფესორი

დანართი 2:



KA040157785700525

საქართველო, თბილისი, 0114, ინგოროყვას ქ. №7; ტელ.: (+995 32) 2 19 27 27; ელ-ფოსტა: info@csb.gov.ge; www.csb.gov.ge

№ 6177

10 / მარტი / 2025 წ.

ეკატერინე ქარდავას
ტელ.: 593277514
ელ-ფოსტა: eka_kardava@yahoo.com

ქალბატონო ეკატერინე,

სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროში გამოგზავნილი თქვენი 2025 წლის 3 მარტის (რეგ.: N293 04.03.2025) წერილის პასუხად:

დანართის სახით გიგზავნით გათვასიუფლებულ პირთა შესახებ ინფორმაციას. ამასთან, 2024 წლის 30 დეკემბრიდან დღემდე რეორგანიზაცია განხორციელდა 13 საჯარო დაწესებულებაში, ლიკვიდაციისა და შერწყმის შესახებ ბიუროში ინფორმაცია არ არის დაცული. რაც შეეხება მობილობას, 2024 წლის 13 დეკემბრის განხორციელებული ცვლილებების (დოკუმენტის ნომერი: 165-მს-XIმპ, ვებგვერდი: 29/12/2024, სარეგისტრაციო კოდი: 010320000.05.001.102434) თანახმად, ვინაიდან რეორგანიზაციის პროცესი მობილობის ეტაპს არ მოიცავს, ხოლო ლიკვიდაციისა და შერწყმის შესახებ ინფორმაცია ბიუროში არ შემოსულა, შესაბამისად, მოთხოვნილ პერიოდში მობილობასთან დაკავშირებით ბიუროში ინფორმაცია დაცული არ არის.

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბრის განხორციელებული ცვლილებით (დოკუმენტის ნომერი 165-მს-XIმპ, ვებგვერდი 29/12/2024, სარეგისტრაციო კოდი 010320000.05.001.102434), რომლის შესაბამისადაც საჯარო დაწესებულებაში საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის სამართლებრივი სტატუსი გარდაიქმნა და მიეკუთვნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა კატეგორიას, განსხვავებულ სამართლებრივ რეგულაციაში მოექცა საჯარო დაწესებულებაში ყველა პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი და მისი მოადგილე. თუმცა, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, იერარქიულად ზემდგომ სამართლებრივ აქტს წარმოადგენს და განსაზღვრავს რომ შერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი, (საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად, იერარქიული რანგისა და კატეგორიის მიხედვით, პირველადი სტრუქტურული ერთეული ხელმძღვანელი) არის საჯარო მოხელე, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მერი (მუხლი 60). ამდენად, მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოში - მერიაში, მერიის სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელის (ანუ სამსახურის უფროსის) სტატუსი, უფლებამოსილების შეჩერებისა და შეწყვეტის საკითხები რეგულირდება საქართველოს ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“. ამდენად, იერარქიულად ზემდგომი ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ განსხვავებულად მონერსივების პირობებში, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში შეტანილი (დოკუმენტის ნომერი 165-მს-XIმპ, ვებგვერდი 29/12/2024, სარეგისტრაციო კოდი 010320000.05.001.102434) ცვლილება არ ხორციელდება (არ გავრცელდა) მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელ ორგანოში - მერიაში.

სსიპ - საჯარო სამსახურის ბიუროს ლიკვიდაციის შემდეგ, ბიუროს უფლებამონაცვლედ ითვლება საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. ამასთან, დღეის მდგომარეობით ბიუროში დასაქმებულია 33 პირი.

დანართი: 1 (ერთი) ფაილი.

პატივისცემით,

ბიუროს უფროსის მოვალეობის
შემსრულებელი

ხელმოწერა/ფაქსი
მთავრობის
ელმმართველობა



ელგვჯა მაკალათია

A	B	C
1	ორგანიზაციიდან გათავისუფლებულთა რაოდენობა 31.12.2024-05.03.2025 მდგომარეობით	
2	უმაღლესი თანამდებობის პირები	4
3	ადმინისტრაციული ხელშეკრულება	22
4	პროფესიული საჯარო მოხელე	193
5	შრომითი ხელშეკრულება	144
6	ჯამი	363
7		
8	პირადი განცხადების საფუძველზე 31.12.2024-05.03.2025 მდგომარეობით განთავისუფლდა	156
9		
10	ორგანიზაციიდან პროფესიული საჯარო მოხელეების რაოდენობა რანგის მიხედვით 31.12.2024-05.03.2025 მდგომარეობით	
11	პროფესიული საჯარო მოხელე	193
12	პირველი რანგი	20
13	მეორე რანგი	26
14	მესამე რანგი	87
15	მეოთხე რანგი	60
16		
17	„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2024 წლის 13 დეკემბერს განხორციელებული ცვლილებით საჯარო დაწესებულებაში საჯარო დაწესებულების პირველადი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელისა და მისი მოადგილის სამართლებრივი სტატუსი გარდაიქმნა და მიეკუთვნა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა კატეგორიას. შესაბამისად ბაზაში არსებული მონაცემებით პირველ და მეორე რანგზე გათავისუფლებული მოხელეები შესაძლოა სამართლებრივი სტატუსის ცვლილების შედეგად გარდაიქმნა.	

ავტორის შესახებ / ABOUT THE AUTHOR

ეკატერინე ქარდავა, სამართლის დოქტორი (თსუ), ჟან მონეს პროფესორი.

საჯარო სამსახურში მუშაობის 21 წლიანი გამოცდილება (1996-2017); საექსპერტო, აკადემიური და სამეცნიერო საქმიანობის 22 წლიანი გამოცდილება (2003-დღემდე); აფხაზეთიდან იძულებით გადაადგილებული პირი.

საჯარო მოხელე (21 წელი, 1996-2017)

✓ **3 წელი საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციაში, 2014-2017**

ევროკავშირის სამართლისა და საერთაშორისო ხელშერკულებების სამმართველოს უფროსი, ანალიტიკური სამმართველოს უფროსი, VLAP-ის უწყებათაშორისო სამუშაო ჯგუფის წევრი, ასოცირების კომიტეტის წევრი (ვაჭრობის საკითხებზე).

✓ 9 წელი საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტში, 2004-2013, (4 სამსახურებრივი დანიშნულება, 2 დანიშნულება საკლასო ჩინში, 3 ოფიციალური მადლობა) – ევროპული ინტეგრაციის საკითხებზე მუშაობა, აპარატის უფროსი, საკანონმდებლო საქმიანობის კოორდინაცია, ევროკავშირის სტრუქტურებთან ურთიერთობა, EURONEST PA დოკუმენტაციაზე მუშაობა.

✓ 8 წელი პარლამენტის თავმჯდომარის სამდივნოსა და აფხაზეთის პრობლემების მოწესრიგების დროებით კომისიაში, 1996-2003, (3 დანიშნულება) – კონფლიქტის მოწესრიგების დოკუმენტაციაზე მუშაობა, აფხაზეთის საკითხების საინფორმაციო დაიჯესტირება.

აკადემიური და სამეცნიერო საქმიანობა (2003-დღემდე)

✓ 22 წელი უმაღლეს საგანმანათლებლო დაწესებულებებში. ლექციები: შრომის სამართალი, სამოხელეო სამართალი, შედარებითი შრომის სამართალი, ევროკავშირი, ასოცირების შეთანხმება და სამართლებრივი აპროქსიმაცია, კონკურენციის პოლიტიკა.

✓ 30-ზე მეტი სამეცნიერო სტატიის, წიგნის, სახელმძღვანელოს ავტორი.

✓ ერასმუს+ ჟან მონეს 5 პროექტის ავტორი (ყველამ მოიპოვა მაღალი შეფასება და დაფინანსება ევროკავშირის მხრიდან).

✓ ევროკავშირის სამეცნიერო ქმედებების (COST Action) მრავალ-მილიონიანი პროექტების გარე შემფასებელი.

✓ ევროკავშირის სამეცნიერო ქმედებების (COST Action) CA22124 პროექტის მმართველი კომიტეტის წევრი საქართველოს მხრიდან.

საექსპერტო, საკონსულტაციო და სატრენინგო საქმიანობა

- ✓ საქართველოს პარლამენტის ევროპასთან ინტეგრაციის კომიტეტის ანგარიშების, კერძოდ, ასოცირების შეთანხმების შესრულების 8 წლის, 9 წლის, 10 წლის ანგარიშების ავტორი/ექსპერტი (2022, 2023, 2024).
- ✓ საერთაშორისო ექსპერტი სამართლებრივი აპროქსიმაციის სფეროში. მოლდოვა, 2021.
- ✓ ფრიდრიხ ებერტის ფონდისა და კონრად ადენაუერის ფონდის მხარდაჭერით განხორციელებული პროექტების კოორდინატორი/ექსპერტი (საჯარო სტრუქტურებთან პარტნიორობით 2012-2021 წწ).
- ✓ ტრენინგები ბიზნეს-სექტორთან და დასაქმებულებთან შრომის მენეჯმენტის სფეროში;
- ✓ მოკლევადიანი ხელშერეკულებები – FES, CSRDG, PMCG, GIZ, ICMPD, USAID, IOM, CIPE, KAS.
- ✓ ავტორი კურიკულუმებისა ევროკავშირის სფეროში, შედარებითი შრომის სფეროში; (გამოიყენება სხვადასხვა უნივერსიტეტებში);
- ✓ საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტროს სსიპ ნატოსა და ევროკავშირის ცენტრის ექსპერტი ევროკავშირის საკითხებში (2018-აპრილი, 2024).
- ✓ სატელევიზიო გადაცემის ავტორი „ევროპის დროით“ საზოგადოებრივ მაუწყებელზე (პირველი არხი) საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან პარტნიორობით (2020-2021).
- ✓ საჯარო მოხელის სამაგიდო წიგნის – სამართლებრივი აპროქსიმაციის სახელმძღვანელოს ავტორი, საქართველოს პარლამენტის აპარატთან პარტნიორობით (2017).

Ekaterine Kardava, Doctor of Law (Tbilisi State University), Jean Monnet Professor.

21 years of experience working in public service (1996-2017); 22 years of experience in expert, academic and scientific activities (2003-present); internally displaced person from Abkhazia.

Public Official (21 years of service, 1996–2017)

- **Administration of the Government of Georgia, 2014–2017.** *Head of the Division of EU Law and International Agreements; Head of the Analytical Division. Member of the Interagency Working Group on the Visa Liberalisation Action Plan (VLAP); Member of the EU-Georgia Association Committee (Trade issues).*
- **Parliament of Georgia, Committee on European Integration, 2004–2013** *Nine years of professional advancement (four career promotions, two rank promotions, three official commendations). Focus areas included legislative coordination on EU integration, interparliamentary cooperation with EU institutions, and preparation of EURONEST Parliamentary Assembly documentation. Served as Head of the Committee office.*
- **Parliament of Georgia, Office of the Chairperson and the Temporary Commission on Conflict Resolution in Abkhazia, 1996–2003.** *Engaged in policy documentation related to conflict resolution and the preparation of information digests on the Abkhazia issue. Promoted three times during tenure.*

Academic and Scientific Activities (2003–present)

- *Over 22 years of teaching experience in higher education institutions. Courses taught: Labour Law, Civil Service Law, Comparative Labour Law, the EU, the Association Agreement and Legal Approximation, Competition Policy.*
- *Author of more than 30 scientific articles, books, and textbooks.*
- *Author of five Jean Monnet projects under Erasmus+, all of which received high evaluations and funding from the EU.*
- *External evaluator for multi-million Euro projects under the EU's COST (European Cooperation in Science and Technology) Action framework.*

- *Member of the Management Committee for COST Action CA22124 (representing Georgia).*

Expert, Consulting, and Training Activities

- Lean author/expert for the Parliament of Georgia's Committee on European Integration reports on the implementation of the EU-Georgia Association Agreement (8th, 9th, and 10th year reports – 2022, 2023, 2024).
- International legal approximation expert, Moldova, 2021.
- Project coordinator and expert for initiatives supported by the Friedrich-Ebert-Stiftung and Konrad Adenauer Foundation (in cooperation with public institutions, 2012–2021).
- Conducted training programs for the business sector and employees in labour management.
- Short-term consultancies with: FES, CSRDG, PMCG, GiZ, ICMPD, USAID, IOM, CIPE, KAS.
- Author of curricula in EU studies and Comparative Labour Law (in use by multiple universities).
- EU affairs expert at the LEPL NATO and EU Information Center of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia, 2018–April 2024.
- Creator of the television program “*European Time*” aired on the Georgian Public Broadcaster (1TV) in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs (2020–2021).
- Author of *The Public Servant's Handbook on Legal Approximation* (published in cooperation with the Parliament of Georgia, 2017).