

ლაშა მბელაძე

საჯარო სამსახურის გამონვევები  
და მისი გადაჭრის გზები



თბილისი, 2018  
გამომცემლობა „იურისტების საფარო“

**ლამა მგელაძე** საჯარო სამსახურის გამონვევები და მისი გადაჭრის გზები. გამომცემლობა “იურისტების სამყარო”

ნაშრომი მოიცავს ინფორმაციას ქვეყნის საჯარო სამსახურის სისტემის მდგომარეობის შესახებ [ქვეყნის დამოუკიდებლობის მიღებიდან დღემდე (2018 წლის 30 იანვარი) პერიოდს]. წარმოდგენილია ინფორმაცია საჯარო სამსახურის განვითარებისათვის გადადგმული ნაბიჯების შესახებ. განხილულია, თუ რა გამონვევების წინაშე იდგა ქვეყნის საჯარო სამსახური დამოუკიდებლობის მიღებიდან პირველ ათწლეულში, რა ტიპის რეფორმები გატარდა სისტემის სრულყოფის მიზნით და რა შედეგები მოიტანა გატარებულმა ღონისძიებებმა. ასევე, მიმოხილულია მსოფლიოში არსებული პრაქტიკა.

წარმოდგენილია ავტორის შეფასებები საჯარო სამსახურის ინსტიტუციურ მოდელთან, შრომით ურთიერთობებთან, ანაზღაურებისა და შეფასების სისტემასთან, საჯარო სამსახურში მიღებასთან, მოტივაციასთან, სწორად/ეფექტურად მართვის სტიმულირებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. შესაბამისად, განხილულია საჯარო სამსახურის მონეობის პრინციპები/საფუძვლები და შემოთავაზებულია ავტორისეული ხედვა, თუ როგორ პრინციპებზე უნდა იქნას აგებული საჯარო სამსახური, რათა უზრუნველყოფილი იქნეს სისტემის ეფექტურობა და ქვეყნის განვითარების დაჩქარება. ასევე, შეფასებულია საჯარო სამსახურის სისტემის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზა; წარმოდგენილია ზოგიერთი საჯარო სამსახურის დაწესებულების ინსტიტუციური მოდელის ანალიზი და ავტორისეული მოსაზრებები მათი სრულყოფის თვალსაზრისით.

ეფექტიანი, მოქნილი და კვალიფიციური, საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის ავტორი გთავაზობს საჯარო სამსახურის მონეობის ჰიბრიდულ/შერეულ მოდელს (კარიერული და ღია/საკონტრაქტო სისტემის ნაზავი), რომელიც უფრო მეტად ღირსებაზე დაფუძნებული და ღია საჯარო სამსახურის მოდელის პრინციპებით იქნება გაჯერებული.

ნაშრომი განკუთვნილია საჯარო სამსახურის სისტემის

მონყობის პრობლემატიკით დაინტერესებული პირებისათვის. ასევე, ის შეიძლება საინტერესო იყოს საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის სტუდენტებისთვისაც.

**რედაქტორი:**

**სლავა ფეტელავა**

ეკონომიკის დოქტორი (PHD),  
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის  
უნივერსიტეტის ასოცირებული  
პროფესორი

**რეცენზენტები:**

**ზურაბ გარაყანიძე**

ეკონომიკის დოქტორი, შავი ზღვის  
საერთაშორისო უნივერსიტეტის  
პროფესორი

**ლოიდ ქარჩავა**

ბიზნესის ადმინისტრირების  
დოქტორი, კავკასიის საერთაშორისო  
უნივერსიტეტის ასოცირებული  
პროფესორი

**თენგიზ თოფურაძე**

საჯარო მმართველობის დოქტორი

*მადლობას ვუხდით ქეთევან თოფურაძის ნაშრომის მომზადების პროცესში გაწეული დახმარებისათვის.*

© **ლაშა მგელაძე**

© **გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“**



გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას №75; 0171

ტელ.: (+995 032) 238 35 99; (+995) 557 51 51 34

ვებ-გვერდი: [www.law.ge](http://www.law.ge)

ელ-ფოსტა: [Info@law.ge](mailto:Info@law.ge)

[www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers](https://www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers)

ISBN 978-9941-9607-1-0

**Lasha Mgeladze**

**Public Service Challenges  
and Ways of Solving Them**



Tbilisi, 2018  
Publishing House “World of Lawyers “

**Lasha Mgeladze** Public Service Challenges and Ways of Solving Them. Tbilisi Publishing House “World of Lawyers “.

The Work covers information on the condition of the country’s public service system [starting from the country’s independence declaration up to date (30 January, 2018)]. Presented is the information covering the steps taken to develop the public service. The challenges faced by the country’s civil service in the first decade since independence are discussed, the reforms that have been implemented to improve the system and the outcomes of the measures taken. In addition, there is an overview of the world practice.

Presented are the author’s assessments of the institutional model of civil service, labor relations, remuneration and assessment system, access to public service, motivation and the issues related to the correct/efficient management stimulation. Consequently, the principles of public service arrangement are discussed as well as the author’s vision of what principles the public service should be built on in order to ensure efficiency of the system and acceleration of the country’s development. Also, the normative base of the civil service system is estimated; Analysis of the institutional model of some public service institutions is presented as well as the author’s opinions in terms of their perfection.

For the establishment of effective, flexible and qualified public service, the author offers a hybrid/mixed model of a public service arrangement (a mixture of career and open/contracting system), which will be mostly based on the principles of dignity and open public service model.

The Work is intended for people interested in issues of public service system arrangement. Also, it may be of interest to students of public administration and school of politics.

**Editor:** **Slava Petelava**  
Doctor of Economics (PHD), Associate  
Professor of Grigol Robakidze University

**Reviewers:** **Zurab Garakanidze**  
Doctor of Economics, Professor of  
International Black Sea University

**Loid Karchava**  
Doctor of Business Administration,  
Associate Professor of Caucasus  
International University

**Tengiz Topuridze**  
Doctor of Public Administration

*We would like to thank Ketevan Topuria for assistance in the preparation of the Work.*

© Lasha Mgeladze

© Publishing House «world of lawyers»



Publishing House "World of Lawyers"

---

Tbilisi, M. Kostava #75; 0171

Tel.: (+995 032) 238 35 99; (+995) 557 51 51 34

Web: [www.law.ge](http://www.law.ge)

E-Mail: [Info@law.ge](mailto:Info@law.ge)

[www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers](https://www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers)

ISBN 978-9941-9607-1-0

## შინაარსი

შესავალი.....	8
1. საქართველოს საჯარო სამსახურში არსებული მდგომარეობა XX საუკუნის 90-იან წლებში და XXI საუკუნის დასაწყისში (2003 წლამდე პერიოდი).....	12
2. საჯარო სამსახურის სრულყოფის/დახვეწის მიმართულებით გატარებული რეფორმები .....	15
3. კორუფციასთან ბრძოლისათვის გადადგმული ნაბიჯების ეფექტიანობის აღიარება .....	23
4. რეფორმები, რომელმაც არაპირდაპირ ხელი შეუწყო საჯარო სამსახურის სრულყოფას და შეამცირა კორუფცია .....	28
5. რეფორმების შემდგომი პერიოდი .....	43
6. როგორი მოდელი იქნება საქართველოსთვის ოპტიმალური	49
6.1 საჯარო სამსახურის მოწყობის პრაქტიკული ხედვა (შემოთავაზებული მოდელი).....	59
7. მონინავე საერთაშორისო პრაქტიკა .....	65
8. საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ნორმატიული ბაზის ანალიზი .....	81
9. საჯარო სამსახურის სისტემის მოწყობის კონკრეტული მაგალითები საქართველოში.....	95
9.1 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - საჯარო სამსახურის ბიურო.....	96
9.2 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო .....	109
დასკვნა .....	127
გამოყენებული ლიტერატურა .....	130
დანართები.....	136

## შესავალი

ქვეყნის განვითარების, მისი სიძლიერის, მსოფლიოს ღირსეულ წევრად ჩამოყალიბების ერთ-ერთ უმთავრეს ფაქტორს სახელმწიფო/საჯარო სექტორი/სამსახური წარმოადგენს. ამიტომ, აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს გამართული/ეფექტიანი სახელმწიფო სამსახურის ინსტიტუციური მოდელი, რომელიც დაეყრდნობა კვალიფიციურ სახელმწიფო მოსამსახურეს; სისტემა, რომელიც ადეკვატურად უზასუხებს ქვეყნის წინაშე წარმოქმნილ გამოწვევებს და შეიძლება ყველა წამოჭრილი პრობლემის მოგვარებას; სისტემა, რომლის ფუნქციონირების ხარჯი მცირეა, რომლის შენახვა ზედმეტ წნეხად/ტვირთად არ აწევს ეკონომიკას და გადასახადის გადამხდელებს და ამავედროულად, ეფექტიანია; სისტემა, რომელიც ორიენტირებულია ზედმეტი ბიუროკრატიული ბარიერების მოხსნაზე და ჭარბი რეგულირების გარეშე საკითხების მოგვარებაზე; სისტემა, რომელსაც შეუძლია ყველა წამოჭრილი პრობლემა მოაგვაროს დამატებითი ინსტიტუტების შექმნისა და საჯარო სამსახურის შენახვის ხარჯების გაზრდის გარეშე.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო სამსახურის სისტემაში, ხშირ შემთხვევაში, დაბალი რანგის ჩინოვნიკის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება/შესრულებული სამუშაო აისახება მთელი, შესაბამისი სფეროს განვითარების მომავალზე (უმეტეს შემთხვევაში დავალებას საჯარო სამსახურში დაბალი რანგის ჩინოვნიკი ასრულებს, რომელსაც განიხილავენ ზემდგომები). ასე, რომ უდიდესი მნიშვნელობა აქვს სისტემაში დასაქმებულის კვალიფიკაციას, აზროვნების უნარს, პატრიოტიზმის განცდას და ა.შ. ერთი შეხედვით „უმნიშვნელო“ თანამდებობის პირის გადაწყვეტილება (რომელიც, ასევე, შეიძლება უმნიშვნელოდ მოგეჩვენოთ) შეიძლება უდიდეს პრობლემად ან უდიდეს კეთილდღეობად იქცეს, როგორც შესაბამისი სფეროსთვის, ასევე მთლიანად ერისთვის. ეს კიდევ ერთი დასტურია იმისა, თუ რაოდენ დიდი მნიშვნელობა აქვს გამართულ/ეფექტიან საჯარო სამსახურის სისტემას/ინსტიტუციურ მოდელს; მოდელს, რომელიც შექმნის: კვალიფიციური და მოაზროვნე, პატრიოტიზმის გრძნობით გამსჭვალული ადამიანების საჯარო სექტორში



მოზიდვის, დასახული ამოცანების და წამოჭრილი პრობლემების კვალიფიციურად და ეფექტიანად მოგვარების სტიმულს; მინიმუმამდე დაიყვანს ნეპოტიზმის, სამუშაო ადგილების ხელოვნურად „გაბერვის“, წახალისების მეთოდების სუბიექტურად გამოყენების, ფუნქცია-მოვალეობების დუბლირების, შესასრულებელი სამუშაოს დროში „განელვის“, ზედმეტი ბიუროკრატიული ბარიერების შექმნის, სახელმწიფო სექტორის შენახვის ხარჯების გაზრდის (და პირიქით, ორიენტირებული იქნება შენახვის ხარჯების შემცირებაზე) და ა.შ. შესაძლებლობებს.

უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ სხვადასხვა ქვეყანაში სხვადასხვა პრინციპებზე/საფუძველზე აგებული სისტემა გვხვდება, რომელიც, ჩვენი აზრით, ზოგან მეტად, ხოლო ზოგან კი ნაკლებად ეფექტიანია, მაგრამ რომელიმე მოდელის ან გამოცდილების პირდაპირი, კოპირების წესით გადმოტანა არასწორი იქნება. სისტემა/ინსტიტუციური მოდელი მორგებული უნდა იყოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ, გეოპოლიტიკურ, მოსახლეობის მენტალურ და ა.შ. ფაქტორებზე.

ჩვენი ქვეყანა ჯერ ისევ განვითარებადი სახელმწიფოა. იგი ფორმირების/განვითარების ეტაპზეა და რეფორმების განხორციელებისას, აუცილებელია უფრო მეტი სიზუსტე და ნაკლები შეცდომების დაშვება, რადგან ის შეცდომა, რომელიც განვითარებული ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე მეტნაკლებად მსუბუქად აისახება (შეიძლება „აიტანოს“ განვითარებულმა ეკონომიკამ), ჩვენი ქვეყნის მდგომარეობაზე შეიძლება დამანგრეველად იმოქმედოს. შეიძლება წლები დასჭირდეს დაშვებული შეცდომის შედეგად მიყენებული ზიანის აღმოფხვრას და განვითარებისკენ შემობრუნებას. **არ გვაქვს გაუაზრებელი რეფორმების გატარების ფუფუნება.** ყოველი რეფორმის შემუშავებასა თუ განხორციელებისას უნდა ვხედავდეთ მის საბოლოო შედეგს (რას მოიტანს ის ქვეყნისთვის).

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა: მაინც როგორი საჯარო სამსახური სჭირდება ქვეყანას და რა პრინციპებზე (პოსტულატებზე) დაყრდნობით უნდა იყოს აგებული იგი?! სწორედ ამ კითხვებზე პასუხის ძიებას ემსახურება ჩვენი ნაშრომი.

ასევე, გვინდა ვისარგებლოთ შემთხვევით და მადლობა გადავუხადოთ რეფორმატორთა იმ გუნდს (რომლის ერთ-ერთი რიგითი წევრი მეც ვიყავი), რომელთა ენთუზიაზმისა და ყოველდღიური შრომის შედეგად მოხერხდა ფართომასშტაბიანი რეფორმების გატარება ქვეყანაში, როგორც საჯარო სამსახურის სრულყოფის, ისე ეკონომიკური თუ სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესების კუთხით. მადლობა გადავუხადო იმ ადამიანებს, რომლებიც თავიანთ იმიჯსაც კი წირავდნენ ქვეყნის კრიზისიდან გამოყვანის და რეფორმების გატარების სურვილს, რომლებიც საზოგადოებრივი ზენოლისა და ლანძღვა-გინების მიუხედავად აკეთებდნენ დიდ საქმეს ქვეყანაში რეფორმების გატარების თვალსაზრისით. მათ მიერ შემუშავებულმა და გატარებულმა რეფორმებმა კრიზისიდან გამოიყვანა ჩვენი ქვეყანა და დააყენა სწრაფი განვითარების გზაზე. ეს ადამიანები გახლავთ რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრი (2004-2008 წწ.) **კახა ბენდუქიძე** და მისი გუნდი: ვახტანგ ლეჟავა, ქეთევან ქოქრაშვილი, რიმა ბერიაშვილი, ლილი ბეგიაშვილი, ეკა გაბადაძე, მარი ბულაძე, **მიშა იაშვილი**, ლევან გოთუა, ალექსი ჩიკვაიძე, სანდრო კაჭარავა, ზვიადი ჭეიშვილი, მაკა მდივანი, ლევან ფხაკაძე, ქეთევან ქინქლაძე, ირაკლი ბერეკაშვილი, რატი ობოლაძე, ვახტანგ ბარამიძე, ნანა საყვარელიძე, ნინო გორგაძე, ნონა ყარალაშვილი, თამთა ოტიაშვილი, ლანა ონიანი, გიორგი ცენტერაძე, მანანა შურლულაია, ოთარ შუბითიძე, გიგა გონაძე, ბექა მაისურაძე, ლალი შაიშმელაშვილი, ირაკლი ნაკაიძე, მერაბ ნარმანია, დავით მოდებაძე, თეონა ოძელაშვილი, ალექსანდრე შელია, მარიამ ჯაფარიძე, მაია ნონკოლაური, ეკა ყოლბაია, გიორგი კასრაძე, ლევან თაქთაქიშვილი, გიორგი ახალაია, დავით ნინიაშვილი, თათული დოლიძე, ანა კვანჭილაშვილი, ნანა დგებუაძე, არჩილ ფოჩხუა, ვანო გოჩიტაშვილი, ნათია ხანთაძე, ბესიკ ანდრიაძე, ნათია სამუშია, ალექო კაჭარავა, თამარ კოვზირიძე, ნინო ჯავახაძე, გიორგი ცხაკაია, გიორგი ჭანტურია, გიორგი ლიპარტია, მარიამ გაბედავა, გივი ქუტიძე, ლევან ხეცუერიანი, კარენ მინასიანი, გია კახნიაშვილი, ლაშა ჯუღელი, გიორგი (გიგიშა) პატრიძე და ა.შ. ბოდისს ვუხდით და განსაკუთრებული მადლობა ყველა იმ ადამიანს, ვისი დასახლებაც გამოგვრჩა.