



საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები

არჩილ აბაშიძე

სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის
მეცნიერებათა და ხელოვნების ფაკულტეტზე პოლიტიკის მეცნიერების დოქტორის
აკადემიური ხარისხის მინიჭების მოთხოვნების შესაბამისად

სოციალურ და ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა და ხელოვნების
ინტერდისციპლინური სადოქტორო პროგრამა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: პროფესორი გიგი თევზაძე

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

თბილისი, 2016

განაცხადი

როგორც წარდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის ავტორი, ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული ან ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

25.04. 2016

აბსტრაქტი

საჯარო სამსახურის რეფორმირების და მიუკერძოებელი, აპოლიტიკური ბიუროკრატიის ჩამოყალიბება საქართველოსთვის მნიშვნელოვანი გამოწვევა აღმოჩნდა. ყოველი ახალი ხელისუფლება არჩევნებამდე მზადყოფნას გამოთქვამს გაათავისუფლოს საჯარო ადმინისტრაცია პოლიტიკის ზეწოლისაგან, მაგრამ საბოლოო ჯამში, არჩევნების შემდეგ ცოტა რამ იცვლება. უკანასკნელ წლებში ჩატარებული კვლევების თანახმად, საჯარო სამსახური კვლავაც რჩება ნეპოტიზმის, კლიენტელიზმის, არაკვალიფიციური კადრების პარტიული ნიშნით დასაქმების და სხვა მანკიერებების ასპარეზად.

აღნიშნული პრობლემების დაძლევის ალტერნატიული გზების შესახებ პოლიტიკურ წრეებში დიდი ხანია მსჯელობენ. ნაბიჯები საჯარო სამსახურში არსებული პრობლემების გადასაჭრელად გადაიდგა "ვარდების რევოლუციის" შემდეგ და 2012 წელს, "ქართული ოცნების" ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ. მიდგომები ამ ორ შემთხვევაში რადიკალურად განსხვავებულია: თუკი პირველ შემთხვევაში აქცენტი საჯარო სამსახურის სისტემის გახსნილობაზე და კონკურენტულ გარემოს დაქვემდებარებაზე გაკეთდა, მეორე შემთხვევაში არჩევანი სისტემის "უცხო" ელემენტისაგან ჩაკეტვაზე და პროფესიული, კარიერული მოდელის აგებაზე შეჩერდა.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია საჯარო სამსახურის მოწყობის ალტერნატიული მოდელების შედარება და საქართველოში არსებული პოლიტიკური გარემოს, გამოცდილების და რესურსების გათვალისწინებით, თითოეული მოდელის დანერგვის შემთხვევაში მოსალოდნელი სისუსტეების და ძლიერი მხარეების ანალიზი.

ამ მიზნით, პირველ რიგში გაანალიზებულია საჯარო სამსახურის მოწყობის თეორიული მოდელები და იმ ქვეყნების გამოცდილება, რომლებიც იზიარებენ

სოციალისტური სახელმწიფოს და შესაბამისი ადმინისტრაციული მოდელის პირობებში მართვის გამოცდილებას. შემდეგ, განხილული და შედარებულია საქართველოში საჯარო სამსახურის მოწყობის მცდელობები 2004 წლის და 2012 წლის შემდეგ.

კვლევამ აჩვენა რომ საქართველოში საჯარო სამსახურის კარიერულ მოდელზე გადაყვანა ნაადრევია და ბევრი საფრთხეები ახლავს თან. ახალი მოდელის ამუშავება მნიშვნელოვან მოსამზადებელ ღონისძიებებს გულისმობს და თავი რომ დავანებოთ ცვლილებების არახელსაყრელ პერიოდს (2016 წელი საპარლამენტო არჩევნების წელია და რეფორმისათვის სათანადო რესურსი მობილიზება წარმოუდგინელია), საჯარო სამსახურის მთლიანად კარიერული სისტემის გადაყვანა სხვა მიზეზებითაც გაუმართლებელია: ქვეყანაში არ არსებობს კარიერული სისტემისათვის აუცილებელი წინაპირობები (მოხელეთა გამოცდის მიუკერძოებელი სისტემა, შეფასების სისტემა დაწესებულებებში, ტრენინგ-ცენტრები და ა.შ.), ხოლო საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელიც რეფორმაზეა პასიხუსმგებელი, რესურსებშია შეზღუდული და პოლიტიკური წონაც არ გააჩნია. კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ საუკეთესო გამოსავალი განვითარებადი, მცირე სახელმწიფოსათვის შერეული მოდელია, სადაც სახელმწიფო გაწვდება შეზღუდული რაოდენობის მოხელეების პროფესიულ განვითარებისკენ რესურსების მიმართვას და მათთვის საჯარო სამსახურში ხელსაყრელი პირობების შექმნას, მათი გრძელვადიან პერსპექტივაში შენარჩუნების მიზნით.

ძირითადი საძიებო სიტყვები: ბიუროკრატია, საჯარო სამსახურის რეფორმა, კარიერული მოდელი, პოზიციაზე დაფუძნებული მოდელი, ჰიბრიდული მოდელი.

Abstract

Reforming the civil service and establishing an impartial, non-political bureaucracy turned out to be a serious challenge for Georgia. Before coming to power, all politicians express readiness to release political pressure on public administration, but in the end, after the elections hardly anything changes. In recent years, studies show that the civil service still suffers from nepotism, clientelism, unqualified staff, and other characteristics of the "spoils system".

Alternative ways of overcoming these problems have long been discussed in political circles. Steps have been taken to solve the problems in the civil service after the "Rose Revolution", as well as in 2012, when "the Georgian Dream" came to power. These were two radically different approaches to the problem: in the first case, the focus was on making the civil service system open and competitive, while the second approach implied keeping "outsiders" away from the system and creating a professional, career based system.

Our research aims at comparing alternative models of civil service and discussing possible weaknesses and strengths of each model, with a special attention to the current political environment in Georgia, experience and resources available in the country.

For this purpose, first of all we analyze the theoretical models of civil service organization and the experience of those countries, that share a socialist past and a similar experience of administrative model. Then, we review and compare the efforts to reform the Georgian civil service after 2004 and 2012.

The study has demonstrated that transforming the Georgian civil service into a career-based system is too early and is accompanied with too many threats. Before a new model can be launched, a set of preparatory measures has to be carried out, to say nothing about finding a favorable period for change (parliamentary elections are scheduled in Fall 2016, which make us assume that it will be extremely hard to mobilize resources for a

serious reform); there are other reasons that demonstrate why turning the civil service completely into career-based system is not justified, too: crucial pre-conditions for this system do not exist so far (lack of an impartial examination system, performance measurement system in the public institutions, training centers, etc.). The Civil Service Bureau, which is responsible for the reform, is limited in resources and has no political weight. The study also showed that the best solution for a developing, small state is a hybrid, mixed model, when the state can afford investing in professional development of a limited number of civil servants and creation of favorable workplace conditions, with the aim of maintaining them in a long-term perspective.

Keywords: Bureaucracy, civil service reform, career model, position-based model, hybrid model.

მადლობა

პირველ რიგში, მინდა მადლობა ვუთხრა ჩემს ხელმძღვანელს, პროფესორ გიგი თევზაძეს, რომლის რჩევები და მხარდაჭერა უმნიშვნელოვანესი იყო ნაშრომზე მუშაობის პროცესში.

ასევე, განსაკუთრებით აღვნიშნავ გიორგი სელიმაშვილის წვლილს, რომლის მიერ სამაგისტრო ნაშრომის ფარგლებში ჩატარებულმა კვლევამ ანალიზისათვის აუცილებელი მონაცემები მოგვაწოდა.

კოლეგების, დავით აფრასიძის, გიორგი გვალას და თამარ ჩარკვიანის რჩევებმა და გამოცდილების გაზიარებამ, გაგვიადვილა ხანგრძლივი და შრომატევადი საქმის დაძლევა.

რა თქმა უნდა, მადლობა ჩემს მშობლებს სამუშაოსათვის საჭირო გარემოს და მოტივაციის შექმნისათვის.

სარჩევი

აბსტრაქტი	3
აბრევიატურები	10
დანართების ჩამონათვალი	11
შესავალი	12
თემის აქტუალობა	14
საკვლევი კითხვა და ჰიპოთეზები; მეთოდოლოგია	21
ნაშრომის სტრუქტურა	24
 პირველი თავი:	
სახელმწიფოს მართვის ძირითადი თეორიები	26
1. ვებერის რაციონალური ბიუროკრატიის თეორია	26
2. New Public Management-ს მოძრაობა მეოცე საუკუნის 80-იანი წლებიდან	31
3. ნეო-ვებერიანული მოდელი (Neo-Weberian Model)	34
4. კარგი მმართველობის მოდელი (Good Governance)	38
 რეფორმის აუცილებლობა	39
საჯარო სამსახურის მოდელები	44
ა) კარიერული სისტემა	45
ბ) პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა	46
გ) ჰიბრიდული მოდელები	47
 საჯარო სამსახურის რეფორმები მეოცე საუკუნის ბოლოს და რეფორმის წარმატებული მოდელები	50
საჯარო სამსახური აზიურ ქვეყნებში: საუკეთესოები და ყველაზე ჩამორჩენილები	53
 მეორე თავი:	
რეფორმის ძირითადი მიმართულებები: აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო სამსახურის რეფორმის გამოცდილება	58
1. კომუნიზმის მემკვიდრეობა	65
2. საჯარო სამსახურის რეფორმის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებები	72

ა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო	75
ბ. შრომის სამინისტრო	77
გ. საჯარო სამსახურის რეფორმისათვის შექმნილი საგანგებო უწყებები	79
სხვა ჩართული მხარეები: საჯარო მოხელეები	83
მედია	85
პოლიტიკური პარტიები	86
პროფესიული კავშირები და სხვა ინტერესთა ჯგუფები	89
გარე აქტორები: უცხოელი პარტნიორები, ევროკავშირი, დონორები	91
3. ქვეყნის ზომის მნიშვნელობა	100

მესამე თავი:

საჯარო სამსახურის რეფორმა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში	107
საჯარო სამსახური სომხეთში	107
საჯარო სამსახური აზერბაიჯანში	109
საჯარო სამსახური და რეფორმა საქართველოში: საჯარო სამსახური „ვარდების რევოლუციამდე“ და „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ.....	110
არსებული მდგომარეობა და გამოწვევები	117
2013 წელს ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია და საზოგადოების გამოხმაურება	122

დასკვნა: კვლევის შედეგების მიმოხილვა

კარიერული სისტემის დანერგვის თანმდევი გამოწვევები და საფრთხეები	135
საჯარო ადმინისტრირების სხვადასხვა მოდელების დანერგვის მცდელობები	144

ბიბლიოგრაფია	150
დანართები	163
ინტერვიუები	176

აბრევიატურები

CIDA -Canadian International Development Agency, კანადის მთავრობის დონორი ორგანიზაცია

DFID - Department for International Development, გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის დონორი ორგანიზაცია

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development - ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, ეთგო

OSI - Open Society Institute, ღია საზოგადოების ინსტიტუტი

IMF –International Monetary Fund, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი

NPM –New Public Management – „ახალი საჯარო მენეჯმენტი“

NWS - Neo-Weberian State - ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო

NISPAcee -The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო მმართველობის ინსტიტუტების და სკოლების ქსელი

GG – Good Governance - კარგი მმართველობა

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management, a joint initiative of the European Union and the OECD- სიგმა, ევროკავშირისა და ეთგო-ს ერთობლივი პროგრამა მართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერისათვის

UN –The United Nations - გაერო, გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია

USAID -United States Agency for International Development, აშშ მთავრობის დონორი ორგანიზაცია

დანართების ჩამონათვალი

1. საჯარო სამსახურის მოდელები ევროკავშირის ქვეყნებში	163
2. საჯარო სამსახურის რეფორმის პრობლემები და შესაბამისი მიდგომები	164
3. საჯარო მმართველობის თეორიების განვითარების ძირითადი ელემენტები	165
4. NPM-ის მახასიათებლები	167
5. საჯარო მემეჯმენტის რეფორმის მოტივი და რესურსი	168
6. გარე აქტორებს და გარდამავალი ქვეყნების ხელისუფლებებს შორის არსებული 4 ტიპის ურთიერთობა	169
7. საჯარო სამსახურის ზომა ევროპის აღმოსავლეთ სამეზობლო (EEN) ქვეყნებში (2013 წ.)	169
8. საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობა (შეიარაღებული ძალების გარდა)	170
9. საჯარო სექტორში ფაქტობრივად დასაქმებულთა პროცენტული გადანაწილება უწყებების მიხედვით	171
10. საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა საშუალო ასაკი	172
11. სამინისტროებში გაცემული პრემიის და სახელფასო დანამატის საშუალო თვიური მაჩვენებელი 2014 წლის პირველ და მეორე ნახევარში	173
12. "ღია" და "დახურული" საჯარო დაწესებულებები; კონკურსების შედეგად "გარედან" დაქირავებული თანამშრომლები	174
13. საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომელთა რაოდენობა და გენდერული ბალანსი	175

შესავალი

საჯარო სამსახურის რეფორმა ე.წ. "მეორე თაობის" რეფორმად ითვლება; „პირველი თაობის“ რეფორმები სწრაფ, აუცილებელ, სისტემურ ცვლილებებს გულისხმობს, როგორცაა პრივატიზაცია, მაკროეკონომიკური სტაბილიზაცია და შემდგომი რეფორმების ნიადაგს ამზადებს. "მეორე თაობის" რეფორმები უფრო რთული, ხანგრძლივი პროცესია და განათლების, ჯანდაცვის, სოციალური დაზღვევის სფეროების რეფორმირებას გულისხმობს. ეს ის სექტორებია, რომელშიც თითქმის არ არსებობს აშკარად გამოკვეთილი „მისაზამდი მაგალითები“, აღიარებული უნივერსალური მოდელები და რომელშიც მრავალი განსხვავებული პოზიციის და ინტერესის მხარე (სტეიქჰოლდერია) ჩართული.

მიუხედავად იმისა, რომ განსხვავებებიც მნიშვნელოვანია, მსგავსება ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების საჯარო სამსახურის გამოწვევებსა და მათი დაძლევისათვის საჭირო ღონისძიებებში, აშკარაა. მაგალითად, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საჯარო სამსახურის დახასიათებისას გამოყოფენ შემდეგ პრობლემებს: თანამშრომლები განიცდნენ პოლიტიკურ ზეწოლას და ინდივიდუალურად ადვილად მოწყვლადი იყვნენ; ბიუროკრატიის პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება ხალხის ან პოლიტიკური პარტიების მიმართ ძალიან მცირე იყო; საჯარო მართვის სფერო განიცდიდა უნარების და ინფორმაციის ნაკლებობას, რაც საჭიროა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მონაწილეობისათვის საბაზრო/კონკურენტული დემოკრატიის პირობებში; სახელმწიფოს მხრიდან ყველა ორგანიზაციის კონტროლის გამო, არ იყო დამკვიდრებული საჯარო სამსახურის ეთოსი.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში გატარებული საჯარო სამსახურის რეფორმები მიმართული იყო შემდეგი მიმართულებებით: საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი პირველადი და მეორადი კანონმდებლობა; დასაქმებულთა

არსებული სისტემიდან განახლებულ სისტემაზე გადაყვანის პროცესის მენეჯმენტი (გამოცდები, ფიცის დადება, გათავისუფლება); ძველი და ახალი თანამშრომლებისათვის ტრენინგების ორგანიზება; საჯარო მოხელეთა რეკრუტირების, გათავისუფლების და ანაზღაურების სისტემების ინსტიტუციური ჩარჩოების შექმნა.

ანალოგიური ნაბიჯები გადაიდგა საქართველოშიც საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში, რომელიც დაიწყო „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ. თუმცა, შემდგომ, რეფორმა შეჩერდა და გაუგებარი იყო რა მიმართულებით გაგრძელდებოდა.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის რეფორმა განსხვავებული წარმატებით და ტემპით განხორციელდა. ბევრ ქვეყანაში რეფორმა ჯერ კიდევ აქტიურ ფაზაშია. განსხვავებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისაგან, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის რეფორმა წარმატებულად ვერ ჩაითვლება. საქართველოში, რეფორმა დიდხანს შუა გზაზე იყო მიტოვებული. აზერბაიჯანსა და სომხეთში საჯარო სამსახური ჯერ კიდევ ატარებს პატრიმონალური ბიუროკრატის აშკარა ნიშნებს.

წინამდებარე კვლევის მიზანი ერთი მხრივ, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლაა, ხოლო მეორე მხრივ, სამხრეთ კავკასიის საჯარო სამსახურის წინაშე მდგარი ძირითადი გამოწვევების და განხორციელებული თუ დაგეგმილი რეფორმების ანალიზია. ძირითადი გამოწვევები, გამომდინარე საერთო წარსულიდან, სავარაუდოდ, სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში მსგავსია. ბოლო რამდენიმე წლის ცვლილებების გათვალისწინებით საჯარო სამსახურის რეფორმირების მზადყოფნა და რესურსი კი განსხვავებული. კვლევის შედეგად გვინდა გამოვყოთ ის ფაქტორები, რომლებიც საჯარო სამსახურის რეფორმას აღნიშნულ რეგიონში აფერხებს.

თემის აქტუალობა

საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემასა და რეფორმასთან დაკავშირებით აკადემიურ კვლევები პრაქტიკულად არ არსებობს. ერთ-ერთ პირველ მცდელობად შეიძლება ჩაითვალოს თამარ ჩარკვიანის სადისერტაციო ნაშრომი "ნეოპატრიმონიალური და მერიტოკრატიული მართვის სტრატეგიები ტრანსფორმირებად საჯარო სამსახურში"(სადოქტორო დაცულია 2014 წელს ილიას უნივერსიტეტში), რომელშიც განხილულია ადგილობრივი ბიუროკრატიის ფუნქციონირების თავისებურებები მერიტოკრატიული პრინციპების დამკვიდრების პროცესის კონტექსტში.

არსებობს პედაგოგიური/სასწავლო მიზნით დაწერილი რამდენიმე "ქეისი", რომელიც აღწერს აღნიშნულ სფეროში არსებულ პრობლემებს და ზოგიერთ რეფორმას. მაგალითად, აღსანიშნავია საქართველოს პარლამენტში პერსონალის რეფორმის შესახებ 2002 წელს გამოქვეყნებული ქეისი, რომელშიც განხილულია პრაქტიკულად ყველა ის ნაბიჯი, რომელიც 1997 წელს მიღებული კანონის შემდეგ საჯარო სამსახურის დახვეწისათვის იყო საჭირო: ორგანიზაციული სტრუქტურის დახვეწა, ტრენინგების სისტემის შექმნა, სამუშაოს აღწერების შექმნა, საერთაშორისო გამოცდილების შესწავლა და ა.შ.¹

პრინსტონის უნივერსიტეტის მკვლევარებმა შეისწავლეს და 2011 წელს ქეისის სახით გამოქვეყნეს საქართველოში 2004 წლის შემდეგ საჯარო სექტორის რეფორმის გამოცდილება. ქეისი გამოიცა წარმატებული რეფორმების მსოფლიო მასშტაბით გაცნობის მიზნით ჩატარებული პროექტის შედეგად და ეფუძნება

¹ Mikeladze, M., Anderson, T., Asatiani, M. Personnel Reform in the Georgian Parliament, in: Wright, G., Nemec, J. (editors), Public Management in the Central and Eastern Transition: Concepts and Cases, pp. 219-236.

უმუალოდ რეფორმის დაგეგმვასა და განხორციელებაში მონაწილე პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებთან ჩატარებულ ინტერვიუებს.²

2012 წელს გამოიცა მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია „Fighting Corruption in Public Sector: Chronicling Georgia's Reforms“, რომელშიც აღწერილია საქართველოს მიერ სხვადასხვა სექტორში გატარებული რეფორმები და მისი შედეგები. პუბლიკაციის ანოტაციაში ვკითხულობთ, რომ საქართველოს გამოცდილება კორუფციასთან ბრძოლაში შეიძლება გადაიღონ და მოიგონ სხვა ქვეყნებმაც; და რომ რაც მთავარია, საქართველოს მაგალითი აჩვენებს რომ მითი - „კორუფცია კულტურის ნაწილია“, დამსხვრეულია.³

2009 წელს გამოქვეყნდა ლევან იზორიას "თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია", რომელშიც აღნიშნულია, რომ "მონოგრაფიის მთავარი მიზანი არის საქართველოში შექმნას ადმინისტრაციული მეცნიერების განვითარებისათვის აუცილებელი თეორიული საფუძვლები".⁴ ნაშრომი მთლიანად გერმანულენოვან წყაროებს ეყრდნობა და პრაქტიკულად დისციპლინის გერმანული მოდელის ხედვას გამოსცემს. შესაბამისად, მსჯელობა საჯარო სამსახურის მოწყობის შესახებ, კარიერულ მოდელზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის საჭირობას და აუცილებლობას უსვამს ხაზს.

2004 წელს გამოიცა ზარდიაშვილი, სვანიშვილი, ჩიტალაძის "საჯარო სამსახური", რომელიც აღწერს საზღვარგარეთის რამდენიმე ქვეყნის საჯარო სამსახურის სისტემას, ქართული საჯარო სამსახურის ისტორიასა და სფეროს

² ინტერვიუების ჩანაწერები, ქეისთან ერთად ხელმისაწვდომია პრინსტონის უნივერსიტეტის ვებგვერდზე. <https://successfultsocieties.princeton.edu/countries/georgia>

³ The World Bank: Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgia's Reforms, 2012.

⁴ იზორია, ლევან. თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია. თბილისი 2009. გვ. 27.

მარეგულირებელ კანონმდებლობას 2004 წლის მდგომარებით, არსებულ პრობლემებს და სისტემის რეფორმის საჭიროებებს.⁵

გარდა ამისა, საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ სისტემატურად ხდება უცხოური გამოცდილების შესწავლა და ქართულ ენაზე პუბლიკაციების გამოქვეყნება. ფართო საზოგადოებისათვის ბიუროს ვებგვერდზე ხელმისაწვდომია პუბლიკაციები რამდენიმე საჭირობო საკითხის შესახებ (მაგ. მამხილებელთა ინსტიტუტი ევროპულ ქვეყნებში, წახალისების სისტემა საჯარო სამსახურში, პერსონალის დაქირავების პროცესები და ა.შ.).⁶ როგორ წესი, აღნიშნული კვლევები და თარგმანები დონორი ორგანიზაციების დახმარებით ხორციელდება. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში რნიშნული პუბლიკაციები ფრაგმენტულია და დასმული საკითხები სიღრმისეულად არაა შესწავლილი, პრობლემები კი ცალმხრივადაა წარმოჩენილი.

მაგალითად, 2009 წელს ქართულ ენაზე ითარგმნა და გამოქვეყნდა SIGMA-ს ექსპერტის ფრანცისკო კარდონას ორი მოხსენება, "საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია" და "საჯარო სამსახურის მენეჯმენტი: ევროპული მოდელები", რომელშიც ავტორი ამტკიცებს, რომ "აუცილებელია არსებობდეს საჯარო სამსახურის ცენტრალური ორგანო, რომელიც მოამზადებს კანონქვემდებარე აქტებს, შეიმუშავებს პერსონალის მართვის პოლიტიკასა და მენეჯმენტის სტანდარტებს, აწარმოებს პერსონალის მართვის საინფორმაციო სისტემასა და კადრების შერჩევისა და პერსონალის მართვის მონიტორინგს სამინისტროებსა და სხვა საჯარო დაწესებულებებში".⁷ მეორეგან, ვკითხულობთ: "აუცილებლობას წარმოადგენს შეიქმნას ცენტრალური ორგანო საჯარო სამსახურის ერთგვაროვანი მართვის

⁵ ზარდიაშვილი დავით, სვანიშვილი ალექსანდრე, ჩიტალაძე ირმა: საჯარო სამსახური, თბილისი 2004.

⁶ საჯარო სამსახურის ვებგვერდზე არსებული პუბლიკაციები იხ.:

<http://csb.gov.ge/ge/publications/კვლევები>

⁷ კარდონა, ფ., "საჯარო სამსახურის მენეჯმენტი: ევროპული მოდელები", გვ. 6.

უზრუნველყოფის მიზნით; ხელისუფლების ყველა ორგანოში თანაბრად იქნას დაცული სამსახურებრივი მოსწრების სტანდარტები"⁸. იგივე კვლევებში ავტორი ამტკიცებს, რომ ქვეყნები, რომლებსაც არ გააჩნიათ გამოყოფილი ცენტრალური ორგანო, ასეთებია ესტონეთი და თურქეთი, "აწყდებიან სიძნელეებს საჯარო სამსახურის ფრაგმენტირებული მართვის გამო. მათ მიერ კონსტიტუციურად განმტკიცებული პრინციპი კი, საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის შესახებ პრაქტიკაში პრობლემური რჩება".⁹

შეხედულება, რომ აღმოსავლეთ ევროპის პოსტ-სოციალისტურ, პოსტ-საბჭოთა და სხვა განვითარებად ქვეყნებში რეფორმები ხშირად შედეგს ვერ იძლევა რადგან არ არის მკვეთრად განსაზღვრული პასუხისმგებელი ორგანო ან ერთდროულად რამდენიმე უწყებაა პასუხისმგებელი, სხვა წყაროებშიც გვხვდება. მაგ. პოლიდანო გამოყოფს რეფორმის წარმატებისათვის აუცილებელ სამ კომპონენტს: რეფორმის გაქანება (scope), დონორის როლი და რეფორმის ლიდერი, წარმმართველი. ავტორი განიხილავს საკითხს, ღირს თუ არა რეფორმისთვის ცალკე უწყების შექმნა, და როგორ უნდა გაუმკლავდეს ეს ინსტიტუტი სხვა უწყებებთან (სამინისტროებთან) მოსალოდნელ ინტერესთა დაპირისპირებას? გამოსავალი განსხვავებული შეიძლება იყოს, ისევე როგორც განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნების რეალობა. ერთი მაგალითი რეფორმის გატარებისათვის შექმნილ უწყებაში საერთო საბჭოების შექმნაა, რომელშიც ყველა დაინტერესებული უწყების წარმომადგენელი შევა.¹⁰

თუმცა, პროცესის დეცენტრალიზაციის მომხრეების საწინააღმდეგო არგუმენტია, რომ ცენტრალიზაცია იწვევს ზედმეტ ბიოროკრატიზაციას, დროის და ფინანსური თუ ადამიანური რესურსის ფლანგვას და რა თქმა უნდა, მყიფე

⁸ კარდონა, ფ., "საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია", გვ. 7.

⁹ კარდონა, ფ., "საჯარო სამსახურის მენეჯმენტი: ევროპული მოდელები", გვ. 5.

¹⁰ Polidano, Charles. Why Civil Service Reforms Fail. IDPM Public Policy and Management Working Paper no.16, 2001. გვ. 11-14.

პოლიტიკურ სისტემაში შესაძლოა შედეგად იქონიოს ცვლილებების ხელის შემშლელი, კორუმპირებული აპარატის ჩამოყალიბებას, რომელიც მოახდენს პროცესებით საკუთარი ინტერესებისთვის მანიპულირებას. სწორედ ამ ლოგიკით ხელმძღვანელობდა „ვარდების რევოლუციის“ მთავრობა, რომელმაც რეფორმის მენეჯმენტის არაცენტრალიზებულ ფორმას იმ იმედით მიანიჭა უპირატესობა, რომ ყველა უწყება თუ ვერ მიაღწევდა წარმატებას, ზოგიერთი მაინც შეძლებდა პრობლემის დაძლევის და სხვისთვის გახდებოდა სამაგალითო. ცენტრალიზებული მიდგომის დროს კი, რეფორმის წარუმატებლობა ყველას ერთ დღეში ჩააგდებდა¹¹

ლიტერატურაში ცალკე გამოყოფილია დონორების როლი. ერთი მხრივ გლობალიზაციის და დემოკრატიზაციის გავლენით და მეორე მხრივ, ევროკავშირის გაფართოების შედეგად, ბოლო 20 წლის განმავლობაში სულ უფრო ძლიერდებოდა საერთაშორისო ორგანიზაციების და დონორების მხრიდან სახელმწიფო ადმინისტრირების და საჯარო სამსახურის სისტემების მოდერნიზების მხარდაჭერა. მნიშვნელოვანი ფინანსური და ადამიანური რესურსი გამოიყო აღმოსავლეთ ევროპის, ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების და აფრიკის ქვეყნებისათვის. დონორები, მათი მიზნებიდან გამომდინარე, ხშირ შემთხვევაში მთავრობებისგან ინსტიტუციური ცვლილებების განხორციელებასაც ითხოვენ. რადგან აღნიშნული სახელმწიფოები თავს უფლებას ვერ მისცემენ უარი თქვან ფინანსურ დახმარებაზე, იძულებული არიან დაყვნენ დონორის მიერ ნაკარნახევ პირობებს.¹² დონორების მიერ განსაზღვრული პირობების მსვერპლი ხშირად გამხდარან აფრიკული სახელმწიფოები, სადაც სიღარიბის გამო, დონორების ჩართულობა ისეთივე

¹¹ ვახტანგ ლეჟავას ინტერვიუ: პრინსტონის უნივერსიტეტის ქეისი, გვ. 13.

¹² ამიტომ ითვლება, რომ დონორები მთავრობასთან ინაწილებენ ინაწილებენ პასუხისმგებლობას წარმატებასა და წარუმატებლობაზე: "It is, therefore, obvious that donors are as often part of the problem of the public sector in many countries in the region as they are part of the solution", in: Public Sector Reform in Developing Countries, Bangura, Y., Larbi, G., Palgrave, 2006, გვ.74.

აუცილებელი პირობაა ნებისმიერი ცვლილებისათვის, როგორც ადგილობრივი ელიტების პოლიტიკური ნება.¹³

სირთულე იმაშია, რომ არ არსებობს საჯარო სამსახურის ერთი, "სწორი" მოდელი. მრავალი კვლევა ადასტურებს, რომ გამართული სახელმწიფო ბიუროკრატის არსებობა განვითარებას და ეკონომიკურ ზრდას უხსნის გზას, მაგრამ ნაკლები კვლევა არსებობს იმის შესახებ, თუ როგორ უნდა ჩამოყალიბდეს ასეთი ბიუროკრატია.¹⁴ ზოგი ავტორი იმასაც კი ამტკიცებს, რომ წარმატებული რეფორმები ამ სფეროში უფრო შემთხვევითობას უნდა მივაწეროთ და საჯარო სამსახურის მოდელები მხოლოდ რამდენიმე მდიდარ და განვითარებულ სახელმწიფოში ხასიათდებიან მსგავსი საბაზისო ნიშანთვისებებით. ზუსტი ცოდნა იმისა თუ რა, როდის და როგორ მუშაობს, არ გააჩნია არც აკადემიურ სამყაროს და არც დონორებს.¹⁵

გარდამავალი ქვეყნების წინაშე რეფორმის პროცესში მდგარი გამოწვევების განხილვისას ხშირად ექცევა ყურადღება ადგილობრივ დონეზე არსებულ პოლიტიკური კულტურის დონეს და რესურსს. რა თქმა უნდა, აქ მრავალი ფაქტორის მნიშვნელობაზე შეიძლება საუბარი, მაგალითად ინტერესთა ჯგუფების გავლენა, სოციალური კაპიტალის ხარისხი, მმართველი ისტებლიშმენტის პოლიტიკური ნება და სხვა. მცირე ზომის საზოგადოებებში, სადაც ყველას ყველას იცნობს და ნათესაური კავშირები ძალიან მტკიცეა, კორუფციის, ნეპოტიზმის თემა უფრო აქტუალურია. მოუკერძოებელი, ობიექტური კონკურსების ჩატარება ამ მიზეზითაც არის ხშირად გართულებული. სამხრეთ კავკასიის ქვეყნები ამ თვალსაზრისით განსაკუთრებით მძიმე შემთხვევად მიიჩნევა ხოლმე: ამ რეგიონში

¹³ Therkildsen, Ole. Elusive Public Sector Reforms in East and Southern Africa, in: Public Sector Reform in Developing Countries, Bangura, Y., Larbi, G., Palgrave, 2006, გვ. 69.

¹⁴ Broesamle, K., Civil Service Reform in Developing Countries: We do not really know what we are doing, 2012, გვ. 3.

¹⁵ იქვე, გვ. 2-3.

არსებული პოლიტიკური რეჟიმები არ მიესაღმებიან და ხშირ შემთხვევაში ხელს უშლიან მოქალაქეთა გაერთიანებებს (აზერბაიჯანი); მოქალაქეები არაფორმალურ კავშირებს და ქსელებს ანიჭებენ უპირატესობას (სამივე რესპუბლიკა) და არ ესწრაფვიან ურთიერთობების ფორმალიზებას.¹⁶ ეს და სხვა მიზეზები აფერხებს და ზოგად ჩანასახშივე სპობს რეფორმის ყოველგვარ მცდელობას.

თუმცა, ჩვენს კვლევაში გვინდა ყურადღება მეტად გავამახვილოთ უფრო მარტივად გაზომვად ფაქტორებზე, როგორიცაა პროფესიონალი საჯარო მოხელეების რაოდენობა, სტატუსი, განათლების სისტემის მზადყოფნა გაზარდოს და გადაამზადოს მაღალკვალიფიციური კადრები. ყველა განვითარებადი სახელმწიფო დგას ამ გამოწვევების წინაშე, რომელთა დამლევა ხანგრძლივ და შრომატევად ძალისხმევასთანაა დაკავშირებული. აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ამ შემთხვევაში კარგი მაგალითია პრობლემის საილუსტრაციოდ. სტაჟის მქონე ბიუროკრატები სრულიად განსხვავებული ღირებულებათა სისტემის გამო გამოუსადეგარი აღმოჩნდნენ მმართველობის ახალი სისტემებისთვის, მაგრამ მათი ჩანაცვლებაც კადრების არარსებობის გამო არანაკლები პრობლემა გახდა. ადგილობრივ უნივერსიტეტებს და სასწავლო დაწესებულებებს არ გააჩნდათ ცოდნა და გამოცდილება (როგორც საბაკალავრო, ასე სამაგისტრო დონეზე) რათა მოემზადებინათ საჯარო მოხელეები.

აქედან გამომდინარე, ასეთ ქვეყნებში წესით, სახელმწიფო იძულებულია უფრო გაუფრთხილდეს არსებულ ადამიანურ რესურსს, მაქსიმალურად ეცადოს შეინარჩუნოს კვალიფიციური კადრები და შეუქმნას კომფორტული გარემო, პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა. რაც, პრაქტიკულად, პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნას გულისხმობს.

¹⁶ Aliyev, Huseyn. Civil society in the South Caucasus: kinship networks as obstacles to civil participation, in: Southeast European and Black Sea Studies, 2014. გვ. 266.

დაბოლოს, კიდევ ერთ საყურადღებო ფაქტორს წარმოადგენს ქვეყნის ზომა. კითხვას აქვს თუ არ ქვეყნის ზომას მნიშვნელობა მისი საჯარო სამსახურის მოდელის განსაზღვრისას, საკმაოდ დიდი ყურადღება ეთმობა როდესაც კუნძულოვანი სახელმწიფოების ან მცირე ზომის სახელმწიფოების მოდერნიზაციის საკითხზე მსჯელობენ. არის თუ არა საჯარო მართვის სისტემა ნეიტრალური სახელმწიფოს ზომასთან მიმართებაში (scale neutral)? გამართლებულია თუ არა მცირე ზომის სახელმწიფოებმა გადმოიღონ დიდ სახელმწიფოებში არსებული მოდელები, შეამცირონ ისინი და დანერგონ (ხშირ შემთხვევაში საქმე გვაქვს ყოფილ კოლონიებთან და სამაგალითო მოდელად ყოფილი კოლონიზატორი მოაზრება ხოლმე)? რა ძირითადი ნიშნები განასხვავებს მცირე სახელმწიფოების მართვის სისტემა დიდი სახელმწიფოებისგან და რა აქვთ მცირე სახელმწიფოებს საერთო? განსხვავებები რომ მნიშვნელოვანია, იმდენად აშკარაა, რომ ზოგიერთ ავტორს აძლევს დასკვნის გაკეთების საშუალებას, რომ ბიუროკრატიის ტრადიციული, დასავლური, "ვებერისეული" მოდელი მცირე ზომის სახელმწიფოებში რადიკალური ცვლილების გარეშე ვერ იფუნქციონირებს.¹⁷

საკვლევი კითხვა და ჰიპოთეზები; მეთოდოლოგია

საჯარო სამსახურის წინაშე არსებული გამოწვევების და საჯარო სამსახურის მოწყობის მოდელების შესახებ ხანგრძლივი, გადაუჭრელი დავის ფონზე, წინამდებარე კვლევის სფეროდ განისაზღვრა საქართველოში საჯარო სამსახურის კარიერული, კონტრაქტული და შერეული მოდელების დანერგვის და ფუნქციონირების ანალიზი და შეფასება.

¹⁷ Chitto, Hemant. Public Administration in "small and island developing" countries: a debate about implications of smallness, Global Journal of management and business research, Volume 11, 2011. გვ. 32-33.

ძირითადი კითხვა, რომელსაც პასუხი უნდა გასცეს კვლევამ არის: საჯარო სამსახურის რომელი მოდელი შეძლებს უკეთ უზრუნველყოს საქართველოში დემოკრატიული მმართველობის პრინციპების დამკვიდრება?

დამუშავებული ლიტერატურის საფუძველზე გამოიკვეთა შემდეგი ჰიპოთეზები:

რეფორმა უფრო წარმატებულია, როდესაც მასზე ერთი კონკრეტული, ძლიერი და გავლენიანი ინსტიტუტია პასუხისმგებელი.

მცირე ქვეყნები იძულებული არიან აირჩიონ საჯარო სამსახურის უფრო ფორმალიზებული, პროფესიული მოდელი.

იმისათვის, რომ აღნიშნული საკითხების შესწავლა მოხდეს, საჭიროდ მიგვაჩნია პასუხი გავცეთ შემდეგ კითხვებს: განვითარების რა გზა გაიარეს აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებმა და რა შეიძლება ისწავლოს საქართველომ ამ გამოცდილებიდან?

რა ფაქტორები არის საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულების და შედეგების განმსაზღვრელი?

რა მიღწევები და გამოწვევები არსებობს საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში საქართველოში?

ჩვენი აზრით, საჯარო სამსახურის და ზოგადად სახელმწიფო ადმინისტრირების რეფორმის შესახებ არსებულ ლიტერატურაში გამოკვეთილი ფაქტორებიდან, საქართველოსთვის სხვაზე მეტად რელევანტური სამია:

1. საბჭოთა მემკვიდრეობა. ერთი მხრივ, ცვლილებების შემაფერხებელი და რეფორმის ჩაგდების საფრთხის შემცველი, მეორე მხრივ, სისტემის საფუძვლიდან, ან

ovo აგების შანსი, არასასურველ, დრომოჭმულ პრაქტიკებსა და რესურსებზე მთლიანად უარის თქმის გზით.

2. რეფორმის სათავეში მდგომი ინსტიტუტი. პოლიტიკური წონის და სათანადო რესურსის პირობებში, ეფექტიანი და ეფექტური რეფორმის გატარება უზრუნველყოფს დასახულ შედეგსაც და პოლიტიკურ ქულებს შემატებს ძალას, რომელმაც პოლიტიკური ნება გამოიჩინა. მეორე მხრივ, სუსტი და სათანადო გავლენის არმქონე ინსტიტუტის ხელში, რეფორმა კოსმეტიკური ან მოჩვენებითი ცვლილებების მეტს ვერაფერს აღწევს და დისკრედიტაციას უწევს რეფორმას და ზოგადად, საჯარო სამსახურსაც.

3. ქვეყნის მასშტაბი. ადამიანური და საბიუჯეტო რესურსების სიმწირე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს და საჯარო სამსახურის მოწყობის ფორმასა და შინაარსზე.

აღნიშნული ცვლადები კვლევის წინაშე დასმულ საკითხებზე პასუხის გაცემაში გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა.

საკვლევ კითხვაზე პასუხის გაცემასა და ჰიპოთეზების გადამოწმებაში გამოყენებულია შემდეგი მეთოდები: დოკუმენტების კვლევის ეტაპზე შევისწავლეთ "კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ" და "ახალი კანონპროექტი", საჯარო სამსახურის ბიუროს პუბლიკაციები, წლიური ანგარიშები.

საკითხის თეორიული მხარის და უცხო ქვეყნების გამოცდილების შესასწავლად დამუშავებულია მეორადი წყაროები; განსაკუთრებით გამოსაყოფია NISPAcee-ს პუბლიკაციები. სამხრეთ კავკასიის რეგიონის და საქართველოს მაგალითების შესასწავლად ჩატარდა ჩაღრმავებული, ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუები ადგილობრივი აკადემიური წრეების წარმომადგენლებთან და საჯარო მოხელეებთან, ასევე, გამოვიყენეთ პრინსტონის უნივერსიტეტის მიერ ჩაწერილი

შვიდი ინტერვიუ; ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების და საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევები და დასკვნები.

ამ მასალებზე დაყრდნობით მოხერხდა იდენტიფიცირებული ქვეყნების ქეისების დამუშავება (საქართველო, ევროპის მცირე ზომის სახელმწიფოები სოციალისტური წარსულით). Case Studies საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერებაში კვლევის ერთ-ერთი პოპულარული მეთოდია, რადგან საშუალებას იძლევა მაქსიმალურად მოხდეს კონკრეტული შემთხვევის (სახელმწიფო, სისტემა, ორგანიზაცია) თავისებურებების გათვალისწინება და შესწავლა. თუმცა, შემთხვევის განზოგადების თვალსაზრისით, მეთოდი შედარებით სუსტია¹⁸.

ნაშრომის სტრუქტურა

ნაშრომის პირველ თავში განხილულია სახელმწიფო მართვის ის ძირითადი თეორიები და მოდელები, რომლებმაც კვალი დააჩნია საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერებას. განხილული და შედარებულია საჯარო სამსახურის მოდელები, თითოეულის დადებითი და უარყოფითი მხარეების გათვალისწინებით. ასევე, აღწერილია მეოცე საუკუნის განმავლობაში მსოფლიოში გატარებული წარმატებული რეფორმები; აზიის ქვეყნების, როგორც მართვის განსხვავებული, არადასავლური მიდგომის გამოვლინება.

მეორე თავი ეთმობა საჯარო სამსახურის რეფორმის იმ მაგალითების განხილვას და ანალიზს, რომელიც პირდაპირ კავშირშია წარმოდგენილი კვლევის ობიექტთან: ესენია პირველ რიგში აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნები, ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკები და რამოდენიმე სხვა ქვეყნის მაგალითი, რომლებიც სანიმუშოდ ითვლება.

¹⁸ Salkind, Neil J., Exploring Research, Sixth Edition, Pearson 2006. გვ. 205-206.

ნაშრომის მესამე თავი ეძღვნება საქართველოში გატარებული რეფორმების, მიმდინარე რეფორმის და საჯარო სამსახურის წინაშე მდგარი გამოწვევის აღწერასა და ანალიზს.

ნაშრომის დასკვნით ნაწილში, შეჯამებულია კვლევის ძირითადი მიგნებები, განხილულია დასმული კვლევითი კითხვების შედეგები და ჰიპოთეზების მართებულობა.

პირველი თავი

სახელმწიფოს მართვის ძირითადი თეორიები

ვებერის რაციონალური ბიუროკრატიის თეორიის შემდეგ, რომელიც დარგის „კლასიკურ“ თეორიად ითვლება, მეოცე საუკუნეში მნიშვნელოვნად გადაიხედა მიდგომები სახელმწიფოს ადმინისტრირების/მართვის სფეროში. საჯარო ადმინისტრირების კლასიკური მოდელების ადგილზე (ვებერი, ვილსონი, ტეილორი) გაჩნდა თანამედროვე, შედეგებზე, მოქალაქეებზე, ეფექტიანობაზე ორიენტირებული მოდელები.¹⁹ მეოცე საუკუნის 80-იანი წლებიდან გაჩნდა ე.წ. „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“, ოცდამეერთე საუკუნის დასაწყისში ე.წ. „ახალი-ვებერიანული სახელმწიფოს“, ხოლო ბოლო რამდენიმე წელია ე.წ. „კარგი მმართველობის“ მოდელი (იხილე დანართი 3). საქართველოში ყველაზე მნიშვნელოვანი და აქტიური ცვლილებები სახელმწიფოს მართვის სფეროში, „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“, New Public Management (NPM)-ის იდეების გავლენით განხორციელდა. ამას თავისი ახსნა აქვს. მაგრამ პირველ რიგში, მოკლედ მიმოვიხილოთ თითოეული მოდელი:

1. ვებერის რაციონალური ბიუროკრატიის თეორია

ყველაზე გავლენიანი ავტორი ამ სფეროში, რა თქმა უნდა, მაქს ვებერია. როგორც ცნობილია, რაციონალური ბიუროკრატიის ვებერისეული იდეალური ტიპის კონცეფცია მოიცავს ნიშნებს, რომლებიც არ გხვდება ტრადიციული ან ქარიზმული მმართველობის პირობებში.

პირველ რიგში, ასეთი ნიშანია ჩინოვნიკთა სპეციალიზაცია და კომპეტენციათა გამიჯვნა. ვებერის აზრით, „...მთელი საზოგადოებრივი ცხოვრების, მისი პოლიტიკური, ტექნიკური და ეკონომიკური წანამდღვრების პროფესიულად

¹⁹ Hughes, Owen E., Public Management and Administration, An Introduction. Third Edition, PALGRAVE MACMILLAN 2003. გვ. 4-5, 262-263.

მომზადებული ჩინოვნიკების ორგანიზებაზე სრული დამოკიდებულობა, დასავლეთის გარდა, არ ყოფილა არცერთ ქვეყანაში“.²⁰

ვებერის მიერ გამოყოფილი ბიუროკრატის სხვა ნიშნებია:

- კვალიფიციური პერსონალი (hauptamtliches personal);
- მკაცრი იერარქიული სტრუქტურა;
- თანამდებობის და პიროვნების მკაცრი გამიჯვნა;
- ჩინოვნიკის შეზღუდვა და დამოკიდებულება წესებზე და

ინსტრუქციებზე;

- მმართველობითი პროცედურების წერილობით დოკუმენტებზე დამოკიდებულება.²¹

ამრიგად, ჩინოვნიკი გამიჯნულია მართვის საშუალებებისგან, შედეგად საარსებო სახრების მიღების თვალსაზრისით ის დამოკიდებულია ორგანიზაციაზე და დისციპლინასა და ქვემდებარებული. ბიუროკრატიულ მმართველობას ვებერის მიხედვით, ახასიათებს იერარქიული სტრუქტურა, მკაცრი დისციპლინა, სპეციფიკური რაციონალურობა, რაც განსაზღვრულია მკაფიო წესებითა და ჩინოვნიკების სპეციალური ცოდნით.²² ვებერთან საჯარო სამსახური განსაკუთრებული პროფესიაა, რომელიც დაკავშირებულია განსაკუთრებულ ვალდებულებასთან კეთილსინდისიერად შესრულდეს „სამსახურეობრივი ვალი“.²³

სწორედ რაციონალური ბიუროკრატის ქვეყნებში დამკვიდრდა და გვხვდება საჯარო სამსახურის ორი ძირითადი მოდელი, რომელთა გარშემო დღესაც

²⁰ ზარდიაშვილი დავით, სვანიშვილი ალექსანდრე, ჩიტალაძე ირმა: საჯარო სამსახური, თბილისი 2004.. გვ. 21.

²¹ Boehret, Carl, Jann, Werner, Kronenwett, Eva: Innenpolitik und Politische Theorie, Westdeutscher Verlag, 3 Auflage, 1988, გვ. 272.

²² Snellen, Ignace. Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, VS Verlag, Wiesbaden 2006. გვ. 44-47.

²³ ზარდიაშვილი დავით, სვანიშვილი ალექსანდრე, ჩიტალაძე ირმა: საჯარო სამსახური, თბილისი 2004. გვ. 22.

მიმდინარეობს ჩვენთვის საინტერესო დისკუსია საჯარო სამსახურის მოწყობის პრონციპების შესახებ:

კარიერული მოდელი, რომელიც ხასიათდება შემდეგი ნიშნებით:

- საჯარო სამსახურის მიღება ხდება მხოლოდ საწყის, დაბალი რანგის თანამდებობაზე;

- სამსახურეობრივი კარიერის თანამიმდევრული, ეტაპობრივი გავლა;
- დაწინაურების მკაცრად რეგლამენტირებული პროცედურები;
- თანამდებობაზე მუდმივი დანიშვნა (გარდა პოლიტიკური თანამდებობისა);

- მოსამსახურეების მიზანმიმართული სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება უშუალოდ სამსახურეობრივი მოვალეობების შესრულების პროცესში²⁴

აღნიშნული მოდელი ფუნქციონირებს გერმანიაში, ავსტრიაში, იაპონიაში.

ხოლო მეორე, ე.წ. *პოზიციურ მოდელს* პირველისგან განსხვავებით ახასიათებს შემდეგი ნიშნები:

- სამსახურში ნებისმიერ თანამდებობაზე მიღება და დაწინაურება ხდება კონკურსის საფუძველზე;

- მოქმედებს სამსახურში მიღების კონტრაქტული ფორმა, რომელიც კერძო სექტორის ანალოგიური;

- ცვლილებებზე სწრაფი რეაგირების უნარი და მობილურობა;
- მოსამსახურეთა კარიერის არასტაბილურობა;
- დიდი ყურადღება ეთმობა ადამიანური რესურსების მენეჯმენტის შესწავლას;

- მომსახურების მაღალი დონე.²⁵

²⁴ ზარდიაშვილი დავით, სვანიშვილი ალექსანდრე, ჩიტალაძე ირმა: საჯარო სამსახური, თბილისი 2004. გვ. 33. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კლასიკური კარიერული მოდელი ბევრის თვალში დღეს უკვე "არქაულია", თუნდაც იმიტომ, რომ თავის დროზე სამხედრო სამსახურის ალტერნატივად წარმოიშვა და ვეღარ პასუხობს თანამედროვე გამოწვევებს. იხ. კ. ბენდუქიძის ინტერვიუ: საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში 2011/12.

აღნიშნული მოდელი ფუნქციონირებს ამერიკის შეერთებულ შტატებში, კანადაში, დიდ ბრიტანეთში.

ორივე მოდელისთვის ცნობილია რაციონალური ბიუროკრატიისთვის აუცილებელი მახასიათებლები:

საჯარო მოსამსახურეები დაყოფილი არიან პოლიტიკურ თანამდებობის პირებად და პროფესიონალ, კარიერულ მოხელეებად. ასეთ პირობებში, პროფესიონალი მოხელე დაცული უნდა იყოს პოლიტიკური პროცესების გავლენისგან. საჯარო სამსახურში მიღებისას ხდება კონკურსის შედეგად პროფესიონალი მოსამსახურეების შერჩევა. შედეგი სპეციალურად განსწავლული, პროფესიული მმართველობითი აპარატის ფორმირებაა.²⁶

ვებერი თვითონვე აღნიშნავდა, რომ რეალობა ხშირად ძალიან შორს იდგა ამ იდეალური ტიპისაგან და ხასიათდებოდა იმ უარყოფითი ნიშნებით რაც კარგად არის ცნობილი ბევრი სახელმწიფოსათვის²⁷: ბიუროკრატია პრივილეგირებული სოციალური ჯგუფია, განსაკუთრებული სტატუსით; სტრუქტურა დახურულია, ახასიათებს საკუთარ რიგებში „უცხო“ ელემენტის მიუღებლობა, კონსერვატიულობა, საკუთარი ძალაუფლების გაზრდისაკენ მიდრეკილება, არალოიალური დამოკიდებულება გარეშე სტრუქტურებისადმი.²⁸

ამიტომ, ვებერი აღიარებდა ბიუროკრატიის შეზღუდვის აუცილებლობას და ამას ძირითადად პოლიტიკური ძალაუფლების მხრიდან მკაცრი საკანონმდებლო

²⁵ იქვე. 34.

²⁶ იქვე.34. იხ. ასევე: Weber, Max. Bureaucracy. in: Shafritz, J.M., Hyde, A.C. Classics of Public Administration, sixth edition, Thomson 2007.

²⁷ ინგლისური ენაში არსებობს ტერმინი Red tape, რომელიც ხსსირად ბიუროკრატიულობის, გადამეტებული და გაწელილი პროცედურების აღსანიშნავად გამოიყენება. ოფიციალური დოკუმენტები აშშ-ში 19-საუკუნიდან და მანამდე, ჯერ კიდევ 16 საუკუნეში ევროპულ ქვეყნებში იკვრებოდა წითელი ლენტით, საიდანაც წამოვიდა ეს ტერმინი. მეტი იხ. Verwaltungslexikon, Eichhorn, Peter, u.a. (Hrsg.), Nomos Verlag, 2002, გვ. 888.

²⁸ იქვე. გვ. 23.

რეგლამენტირების, პოლიტიკოსებზე დაქვემდებარების და საზოგადოებრივი კონტროლის მექანიზმების გზით ხედავდა.²⁹

მაგრამ, ასეთ პირობებშიც კი რთულია პოლიტიკის და ადმინისტრირების ერთმანეთისგან გამიჯვნა. პრინციპი რომლის მიხედვითაც, პოლიტიკა პასუხისმგებელია იმაზე თუ რა უნდა გაკეთდეს და ადმინისტრირება კი იმაზე როგორ უნდა გაკეთდეს, ხშირად ირღვევა.³⁰ ლიტერატურაში პოლიტიკის და ადმინისტრირების ურთიერთობის თვალსაზრისით, საჯარო სამსახურის სისტემებს 5 ჯგუფად ყოფენ:

პირველ მოდელში, არსებობს ზუსტი დაყოფა პოლიტიკოსებსა და ადმინისტრატორებს შორის; მოდელი გულისხმობს, რომ საჯარო მოხელეები მზად არიან კითხვების გარეშე ადასრულონ პოლიტიკური თანამდებობის პირების მითითებები.

მეორე მოდელში, (მოიხსენიებენ village life ტერმინით) პოლიტიკოსებიც და საჯარო მოხელეებიც არიან ერთიანი სახელმწიფო ელიტის ნაწილი და ძალაუფლების განაწილების გამო ერთმანეთთან კონფლიქტში არ უნდა მოვიდნენ.

მესამე მოდელში, ე.წ. functional village life, არსებობს საჯარო მოხელეების და პოლიტიკოსების ინტეგრაცია/ერთიანობა რაღაც დონეზე. პოლიტიკოსს და საჯარო მოხელეს ერთი და იმავე დეპარტამენტიდან/სამინისტროდან მეტი აქვთ საერთო, ვიდრე მინისტრებს.

²⁹ იქვე.

³⁰ Wilson Woodrow. The Study of Administration, Political Science Quarterly 2, June 1887, in: Shafritz, J.M., Hyde, A.C. Classics of Public Administration, sixth edition, Thomson 2007. საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერებაში დიდი ყურადღება ეთმობა დიქტომიას "პოლიტიკა vs ადმინისტრირება"; იხ. ასევე: Snellen, Ignace. Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, VS Verlag, Wiesbaden 2006. გვ. 40-41.

მეოთხე მოდელში, ე.წ. adverse model, პოლიტიკოსები და ბიუროკრატები შორის მნიშვნელოვანი გამიჯვნაა, მაგრამ ბოლომდე არაა ცხადად გადაჭრილი ძალაუფლებისათვის ბრძოლის საკითხი.

მეხუთე მოდელში არის აშკარა გამიჯვნა პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიმღებთა და ბიუროკრატთა შორის, და დომინანტური ძალა ამ შემთხვევაში საჯარო მოხელეები არიან.

ეს ხუთი მოდელიც უფრო თეორიული ხასიათისაა და პრაქტიკაში პოლიტიკოსების და საჯარო მოხელეების ურთიერთობის სხვადასხვა ტიპის ნაზავს ვხვდებით.³¹

“Functional village life” და “village life” კონტინენტურ ევროპაში, ას ევთქვათ რაციონალური ბიუროკრატის სამშობლოში ყველაზე გავრცელებული მოდელებია, თუმცა, რა თქმა უნდა, ყველა ქვეყანა საკუთარ მოთხოვნებს ითვალისწინებს სისტემის დარეგულირებისას. ქვეყნებში, სადაც არსებობს საჯარო სამსახურის ხანგრძლივი ტრადიცია, დაწერილი კანონების გარდა არსებობს ასევე პოლიტიკოსების და საჯარო მოხელეების არაფორმალური ურთიერთობის და შეთანხმების ტრადიციაც. ასეთ ქვეყნებში საზოგადოებასაც არ უჭირს პოლიტიკასა და საჯარო სამსახურს შორის გამყოფი ზღვარის დანახვა. საჯარო მოსამსახურეები, გარდა იმისა რომ ჩართული არიან კანონპროექტების მომზადებაში, ხშირად პოლიტიკოსების მიერ გადამცდომის შემთხვევაში, საზოგადოებას საქმის კურსში აყებენ და ერთგვარად პოლიტიკოსების მაკონტროლებლის ფუნქციასაც ასრულებენ (აქ შეგვიძლია გავიხსენოთ „მამხილებლის“ ინსტიტუტი).³²

2. New Public Management-ს მოძრაობა მეოცე საუკუნის 80-იანი წლებიდან

³¹ Sevic, Zeljko: Politico-Administrative Relationships in Small States, Bank of Valletta Review, N 23, Spring 2001. გვ. 66.

³² იქვე. გვ. 67.

მიუხედავად იმისა, რომ NPM მოძრაობა ყველა ქვეყანაში განსხვავებულ მიდგომებს გულისხმობდა, შესაძლებელია საერთო ნიშნების და მახასიათებლების გამოვლენაც.³³ დიდ ბრიტანეთში 1970-იანი წლების ბოლოს და 1980-იანი წლების დასაწყისში დაწყებული ეს მოძრაობა, მალე აიტაცეს ახალმა ზელანდიამ და ავსტრალიამ. ამ ქვეყნების წარმატებამ კი აიძულა მსოფლიოს სხვა ქვეყნები (ძირითადად, OECD წევრები), სადაც მომწიფებული იყო მსგავსი რეფორმის აუცილებლობის შეგნება, ყურადღება მიექციათ რეფორმისათვის და მიებაძათ. აკადემიურ წრეებში მოგვიანებით მოახდინეს ამ რეფორმის ტალღის პროცესში განხორციელებული ნაბიჯების აღწერა და „აუცილებელი მახასიათებლების“ გამოვლენა (იხ. დანართი 4). ასევე, აღრიცხეს ის ნიშნებიც, რომელიც ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში თვალში საცემია, სხვა შემთხვევებში კი ნაკლებად.

დიდი და მოუქნელი ბიუროკრატის დაშლა პატარა, მოქნილ ინსტიტუციურ ერთეულებად; უწყებებს შორის შეჯიბრებითობის ელემენტის დამკვიდრება; კერძო სექტორის ჩართვა სერვისების მიწოდებაში პრივატიზაციის და „აუთოსორსინგის გზით“ -ეს ის ძირითადი მიმართულებები იყო, რომელიც მმართველობის ახალ მოდელზე გადართვას უზრუნველყოფდა.³⁴ მოქალაქეზე, ანუ *მომხმარებელზე* (სახელმწიფოს, როგორც სუპერმარკეტის, სავაჭრო ცენტრის, ე.წ. „მოლის“ და მოქალაქის, როგორც მყიდველის შედარებამ ბევრი კრიტიკოსი გაუჩინა ამ ახალ მსოფლმხედველობას), ეფექტიანობის და ეფექტურობის გაუმჯობესებასა და ბიუჯეტის უფრო ყაირათიანად ხარჯვაზე ორიენტირებული ეს მიდგომა, ბევრ სახელმწიფოს დაეხმარა ხისტი ბიუროკრატიული აპარატების რეფორმირებაში, მთავრობის ზრდის შეჩერებაში და სახელმწიფო ხარჯების შეკვეცაში.

³³ Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management, International Public Management Journal 4 (2001), გვ. 2.

³⁴ A 2003 Organisation for Economic Co-operation and Development paper described the characteristics of the new public management as decentralization, management by objectives, contracting out, competition within government and consumer orientation: Managing Decentralisation: A new role of of labour market policy, Organisation for Economic Co-operation and Development, Local Economic and Employment DEvelopment (Progrma), OECD Publishing, 2003. გვ. 135.

NPM-ის კლასიკური ვერსია ანგლო-საქსურ სამყაროში განხორციელდა- დიდი ბრიტანეთი, აშშ, კანადა, ავსტრალია, ახალი ზელანდია. კონტინენტური ევროპის ქვეყნებმა, პირველ რიგში ჰოლანდიამ და სკანდინავიურმა ქვეყნებმა, საკუთარ ინსტიტუციურ გარემოს მოარგეს NPM და აქცენტი მოქალაქეების ჩართულობის ზრდაზე გააკეთეს, როგორც გადაწყვეტილების მიღების, ასევე იმპლემენტაციის პროცესებში.³⁵

საკუთარი მოდელები განავითარეს დასავლეთ ევროპის იმ სახელმწიფოებმა, რომლებსაც სახელმწიფოს მართვის საკუთარი გამოცდილება, ხედვა და სახელმწიფო მმართველობის სკოლა გააჩნდათ: საფრანგეთი, გერმანია, იტალია, ესპანეთი. ეს ქვეყნები, საკუთარი ტრადიციებიდან და გარკვეულწილად ამ ტრადიციების „შებლავის“ შიშიდან გამომდინარე, მეორე მხრივ კი ყოველგვარი მასშტაბური სიახლისადმი ჩვეული სიფრთხილიდან გამომდინარე, საკუთარი გზის შერჩევას შეუდგნენ იმ პოზიტიური გაკვეთილების გათვალისწინებით, რაც ანგლო-საქსურ ქვეყნებში უკვე მეტნაკლებად აშკარა იყო.

მიუხედავად NPM-ის დამსახურებით მიღწეული გარკვეული წარმატებებისა, ბევრ ქვეყანაში (ძირითადად კონტინენტურ ევროპაში) ის კრიტიკის ქარცეცხლში გაახვიეს. აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში NPM „ჩავარდნილ პროექტად“ გამოცხადდა, რომელიც საერთაშორისო ორგანიზაციების (OECD, World Bank, IMF) მიერ იყო თავსმოხვეული და ვერ გაიხარა აღმოსავლეთ ევროპის ნიადაგზე.³⁶ საუბრობენ ხარვეზებით განხორციელებულ პრივატიზების პროცესზე, გამოცდილების ნაკლებობაზე, პროცესზე სახელმწიფო კონტროლის სისუსტეზე, სახელმწიფოს როლის შესუსტებაზე გარკვეული ამოცანების „თავიდან მოშორების“

³⁵ Miklys Rosta, What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. გვ.6.

³⁶ Gajduszek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Teores of Public Administration as they Appear in Central and Easteern Europe, in: Kovac, P., Gjducsek, G., Contemporary Governance Models and Pracitces in Central and Eastern Europe, Brtislava 2015, გვ. 165.

გამო და შედეგად, „უპატრონოდ“ დარჩენილი პრობლემების შესახებ.³⁷ ამ გამოცდილებიდან გამომდინარე, მკვლევარები განსაკუთრებით ურჩევდნენ განვითარებად ქვეყნებს ფეხი არ შეედგათ ამ "დამღუპველ" გზაზე და არ მოხიბლულიყვნენ დაპირებებით. იმ მიზეზთა შორის, რომლებისაც ასახელებენ იმის დასამტკიცებლად, რომ NPM ვერ მოიტანს სასურველ შედეგებს განვითარებად ქვეყნებში, სახელდება ამ ქვეყნებში ამისათვის აუცილებელი წინაპირობების არარსებობა, გამჭვირვალობის ნაკლებობა და კორუფციის მაღალი ალბათობა მმართველობით პროცესებში (თუნდაც, პრივატიზაციის დროს).³⁸ მაგ. საქართველოზე და ყოფილ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებზე ამ კუთხით მსჯელობისას სახელდება სახელმწიფოს სისუსტე (რეჟიმის ავტორიტარული სახე), სახელმწიფო ბიუროკრატიის სისუსტე, ხელისუფლების ორიენტირება მოკლევადიან მიზნებზე, ინერტული საზოგადოება, რომელსაც არ გააჩნია პროცესებში აქტიურად ჩართვის რესურსი.³⁹ ყოველივე ეს, კრიტიკოსთა აზრით, განაპირობებს NPM-ის წარუმატებლობას და უფრო მეტიც, საფრთხეს უქმნის იმ ინსტიტუტების ფუნქციონირებას, რომლებიც ავად თუ კარგად ასრულებენ დაკისრებულ მოვალეობებს.⁴⁰

3. ნეო-ვებერიანული მოდელი (Neo-Weberian Model)

³⁷ იქვე.

³⁸ Drechsler, Wolfgang. The rise and demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe, Uprava, letnik VII, 3/2009.

³⁹ Shekiladze, Nikoloz. Georgia: Delegation of Power - Towards Public Engagement or Public Administration-A Reform Mistake?, in: Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012. pp. 65-78.

⁴⁰ 2006 წელს გამოქვეყნდა სტატია, რომელშიც საუბარია NPM-ის "გარდაცვალებაზე" და ახალი ხანის, digital-era governance (DEG) დადგომაზე, რომელიც ნაწილობრივ უარყოფს NPM-ის მიდწევებს და რომელშიც საინფორმაციო ტექნოლოგიები განსაზღვრავენ მმართველობითი პროცესის ხასიათს და შინაარსს. Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon and Tinkler, Jane. New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance, Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol. 16, No. 3 (Jul., 2006), pp. 467-494.

ამრიგად, NPM-ს სკეპტიკურად შეხვდნენ კონტინენტური ევროპის ბევრ სახელმწიფოში, სადაც სახელმწიფო მართვის ტრადიცია არსებობდა და სადაც ჩათვალეს, რომ NPM-სათვის საჭირო პირობები უფრო აშშ-ში საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებულ სისტემაში იყო. უკეთესი მოდელის ძიების შედეგად, ოცდამეერთე საუკუნის დასაწყისში გამოჩნდა და დამკვიდრდა ახალი მოდელი, ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო (ტერმინი პირველად გამოიყენეს 2004 წელს Pollit და Bouckaert-მა⁴¹), რომელიც გამოხატავს იმ ცვლილებებს არსს, რომელიც სახელმწიფოს მართვის ხედვაში NPM-ს შემდეგ იკიდებს ფეხს. ვებერის იდეების გახსენება და თანამედროვე სახელმწიფოს პირობებში თავიდან გააზრება აქტუალური გახდა NPM-ის კრიტიკის, ზოგან აშკარად ჩავარდნის და საჯარო პრობლემების გადაჭრის უკეთესი გზების ძიების კვალობაზე. როგორც აღვნიშნეთ, NPM-ს წარუმატებლობა, ან უფრო ზუსტად დაპირებების შეუსრულებლობის მიზეზად, ხშირად იმას ასახელებენ, რომ განვითარებადი ქვეყანა მოუმზადებელი, ჩამოუყალიბებელი შეხვდა და არ აღმოაჩნდათ ის სისტემა და ინსტიტუტები (ძლიერი კერძო სექტორი, ქმედითი სახელმწიფო ორგანოები, დამოუკიდებელი სასამართლო სისტემა, აქტიური მოქალაქე, რომელიც მზადაა დაიცვას საკუთარი უფლებები და ა.შ.) რაც საჭირო იყო NPM-ს მექანიზმების ასამუშავებლად.

ნეო-ვებერიანული სახელმწიფოს მოდელი გულისხმობს ძლიერი სახელმწიფოს დაბრუნებას, სახელმწიფოს მინიმალური ჩარევის ნაცვლად (რაც NPM-ს დროს დაკვიდრდა) სახელმწიფოს მიერ მარეგულირებელი ფუნქციების უფრო თამამად აღებას და შესრულებას, სახელმწიფოს სოციალური პასუხისმგებლობის მნიშვნელობის ზრდას. ამ მოდელზე ჯერჯერობით გაცილებით ნაკლები დაწერილა, ვიდრე NPM-ის შესახებ. თუმცა, პრაქტიკაში ამ მოდელმა ბევრ ევროპულ ქვეყანაში, მაგ. უნგრეთი, დიდი გავლენა მოიპოვა მთავრობების იდეოლოგიურ ხედვაზე და გამოიხატა უფრო ძლიერი, ცენტრალიზებული, ვრცელ

⁴¹ Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2nd edn). Oxford: Oxford University Press.

რეგულაციებზე დაფუძნებული მმართველობის დამკვიდრებაში. ნეო-ვებერიანული მოდელის არსი იმაში მდგომარეობს, რომ ჯერ უნდა შეიქმნას ქმედითი და ეფექტიანი სახელმწიფო ინსტიტუტები, ხელისუფლების შტოების ურთიერთშეკავების და გაწონასწორობის გამართული სისტემა და მხოლოდ ამის შემდეგ შეიძლება იმ პრინციპებზე ფიქრი, რაც NPM-მა მოიტანა.

უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო არ ამბობს უარს NPM-ის შედეგად განხორციელებულ ცვლილებებზე. საუბარი უფრო იმაზეა, რომ ნეო-ვებერიანული მოდელი გულისხმობს ანგარიშვალდებულების და კეთილსინდისიერების "ძველი სტანდარტის" აღდგენას, რომელიც გარკვეულწილად დაზარალდა საბაზრო ეკონომიკის და კონტრაქტების მენეჯმენტის პრაქტიკის დამკვიდრებს კვალობაზე. ეს განსაკუთრებით მწვავედ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ტრანზიციის პროცესში მყოფ ქვეყნებში გამოიკვეთა, სადაც საჯარო მოსამსახურეებმა დაკარგეს საკუთარ ქმედებებზე პასუხისმგებლობის შეგრძნება.⁴²

ნეო-ვებერიანიზმის პირობებში ძლიერდება ადმინისტრაციული სამართლის როლი სახელმწიფოს მოქალაქეების წინაშე ანგარიშვალდებულების უზრუნველსაყოფად, თანასწორობის და სახელმწიფოს ქმედებების გასაკონტროლებლად. ნეო-ვებერიანული მოდელის ერთ-ერთი ძირითად მახასიათებელი მოქალაქეზე ორიენტირებაა (მოქალაქეზე და არა მომხმრებელზე), მის ინტერესებზე, საჭიროებებზე და საჯარო მოხელეც ამ საჭიროებების შესრულებას ემსახურება. კონსულტაციების და მოქალაქეთა ძართულობის გზით, ნეო-ვებერიანიზმი ხედავს პირდაპირი დემოკრატიის იდეის განხორციელებას და ხაზს უსვამს პოლიტიკის და საჯარო სამსახურის გამიჯვნას, რაც აუცილებელია მოქალაქეთა ინტერესების დაკმაყოფილებისათვის. ამიტომ, ნეო-ვებერიანულ

⁴² Suwaj, P., Introduction To Civil Service Reform in Selecte CEE Countries, in: Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012, p. 203.

მოდელში საჯარო მოხელე არა მხოლოდ მაღალჩინოსანთა გადაწყვეტილებების აღმსრულებელია, არამედ ფასილიტატორის როლიც აკისრია.

ყოველივე ეს მოითხოვს შესაბამის ცვლილებებს კანონმდებლობაშიც, რათა ორიენტაცია იყოს შედეგებზე და არა ფორმალურ პროცედურებზე. ნეო-ვებერიანიზმი მოითხოვს თვითონ საჯარო მოხელეების მიერ ახალი უნარების და ღირებულებების ათვისებასაც: მოქალაქეზე უფრო აქტიური ორიენტირება გულისხმობს უფრო გახსნილ გარემოში მოქმედებას, რომელიც გათვლილი იქნება დახურული, ბიუროკრატიული წესებიდან ყურადღების გარე ფეკტორებზე გადატანას.⁴³

ნეო-ვებერიანული სახელმწიფოს შესახებ ლიტერატურის ნაკლებობა ასახავს პრობლემას, რომელზეც საუბრობენ სფეროს მკვლევარები: ძალიან რთულია სადმე მიაკვლიო იმის აღწერას, თუ რა მიზნების და რა მეთოდებით მიღწევას გვპირდება ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო (განსხვავებით NPM-ისგან, რომლის შემთხვევაშიც ყველასთვის გასაგები იყო ძირითადი სქემა - „ნაკლები სახელმწიფო“, მეტი კონკურენცია, „მენეჯერიალიზმი“, პრივატიზაცია, PPP და ა.შ.).⁴⁴

ნეო-ვებერიანიზმის NPM-ს მაგივრად შემოჭრას, ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნების შემთხვევაში კიდევ ერთ ფაქტორს უკავშირებენ: საბჭოთა კავშირის დანგრევის შემდეგ, გამომდინარე ნეგატიური გამოცდილებიდან, როდესაც სახელმწიფო ყველგან და ყველგან დიდი დოზით იყო წარმოდგენილი, არაპოპულარული გახდა „ძლიერი სახელმწიფოს“ იდეა. შესაბამისად, ამ საზოგადოებებში ადვილად მოიკიდა ფეხი “სუსტი, ნაკლები სახელმწიფოს“ იდეამ. მაგრამ იქ, სადაც ჯერ ვებერისეული რაციონალური ბიუროკრატია არ იყო

⁴³ იქვე. გვ. 204.

⁴⁴ Gajduszek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gajduszek, G., Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, Bratislava 2015, pp. 168-169.

ჩამოყალიბებული, ვერც NPM-ის შემოჭრამ გამოიღო სასურველი შედეგი⁴⁵ და საკითხავია შეძლებს თუ არა ნეო-ვებერიანული იდეები რაიმე სასიკეთო ცვლილებების მოხდენას.

4. კარგი მმართველობის მოდელი (Good Governance)

ასევე რთულია "კარგი მმართველობის" (Good Governance) საფუძვლების მიგნებაც. ლიტერატურის ერთ ნაწილში, სადაც აღწერილია „კარგი მმართველობის“ პრინციპები, ხაზი აქვს გასმული, რომ ხელისუფლება დამოუკიდებლად, მარტო ვერ მართავს საზოგადოებას და ნებისმიერი პოლიტიკური საკითხის გარშემო თავისთავად იქმნება ქსელები, რომელშიც შედიან დაინტერესებული მხარეები (სტეიქჰოლდერები). ზოგან, საუბარია „კარგ მმართველობაზე“, როგორც კონტირენტურ ევროპაში NPM-ის პრინციპების განხორციელების ინტერპრეტაციაზე. დაბოლოს, ლიტერატურის ნაწილი ახასიათებს "კარგ მმართველობას", როგორც საერთაშორისო ორგანოზაციების მიერ არადასავლური სამყაროსათვის მმართველობის სწორად ორგანიზების აღწერას.

პირველად ეს ტერმინი გაეროს და მსოფლიო ბანკის დოკუმენტებში გამოჩნდა 1992 წელს და შემდგომ IMF-ის საბუთებში 1996 წელს. "კარგი მმართველობის" ძირითად მახასიათებლად თვლიან მონაწილეობითობას, ტრანსაფარენტულობას, გულისხმიერებას, ანგარიშვალდებულებას, ეფექტიანობას.

"კარგი მმართველობის" აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე გავლენის შეფასება ჯერ ნაადრევია. მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმების აღწერის დოკუმენტაციაში

⁴⁵ Randma-Liiv, Tiina, New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe, Trans-European Dialogue 1, Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond, 31 Jan . 1 Feb 2008, Tallinn.

ხშირად შეხვდებით ამ ტერმინს, უშუალოდ ამ მოდელის პრინციპებზე ორიენტირებული რეფორმები პრაქტიკულად არც გატარებულა.⁴⁶

„კარგი მმართველობის“ მოკრძალებულ გავლენას პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში რამდენიმე ფაქტორით ხსნიან:

სამოქალაქო საზოგადოება ძალიან სუსტია, სოციალური ჯგუფები ცუდად არიან ორგანიზებული და საკუთარი ინტერესების დაცვას ვერ ახერხებენ. მაგ. უნგრეთში შედარებით გავლენიანი ჯგუფები საერთაშორისო ქსელის წევრები არიან (Greenpeace, Transparency International) ანდა დაკავშირებული არიან პოლიტიკურ პარტიებთან ან მსხვილ ეკონომიკურ ინტერესთა ჯგუფებთან.⁴⁷

მეორე მიზეზად საზოგადოების კონსესუსზე ორიენტირებული კულტურის არსებობას სახელდება. ასეთი კულტურა გვხვდება სკანდინავიურ ქვეყნებში, სადაც საზოგადოებას ყველა მხარის დამაკმაყოფილებელ გადაწყვეტილებაზე ორიენტირება ახასიათებს. ასეთი კულტურა არ შეიმჩნევა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის საზოგადოებებში.⁴⁸

ამ ორი ფაქტორის გათვალისწინებით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მსგავსი მდგომარეობაა. თანამშრომლობაზე, აქტიურ მოქალაქეზე, გამჭვირვალებაზე, მეტ დიალოგსა და მოლაპარაკებაზე, კომპრომისებზე ორიენტირებული "კარგი მმართველობა" კიდევ უფრო რთულად მოიკიდებს ფეხს საზოგადოებებში, სადაც სოლიდარობა და საერთო სიკეთეზე ზრუნვა არ წარმოადგენს უმრავლესობის პრიორიტეტს.⁴⁹ თუ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები არიან სკეპტიკურად განწყობილი საზოგადოების

⁴⁶ Gajduszek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gjduskek, G., Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, Bratislava 2015, გვ. 166.

⁴⁷ იქვე (Gajduszek). გვ. 168.

⁴⁸ იქვე.

⁴⁹ Kovac, Polonca. Developing New Governance Models and Administrative Practices in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gjduskek, G., Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, Bratislava 2015, გვ. 11-12.

მომწიფებლობის გამო, ალბათ, საუბარი არც ღირს სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებზე, სადაც ამას სახელმწიფო ინსტიტუტების სისუსტეც ერთვის თან.

რეფორმის აუცილებლობა

საჯარო სამსახურის სისტემის გადახედვა და რეფორმირება განვითარებულ ქვეყნებშიც აქტუალური თემაა და სხვადასხვა დროს მომწიფებული პრობლემების მოგვარებისკენაა მიმართული. რეფორმის მიზნებიც სხვადასხვა დროს განსხვავებული: როგორ უნდა მივიღოთ უკეთ ორგანიზებული და კომპეტენტური ხელისუფლება? როგორ უნდა დაუახლოვდეს ხელისუფლება ხალხს? როგორ უნდა გახდეს ხელისუფლება უფრო კეთილსინდისიერი და ნაკლებხარჯიანი? როგორ უნდა მიაღწიოს ხელისუფლებამ ძირითად მიზნებს და ამოცანებს? პრობლემის განსაზღვრის მიხედვით, განსხვავებულია რეფორმის მიდგომებიც (იხილე დანართი 2).⁵⁰

მაღალგანვითარებული დემოკრატიებიც კი, როგორც სკანდინავიური ქვეყნებია, სახელმწიფო მმართველობის სისტემის დახვეწის მიზნით რეფორმებს არ ერიდებიან. სამი ძირითადი მიზეზი სახელდება საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის მამოძრავებლად: მეტი თანასწორობის უზრუნველყოფა, დემოკრატიზაცია და უფლებების გაფართოება (მაგ. უმცირესობების ჩართვა), ანუ, საჯარო მომსახურებისათვის უფრო ადამიანური სახის მინიჭება (გაჰუმანურება).⁵¹ სწორედ ამ გამოწვევების საპასუხოდ გატარდა მეოცე საუკუნის განმავლობაში ის ცვლილებები, რომლების საფუძვლად უდევს საჯარო სამსახურის თანამედროვე, დასავლურ, მერიტოკრატიულ მოდელს.

⁵⁰ DFID, Civil Service Reform, topic guide, 2013, page 6.

⁵¹ Wise, Lois Recascino. Public Management Reform: Competing Drivers of Change. Public Administration Review, Vol. 62, No. 5 (Sep. - Oct., 2002), გვ. 557-558. ასევე. Derlien, Hans-Ulich/ Böhme, Doris/ Heindl, Markus: Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung, 2011. გვ. 228-240.

საჯარო სამსახურის სისტემების რეფორმირების აუცილებლობის წინაშე განსაკუთრებით მწვავედ განვითარებადი ქვეყნები დადგნენ, რომელთაც ესაჭიროებათ სწრაფი ეკონომიკური ზრდა, რასაც ხელს ზედმეტი ბიუროკრატია და მასთან დაკავშირებული კორუფცია უშლის. თუმცა, იგივე მიზეზებით, საჯარო სამსახურის რეფორმას არანაკლები მონდომებით დიდი ბრიტანეთიც ახორციელებს.⁵²

განსხვავებული პოლიტიკური სისტემის მქონე სახელმწიფოები, ცდილობენ მსოფლიოში დაგროვებული გამოცდილების გათვალისწინებით, საკუთარი მოდელის ჩამოყალიბებას. იმის განხილვისას, თუ რომელი მოდელი გაამართლებს მოცემულ სახელმწიფოში, პირველ რიგში ხელმძღვანელობენ სწორედ იმ ძირითადი მახასიათებლებით, რომელიც კარიერულ და პოზიციაზე დაფუძნებულ მოდელებს ახასიათებს. ესენია:⁵³

მახასიათებლები	კარიერაზე დაფუძნებული	პოზიციაზე დაფუძნებული
დასაქმების ტიპი	უვადო	კონტრაქტით
სტაბილურობა	მაღალი	დაბალი
მოქნილობა	ნაკლები	მაღალი
ფოკუსი	ყურადღება საერთო ფასეულობებს და შეთანხმებულობაზე	ყურადღება ინდივიდუალურ მოსწრებასა და შედეგებზე
სამსახურში აყვანა	ღია კონკურსი საწყის, დაბალ თანამდებობაზე	ღია კონკურსები ნებისმიერი დონის

⁵² იხ. <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-reform-plan-progress-report/civil-service-reform-progress-report>. ასევე, ბიუროკრატის მიერ პოლიტიკის გატარებაზე გავლენის მოხდენის თობაზე დევიდ კამერონის პოზიცია <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/apr/10/anger-david-cameron-civil-service>; ასევე, 2015 წლის მოხსენება საჯარო სექტორში საუკეთესო კადრების მოზიდვის და მათთვის განვითარების პირობების შექმნის თაობაზე: The Civil Service. Refreshed Talent Action Plan: Removing the Barriers to Success, London 2015.

⁵³ The Reform of the Civil Service System as VietNam moves into the Middle-Income Country Category, 2009. გვ. 12.

		თანამდებობაზე, თანამდებობის მოთხოვნების გათვალისწინებით
დაწინაურება	სამუშაო სტაჟი და ასაკი	კომპეტენცია
კავშირი კერძო სექტორი	დახურული, მცირე შეხება კერძო სექტორთან	ღია კავშირები კერძო სექტორთან და ადამიანური რესურსის მართვის კერძო სექტორის გამოცდილების გაზიარება

მხოლოდ ამ ნიშნების საფუძველზე შეუძლებელია გათვალისწინებული სისტემა უფრო გაამართლებს კონკრეტულ შემთხვევაში. არსებობს ორივე მოდელის, ასევე შერეული მოდელის წარმატებით ფუნქციონირების მაგალითები (იხ. ქვეყნების ცხრილი გვ. 42). კონტიტენტურ ევროპაში, მსგავსი გამოცდილების, წარსულის, მოსახლეობის რაოდენობის, მეზობელ ქვეყნებში მოქმედებს ან კარიერაზე დაფუძნებული ან პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები (მაგალითად, ჰოლანდია, გახსნილი, პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა და ბელგია, უფრო დახურული კარიერაზე ორიენტირებული სისტემა).

აქვე აღსანიშნავია, რომ თუკი აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების (ევროკავშირის ახალი წევრების) შემთხვევაში, ხშირად საჯარო სამსახურის სტრუქტურის მოდერნიზაციის საჭიროებაზე და პროცესზე საუბრობენ, ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების შემთხვევაში, შეიძლება ეს ტერმინი არც ასახავდეს რეალურ გამოწვევას და უფრო სწორი „საჯარო სამსახურის შექმნაზე“ იყოს საუბარი, რადგან ის ძირითადი მოთხოვნები, რომელსაც საჯარო სამსახური უნდა აკმაყოფილებდეს, საბჭოთა და მის მემკვიდრე მოდელში საერთოდ უგულებელყოფილია (გამონაკლისი

ბალტიისპირეთის სამი რესპუბლიკაა).⁵⁴ თანამედროვე საჯარო სამსახურის პრინციპები სამხრეთ კავკასიის რეგიონის ქვეყნებშიც სწორედ ახლა იკიდებს ფეხს და აქამდე არსებული პრაქტიკის შეცვლა, ხშირ შემთხვევაში სრულიად ახლიდან დაწყებას გულისხმობს.

ამრიგად, საჯარო სამსახურის მოდერნიზაციაზე შეიძლება ვისაუბროთ იმ ქვეყნების შემთხვევაში, რომლებსაც გააჩნიათ ჩამოყალიბებული სტრუქტურები, რომლებიც სხვადასხვა მიზეზების გამო (მაგ. სახელმწიფოს ამოცანების ცვლილება და კომპლექსურობის ზრდა, ახალი გამოწვევები, დემოგრაფიული სურათის ცვლილება და ა.შ.) ვეღარ ასრულებენ მოლოდინებს და საზოგადოების უკმაყოფილების ფონზე, ხელისუფლება შესაბამისი ცვლილებების გზით სისტემის დახვეწას, ახალ მოთხოვნებზე მორგებას ახდენს. ეს გზა ყველა განვითარებულმა ქვეყანამ გაიარა და რაც მთავარია, უნდა აღინიშნოს, რომ ეს პროცესი მუდმივია: თანამედროვე სამყაროს ცვლილებების ტემპი და ცვლილებების რადიკალური ხასიათი (ხელისუფლებაში მოსული პარტიის ხედვას რომ თავი დავანებოთ, რაც შემდგარ დემოკრატიებში რადიკალურ ცვლილებებს არ გულისხმობს ხოლმე, ტექნოლოგიური ცვლილებები სრულიად ცვლის XXI საუკუნის საჯარო სამსახურის ხასიათს), თავისთავად მოითხოვს პერმანენტულ განახლებას და მოდერნიზაციას. მეოცე საუკუნის ბოლოს აგორებული რეფორმების დიდი ტალღაც, რომელიც „დასავლური ცივილიზაციის“ ქვეყნების საჯარო სექტორს შეეხო და რომლის შედეგებზე, წარმატებასა და წარუმატებლობაზე დღემდე მსჯელობენ, ცნობილი „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ (New Public Management) სახელით, სწორედ ამ მიზეზებით წარმოიშვა.

⁵⁴ კანონის უზენაესობა, საჯაროობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალეულობა, ეფექტურობა და ეფექტიანობა. დამტებით იხ. ფრანცისკო კარდონა, საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია, SIGMA 2009, (ქართულ ენაზე)

რეფორმების კლასიფიკაციისას ხაზს უსვამენ, რომ ყველაზე აქტიური და შედეგიანი რეფორმები სწორედ NPM-ს "დამსახურებაა". რეფორმები სამ კატეგორიად დაიყო:

1. რადიკალური ცვლილებები;
2. შერეული ტიპის რეფორმა;
3. ინკრემენტული რეფორმა.⁵⁵

რადიკალური რეფორმები, NPM-ის ტალღაზე გაატარა ესტონეთმა, რომელიც ერთ-ერთი წარმატებული ქვეყანაა ევროკავშირის ახალ წევრებს შორის. შერეული ტიპის რეფორმები განხორციელდა ლატვიაში, ლიტვაში, სლოვაკეთმა. ინკრემენტული რეფორმები კი პოლონეთმა, ჩეხეთმა, რუმინეთმა გაატარეს. ეს კლასიფიკაცია 2008 წელს გამოქვეყნდა და არ ასახავს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის იმ ქვეყნებს, სადაც რეფორმები ჯერ კიდევ საწყის ეტაპზე იყო.

საჯარო სამსახურის მოდელები

თუ თვალს გადავავლებთ მსოფლიოში დღეს არსებულ მდგომარეობას გავრცელებული საჯარო სამსახურის მოდელების თვალსაზრისით, ვნახავთ რომ გვხვდება სამი მოდელი: კარიერული საჯარო სამსახური, კონტრაქტზე დაფუძნებული (პოზიციური) საჯარო სამსახური და შერეული, ე.წ. ჰიბრიდული მოდელი, რომელშიც გაერთიანებულია ორივე მოდელის ნიშნები. ჰიბრიდული მოდელი მოქნილობის მეტ საშუალებას იძლევა და ხელისუფლებას საშუალებას აძლევს უკეთ მოარგოს საჯარო სამსახური ადგილობრივ მოთხოვნებს, რესურებს და ტრადიციებს.

⁵⁵ Nemec, Juraj. Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, in: Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrosis, V., Hajnal. G., Tonnisson K., Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, NISPAcee 2008. გვ. 351-352.

აღნიშნულ ორ სისტემაში განსხვავებულია საჯარო მოხელეების რეკრუტირების, ანაზღაურების სისტემის, დაწინაურების და კარიერული ზრდის საკითხებისადმი მიდგომა.

	კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა	პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა
რეკრუტირების პროცედურა	კანონში გათვალისწინებულია მაქსიმალური ასაკი; საჯარო სამსახურს გარეთ დაგროვებული სამუშაო გამოცდილება გათვალისწინებული არ იქნება.	თითოეულ პოზიციაზე ცხადდება კონკურსი; ასაკი არაა განსაზღვრული; განსაკუთრებული მოთხოვნები არაა.
კვალიფიკაცია და უნარები	თითოეული პოზიციისათვის საჭიროა სპეციფიური ცოდნა და კვალიფიკაცია	სამუშაო გამოცდილება ერთადერთი კრიტერიუმია დაწინაურებისას და თანამდებობის დასაკავებლად
ანაზღაურების და დანამატების სისტემა	ანაზღაურების და დანამატების/პრემიების მკაცრად განსაზღვრული სისტემა	წახალისება არ ხდება უბრალოდ შესრულებული სამუშაოს ან უნარების მიხედვით; გათვალისწინებულია პოზიციაც და დაგროვებული სამუშაო გამოცდილებაც.
დაწინაურების და კარიერული განვითარების სისტემა	ამოსავალია ვარაუდი, რომ თითოეული საჯარო მოსამსახურე კარიერის მანძილზე ერთზე მეტ თანამდებობას გამოიცვლის; კარიერული ზრდა დამსახურებაზეა დაფუძნებული (merit-based).	დაწინაურებისათვის საჭირო წინაპირობები აწერილია კანონში
სისტემის შემოღების და დანერგვისათვის საჭირო საკანონმდებლო, სოციალური და პოლიტიკური	სტაბილურ დემოკრატიები, სადაც მკაცრად განსაზღვრული კანონმდებლობა უზუნველყოფს ინსტიტუტების ფუნქციონირებას	ტრანზიციის პროცესში მყოფ ქვეყნებს როგორც წესი მოქნილი სისტემა ესაჭიროებათ

პირობები		
წყარო: "Analytica" (Macedonian non-profit organization) Policy Report, INTRODUCING CAREER-BASED SYSTEM IN CIVIL SERVICE, April 2008.		

ა) კარიერული სისტემა

რეკრუტირების პროცედურების ხასიათი დამოკიდებულია იმაზე თუ საჯარო სამსახურის რომელი სისტემაა დამკვიდრებული ქვეყანაში. კარიერულ სისტემაში ეს პროცედურაა გამოცდა, რომლის დროსაც მოწმდება კანდიდატის ცოდნა. აუცილებელი პირობაა უმაღლესი განათლების დიპლომი. ცოდნაში, როგორც წესი, იგულისხმება საჯარო სამართლის (კონსტიტუციური, ადმინისტრაციული, საგადასახადო და საბიუჯეტო სამართლის სფეროების) ცოდნა. ამას ემატება იმ დარგის ცოდნა, რომელშიც კონკრეტული ვაკანსიაა გამოცხადებული (მაგ. საბაჟოს ინსპექტორს საერთაშორისო და ადგილობრივი საბაჟო რეგულაციების ცოდნაც მოეთხოვება). სწორედ ამ ვიწრო სპეციალიზაციაზე საუბრობდა მაქს ვებერი, როგორც რაციონალური ბიუროკრატის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპზე.

გამოცდა მოქალაქემ კარიერის დაწყებისას უნდა გაიროს. შემდგომ მუშაობს დაწინაურების და მობილობის მექანიზმები, რომლითაც განსაზღვრულია მოხელის პოსტიდან პოსტზე გადაყვანის შესაძლებლობები. გამოცდაზე მიღებული ქულების მიხედვით ხდება კანდიდატების რანჟირება და ვაკანტური თანამდებობა ერგება საუკეთესო ქულების მქონე კანდიდატს. გამოცდის ვერ ჩაბარება, ხშირად გულისხმობს, რომ კანდიდატი ემშვიდობება საჯარო სფეროში მოხელედ დასაქმების პერსპექტივას.

კარიერული სისტემა რეკრუტირების შემდეგ გამოსაცდელ პერიოდს ითვალისწინებს. ამ დროის განმავლობაში, რაც სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებულია და რამდენიმე თვიდან რამდენიმე წლამდე შეიძლება

გრძელდებოდა, გააჩნია პოზიციას, საჯარო მოხელე მონაწილეობს ზოგად და სპეციფიკურ ტრენინგებში და ამავე დროს, შესაძლებელია იყოს უფროსი კოლეგის მეთვალყურეობის ქვეშ. გამოსაცდელი პერიოდის ბოლოს, საჯარო მოხელე შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან, თუ მისი საქმიანობა არადამაკმაყოფილებლად შეფასდა, ან გადაყვანილი იქნება მუდმივ სამსახურში უვადოდ.⁵⁶

ბ) პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა⁵⁷

პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა ემყარება კონკრეტული ვაკანტური თანამდებობისათვის საუკეთესო კანდიდატის შერჩევის პრინციპს. ეს ნიშნავს, რომ აკადემიური ბექგრაუნდის და ტრენინგებში მონაწილეობის გარდა, რეკრუტირებისას ყურადღება ექცევა კანდიდატის გამოცდილებას, პროფესიულ მიღწევებს და ფსიქოლოგიურ მახასიათებლებსაც კი. ამით, უზრუნველყოფილი უნდა იყოს სამუშაოს მაღალ დონეზე შესრულება კანდიდატის დაქირავებისთანავე. რეკრუტირების პროცედურა მოიცავს ე.წ. CV-ის შესწავლას, გამოცდას და ინტერვიუს. საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს კომისია, ან შესაბამისი უწყების, დეპარტამენტის ხელმძღვანელი. გათვალისწინებულია ასევე გადაწყვეტილების სასამართლოს მიერ გადასინჯვის უფლება, რასაც როგორც წესი სპეციალური ადმინისტრაციული ან ზოგადი შრომის საკითხების (common labour court) სასამართლო ასრულებს. პოზიციაზე დაფუძნებულ სისტემაშიც არსებობს გამოსაცდელი პერიოდი, რომლის მიზანი ახლად დაქირავებული პირის ახალ თანამდებობაზე ადაპტაციის შესაფასებლად გამოიყენება.

გ) ჰიბრიდული მოდელები

ამ ორი სისტემის ელემენტების შერწყმის და ელემენტების სესხების შედეგად, შეიქმნა სხვადასხვა კომბინაციები. მაგალითად, ესპანეთში, რომელიც შედარებით

⁵⁶ Cardona, Francisco: Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate States, SIGMA 2006, გვ. 4.

⁵⁷ იქვე, გვ. 5.

ახალგაზრდა დემოკრატიაა, მოქალაქე შეიძლება გახდეს საჯარო მოხელე კარიერული სისტემისათვის დამახასიათებელი კლასიკური გამოცდის (*oposición*) შედეგად, ან CV-ს შესწავლის და *ad hoc* შექმნილ კომისიასთან (*concurso*) გასაუბრების შემდეგ. თუმცა, ეს მეორე მხოლოდ განსაკუთრებული შემთხვევებისთვის არის გათვალისწინებული.

არსებობს ამ ორის კომბინაციაც (*concurso-oposición*): ამ შერეულ სისტემაში პირველ რიგში საჭიროა კლასიკური გამოცდის ჩაბარება და შეფასების მიღება. ის, ვინც წარმატებით გადალახავს პირველ საფეხურს (*oposición*), დაიშვება მეორე საფეხურზე (*concurso*), სადაც ხდება CV-ს დეტალური შესწავლა იმ წინასწარ განსაზღვრული მოთხოვნების, კრიტერიუმების საფუძველზე, რომელიც კონკრეტული ვაკანსიისთვის არის იდენტიფიცირებული. ეს მოთხოვნები, როგორც წესი, ითვალისწინებს კანდიდატის პროფესიულ გამოცდილებას. დამატებით დამსახურებებს, ტრენინგებს, დიპლომებს გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ ენიჭება.

საბოლოო გადაწყვეტილების მიღება ხდება ორივე საფეხურის შედეგების გათვალისწინებით. თუმცა, პირველ საფეხურზე (გამოცდაზე) მიღებულ შედეგებზე მეტი წონა (ხვედრითი წილი) მოდის. მეორე საფეხურზე მიღებულ შედეგებს ხანდახან იმისათვის იყენებენ, რომ თანაბარი შედეგების მქონე კანდიდატებს შორის არჩევანის გაკეთების პრობლემა გადალახონ.

კანდიდატების შეფასება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ხდება დამოუკიდებელი კომისიის მიერ, რომელშიც შედიან დამქირავებელი უწყების, უნივერსიტეტების, საჯარო სამსახურის პროფკავშირების და საჯარო ადმინისტრირების სამინისტროს (თუკი მსგავსი არსებობს) წარმომადგენლები. კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში, რასაც ხშირად ძალიან ხანგრძლივი და დამძლეული პროცესი მოსდევს ხოლმე.

ქვემოთ მოყვანილ ცხრილში მოცემულია სამხრეთ კავკასიის, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების და იმ სახელმწიფოების მონაცემები (საჯარო სამსახურის მოდელი, მოსახლეობის რაოდენობა), რომლებსაც ხშირად წარმატებული, ანგარიშვალდებული და ეფექტიანი სახელმწიფო ადმინისტრირების ეტალონად განიხილავენ ან რეფორმების გზაზე არიან შემდგარი (იხ. ასევე დანართი 1).⁵⁸

ქვეყანა	საჯარო სამსახურის ფორმა	მოსახლეობა (მონაცემები: Wikipedia)
ლატვია	შერეული, უფრო პოზიციაზე დაფუძნებული	1,997,500
ლიტვა	ჰიბრიდული	2,904,391
ესტონეთი ⁵⁹	პოზიციაზე დაფუძნებული	1,313,271
რუმინეთი	კარიერული	19,942,642
ბულგარეთი	ჰიბრიდული	7,364,570
ჩეხეთი ⁶⁰	შერეული, უფრო პოზიციაზე დაფუძნებული	10,538,275
უნგრეთი ⁶¹	კარიერული	9,877,365
პოლონეთი ⁶²	ჰიბრიდული, უფრო პოზიციაზე დაფუძნებული	38,483,957
საფრანგეთი ⁶³	(მკაცრად) კარიერული	66,660,000
გერმანია ⁶⁴	კარიერული	80,716,000

⁵⁸ საინტერესოა, რომ სირთულეს წარმოადგენს ზოგიერთ სახელმწიფოში არსებული სისტემის ცალსახად კარიერულ ან პოზიციურ მოდელად მიჩნევა. დანართში მოყვანილი მონაცემების ავტორებიც ხაზს უსვამენ, რომ ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში რთული იყო საჯარო სამსახურის კომპლექსური და მუდმივად ცვალებადი სისტემის დახასიათება. სულ უფრო ხშირად ე.წ. ჰიბრიდული მოდელები გვხვდება.

⁵⁹ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Estonia.pdf>

⁶⁰ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Czech%20Republic.pdf>

⁶¹ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf>

⁶² <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Poland.pdf>

⁶³ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>

აზერბაიჯანი	კარიერული	9,624,900
სომხეთი	ჰიბრიდული	2,974,693
ახალი ზელანდია ⁶⁵	პოზიციაზე დაფუძნებული	4,578,900
აშშ	ჰიბრიდული	321,389,957
დიდი ბრიტანეთი ⁶⁶	პოზიციაზე დაფუძნებული	60,800,000
შვეცია	პოზიციაზე დაფუძნებული	9,775,57
ნორვეგია	პოზიციაზე დაფუძნებული	5,136,700
ფინეთი	პოზიციაზე დაფუძნებული	5,483,533
სამხრ. კორეა ⁶⁷	შერეული, უფრო კარიერულსკენ გადახრილი	51,302,044
სინგაპური	პოზიციაზე დაფუძნებული	5,469,700
ჰონგ-კონგი	პოზიციაზე დაფუძნებული	7,234,800
იტალია	ჰიბრიდული	60,795,612

საჯარო სამსახურის რეფორმები მეოცე საუკუნის ბოლოს და რეფორმის წარმატებული მოდელები

სოციალისტური მმართველობიდან თანამედროვე დემოკრატიულ პრინციპებზე გადასვლისას რომ საჯარო სამსახურის რეფორმა სასიცოცხლო მნიშვნელობის ამოცანაა, დავის საგანი პრაქტიკულად არასოდეს გამხდარა. საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმირების აუცილებლობის შესახებ მსჯელობისას, პირველ რიგში აუცილებელია განვსაზღვროთ თუ რომელი

⁶⁴ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf>

⁶⁵ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20New%20Zealand.pdf>

⁶⁶ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>

⁶⁷ <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Korea.pdf>

პრობლემები გვინდა აღმოიფხვრას რეფორმის შედეგად. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მივიღებთ რეფორმას რეფორმისათვის, როგორც ეს ხშირად მომხდარა; რეფორმას, რომლის შესახებ ისაუბრებენ პოლიტიკური ისტებლიშმენტი, არასამთავრობო ორგანიზაციები, მაგრამ რეალურად არაფერი შეიცვლება, ან უარესი, შეიცვლება მხოლოდ რომელიმე პოლიტიკური ჯგუფის სასარგებლოდ. ან, როგორც ასევე რეფორმების შემთხვევაში ხშირად მომხდარა, დისკუსია გადაიზრდება დაუსრულებელ კინკლაობაში იურიდიული განმარტებების და სამართლის ნორმების საკითხებზე, რისი შედეგიც ცვლილებისათვის ხელსაყრელი პოლიტიკური ნიადაგის ხელიდან გაშვება არის ხოლმე.

საჯარო სამსახურის არსებული პრაქტიკის კრიტიკის ცენტრში როგორც წესი საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა არადამაკმაყოფილებელი კვალიფიკაცია, მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკითხები და არაეფექტიანობა სახელდება. ასევე, სერიოზული გამოწვევაა ნეპოტიზმი (კახა ბენდუქიძის შეფასებით, „ნაციონალური მოძრაობის“ მიერ გატარებული აგრესიული რეფორმის ფონზეც კი, ნეპოტიზმი ქართული საჯარო სამსახურის მნიშვნელოვან პრობლემად რჩებოდა⁶⁸). თუმცა, ჩვენი აზრით, მთავარი პრობლემა საჯარო სამსახურის პოლიტიზებაა,⁶⁹ რაც ერთი მხრივ, გარკვეულწილად ბუნებრივია განვითარებადი, პოსტ-საბჭოთა ქვეყნისათვის (და რისი შედეგიცაა დაბალი კვალიფიკაციის, ნათესაობის პრინციპით დაკომპლექტებულ სამსახური), მაგრამ მეორე მხრივ, ჩანასახშივე საეჭვოს ხდის ნებისმიერ რეფორმას (ვინ აუნთებს მწვანე შუქს და გაატარებს რეფორმას, რომლის შედეგად მიუკერძოებელი საჯარო სამსახური უნდა მივიღოთ?).

ის, რომ არცერთი პარტია მზად არ იქნება დათმოს საჯარო მოსამსახურეებზე გავლენის ბერკეტები, გასაკვირი არ არის. საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზება

⁶⁸ საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში 2011/12. გვ. 31-32.

⁶⁹ იგივე მოსაზრება იყო გამოთქმული რეფორმის კონცეფციაშიც, რომელიც საფუძვლად დაედო ახალ კანონს.

დაკავშირებულია მაგ. არჩევნების საკითხთანაც, რაც ტრადიციულად შემაფერხებელ ფაქტორად გვევლინება პოლიტიკური ნების თვალსაზრისით. ასეთ რეფორმას სხვა, უფრო დემოკრატიული პოლიტიკური ფონი ესაჭიროება, რომელიც მხოლოდ დროთა განმავლობაში შეიძლება ჩამოყალიბდეს და პროცესის ფორსირებას აზრი არ აქვს. ის რაც სხვაგან საუკუნეების განმავლობაში ყალიბდებოდა, ვერ შეიქმნება ათწლეულში, თუნდაც, სხვების გამოცდილების გათვალისწინებითა და საექსპერტო დახმარებით.

მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს ძირითადი მოთხოვნები საჯარო სამსახურისადმი, რომელიც გაერომ და სხვა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, მაგ. OECD-მ ჩამოყალიბეს, რეფორმის მოქმედების არეალი ძალზე ფართოა და სახელმწიფოები საჯარო სამსახურის მოწყობის სხვადასხვა მოდელებზე, სისტემებზე აკეთებენ არჩევანს.

a) ანგლო-საქსური (minimal state) დაფუძნებული სოციალურ კონტრაქტს სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის, პოლიტიკა და ადმინისტრირება ერთანეთისაგანაა გამიჯნული და მაღალი ხარისხის დეცენტრალიზაცია.

ბ) კონტინენტური ევროპის: გერმანული (organicist) ეფუძნება კოოპერატიული ფედერალიზმის მოდელს, რომელშიც სახელმწიფო და მოქალაქე განიხილება ორგანულ ერთობად, ხოლო საჯარო მოხელე სახელმწიფოს განხსხეულებას წარმოადგენენ.

ც) კონტინენტური ევროპის: ფრანგული (Napoleonic) სადაც სახელმწიფო უნიტარულია, განუყოფელია და მკაცრად ცენტრალიზებული ძალაუფლება უპყრია.

d) სკანდინავიური (ანგლო-საქსურის და გერმანულის ნაზავი), რომელშიც გაერთიანებულია სახელმწიფოს და მოქალაქის ერთობის იდეა და მონაწილეობითი და ადგილობრივი ავტონომიის ეთოსი..

e) საკადრო/საჯარო სამსახურის სისტემა (Cadre/Civil Servant system), დაფუძნებული „დემოკრატიული ცენტრალიზმის“ იდეას, რომელიც ჩამოყალიბდა და განაგრძობს განვითარებას ზოგიერთ ყოფილ სოციალისტურ ქვეყნებში, როგორიცაა ჩინეთი და ვიეტნამი.⁷⁰

ეს უკანასკნელი მოდელი, რომელიც მაგ. ვიეტნამსა და ჩინეთში გვხვდება, ერთპარტიული პოლიტიკური სისტემისათვის არის დამახასიათებელი და ბუნებრივია, არასახარბიელოა. ის თუ საჯარო სამსახურის მოწყობის რომელ სისტემას მიანიჭებს სახელმწიფო უპირატესობას, სხვა ფაქტორებთან ერთად, მის ისტორიაზე, სოციალურ და პოლიტიკურ გარემოებებზე არის დამოკიდებული. მაგ. მონარქიული ტრადიციების ქვეყნებში, როგორიცაა დიდი ბრიტანეთი ან დანია, საჯარო მოსამსახურე მონარქის მსახურად ითვლებოდა. დროთა განმავლობაში ჩამოყალიბდა მოლაპარაკებაზე და კონტრაქტზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის ფორმა, რომელიც პოზიციაზეა დაფუძნებული. ქვეყნებში კი რომლებმაც რევოლუციები გადაიტანეს (საფრანგეთი, ესპანეთი, საბერძნეთი) საჭირო გახდა ავტორიტარული სისტემის შემკავებელი მიუკერძოებელი და ეგალიტარული საჯარო სამსახურის შექმნა, რომელიც კარიერულ სისტემას დაეფუძნებოდა.⁷¹

მაგრამ, მიუხედავად ისტორიული გამოცდილების მნიშვნელობისა (მაგ. ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკების დიდ ნაწილს საერთოდ არ აქვს თანამედროვე სახელმწიფოს მართვის ფასეული გამოცდილება), გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა

⁷⁰ Yeow Poon (Team Leader), Nguyễn Khắc Hùng (Senior National Consultant), Dr. Đỗ Xuân Trường (National Researcher): The Reform of the Civil Service System as Viet Nam moves into the Middle -Income Country Category, The United Nations Development Programme Viet Nam, April 2009. გვ. 11.

⁷¹ Yeow Poon (Team Leader) Nguyễn Khắc Hùng (Senior National Consultant) Dr. Đỗ Xuân Trường (National Researcher), The Reform of the Civil Service System as Viet Nam moves into the Middle - Income Country Category, The United Nations Development Programme Viet Nam April 2009. გვ. 12.

ალბათ ის რესურსი, რომელიც მოცემულ მომენტში სახელმწიფოს გააჩნია საჯარო სამსახურის რეფორმირებისათვის. რესურსში შეიძლება მოვიაზროთ პოლიტიკური ნება, საჯარო მოხელეების გადამზადებისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურა და ცოდნა, მოსახლეობის მხარდაჭერა და მოლოდინები, ქვეყანაში არსებული უმაღლესი დაწესებულებების მზადყოფნის დონე და ა.შ.

საჯარო სამსახური აზიურ ქვეყნებში: საუკეთესოები და ყველაზე ჩამორჩენილები

აზიის კონტინენტი გამოირჩევა პირველ რიგში იმით, რომ აქ გვხვდება სახელმწიფო მმართველობის თვალსაზრისით როგორც მსოფლიოში ყველაზე ცუდი მაჩვენებლების მქონე ქვეყნები (ავღანეთი, ჩრდილოეთ კორეა), ასევე მსოფლიოს საუკეთესოთა ვიწრო წრეში შემავალი ქვეყნები (იაპონია, სამხრეთ კორეა). განსაკუთრებით, თუ აზიას და წყნარი ოკეანის ქვეყნებს ერთ მთლიანობად განვიხილავთ, ვნახავთ, რომ კორუფციის თვალსაზრისით, რეგიონის რამდენიმე ქვეყანა მსოფლიოს მასშტაბით ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებულ ქვეყანათა შორისაა (ისევ და ისევ მსოფლიოში ყველაზე კორუმპირებული ქვეყნების ნაწილიც ამ რეგიონშია). სინგაპური, ჰონგ-კონგი, სამხრეთ კორეა, იაპონია, პირველ რიგში კი ახალი ზელანდია და ავსტრალია, სამაგალითო ქვეყნებია სახელმწიფო სტრუქტურების გამართული, ეფექტური და ანგარიშვალდებული საქმიანობის და წარმატებული რეფორმების თვალსაზრისით.

რეფორმების გატარების დისკურსში აზიის რეგიონში გამოყოფენ სამი ჯგუფის ქვეყნებს: 1. ინდუსტრიული ქვეყნები (იაპონია, სამხრეთ კორეა, სინგაპური, ტაივანი). 2. სამხრეთ-აღმოსავლეთის განვითარებადი ქვეყნები (ინდონეზია, მალაიზია, ფილიპინები, ტაილანდი). 3. სოციალისტური ტრანზიციული ქვეყნები

(ჩინეთი, კამბოჯა, ვიეტნამი).⁷² გამოწვევები და რეფორმის მიმართულებები ამ ქვეყნებში განსხვავებულია.

აზიური ქვეყნების დიდი ნაწილი უკანასკნელ ათწლეულებში მნიშვნელოვან ეკონომიკურ ზრდას განიცდიდნენ; ეკონომიკური ზრდის კვალდავალ არ გაზრდილა დემოკრატიულობის ხარისხი; აზიის ავტორიტარულ და ნახევრადავტორიტარულ რეჟიმების პირობებში ძალიან განსხვავებული სურათია სახელმწიფო მმართველობის ფუნქციონირების ხარისხისა და ქმედუნარიანობის თვალსაზრისით. არის გამორჩეული ქვეყნები, რომლებსაც კეთილსინდისიერი ბიუროკრატია ჰყავთ, და არის ჩინეთის ან ინდონეზიის მსგავსი კორუმპირებული სისტემები.⁷³ ჩინეთში განხორციელებული რეფორმის მცდელობა წარუმატებლად ითვლება: ქვეყანაში, სადაც 5 მილიონ ადამიანზე მეტი ითვლება საჯარო მოსამსახურედ, რეფორმის პროცესი გაჭიანურდა და საბოლოო ჯამში ადგილობრივი ხელისუფლებების და ცენტრალური ხელისუფლების წარმომადგენელთა შორის შეხედულებათა განსხვავებულობის მსვერპლი გახდა; ცენტრალური ხელისუფლების განზრახვები კონფლიქტში მოვიდა ადგილობრივ დონეზე არსებულ გამოწვევებთან (თუნდაც, ფინანსების ნაკლებობა დამსახურების მიხედვით წახალისების სისტემის დასამკიდრებლად ან სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი დემობილიზებული ოფიცრებისათვის სამსახურის გამოყოფის ვალდებულებასთან).⁷⁴

იმას, თუ რატომ იყო ეკონომიკური რეფორმები წარმატებული ზოგან და ვერ გაამართლა სხვანაირი (ეს მნიშვნელოვანია, რადგან სხვა ტიპის რეფორმებზეც იგივე ფაქტორები ახდენენ გავლენას) *უკავშირებენ რამდენიმე, პირველი რიგში კი იმ*

⁷² Moon, M. Jae; Hwang, Changho Hwang. The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region, A Comparative Perspective, Review of Public Personnel Administration June 2013, vol. 33 no. 2, 121-139.

⁷³ Minxin Pei, the Puzzle of east asian exceptionalism, Journal of Democracy, Volume 5, Number 4, October 1994, გვ. 95.

⁷⁴ Civil Service Rerfom in China, 1993-2001: A Case of Implementation reform, Bill K. P. Chou China: An International Journal, Volume 2, Number 2, September 2004, გვ. 233.

საწყის პირობებს, რომლიდანაც ქვეყანას უხდება რეფორმის დაწყება: ეკონომიკური რეფორმის შემთხვევაში მოიაზრება ინფლაციის დონე, საგარეო ვალის მოცულობა, გარე ფაქტორების გავლენა (მსოფლიო ეკონომიკური პროცესები) და ა.შ. რაც უფრო ჩამორჩენილია ქვეყანა (backwardness), მით უფრო რთული იქნება რეფორმა. მაგ. ყოფილი სოციალისტურ ქვეყნებში ძირითად პრობლემას წარმოადგენდა ის რომ წარმოების 80 პროცენტი სახელმწიფო სექტორზე მოდიოდა.⁷⁵

კიდევ ერთი ფაქტორი რაც აზიური ქვეყნების შემთხვევაში გასათვალისწინებელია, არის ის რომ ამ ქვეყნებს გააჩნდათ სახელმწიფოს მართვის მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილება და ტრადიციები. რასაკვირველი, ეს ტრადიციები ხშირ შემთხვევაში ძირეულად განსხვავდებოდა იმ წესებისგან, რომლებიც ისეთ კოლონიზატორ ქვეყნებს ახასიათებდათ, როგორც დიდი ბრიტანეთი ან საფრანგეთი იყო, მაგრამ მაინც მნიშვნელოვან ბაზისს წარმოადგენდნენ შემდგომი ცვლილებებისთვის: მაგალითად, სამხრეთ კორეის შემთხვევაში საუბრობენ საჯარო მოხელეების კონკურსის მსგავსი შერჩევის პრინციპის პრაქტიკაზე, რომელიც ჯერ კიდევ 1200 წლის წინ მოქმედებდა.⁷⁶ 1966 წლის შემდგომ სამხრეთ კორეაში მოქმედებს საგამოცდო სისტემა, რომლის წარმატებით დაძლევის შემთხვევაში მოქალაქე დაიშვება კარიერულ საჯარო სამსახურში და პრაქტიკულად გარანტირებული აქვს სამსახური დარჩენილი ცხოვრების მანძილზე. მიუხედავად იმისა, რომ ამ სისტემამ მოახერხა და თავის დროს საჯარო სამსახურში მიიზიდა საუკეთესო კადრები, საფრთხე იმისა რომ გარანტირებული სამსახური საჯარო მოხელეებს გააზარმაცებს და საკუთარ დაწინაურებასა და კეთილდღეობაზე მეტს იფიქრებენ, ვიდრე საზოგადოების სამსახურზე, კორეაშიც ცნობილია. სწორედ ამიტომ, საუბრობენ რეფორმის აუცილებლობაზე. 1999 დაწყებული რეფორმის ნაწილი იყო "Open Competitive

⁷⁵ Minxin Pei, the Puzzle of east asian exceptionalism, Journal of Democracy, Volume 5, Number 4, October 1994, გვ. 97-98.

⁷⁶ Cho, Chang-hyun: Professional Civil Service of Korean Government, 2003. გვ. 1.

Position System" (OPS), რაც გულისხმობდა არასაჯარო სექტორიდან საუკეთესო კადრების მოზიდვის მიზნით სისტემის გახსნას: გამოიყო შეჯიბრის/კონკურენციის პრინციპით დასაკავებელი პოზიციები, რომლებიც მემბრისმიერ ღირსეულ კანდიდატებს ერგებათ (ანუ, გადაიდგა ნაბიჯი შერეული, ჰიბრიდული სისტემისაკენ). დაიხვეწა ანაზღაურების სისტემაც და დაინერგა შესრულებაზე დაფუძნებული ანაზღაურების პრინციპი, რაც შეჯიბრებითობის პრინციპს ამკვიდრებს და საჯარო მოხელეების მოშვებას და გაზარმაცებას შეუშლის ხელს.⁷⁷

საინტერესო კვლევა აქვს სარკერს, რომელშიც სინგაპურის და ბანგლადეშის გამოცდილება აქვს შედარებული და გაანალიზებული თუ რატომ ვერ შეძლო ბანგლადეშმა ის, რაც წარმატებით განხორციელდა სინგაპურში.⁷⁸ ავტორი რეფორმის წარმატებას NPM-ის მოდელს მიაწერს და საუბრობს იმ წინაპირობების შესახებ, რომელიც სინგაპურმა შექმნა, ბანგლადეშმა კი ვერ შეძლო. ეს წინაპირობები იყო ეკონომიკური ზრდა და სახელმწიფო მართვის საბაზისო დონე (კანონის უზენაესობა, მერიტოკრატია); პოლიტიკური ნება (პრემიერ-მინისტრ ლი კვან იუს ნეიტრალური და კომპეტენტური საჯარო სამსახურის მხარდაჭერა არაერთგზის დაუფიქსირებია); სახელმწიფოს ძლიერება (პოლიტიკური და სოციალური პლურალიზმის დაბალი ხარისხის გამო, პოლიტიკურ სტაბილურობას სინგაპურში ნაკლები საფრთხე ემუქრებოდა, განსხვავებით ბანგლადეშისაგან). მაგრამ, ეს არ არის ჯადოსნური ფორმულა, რომელიც სხვაგანაც იმუშავებს და პასუხი სულაც არაა NPM-ის ყოვლისშემძლობაში. აზიური ქვეყნების რადიკალურად განსხვავებული მდგომარეობა სახელმწიფოს მართვის სფეროში, ამის დასტურია. პოლიტიკური სისტემის და საზოგადოებრივი წესრიგის ადგილობრივი თავისებურებები და რესურსები გადამწყვეტ როლს თამაშობენ რეფორმების პროცესში.

⁷⁷ იქვე. გვ. 4.

⁷⁸ Sarker, A., (2006). New Public Management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*. 19: 2, 180-203.

მეორე თავი

რეფორმის ძირითადი მიმართულებები: აღმოსავლეთ ევროპის საჯარო სამსახურის რეფორმის გამოცდილება

ჩვენი აზრით, საქართველოს წინაშე მდგარი გამოწვევების გასაანალიზებლად უფრო უპრიანი სწორედ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა და გათვალისწინებაა. თუნდაც იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ დასავლურ ქვეყნებს აქვთ სახელმწიფოს მართვის მრავალსაუკუნოვანი გამოცდილება (ზოგიერთის შემთხვევაში მაინც, მაგალითად გერმანია ან საფრანგეთი)⁷⁹, ძალზე თავისებური სტილი, რომელიც მათი სიამაყის და თვითმყოფადობის ნაწილია. მაგალითად საფრანგეთის საჯარო სამსახური ჯერ კიდევ 1789 წლამდე არსებობდა და რევოლუციის შედეგად ის უფრო ეგალიტარული კი გახდა და მხოლოდ დიდგვაროვანთა პრივილეგია აღარ იყო, მაგრამ ამ და სხვა ცვლილებებით სამართალმემკვიდრეობითობის პრინციპი არ დარღვეულა.⁸⁰ ძალიან საინტერესოა მათი გამოცდილების შესწავლა, მაგრამ ანალოგიური საჯარო სამსახურის შექმნის სურვილი ილუზია და გულუბრყვილობაა. სამაგიეროდ, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები უახლოეს წარსულში საბჭოთა სოციალისტური საქართველოს მსგავს გამოცდილებას იზიარებენ და ანალოგიურ მმართველობით სისტემას იცნობენ, რომელიც თავის მხრივ მათი ისტორიული, უნიკალური მოდელების განადგურების შედეგად მოახვიეს თავს (ყველას თუ არა, ზოგიერთს მაინც).

⁷⁹ აღსანიშნავია, რომ ამ სისტემის წყალობით, გერმანელი ბიუროკრატი დღესაც ისეთი მნიშვნელოვანი ფინანსური და სხვა სახის პრივილეგიებით სარგებლობს, რომ სულ უფრო ხშირად საუბრობენ ცვლილებების აუცილებლობაზე და ამ "თანამედროვე არისტოკრატებზე" მორგებული სისტემის თანამედროვეობაზე მორგების აუცილებლობაზე. იხ. Ermel, Torsten: Beamte: Was die Adeligen von heute wirklich verdienen, 2016.

⁸⁰ Shepherd, Geoffrey. Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? 11th International Anti-Corruption Conference, 25-28 May 2003, Seoul, Republic of Korea. Panel: Depoliticizing the Civil Service, Tuesday 27 May, 2003. გვ. 11.

ყოფილი სოციალისტური ბლოკის ქვეყნებისათვის, რომლებიც 2004 წელს შეუერთდნენ ევროკავშირს, გაერთიანებაში მიღებამდე განხორციელებული აუცილებელი ცვლილებების ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება საჯარო სამსახურის რეფორმირებაც იყო. ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის საჭირო 1993 წელს კოპენჰაგენში განსაზღვრული კრიტერიუმების დასაკმაყოფილებლად⁸¹, ამ ქვეყნებს სერიოზული რესურსის გაღება დასჭირდათ.

ევროკავშირში გაწევრიანების შემდეგ ჩატარებული კვლევები აჩვენებენ, რომ ამ ქვეყნებში გატარებული რეფორმები ყველგან ერთნაირად წარმატებული არ ყოფილა: მაგ. ბალტიისპირეთის ზოგი ქვეყანა (ესტონეთი) საგრძნობლად უსწრებდა წინ ცენტრალური ევროპის ქვეყნებს საჯარო სამსახურის ეფექტურობის თვალსაზრისით.⁸²

გამოწვევები, რომელთა წინაშე ევროპის ყოფილი კომუნისტური რეჟიმების ქვეყნები აღმოჩნდნენ მსგავსია, თუმცა ბუნებრივია, ქვეყნის ზომის, არსებული პოლიტიკური რეჟიმის, პოლიტიკური ტრადიციის და სხვა მიზეზების გამო, მნიშვნელოვანი განსხვავებებიც შეინიშნება. (მაგ. განსხვავებული იყო ამ ქვეყნებში საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის მიღების სისწრაფე).⁸³

2004 წლის კვლევის მიხედვით, მართვისათვის საჭირო რესურსის (capacity to govern) მხრივ, ბალტიისპირეთის ქვეყნებს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებზე უკეთესი მონაცემი ჰქონდათ. კვლევა ძირითადად ექსპერტების გამოკვლევას ეფუძნებოდა და მეთოდოლოგიურად შეზღუდული იყო, მაგრამ აჩვენა ის სისუსტეები და ძლიერი მხარეები, რომლებიც ქვეყნებს ახასიათებდათ. მაგ.

⁸¹ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm (02.01.2013)

⁸² SIGMA, Can civil service reforms last? ასევე: SIGMA Paper Number 44: SUSTAINABILITY of CIVIL SERVICE REFORMS in CENTRAL and EASTERN EUROPE Five YEARS after EU ACCESSION, 2009.

⁸³ აღმ. ევროპის გამოცდილების შესწავლისას დავეყრდენით მიროსლავ ბებლავის სტატიის სტრუქტურას: Beblavy, Miroslav: Management of Civil Service Reform in Central Europe, in: Peteri, Gabor (ed.): Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, OSI Hungary 2002. , გვ. 66.

ბალტიისპირეთში საჯარო ადმინისტრირების სფეროში განათლების და გადამზადების ნიშნული, რეგიონის სხვა ქვეყნებზე უფრო მაღალი აღმოჩნდა.⁸⁴

დღესაც კი, აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში გატარებული რეფორმების ყოველწლიური შეფასება და მიმდინარე მწვავე პრობლემები, როგორცაა კორუფცია ან საჯარო მოხელეების პოლიტიზება, იძლევა საფუძველს დაისვას კითხვა შეიძლება თუ არა საუბარი საჯარო სამსახურის რეფორმის წარმატებაზე (რუმინეთი, ბულგარეთი).

ზოგადად, ყველა ტრანზიციულ ქვეყნებში საჯარო მართვის გარდაქმნის პროცესს რამდენიმე პრობლემური ასპექტი ახასიათებს:⁸⁵

- თანამშრომლები განიცდიან პოლიტიკურ ზეწოლას და ინდივიდუალურად ადვილად მოწყვლადი არიან;
- ბიუროკრატიის პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება ხალხის ან პოლიტიკური პარტიების მიმართ ძალიან მცირეა;
- საჯარო მართვის სფერო განიცდის უნარების და ინფორმაციის ნაკლებობას, რაც საჭიროა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში მონაწილეობისათვის საბაზრო/კონკურენტული დემოკრატიის ახალ პირობებში;
- სახელმწიფოს მხრიდან ყველა ორგანიზაციის კონტროლის გამო, არ იყო დამკვიდრებული საჯარო სამსახურის ეთოსი, რომელიც უნდა განასხვავებდეს “საჯარო სამსახურის” თანამშრომლის საქმიანობას სხვა ტიპის სახელმწიფოს მიერ დაქირავებული პიროვნებების შრომისაგან.

⁸⁴ Potucek, Martin: The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe, in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries, Bratislava, NISPAcee 2004, გვ.43.

⁸⁵ ერთ-ერთი მკვლევარი “ბიუროკრატიულ ბრონტოზავრად” მოიხსენიებს საბჭოთა პერიოდიდან გადმოყოლილ ამ დიდ და უხემ აპარატს: Vanagunas, S.: Predestining Ineffectuality: Administrative Theory of the Early Soviet State, in R.Baker (ed.): Transitions from Authoritarianism – The Role of the Bureaucracy, Praeger and Westport, 2002. გვ. 25.

აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის განხორციელებული საჯარო სამსახურის რეფორმებიც პირველ რიგში სწორედ ამ ხარვეზების გამოსწორებისაკენ იყო მიმართული და გულისხმობდა შემდეგ ღონისძიებებს:

- თანამშრომლების ნაწილის ჩანაცვლება განსხვავებული უნარებითა და ღირებულებებით აღჭურვილი თანამშრომლებით;
- დარჩენილი და ახალი თანამშრომლების ქცევის სასურველი მიმართულებით წარმართვა, წახალისების სხვადასხვა მეთოდების გამოყენების საშუალებით;
- თანამშრომლებისათვის იმ საჭირო უნარების გადაცემა, რომელიც მათ შესაძლებლობას მიანიჭებდა სწორად ეპასუხათ მათ წინაშე მდგარი მოთხოვნებისათვის.

შესაბამისად, საჯარო სამსახურის რეფორმა *inter alia* გულისხმობდა:⁸⁶

- საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი პირველადი და მეორადი კანონმდებლობა - მომზადება, ინტერპრეტაცია, აღსრულების მონიტორინგი და საჭირო ცვლილებების განხორციელება;
- დასაქმებულთა არსებული სისტემიდან განახლებულ სისტემაზე გადაყვანის პროცესის მენეჯმენტი (გამოცდები, ფიცის დადება, გათავისუფლება);
- ძველი და ახალი თანამშრომლებისათვის ტრენინგების, გადამზადების ორგანიზება;
- საჯარო მოხელეთა რეკრუტირების, გათავისუფლების და ანაზღაურების სისტემების ინსტიტუციური ჩარჩოების შექმნა (რაც, როგორც წესი, გულისხმობს კომპლექსური ინსტიტუციური საძირკველის მომზადებას)

აღსანიშნავია, რომ აღმოსავლეთ ევროპაში საჯარო სამსახურის რეფორმა იყო ერთ-ერთი ლოგიკური შედეგი იმ განვითარებისა, რასაც აღმოსავლეთ ევროპის „დემოკრატიის წიაღში დაბრუნებად“ მოიხსენიებენ. საბჭოთა კავშირის შესუსტებამ

⁸⁶ ბებლავი. გვ. 58.

და დანგრევამ პოლონეთის, უნგრეთის, ჩეხოსლოვაკიის და სხვა სოციალისტური ქვეყნების სახელმწიფოებრიობის ახალი ეპოქის დასაწყისი განაპირობა. პოლიტიკური, საზოგადოებრივი და ეკონომიკური ცხოვრების დემოკრატიზაცია და ლიბერალიზაცია, რომელსაც ეს ქვეყნები დაადგნენ პირველ რიგში გულისხმობდა პოლიტიკურ სისტემაში მრავალპარტიულობაზე ორიენტირებას, ახალი კონსტიტუციის და საარჩევნო კოდექსის შემოღებას, და ცხარე დებატებს ეკონომიკურ პოლიტიკასა და ასევე კომუნისტური რეჟიმის ნომენკლატურის შემდგომი ბედის განსაზღვრასაც (ლუსტრაციის კანონს და კომუნისტური პარტიის აკრძალვას ბევრი დაჟინებით მოითხოვდა).⁸⁷

ცალკე აღებული საჯარო სამსახურის რეფორმა და სამაგალითო, გამჭვირვალე, ანგარიშვლადებული და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის აწყობა, საჯარო პოლიტიკის სხვა სფეროების წარმატებული რეფორმირების გარეშე, რა თქმა უნდა შეუძლებელია და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მაგალითიც სწორედ ამის დასტურია. წარმატებული საჯარო სამსახური ხშირად სწორედ ამ რეფორმების შედეგია და არა საჯარო სამსახურის ცალკე აღებული, მიზანმიმართული რეფორმის შედეგი; განათლების სისტემის რეფორმა იძლევა ახალ კადრებს, ან არსებული კადრების გადამზადების საშუალებას; სწორი ეკონომიკური პოლიტიკა და ბიუჯეტის ზრდა, კვალიფიციური კადრების საჯარო სექტორში მოზიდვის და შენარჩუნების საშუალებას; დეცენტრალიზაცია მოქალაქეების მეტი ჩართულობის შედეგად გაზრდილ კმაყოფილებას და საჯარო მოხელეებზე პასუხისმგებლობის წნეხის შესუსტებას და ა.შ.

ბუნებრივია, დეცენტრალიზაცია ყველა პოსტ-სოციალისტურ ქვეყანაში რეფორმების ერთ-ერთი ძირითადი მიმართულება იყო. უკიდურესად ცენტრალიზებული მმართველობით სისტემების დეცენტრალიზება, ყველა სფეროს

⁸⁷ Трансформация: Чешский опыт. Книга подготовлена организацией «Человек в беде» при поддержке Министерства иностранных дел Чешской Республики, Прага 2006. გვ. 19.

განვითარების წახალისების წინაპირობად განიხილებოდა და მიუხედავად თანმდევი და მოსალოდნელი რისკებისა, ყველა პოლიტიკური აქტორის მხრიდან მხარდაჭერილი პროცესი იყო.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მიუხედავად საჯარო სამსახურის გაკეთილშობილების მიზნით განხორციელებული მრავალი ღონისძიებისა, აღმოსავლეთ ევროპის ყველა ქვეყანა ვერ დაიკვეხნის შედეგით. ამის ერთ-ერთ ინდიკატორი კორუფციის დონეა. ისეთი ქვეყნები, როგორც ბულგარეთი ან რუმინეთი, კორუფციის დონით დღემდე არასახარბიელო მონაცემებით ხასიათდებიან.⁸⁸

მაგრამ, იმის მიუხედავად თუ რამდენად წარმატებული იყო რეფორმები აღმოსავლეთ ევროპაში და რომელმა ქვეყანამ მეტ წარმატებას მიაღწია, მთავარი მაინც ისაა, რომ ყველა ქვეყანამ შეძლო საჯარო სამსახურის საზოგადოებაზე ორიენტირებულ ინსტიტუტად ჩამოყალიბება, რომელიც საკუთარი არსებობის მიზანს მოქალაქის მომსახურებაში ხედავს. გადამწყვეტი როლი, ევროკავშირის პირდაპირი მითითებების და მოთხოვნების გარდა, იმანაც ითამაშა, რომ იმ დროისათვის როდესაც აღმოსავლეთ ევროპაში სოციალიზმის დამარცხების შემდეგ ახალი სახელმწიფოების შენება იწყებოდა, დასავლეთ ევროპის და სხვა მოწინავე სახელმწიფოებში ფეხი მოიკიდა „სახელმწიფოს, როგორც ბიზნესის მართვის“ კონცეფციამ. მიუხედავად იმისა, რომ NPM შემდგომში კრიტიკის და სკეპტიციზმის ქარცეცხლში გაახვიეს, მისი კვალი ამ პერიოდის საჯარო სამსახურის რეფორმებზე უდავოა.

ნებისმიერი რეფორმის მიმდინარეობის და შედეგების განხილვისას საუბრობენ პოლიტიკური ნების არსებობაზე, რომელიც აუცილებელი პირობაა წარმატებისათვის. საჯარო სამსახური, რომლის დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა ხშირად სულაც არ აწყობს ხელისუფლებას, ხშირად გამხდარა

⁸⁸ "საერთაშორისო გამჭვირვალობის" კორუფციის აღქმის ინდექსი 2015:

<http://www.transparency.org/cpi2015>. საქართველო 48-ე ადგილზეა, რუმინეთი -58, ბულგარეთი -69.

პოლიტიკური სპეკულაციების, დემაგოგიის საგანი. ხელისუფლების ჭეშმარიტი მოტივაცია ამ შემთხვევაშიც, აუცილებელი წინაპირობაა, ხელისუფლების უნარიანობასთან ერთად (უნარიანობაში იგულისხმება ის რესურსი, ცოდნა და პოლიტიკური გავლენა, წონა რომლის გარეშე არაფერი გამოვა). იმ შემთხვევაში სადაც საუბარი შეიძლება იყოს სახელმწიფო მითვისებაზე, ე.წ. state capture, რაც ხასიათდება პოლიტიკური კორუფციით, როგორცაა კანონების გაყიდვა, სასამართლო კორუფცია, უკანონო შავი ფული პოლიტიკური პარტიების შემოწირულობების სახით, საუბარი ხელისუფლების უნარიანობაზეც ზედმეტია (იხ. დანართი 5).⁸⁹

როგორც ცხრილიდან ჩანს, არა აქვს მნიშვნელობა აპირებს ხელისუფლება NPM პრინციპებით რეფორმის განხორციელებას თუ ძველი სკოლის მეთოდებით მოქმედებას ანიჭებს უპირატესობას, გადამწყვეტი ფაქტორი გარემო, ხელისუფლების უნარი და მოტივაციაა. NPM მაღალი კორუფციის და სუსტი ინსტიტუტების პირობებში ვერ იმუშავებს. ასეთ გარემოში ბიუროკრატის ყველანაირი რეფორმა განწირულია.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, იმაზე თუ რამდენად დიდი გავლენა იქონია NPM-ის პრინციპებმა ამ ქვეყნებზე და რამდენად გაამართლა, ანუ სასურველი შედეგი მოიტანა, ბევრს კამათობენ. უფრო მეტიც, ჯერ კიდევ 90-იან წლებში ბევრი ანალიტიკოსი პირდაპირ მოუწოდებდა და აფრთხილებდა რეფორმების გზაზე მდგარ ქვეყნებს, რომ NPM-ზე არც ეფიქრათ, რადგან მათ ქვეყნებში ის არ გაამართლებდა. მიზეზედ მაგალითად ის სახელდებოდა, რომ NPM-ის ტექნიკურ/მენეჯერულ შინაარსში არაფერია ისეთი, რაც განვითარებადი ქვეყნების

⁸⁹ Manning, Nick: The legacy of the New Public Management in developing countries, International Review of Administrative Sciences 2001 IIAS. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 67 (2001), გვ. 305.

პოლიტიზირებული საჯარო სექტორისთვის იქნება მისაღები. გარკვეულწილად ეს პროგნოზები გამართლდა კიდეც, თუმცა, შეიძლება ეს იმას დავაბრალოთ, რომ ზედმეტად ამბიციურ განაცხადმა “NPM-ში ყველასათვის არის რაღაც“, შესაძლოა ზოგიერთს ზედმეტი მოლოდინები გაუჩინა.

ისინი, ვინც ეჭვის ქვეშ აყენებს ამ ქვეყნებზე NPM-ს გავლენას, ამას რამდენიმე ფაქტორით ხსნიან, მათგან ძირითადია:

იმ ქვეყნებში სადაც NPM წარმატებული იყო, ხელისუფლების მიმართ სრულიად განსხვავებული მოთხოვნები იდგა. 1980-იან წლებში ამ ქვეყნებში მოსახლეობის უმრავლესობა ფიზიკური შრომიდან გონებრივ შრომაზე იყო გადასული და „თეთრსაყელოიანთა“ რიგებს შეადგენდნენ. ისინი სხვა სფეროებში (კერძო) მიეჩვივნენ მომსახურების მაღალ დონეს და უკმაყოფილო, გაბრაზებული იყვნენ სახელმწიფო სერვისების ჩამორჩენილობით. მათ გააჩნდათ რესურსი გავლენა მოეხდინათ ხელისუფლებაზე და NPM-ც კარგად მოერგო ამ საზოგადოებრივ მოთხოვნას.

განსხვავებით ამისაგან, განვითარებად ქვეყნებში მოქალაქეების მოთხოვნა, უკეთესი მომსახურება მიიღონ სახელმწიფოსგან, იმდენად სუსტია, რომ ხელისუფლება ყურადღებას არც აქცევს და რიგითი მოქალაქეც თვლის, რომ ცდაც არ ღირს. ასეთ გარემოში, ხელისუფლებებისათვის დონორი ორგანიზაციების მიერ წაყენებული მკაცრი და დაჟინებული მოთხოვნები გაცილებით მნიშვნელოვანი არის ხოლმე.⁹⁰

⁹⁰ Manning, Nick: The legacy of the New Public Management in developing countries, International Review of Administrative Sciences 2001 IIAS. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 67 (2001), გვ. 301.

1. კომუნიზმის მემკვიდრეობა

ერთ-ერთი ავტორის სიტყვებით, არ უნდა დაგვავიწყდეს, არცერთი პოსტ-საბჭოთა ქვეყანა არ არის *tabula rasa*;⁹¹ რეფორმატორებს ყველგან უხდებათ ადგილობრივ ფორმალურ თუ დაწერელ პრაქტიკებთან და ტრადიციებთან შეჭიდება. საბჭოთა კავშირის ნგრევის შემდეგ დაწყებული საჯარო სექტორის რეფორმები განსხვავებული წარმატებით მიმდინარეობდა ორი ათწლეულის განმავლობაში და ბევრგან ჯერ კიდევ შორსაა სასურველი შედეგისაგან. ბუნებრივია ამ ხნის განმავლობაში, ბევრი სუბიექტური თუ ობიექტური ფაქტორი ერთვოდა რეფორმის პროცესში, განსაკუთრებით თუ გავითვალისწინებთ ეპოქის ცვალებად გარემოს. ასე მაგალითად სლოვაკეთში განხორციელებული ჯანდაცვის სისტემის რეფორმამ 90-იან წლებში უამრავ კითხვასთან ერთად, გააჩინა კითხვა რატომ ვერ ხერხდებოდა სასურველი შედეგების მიღწევა, დაშვებული იყო შეცდომა დაგეგმვის ეტაპზე თუ ხარვეზები განხორციელების პროცესს ახლდა თან?⁹²

იმის გამო, რომ კომუნიზმი ასოცირდება ტოტალიტარულ სისტემასთან, რომელშიც წარმოების საშუალებები კოლექტიურ მფლობელობაშია და პოლიტიკური სისტემა რეპრესიული ხასიათისა, ითვლება, რომ მას ახასიათებს გარემო, რომელიც ნებისმიერ სფეროში ავტონომიურობის მინიმალურ ხარისხს უტოვებს ინდივიდუალურ აქტორს. კომუნისტურ საზოგადოებას ცენტრალიზებული, ვერტიკალურად და ჰორიზონტალურად მკაცრად შეკრული იერარქიის სახით წარმოგვიდგენენ ხოლმე, რომელშიც კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტი განკარგავს ყველანაირ რესურსს. თუმცა, მკვლევართა აზრით გასათვალისწინებელია რამდენიმე ფაქტორი.⁹³

⁹¹ Eriksen, Svein: Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses, Review of Central and East European Law 32 (2007) 333-369. გვ. 336.

⁹² იხ. Nemec, Juraj: Policy-making and Policy Implementation Problems in Central and Eastern Europe: The Case of Healthcare Delivery in Slovakia, in: Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century, Bratislava 2006.

⁹³ იქვე.

ამ, ოფიციალურ დონეზე მკვეთრად შეკრულ იერარქიაში ათასობით ორგანიზაცია შედიოდა. მიუხედავად იმისა, რომ სისტემა ძირითადად თავს ართმევდა იერარქიაში ინტერესთა კონფლიქტის შემთხვევებში წამოჭრილი კონფლიქტების დარეგულირებას, კომპლექსურ საზოგადოებაში საკითხების „ზემოდან“ გადაწყვეტის პრაქტიკა ყოველდღიურ, რუტინულ პრობლემებს ვერ გაუმკლავდებოდა. გასათვალისწინებელია, რომ სახელმწიფოს აღებული ჰქონდა სოციალური პასუხისმგებლობა („welfare-to-cradle superstate“-ის მსგავსი) და თან, კომუნისტური მმართველობა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში 40-დან 70-წლამდე გაგრძელდა. ვერცერთი სისტემა ვერ გაძლებდა ამდენ ხანს ისე, რომ არ გამოემუშავებინა ინდივიდუალურ და ორგანიზაციულ ინტერესთა შორის წამოჭრილი კონფლიქტების გადაჭრის უფრო მარტივი სისტემა.

ზოგი მკვლევარის აზრით, იერარქია ილუზია იყო. დაგეგმარება სინამდვილეში არაფერი იყო თუ არა სოციალური თამაში, ინსტრუმენტი, იდეოლოგიური შირმა, რომელიც ეხმარებოდა მწირი რესურსების, ინფორმაციის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესის მონოპოლიზირებაში. „მაკონტროლებელი“ ჯგუფები საკუთარი მოგების გაზრდას ახერხებდნენ რეალურ და ოფიციალურ წესებს შორის არსებული დიქტომიის წყალობით.⁹⁴

კომუნისტური მმართველობის ბოლო წლების განმავლობაში ძირითად ძალას პოლიტიკის შემუშავების და განხორციელების სფეროში ბიუროკრატია წარმოაგენდა, რომელიც პრაქტიკულად სრულიად გათავისუფლებული (შეუვალი) იყო ნესმიერი წყაროდან პოლიტიკური ზეწოლისაგან.⁹⁵

⁹⁴ ბებლავი (გვ. 58) ციტირებს ჩეხ ავტორს: L. Mlcoch. (2000): Restrukturalizace vlastnický 'ch vztahů—institucionální pohled. In Mlcoch, L., Machonin, P. and M. Sojka: Ekonomické a spolocenské zmeny v ceské spolecnosti po roce 1989 (alternativní pohled), Karolinum, Prague.

⁹⁵ Hojnacki, P.W., 'Politicisation as A Civil Service Dilemma', in Bekke, H.A., Toonen, T.A and Perry, H.J. (eds.), Civil Service Systems in Comparative Perspective, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996, გვ. 147.

გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია, რომ იერარქია მოიცავდა არა მხოლოდ საჯარო სექტორს, არამედ საწარმოებსაც. ერთ-ერთი მკვლევარის სიტყვებით, ჭეშმარიტი მმართველები კომუნისტურ ქვეყნებში იყვნენ ადამიანები, რომლებიც „მართავენ ქარხნებს და მაღაროებს და რკინიგზას, მძიმე და მსუბუქი მრეწველობის, ტრანსპორტის და კომუნიკაციების მმართველთა საბჭოების წევრები... პროპაგანდის საშუალებების დახელოვნებული მანიპულატორები.“⁹⁶ მოკლედ, ორგანიზაციების მენეჯერები, რომლებსაც განსაკუთრებული ადგილი ეჭირათ ინფორმაციის გაცვლისა და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში.

კომუნისტური სისტემა ერთნაირად ექცეოდა საჯარო და კორპორაციულ სექტორებს-კონტროლი ორივეზე ხორციელდებოდა სექტორალური სამინისტროების მიერ ერთნაირი მარეგულირებელ გარემოში- რის გამოც საწარმოები იქცეოდნენ საჯარო სამსახურივით და საჯარო მოსამსახურეები საწარმოს მენეჯერებივით. ანუ, ეს ორი ჯგუფი ერთი მთლიანი სისტემის ნაწილი იყო; ნათელ განსხვავებას ვერ ხედავდნენ ვერც თვითონ ეს აქტორები; განსხვავებული არ იყო ასევე მათი ქცევის წახალისების სისტემები.⁹⁷

სამთავრობო ორგანიზაციებს არ გააჩნდათ ანგარიშვალდებულების სისტემები. ერთი მხრივ, ყველა ორგანიზაციას გააჩნდა კანონით გათვალისწინებული კავშირი ხელისუფლების სხვა ელემენტთან, მაგრამ ამავე დროს საჯარო დაწესებულებები, სამინისტროები თავს განიხილავდნენ კორპორაციების თანასწორად. რადგან მარეგულირებელი მექანიზმებიც მსგავსი იყო, მაღალი იყო *de iure* და *de facto* ავტონომიურობაც.

ყოველივე ამის შედეგად, კომუნიზმის ჭეშმარიტი მემკვიდრეობა არის არა იერარქული და დისციპლინირებული საჯარო სექტორი მისთვის დამახასიათებელი კულტურითა და ეთოსით (რომელიც შეიძლება სამხედროსაც შევადაროთ), არამედ ქაოტური გროვა, სადაც ორგანიზაციებს ხშირად გააჩნდათ კანონით მინიჭებული

⁹⁶ Burnham, James. *The Managerial Revolution*, Westport Connecticut 1972. გვ. 221-222.

⁹⁷ ბებლავი. გვ. 59.

ავტონომიურობა, უფლებები და ვალდებულებები. თანამშრომლები და განსაკუთრებით მენეჯერები განიცდიდნენ პოლიტიკურ ზეწოლას ინდივიდუალურად, მაგრამ არ იყვნენ შეზოჭილი ანგარიშვალდებულებით, გრძნობდნენ გარკვეულ არაფორმალურ საკუთრების უფლებებს. განსხვავება საჯარო და კერძო სექტორის მენტალიტეტს შორის ბუნდოვანი იყო ან საერთოდ არ არსებობდა აქტორთა უმრავლესობისათვის. გარდა მისა, სახელმწიფო უწყებათა თანამშრომელთა უმრავლესობას აკლდა უნარები და ინფორმაცია, რომელიც საჭიროა პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობისათვის დემოკრატიული სისტემის პირობებში.⁹⁸

ერთადერთი ქვეყანა, სადაც კომუნიზმის მავნე მემკვიდრეობას ნაკლებად მოიხსენიებენ საჯარო სექტორში არსებული პრობლემების და გაჯანჯლებული რეფორმების მიზეზად, რუსეთია. რუსეთის განსაკუთრებულობის, დიდი ტერიტორიის და სხვა ტრადიციული არგუმენტების გარდა, აქ ხშირად „ხალხის მენტალიტეტზე“ გადაბრალებაც გვხვდება.⁹⁹ "ამერიკული თეორიების" რუსულ კონტექსტში გამოუსადეგარობის შესახებ მსჯელობისას ზოგი იშველიებს არგუმენტს, რომ ამერიკელი თეორეტიკოსების სრულიად სხვა გამოწვევებზე მსჯელობდნენ და რუსეთი სრულიად სხვა პრობლემების წინაშე დგას (კორუფციის მასშტაბი, განსხვავებული აქტორები, პრეზიდენტის როლი და გავლენა, ხელისიფლებისგან დამოუკიდებელი კერძო სექტორის მასშტაბი).¹⁰⁰ "ქვეყნის სიდიდე" ზოგან მოხსენიებულია რეფორმაზე პასუხისმგებელი ერთი კონკრეტული უწყების განსაზღვრის ხელისშემშლელ გარემოებად.¹⁰¹

⁹⁸ იქვე.

⁹⁹ Оболонский, А.В.: БЮРОКРАТИЯ ДЛЯ XXI ВЕКА? модели государственной службы - Россия, США, Англия, Австралия. Москва, «Дело», 2002. გვ. 164-165.

¹⁰⁰ Luton, Larry S.: The Relevance of U.S. Public Administration Theory for Russian Public Administration. Administrative Theory & Praxis, Vol. 26, No. 2 (Jun., 2004). გვ. 215; 221-222.

¹⁰¹ Temmes, Markku, Peters, B. Guy, Sootla, George: The Governance Discourse in three Countries: A Comparison of Administrative Reform in Finland, Estonia and Russia, in: Institutional

ზოგი რუსი მკვლევარის აზრით, საჯარო სამსახურში რეკრუტირების სამი შესაძლო მიდგომიდან (პირველი, გუნდურობის პრინციპით, როდესაც ყურადღება ექცევა თუ რამდენად ეწერება კანდადატი გუნდში; მეორე, დამსახურების, კომპეტენციის პრინციპით; მესამე, გადაწყვეტია კანდიდატის მოტივაცია), რუსეთის საჯარო ორგანიზაციებში სულ უფრო ხშირად მაღალ მოტივაციას ანიჭებენ უპირატესობას და არა გუნდურობას, როგორც ეს ბოლო ათწლეულის განმავლობაში იყო.¹⁰² ეს კი იმის ნიშანი უნდა იყოს, რომ საჯარო სამსახურში დადებითი ცვლილებები შეინიშნება კორუფციის შემცირების თვალსაზრისით მაინც.

ტრანზიციულ ქვეყნებში საჯარო სამსახურის რეფორმაზე ძირითადი გავლენა მაინც სახელმწიფო მმართველობის სისტემის რეფორმებმა იქონია. ამ რეფორმების შედეგად ხელისუფლების ეკონომიკაში და საზოგადოებრივ სფეროში ჩარევის ხარისხი სრულიად გადაიხედა და უფრო მეტიც, ხელახლა იქნა გააზრებული სახელმწიფოს როლი, მისი მნიშვნელოვანი შემცირების ტენდენციით.

ამის და ასევე ტრანზიციის პერიოდისათვის დამახასიათებელი ეკონომიკური სირთულეების გამო, საჯარო სექტორმა განიცადა სერიოზული და ზოგან ხანგრძლივი კლება დაფინანსებაში, პრესტიჟულობასა და სტაბილურობაში. ტრანზიციის საწყის ეტაპზევე გახდა ცხადი, რომ ხელისუფლების საზოგადოებრივ სფეროში ფინანსური თუ სხვა თვალსაზრისით ჩარევის ძველი მასშტაბი, გაქანება შეუთავსებელი იყო საბაზრო დემოკრატიასა და ამ ქვეყნების ფინანსურ შესაძლებლობებთან. ამის გამო, ტრანზიციის პერიოდში დასაქმება საჯარო სექტორში და ხელისუფლების ჩარევა სამოქალაქო საზოგადოებაში გამუდმებით მცირდებოდა, მაგრამ ეს შემცირებებიც ჩამორჩებოდა ხელისუფლების

Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors, NISPAcee 2005, გვ. 78.

¹⁰² Barabashev, Alexey; Prokofiev, Vadim. Russian Civil Service Management: How Civil Servants are recruited and promoted, in: The NISPAcee Journal of Public Administration, Volume VII, Number 1, Summer 2014. გვ. 10-12; 21.

განკარგულებაში არსებული ფინანსების კლებას. ამიტომ, საჯარო სექტორი ტრანზიციის ქვეყნებში ასრულებს გაცილებით ნაკლებს ვიდრე ადრე აკეთებდა, და თან საჭიროზე გაცილებით ნაკლები რესურებით. ეს თავის მხრივ, ხელს უწყობს საჯარო სექტორში დასაქმების პრესტიჟის და სტაბილურობის კლებას.¹⁰³

მეორე მხრივ, ზოგან შეინიშნებოდა საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდა, რაც გამოწვეული იყო ხელისუფლებების ცვლილების, დეკონცენტრაციის, სახელმწიფოს მიერ დამატებითი ფუნქციების აღების ან ახალი სახელმწიფოების წარმოქმნის (სლოვაკეთი, სლოვენია) მიერ.¹⁰⁴

საჯარო სექტორის როლი სერვისების მიწოდებაში ზოგადად იკლებდა მაშინ როცა საჯარო მართვის მარეგულირებელი და პოლიტიკის შემუშავების უფლებამოსილება იზრდებოდა. თუმცა, რეფორმებს არ ჰქონდა სისტემური ხასიათი, აკლდა კონცეპტუალური და ლეგალური ჩარჩო, რომელშიც განსაზღვრული იქნებოდა კონკრეტული მიზნები, მათი მიღწევის ხერხები და გრაფიკი. საჯარო სამსახურის და პოლიტიკური კლასის გადატვითულობის და დაბალი ხარისხის გამო, ცვლილებები უფრო მეტად სწრაფ სექტორულ მოწესრიგებას, შეკეთებას ჰგავდა.¹⁰⁵

საჯარო სამსახურის რეფორმაზე გავლენა იქონია დეცენტრალიზაციის ტალღამაც. ცენტრალური ევროპის ყველა ქვეყანამ ეტაპობრივად გაათავისუფლა ადგილობრივი ხელისუფლებები იერარქიული ზეწოლისგან და მიანიჭა მნიშვნელოვანი ავტონომია.¹⁰⁶

თითქმის ყველა ტრანზიციულ ქვეყანას კომუნისტური პერიოდიდან გადმოჰყვა შრომის კოდექსი, რომელიც ყველა დასაქმებულს შეეხებოდა. საჭირო გახდა რეფორმის რამდენიმე საფეხურის გავლა - იყო ეს ახალი რეალობებისათვის მორგების მიზნით ცვლილების შეტანა თუ ევროკავშირში გაწევრიანებისთვის

¹⁰³ იქვე.

¹⁰⁴ იქვე.

¹⁰⁵ იქვე, გვ. 59.

¹⁰⁶ იქვე.

საჭირო მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიზნით ცვლილებები; დასაქმებულთა მეტი დაცულობის უზრუნველსაყოფად თუ კოდექსის შრომის ბაზრის მოქნილობაზე გათვლა.

საჯარო სექტორში დასაქმებულთა ამ ზოგადი კოდექსიდან ჩამოშორება, მოხდა ცალკე კანონმდებლობის მიღებით. თუმცა, საბოლოო ჩამოშორება იშვიათად ხდება რადგან უფრო პრაქტიკულია შრომის კოდექსის შესაბამისი მუხლების გავრცელება ისეთ ზოგად საკითხებთან მიმართებაში, როგორიცაა მაგალითად უსაფრთხოების ზომები.¹⁰⁷

აქედან გამომდინარე შრომის კოდექსის რეფორმა გადაჯაჭვულია საჯარო სამსახურის რეფორმასთან. ზოგიერთ შემთხვევაში, შრომის კოდექსის ცვლილებამ შეიძლება შეასრულოს საჯარო სამსახურის რეფორმის როლი (მაგ. ჩეხეთის და სლოვაკეთის შრომის კოდექსში ჩადებული დებულებები 1990-იანი წლების დასაწყისში გათვლილი იყო საჯარო სექტორში დასაქმებულთ ქცევის რეგულირებაზე). ზოგჯერ, შეიძლება საჯარო სამსახურის რეფორმამ გამოიწვიოს შრომის კანონმდებლობის საფუძვლიანი გადასინჯვა (სლოვაკეთი 2000 და 2001 წლებში).

თუმცა, ყველაზე ხშირად საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა ეფუძნება შრომის კოდექსის ზოგად დებულებებს, განმარტავს და ავსებს წესების ზოგად ჩამონათვალს. ამიტომ, შრომის ბაზრის რეფორმა და საჯარო სამსახურის რეფორმა პოლიტიკურადაც და დროშიც თანმხვერდი მოვლენები არაა ხოლმე.¹⁰⁸

2. საჯარო სამსახურის რეფორმის მართვაზე პასუხისმგებელი უწყებები

როგორც შესავალში აღვნიშნეთ, რეფორმის ბედის განმსაზღვრელ კიდეც ერთ ფაქტორად უნდა ჩითვალოს მასზე პასუხისმგებელი ორგანოს რესურსი და

¹⁰⁷ სლოვაკეთში იყო მცდელობა ცალკე კანონმდებლობის (საჯარო სამსახურის აქტი) შემუშავების, მაგრამ მათაც გადაიქირეს საერთაშორისო ექსპერტების რეკმენდაციების გათვალისწინებით.

¹⁰⁸ მაგ. უნგრეთი 1992-ში და პოლონეთი 1998-ში.

პოლიტიკური წონა. არის რამდენიმე აქტორი რომელსაც საჯარო სამსახურის რეფორმის გატარება შეიძლება დაევალოს, წინა რეჟიმის მერ მინიჭებული ან ახალი, დემოკრატიული სისტემის მიერ მინიჭებულ უფლებამოსილებით. რეფორმის ინსტიტუციური უფლებამოსილება დამოკიდებულია იმაზე აქვს ქვეყანას საერთო ლეგალურ, ინსტიტუციურ და ფინანსურ ჩარჩოში ინტეგრირებული საჯარო სამსახური თუ ფრაგმენტირებული საჯარო სამსახური. არასექტორული საჯარო სამსახურის სისტემების დროს არაძირითად საჯარო მოხელეებს ძირითადი საჯარო მოხელეებისგან განსხვავებული სტატუსი აქვთ ხოლმე.

უწყება, რომელიც ხშირად მნიშვნელოვან როლს ასრულებს რეფორმაში, შინაგან საქმეთა სამინისტროა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო პასუხისმგებელია ცენტრალურ ადმინისტრაციაზე, წესრიგის დაცვაზე და ზოგადად საჯარო მართვასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ამ კომპეტენციების ნაზავი განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. უნგრეთსა და სლოვენიაში სწორედ შსს იყო პასუხისმგებელი საჯარო სამსახურის რეფორმაზე. იქ სადაც ცალკე კანონმდებლობა არსებობს პოლიციისთვის, შსს გამოდის სექტორული რეფორმის გამტარებლად.¹⁰⁹

შრომის სამინისტროც მისი საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე ჩართული არის ხოლმე საჯარო სამსახურის რეფორმაში. ეს სამინისტროები მონაწილეობენ ხოლმე როგორც ზოგადი შრომის კანონმდებლობის დახვეწაში, ასევე საჯარო სამსახურის რეფორმირებაში. ჩეხეთსა და სლოვაკეთში ამ სამინისტროებმა შეასრულეს წამყვანი როლი კანონმდებლობის მომზადებაში და ჩეხეთში რჩება რეფორმაზე პასუხისმგებელ ორგანოდ.¹¹⁰

ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო სამსახურის რეფორმის ცალკეულ კომპონენტზე ან მთლიანად რეფორმაზე პასუხისმგებელია ცალკე უწყება. როგორც წესი, ასეთი უწყებები იქმნება საჯარო სამსახურისთვის ახალი საკანონმდებლო ჩარჩოს შექმნის

¹⁰⁹ ბებლავი, გვ. 60.

¹¹⁰ Eriksen, Svein: Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses, Review of Central and East European Law 32 (2007) 333-369. გვ. 349.

კვალობაზე. პოლონეთსა და სლოვაკეთში ასეთი უწყება არის ოფიციალურად განცალკავებული, ნახევრად-სამინისტრო დამოუკიდებელი დირექტორით. ჩეხეთში დაგეგმილია ცალკე ბიუროს შექმნა, რომლის ხელმძღვანელი პოლიტიკური, დანიშნული ფიგურა იქნება. შექმნისთანავე ეს უწყებები საჯარო სამსახურის რეფორმის მთავარ ცენტრად იქცევა ხოლმე.

ევროპის ზოგიერთ პატარა სახელმწიფოში (მაგ. ფინეთი) საჯარო სამსახურის მართვა ფინანსთა სამინისტროს აბარია. მიუხედავად იმისა, რომ ფინანსური ბერკეტების წყალობით ამ სამინისტროს რეფორმაზე უდიდესი გავლენის მოხდენა შეუძლია, ის იშვიათადაა ძირითადი მოთამაშე მსგავს რეფორმებში სხვა ქვეყნებში. ფინანსთა სამინისტროები როგორც წესი ინარჩუნებენ რეფორმაზე გავლენას იმით, რომ დაფინანსებას უკვეცავენ რეფორმას როდესაც ამას საჭიროდ თვლიან. განსხვავებას წამოადგენს მხოლოდ ის შემთხვევები, როდესაც საბაჟო ან საგადასახადო სფეროს თანამშრომლებისათვის ცალკე კანონმდებლობა არსებობს.¹¹¹

მთავრობის კაბინეტური სისტემის მქონე ქვეყნებში როგორც წესი არსებობს უწყება მთავრობაში, რომელიც პასუხისმგებელია კაბინეტის საქმიანობაში დახმარებისა და კოორდინირებაზე. როგორც წესი მას კაბინეტი, მთავრობის ან პრემიერ-მინისტრის ოფისი ეწოდება. მიუხედავად იმისა, რომ თეორულად (სისტემის „შუაგულში“ განლაგების გამო) ეს ოფისი შეიძლება გახდეს ისეთი მრავალსექტორიანი რეფორმის კოორდინირების ადგილი, როგორიც საჯარო სამსახურის რეფორმაა, როგორც წესი ეს ასე არ ხდება ხოლმე. სლოვაკეთშიც კი, სადაც პრემიერ მინისტრის მოადგილე იყო პასუხისმგებელი ზოგადად საჯარო ადმინისტრირების რეფორმაზე, საჯარო სამსახურის რეფორმა დარჩა ცალკეული სამინისტროების კომპეტენციაში.

თავდაცვის, იუსტიციის და ფინანსთა სამინისტროები ასრულებენ საკუთარი, სექტორული სისტემების მმართველების როლს. ეს სამინისტროები

¹¹¹ ბებლავი, გვ. 61.

შემდგომადგავარად იბრძვიან მათი თანამშრომლების სტატუსის და კარიერის ყველა ასპექტისათვის.

ბულგარეთში 90-იან წლებში საჯარო მმართველობის სამინისტროც კი შეიქმნა ადმინისტრაციული რეფორმის გასატარებლად, რაც გასაკვირი არაა რადგან აღნიშნული რეფორმა ბულგარეთის ევროკავშირში გაწევრიანების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყო.¹¹²

ა. შინაგან საქმეთა სამინისტრო

შინაგან საქმეთა სამინისტროს სიძლიერე მდგომარეობს ადმინისტრაციულ უწყვეტობაში (continuity), გამოცდილი თანამშრომლების დიდ რეზერვსა და ადგილობრივ ხელისუფლებებთან ახლო კავშირში.

შინაგან საქმეთა სამინისტროების გამართული ფუნქციონირების საჭიროებიდან გამომდინარე, კომუნიზმის დანგრევის შემდეგ ქვეყნების უმრავლესობამ თავი შეიკავა თანამშრომლებში მნიშვნელოვანი და მყისიერი ცვლილებებისგან. თუმცა, ეს უფრო შეეხება შსს-ს „სამოქალაქო“ თანამშრომლებს, ხოლო სამართალდამცველებს რადიკალური ცვლილებებიც შეეხო.

ეს უწყვეტობა იმასაც იწვევს, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროებს უფრო კონსერვატიული მიდგომა გამოარჩევთ და ინკრემენტულ ცვლილებს ანიჭებენ უპირატესობას. მეორე მხრივ, მათი მჭიდრო კავშირი ადგილობრივ ხელისუფლებებთან უზრუნველყოფს იმას, რომ სტრუქტურა არ იქცევა „ბროლის კოშკად“ და სამინისტრო საჯარო მმართველობის ჰოლისტური ხედვა აქვს და არ იკეტება ვიწროდ ცენტრალურ ხელისუფლებაში მიმდინარე პროცესებზე. ეს ასევე უწყობს ხელს სხვადასხვა დონეზე საპილოტე პროექტების განხორციელებას. მაგრამ ამ „ვერტიკალურ უპირატესობას“ ყოველთვის თან არ ახლავს „ჰორიზონტალური“

¹¹² Boev, Julian: Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration, in: Gabor, Peteri, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest 2002. გვ. 108.

ცოდნა, განსაკუთრებით როდესაც ფრაგმენტირებულ საჯარო სექტორთან გვაქვს დაქმე, სადაც ამ სექტორის გარკვეული ნაწილი შეიძლება არ შედიოდეს აღმასრულებელი ხელისუფლების შემადგენლობაში. შინაგან საქმეთა სამინისტროები ასევე ხშირად ტრენინგების ადმინისტრირებას კარგად უძღვებიან, რადგან მემკვიდრეობით ერგოთ ამისათვის საჭირო რესურსი, ინსტიტუტების სახით.¹¹³

უნგრეთმა და სლოვენიამ სწორედ ეს მიდგომა არჩიეს: უნგრეთში შსს-ს როლი ძირითადად კანონმდებლობის და რეგულაციების ჩამოყალიბებაზე ფოკუსირდა. სლოვენიაშიც, შსს-ს როლი ძირითადად კანონმდებლობასა და რეგულირებაზე გავრცელდა, ხოლო უფრო სპეციფიური ამოცანები გადაბარებული აქვს კადრების სამსახურს და კომისიას.

საქართველოც იმის მაგალითია, რომ შინაგან საქმეთა სამინისტროს შეუძლია ფლაგმანის როლი შეასრულოს რეფორმის და ამ შემთხვევაში, საჯარო სამსახურის რეფორმაში. შსს სტრუქტურებში განხორციელებული საკადრო ცვლილებები და ბევრისთვის მოულოდნელი წარმატებული შედეგი (საპატრული პოლიციის რეფორმა), კარგი მაგალითი გახდა სხვა სტრუქტურებისთვის. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოში ასეთი წარმატებული ცვლილებები არ იქცა მასობრივად და საუბრობენ მხოლოდ გარკვეულ „წარმატების კუნძულებზე“¹¹⁴ მაშინდელ აღმასრულებელ სტრუქტურებში, ძალოვან ორგანოებში გატარებული ცვლილებები ორმაგად საყურადღებო პრეცედენტი იყო.

ლიტერატურაში ხშირად არის განხილული შემთხვევები, სადაც წარმატებული ის რეფორმები აღმოჩნდა, რომელსაც ზურგს ძლიერი, გავლენიანი ინსტიტუტი უმაგრებდა რომელიმე სამინისტრო სახით.¹¹⁵ მაგალითად მოჰყავთ

¹¹³ ბებლაძე, გვ. 61

¹¹⁴ Bennet, Richard: Delivering on the Hope of the Rose Revolution: Public Sector Reform in Georgia, 2004-2009, Princeton University 2011.

¹¹⁵ Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrosis, V., Hajnal. H., Tonnisson, K.,: Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, Bratislava 2008. გვ. 361.

სლოვაკეთი, სადაც 2004-2006 წლებში, ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი და სხვა მაღალი თანამდებობის პირები წარმოადგენდნენ საჯარო სექტორში განხორციელებული რეფორმების „ზურგს“.¹¹⁶

ბ. შრომის სამინისტრო

შრომის სამინისტრო ხშირად არ გვხვდება საჯარო სამსახურის რეფორმის მაკოორდინირებელი უწყების რანგში. თუმცა, ჩეხეთმა და სლოვაკეთმა ეს მოდელი აირჩიეს. სლოვაკეთში ამის მიზეზი ის იყო, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმა გათანაბრებული იყო საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მიღებასთან და საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა თავის მხრივ, შრომის კანონმდებლობის რეფორმასთან. სლოვაკეთში ორი კანონი, რომელიც შეეხებოდა საჯარო სექტორის თანამშრომლებს (State Service Act და Public Service Act) მიიღეს 2001 წელს, ახალ შრომის კოდექსთან ერთად. ამით ხაზი გაუსვეს ამ კანონების ურთიერთდამოკიდებულებას.

ჩეხეთის და სლოვაკეთის გამოცდილების გათვალისწინებით, გასაგები ხდება თუ რატომ არ აირჩიეს იგივე მიდგომა სხვა ქვეყნებმა. ორივე შემთხვევაში აქცენტი გაკეთდა საჯარო სამსახურის რეფორმის შრომით და სოციალურ ასპექტებზე, განსაკუთრებული ყურადღებით *თანამშრომლების დაცვის მიმართ, რასაც შეეწირა საჯარო სამსახურის რეფორმის დანარჩენი მხარე*.¹¹⁷ ამან ძირითადად პრობლემები შექმნა, თუმცა, სასარგებლო აღმოჩნდა იმ თვალსაზრისით, რომ კანონმდებლობა შექმნა შრომითი ურთიერთობების სფეროში განსწავლულმა ადამიანებმა.¹¹⁸

ამას გარდა, შრომის სამინისტროს გაცილებით ნაკლები შეხება აქვს საჯარო ადმინისტრირების დაბალ რგოლებთან. განსხვავებით მაგალითად შინაგან საქმეთა

¹¹⁶ Jacko, Tomas; Malikova, Ludmila. A Chance to restart Public Administration Reform in Slovakia, in: Regionalization and Regional Policy in Central and Eastern Europe, Selected revised papers from the 21st NISPACEE Annual Conference, Bratislava 2014. გვ. 78-79.

¹¹⁷ 90-იან წლებს ზოგი ავტორი საერთოდ "ხელიდან გაშვებული შესაძლებლობების პერიოდად" მიიჩნევს საჯარო სექტორის რეფორმის კუთხით. იქვე. გვ. 67-68.

¹¹⁸ ბებლავი, გვ. 62.

სამინისტროსგან. თუმცა, იმის გამო რომ მას ეხება შრომითი ურთიერთობების დარეგულირების საკითხი, შრომის სამინისტრო უკეთ გაუძღვება საჯარო სექტორის არაპირდაპირი თანამშრომლების საკითხის რეფორმირების პროცესს, თუკი რეფორმა ხორციელდება ერთიანი (“government-as-whole”) მიდგომით.

საქართველოში, მაშინაც კი როდესაც შრომის სამინისტრო არსებობდა, არავის მოსვლია აზრად ისედაც უმძიმესი გამოწვევით დაკავებულ სამინისტროსთვის (დაუსაქმებელთა აღრიცხვა და დასაქმების ხელშეწყობა), საჯარო სამსახურის რეფორმაც დაემატებინა. სამაგიეროდ, სხვადასხვა პოლიტიკური ჯგუფების თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ მსჯელობის საგანი გამხდარა საქართველოს „არალიბერალური შრომის კოდექსი“. მსჯელობა შრომის კანონის შესახებ დიდი ხანია დაიწყო დიდი ვნებათაღელვის ფონზე.¹¹⁹ ხელისუფლების განწყობა მაქსიმალურად მიმზიდველი გარემო შეექმნათ დამსაქმებლისათვის/ინვესტორისათვის, რასაც გარკვეულწილად ემსხვერპლა დასაქმებულის ინტერესი სოციალური დაზღვევის კუთხით, თავიდანვე მოექცა კრიტიკის ქვეშ, თუმცა, ძირითადად მსჯელობის საგანი კერძო სექტორში დასაქმებულთა ინტერესები და უფლებები ექცეოდა. 2013 წელს შრომის კოდექსში შევიდა მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომელიც მიმართული იყო დასაქმებულის უფლებების განტკიცებისაკენ (მაგ. გაიწერა დასაქმებულის დათხოვნის პროცედურები, რითაც გაუქმდა დასაქმებულის გაუფრთხილებლად, ახსნა-განმარტების გარეს დათხოვნის პრაქტიკა; კანონში შევიდა ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების ვალდებულება).¹²⁰ ძველი მიდგომების გადახედვის და სახელმწიფოს პოზიციის დათმობის, შესუსტების ფონზე დადგა საჯარო სამსახურის დასაქმებულთა საქმიანობის დარეგულირების საკითხიც.

¹¹⁹ იხ. მაგ. საქ. ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის პოზიცია 2006 წელს, ახალი “შრომის კანონი” - არსებული რეალობის მოწესრიგების მცდელობა <https://gyla.ge/geo/news?info=47>

¹²⁰ იხ. <http://www.civil.ge/geo/article.php?id=26793>

გ. საჯარო სამსახურის რეფორმისათვის შექმნილი საგანგებო უწყებები

ზოგიერთი ქვეყანა არჩევს საჯარო სამსახურის რეფორმის მართვისათვის ცალკე, საგანგებო უწყების შექმნას. ასე იყო მაგალითად პოლონეთსა და სლოვაკეთში. მსგავს გზას დაადგა საქართველოც. ჩეხეთში ასეთი ბიუროს შექმნა მთავრობის შემადგენლობაში იგეგმება. მსგავსი უწყების არსებობას რამდენიმე უპირატესობა გააჩნია, თუმცა რამდენიმე სახის რისკიც ახლავს თან.¹²¹

პირველ რიგში ისმის კითხვა უნდა იყოს თუ არა ასეთი უწყება აღმასრულებელი სააგენტო? აღმასრულებელი სააგენტოები არიან პასუხისმგებელი სამინისტროს მიერ განსაზღვრული პოლიტიკის აღსრულებაზე, მაგრამ არ არიან პასუხისმგებელი ამ პოლიტიკაზე.¹²²

როდესაც სააგენტოს ევალება აღასრულოს სხვის მიერ მიღებული პოლიტიკა, რამდენიმე პრობლემა იჩენს თავს. სააგენტოებს ჩვეულებრივ, სამინისტროებზე მეტი ინფორმაცია და ექსპერტიზა გააჩნიათ შესაბამის საკითხებთან დაკავშირებით. ამის მიზეზი როგორც წესი სამინისტროების სისუსტე უფროა ხოლმე ვიდრე სააგენტოების სიძლიერე. დიდ სააგენტოებს ასევე მეტი რესურსი გააჩნიათ ხოლმე საზოგადოებასთან ურთიერთობის, მედიასთან და სტეიქჰოლდერებთან სამუშაოდ. შედეგად, სავარაუდო დამორება პოლიტიკასა და აღსრულებას შორის de facto არ მოქმედებს, რადგან სააგენტოები ხშირად არაოფიციალურად პასუხისმგებელი ხდებიან პოლიტიკის შემუშავებისა და საკანონმდებლო ცვლილებებზე. შემდეგ, ოფიციალურად ეს ცვლილებები და პოლიტიკა სამინისტროს გამოაქვს განსახილველად. სააგენტოებს ასევე შეუძლიათ დაბლოკონ მათთვის არასასურველი ცვლილებები, სტეიქჰოლდერებთან და მედიასთან კარგი ურთიერთობების წყალობით.¹²³

¹²¹ Eriksen, Svein: Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses, Review of Central and East European Law 32 (2007) გვ. 349.

¹²² ბებლავი, გვ. 62.

¹²³ იქვე.

ამას გარდა, აღმასრულებელი სააგენტოს არსებობა იწვევს საჯარო სამსახურის რეფორმაზე პასუხისმგებლობის ფრაგმენტაციას, რაც ართულებს ისედაც ფრაგმენტირებული საჯარო სამსახურის რეფორმის მენეჯმენტს. როდესაც სააგენტო თავისი მდგომარეობით არ არის სამინისტროების ტოლი, მას გაუჭირდება რეფორმაზე მუშაობის კოორდინირება, რადგან მას საკმარისი ძალაუფლება არ ექნება.

მეორე მხრივ, თუკი სააგენტოს მიენიჭება კვაზი-სამინისტრო სტატუსი (ანუ მიენიჭებათ განსაზღვრულ სფეროში პოლიტიკის და საკანონმდებლო საკითხების განსაზღვრის უფლებამოსილება), გაჩნდება პოლიტიური და ანგარიშვალდებულების პრობლემები.

ქვეყნებში, სადაც საჯარო სამსახური ტრადიციულად ზედმეტი პოლიტიზებით გამოირჩევა (ყოფილი საბჭოთა რესპუბლიკები კი ალბათ უკლებლივ ყველა ასეთად შეიძლება ჩაითვალოს), არსებობს ტენდენცია საჯარო სამსახურის სააგენტოს ხელმძღვანელის დამოუკიდებელი და აპოლიტიკური ხასიათი კიდევ უფრო გააძლიერონ ხელისუფლების საარჩევნო ვადაზე ხანგრძლივი პერიოდით დანიშვნით (პოლონეთი, სლოვაკეთი). მაგრამ ასეთი სტატუსიც პოლიტიკური პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ საკითხებს აჩენს. ასეთ დროს მთავრობის გავლენა საჯარო სამსახურის პოლიტიკაზე იზღუდება, მაგრამ ამავე დროს ის პასუხისმგებელია მასზე და მის შედეგებზე.

საქართველოში საჯარო სამსახურის ბიურო ჯერ კიდევ „ვარდების რევოლუციამდე“ შეიქმნა მაგრამ ის არასოდეს ყოფილა ისეთი ძლიერი ინსტიტუტი, რომ საჯარო სამსახურის სფეროში რეფორმის მიმართულება ეკარნახა. რევოლუციამდე ამ საჯარო სამსახურის რეფორმაც, ისევე როგორც ნებისმიერი სხვა სექტორის, დეკლარირებულ ხასიათს ატარებდა და მხოლოდ უცხოელი დონორების და ადგილობრივი არასამთავრობოებებისათვის თვალის ახვევის მიზანს

ემსახურებოდა, ხოლო რევოლუციის შემდეგ, ბიურო საჯარო სამსახურის მოწყობის შესახებ მძიმეწონოსან პოლიტიკოსებს შორის გამართული კამათის მძევალი იყო.

ზოგადად, საჯარო სამსახურის რეფორმისათვის შექმნილ საგანგებო უწყებებს რამდენიმე მიმზიდველი მხარეც აქვთ. მას შეუძლია რეფორმისათვის განსაზღვოს საკითხები, რომელზეც ფოკუსირება არის საჭირო. ამას სამინისტროები ვერ ახერხებენ, რადგან საჯარო სამსახურის რეფორმა არ არის მათი საქმიანობის ძირითადი სფერო. სააგენტო რეფორმის მამოძრავებელი ხდება, იდეალურად იგებს და აფასებს საჯარო სამსახურის სხვადასხვა ელემენტების ინტერესებს და ზუსტად ერკვევა რეფორმის კომპლექსურ ხასიათში.

საქართველო კარგი მაგალითი აღმოჩნდა იმ საფრთხისა, რომელიც ასეთი სააგენტოების შექმნას ახლავს თან და ლიტერატურაშია აღწერილია. არსებობს რისკი, რომ თუ სააგენტოს არ მიენიჭება კვაზი-სამინისტრო სტატუსი, ის შეიძლება ზედმეტად სუსტი აღმოჩნდეს. გარდა პოლიტიკის და კანონმდებლობის შემუშავებაზე გავლენის უქონლობისა, მას საბიუჯეტო პრობლემებიც დაემუქრება. ტრანზიციული ქვეყნები ძალიან დიდ ფისკალურ წნეხს განიცდიან და ერთი სააგენტოსთვის ძალიან რთული იქნება საჯარო სექტორში თავისი ადგილის პოვნა. თუ სააგენტოს სტატუსი მოკრძალებულია, და მას არ გააჩნია ძალაუფლება საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებით, მოსალოდნელია რომ მას იგნორირებას გაუკეთებენ ან მის ხარჯზე მოხდება სხვადასხვა ზეწოლის დაბალანსება. ეს განსაკუთრებით მართებულია, რადგან ახალი საჯარო ინსტიტუტები განსაკუთრებულ ფინანსურ წნეხს გადიან საბიუჯეტო პროცესში.¹²⁴

კიდევ ერთ საფრთხეს წარმოადგენს ისიც, რომ თუ არ იქნა მიღებული წინასწარი ზომები სააგენტო შეიძლება ხელში ჩაუვარდეს ერთ-ერთ ინტერესთა ჯგუფს, კერძოდ, თვითონ საჯარო მოსამსახურეებს. ეს სამინისტროებსაც ეხება, მაგრამ ასეთი სააგენტოს შემთხვევაში რისკი უფრო მაღალია ორი მიზეზის გამო:

¹²⁴ ბებლავი, გვ. 62.

ჯერ ერთი, პოლიტიკური პროცესისგან იზოლირებულობის გამო, დაბალია ანგარიშვალდებულების დონე და შესაბამისად, მაღალია საფრთხე სააგენტო გადაიქცეს საჯარო მოსამსახურეების სასიკეთოდ მოღვაწე უწყებად.

მეორე, სააგენტოზე განხორციელდება ინტენსიური ლობისტური ზეწოლა საჯარო მოხელეების მხრიდან რადგან ის დაკავებული იქნება ბევრი სენსიტიური და მნიშვნელოვანი საკითხით. თუმცა, თუ იქნება საკმარისი პოლიტიკური ნება (მაგ. თუ დაინიშნება რეფორმაზე ორიენტირებული მენეჯმენტი, რომელიც არ იქნება საჯარო სექტორიდან მოსული ან გამოცდილება საჯარო სამსახურში არ ექნება შეძენილი), შეიძლება საპირისპირო შედეგიც დადგეს (პოლონური გამოცდილება).¹²⁵ საქართველოში ამას ნაკლებად ვხვდებით, რადგან პოლიტიკოსები აქაც არ უთმობენ სხვა ჩართულ მხარეებს პოზიციებს.

გასათვალისწინებელია, რომ ნებისმიერი უწყება, რომელიც პასუხისმგებელი იქნება რეფორმაზე, აღმოჩნდება სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფის თუ ინსტიტუტის გავლენის სამიზნე. ზოგიერთის შემთხვევაში ეს ინტერესი შეიძლება რეფორმის მსველობისათვის ხელისშემწყობი იყოს (მაგ. მედიის მხარდაჭერა), მაგრამ აუცილებლად იქნება რეფორმის ხელის შეშლით ან მათთვის სასურველი მიმართულებით წარმართვის მსურველებიც. შეიძლება ვისაუბროთ შიდა და გარე აქტორებზე, რომლებსაც რეფორმის პროცესში თავისი როლის შესრულება უხდებათ ხოლმე.

ქვეყნის ტრადიციებიდან, პოლიტიკური სისტემიდან და პოლიტიკური გარემოდან გამომდინარე, სხვადასხვა გავლენიან აქტორებზე შეიძლება ვისაუბროთ. ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში საჯარო სამსახურის რეფორმის აუცილებლობა მწვავედ დადგა დღის წესრიგში ისეთ ქვეყნებშიც როგორც პაკისტანია, სადაც ტერორისტული დაჯგუფებების გააქტიურების ფონზე სახელმწიფოს სულ უფრო გაუჭირდა ძირითადი ფუნქციების შესრულებაც კი.

¹²⁵ ბებლავი, გვ. 63.

კოლონიური მმართველობის მიერ დატოვებული ძალიან სუსტი და განუვითარებელი დემოკრატიული ინსტიტუტები (მაგ. ხელისუფლების სუსტი საკანონმდებლო შტო), ვერ ახერხებენ მიუკერძოებელი და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების უზრუნველყოფას. ამას თან ერთვის ადგილობრივი პოლიტიკური პროცესების შედეგად ჩამოყალიბებული მავნე პრაქტიკა, როგორიცაა მაგალითად სამხედრო ელიტის მიერ (ყველაზე გავლენიანი ინტერესთა ჯგუფი პაკისტანში) საკვანძო თანამდებობებზე სამხედროების დანიშვნა, რომლებიც "სამოქალაქო საჯარო მოხელეებს" ავიწროვებენ და რეფორმებს "ბლოკავენ". შესაბამისად, რეფორმების წარუმატებლობა ასეთ კონტექსტში უფრო პოლიტიკური ხასიათის წინააღმდეგობებით აიხსნება და არა ტექნიკური ექსპერტიზის და ცოდნის ნაკლებობით.¹²⁶

სხვა ჩართული მხარეები: საჯარო მოხელეები

საჯარო სამსახურის რეფორმა ერთ-ერთი იმ იშვიათ რეფორმათაგანია, რომელშიც საჯარო მოხელეებს პირდაპირი ან ირიბი ფინანსური ინტერესი გააჩნიათ. ეს უკანასკნელნი საჯარო მოხელეთა პროფკავშირებისგან რომ განვასხვავოთ უნდა ყურადღება გავამახვილოთ საჯარო მოხელეებზე, როგორც ინდივიდებზე, რომლებიც ესწრებიან პოლიტიკის შემუშავების პროცესს, აქვთ თავისი ინტერესები და გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა.

საჯარო მოხელეები, რომლებსაც შესაძლებლობა აქვთ დაესწრონ პოლიტიკის შემუშავებას, იცავენ მოქმედ მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების (senior civil servant) ინტერესებს. ამის მიზეზი ისაა, რომ გავლენიანი საჯარო მოხელეები თვითონ არიან უფროსი საჯარო მოხელეები. და თუ გავიხსენებთ, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმას სამი ძირითადი მიზანი ამოძრავებს, (1) შესაბამისი უნარებით აღჭურვილი ახალი თანამშრომლების მოზიდვა, (2) ახალი და ძველი

¹²⁶ Wilder, Andrew, The Politics of Civil Service Reform in Pakistan, Journal of International Affairs, Fall/Winter 2009. გვ. 19-37.

თანამშრომლების წახალისება სასურველი ქცევის მისაღებად და (3) თანამშრომლების იმ უნარებით აღჭურვა, რომ წახალისებამ შედეგი გამოიღოს, ვნახავთ, რომ უფროსი საჯარო მოხელეები ნაკლებად არიან დაინტერესებული ამ სამი მიზნის შედეგიანობით (განსაკუთრებით პირველით არ იქნებიან მოხიბლული). მათი ინტერესია გაიზარდოს სარგებელი მათნაირი თანამშრომლებისათვის. ამიტომ მათი პრიორიტეტია ტრეინინგი, ტენუერის სისტემა და პრივილეგიებია, რაც აწყობთ „ინსაიდერებს“ და არ აწყობთ „აუტსაიდერებს“. ეს გზა არ გულისხმობს საჯარო მოხელეების შემცირებასაც.¹²⁷

ანაზღაურების გაზრდის ან სხვა ისეთი ღონისძიებების დაგეგმვისას, რაც გაზრდის საჯარო სამსახურის მიმზიდველობას ფართო საზოგადოების თვალში, საჯარო მოხელეები იმ რისკზეც დაფიქრდებიან, რასაც გაზრდილი კონკურენცია მოიტანს. მახვილგონიერი კომპრომისი, რომელიც ასეთ შემთხვევაში შეიძლება გამოდგეს, იქნება ანაზღაურების გაზრდა უფროსობის პრინციპის მიხედვით (seniority-based pay increase).

ყველაზე დიდი გავლენა საჯარო მოხელეებს საჯარო სამსახურის რეფორმის მომზადების ეტაპზე და რა თქმა უნდა შემდეგ, განხორციელების ეტაპზე აქვთ. მომზადებასა და განხორციელებას შორის ეტაპებზე მათი გავლენა შეზღუდულია.

რთულია ისაუბრო საჯარო მოხელეების როლზე საქართველოში მიმდინარე თუ განხორციელებული რეფორმის კონტექსტში. პროფკავშირების სისუსტის თუ რესურსის ნაკლებობის გამო, მათი როგორც ცალკე მოთამაშის ან ინტერესთა ჯგუფის გამოყოფა პრაქტიკულად შეუძლებელია. შეიძლება ჩაითვალოს, რომ მათ ინტერესს პროცესში საჯარო სამსახურის ბიურო გამოხატავს. თუმცა, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ მათი როლი ძალზე დიდი იქნება პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულებისას და საბოტაჟის ძალიან დიდ საფრთხეს გულისხმობს. კანონების გვერდის ავლის ან საკუთარი მიზნებისათვის გამოყენება

¹²⁷ ბებლავი, გვ. 63.

არც თუ ისე რთულია ბიუროკრატიული სისტემის ფუნქციონირების თავისებურებების მცოდნე ადამიანებისთვის. სამსახურში მიღების თუ კლავილიფიკაციის ამაღლების პროცესებში პირადი სარგებლის მიზნით ჩარევა, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის კარგად ნაცნობი გამოცდილებაა.¹²⁸

მედია

საჯარო სამსახურის რეფორმას ტრანზიციულ ქვეყნებში საზოგადოება ნაკლებ ყურადღებას აქცევს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს საზოგადოებები უკვე თანდათან აცნობიერებენ, რომ საჯარო სამსახურის ხარისხზე და ზოგადად, საჯარო მართვაზე დამოკიდებული დასახული პოლიტიკური მიზნების მიღწევა. ეს ის სფეროა, სადაც გატარებული რეფორმების და მისი შედეგების გავლენა მოსახლეობაზე სუსტია და ხშირად, ძალიან დიდი დრო გადის, სანამ რეფორმები მოქალაქეების მომსახურებაზე აისახება. საზოგადოების და მედიის ინტერესი და ყურადღება რეფორმის მიმართ ცვალებადია და მას როგორც წესი უფრო „ტექნიკურ“ საკითხად აღიქვამენ.¹²⁹

ამიტომ, მედია და საზოგადოება უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ საჯარო სამსახურის რეფორმაში, როდესაც არსებობს აშკარა უთანხმოება ან კონფლიქტი ხელისუფლებაში ან ძირითად სტეიქჰოლდერებს შორის (ასე იყო მაგალითად სლოვაკეთსა და ჩეხეთში). მხოლოდ ასეთ შემთხვევებში შეიძლება საზოგადოებრივმა აზრმა მნიშვნელოვანი შედეგები იქონიოს რეფორმაზე. ასეთ შემთხვევებში კონფლიქტი გამოხატვას ჰპოვებს სხვადასხვა ფორმით, არსებული პოლიტიკური გაყოფის მიხედვით: კომუნისტები რეფორმატორების წინააღმდეგ, მეტი დაფინანსება ბიუროკრატებისათვის, საჯარო ცხოვრების პოლიტიზება).

¹²⁸ ცნობილია მაგალითი, როდესაც რუმინეთში კადრების გადამზადების პრაქტიკა ჩინოვნიკების დასვენების და ტრენინგების მომიჯნავეებით კურორტებზე სიარულში გადაიხარდა; ზამთარში სათხილამურო კურორტებზე და ზაფხულში ზღვის პირზე ტრენინგების ჩატარების პრაქტიკა საქართველოშიც გახდა პარლამენტის მსჯელობის საგანი.

¹²⁹ ბებლავი, გვ. 65.

გასაკვირი არაა, რომ მედია და საზოგადოება პოზიტიურად რეაგირებს ისეთ რეფორმებზე, რომლებიც პრეტენზიას აცახდებენ:

- საჯარო სამსახურის შემცირებაზე;
- საჯარო სამსახურის პოლიტიზებისგან გათავისუფლებაზე;
- საჯარო სამსახურში კორუფციის შემცირებაზე;
- საჯარო სამსახურის მოდერნიზებაზე.¹³⁰

ასევე მნიშვნელოვან როლს თამაშობს ისიც, რომ რეფორმის კანონმდებლობას ესაჭიროება მხარდაჭერა, აღიარება ევროკავშირში გაწევრიანების კონტექსტში.

საქართველოში მედიის ყურადღება მხოლოდ მაშინ მახვილდება საჯარო სამსახურში მიმდინარე პროცესებზე, როდესაც რომელიმე არასამთავრობო ორგანიზაცია ასაჯაროებს გაცემული პრემიების ან ქონებრივი დეკლარაციების დეტალებს. მიმდინარე რეფორმის შინაარსზე და ხასიათზე ძირითადად ძალიან ზედაპირული და ხშირად არაფრისმთქმელი ინფორმაცია ვრცელდება. მაგალითად, კომენტარები, რომელიც კეთდება რეფორმის კონცეფციის განხილვების შემდეგ, მშრალი და ცალმხრივია. ხშირად არაზუსტიც.¹³¹ გარკვეულწილად, ამას რა თქმა უნდა ქვეყანაში ანალიტიკური ჟურნალისტიკის არარსებობაც განაპირობებს.

პოლიტიკური პარტიები

პარტიების დამოკიდებულებას საჯარო სამსახურის რეფორმისადმი ორი ურთიერთსაპირისპირო მოტივი უდევს საფუძვლად.

ერთი მხრივ, ხელისუფლებაში მყოფი პარტიები გრძნობენ, რომ იმისათვის, რომ ხელახლა აირჩიონ უნდა შეასრულონ წინასაარჩევნო დაპირებები. ეს მათ უბიძგებს საჯარო სამსახურის რეფორმების მხადაჭერისაკენ. როგორც წესი, პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში პარტიები განიცდიან პოლიტიკის შემუშავებისათვის

¹³⁰ ბებლაძე, გვ. 65.

¹³¹ <http://www.ipress.ge/new/10118-sajaro-samsakhurebis-koordinaciistvis-shesadzloa-sajaro-samsakhuris-biuro-sheiqmnas>

საჭირო რესურსის ნაკლებობას და დამოკიდებული არიან საჯარო მოხელეებზე უფრო მეტად ვიდრე პარტიები განვითარებულ დემოკრატიებში. ამიტომ, სამინისტროების საჯარო მოხელეების კომპეტენტურობა ასეთ ქვეყნებში უფრო მნიშვნელოვანიც კია. მაგალითად, ესტონეთში პოლიტიკური ლიდერები მალევე დარწმუნდნენ, რომ არჩევნებზე მოპოვებული წარმატება საკმარისი რესურსი არაა პოლიტიკის კეთებისთვის, მათი პარტიების ორგანიზაციული რესურსი კი ძალზე სუსტი აღმოჩნდა.¹³²

ამას გარდა, საჯარო სამსახურის ხარისხი გავლენას ახდენს პოლიტიკის აღსრულებაზე, განსაკუთრებით სერვისების მიწოდების სფეროში და უზიძგებს საჯარო სამსახურის რეფორმის გაღრმავებისაკენ.

პარტიები ასევე გრძნობენ და რეაგირებენ საჯარო სამსახურის რეფორმირების საზოგადოებრივ დაკვეთას.

მეორე მხრივ, პატრონაჟის პოტენციალი და პირდაპირი კონტროლის საჭიროება პარტიებს უქმნის ცდუნებას შეეწინააღმდეგონ საჯარო სამსახურის რეფორმას. თანამდებობებზე დანიშვნებზე გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა ძალიან მაცდუნებელია არა მხოლოდ მაღალი თანამდებობის პირების, არამედ დაბალი რანგის თანამდებობების განაწილების დროსაც კი, განსაკუთრებით თუ ქვეყანაში დასაქმების დაბალი მაჩვენებელია და საჯარო სექტორში კი მიმზიდველი ანაზღაურებაა. უფრო მნიშვნელოვანია, რომ რადგან საჯარო სამსახურის რეფორმა გულისხმობს დანიშვნებზე და გათავისუფლებებზე პოლიტიკური გავლენის მოხსნას, ის ასუსტებს პოლიტიკოსებისა და პარტიების პირდაპირ კონტროლს საჯარო მოხელეებზე და მათ ქმედებებზე. როდესაც პარტია გრძნობს წნეხს, ზეწოლას, რომ რაც შეიძლება სწრაფად აღასრულოს დაპირებები, რომლებიც შეიძლება არ აწყობდეს საჯარო მოხელეებს, მათი შესაძლებლობა „შეაღწიონ“ საჯარო

¹³² G. Sootla, Evolution of Roles of Politicians and Civil Servants During the Post-communist Transition in Estonia. - In: T. Verheyen (Ed.) Politico Administrative Relations. Who rules? NISPAcee, 2001.

სამსახურში, ძალზე მნიშვნელოვანი იქნება სასურველი შედეგების მიღწევისათვის. აქ ისევ ესტონეთის მაგალითი გამოდგება: ადმინისტრაციაზე პირდაპირი კონტროლი და ad hoc ჩარევები სულ უფრო ხშირად ხდებოდა საჭირო იმისათვის, რომ ამბიციური რეფორმის პოლიტიკა დაბრკოლებების გარეშე განხორციელებულიყო.¹³³

ეს არ ნიშნავს, რომ კონფლიქტი გარდაუვალია. მთავარია პარტიები დარწმუნდნენ, რომ რეფორმირებული საჯარო სამსახური ნეიტრალური იქნება და თან, მათ მოთხოვნებზე რეაგირებას მოახდენს. ამისათვის, პრაქტიკული გამოსავალი მონახა პოლონეთმა საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელისათვის მრჩეველთა საბჭოს შექმნით, რომელშიც შედიოდნენ პარლამენტარები სხვადასხვა პარტიებიდან და ექსპერტები.

შესაძლებელია სხვა გამოსავალის მოძებნაც, მაგრამ მთავარი ერთია: თუკი ვერ მოხერხდება პარტიების დარწმუნება, რომ მათი ხელისუფლებაში ყოფნის დროს პოლიტიკოსებისაგან დაცული საჯარო სამსახური მათ „ზურგში ხანჯალს არ ჩაარტყამს“, რეფორმის ჩავარდნის საფრთხე ძალზე მაღალია.¹³⁴

საქართველოს შემთხვევა უფრო რთულია. ყველა პარტია საუბრობს საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზების შესახებ, მაგრამ არჩევნების მოახლოებასთან ერთად ყველას უქრება „ადმინისტრაციული რესურსის“ თავის სასარგებლოდ გამოყენების შესაძლებლობის ხელიდან გაშვების სურვილი. შედეგად, ხელისუფლებაში მოსული პარტიების ქმედებები და ხშირად რიტორიკაც კი, მნიშვნელოვნად განსხვავდება მათ მიერვე წინასაარჩევნოდ გაცემული დაპირებებისგან. განსაკუთრებულ შემოფოთებას იწვევს სიჯიუტე, რომლითაც ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკური ძალები ტრადიციულად უარყოფენ საჯარო სამსახურში გამოვლენილ აშკარა დარღვევებს, როგორცაა ნეპოტიზმი, კლიენტელიზმი და ა.შ., რითაც აღრმავებენ იმ

¹³³ იქვე. (Sootla), გვ. 37.

¹³⁴ ბებლავი, გვ. 65.

სკეპტიციზმს, რომელიც საზოგადოების გარკვეულ ფენებში არსებობს დეკლარირებული, საფუძვლიანი რეფორმების მიმართ.

პროფესიული კავშირები და სხვა ინტერესთა ჯგუფები

პროფესიული კავშირები გასაგები მიზეზების გამო მნიშვნელოვანი დაინტერესებული მხარეა საჯარო სამსახურის რეფორმასა და მის მენეჯმენტში. ისინი, როგორც წესი, რისკის მოწინააღმდეგენი არიან და გამოხატავენ პროფკავშირების ზოგად პოლიტიკას და ტრანზიციის პერიოდის ხმაურიან ბუნებას. საჯარო სამსახურის რეფორმაში ისინი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევენ სამუშაო გარანტიებს, გათავისუფლებისგან დაცვის მექანიზმებს, საჯარო მოხელეებზე პოლიტიკური ზემოქმედების მინიმუმაციასა და მსგავს საკითხებს, რაც საჯარო მოხელეების სამუშაოს უფრო მიმზიდველს ხდის (დამატებითი ანაზღურება, ხანგრძლივი შვებულება, ნაკლები სამუშაო საათები).¹³⁵

მრავალხრივია პროფკავშირების როლი თავად რეფორმაში. ისინი როგორც წესი, ჩართულნი არიან რეფორმასთან დაკავშირებული პოლიტიკის და კანონმდებლობის მომზადებასა და დამტკიცებაში. ცენტრალური ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში ისინი მონაწილენი არიან სამმხრივი შეთანხმებისა, რომელშიც მთავრობა, დამსაქმებელი და პროფკავშირები საკუთარ ინტერესებს მოლაპარაკებების გზით ათანხმებენ.¹³⁶

პროფკავშირებს ხშირად გააჩნიათ შრომის საკითხების სიდრმისეული სამართლებრივი ცოდნა და საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართ განსაკუთრებული ინტერესი. ამიტომ, ძალიან ადვილად შეიძლება მოხდეს, რომ რეფორმა პროფკავშირებმა ხელში ჩაიგდონ, განსაკუთრებით მაშინ თუკი საკითხის პოლიტიკური მენეჯმენტი შედარებით სუსტი ან ჩამოუყალიბებელია.

¹³⁵ ბუნებრივია, რომ ამას სულაც არ მიეყვართ საჯარო მოხელეების საქმიანობის ხარისხის ზრდასთან.

¹³⁶ ბებლავი, გვ. 66.

პროფკავშირებს ასევე შეუძლიათ თავიანთი წინადადებების მხარდასაჭერად მოახდინონ საჯარო მოხელეების მობილიზება, ვინაიდან საჯარო სექტორში დასაქმებულები სოციალურ საკითხებში მათ ენდობიან.

მეორე მხრივ, აღსანიშნავია, რომ განსხვავებული გამოცდილება აქვთ ამ მხრივ ჩეხეთს და სლოვაკეთს: სლოვაკეთის პროფესიული კავშირები როგორც ერთიანი ძალა იცავდა საჯარო მოსამსახურეების პროფკავშირის პოზიციას, ხოლო ჩეხეთში პროფკავშირები ვერ შეთანხმდა და გაიყო იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომელსაც პროფკავშირების ლიდერები დასამქებულთა მხოლოდ ერთი, მცირე ჯგუფის უსამართლო პრივილეგიებად მიიჩნევდნენ.

დამსაქმებლები, კიდევ ერთი დაინტერესებული მხარე, როგორც წესი საკმაოდ გულგრილნი არიან რეფორმის მიმართ, თუმცა ზოგიერთ ქვეყანაში მათ წინააღმდეგობა გაუწიეს რეფორმას, რადგან მას შეიძლება არასასურველი პრეცედენტი შეექმნა სხვა დამსაქმებლებისათვის (შეღავათები, შვებულებები, ხელფასები).

საქართველოს გაერთიანებული პროფკავშირები აპროტესტებენ საჯარო სტრუქტურებში არსებულ მაღალ პრემიებს, უთანასწორობას კერძო სექტორში და საჯარო სექტორებში დასაქმებულთა პირობებსა და ანაზღაურებას შორის განსხვავებას.¹³⁷ ქვეყანაში არსებობს საჯარო მოსამსახურეთა პროფესიული კავშირი, რომელმაც საჯარო სამსახურის კოდექსთან დაკავშირებული შენიშვნები გადაუგზავნა პარლამენტს.¹³⁸

უფრო თამამად შეიძლება ვისაუბროთ *არასამთავრობო ორგანიზაციების* როლზე რეფორმის პროცესში. გარკვეულწილად, შეიძლება ვთქვათ, რომ ამ ორგანიზაციების როლის მოულოდნელად დიდია. ერთი მხრივ ეს ლოგიკურია, რადგან არასამთავრობოები საქართველოში თითქმის ერთ-ერთ სრულფასოვან ინტერესთა ჯგუფს წარმოადგენენ, მაგრამ მათი მონაწილეობის ფორმა და ხარისხი

¹³⁷ <http://gtuc.ge/?p=1947>

¹³⁸ <http://pstug.ge/>

ხშირად ტოვებს შთაბეჭდილებას, რომ კონსულტანტის თუ „ვოჩდოგის“ ფუნქციებს სცილდება და მენტორის როლს უფრო წააგავს.¹³⁹

ამის ახსნა ალბათ იმით არის შესაძლებელი, რომ ამ ჯგუფების უკან მსხვილი დონორი ორგანიზაციები დგანან და ადგილობრივი არასამთავრობოების აქტიურობის უკან ისევ საერთაშორისო აქტორები მოაზრებიან. წინამდებარე კვლევის მიზანი არ არის ამ საკითხის სიღრმისეული შესწავლა. თუმცა, რეფორმის პროცესში თვალშისაცემი იყო, და გარკვეულწილად მისასალმებელიც, არასამთავრობო სექტორის აქტიური ჩართულობა. ერთადერთი საფრთხე ასეთ შემთხვევაში შეიძლება იყო ის თუ რამდენად იქნება მზად ხელისუფლება განახორციელოს ის პრინციპები, რომლებიც სხვისი აქტიურობის შედეგად „მოახვიეს თავს“. თუმცა, სავარაუდოდ, მიუღებელი პრინციპების დაკანონებას პარლამენტიც შეუშლის ხელს და ხელისუფლებას არ მოუწევს ისეთი ვალდებულებების აღება, რისი ვერ ან არ შესრულების საფრთხე იქნება.

გარე აქტორები: უცხოელი პარტნიორები, ევროკავშირი, დონორები

ჰიპოთეზა, რომელიც აღმოსავლეთ ევროპაში განხორციელებული წარმატებული რეფორმების შესახებ ლიტერატურაში ხშირად გვხვდება, ამბობს, რომ საერთაშორისო დონორების და კონსულტანტების მიერ მხარდაჭერილი რეფორმები უფრო წარმატებული აღმოჩნდა.¹⁴⁰ ეს მნიშვნელოვანი განაცხადია (მიუხედავად

¹³⁹ საქართველოში ინტერესთა ჯგუფების და საჯარო პოლიტიკაზე მათი გავლენის შესახებ ძალიან ცოტა დაწერილა. ერთ-ერთი პირველი მცდელობა იყო 2000 წლეს სტივენ ჯონსის სტატია, სადაც ის საუბრობს არასამთავრობო ორგანიზაციების, როგორც გავლენიან და წარმატებულ ინტერესთა ჯგუფის განსაკუთრებულ როლზე საქართველოს პოლიტიკაში. ჯონსი აქვე აღნიშნავს, რომ ამ ორგანიზაციების სისტემაში იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი გარე დონორებზე არიან დამოკიდებული ამ უკნასკნელთა წასვლის შემდეგ, შეიზღუბა გაქრნენ, მაგრამ როგორც სტატიის გამოქვეყნებიდან 15 წლის შემდეგ ვხედავთ, დაფინანსების შემცირების მიუხედავად, დონორები კვლავაც განაგრძობენ სტრატეგიულ სფეროებში ადგილობრივი არასამთავრობოების აქტიურობის მხარდაჭერად. იხ. Jones, Stephen F., *Democracy from Below? Interest Groups in Georgian Society*, *Slavic Review*, Volume 59, Number 1, Spring 2000, გვ. 42-73.

¹⁴⁰ Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrosis, V., Hajnal, H., Tonnisson, K., *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, Bratislava 2008. გვ. 358-359.

იმისა, რომ ამ ჰიპოთეზის დამტკიცება რთულია), რადგან ბევრი ხშირად სკეპტიკურად არის განწყობილი გარედან „თავს მოხვეული მოდელების და პრაქტიკების გადმოღების“ მიმართ. აქ იგულისხმება როგორც მსოფლიო ბანკის, USAID-ის და სხვა საერთაშორისო ინსტიტუტების გავლენა, ასევე, და ზოგიერთი ქვეყნის შემთხვევაში უპირველესად, ევროკავშირის ზეწოლა, გაწევრიანების დაჩქარებისათვის საჭირო რეფორმების გატარების თვალსაზრისით. ადგილობრივი მკვლევარები არ მალავენ, რომ „აღმოსვლეთ ევროპაში რეფორმები ძირითადად საერთაშორისო დონორების ზეწოლის შედეგად“ ხორციელდება და ხშირად, ეს რეფორმები სულაც არ იწვევდნენ ადგილობრივების აღფრთოვანებას.¹⁴¹

ამის მაგალითად საქართველოც გამოდგება, სადაც საერთაშორისო ორგანიზაციები მნიშვნელოვან ფინანსურ და ინტელექტუალურ დახმარებას უწევენ რეფორმას. მიმდინარე რეფორმაც, საჯარო სექტორში ცივილიზებული სამყაროს მინინალური მოთხოვნების დაკმაყოფილების მიზნითაც ხორციელდება და საქართველოს ევრო-ატლანტიკური ამბიციების დაკმაყოფილების დაჩქარების სურვილის კონტექსტშიც უნდა იქნას განხილული.

საჯარო სამსახურის რეფორმაში ჩართული არიან ხოლმე როგორც ცალკეული უცხო სახელმწიფოები, ასევე საერთაშორისო ორგანიზაციები. ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში დონორი ორგანიზაციების როლი საჯარო ადმინისტრირების სისტემების რეფორმირების პროცესში შესამჩნევად გააქტიურდა და გაფართოვდა.¹⁴² ცენტრალურ ევროპაში უცხოური დახმარებასა და ჩართულობაში მეტწილად ევროკავშირის როლი უნდა აღინიშნოს. უცხოელი პარტნიორების ზეწოლის და დახმარების მნიშვნელობა აშკარაა საქართველოს მაგალითზეც; საჯარო სამსახურის ბიუროს უკანასკნელი წლების განმავლობაში განხორციელებული ღონისძიებების და პუბლიკაციების ჩამონათვალის უბრალო

¹⁴¹ იქვე. გვ. 359.

¹⁴² აღიშნულ სფეროში მოღვაწე ორგანიზაციების სია იხილეთ: Pal, Leslie A. and Ireland, Derek(2009)'The Public Sector Reform Movement: Mapping the Global Policy Network', International Journal of Public Administration, 32:8, გვ. 626-631.

თვალის გადავლებაც კი საკმარისია იმ ფინანსური და ინტელექტუალური მხარდაჭერის განსასაზღვრად, რაც მაგ. USAID-მა გაიღო საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმის დასაჩქარებლად.

ზოგი ავტორი ტრანზიციულ ქვეყნებში ინსტიტუციური ცვლილებების შესახებ მსჯელობისას, იყენებს ტერმინებს “მასწავლებლები” (tutors) და „მოწაფეები“ (pupils).¹⁴³ იგულისხმება არა მხოლოდ სწავლის პროცესი, არამედ ის გავლენაც, ძალაუფლებაც, რაც მასწავლებელს მოწაფეზე გააჩნია.

ადგილობრივ ხელისუფლებებს და გარე აქტორებს შორის სხვადასხვა ტიპის ურთიერთობა ყალიბდება ხოლმე: პატერნალისტური, დომინანტური, თანამშრომლობითი და განცალკევებული (disconnected) (იხ. დანართი 6). დომინანტური და პატერნალისტური ურთიერთობა ყოფილ კოლონიებთან ან სუსტ რეჟიმებთან გხვდება, ხოლო ხარვეზებით პროცესი მაშინ მიმინარეობს, როდესაც ადგილობრივ ადმინისტრატორებს უჭირთ დასვლელ პარტნიორებთან საერთო ენის გამოახვია. ამის მიზეზი ხშირად ისევ ძველი წესები და ღირებულებებია.¹⁴⁴

გამოყოფენ გარდამტეხ ზღვარს (threshold) და მინიმალური სტანდარტის ხარისხობრივ და ინდივიდუალურ ხედვას, რომელიც ახალმა ფორმალურმა სტრუქტურამ უნდა დააკმაყოფილოს, იმისათვის, რომ გაწევრიანდეს გარკვეულ ორგანიზაციაში, ამ შემთხვევაში ევროკავშირში. ვინაიდან საჯარო სამსახურის რეფორმა ევროკავშირში შესვლის ელემენტს შეადგენდა, გასაგებია ევროკავშირის ასეთი ჩართულობა ამ რეფორმის დიზაინსა და შეფასებაში. თუმცა, უფრო ღრმა ანალიზია საჭირო ევროკავშირის ინტერესის გასაგებად.¹⁴⁵

საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა როგორც ასეთი არ არის *acquis communautaire*-ის ნაწილი, რაც ყოველმა წევრმა სახელმწიფომ თავისი

¹⁴³ იხ. Jacoby, W. Tutors and Pupils International Organizations, Central European Elites and Western Models. Governance, An International Journal of Policy and Administration, Vol. 14, No. 2 2001.

¹⁴⁴ Eriksen, Svein: Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses, Review of Central and East European Law 32 (2007). გვ. 356.

¹⁴⁵ ბებლავი, გვ. 63.

საკანონმდებლო ბაზის ნაწილად უნდა აქციოს, რათა ევროკავშირის წევრი გახდეს.¹⁴⁶ მაგრამ, ქმედითი ადმინისტრაციული სისტემა, საჯარო სამსახურის ჩათვლით, აუცილებელი წინაპირობაა კავშირის სრულფულებიანი წევრობისათვის. ამის საჭიროების გააზრება ნელ-ნელა მოხდა და ევროკავშირიც სულ უფრო მეტ ყურადღებას უთმობდა ამ საკითხს. განსაკუთრებით კი ევროპის კომისია.¹⁴⁷

ევროპის ქვეყნებში ევროკავშირმა ძირითადი როლი ითამაშა საჯარო სამსახურის რეფორმასთან დაკავშირებულ ორ გადამწყვეტ მოვლენაში- საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მიღება და დეცენტრალიზაცია. ევროკავშირი არ კარნახობს წევრებს და პარტნიორებს საჯარო სამსახურის მოწყობის რომელიმე მოდელისათვის უპირატესობის მინიჭებას. ჯერ კიდევ 90-იან წლებში, მაასტრიხტის შეთანხმების მესამე ბლოკში, რომელიც საშინაო პოლიტიკის სფეროში თანამშრომლობას მოიცავდა, ჩამოყალიბებულია *რეკომენდაციების სახის დირექტივები* წევრი სახელმწიფოებისათვის, რომლებიც ეროვნული ტრადიციებისა და სახელმწიფო ინსტიტუტების გათვალისწინებით უნდა განხორციელებულიყო. ანალოგიურად, ვინაიდან ევროკავშირის ფარგლებში მწიფდებოდა ქვეყნებსა და რეგიონებს შორის მჭიდრო თანამშრომლობა, იგივე შეთანხმება მოითხოვდა წევრი ქვეყნებისაგან, საჭიროების შემთხვევაში, რეგიონებისათვის უფლებამოსილებების გაზრდას (დეკონცენტრაცია დაა დეცენტრალიზაცია) და რეგიონული დემოკრატიის იმ ძირითადი პრინციპების დაცვას, რაც ევროკავშირის რეგიონული პოლიტიკით

¹⁴⁶ დისკუსია იმის შესახებ, არის თუ არა საჯარო სამსახურის მოწყობის ცვლილება და ძირეული რეფორმა, რომელიც ახალი კანონის დამტკიცებით უნდა დაგვირგვინდეს, ევროპის მიერ წამოყენებული პირობების ნაწილი, საქართველოშიც აქტუალური იყო ახალი კანონპროექტის გამოჩენის დღიდან. კვლევისას ჩვენ ვერ მოვიხიეთ რაიმე საბუთი რომ არსებობს რაიმე სახის პირდაპირი მითხოვნა საჯარო სამსახურის რეფორმირებისა; ვერავინ აგვიხსნა ასევე, თუ რატომ მოხდა საჯარო სამსახური სფეროს რეფორმის დაჩქარება „ღარიბბაშვილის მთავრობის“ პერიოდში.

¹⁴⁷ ბებლავი, გვ. 63.

განისაზღვრა. მაშინაც, ეს მოთხოვნები ტრანზიციის პროცესში მყოფი ქვეყნებისთვის აღმოჩნდა ყველაზე დიდი გამოწვევის შემცველი.¹⁴⁸

უცხოელი პარტნიორების როლზე, იქნება ეს ევროკავშირი, ნატო თუ ნებისმიერი სხვა, პრაქტიკულად აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილებას მიძღვნილ ყველა კვლევაშია გამახვილებული ყურადღება. ეკონომიკური თუ სხვა სახის სარგებელი, რომელიც ამ სახელმწიფოებს დასავლელ პარტნიორებთან უფრო მჭირდო თანამშრომლობის შედეგად ელოდა, იმდენად დიდ სტიმულს წარმოადგენდა, რომ ყველაზე ჯიუტი მთავრობებიც კი თანხმდებოდნენ დასავლეთიდან ნაკარნახევი პირობების შესრულებას (ევროკავშირი სხვადასხვა გზებით ახერხებდა ამ ქვეყნებზე გავლენას: ფული, ბენჩმარკინგი და მონიტორინგი, მრჩევლების ინსტიტუტი, ე.წ. gate keeping-ევროკავშირში გაწევრიანების კონკრეტული პირობები; გარდა ამისა, ევროკავშირი უზიშვებდა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს ერთანეთთან აქტიური თანამშრომლობისაკენ¹⁴⁹). ამ მიზნით მთლიანად სახელმწიფო აპარატის მობილიზება და ტრადიციულ სტრუქტურებზე და პრაქტიკებზე უარის თქმა გახდა საჭირო.¹⁵⁰

დასავლელი პარტნიორების აქტიური ჩართულობა იმედს იძლევა საქართველოს შემთხვევაში. შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ ეს ერთადერთი ძლიერი ფაქტორია, რომელიც გრძლვადიან პერსპექტივაში შეძლებს დაარწმუნოს და აიძულოს საქართველოს ნებისმიერი ხელისუფლება, დაიცვას რეფორმის დეკლარირებული პრინციპები.

¹⁴⁸ Szegvari, Peter: Toward an EU Regional Policy: Challenges and Realities for Accession, in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries, Bratislava, NISPAcee 2004, pp. 97-110. გვ.98.

¹⁴⁹ Jaansoo, Annika. Public Administration Reform, Cross-border Cooperation and Europeanisation in CEE Countries, in: Europeanisation in Public Administration Reforms, Bratislava, NISPAcee 2016, გვ. 41-42.

¹⁵⁰ Boev, Julian: Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration, in: Gabor, Peteri, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest 2002. გვ. 116.

"ასოცირების ხელშეკრულება" ავალდებულებს საქართველოს იზრუნოს საჯარო სამსახურის რეფორმაზე, მაგრამ არაფერს ამბობს რეფორმის დეტალებზე. დოკუმენტში დაფიქსირებულია ხელმომწერი მხარეების მზადყოფნა დახმარება გაუწიოს ქვეყანას აღნიშნული რეფორმის გატარებაში და მეორე მხრივ, ავალდებულებს საქართველოს იზრუნოს "ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ეფექტური, გამჭვირვალე და პროფესიული საჯარო სამსახურის" შექმნაზე.¹⁵¹

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, გარე აქტორების ჩართულობა საჯარო სამსახურის რეფორმაში არ ატარებს მკაცრად განსაზღვრულ შინაარსს. საჯარო სამსახურისადმი არებული ძირითადი მოთხოვნები როგორიცაა სამართლიანობა, გამჭვირვალობა, მოქალაქესთან სიახლოვე დემოკრატიის და კანონისუზენაესობის უნივერსალური პრინციპებია და თავისთავად იგულისხმება რეფორმის კონტექსტში. უფრო კონკრეტული მიდგომები და მოთხოვნები, კონკრეტულ გარე აქტორზე არის დამოკიდებული და შეიძლება საკმაოდ განსხვავებულიც იყოს. ეს კარგად ჩანს დონორების პოლიტიკის და მათ მიერ დაფინანსებული პროექტების მაგალითებზე.

90-იან წლებში დონორების წვლილი განსაკუთრებით საგრძნობი იყო აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში და ზოგიერთ პოსტ-საბჭოთა ქვეყანაში საჯარო მოხლეებისათვის ტრენინგების პროგრამების დაფინანსებაში. მაგ. ლიტვაში ანტი-კორუფციული ტრენინგები თავდაპირველად მსოფლიო ბანკის,

¹⁵¹ Article 4, Domestic Reform, ASSOCIATION AGREEMENT between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part, Official Journal of the European Union, 30.8.2014: " The Parties shall cooperate on developing, consolidating and increasing the stability and effectiveness of democratic institutions and the rule of law; on ensuring respect for human rights and fundamental freedoms; on making further progress on judicial and legal reform, so that the independence of the judiciary is guaranteed, strengthening its administrative capacity and guaranteeing impartiality and effectiveness of law enforcement bodies; on further pursuing the public administration reform and on building an accountable, efficient, effective, transparent and professional civil service; and on continuing effective fight against corruption, particularly in view of enhancing international cooperation on combating corruption, and ensuring effective implementation of relevant international legal instruments, such as the United Nations Convention Against Corruption of 2003".

USAID და TI დაფინანსებით ტარდებოდა სხვადასხვა პროექტების ფარგლებში. თუმცა, 2002 წელს მიღებული "ლიტვის რესპუბლიკის ეროვნული ანტიკორუფციული პროგრამა" კორუფციის პრევენციის და გამოძიების გარდა გულისხმობდა საგანმანათლებლო ღონისძიებებსაც. ქვეყნის რამდენიმე უნივერსიტეტმა სახელმწიფო ადმინისტრირების პროგრამებს ეთიკის კურსები დაამატეს, მოწვეული უცხოელი ექსპერტების დახმარებით კი სახელმწიფო სტრუქტურებში არსებულმა რვა ტრენინგ ცენტრმა საჯარო მოხელეებისათვის ტრენინგ-კურსები შექმნა.¹⁵²

2003 წელს გამოქვეყნებულ OSI-ს მიერ დაფინანსებულ კვლევაში შესწავლილი რამდენიმე მსხვილი დონორის მიერ გაწეული საქმიანობა. საკანონმდებლო ბაზის შემუშავების და დახვეწის გარდა, დონორები სწორედ არსებული ადამიანური რესურსების გადამზადებით იყვნენ დაინტერესებული. ამისათვის, მსხვილმა დონორებმა როგორცაა USAID, PHARE/TACIS მნიშვნელოვანი თანხები დახარჯეს რეფორმების გზას შემდგარ ქვეყნებში. დონორების მიდგომა საკითხისადმი განსხვავებული იყო. საუბრობენ ე.წ ელიტისტურ მიდგომაზე (Elitist Strategy), რაც გულისხმობს მაღალი რანგის საჯარო მოხელეების გადამზადებაზე აქცენტს, იმის იმედით, რომ ისინი შემდგომში პროცესებს სასურველი მიმართულებით წაიყვანენ (ახასიათებდა CIDA-ს, ნაწილობრივ DFID-ს); კრიტიკული მასის სტრატეგიაზე (Critical Mass Strategy, ახასიათებდა USAID-ს), რაც გულისხმობს რომ უნდა მოხდეს საჯარო მოხელეების მაქსიმალური რაოდენობის დატრენინება რაც დროთა განმავლობაში ძალაუნებურად გამოიწვევს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის ცვლილებას; და მდგრადობაზე გათვლილი სტატეგიაზე (Sustainability approach), რაც მიმართულია "მიმღებ" ქვეყანაში საექსპერტო ცოდნის დაგროვებაზე, რომელიც

¹⁵² Jonauskis, Mantas: Anti-Corruption Education and Training in Lithuania" in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries, Bratislava, NISPAcee 2004, გვ. 258.

პროექტის დასრულების სდეგაც გააგრძელებს ან ცოდნის გავრცელებას. ასეთი მიდგომის მაგალითი ე.წ. "training-of-the- trainers" პროექტები.¹⁵³

ანალოგიური პროგრამების და ტექნიკური დახმარების მსგავსი პროექტების განხორციელების პროცესში გამოიკვეთა ის გამოწვევები, რომელიც აღნიშნული რეგიონის ქვეყნებისათვისაა დამახასიათებელი და სხვადასხვა ფორმით მოცემული კვლევის შემდგომ პერიოდშიც არ წარმოადგენს იშვიათობას.

"მიმღების" მხარეს არსებული პრობლემები:

- პოლიტიკური და სოციალური გარემოს არასტაბილურობა და არაპროგნოზირებადობა;
- მორალური და კულტურული განხვავებულობა: შეთანხმებები არ სრულდება, თანხები იფლანგება;
- კლანური, კვაზიკრიმინალური ქსელები ფორმალურ სტრუქტურებზე უფრო ძლიერია;
- მთავრობების უუნარობა იფიქრონ და იმოქმედონ სტრატეგიულად;
- ქვეყნების სახელმწიფო მმართველობის სტრუქტურების სუსტი ორგანიზაციული რესურსი.

დონორის მხარეს არსებული პრობლემები:

- ორგანიზაციული პოლიტიკა უბიძგებს დონორებს არ შეწყვიტონ და გააგრძელონ უშედეგო და ზიანის მოტანი პროგრამებიც კი;
- "კლიენტის" პრობლემების და საჭიროებების არასაკმარისი გაცნობიერება ან უგულებელყოფა;
- "one-fits-all-style" მიდგომა და არასწორი კონსულტაცია;

¹⁵³ Gajduschek, G., Hajnal, G., Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, OSI, Budapest 2003, გვ. 35-39.

- დასავლეთი "ფულს იჯიბავს" აღმოსავლეთში საკუთარი ექსპერტების გაშვებით.

ზოგადი პრობლემები, რომელიც ორივე მხარეს ეხება:

- ღირებულებების და შესაბამისად, მენეჯმენტის მიდგომების (practices) და სისტემების არათავსებადობა;
- მეორე მხარის შეხედულებების გაგების შეზღუდული უნარი და კომუნიკაციის პრობლემები;
- მცდარი ორგანიზაციული მიზნები, რომლის შედეგია პროცესი, რომელიც შეიძლება დახასიათდეს როგორც "თანამშრომლობა თანამშრომლობისათვის" ("cooperation for cooperation");
- ჩართული მხარეების პროფესიული არაკომპეტენტურობა, გინდა ადგილობრივი მენეჯერები, გინდა დასავლელი კონსულტანტები;
- "ტრანზიციის და რეფორმის" ხისტი და დაუსრულებელი პროცესი, რომელიც არსებული მდგომარეობის შენარჩუნებას ემსახურება.¹⁵⁴

აღნიშნული პრობლემების გამო, ხშირ შემთხვევაში ტრენინგები ფორმალურ ხასიათს ატარებდა და იმის გამო, რომ პრაქტიკულად არ ხდებოდა ამ ღონისძიებების შედეგების შეფასება და მიდგომების გადახედვა, საჯარო მოხელეების კვალიფიკაციის ზრდა და საჯარო მომსახურების ხარისხის ზრდა არ იყო დახარჯული თანხების ადექვატური.

კვლევის მიხედვით, ადგილობრივი საჯარო მოხელეების დამოკიდებულება ტრენინგების მიმართ სრულიად გულგრული იყო და მას "წვალებად, ტვირთად" უფრო განიხილვადნენ, ვიდრე ახალ შესაძლებლობას. დასწრება და კურსის

¹⁵⁴ Gajduschek, G., Hajnal, G., Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, OSI, Budapest 2003, გვ. 16.

მთლიანად გავლა ხშირად არ მიიჩნეოდა საჭიროდ.¹⁵⁵ უფროსები ტრენინგზე დასასწრებად ერთ დღეს ერთ თანამშრომელს აგზავნიდნენ, მეორე დღეს კი სხვა თანამშრომელს. ინტერაქციული ტრენინგები ხშირად აბნევდა მონაწილეებს, რომლებსაც მოლოდინი ჰქონდათ, რომ "ტრენერმა ყველაფერი იცის"; მონაწილეებისათვის კითხვის განსახილველად დაბრუნება განსხვავებულ რეაქციებს იწვევდა, აგრესიის, ან ტრენინგის დატოვების ჩათვლითაც კი.¹⁵⁶

3. ქვეყნის ზომის მნიშვნელობა

მესამე ფაქტორი, რომელიც გარკვეულ ადგილს იკავებს ლიტერატურაში და რელევანტურია ჩვენი კვლევისათვის, არის ქვეყნის ზომა და მისი კავშირი საჯარო სამსახურის მოდელთან. პოლიტიკურ დებატებში, არასამეცნიერო დისკუსიებში და ყოველდღიურ საუბრებში ხშირად გაისმის არგუმენტი, რომ ზოგიერთი ქვეყანა იმდენად დიდია, რომ შეუძლებელია იმართებოდეს იმავე პრინციპებით, როგორც საშუალო ევროპული სახელმწიფო (ასეთი არგუმენტი ხშირია რუსეთის ისტებლიშმენტის გამოსვლებში). რასაკვირველია, შეუძლებელია რაიმე დამაჯერებელი არგუმენტის მოყვანა იმის დასადასტურებლად, რომ მართვის კონკრეტული მოდელი ვერ გამართლებს რომელიმე ქვეყანაში მისი გეოგრაფიული თავისებურების ან მოსახლეობის რაოდენობის გამო, მაგრამ შეიძლება გამართლებული იყოს კითხვის დასმა, უწყობს თუ არა ხელს ქვეყნის მცირე ზომა (სამხრეთ კავკასიის ქვეყნები კი სამივე ასეთია) ეფექტიანი და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის არსებობას.

ერთი მხრივ, ქვეყნის მცირე მასშტაბებს უკავშირებენ სამართლიანი და მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირებისათვის

¹⁵⁵ რუმინეთში ასევე გავრცელდა ზამთარში ტრენინგების ზამთრის კურორტებზე და ზაფხულში ზღვის პირას და საზაფხულო კურორტებზე ჩატარების პრაქტიკა; საბოლოოდ, საჭირო გახდა საკონმდებლო დონეზე საკითხის დარეგულირება.

¹⁵⁶ Gajduschek, G., Hajnal, G., Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, OSI, Budapest 2003. გვ. 32-33.

ხელის შემშლელ ფაქტორებს, როგორცაა ნათესაური კავშირების მნიშვნელობა, შეზღუდული რაოდენობის გავლენიანი მოქმედი პირები პოლიტიკურ სისტემაში, კლასიციური კადრების სიმცირე. ამის შედეგია ნეპოტიზმის ხშირი ფაქტები, მონოპოლიები, სხვადასხვა სახის კორუფციული გარიგებები.¹⁵⁷

მცირე სახელმწიფოებში, სახელმწიფო მმართველობის სფერო უფრო პოლიტიზებულია (ჩვენს რეგიონში ამას ერთპარტიული საბჭოთა მემკვიდრეობაც ემატება). ნეპოტიზმის თემა განსაკუთრებით მწვავედ იჩენს თავს დეპოლიტიზების საჭიროების მომიზეზებით წამოწყებული საჯარო სამსახურის რეფორმებისას. მაგალითად, კარიერულ მოდელზე გადასვლის და საჯარო მოხელეების რეკრუტირების დაწყების დროს.¹⁵⁸

მეორე მხრივ კი, აღსანიშნავია, რომ ჯერ კიდევ ბერძენი ფილოსოფოსები (პლატონი, არისტოტელე) და შემდეგ პოლიტიკური ფილოსოფიის ბევრი წარმომადგენელი (რუსო, მონტესკიე) განიხილავდა სახელმწიფოს მცირე მასშტაბს, მოქალაქეთა მეტი მონაწილეობის და ჩართულობის გარანტიად: სიმცირე საშუალებას აძლევს მოქალაქეს უფრო აქტიურად იყოს ჩართული პროცესებში, უკეთ გაერკვეს პოლიტიკაში და მიმდინარე საკიხებში, გააკეთოს უფრო ინფორმირებული არჩევანი.¹⁵⁹

¹⁵⁷ ზოგიერთი მკვლევარი მცირე სახელმწიფოების წინაშე მდგომი გამოწვევის ვრცელ ნუსხას გვავაზობს: „Overextended personnel, small spare/reserve capacity, few specialists attracted or retained, inadequate compensation level, inappropriate and infrequent training, low turnover rate, small establishment, limited promotion and mobility, limited alternative employment, low morale and motivation, low job satisfaction, low productivity, low adaptability to changing conditions, shortage of management skills, low problem solving capacity, high level of fear and frustration, absenteeism, timid decision-making, continued systemic uncertainty, low level of innovativeness and entrepreneurship, excessive routine dependence...small size inhibiting the realization of rational-legal management systems“. (Khan 1991, 11).

¹⁵⁸ Sevic, Zeljko: Politico-Administrative Relationships in Small States, Bank of Valetta Review, N 23, Spring 2001, გვ. 64.

¹⁵⁹ იქვე: „Smallness, it was thought, enhanced the opportunities for participation in and control of the government. . . Smallness made it possible for every citizen to know everyother, to estimate his

აქვე იხსენებენ იმასაც, რომ პოლიტიკური ფილოსოფიის ზოგიერთი წარმომადგენელი (ბეკონი, მორი) ასეთი იდეალური სახელმწიფოს არსებობისათვის აუცილებელ თუ სასურველ წინაპირობად, მის გარკვეულ იზოლირებულობას ასახელებდა და მშვიდობის და დემოკრატიის აყვავებას კუნძულოვან სახელმწიფოზე ხედავდნენ (რთულია იმის მტკიცება, რომ უტოპისტების ეს მოსაზრება თანამდროვე გლობალიზაციის პირობებში კიდევ აქტუალურია, მაგრამ შეიძლება ძალაუვნებურად ახალი ზელანდია და დიდი ბრიტანეთი გაგვახსენდეს).

გარდა ამისა, ცნობილია რომ დიდ სახელმწიფოებს უზარმაზარი ბიუროკრატიული მანქანა ემსახურება (თუმცა, ამერიკის შეერთებული შტატები) მრავალათასიანი შტატით დაკომპლექტებული უწყებების სახით. მცირე სახელმწიფოებს ასეთი კოლოსები უბრალოდ არ ესაჭიროებათ გადასაჭრელი საკითხების უფრო მცირე მასშტაბებიდან გამომდინარე. ამიტომ, სისტემის რეფორმა და მართვა უფრო მარტივად უნდა ექვემდებარებოდეს დაგეგმვას და განსაკუთრებით გარე დახმარების არსებობის შემთხვევაში, სულაც არ უნდა იყოს გადაუჭრელი პრობლემა,

აღსანიშნავია, რომ „მცირე სახელმწიფო“ (small state) აუცილებლად ტერიტორიის სიმცირეს არ გულისხმობს და პირველ რიგში მოსახლეობის რაოდენობას უკავშირდება. 1973 წლის კვლევებში მცირე ზომის სახელმწიფოებად დალი და ტუფტი (Dahl, Tufte) მოიაზრებდნენ სკანდინავიურ სახელმწიფოებს, შვეიცარიას, ჰოლანდიას. დღეს ეს ქვეყნები ითვლებიან საშუალო ზომის სახელმწიფოებად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ რაიმე პირდაპირი კავშირი ქვეყნის სიმცირეს და მოსახლეობის აქტიურობას შორის ვერ აღმოაჩინეს.¹⁶⁰ თუმცა სხვა კვლევები პირდაპირ საუბრობენ იმაზე, რომ მცირე სახელმწიფოები უფრო მეტად არიან მიდრეკილი დემოკრატიულობისკენ, მიუხედავად ეკონომიკური

qualities, to understand his problems, to develop friendly feelings toward him, to analyze and discuss with comprehension the problems facing the polity“.

¹⁶⁰ იქვე, გვ. 330.

განვითარების დონისა“ და „პოლიტიკური სტაბილურობის უკეთესი გამოცდილებაც აქვთ“ („Small states are more likely to be democratic than large states, irrespective of levels of economic development,” და ‘they exhibit an enviable record of political stability’).¹⁶¹

გაეროს მიერ 1969 წელს განისაზღვრა, რომ მცირე სახელმწიფოდ შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო, რომლის მოსახლეობა ერთ მილიონ მოსახლეზე ნაკლებია. თუმცა, დღეს უკვე ითვლება, რომ მსოფლიოს მოსახლეობის ზრდის გათვალისწინებით, ეს მოძველებული მიდგომაა.¹⁶² სინგაპური და ჰონგ-კონგიც, სადაც დღეს უკვე რამდენიმე მილიონი ადამიანი ცხოვრობს, მცირე სახელმწიფოების რიცხვს მიეკუთვნებიან.

ზოგიერთი ავტორის აზრით, ქვეყნის მცირე მასშტაბები საჯარო სამსახურზე ნეგატიურად შემდეგი მიზეზებითაც აისახება: შეუძლებელი ხდება ვებერისეული პოლიტიკურად ნეიტრალური მიუკერძოებელი, რაციონალური ბიუროკრატის არსებობა, რადგან მცირე ზომის სახელმწიფოებში ხდება საჯარო მოხელეების პერსონალურად ასოცირება მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგებთან.¹⁶³

მოსახლეობის სიმცირე, როგორც წესი აისახება ადგილობრივი კადრების და ექსპერტების სიმწირეზე, რის გამოც ასეთი სახელმწიფოები ხშირად დამოკიდებული ხდებიან გარედან მიწვეულ ექსპერტებზე, რომლებიც არ იცნობენ ადგილობრივ თავისებურებებს და გრძელვადიანი პასუხისმგებლობა არ აკავშირებთ ქვეყანასთან

¹⁶¹ იქვე.

¹⁶² Chitto, Hemant. Public Administration in "small and island developing" countries: a debate about implications of smallness, Global Journal of management and business research, Volume 11, 2011. გვ. 24.

¹⁶³ Baker, R. (1992). Scale and administrative performance: the governance of small states and microstates. In R. Baker (Ed.), Public administration in small and island states (გვ. 5–25). West Hartford, CT: Kumarian Press.

(ლიტერატურაში აღწერილია შემთხვევებიც, როდესაც გარე ექსპერტები ფინანსური მაჩინაციების და კორუფციული სქემების ავტორებად გვევლინებიან).¹⁶⁴

მცირე სახელმწიფოების საჯარო სამსახურში ადამიანური კაპიტალის ხარისხის მნიშვნელობა განსაკუთრებით მწვავეა. აქ, ჯერ ერთი, ადამიანური რესურსის დეფიციტია, და მეორე, მომსახურების მაღალ დონეზე ორიენტირებული სახელმწიფოები მცირე ბიუროკრატიულ აპარატს ინახავენ. ამიტომ, აქცენტი დაქირავებულთა "ხარისხზე", ანუ უნარებსა და ცოდნაზე კეთდება და არა რაოდენობაზე. ეს მიდგომა ითვალისწინებს, რომ საჯარო დაწესებულებაში თითოეული თანამშრომელი უნდა ფლობდეს დასახული მიზნის მიღწევისათვის საჭირო ხედვასა და უნარებს და არა მხოლოდ ორგანიზაციის ხელმძღვანელი პირები. კლავილიფიციური კადრების კერძო სექტორში გადინება და საჯარო სექტორისთვის დამახასიათებელი სხვა გამოწვევების დაძლევა ისეთმა ქვეყნებმა როგორც ესტონეთია, ოცდმაერთე საუკუნის დასაწყისში უსაფრთხო სამუშაო გარემოს ჩამოყალიბების, სწორი შესარჩევი პროცედურების შექმნის და საჯარო სამსახურის პრესტიჟის ამაღლების გზით დაიწყო.

ესტონეთში ადამიანური კაპიტალის მნიშვნელობა რეფორმის პროცესში კარგად გამოჩნდა ადგილობრივ, მუნიციპალურ დონეზე, სადაც საჯარო მოხელეებს უფრო ხშირად უწევთ მოქალაქეებთან შეხება. მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების და მოქალაქეების უფრო აქტიურად ჩართვის პროცესი გულისხმობდა საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვას (ე.წ. "ინტრანეტი" ორგანიზაციების შიგნით, ინფორმაციის გაცვლის საშუალებები მუნიციპალიტეტებს შორის, მოქალაქეს და მუნიციპალიტეტს შორის), რაც საჯარო უწყებებში დასაქმებულთა მაღალ კვალიფიკაციას მოითხოვდა.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Baldacchino, G. (1997). Global tourism and informal labour relations: The small-scale syndrome at work. London: Mansell. გვ. 56.

¹⁶⁵ Tonnisson, Kristiina: Evaluating the Quality of Internal Flows ad Citizens in Estonian Local Authorities, in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries, Bratislava, NISPAcee 2004, გვ.211-223.

რეფორმების პროცესში საჯარო სამსახური ბევრან "გაახალგაზრდავდა", რადგან საჭირო გახდა ძველი კადრების ჩანაცვლება ან სრული გადახალისება. 2005 წლის მონაცემებით, ესტონეთში საჯარო მოხელეთა 50 პროცენტი 40 წელზე ახალგაზრდა იყო და მხოლოდ 20 პროცენტი 50 წელზე ზემოთ, რაც დასავლეთ ევროპის ქვეყნების ფონზე ძალიან მცირე ასაკია. მაგრამ, ახალი ტიპის, განსხვავებულ ღირებულებზე და უწყვეტ განათლებაზე დაფუძნებული, ევროინტეგრაციაზე ორიენტირებული საჯარო სამსახურის აწყობა სხვანაირად შეუძლებელი იქნებოდა.¹⁶⁶

მცირე სახელმწიფოების შემთხვევაში პრობლემა ისიცაა, რომ ამ ქვეყნების დიდი ნაწილი ადრე კოლონია იყო და ადმინისტრაციული მოწყობა აქ სიმშვიდის და სტაბილურობის დაცვაზე იყო ორიენტირებული და არა დამოუკიდებლად, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების და მოქმედების პრაქტიკაზე. დამოუკიდებლობის მოპოვებასთან ერთად, ხდება პოლიტიკის და იდეოლოგიის გააზრება, მაგრამ საჯარო სამსახურის ცვლილება (გარკვეულწილად „მიუკერძოებელი და ობიექტური“ საჯარო სამსახურის მითის გავლენით), ნელა ხდება.¹⁶⁷ კოლონიზატორი ძალის გასვლის შემდეგ ურთიერთობა პოლიტიკოსებს და ბიუროკრატებს შორის დამაბულ ფონზე ვითარდება. განსაკუთრებით ცუდ გამოსავლად ითვლება, როდესაც ყოფილი კოლონია მისი კოლონიზატორის მმართველობით სისტემას გადმოიღებს (იმ არგუმენტით, რომ „ეს სისტემა კარგად მუშაობს ჩვენთვის ნაცნობ დიდ ქვეყანაში“) და ცდილობს იგივე პრინციპებით მართოს ქვეყანა.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Tonnisson, Kristiina, Paabusk, Kaido: Securing Common Knowledge and Values in Decentralized Public Service: The Case of Estonia, in: Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors, NISPAcee 2005, გვ. 265.

¹⁶⁷ იქვე.

¹⁶⁸ Sevic, Zeljko: Politico-Administrative Relationships in Small States, Bank of Valletta Review, N 23, Spring 2001. გვ. 70.

მეორეც, მცირე ქვეყნების უმრავლესობა მცირე შემოსავლების ქვეყნების კატეგორიაში გადის, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოქმედებისათვის და ცვლილებისათვის საჭირო რესურსი ძალზე მწირია. ყველაზე მწვავედ ეს ადამიანური რესურსების კუთხით ჩანს, რაც მაგალითად, არსებული კვალიფიციური კადრების გადატვირთულობაში გამოიხატება.¹⁶⁹ ასევე, ფინანსური რესურსების დეფიციტის კუთხით. მცირე სახელმწიფოს იგივე ფუნქციების ტვირთვა უწევს, როგორც ნებისმიერ დიდ სახელმწიფოს, იქნება ეს საერთაშორისო ურთიერთობების თუ თავდაცვის სფეროში. რესურსი კი მართვისათვის საჭირო ვებერისეული რაციონალური ბიუროკრატის შესაქმნელად ძალზე მოკრძალებულია. ამიტომ, დიდი სახელმწიფოების მმართველობის მოდელების ბრმად გადმოღება, ზოგიერთი ავტორის თვალსაზრისით, გაუმართლებელ ხარჯებთან და ბიუროკრატიზმთან ასოცირდება.¹⁷⁰ ალტერნატივის პოვნა რთულია, მაგრამ არსებული მოდელების ადაპტირების აუცილებლობა ცალსახაა.

საქართველოს და სამხრეთ კავკასიის ქვეყნების შემთხვევაში აშკარაა, რომ მცირე სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელი პრობლემები აქაც აქტუალურია. შეიძლება თუ არა ქვეყნის ზომა, სხვასთან ერთად, ჩათვალოთ ფაქტორად, რომელიც საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებაზე მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენა შეუძლია, ცალსახა არაა. შეიძლება უფრო მნიშვნელოვანი სხვა გარემოებები იყოს, როგორიცაა ერთპარტიული პოლიტიკური სისტემის გამოცდილება, გარე აქტორების აქტიური ჩარევა, დამპყრობელი ძალის (საბჭოთა კავშირი) მმართველობის სისტემის სრული კრაზი. ალბათ, ეს ნიშნები უფრო მნიშვნელოვნად უნდა მივიჩნიოთ, თუნდაც იმიტომ, რომ ჩვენ ერთ ჯგუფში ვართ მოქცეული ისეთ მცირე ქვეყნებთან, რომლებმაც გაირეს ევროკავშირისკენ მიმავალი გზა და გაუმკლავდნენ ან ებრძვიან მსგავს გამოწვევებს.

¹⁶⁹ Chitto, Hemant. Public Administration in "small and island developing" countries: a debate about implications of smallness, Global Journal of management and business research, Volume 11, 2011. გვ. 26.

¹⁷⁰ იქვე. გვ. 32.

მესამე თავი

საჯარო სამსახურის რეფორმა სამხრეთ კავკასიის ქვეყნებში

სამხრეთ კავკასიის სამივე რესპუბლიკას უმძიმესი მემკვიდრეობა ერგო საბჭოთა კავშირის დანგრევის შემდგომ. აზერბაიჯანში ერთი ოჯახის და მასთან დაახლოებული კლანების მმართველობა დღესაც მძიმედ აისახება საჯარო ადმინისტრირების სფეროზე. სომხეთში, ძალაუფლებისათვის მებრძოლი კლანების მონაცვლეობის კვალდაკვალ იცვლება საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულთა შემადგენლობაც. სამივე რესპუბლიკას აქვს სერიოზული ტერიტორიული პრობლემები, რაც ხელს უშლის რეფორმების გატარებას, იმ შემთხვევაც კი, ასეთი პოლიტიკური ნება რომ მომწიფდეს.

აღსანიშნავია, რომ არც სომხეთს და რაც აზერბაიჯანს არა აქვს საჯარო სამხურში დასაქმებულთა ისეთი მაღალი მაჩვენებელი, როგორც საქართველოს (იხ. დანართი 7). ბევრი პრობლემა სამივე ქვეყანაში ანალოგიურია: შეფასების და წახალისების სისტემა დასახვეწია, ხშირია "დახურული" კონკურსები, ხშირია რეორგანიზების მიზეზით თანამშრომლების დათხოვნის პრაქტიკა, არ არსებობს ან სუსტია ტრენინგების სისტემა, ატესტაცია წმინდა ფორმალობაა (არსებობს სომხეთში და საქართველოში).¹⁷¹

საჯარო სამსახური სომხეთში

კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ სომხეთში 2001 წელს მიიღეს. შეიქმნა დამოუკიდებელი ორგანო საჯარო სამსახურის საბჭო, რომელსაც დაევა რეფორმის განხორციელება და საჯარო სამსახურის პროფესიული სტრუქტურის და პროფესიონალი საჯარო ადმინისტრატორების „corps“, ინსტიტუტის ჩამოყალიბება. კანონი განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ზოგად პრინციპებს და სხვა კანონებთან

¹⁷¹ Parrado, Salvador, Civil Service Professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, SIGMA, November 2014.

ერთად მეტნაკლებად ფარავს ყველა საკითხს, რომელიც როგორც წესი მსგავსი კანონმდებლობით რეგულირდება. თუმცა, „სიგმას“ ექსპერტების დასკვნით, მასში ბევრი მოძველებული დეფინიცია და ხარვეზია.¹⁷²

სომხეთი არის მაგალითი სისტემისა, სადაც ქაღალდზე, კანონების დონეზე ბევრი საკითხი კარგად არის დარეგულირებული და ძირეული ცვლილებები შეიძლება საჭირო არ ჩანდეს, მაგრამ პრაქტიკაში ბევრი რამე სრულიად სხვა პრინციპებით ხდება. მაგალითად რეკრუტირება, ისედაც მცირერიცხოვან საკონკურო თანამდებობებზე გაწერილი ორეტაპიანი შერჩევით ხდება (წერილობითი ტესტირება, ძირითადად კანონმდებლობის ცოდნის შესამოწმებლად და გასაუბრება). კორუფციის მაღალი დონე სახელმწიფო სტრუქტურებში არავისთვის საიდუმლოს არ წარმოადგენს და საჯარო სამსახურში თანამდებობების განაწილება, განსაკუთრებით იმის გათვალისწინებით, რომ საჯარო მოხელე სიცოცხლის ბოლომდე იკავებს თანამდებობას, ფავორიტიზმის ნიადაზე ხდება.

2010 გამოკითხვით, მოსახლეობის 82 % კორუფციას სომხეთის ერთ-ერთ სერიოზულ გამოწვევად ასახლებდა.¹⁷³ 2009 წლის კვლევის მონაცემებით მოსახლეობის მხოლოდ 17 პროცენტი ენდობა სახელმწიფო ინსტიტუტებს.¹⁷⁴ კვლევები პირდაპირ საუბრობენ ქვეყანაში გამეფებულ ოლიგარქიულ მმართველობაზე, რაც ბუნებრივია საჯარო სამსახურზეც აისახება და ყველა მნიშვნელოვანი თანამდებობა განაწილებულია მმართველი ელიტის ერთგულ ადამიანზე.

¹⁷² Assessment of the Civil Service System of the Republic of Armenia, SIGMA 2009. გვ. 5-7.

¹⁷³ Public Administration in EU Eastern Partner Countries: Comparative Report 2011, Estonian Center of Eastern Partnership, N 11, December 2011, page 42.

¹⁷⁴ იქვე, გვ. 40.

საჯარო სამსახური აზერბაიჯანში

სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ ნდობა ასევე ძალიან დაბალია აზერბაიჯანში. მაგრამ, ოფიციალურ კვლევებში ამომრჩევლის უნდობლობა სახელმწიფო ინსტიტუტებისადმი არ ვრცელდება ქვეყნის პრეზიდენტზე, რომელიც პოლიტიკურ სისტემაში პარლამენტის და აღმასრულებელი ხელისუფლების ინსტიტუტებისგან განცალკევებულ ადგილს იკავებს აზერბაიჯანელი ამომრჩევლის შეხედულებით.¹⁷⁵

ფავორიტიზმი და ნეპოტიზმი ყველაზე დამახასიათებელი რეგიონში სწორედ აზერბაიჯანისთვის არის. სისტემის განსაკუთრებულობა რეგიონული კლანების არსებობაა: ყველა თანამდებობის პირი ცენტრალურ ხელისუფლებაში ცდილობს თავისი რეგიონის ხალხი დანიშნოს თანამდებობებზე. საპარლამენტო კომიტეტების დონეზეც კი, ასევე სამინისტროებში და აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა სტრუქტურებში ეს ჩვეულებრივი მოვლენაა (ისევე როგორც ე.წ. ქუჩის დონის კორუფცია). პრეზიდენტის მიერ 2004 წელს შექმნილი ანტიკორუფციული ადმინისტრაცია (ექვემდებარება გენპროკურორს) ვერ ავლენს მაღალი რანგის კორუფციის შემთხვევებს. ამავე დროს, მსხვილი სახელმწიფო პროექტები, როგორც მაგალითად „ბაქო-თბილისი-ყარსი“, ათჯერ მეტი დანახარჯით ხორციელდება, ვიდრე დაგეგმილი იყო.¹⁷⁶

საჯარო სამსახურის მოდელის მიხედვით, მაღალი რანგის (1-4 რანგი) მოხელეების რეკრუტირება არ ხდება კონკურსის წესით, არამედ ინტერვიუს გზით, დაწინაურებით. მხოლოდ დაბალი რანგის (5-7 რანგი) თანამშრომლების რეკრუტირება ხდება ღია კონკურსებით. ასეთი კი საჯარო სამსახურში არსებული თანამდებობების ძალზე მცირე ნაწილია.

¹⁷⁵ Valiyev, Anar: The Quest for Political Reform in Azerbaijan: What Role for the Transatlantic Community?, IAI WORKING PAPERS 12 | 12 – April 2012, გვ. 3.

¹⁷⁶ Public Administration in EU Eastern Partner Countries: Comparative Report 2011, Estonian Center of Eastern Partnership, N 11, December 2011, გვ. 52.

აზერბაიჯანშიც და სომხეთშიც, საკანონმდებლო დონეზე მეტნაკლებად დარეგულირებულია ის საკითხები, რომლებსაც სახელმწიფოში არსებული საჯარო სამსახურის სისტემის და საჯარო მოხელეთა უფლებების და მოვალეობების შეფასებისას ექცევა ყურადღება (სამუშაოს აღწერა, გენდერული ბალანსი, სამსახურში აყვანა და გათავისუფლება).¹⁷⁷ ყოველ შემთხვევაში, კანონმდებლობის შესწავლისას საგანგაშო არაფერი ჩანს. მაგრამ ეს მოჩვენებითი წესრიგია. საკმარისია "საერთაშორისო გამჭვირვალობის" მონაცემებს შევხედოთ, ვნახავთ რომ კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით ორივე ამ ქვეყანაში ძალზე მაღალია კორუფციის დონე, რაც პირდაპირ მეტყველებს იმაზე რომ რეალობა განსხვავდება ქალაქში დაფიქსირებული პრინციპებისგან (2013 წლის მონაცემებით 177 ქვეყანას შორის სომხეთი 94-ე ადგილზეა, აზერბაიჯანი 127-ზე, საქართველო -55).

საჯარო სამსახური და რეფორმა საქართველოში : საჯარო სამსახური „ვარდების რევოლუციამდე“ და „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ

მეცნიერები საუბრობენ ე.წ. "შესაძლებლობათა ფანჯარაზე" (window of opportunity), რომელიც პერიოდულად რეფორმებისათვის "იხსნება" და რომლის გამოყენება აუცილებელია და სწრაფი მოქმედებაა საჭირო. მისი "დახურვის" შემდეგ რეფორმის ტემპი და შედეგიანობა იკლებს. მსგავსი შესაძლებლობების გაჩენა შეიძლება პოლიტიკურმა, ეკონომიკურმა რყევებმა (ან, ორივემ ერთად) შექმნას.¹⁷⁸ საქართველოს შემთხვევაში ასეთ ეტაპად "ვარდების რევოლუცია" შეიძლება ჩაითვალოს.

¹⁷⁷ Parrado, Salvador, Civil Service Professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, SIGMA, November 2014.

¹⁷⁸ Rao, Sumedh. Civil Service Reform, Topic Guide, GSDRC 2013. გვ. 14.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საჯარო სექტორში გატარებულ რეფორმებზე ბევრი დაიწერა და საქართველოს გამოცდილებამ ყოფილი საბჭოთა კავშირის და სხვა რეგიონების სახელწიფოების დიდი ყურადღება მიიქცია. სახელმწიფო სექტორში მოქალაქეზე ორიენტირებული და არაკორუმპირებული გარემოს შექმნა, ათწლეულობით გახევებული და კორუმპირებული ბიუროკრატიის პირობებში, ბევრს შეუძლებელ ამოცანად მიაჩნდა. მაგრამ გატარებული რეფორმები შედეგიანი აღმოჩნდა. „ერთი ფანჯრის“ პრინციპის დამკვიდრებამ სახელმწიფო მომსახურება გაცილებით დააჩქარა, მოქალაქეს შეუმსუბუქა „ბიუროკრატიულ მანქანასთან“ ურთიერთობის სტრესი და თანამედროვე ტექნოლოგიების დანერგვის საშუალებით, შესაძლებელი გახდა ზოგიერთი სერვისი მოქალაქემ სახლიდან გაუსვლელადაც კი მიიღოს. გარკვეულწილად საქართველოს „გაუმართლა“ კიდევ, იმ თვალსაზრისით, რომ ბევრ სფეროში საჭირო გახდა არა არსებული პრაქტიკების და სისტემების მოდერნიზება, არამედ საერთოდ ნულიდან აშენება. ასეთ შემთხვევებში საუბრობენ გარკვეულ „უპირატესობაზე“, რომელიც განვითარებად ქვეყნებს განვითარებულ ქვეყნებთან შედარებით აქვთ, რადგან მათ არ „ამძიმებთ“ ძველი სისტემის ნაშთები და პირდაპირ იწყებენ ახლის შენებას (განსაკუთრებით კარგად ჩანს ეს ინფორმაციული ტექნოლოგიების სფეროში, სადაც გაცილებით ადვილი ახალი ინფრასტრუქტურის შექმნაა, ვიდრე მოძველებულის თუნდაც ეტაპობრივი შეცვლა).

სახელმწიფო სტრუქტურებში ღრმად გამჯდარი კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული კამპანია, რა თქმა უნდა, პირველ რიგში და დიდწილად სწორად სახელმწიფო სტრუქტურების ძირეულ გადახალისებას და ხელახლა გააზრებას გულისხმობდა. ამიტომ, პრიორიტეტულ მიზნად სწორედ კორუფციის დამარცხება და სახელმწიფოს მოქალაქესთან დაახლოვება განისაზღვრა.

ილიას უნივერსიტეტის მკვლევარებს თამარ ჩარკვიანს და ანა ჭელიძეს 2012 წლის ნაშრომში „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომი რეფორმების შედეგები შემდგენიარად აქვთ შეჯამებული:

1. საჯარო სექტორში გაიზარდა ხელფასები;
2. მოხდა საჯარო დაწესებულებების ტექნიკური აღჭურვა;
3. შემცირდა და ზოგან საერთოდ აღმოიფხვრა კორუფცია;
4. გამკაცრდა დისციპლინა;
5. უფრო დაფასდა პროფესიონალიზმი;
6. გაიზარდა პასუხისმგებლობის გრძნობა;
7. სამუშაოს მიმართ დამოკიდებულება გახდა უფრო პოზიტიური;
8. საჯარო მოხელეები უფრო იშვიათად ხდებოდნენ დისკრიმინაციის მსხვეპლი;
9. დაწინაურებისთვის გადამწყვეტი დამსახურება გახდა;
10. შემცირდა პირდაპირი დანიშვნების შემთხვევები;
11. გაჩნდა მეტი გამჭვირვალობა;
12. უფრო მეტად მხარდაჭერაზე ორიენტირებული;
13. აუცილებელი პირობა უცხო ენის და კომპიუტერის ცოდნა;
14. უპირატესობას ახალგაზრდა კანდიდატებს ანიჭებდნენ;
15. გაიზარდა საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაცია;
16. შემცირდა პატრონაჟის შემთხვევები;
17. აღარ ხდებოდა შემოსული განცხადებების იგნორირება;
18. დასავლურ სტანდარტთან მიახლოება;
19. ორიენტირება მოქალაქეზე;
20. საჯარო მოხელეების ქცევაზე შესუსტდა კონტროლი;
21. საჯარო მოხელე საუბრობს მოქალაქესათვის გასგებ ენაზე;
22. იცავენ დედლინებს;
23. პოზიტიურისკენ შეიცვლა საჯარო სამსახურისადმი საზოგადოების დამოკიდებულება;
24. გაიზარდა სამუშაოს მოცულობა;
25. გაიზარდა მოთხოვნები;
26. გაიზარდა სამუშაოს მოთხოვნები;
27. გაიზარდა კონტროლის მექანიზმები;
28. უკეთესი სამუშაო კოორდინირება და ჯგუფური სამუშაოს შედეგები ნათელი გახდა;
29. საჯარო მოხელეები უფრო ქარიზმატილები გახდნენ;
30. უფროსი მოხელეებიც კი ხელმისწვდომი გახდნენ მოქალაქეებისათვის;
31. გაიზარდა მოთხოვნა „გახსნილ“ პიროვნებებზე;
32. დაიხვეწა კანონები და რეგულაციები;
33. სისტემა გახდა უფრო მოქნილი¹⁷⁹

¹⁷⁹ Charkviani, T., Chelidze, A., The Process of Formation of Meritocracy in Transforming Public Services, Tbilisi 2012 , გვ. 50.

თუკი ჩამოთვლილიდან ზოგიერთი დებულების გაზომვა რთულია და ავტორებს სიტყვაზე უნდა ვენდოთ, ნაკლებ საკამათოა, რომ მმართველმა გუნდმა მოახერხა საჯარო სექტორში ახალგაზრდა ენერგიული კადრების მოზიდვა (გარკვეულწილად ანაზღაურების გაზრდის ხარჯზე, რაც თავის მხრივ უცხოელი დონორების დახმარების წყალობით მოხერხდა), მაგრამ ასევე აღსანიშნავია მმართველი გუნდის ერთიანი და კოორდინირებული მუშაობაც. ის რომ ყველა რეფორმა და მათ შორის საჯარო სექტორში მიმდინარე ცვლილებები კორუფციასთან ბრძოლის ნიშნით მიმდინარეობდა, პირველ ეტაპზე წარმატების საწინდარი გახდა: სისტემა მნიშვნელოვნად გაიწმინდა კორუფციისაგან. თუმცა, რეფორმების ამ პირველი ეტაპის დასრულების შემდგომი, სიღრმისეული ნაბიჯები, რასაც მაგალითად საჯარო სამსახურში ახალი, თანამედროვე ტიპის ურთიერთობების დამკვიდრება უნდა მოეტანა, აღარ განხორციელდა. შედეგად, მდგომარეობა საჯარო სექტორში ერთ ადგილზე გაიყინა (რა თქმა უნდა, გასათვალისწინებელია 2008 წლის ომის ნეგატიური გავლენა ამ და ნებისმიერი სხვა სფეროს რეფორმებზე).

მსოფლიო ბანკმა საქართველოში „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ განხორციელებული წარმატებული რეფორმები სხვა ქვეყნებშიც მისაღებად და განხორციელებად დაასახელა. მაგ. მსოფლიო ბანკის 2012 წელს გამოქვეყნებულ პუბლიკაციაში, საუბარია იმ მიდგომებზე, რომლებიც „ვარდების რევოლუციის“ შედეგად მოსულმა ხელისუფლებამ აირჩია და რომელმაც საჯარო სექტორი გადატაკებულ ქვეყანაში საფუძლიანად შეცვალა: სწრაფი და გაბედული მოქმედება, ამომრჩევლების მიერ გაცემული ნდობის მაღალი მანდატის გამოსაყენებლად და ძლიერი პოლიტიკური ნება; პირდაპირი და ხისტი იერიში კორუფციაზე; ახალი მიდგომების დამკვიდრება და აქცენტი თანამედროვე ინფორმაციული ტექნოლოგიების დანერგვაზე; ახალგაზრდა, დასავლეთში განათლებამიღებული კადრებით სახელმწიფო სტრუქტურების დაკომპლექტება; უცხო ქვეყნების გამოცდილების შესწავლა და შეძლებისდაგვარად გათვალისწინება; სახელმწიფოს

როლის შეზღუდვა; საერთო მიზნების მქონე მმართველი გუნდის შეკვრა, რომელსაც მჭიდრო და რეგულარული კომუნიკაცია ჰქონდა; მედიის ინფორმირება და აქტიური ჩართვა კორუფციასთან ბრძოლაში - ეს ის ძირითადი ასპექტებია, რომელიც დაეხმარა ხელისუფლებას მოკლე დროში საგრძნობი შედეგებისათვის მიეღწია.¹⁸⁰

მაგრამ, როგორც აღვნიშნეთ, „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ საჯარო სამსახურში განხორციელებული რეფორმები იმდენად საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის მყარი საფუძვლების შექმნაზე არ იყო ორიენტირებული, რამდენადაც კორუფციასთან ბრძოლის აუცილებლობით ნაკარნახევი გადაუდებელი ღონისიებების გატარებაზე. კორუფციის შემცირება ან საბოლოო მოსპობა საჯარო ინსტიტუტებში და სახელმწიფოს მიერ მოქალაქეთათვის სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება იყო განხორციელებული ცვლილებების ძირითადი მიზანი და არა საჯარო ადმინისტრირების სისტემის სამომავლო განვითარების საფუძვლის ჩაყრა. ამ თვალსაზრისით, განსხვავებით 2012 წელს მოსული ხელისუფლებისაგან, „ვარდების რევოლუციის“ ხელისუფლება უფრო ნაკლებ ამბიციური და მოკლევადიან პერსპექტივაზე ორიენტირებული იყო, რასაც საფუძვლად პირველ რიგში ის გათვლა ედო, რომ სახელმწიფოს დამოუკიდებლად მართვის გამოცდილების არქმონე ქვეყნისათვის, რომელსაც ამ სფეროში შეიძლება ითქვას არანაირი ბექგრაუნდი არ გააჩნია (ფეოდალური სახელმწიფოს მართვის გამოცდილება ვერ ჩაითვლება თანამედროვე, დემოკრატიული სახელმწიფოს მართვასთან მიახლოებულ პრაქტიკად), საჯარო სამსახურის ინსტიტუციური მოწყობის ურთულესი პრობლემის მოკლე პერიოდში და თან, *სხვა, ძირეული რეფორმების გატარებამდე გადაჭრის დაგეგმვა*, ზედმეტად ამბიციური და არარეალისტური გეგმაა.

¹⁸⁰ The World Bank, Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgia's Reforms, 2012. გვ. 10-11.

ვარდების რევოლუციის შემდეგ განიხილებოდა საჯარო სამსახურის განვითარების ორი შესაძლო მოდელი: კარიერული მოდელი (career service), რაც გულისხმობს პროფესიონალი საჯარო მოხელეების „გამოზრდას“ (ამ მოდელის აქტიური მხარდამჭერი მმართველი გუნდიდან პარლამენტარი ხათუნა გოგორიშვილი იყო); და დასაქმებას და კონტრაქტზე დაფუძნებული მოდელი (contractual service მოდელს მინისტრი კახა ბენდუქიძე უჭერდა მხარს).¹⁸¹ მაშინ გადაწყდა არჩევანი ამ მეორეს სასარგებლოდ გაკეთებულიყო. მიდგომა გულისხმობდა არაცენტრალიზებულ იმპლემენტაციას, ანუ ყველა უწყება, სამინისტრო თვითონ იქნებოდა პასუხისმგებელი შესრულებაზე. ეს საჯარო სტრუქტურებში კონკურენციის, შეჯიბრობითობის ელემენტის შემოტანას ნიშნავს.¹⁸²

ჩანართი 1

პრინსტონის უნივერსიტეტის მკვლევარებმა რიჩარდ ბენეტმა და ენრიუ შელვიკმა 2011 წელს საქართველოში საჯარო სექტორის რეფორმირების პროცესს ქეისი მიუძღვენეს, რომელშიც აღწერილია თვითონ მმართველ გუნდში გამართული კამათი საჯარო სამსახურის ალტერნატიული მოდელის შესახებ:

"ვარდების რევოლუციის შემდეგ დაიწყო საჯარო რეესტრის რეფორმირების შესახებ ფიქრი. ხელისუფლებაში მოსულმა ახალგაზრდების გუნდმა გადაწყვიტა

¹⁸¹ იხ. პრინსტონი უნივერსიტეტის ინტერვიუები: კ. ბენდუქიძე, ქ. ყიფიანი და სხვა.

¹⁸² ორ სისტემას შორის არსებულ განსხვავებებზე წერდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციებიც. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს მიერ 2006 წელს გამოქვეყნებულ Policy Brief-ში ორი სისტემა მოხსენიებულია როგორც დამცავი ანუ პროტექციონისტული და მოქნილი, კონკურენტულ შრომით ბაზარზე დაფუძნებული მოდელები. იხ. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმა: დიდი კორპორაცია თუ კონკურენტული ბაზარი? მოამზადა კობა თურმანიძემ, 2006 წლის ოქტომბერი. იმავე წელს გამოვიდა DFID და GIPA ერთობლივი კვლევა, რომელშიც განხილულია რეფორმის პროცესი და ხარვეზები, სამინისტროებში არსებული არათანაბარი ვითარება და ორი მოდელის მოწინააღმდეგეთა და მომხრეთა არგუმენტები. იხ. Welton, George: The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able?, GIPA October 2006.

მოეხდინა არა ძველი სახელმწიფო სტრუქტურების რეფორმა, არამედ თავიდან შეექმნა ისინი. კონსტიტუციაში შესული ცვლილებების შემდეგ, რის შედეგადაც გაიზარდა პრეზიდენტის ძალაუფლება, ნიადაგი მომზადდა პრეზიდენტის მიერ დაგეგმილი ცვლილებების სწრაფი განხორციელებისათვის. საერთაშორისო დონორების აზრის გათვალისწინებით მოხდა საკანონმდებლო ცვლილებები (კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“) და შეიქმნა 12 კაციანი საჯარო სამსახურის საბჭო, რომელსაც უნდა საკუთარ თავზე აეღო საჯარო სამსახურის რეფორმირება. საბჭოს მდივნად და საჯარო სამსახურის ბიუროს (საბჭოს აღმასრულებელი ორგანო) თავმჯდომარედ დაინიშნა ქართლოს ყიფიანი. აღსანიშნავია, რომ ბიურო რევოლუციამდეც არსებობდა.

საბჭოს პრეზიდენტი თავმჯდომარეობდა, მაგრამ მოუცლელობის გამო პრეზიდენტი ვერ პოულობდა დროს საბჭოს საქმიანობა გაეკონტროლებინა. ყიფიანმა დამოუკიდებლად დაიწყო საჯარო სამსახურის რეორგანიზების მოდელზე ფიქრი და დახმარებისათვის გაეროს განვითარების პროგრამას მიმართა. აქ მალევე ცხადი გახდა აზრთა სხვადასხვაობა პოლიტიკურ ელიტაში საჯარო მოხელეთა დაქირავების პრინციპების შესახებ: მრავალი შესაძლო ვარიანტიდან, განიხილებოდა ორი მოდელი: კარიერული მოდელი, როგორც ეს ბევრ ევროპულ ქვეყანაშია, რომელიც გულისხმობდა სამინისტროებისათვის საჯარო მოხელეების კონტრაქტების საფუძველზე აყვანის კონტროლის შესაძლებლობის დატოვებას. კარიერული მოდელის მხარდამჭერი იყო ხათუნა გოგორიშვილი, პარლამენტის პროცედურული საკითხების კომიტეტის თავმჯდომარე. ამ შემთხვევაში, მოდელის მიზანშეწონილობის შესახებ „ტრადიციული“ არგუმენტაცია მოქმედებდა: პოლიტიკური თანამდებობის პირების და საჯარო მოხელეების გამიჯვნა და ამ უკანასკნელთა ხარჯზე, ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნება.

ალტერნატიული მოდელი ბენდუქიძის იდეა იყო, რომელსაც ეკონომიკის სამინისტროში უკვე დაწყებული ჰქონდა ცვლილებების განხორციელება (საჯარო სამსახურში კ. ბენდუქიძის თაოსნობით გატარებულ ცვლილებებს “ახალი საჯარო მენეჯმენტის” პრინციპები დაედო საფუძვლად): სახელმწიფოს გარკვეული ფუნქციების პრივატიზება და თანამშრომლების კონტრაქტის საფუძველზე აყვანა. მისი აზრით, დამატებითი გარანტიების და უსაფრთხოების ზომების შექმნა საჯარო მოხელეებისთვის, გამოიწვევდა კორუფციის და ნეპოტიზმის აყვავებას დადაბრუნებას. ამ ხედვის მიხედვით, თითოეულ სამინისტროს დამოუკიდებლად უნდა გადაეწყიტა საკადრო საკითხები. (ეკონომიკის სამინისტროში ბენდუქიძემ

2000 თანამშრომლიდან 700-ზე ნაკლები დატოვა და დანერგა მოკლევადიანი ხელშეკრულებების პრაქტიკა".¹⁸³

არსებული მდგომარეობა და გამოწვევები

"ჯიპას" (საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი) მიერ 2014 წელს გამოქვეყნებული კვლევის მიხედვით, რომელიც მიზნად ისახავდა საჯარო სამსახურში არსებული გამოწვევების შესწავლას, დღეს არსებული პრობლემები კვლავაც კომპლექსური და მწვავეა. კვლევის მიხედვით პრობლემები რამდენიმე ჯგუფადაა დახარისხებული:¹⁸⁴

პირველი ჯგუფის პრობლემები გაერთიანებულია და მოისხენიება როგორც ერთიანი პოლიტიკური ხედვის ნაკლებობა/არარსებობა საჯარო სექტორში. აქ იგულისხმება კადრების მაღალი გადინება შრომის რუტინული ხასიათის გამო, პრემიების გაცემისას არაობიექტური და მიკერძოებული გადაწყვეტილებები, შეუსაბამო ანაზღაურება, ახალი ცოდნის და უნარების შეძენის შანსების არარსებობა, ეთიკის ნორმების უგულებელყოფა და სხვა.¹⁸⁵

მეორე ჯგუფის პრობლემები, ორგანიზაციულ მენეჯმენტთანაა დაკავშირებული და მოიცავს: კომპეტენციების და ფუნქციების გაუმიჯნაობას, როგორც უწყებების შიგნით, ასევე უწყებებს შორის; კომუნიკაციის პრობლემებს; ბრძანებათა გაუმართავი ჯაჭვი (ერთი თანამშრომელი ბრანებისა რამდენიმე ხელმძღვანელისაგან იღებს); სტრატეგიული დაგეგმვის არარსებობას ან პროცესში თანამშრომლების ჩართულობის ნაკლებობას; ორგანიზაციული სტრუქტურასთან დაკავშირებულ ხარვეზებს; გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებულ სირთულეებს (ზეწოლა რიგით მოხელეებზე, გადაწყვეტილების მიმღებთა დაბალი

¹⁸³ Bennet, R., Schalkwyk, A. Delivering on the Hope of the Rose Revolution: Public sector reform in Georgia, 2004-2009, Princeton University 2011.

¹⁸⁴ ნინო ღონდაძე, ნინო დოლიძე: საქართველოს საჯარო სამსახური-პრობლემები და გამოწვევები, GIPA 2014.

¹⁸⁵ იქვე.

კომპეტენცია და პროფესიული გამოცდილება, თანამშრომელთა მონაწილეობის ნაკლებობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში).¹⁸⁶

მესამე ჯგუფის პრობლემები, ადამიანური რესურსების მენეჯმენტთანაა დაკავშირებული: ერთიანი სისტემის არარსებობა და კონკურსებისას გარე აპლიკანტთა შიდა რესურსებთან შედარებით არათანაბარ პირობებში ჩაყენება; ნეპოტიზმი დაქირავებისას და დაწინაურებისას; კონკურსების გაუმჭვირვალე ფორმა; საჭირო კვალიფიკაციის კადრების მოძიების სირთულე; თანამშრომელთა შესაძლებლობების განვითარების დაკავშირებული პრობლემები (ტრენინგების დაუგეგმავი და უსისტემო ხასიათი); გადამზადებული კადრების შენარჩუნების პრობლემა; თანამშრომელთა მუშაობის შეფასების სისტემების და კრიტერიუმების არარსებობა საჯარო უწყებათა უმრავლესობაში (ამიტომ, დაწინაურების, დამატებითი პრემიების და ბონუსების გაცემისას ხელმძღვანელის სუბიექტურ გადაწყვეტილებასთან გვაქვს საქმე).¹⁸⁷

აღნიშნული კვლევის შედეგები განხილულია ნ. დოლიძის 2015 წელს გამოქვეყნებულ სტატიაშიც, სადაც აქცენტი გაკეთებულია ორგანიზაციული განვითარების ოთხ მნიშვნელოვან ასპექტზე-სამუშაოს შეფასება, მოტივაცია, სტრატეგიული დაგეგმვა და გადაწყვეტილებების მიღების მონაწილეობითი სახე. NPM-ის გავლენით 2004 წლის შემდგომ გატარებული რეფორმა სტატიაშია შეფასებული როგორც წარუმატებელი. ავტორის აზრით, ძლიერი ინსტიტუტების, თავისუფალი ბაზრის, პროფესიული საჯარო სამსახურის არარსებობის პირობებში, განვითარებად ქვეყანაში NPM-მა სასურველი შედეგი ვერ გამოიღო და ერთი-ორი წარმატებული ინსტიტუტი (მაგ. იუსტიციის სამინისტრო) მხოლოდ გამონაკლისია.¹⁸⁸

¹⁸⁶ იქვე.

¹⁸⁷ იქვე. იხილე ასევე დანართი 11, IDFI -ის მონაცემები 2014 წელს გაცემული პრემიების შესახებ.

¹⁸⁸ Dolidze, Nino: Public Administration Reforms in Georgia: Establishing Administrative Model for State Organizations, Caucasus Social Science Review, 2015, Vol.2, Issue 1.

საჯარო სამსახურში ადამიანურ რესურსებთან დაკავშირებულ პრობლემებს უკავშირდებოდა 2013 წელს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოს“ კვლევა. კვლევა 2012 წლის 1 ოქტომბრის არჩევნების შემდეგ საჯარო სამსახურში ჩატარებულ საკადრო ცვლილებებს ეძღვნება და აღნიშნავს, რომ არჩევნებიდან 2014 წლის 1 მარტამდე პერიოდში (კვლევის პერიოდი) „ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების საჯარო დაწესებულებებიდან მოპოვებული ინფორმაციის თანახმად, საანგარიშო პერიოდში სულ 5638 თანამშრომელი გათავისუფლდა.¹⁸⁹ მათგან 2336-მა (გათავისუფლებულთა საერთო რაოდენობის დაახლოებით 41%) საკუთარი განცხადების საფუძველზე დატოვა თანამდებობა... რაც შეეხება სამსახურში ახალი თანამშრომლების მიღების პრაქტიკას, მოპოვებული ინფორმაციით, საანგარიშო პერიოდში ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლებების საჯარო დაწესებულებები თანამდებობაზე სულ 7008 მოხელე დაინიშნა. მათგან მხოლოდ 257 (4%) შეირჩა კონკურსის წესით.“.¹⁹⁰

¹⁸⁹ გარდა თანამშრომლების მასობრივად გაშვებისა, დისკუსიის საგანია საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობის ზრდაც 2012 წლის არჩევნების შემდეგ. საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებით, დღეს ის 53 ათასს შეადგენს. იხ. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2015. მოხელეთა ზუსტი რაოდენობის განსაზღვრაც პრობლემური საკითხია. იგივე ბიუროს 2013/14 წლის მონაცემებით, საერთო რიცხვი 63 394, იყო; 2010 წლის მონაცემებით 27, 184, ხოლო 2009 წელს 27,290. (იხ. საჯარო ბიუროს წლიური ანგარიშები - 2015, 2014, 2011/12, 2009/10 წლები). გასაგებია, რომ მონაცემები შეიძლება განსხვავდებოდეს იმის მიხედვით თუ რამდენ უწყებას მიათვლიან საერთო რიცხვს, მაგრამ ასევე აშკარაა, რომ ციფრებით მანიპულირება პოლიტიკური მიზნებითაც ხდება. იხ. დანართები 7, 8, 9, 10.

¹⁹⁰ საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო: „საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ (2012 წლის 20 ოქტომბერი- 2013 წლის 1 მარტი)“, თბილისი 2013, გვ. 3. საჯარო სამსახურიდან სავარაუდოდ პოლიტიკური ნიშნით გათავისუფლებების შესახებ 2014 წელს განცხადება გაავრცელეს არასამთავრობო ორგანიზაციებმაც, სადაც ნათქვამია: „ჩვენ არ გამოვრიცხავთ, რომ ცალკეულ შემთხვევებში შესაძლოა მართლაც ჰქონდეს ადგილი მოხელეთა მხრიდან საქმიანობის არაჯეროვნად შესრულებას, ან უფლებამოსილების გადამეტებას, თუმცა, მიგვაჩნია, რომ ასეთ შემთხვევაში გათავისუფლების საფუძველი დასაბუთებული უნდა იყოს მერიის მხრიდან და გათავისუფლებულ მოხელეებს ჰქონდეთ მათი გადაწყვეტილებების კანონიერი გზით გასაჩივრების უფლება. სამწუხაროდ, ნაცვლად ამისა, მოხელეთა მიმართ სავარაუდოდ ხორციელდება ზეწოლა გათავისუფლების თაობაზე პირადი განცხადებების დაწერის

ანალოგიური კვლევა იგივე ორგანიზაციამ ჩაატარა 2014 წელს: კვლევის მიზანი ამჯერად იყო გადამოწმებულიყო რამდენად სამართლიანია კონკურსები და ხომ არ ატარებენ ფორმალურ ხასიათს. ამ შემთხვევაშიც, კვლევამ დაადასტურა რომ გამოკითხულ უწყებათა უმრავლესობაში კონკურსებში დროებით მოვალეობის შემსრულებლები იმარჯვებენ და საკონკურსო კომისიების მუშაობაში ბევრი საეჭვო გარემოებებია.¹⁹¹

2014 წელს ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის საჯარო ადმინისტრირების სამაგისტრო პროგრამის სტუდენტის, გიორგი სელიმაშვილის მიერ ჩატარებულმა კვლევამაც აჩვენა ის გავრცელებული ხარვეზები, რომლიც საჯარო სამსახურში პერსონალის შერჩევის პროცესში ფიქსირდება. კვლევის შედეგად გამოვლენილი გავრცელებული დარღვევების შესახებ, ხშირად ამახვილებენ ყურადღებას არასამთავრობო ორგანიზაციები და მედია-საშუალებებიც.¹⁹² კვლევა შეეხო 29 საჯარო დაწესებულებაში 4185 ვაკანსიაზე გამოცხადებული კონკურსი შედეგებს 2012 წლის ოქტომბრიდან 2014 წლის იანვრის პერიოდში. აღმოჩნდა, რომ კონკურსების

მოთხოვნით. იქმნება საფუძვლიანი ვარაუდი, რომ თბილისის მერიაში რიგ შემთხვევებში საჯარო მოხელეთა გათავისუფლება აშკარა თუ ფარული ზეწოლის ფონზე ხდება. ახლად დანიშნული თანამდებობის პირები სცდებიან თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებს და კანონის მოთხოვნებს უგულებელყოფენ“. <http://www.isfed.ge/main/758/geo/>

¹⁹¹ იხ. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, კვლევის ავტორი გიგი ჩიხლაძე, რა შედეგით დასრულდა ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო სამსახურებში გამართული კონკურსები 2013 წლის 1 მარტი -2014 წლის 1 იანვარი, თბილისი 2014.

¹⁹² მაგალითად: რუხაძე, ნათია: "რა პრეტენზიები არსებობს საჯარო სამსახურში ჩატარებული კონკურსების მიმართ", <http://www.bpn.ge/analizi/9851-ra-pretenziebi-arsebobs-sajaro-samsakhurshi-chatarebuli-konkursebis-mimarth.html?lang=ka-GE>;

"ი. კოტეტიშვილი: საჯარო სამსახური ვალდებულია კონკურსი გამოცხადოს": <http://www.tabula.ge/ge/story/63975-irakli-kotetishvili-sajaro-samsaxuri-valdebulia-konkursi-gamoaxados>; შენგელია, ლალი: "არარსებული ვაკანსიები სახელმწიფო უწყებებში და მოტყუებული ახალგაზრდები". <http://www.tavisupali.ge/sazogadoeba/1120-ararsebuli-vakansiebi-sakhelmtsifo-utsyebeshi-da-motyuebuli-akhalgazrdebi.html?lang=ka-GE>;

მეგრელიშვილი, ჟანა: "პირი თუ სამი თვე მოვალეობის შემსრულებელია, იმავე თანამდებობაზე ვერ დაინიშნება". http://212.72.155.71/_/left_wide/20653_74_ka/piri_Tu_3_Tve_movaleobis_Semsrulebelia_imave_Ta_namdebobaze_ver_dainisneba.html.

შედეგად შერჩულთა აბსოლუტური უმრავლესობა (იხ. დანართი 12.1), კონკურსამდე იგივე დაწესებულებაში და ხშირად, იგივე თანამდებობაზე მომუშავე პირი იყო. საინტერესოა ასევე, რომ მიუხედავად ამ შედეგებისა, ფაქტობრივად არავინ არ ასაჩივრებს კონკურსების შედეგებს.

კვლევის შედეგებიდან გამომდინარე, მკვლევარი გამოყოფს საჯარო სექტორში შერჩევის პროცესში არსებულ ოთხ მწვავე პრობლემას:

1. კანონმდებლობის ხარვეზები: მიუხედავად იმისა, რომ 2011 წელს გადაიდგა ბაზიჯი რეკრუტირების სისტემის ცენტრალიზებისაკენ და სავალდებულო გახდა ყველა ვაკანსიის hr.gov.ge-ზე გამოქვეყნება, ხოლო 2012 წელს სავალდებულო გახდა ყველა ვაკანსიაზე ღია კონკურსის ჩატარება (ორივე შემთხვევაში მოხდა ცვლილებების შეტანა კანონში "საჯარო სამსახურის შესახებ"), შერჩევის პროცედურები მაინც კონკრეტული უწყებების ხელში რჩება და კონკურსებიც კონკრეტული თანამდებობის პირების სურვილისამებრ შეიძლება წარიმართოს. აღნიშნული ცვლილებით პრობლემური გახდა დამსახურებული, სტაჟიანი თანამშრომლების დაწინაურებაც. კონკურსები აუცილებელი გახდა, მაგრამ ხშირად ფორმალბაა და მათში ისევ უწყების მოქმედი თანამშრომლები იმარჯვებენ.

2. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, როგორც დისკრიმინაციის ინსტრუმენტი: ძალზე მკაცრი და დეტალიზებული, არარეალისტური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები ხშირად გამოიყენება როგორც საშუალება, რომელიც ეხმარება კომისიას შეარჩიოს წინასწარგანსაზღვრული კანდიდატი. ეს შეიძლება გულისხმობდეს სამუშაო სტაჟის ან მიღებული განათლების სფეროს სრულიად გაუმართლებელ და არარელევანტურ მოთხოვნებს.

3. რეკრუტირების პროცესის ადმინისტრირება: ზოგიერთი უწყება ერთდროულად რამდენიმე ასეულ ვაკანსიაზე აცხადებს კონკურსს. შეუძლებელია მოხდეს ასეთი რაოდენობის ვაკანსიებზე შემოსული განაცხადების

სრულყოფილი დამუშავება. ბუნებრივია, ჩნდება ეჭვი, რომ კონკურსების შედეგები წინასწარაა განსაზღვრული.

4. "დახურული სფეროები": კვლევის შედეგად გამოვლენილია უწყებები, რომლებიც განსაკუთრებულად "დახურულია", იმ თვალსაზრისით, რომ გარედან კადრების აყვანა კვლევის მიერ შესწავლილი კონკურსების შედეგად არ მომხდარა. ზოგიერთ უწყებაში, კონკურსების შედეგად აყვანილი კადრების 90 პროცენტზე მეტი ორგანიზაციაში მომუშავე თანამშრომლები არიან (იხ. დანართი 12.2).¹⁹³

მსგავსი მონაცემები და სტატისტიკა საჯარო სამსახურს უქმნის არასტაბილური და პოლიტიკურ ცვლილებებზე დამოკიდებული სფეროს იმიჯს (ან უფრო სწორად, ამყარებს უკვე დამკვიდრებულ იმიჯს), რაც არა მხოლოდ კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს აქამდე ამ სფეროში გატარებულ თუ დაგეგმილ რეფორმას, არამედ კიდევ უფრო არამიმზიდველს ხდის საჯარო სამსახურს კვალიფიციური კადრებისთვის.

2013 წელს ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, მიღებული კანონი და საზოგადოების გამოხმაურება

საჯარო სამსახურის ბიურომ 2015 წელს წარმოადგინა და პარლამენტს დასამტკიცებლად წარუდგინა საჯარო სამსახურის ახალი კანონპროექტი. კანონპროექტი მიზნად მასშტაბურ ცვლილებებს და იმ პრინციპების შეცვლას ისახავდა, რომლებიც საფუძვლად ედო საჯარო მოხელეების საქმიანობას მათი

¹⁹³ უფრო დეტალურად კვლევის შედეგები წარმოდგენილია 2015 წელს გამოქვეყნებულ სტატიაში: Abashidze, Archil/ Selimashvili Giorgi., Challenges of Recruitment Procedures in the Georgian Civil Service, Romanian Journal of Political Science, Vol 15, number 2, Winter 2015, გვ. 63-86.

დახვეწის და მოწესრიგების თვალსაზრისით. კანონპროექტის პარლამენტისთვის წარდგენას წინ უძღოდა საჯარო განხილვები.

პროექტის ერთ-ერთი მთავარი მიზანი მყარი გარანტიებით აღჭურვილი პროფესიონალი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებაა. კანონპროექტის განმარტებით ბარათში ვკითხულობთ:

„წარმოდგენილი კანონპროექტის მიხედვით, საჯარო სამსახურში ყალიბდება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი, ხოლო პროფესიულ საჯარო მოხელედ მიიჩნევა პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება საჯარო სამსახურის საშტატო თანამდებობაზე და ახორციელებს სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი თვითმმართველობის და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს, როგორც მის ძირითად პროფესიულ საქმიანობას და ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სამართლებრივ და სოციალურ გარანტიებს.“

ასევე, გადაწყდა სისტემის ცენტრალიზების საკითხი და განისაზღვრა მართვის ორგანოს დაკომპლექტების წესი: „კანონპროექტით დეტალურად არის განსაზღვრული საჯარო სამსახურის მართვის ცენტრალიზებული სისტემის არსი, საჯარო სამსახურის საბჭოს, როგორც ბიუროს საქმიანობაზე ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს შექმნის წესი და საჯარო სამსახურის ბიუროს უფლებამოსილება. საბჭოს შემადგენლობა განისაზღვრება 11 წევრით, რომელთაგან 2 წევრს მთავრობის შემადგენლობიდან აირჩევს საქართველოს მთავრობა, 2 წევრს აირჩევს საქართველოს პარლამენტი, თითო წევრს აირჩევს შესაბამისი ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, 2 წევრს აირჩევს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ასოციაცია და 2 წევრს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთაგან აირჩევს საქართველოს იუსტიციის უმაღლესი საბჭო.“

კანონპროექტის განხილვის შემდეგ, პარლამენტმა 2015 წელს დაამტკიცა კანონი, რომელიც ძალაში 2017 წელს უნდა შევიდეს. 2016 წელი განისაზღვრა როგორც მოსამზადებელი წელი, რომლის დროს უნდა მოესწროს ყველა ის მოსამზადებელი სამუშაო, რაც აუცილებელია ახალი კანონის ფუნქციონირებისათვის.¹⁹⁴ როგორც ჩვენს მიერ გამოკითხული პრაქტიკოსები (საჯარო მოხელეები) და აკადემიური სფეროს წარმომადგენლები აღნიშნავენ, მიუხედავად გარკვეული კითხვის ნიშნებისა, წინ გადადგმულ ნაბიჯად უნდა ჩაითვალოს, რომ ახალი კანონი არეგულირებს ბევრ ისეთ საკითხს, რომელიც ძველი კანონით მოწესრიგებული ან გათვალისწინებული არ იყო. საჯარო სამსახურის ახალი სისტემა გულისხმობს მოხელეობის მსურველთა სერტიფიცირებას, იქნება დამსახურებაზე დაფუძნებული და უფრო მოაწესრიგებს ანაზღაურების სისტემას.

ახალი კანონი გვთავაზობს საჯარო სამსახურში თანამდებობათა კლასიფიცირების სისტემას. კანონის მეოთხე თავის, 25-ე მუხლში ვკითხულობთ:

„საჯარო სამსახურში თანამდებობათა რანგირება

1. მოხელის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და ნაწილდება შემდეგ

იერარქიულ რანგებში:

- ა) პირველი რანგი – მაღალი მმართველობითი დონე;
- ბ) მეორე რანგი – საშუალო მმართველობითი დონე;
- გ) მესამე რანგი – უფროსი სპეციალისტის დონე;
- დ) მეოთხე რანგი – უმცროსი სპეციალისტის დონე.

ასევე, მოწესრიგდა და ერთიან სისტემაში მოექცა მოხელეების კლასების სისტემა (მუხლი 26, "მოხელის კლასი"):

¹⁹⁴ კანონპროექტის განხილვის პროცესი, ჩატარებული სამუშაო და 2016 წლისათვის განსახორციელებელი ზოგიერთი ცვლილება აღწერილია საჯარო სამსახურის ბიუროს ხელმძღვანელის პუბლიკაციაში "საჯარო სამსახურის რეფორმა-სახელმწიფოს პრიორიტეტი", ეკატერინე ქარდავა, ბიულეტენი სამეცნიერო ჟურნალის "ქართული პოლიტიკა" სპეციალური გამოშვება, სერია: საჯარო პოლიტიკა, #19, 2015.

- "1. მოხელეს შესაძლებელია მიენიჭოს მოხელის კლასი მოხელის შეფასების შედეგებისა და სამსახურის სტაჟის მიხედვით.
2. მოხელის კლასების საერთო რაოდენობაა 12.
3. მოხელეს მინიჭებული მოხელის კლასი მუდმივად უნარჩუნდება. მოხელისთვის მინიჭებული მოხელის კლასის ჩამორთმევა დაუშვებელია.
4. მოხელეს, რომელსაც მიენიჭა მოხელის კლასი, ეძლევა თანამდებობრივი სარგოს დანამატი ამკანონით დადგენილი წესით.
5. სხვა საჯარო დაწესებულებაში ან/და იმავე საჯარო დაწესებულებაში სხვა თანამდებობაზე გადასვლისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი. საჯარო დაწესებულების რეორგანიზაციის, ლიკვიდაციის ან/და მისი სხვა საჯარო დაწესებულებასთან შერწყმის ან ჯანმრთელობის მდგომარეობის გამო უფრო დაბალი იერარქიული რანგის თანამდებობაზე გადაყვანისას მოხელეს უნარჩუნდება საკლასო დანამატი.
6. მოხელეთა რეზერვში ჩარიცხვის შემთხვევაში მოხელეს საკლასო დანამატი არ ეძლევა.
7. მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით."

საჯარო სამსახურში შესვლა გართულებული ხდება, რადგან სამსახურის დაწყება მხოლოდ ყველაზე დაბალი რანგით შეიძლება. მაღალ რანგზე გადასვლა კი მხოლოდ უკვე საჯარო სამსახურში დასაქმებულთათვის შიდა კონკურსის გავლის შემდეგ იქნება შესაძლებელი. ამგვარად, სისტემა იხურება "გარედან მოსული პირებისათვის" (გამონაკლისი შემთხვევების გარდა). კარგი იქნება ეს საჯარო სამსახურის სისტემისათვის თუ ცუდი, კამათის საგანია. "დამსახურებაზე დაფუძნებული" ეს სისტემა პრივილეგიურულ მდგომარეობაში აყენებს მოქმედ საჯარო მოხელეებს. სისტემის დადებით მხარედ შეიძლება ჩაითვალოს, რომ კონკურსში მონაწილეობა მხოლოდ შესაბამისი სერტიფიკატის მქონეთ ექნებათ,¹⁹⁵ მაგრამ მაღალი რანგის თანამდებობების "უცხო" პირებისათვის ჩაკეტვამ შეიძლება

¹⁹⁵ სერტიფიცირების ფორმა და შინაარსი ჯერ ჩამოყალიბების პროცესშია. პირველი გამოცდა 2016 წლის შემოდგომიდან უნდა ჩატარდეს; საქართველოს ადვოკატთა ასოციაცია ამზადებს სერტიფიცირების საგამოცდო მასალას.

ბევრ გამოცდილ ადამიანს დაუკარგოს საჯარო სამსახურში წასვლის სურვილი (კარიერის ყველაზე დაბალი რანგიდან დაწყება ვერ მოხიბლავს მაღალი კვალიფიკაციის კადრს).

პროფესიული საჯარო მოხელეს ინსტიტუტის შემოღებასთან ერთად, ახალი სისტემა ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე *განსაზღვრული ვადით* თანამშრომლების დაქირავებას. კერძოდ, კანონი შემდეგნაირად განარჩევს საჯარო მოხელეს, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირსა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირს:

"დ) საჯარო მოსამსახურე – პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი, შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი;

ე) პროფესიული საჯარო მოხელე/საჯარო მოხელე/მოხელე (შემდგომ – მოხელე) – პირი, რომელიც უვადოდ ინიშნება მოხელისათვის განკუთვნილ საჯარო სამსახურის სამტატო 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, და რომელიც ამის სანაცვლოდ იღებს შესაბამის ანაზღაურებას და სოციალური და სამართლებრივი დაცვის გარანტიებს;

ვ) შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელსაც საჯარო სამსახურის განხორციელების უზრუნველსაყოფად შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე მინიჭებული აქვს საჯარო დაწესებულების დამხმარე ან არამუდმივი ამოცანების შესრულების უფლებამოსილება;

ზ) ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი – პირი, რომელიც სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირს ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებაში დარგობრივი/სექტორული რჩევების მიცემით, ინტელექტუალურ-ტექნიკური დახმარების გაწევით ან/და ორგანიზაციულ-მენეჯერული ფუნქციების შესრულებით და რომელსაც არ უკავია ამ

კანონით მოხელისა და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირისათვის გათვალისწინებული თანამდებობები." (მუხლი 3, ტერმინთა განმარტება);

სინტერესოა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების საფუძველზე დაქირავებული პირის ცნება, რადგან მათი დანიშვნა არ მოხდება უვადოდ და არც სავალდებულო კონკურსია გათვალისწინებული, როგორც საჯარო მოხელეს შემთხვევაში.

კანონის VIII თავი („ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში“) განმარტავს:

"მუხლი 78. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები და მათი საჯარო სამსახურში მიღება

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიიღებიან:

ა) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის თანაშემწე;

ბ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის მრჩეველი;

გ) სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უშუალო აპარატის/სამდივნოს/ბიუროს თანამშრომელი.

2. პირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში, როგორც წესი, უკონკურსოდ მიიღება".

ამრიგად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით *კონკურსის გარეშე* თანამდებობებზე მოხვდებიან ადამიანები, რომლებიც პოლიტიკური თანამდებობის პირების „გუნდად“ შეიძლება მოიაზრებოდნენ და რომელთა რჩევა და დახმარება საჭირო იქნება უწყების ლიდერისათვის. კანონის 81-ე მუხლი განსაზღვრავს შესაბამისად, რომ ახალი ლიდერის მოსვლასთან ერთად ადვილად მოხდება ამ პირების ჩანაცვლებაც. იყო დავა იმის შესახებ, რამდენად მისაღებია რომ "ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების ვადა არ უნდა აღემატებოდეს შესაბამისი სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის უფლებამოსილების ვადას"; რაც გულისხმობს, რომ აღნიშნული პირები თანამდებობას დატოვებენ, როგორც კი წავა პირი, რომელმაც ისინი მოიყვანა (საქართველოში ჩამოყალიბებული ტრადიციით, ზოგიერთს ლამის საკუთარი ავეჯით უხდებოდა ხშირ-ხშირად

სამსახურიდან სამსახურში გადასვლა). როგორც ჩანს, საბოლოოდ გაიმარჯვა აზრმა, რომ ასეთი „გუნდების“ არსებობა და მათ ლიდერთან ერთად უწყებების მონაცვლეობა გარდაუვალია და ამ პრაქტიკისათვის ხელის შეშლა შეიძლება ცუდად აისახოს სისტემაზე.

ასევე, კანონით გათვალისწინებულია შრომითი ხელშეკრულების საფუძველზე განსაზღვრული პერიოდით თანამშრომლების დაქირავება, რომლებიც ტექნიკურ და დამხმარე საქმიანობას განახორციელებენ („თავი IX. შრომითი ხელშეკრულება საჯარო სამსახურში“):

"მუხლი 83. პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღების წესი

1. პირის შრომითი ხელშეკრულებით საჯარო სამსახურში მიღებისათვის ცხადდება გამარტივებული საჯარო კონკურსი ბიუროს მიერ ადმინისტრირებულ ვებგვერდზე. ამ შემთხვევაში განაცხადების წარდგენისათვის განისაზღვრება 10 სამუშაო დღის ვადა, ხოლო გადაწყვეტილებას იღებს უფლებამოსილი პირი მხოლოდ შერჩეულ კანდიდატებთან გასაუბრების საფუძველზე.

2. საჯარო დაწესებულებაში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებულ პირთა რაოდენობისა და მათი შრომის ანაზღაურების ზღვრული ოდენობები განისაზღვრება „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონით.

ვერ ვიტყვით, რომ ამ პრინციპით თანამშრომლების აყვანა გამჭვირვალე პროცესი იქნება, მაგრამ სამაგიეროდ, დაჩქარებული წესით მოხდება და თავიდან შეიძლება აცილებულ იქნას ის აბსურდული სიტუაციები, როდესაც მარტივი სამუშაოს შესასრულებელ პოზიციებზე გამოცხადებული ვაკანსიების მოთხოვნებში სრულიად არაადეკვატური მოთხოვნები გვხვდება.

საჯარო სამსახურის რეგულირების კიდევ ერთი მწვავე თემა, რა თქმა უნდა, მოხელეების პოლიტიკური მოღვაწეობა და მათი პოლიტიკაში ჩართვის თავიდან აცილების უზრუნველყოფაა. ახალი კანონი განიხილავს და განმარტავს საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ნეოტრალიტეტის საკითხსაც:

„მუხლი 15. პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი

"საჯარო მოსამსახურეს უფლება არა აქვს, თავისი სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული (პოლიტიკური) მიზნებისათვის ან/და ინტერესებისათვის გამოიყენოს. საჯარო მოსამსახურეს ასევე უფლება არა აქვს, სამუშაო საათებში ან სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელებისას მონაწილეობა მიიღოს აგიტაციასა და წინასაარჩევნო კამპანიაში. საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება რომელიმე პოლიტიკური პარტიის, საარჩევნო სუბიექტის, საარჩევნო სუბიექტობის კანდიდატის მხარდასაჭერი ან საწინააღმდეგო აგიტაციისა და კამპანიის პროცესში ადმინისტრაციული რესურსის გამოყენება."

დამატებით, კანონის 68-ე მუხლი შეეხება საჯარო მოხელის პოლიტიკურ უფლებებს:

„ მოხელის პოლიტიკური უფლებები

მოხელე სამსახურებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის დაცვით, რომელიც გულისხმობს მის ვალდებულებას, სამუშაო საათებში თავი შეიკავოს პოლიტიკური აქტივობისაგან საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპის დაცვის უზრუნველსაყოფად."

ბევრ დადებით მხარესთან ერთად, საჯარო სამსახურისადმი მიდგომაში დაგეგმილი ეს ცვლილებები გარკვეულ შემოფოთებას შეიძლება იწვევდეს. ჯერ ერთი, საჯარო მოხელეების უვადოდ დანიშვნა, ქვეყანაში სადაც მოსამართლეების დანიშვნაც კი უამრავ კითხვის ნიშნს იწვევს, შეიძლება ზედმატად გაბედულ ნაბიჯად ჩაითვალოს. მეორეც, სისტემის ცენტრალიზება, ეპოქაში როდესაც მთელი დემოკრატიული სამყარო მმართველობითი სისტემის დეცენტრალიზებაზე, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესებში საზოგადოების და მოქალაქეების ჩართულობის გაზრდაზე საუბრობს, შეიძლება უკან გადადგმულ ნაბიჯადაც კი ჩაითვალოს.¹⁹⁶

¹⁹⁶ ახალი სისტემის და კანონის შექმნაში აქტიურ მონაწილეობას გერმანელი ექსპერტები იღებდნენ და შერჩეული კარიერული სისტემაც გერმანული სისტემის ნიშნებს ატარებს. ჩვენ ვერ მოვიძიეთ რაიმე დამაჯერებელი საბუთი იმისა, თუ რატომ შეჩერდა არჩევანი გერმანიაზე. გერმანიას საჯარო სამსახურის რამდენიმე საუკუნოვანი ტრადიცია და ძალიან კომპლექსური და ხისტი სისტემა აქვს, რომლის სხვა ქვეყნების პრაქტიკაში დანერგვა თამამი წამოწყებაა.

ამიტომ, კანონპროექტთან დაკავშირებით კითხვები და შენიშვნები გაუჩნდათ პროცესში ჩართულ არასამთავრობო ორგანიზაციებსაც. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონპროექტის განხილვის პროცესი საკმაოდ გამჭვირვალე და მონაწილეობითი იყო. საჯარო განხილვები და დისკუსიები გაიმართა სხვადასხვა დაინტერესებული მხარეების ჩართულობით. რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციამ დააფიქსირა საკუთარი მოსაზრება კანონპროექტის შესახებ.¹⁹⁷ მაგ. „ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი“ რამდენიმე მნიშვნელოვან საკითხებზე ამახვილებდა ყურადღებას:

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტით განსაზღვრულია საჯარო სამსახურის საბჭოს შექმნის მიზნები და შემადგენლობა, თუმცა არ არის განსაზღვრული საჯარო სამსახურის საბჭოს კომპეტენცია, უფლებამოსილებები და გადაწყვეტილების მიღების წესი. ბუნდოვანია საჯარო სამსახურის საბჭოს ფუნქციები და საქმიანობის სფერო, მათ შორის თუ როგორ ახორციელებს საჯარო სამსახურის ბიუროზე ზედამხედველობას.“

საჯარო სამსახურის საბჭოსთან დაკავშირებით, მართლაც, ბევრი კითხვა არსებობს. საბჭოს ჯერ არ უფუნქციონირია და მისი ჩართვა საჯარო სამსახურის სისტემის კონტროლსა და მოწესრიგებაში მნიშვნელოვანი, მაგრამ ამავე დროს პრობლემური ნაბიჯი იქნება.

¹⁹⁷ შენიშვნები და კომენტარები წარმოადგინა ფონდმა "ღია საზოგადოება-საქართველო". დოკუმენტი გამოყოფს რამდენიმე საკითხს, რომლის უფრო დეტალური დაკონკრეტება და დაზუსტება მოეთხოვება კანონს: საჯარო მოხელის წახალისება (ავტორთა აზრით, საჭიროა უფრო ზუსტად და კონკრეტულად გაიწეროს პრინციპები), ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით დასაქმებული პირები (აღნიშნული პრაქტიკა ზედმეტ დისკრეციას ანიჭებს თანამდებობის პირს, რითაც ირღვევა საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზების პრინციპი), საჯარო მოხელეთა გაფიცვა (კანონი გვერდს უვლის საჯარო მოხელეთა გაფიცვის უფლების საკითხს). იხ. ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს შენიშვნები და კომენტარები საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე, თბილისი, ივნისი 2015.

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანახმად საჯარო სამსახურის „ბიუროს ხელმძღვანელს თანამდებობაზე ნიშნავს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი“, ხოლო „ბიუროს უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის თაობაზე ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს გამოსცემს საჯარო სამსახურის საბჭო.“ ანუ, *თანამდებობაზე დანიშვნის და თანამდებობიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილება სხვადასხვა ორგანო იღებს.*

დამტკიცებულ კანონში ეს პრობლემური პრინციპი შენარჩუნებულია და საბჭოს შეუძლია გაათავისუფლოს ბიუროს ხელმძღვანელი.

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 45-ე მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, პროფესიული საჯარო მოხელის „გამოსაცდელი ვადა მოიცავს 12 თვეს.“ არასამთავრობო ორგანიზაციის შეხედულებით, „საჯარო მოხელისათვის 12 თვიანი გამოსაცდელი ვადის დადგენა წარმოადგენს არაგონივრულად ხანგრძლივ პერიოდს მისი დადგენის მიზანთან მიმართებით და მნიშვნელოვნად აუარესებს არსებულ საკანონმდებლო რეგულირებას, რომლის მიხედვითაც, საჯარო მოხელისათვის გამოსაცდელი ვადის მაქსიმალურ პერიოდს წარმოადგენს არაუმეტეს 6 თვე“

დამტკიცებულ კანონში გამოსაცდელ ვადად მაინც 12 თვე დარჩა, მიუხედავად იმისა, რომ სხვა არასამთავრობო ორგანიზაციებიც მიუთითებდნენ 12 თვიანი ვადის არამიზანშეწონილობაზე.¹⁹⁸

- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის 34-ე მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, „მოხელის დანიშვნა ზემდგომი (მესამე, მეორე, პირველი) რანგის თანამდებობაზე ხდება შიდა კონკურსის საფუძველზე, რაც გულისხმობს კანდიდატის შერჩევას საჯარო სამსახურში დასაქმებული მოხელეებიდან და საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებიდან.“

კანონში, აღნიშნულ მუხლში საბოლოოდ "დახურული კონკურსის" ცნება შევიდა. მსგავსი შეზღუდვა, ხელს უშლის სისტემაში "გარედან" პირების მოხვედრას,

¹⁹⁸ იხ. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, "საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება: საკადრო პოლიტიკა და ქონებრივი დეკლარაციები", დეკემბერი 2015. ამავე კვლევაში ორგანიზაცია აცალიბებს რეკომენდაციებს საჯარო სამსახურში გახშირებული ნეპოტიზმის და არაგამჭვირვალე კონკურსების გამოსასწორებლად.

რაც როგორც ზემოთაც აღნიშნეთ კვალიფიციური კანდიდატის არსებობის შემთხვევაში, კანონის ნაკლოვანებად შეიძლება ჩაითვალოს.

- არასამთავრობო ორგანიზაცია აღნიშნავს, რომ „შიდა კონკურსის საფუძველზე ზემდგომი რანგის თანამდებობაზე კანდიდატის შერჩევა შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირებისგან, არღვევს პროფესიული საჯარო სამსახურის სისტემის არსებობის პრინციპს. კანონპროექტის 83-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „საჯარო სამსახურში შრომითი ხელშეკრულებით პირი მიიღება, როგორც წესი, უკონკურსოდ“ და არ არის ვალდებული ჰქონდეს სერთიფიკატი. შესაბამისად, მოხელის დანიშვნა ზემდგომ თანამდებობაზე უნდა განხორციელდეს მხოლოდ საჯარო სამსახურში დასაქმებული მოხელეებიდან“.

"გამარტივებული საჯარო კონკურსი", როგორც ეს კანონის საბოლოო ვარიანტში განისაზღვრა, უტოვებს გადაწყვეტილების მიმღებ პირს, რომელიც გასაუბრების საფუძველზე მიიღებს გადაწყვეტილებას, ერთპიროვნულად მოქმედების საშუალებას.

- კანონპროექტის 57-ე, 58-ე, 59-ე და 122-ე მუხლები აწესრიგებს საჯარო მოსამსახურის ანაზღაურებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. წარმოდგენილი რეგულირების მიხედვით, საჯარო მოხელის თანამდებობრივი სარგოს ოდენობა, საჯარო მოხელის სახელფასო დანამატის საერთო ოდენობა, საჯარო მოხელის წახალისების წესი და შესაბამისი სახის ოდენობა განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით. პრინციპულად მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული საკითხები მათი მნიშვნელობიდან გამომდინარე მოწესრიგდეს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით, მათ 6 შორის კანონით განისაზღვროს სახელფასო დანამატისა და პრემიის მაქსიმალური პროცენტული ოდენობა საჯარო მოსამსახურის თანამდებობრივ სარგოსთან მიმართებით.“

არასამთავრობო ორგანიზაციის მოთხოვნა სრულიად ლოგიკურია. თუკი საუბარია, დამოუკიდებელი საჯარო მოხელეების ინსტიტუტის შექმნაზე, გაუმართლებელია მთავრობას დაუტოვო სახელფასო პოლიტიკის განსაზღვრის საშუალება. თუმცა, კანონში აღნიშნული საკითხები ასევე დარჩა.

- „კანონპროექტით არ არის განსაზღვრული, საჯარო მოსამსახურის რა ქმედებები შეიძლება წარმოადგენდეს მსუბუქ დისციპლინურ გადაცდომას, ხოლო მძიმე დისციპლინურ გადაცდომის ჩამონათვალი საკმაოდ ფართო განმარტების საშუალებას იძლევა და საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს უტოვებს ფართო

დისკრეციას საჯარო მოხელის კონკრეტული ქმედება მიიჩნის მძიმე დისციპლინურ გადაცდომად. აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, რადგან კანონპროექტის 98-ე მუხლის თანახმად, „საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია განზრახ ჩადენილი მძიმე დისციპლინური გადაცდომის შემთხვევაში.“

საბოლოოდ, ეს ბუნდოვანება კანონში დარჩა.

და რაც მთავარია:

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის თანახმად, მთელი რიგი საკითხები, როგორიცაა: საჯარო მოხელის თანამდებობრივი რანგისა და კლასის განსაზღვრა, საჯარო მოხელის სამუშაოს შეფასების წესი და პირობები, საჯარო მოხელის ანაზღაურების საკითხები, საჯარო მოხელის მობილობის განსაზღვრის წესი განისაზღვრება *მთავრობის დადგენილებით*. მიზანშეწონილია, რომ აღნიშნული საკითხები მოწესრიგდეს არა მთავრობის კანონქვემდებარე აქტით, არამედ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით შემდეგი მიზეზების გამო: (ა) მთავრობის დადგენილება გავრცელდება ხელისუფლების სამივე შტოს სისტემაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეებზე. შესაბამისად, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების მნიშვნელობიდან გამომდინარე და ასევე საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის შექმნის უზრუნველსაყოფად, აღნიშნული საკითხები უნდა მოწესრიგდეს არა აღმასრულებელი შტოს კანონქვემდებარე აქტით, არამედ საქართველოს კანონით. (ბ) მთავრობის დადგენილებამ შესაძლოა ვერ უზრუნველყოს საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემის სტაბილურობა, რადგან მთავრობას შეუძლია ერთპიროვნულად და მარტივი პროცედურით შეიტანოს ცვლილებები“.¹⁹⁹

საუბარი იმაზე, რომ არ შეიძლება მთავრობას ხელში დარჩეს იმ პრინციპების შეცვლის და გადახედვის ბერკეტი, რომელიც ამა თუ იმ მიზეზით ვერ მოხვდა კანონში, სრულიად გამართლებულია. სხვა საკითხია რატომ არ შევიდა ეს საკითხები კანონში, მაგრამ თვითონ ფაქტი ტოვებს იმის ეჭვის საფუძველს, რომ ეს გააზრებულად ხდება და ხელისუფლება ფრთხილობს მთლიანად გაუშვას ხელიდან

¹⁹⁹ ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის სამართლებრივი ანალიზი, 2015 წლის ივნისი, მომზადებულია: ნინო ცუხიშვილის მიერ.

საჯარო მოსამსახურეების მართვის ბერკეტები. ეს ამბაფრებს იმ ეჭვსაც, რომ გამჭირვალობა, სამართლიანობა და მიუკერძოებლობა, რასაც რეფორმა და კარიერულ სამსახურზე გადასვლა გვპირდება, კვლავაც შეეწირება პოლიტიკურ ინტერესებს.

დასკვნა: კვლევის შედეგების მიმოხილვა

კარიერული სისტემის დანერგვის თანმდევი გამოწვევები და საფრთხეები

პერსპექტივა, რომ საქართველოს ჰყავდეს პოლიტიკის გავლენისაგან დაცული, მიუკერძოებელი საჯარო სამსახური, რომელიც იქნება სახელმწიფოს სტაბილურობის გარანტი, რა თქმა უნდა, ძალზე მომხიბვლელია, მაგრამ შეიძლება ითქვას, რომ ამ ეტაპზე უტოპიურიც. ცვლილების საჭიროება კითხვის ნიშნის ქვეშ არ დგას. საჯარო სამსახურიდან ყოველი არჩევნების შემდგომ დათხოვნილი ხალხი და მათ ნაცვლად მიღებული ნათესავები და მეგობრები აშკარა ნიშანია იმისა, რომ კანონში მოხელეების დაცვის მეტი გარანტიაა ჩასადები.

კარიერულ სისტემაზე გადასვლა თავისდავად ვერ მოხსნის იმ პრობლემებს, რომლებიც დღეს საჯარო მოხელეების წინაშე დგას. პირიქით, შეგვიძლია გამოვყოთ რამდენიმე გამოწვევა, რომელიც კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს განვითარებად ქვეყანაში კარიერული საჯარო სამსახურის წარმატებას.

პირველ რიგში, პრობლემატურია თუ რამდენად ობიექტური და გამჭვირვალე იქნება საჯარო მოსამსახურეების შერჩევის პროცესი და ხომ არ გამოიყენებს მას მმართველი პოლიტიკური ძალა საჯარო დაწესებულებების სასურველი, ლოიალური ადამიანებით დაკომპლექტებისათვის. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ნეპოტიზმი საჯარო სამსახურის სერიოზულ გამოწვევად რჩებოდა „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომი რეფორმების ფონზეც კი, კარიერული საჯარო სამსახურის ნაადრევად დანერგვამ შეიძლება მძიმე შედეგი მოგვცეს, დაცვის მყარი გარანტიებით აღჭურვილი, მიკერძოებული და პოლიტიკური თანამდებობის პირების წინაშე დავალებული, უვადოდ დანიშნული საჯარო მოხელეების სახით. გამოსავალი მხოლოდ ნეიტრალური ინსტიტუტის მიერ მაქსიმალური მიუკერძოებლობის პირობებში ჩატარებული გამოცდები იქნება, თუმცა, ამას პირველ რიგში პოლიტიკური ნების არსებობა განსაზღვრავს.

ქვეყანაში პრაქტიკულად არ არსებობს საჯარო მოხელეების გადამზადების არანაირი მასშტაბური პროგრამა.²⁰⁰ შესაბამისი ინფრასტრუქტურის და პროგრამების მოწყობა გრძელი და ხარჯიანი პროცესია. არაფერს ვამბობთ საჯარო მოხელეთა უწყვეტი გადამზადების ხარჯებზე, რაც ქვეყნის ბიუჯეტს მძიმე ტვირთად დააწვება. უწყვეტი გადამზადება არის კვალიფიციური და ქმედითი საჯარო სამსახურის აუცილებელი პირობა, რომელიც უზრუნველყოფს მოქალაქესთან სიახლოვეს და საშუალებას აძლევს საჯარო მოხელეებს არ ჩამორჩნენ სწრაფი ტემპებით ცვალებად გარემოს და სახელმწიფოს მზარდ გამოწვევებს. მის გარეშე თანამედროვე საჯარო სამსახური წარმოუდგენელია. საქართველოში დაახ. 60 ათასზე მეტი საჯარო მოსამსახურეა (იხ. დანართი 8). მათი უზრუნველყოფა ტრენინგების კურსებით, იმ შემთხვევაშიც კი თუ სახელმწიფო არ აიღებს კურსების გავლის ხარჯებს²⁰¹ და დაავალდებულებს მათ თავად დაფარონ გადასახი (რაც ჩვენი აზრით უსამართლობაა თუკი გავითვალისწინებთ ეროვნული ვალუტის ინფლაციის დონეს და ზოგადად, ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობას) რთულია; ძალზე სათუაო მოხერხდეს მასშტაბური, ხარისხიანი ტრენინგ-კურსების მომზადება და დიდია საფრთხე ეს პრაქტიკა გადაიზარდოს სერტიფიკატებით ვაჭრობის და/ან სრულიად უმინარსო, ფორმალურ პროცესში.

²⁰⁰ იხ. ბუჩანანი, ლინდა. "შესაძლებლობის განვითარება და სტაბილური ტრენინგი კონსულტანტების შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები", მომზადებულია პროექტის "დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3)" ფარგლებში, 2014. გვ. 8-10.

²⁰¹ ლიტერატურაში აღწერილია სახელმწიფოს მიერ ტრენინგების დაფინანსების ორი მოდელი: პირველის მიხედვით, სახელმწიფო აფინანსებს ორგანიზაციებს, რომლებიც უზრუნველყოფენ ტრენინგების ჩატარებას (თვითონ ამზადებს ან ქირაობს ორგანიზაციას, რომელიც ტრენინგს ატარებს); მეორე მოდელის მიხედვით, სახელმწიფო აფინანსებს მომხარებელს (სამინისტრო, დეპარტამენტი), ანუ უწყებას, რომელიც ყიდულობს ამ მომსახურებას. იხ. UNDP: Civil Service Training in the context of Public Administration Reform: A Comparative Study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union, (1989 to 2003): LESSONS ON BEST PRACTICE IN THE APPROACH TO EFFECTIVE CIVIL SERVICE TRAINING, June 2003. გვ. 10-11.

მითუმეტეს, რომ არსებობს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების გამოცდილება, რომელიც გვაჩვენებს, რომ ეს ხანგრძლივი პროცესია. ლატვიაში ჯერ კიდევ 1993 წელს შეიქმნა საჯარო მმართველობის ლატვიის სკოლა (Latvian School of Public Administration), რომელიც სახელმწიფოს მიერ ფინანსდებოდა და რომელმაც იტვირთა საჯარო მოხელეების ტრენინგის/გადამზადების ტვირთი. აღნიშნულმა სკოლამ მოამზადა სავალდებულო ტრენინგ პროგრამა და 1994-1998 წლებში საჯარო სამსახურში დასაქმების მსურველმა ყველა კანდიდატმა გაიარა აღნიშნული პროგრამა. ამ საბაზისო პროგრამაში შედიოდა პრაქტიკული უნარების, მენეჯმენტის, ეკონომიკის ადმინისტრაციული სამართლის, ფსიქოლოგიის, ეთიკის, ბიუჯეტირების, საინფორმაციო ტექნოლოგიების, შესყიდვების და სხვა საბაზისო საკითხები. სკოლა ასევე ინგლისური ენის კურსებს სთავაზობს იმ მოხელეებს, რომლებსაც უხდებათ ევროსტრუქტურებთან ან ინგლისურენოვან დოკუმენტებთან მუშაობა.²⁰²

1998 წლამდე ჩეხეთსაც არ გააჩნდა სპეციალიზებული, საუნივერსიტეტო ბაზაზე ან ტრენინგების გზით საჯარო მოხელეთა განათლების გამოცდილება და ამით აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის სხვა ქვეყნებისგან გამოირჩოდა. 1998 წელს შინაგან საქმეთა სამინისტროში შეიქმნა საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის დეპარტამენტი, 2000 წელს კი სახელმწიფო ადმინისტრირების ინსტიტუტი (Institute of State Administration) რომელსაც დაეკისრა ანალიტიკური, განმანათლებლობითი და მაკოორდინირებელი ფუნქციები. თუმცა, საჯარო მოხელეთა განათლების და ტრენინგების ერთიანი სისტემის შექმნას ამის შემდეგ კიდევ წლები დაჭირდა. 2010 წელს საჯარო მოხელეთა ტრენინგების ორგანიზება "პრადის საჯარო ადმინისტრირების ინსტიტუტს" დაევალა, რომელიც ყოველწლიურად დაახ. 400 ტრენინგს ატარებს 6000 (ექვსი ათასი) საჯარო მოხელისათვის სხვადასხვა თემებზე.

²⁰² Proskurovska, Svetlana: Structural and Organizational Reform: The Experience of Latvia, in: Gabor, Peteri, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest 2002. გვ. 167-169.

ამ მიზნებისათვის ინსტიტუტის განკარგულებაში დიდი ტრენინგ-ცენტრია პრაღიდან 50 კილომეტრში, რომელსაც გააჩნია საერთო საცხოვრებელი და სხვა საჭირო ინფრასტრუქტურა, რაც ინსტიტუტს საშუალებას აძლევს რამდენიმე დღით უმასპინძლოს ქვეყნის სხვადასხვა რეგიონებიდან ჩამოყვანილ მოხელეებს და უცხოელ სტუმრებს.²⁰³

საჯარო მოხელეების გადამზადება მუდმივი პროცესია და ამ მიზნით შექმნილი უწყება მთელი წლის განმავლობაში იქნება დაკავებული, მაგრამ განსაკუთრებულად კომპლექსური და მასშტაბური გამოწვევები პირველ წლებშია მოსალოდნელი, იმის გათვალისწინებით, რომ საჭირო იქნება მოქმედი მოხელეების გადამზადება.

საეჭვოა უმაღლესი განათლების დაწესებულებების მზადყოფნის საკითხიც მომავალი საჯარო მოხელეების მომზადების თვალსაზრისით, რაც მოსალოდნელს ხდის, რომ საჯარო სამსახური ძირითადად კვლავაც იურიდიული ფაკულტეტების კურსდამთავრებული ადამიანების დასაქმების სფეროდ დარჩება. საჯარო ადმინისტრირების საგანმანათლებლო პროგრამები სულ უფრო პოპულარული ხდება მაგრამ ჯერ ერთი, კადრების ნაკლებობის და სხვა ობიექტური მიზეზების გამო (როგორიცაა მაგ. გამოუცდელობა, ბიბლიოთეკების არარსებობა), შორსაა მაღალი სტანდარტებისაგან და მეორე, არსებული რესურსით შეუძლებელი იქნება დიდი რაოდენობით საჯარო მოხელეების მომზადება, რაც აუცილებელი იქნება თუნდაც ადგილობრივი ორგანოების კვალიფიციური კადრებით დაკომპლექტებისათვის.²⁰⁴

²⁰³ Potucek, Martin: The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe, in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries, Bratislava, NISPAcee 2004, გვ.33-34.იხ. ასევე. <http://www.institutpraha.cz/en>

²⁰⁴ NISPAcee-მ 2015 წელს ჩაატარა კვლევა, რომელიც მიზნად ისახავდა სამხრეთ კავკასიის უნივერსიტეტებში საჯარო ადმინისტრირების პროგრამების შეფასებას. კვლევის შედეგები განიხილეს 2015 წელს თბილისში, "კავკასიის უნივერსიტეტში" ჩატარებულ კონფერენციაზე "Capacity Building of Caucasus Academic PA Programmes on the Basis of EU Administrative Principles". კვლევის

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია საჯარო სამსახურში ქვეყნის ეროვნული ინსტერესებისთვის არასასურველი კადრების მოხვედრის საშიშროება. გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოში არ მომხდარა ლუსტრაციის კანონის დროული მიღება და ამოქმედება, ისევე როგორც სხვა საბჭოთა რესპუბლიკებში მოსალოდნელია მსგავსი კადრების საჯარო სამსახურში მოხვედრა, ან დარჩენა. არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ კარიერულ პრინციპზე მოწყობილ საჯარო სამსახურის შემთხვევაში ყალიბდება ძლიერი ინტერესთა ჯგუფი, რომელიც ფლობს საკმარის რესურსს რათა გავლენა მოახდინოს პოლიტიკურ პროცესებზე.²⁰⁵

სახელმწიფო მმართველობის სისტემის და კონკრეტულად, საჯარო სამსახურის მოდერნიზება არ შემოიფარგლება მხოლოდ საკანონმდებლო ბაზის დახვეწითა და ევროპულ სტანტარდებზე მორგებით. ამაზე მიგვანიშნებენ ის ქვეყნები, რომლებმაც გაიარეს ევროკავშირის წევრობისათვის საჭირო ცვლილებების ხანგრძლივი გზა და მაინც შორს არიან საჯარო სამსახურის იმ სტანტარტებისაგან, რაც დასავლურ დემოკრატიებშია.²⁰⁶ საკანონმდებლო ცვლილებების გარდა, აუცილებელია რეფორმები ორგანიზაციულ, ინსტიტუციურ, მმართველობით (მენეჯერულ) და საგანმანათლებლო დონეზე.

საჯარო სამსახურში კვალიფიციური კადრების მოზიდვა, კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის საჭირო პირობების შექმნა, შეფასების და წახალისების სამართლიანი სისტემის დანერგვა და საჯარო სექტორში დასაქმებულთა პოლიტიკური ზეწოლისაგან გათავისუფლება არის ის აუცილებელი მინიმალური

ანაგში ხაზგასმულია ის პრობლემები, რომელიც რეგიონის სამივე ქვეყნის უნივერსიტეტებში შეინიშნება: ბიბლიოთეკების სიმწირე, ადგილობრივ ენებზე სასწავლო ლიტერატურის არარსებობა, გამოცდილი აკადემიური პერსონალის ნაკლებობა, სუსტი კომუნიკაცია უნივერსიტეტებს შორის და ა.შ. ავტორების აზრით, კვლევის შედეგებსა და რეკომენდაციებში მოცემული სურათი ძალიან ჰგავს აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნებში არსებულ მდგომარეობას საუკუნის დასაწყისში. აღნიშნულ ქვეყნებში, დასავლეთ ევროპის გამოცდილების გაზიარებითა და საკუთარი გამოცდილების დაგროვების შედეგად, ეს პრობლემები ნაწილობრივ ან მთლიანად გადაჭრილია.

²⁰⁵ იხ. <https://idfi.ge/ge/failed-lustration-in-georgia> და <https://idfi.ge/ge/research-48>

²⁰⁶ Suwaj, P., Introduction To Civil Service Reform in Selecte CEE Countries, in: Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012, p. 197.

პირობები, რომელთაც საჯარო სამსახურში სტაბილურობის გარემო უნდა დაამკვიდრონ.

ჯერჯერობით არ არსებობს სამუშაოს შეფასების სისტემა, რომლის შექმნა თავის მხრივ პრობლემის დარეგულირების მხოლოდ დასაწყისი იქნება: მთავარია, როგორ მოხდება სისტემის გამოყენება. დაწესებულებებში უნდა აითვისონ ეს სისტემა, რაც თავის მხრივ პასუხისმეგებელი პირების მომზადებას გულისხმობს. შეფასების სისტემები სხვადასხვაგვარია. მიდგომა და მეთოდი სამსახურის ხასიათიდან და სპეციფიკიდან გამომდინარე უნდა განსხვავდებოდეს. მაგ. ჩეხეთის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები სამ კრიტერიუმს იყენებენ შეფასების სისტემებში: წესების ერთგულება, სამუშაოს დროული შესრულება და სტრესულ გარემოში მუშაობის უნარი.²⁰⁷ სამუშაოს შეფასების ტვირთი, როგორც წესი ხელმძღვანელ პირებს, მენეჯერებს აწვება; სამუშაოს ობიექტური შეფასება რთული და შრომატევადი საქმეა, რომელზეც მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული დასაქმებულთა მოტივაცია.

საქართველოში მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში დაგეგმილია შეფასების ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემის შექმნა. ამან უნდა ხელი შეუშალოს უწყებებში ცალკეულ ჩინოვნიკთა თვითნებობას და სუბიექტურ გადაწყვეტილებებს. მაგრამ ეს იმასაც ნიშნავს, რომ ვერ მოხდება კონკრეტული უწყებების და სამუშაოს თვისებურებების სრულფასოვანი გათვალისწინება.

ეჭვს არ იწვევს რომ საჯარო სამსახურში ბოლო 10 წლის განმავლობაში მნიშვნელოვანი განვითარება შეინიშნებოდა, რაც ძირითადად ანტიკორუფციული

²⁰⁷ Spalkova, Dagmar. Spacek, David. Nemec, Juraj. Performance Management and Performance Appraisal: Czech Self-Governments, in: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: Towards Meaningful Measurement: Performance Management at the Crossroads of Internal Efficiency and Social Impacts, Volume VIII, Number 2, Winter 2015/2016. გვ. 83.

რეფორმების შედეგი იყო. თუმცა, საეჭვოა მზად არის თუ არა ქვეყანა შემდგომი წისნვლისათვის, რაც საჯარო სამსახურის *დეპოლიტიზებას* გულისხმობს. პირიქით, არის საფრთხე, რომ კლიენტელიზმის და ნეპოტიზმის პრაქტიკა, სახელმწიფო ინსტიტუტების რღვევას და შესუსტებას გამოიწვევს. რეფორმის ნებისმიერი კონცეფცია მოდური ტერმინოლოგიის ნაკრებად დარჩება, თუ მას ზურგს არ უმაგრებს გადაწყვეტილების მიმღებთა პოლიტიკური ნება.

ევროპული სტანდარტის საჯარო სამსახურის უზნულველსაყოფად საქართველო აპირებს საჯარო სამსახურის კონტრაქტული სისტემიდან გადავიდეს კარიერულ სისტემაზე. კარიერული სისტემის ერთ-ერთ ძირითად ძლიერ მხარედ ასახელებენ საჯარო მოხელეთა მეტ დამოუკიდებლობას და პოლიტიკური ზეწოლის მიმართ მეტ რეზისტენტულობას. ისევე როგორც მაგალითად მოსამართლეთა შემთხვევაში, რომლებიც უვადოდ ინიშნებიან, უვადოდ დანიშნული საჯარო მოხელეც, წესით, აღარ იქნება პოლიტიკური თანამდებობის პირების ნების და მითითებების უსიტყვო შემსრულებელი და მიუღებელი თუ უკანონო მითითების შემთხვევაში, მას სამსახურიდან გათავისუფლების შიში აღარ შეუშლის ხელს კანონის მოთხოვნისათვის პრიორიტეტის მინიჭებაში.

მაგრამ, კარიერული სისტემის ერთ-ერთი ნაკლოვანება საჯარო მოხელეების გაზარმაცებაა. უვადოდ დანიშნული მოხელე თავს უფრო დაცულად იგრძნობს არა მხოლოდ პოლიტიკური ზეწოლისაგან, არამედ არაკეთილსინდისიერი ან გულგრილი სამსახურის შემთხვევაში სასჯელისა და სამსახურის დაკარგვისაგან. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მოხელეებს მსგავს სისტემაში გადაცდომის შემთხვევაში ორმაგი სიმკაცრით სჯიან, როგორც წესი, კარიერული სისტემა გულისხმობს დარღვევების გამოვლენისას ხანგრძლივი და კომპლექსური პროცედურების დაცვას, რაც ხშირად იწვევს საჯარო მოხელეებთან წარმოებულ მრავალწლიან სასამართლო დავებს, რომლის ფინანსური ტვირთი ისევ სახელმწიფოს აწევს. ამიტომ, კარიერულ სისტემას თან უნდა ახლდეს მოხელეთა

საქმიანობის შემოწმების ეფექტური სისტემა (performance measurement), რაც საჯარო დაწესებულებათა ადამიანური რესურსების დეპარტამენტების აწყობილ, მაღალპროფესიულ და მიუკერძოებელ ფუნქციონირებას გულისხმობს.

კიდევ ერთი პოტენციური სისუსტე და საფრთხე, როგორც ზემოთაც აღვნიშნეთ, კონკურსების ჩატარების პროცედურაა. ამ პროცესის ცენტრალიზება (უმაღლეს სასწავლებლებში მისაღები გამოცდების მსგავსად) ერთი მხრივ შეიძლება უზრუნველყოფდეს კორუფციის და ნეპოტიზმის აღმოფხვრას, მაგრამ პრობლემები შეიძლება მაინც წარმოიქმნას. ცენტრალიზებული სისტემა გულისხმობს აუცილებელ პირობას: ორგანო, რომელიც აიღებს სისტემის მიუკერძოებლად და გამართულად ფუნქციონირების პასუხისმგებლობას, არა მხოლოდ უნდა ფლობდეს ამისათვის საჭირო რესურსს (ინტელექტუალურსა თუ მატერიალურს), არამედ უნდა იყოს შემდგარი, აპოლიტიკური ინსტიტუტი. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ცენტრალიზება და კონკურსების ჩატარების ერთი ინსტიტუტის ხელში მოქცევა, (როგორც ეს ახალი კანონითაა გათვალისწინებული), მხოლოდ მმართველი პოლიტიკური ძალის მიერ საჯარო სამსახურის სასურველი კადრებით დაკომპლექტების და წმენდის საშუალება იქნება.

ზოგადად, საჯარო სექტორში მუშაობის ერთ-ერთ "ნაკლოვანებად" კონკურსების მძიმე, ხანგრძლივი და ბიუროკრატიული პროცედურები ითვლება. ეს „აუცილებელი ბოროტება“ ბარიერების სახით, დასავლურ ქვეყნებში ქმნის იმ წინაპირობას, რომ საჯარო სამსახურში მხოლოდ ისეთი ადამიანები ხვდებიან, რომლებსაც კარგად აქვთ გააზრებული საკუთარი გადაწყვეტილება. აღარაფერს ვამბობთ მათ მომზადებაზე და ღირებულებებზე. ამიტომ, კარიერულ სისტემაზე გადასვლა აუცილებლად უნდა გულისხმობდეს სამსახურში მოხვედრის სამართლიანი, გამჭვირვალე და გააზრებული პროცედურების ჩამოყალიბებას. ეს პროცედურები უნდა იცავდეს სისტემას მასში არასათანდო ელემენტების მოხვედრისაგან, რადგან უვადოდ დანიშნული მოხელეები, მიუხედავად

პერიოდულად გამოცდებზე, ატესტაციაზე თუ რაიმე სხვა ფორმის შემოწმებაზე ხელახლა გასვლის აუცილებლობისა, ხელში იღებენ მოქალაქეთა ბედს და გადაწყვეტილებებზე და თანამდებობის პირებზე გავლენის სერიოზულ ბერკეტებს და პოლიტიკურ სისტემაში ცალკე, გავლენიან, მრავალრიცხოვან ინტერესთა ჯგუფადაც ყალიბდებიან. ასეთ ჯგუფს სხვადასხვა გზით, რომელიც ხშირად პოლიტიკურ ვაჭრობასა და მაქინაციებსაც გულისხმობს, პოლიტიკოსებზე მნიშვნელოვანი გავლენის მოპოვება შეუძლია.

საკითხავია ასევე, საიდან მოვა ამდენი კვალიფიციური მოხელე? თუ კონკურსი ცენტრალიზებული წესით ჩატარდება, ობიექტურად და მკაცრად, მოსალოდნელია არ მოიძებნოს ის ათასობით მოხელე, რომელიც დააკმაყოფილებს განსაზღვრულ სტანდარტს. ეს მოსალოდნელია, რადგან ქვეყანაში არ არსებობს მაღალი დონის საგანმანათლებლო პროგრამები, რომლებიც შეძლებენ სათანადო ცოდნის მიცემას. ხოლო საკმარისი რაოდენობით სკოლების თუ საგანმანათლებლო პროგრამების შექმნა, ხანგრძლივი, ძვირი და რთული პროცესი იქნება.

ხარჯები, რა თქმა უნდა, ასევე განმსაზღვრელი ფაქტორია და კარიერული მოდელის შექმნის გზაზე არსებული გამოწვევაა. კონკურსების ჩატარების ცენტრალიზებული სისტემა, მოხელეთა გადამზადების ცენტრალიზებული სისტემა, საგანმანათლებლო დაწესებულებები და სხვა ნაბიჯები, რაც ამ სისტემაზე გადასვლას თან უნდა ახლდეს ძალიან დიდ ხარჯებთანაა დაკავშირებული. რა თქმა უნდა, პოლიტიკური ნება, თუკი ის მართლა არსებობს, მნიშვნელოვანი დადებითი ფაქტორია, მაგრამ გრძელვადიან პერსპექტივაში კარიერული სისტემის წარმატებული ფუნქციონირება მნიშვნელოვანწილადაა დამოკიდებული სახელმწიფოს გადახდისუნარიანობაზე: *თუკი სახელმწიფო ვერ მოახარხებს საჯარო მოხელეების სოციალურ უზრუნველყოფას, გადამზადების სისტემის შენარჩუნებას, არსებობს საფრთხე, რომ უვადოდ დანიშნული, პრივილეგირებული საჯარო*

მოხელეები „საკუთარ თავს თვითონ მიხედავენ“ და შემოსავლის დამატებით წყაროებს გაიჩენენ.

საჯარო ადმინისტრირების სხვადასხვა მოდელების დანერგვის მცდელობები საქართველოში

თუ შევავსებთ ცვლილებების პროცესს 2015 წლამდე, შეიძლება დავასკვნათ: საბჭოთა კავშირის დანგრევის შემდეგ, 90-ანი წლების განმავლობაში, სახელმწიფო ადმინისტრაციაში ჩამოყალიბდა პატრიმონალური ურთიერთობების კლასიკური მოდელი, სადაც სახელმწიფოს მსახური წარმოადგენდა სახელმწიფოს მეთაურის კლანის პირად მსახურს და საკუთარ საქმიანობას არ განიხილავდა მოქალაქეთა სამსახურში ყოფნად; ამის საუკეთესო გამოხატულება იყო საჯარო სამსახურში სიმბოლური ხელფასის არსებობა და ბიუროკრატიის "თვითგამომუშავეებაზე" მიშვება.

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ დაიწყო NPM-ის პრინციპების სწრაფი და ხისტი მეთოდებით დამკვიდრების პროცესი, რასაც მოჰყვა სწრაფი წინსვლა საწყის ეტაპზე, მაგრამ მალევე იჩინა თავი დაბრკოლებებმა, რაც შეიძლება მივაწეროთ როგორც პოლიტიკური ლანდშაფტის ადგილობრივ თავისებურებებს, ასევე NPM-თვის დამახასიათებელ შინაგან წინააღმდეგობებს.

2012 წელს „ქართული ოცნების“ ხელისუფლებაში მოსვლის შემდეგ გადადგმული ნაბიჯები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც მცდელობა NWS-ის პრინციპების დამკვიდრებისა. ყოველ შემთხვევაში ცალსახაა NPM-ის პრინციპებზე უარის თქმა. სახელმწიფოს გაძლიერება, ბიუროკრატიის ზრდა (ახალი უწყებების გაჩენა), მარეგულირებელი ინიციატივები, მოქალაქეების და ამავე დროს კერძო ბიზნესის უფლებების და ინტერესებზე დაცვაზე აქცენტი (რიტორიკის დონეზე მაინც), სწორედ ამის ნიშნებად უნდა ჩაითვალოს. თუმცა, კოალიციის საარჩევნო ვადის გასვლამდე რთულია იმის შეფასება არის ეს მხოლოდ დეკლარირებული ნება

თუ, მოესწრება ამ პრინციპების ნაწილის ხორცშესხმა. როგორც ზემოთ განვიხილეთ, არსებობს უამრავი გამოწვევა, რომელიც ამ გეგმებს ხელს შეუშლის უშუალოდ საჯარო სამსახურის რეფორმის სფეროში მაინც.

თანამედროვე მიდგომის, ე.წ. "კარგი მმართველობის" პრინციპების დამკვიდრება, რაც გულისხმობს მოქალაქეთა მეტ ჩართულობას, თანამშრომლობას, სახელმწიფო როგორც მედიატორის (მოქალაქეს და კერძო სექტორს შორის) როლის გაძლიერებას, შეუძლებელი იქნება ისეთ გარემოში სადაც დაბალია სოლიდარობის, ნდობის, ურთიერთთანამშრომლობის ხარისხი.

"ნაციონალური მოძრაობის" ხელისუფლება აქცენტს აკეთებდა შედეგებზე. ხშირ შემთხვევაში ეს გულისხმობდა თვითონ პროცესის მეორეხარისხოვნად ჩათვლას და შესაბამისად, პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესში სხვადასხვა ტიპის და სიმძიმის იურიდიული დარღვევების არსებობას. სამაგიეროდ, შედეგი იძლეოდა ამ დარღვევების გადაფარვის საშუალებას ("გამარჯვებულს არ ასამართლებენ" პრინციპით). ამისგან განსხვავებით "ქართული ოცნება" აქცენტს მეტად აკეთებს პროცესზე და მის იურიდიულ გამართულობაზე, მაგრამ კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება იქნება თუ არა შესაძლებელი ასეთი მიდგომით სასურველი შედეგის მიღება. პროცესების გამართვა და უფრო დემოკრატიულობა, რა თქმა უნდა კარგია, მაგრამ გარდა იმისა, რომ ამ მიზნით პროცესების ბიუროკრატიზება რეფორმებს ანელებს, საკითხავი ისიცაა, რეალურად რა სურს პოლიტიკურ ელიტას.

თუკი "ნაციონალური მოძრაობის" ხელისუფლების მიზანი სახელმწიფოს ჩარევის შემცირება, ბიუროკრატიის შემცირება და სერვისების მიწოდების სახელმწიფოს მხრებიდან კერძო სექტორისათვის გადაცემა იყო, "ქართული ოცნების" მმართველობის პირობებში ვხედავთ სრულიად საპირისპიროს: სახელმწიფო როლი არათუ არ მცირდება, პირიქით, ხდება სახელმწიფოს, როგორც "სამართლიანობის" გარანტის გააზრება, რომელიც პასუხისმგებელია ყველა პროცესზე და რაც მთავარია, სასურველი არაა სახელმწიფოს ამოცანების ამ ვალდებულებების სხვაზე გადაბარება.

შედეგად, ჩნდება ბიუროკრატიული სტრუქტურების ზრდის აუცილებლობა. ამის მაგალითებია, საუბარი "მთის სამინისტროს" აუცილებლობაზე, შსს-ს დაშლა ორ უწყებად, შრომის ინსპექციის შემოღება და ა.შ. ასევე სახეზეა ბიუროკრატიის ზრდა, არჩევნების შემდეგ სახელმწიფო დაწესებულებებში "არაკომპეტენტური" პირების გამოვლენა და საკადრო წმენდა, რაც საჯარო სამსახურის, როგორც "ხმებზე ნადირობის" პროცესში გამოყენების შედეგია. "spoils system"²⁰⁸ სწორედ ამას გულისხმობს: არჩევნების შემდეგ თანამდებობებს იღებენ პირები, რომლებმაც არჩევნებში პარტიის ერთგულებით გამოიჩინეს თავი. შესაბამისად, ასეთი პირების მაქსიმალური მომადლიერება და მსგავსი ელემენტების ხარჯზე ბიუროკრატიის ზრდა, მომდევნო არჩევნების მოგებაში წარმატების გარანტიცაა.

Weberian	NPM	NWS	GG
საქართველოს საბჭოთა კავშირში, მართავდა საბჭოთა ნომენკლატურა. 90-იანებში პატრომონიალიზმი. წმინდა "ვებერიანული" მოდელი არ გვქონია.	„ვარდების რევოლუციის“ ხელისუფლება	„ქართული ოცნების“ ხელისუფლება	გარკვეული პრინციპები ინერგება, მაგრამ ძირითადად, სახელმწიფოში ძალიან სუსტადაა წარმოდგენილი საჭირო წინაპირობები.

კვლევის ჰიპოთეზა, რომ რეფორმის წარმატება დამოკიდებულია იმ უწყების პოლიტიკურ წონასა და გავლენაზე, რომელიც რეფორმას სათავეში უდგას, დადასტურებულად მიგვაჩნია. საქართველოს მაგალითი, ისევე როგორც აღმოსავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნების გამოცდილება აჩვენებს, რომ რეფორმა რეალურად ხორციელდება იმ შემთხვევაში, როდესაც მას პოლიტიკური

²⁰⁸ 1881 წელს ა.შ.შ. -ში პრეზიდენტის ჯეიმს გარფილდის მკვლელობის შემდეგ დაიწყო ამ მანკიერ სისტემასთან ბრძოლა. მკვლეელი იყო ადამიანი, რომელიც არჩევნებზე გარფილდის კანდიდატურის მხარდაჭერის სანაცვლოდ თანამდებობას ითხოვდა. შედეგად, 1883 წელს მიიღეს ე.წ. პენდელტონის აქტი, რომლის მიხედვით ფედერალურ მთავრობაში თანამდებობები უკვე დამსახურების პრინციპით უნდა გაცემულიყო. იხ. <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=48>

წონის და საკმარისი რესურსის მქონე ინსტიტუტი ან პოლიტიკური ფიგურა უდგას სათავეში. რეფორმა ფიქციად და ფუჭ დაპირებად რჩება, როდესაც მისი განხორციელება შეგნებულად თუ შეუგნებლად, სუსტ და რესურსებით ღარიბ უწყებას დაევალება. საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიუროს ადამიანური რესურსი ძალზე მწირია (იხ. დანართი 13). თუ გავითვალისწინებთ რომ არსებულ სისტემის ახალ პრინციპებზე გადაწყობის გამოწვევა სწორედ ამ უწყების მხრებზეა, წარმოუდგენელია დასახული გეგმების ხარისხიანად განხორციელება. პოლიტიკური გავლენა ამ ინსტიტუტს არ გააჩნია.

ბიუროს გაძლიერებაზე საუბარია საჯარო მმართველობის რეფორმის მთავრობის 2015 წლის გეგმაში. რადგან ხდება სისტემის კონტროლის ცენტრალიზება და რეფორმა 2016 წლის განმავლობაში მოითხოვს მრავალრიცხოვანი მოსამზადებელი სამუშაოების ჩატარებას, ხოლო 2017 წლიდან, როდესაც ახალი კანონი შევა ძალაში და ბიუროს მოუწევს საჯარო სამსახურის სისტემის ფუნქციონირების კონტროლის საკუთარ თავზე აღება, ლოგიკური და აუცილებელი იქნება ბიუროს შესაბამისი რესურსით აღჭურვა.²⁰⁹

მეორე ჰიპოთეზა, რომლის მიხედვით მცირე სახელმწიფოები იძულებული არიან საჯარო სამსახურის უფრო მკაცრი და ფორმალიზებული მოდელი აირჩიონ, არ დადასტურდა.²¹⁰ ქვეყნის სიმცირე გარკვეულ ჩარჩოებში აქცევს რეფორმებს რესურსების დეფიციტის თვალსაზრისით, მაგრამ საჯარო სამსახურის მოდელის განსაზღვრაზე ეს ფაქტორი მნიშვნელოვან გავლენას ვერ ახდენს. საჯარო სამსახურის კარიერული, კონტრაქტული თუ ჰიბრიდული მოდელები გხვდება როგორც დიდ, ასევე მცირე სახელმწიფოებში. თუმცა, კარიერული მოდელი უფრო

²⁰⁹ საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, სამთავრობო გეგმებისა და ინიციატივების სამსახური: საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, თბილისი, 25 მაისი, 2015. გვ. 17, 19.

²¹⁰ ჩვენს მიერ ჩატარებულ ინტერვიუებში გამოიკვეთა შემდეგი: მიუხედავად იმისა, რომ ყველა აღიარებს რომ ქვეყნის სიმცირე გარკვეულ დადს ასვამს რეკრუტირების სისტემასა და დაწინაურების საკითხებს, რესპოდენტები არ უკავშირებენ საჯარო სამსახურის მოდელის არჩევანს ქვეყნის ზომას.

მეტად გვხვდება სახელმწიფოებში, რომლებსაც აქვთ საჯარო სამსახურის ხანგრძლივი ტრადიცია და ცვლილებები უჭირთ არსებული ბიუროკრატიული სისტემის გამო.

შეიძლება მხოლოდ ვისაუბროთ იმაზე, რომ მცირე ზომის, გარდამავალ ქვეყნებში, ძირითადი რეფორმების განხორციელებამდე არ ღირს საჯარო სამსახურის სისტემის ზედმეტი ფორმალიზება. შერეული სისტემა უფრო მოქნილია, გულისხმობს როგორც პროფესიონალი საჯარო მოხელეების კორპუსის საფუძვლის ჩაყრას, ასევე კონკურენციის პირობების შენარჩუნებას საჯარო სექტორში დროში განსაზღვრული ხელშეკრულებების საფუძველზე. მანამ, სანამ არ იქნება უზრუნველყოფილი საჯარო მოხელეების სამართლიანი და გამჭვირვალე შერჩევის მექანიზმები და სხვა აუცილებელი პირობები, საექვო გარემოებებში, არჩევნების შემდეგ ჩატარებული "წმენდების" შედეგად დანიშნული მოხელეების უვადოდ დანიშვნა ფაქტობრივად საჯარო სამსახურისთვის სასიკვდილო განაჩენის გამოტანის ტოლფასია.

საჯარო სამსახურის რეფორმა მხოლოდ ერთი ნაწილია საჯარო მმართველობის (public administration) რეფორმის პროცესისა. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის, ქვეყნის ადმინისტრაციული-ტერიტორიული მოწყობის და „მცოდავი“ ოკუპაციის პირობებში, რასაც თან ერთვის ეკონომიკური პრობლემები, ძალიან რთულია მასშტაბური რეფორმის წარმატებული განხორციელება. განსაკუთრებით შემაშფოთებელია, როდესაც რეფორმაზე პასუხისმგებელი ორგანოები წარმატებებზე, წინსვლასა და მიღწევებზე საუბრობენ და არ განიხილავენ რეალურ პრობლემებს. როგორც სხვადასხვა კვლევები აჩვენებს საჯარო სექტორი საქართველოში კვლავაც ტრადიციული "spoils system"-ის ნიშნებს ატარებს და მერიტოკრატიის პრინციპებისგან კვლავაც საკმაოდ დაშორებულია.

არსებულ ცვალებად პოლიტიკურ სისტემაში პროფესიული საჯარო სამსახურის შემოღება ნეგატიურ შედეგს უფრო მოიტანს: საჯარო სამსახური

არამიმზიდველი გახდება ახალგაზრდა, განათლებული კადრებისთვის; შეფასების სისტემის სისუსტე (შეუძლებელია ასეთი სისტემა სწრაფად და ხარისხიანად დაინერგოს) გზას გაუხსნის კორუფციას და ნეპოტიზმს. მიგვაჩნია, რომ პროფესიული საჯარო სამსახურის შემოღება მხოლოდ ეტაპობრივად უნდა მოხდეს და საჯარო მოხელეს სტატუსის მონიჭება, მხოლოდ მცირე რაოდენობის, შესაბამისი გამოცდების შედეგად უნდა ხდებოდეს. საწყის ეტაპზე, სახელმწიფომ უნდა "გამოზარდოს" გარკვეული რაოდენობის პროფესიული მოხელეები, რომელთა განათლებაზე და კვალიფიკაციის ამაღლებაზე სახელმწიფო იზრუნებს (რაც შეუძლებელია დიდი რაოდენობით საჯარო მოხელეების შემთხვევაში). რამდენიმე ასეული ასეთი კადრი უზრუნველყოფს სისტემის სიჯანსაღეს და ცოდნის გადაცემას. შეზღუდული რესურსების პირობებში ასეთი მიდგომა უფრო გამართლებულია და უფრო შედეგიანიც იქნება. მთლიანად საჯარო სისტემის ერთი ხელის მოსმით რეფორმირება და ათეულობით ათასი საჯარო მოხელისათვის სამართლიანი სამუშაო გარემოს, კარიერული ზრდის და პოლიტიკის გავლენისგან დაცული გარემოს უზრუნველყოფა განუხორციელებელი დაპირებაა, რომლის ჩავარდნა კიდევ უფრო გაზრდის საჯარო სამსახურისადმი მოქალაქის უნდობლობას და შეულახავს რეპუტაციას საჯარო მოსამსახურეს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ბუჩანანი, ლინდა. "შესაძლებლობის განვითარება და სტაბილური ტრენინგი კონსულტანტების შეფასების ანგარიში და რეკომენდაციები", მომზადებულია პროექტის "დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში (G3)" ფარგლებში, 2014.
2. იზორია, ლევან. თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია. თბილისი 2009.
3. კარდონა, ფრანცისკო, "საჯარო სამსახურის მენეჯმენტი: ევროპული მოდელები", SIGMA 2009.
4. კარდონა, ფრანცისკო, "საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია", SIGMA 2009.
5. საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, სამთავრობო გეგმებისა და ინიციატივების სამსახური: საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, თბილისი, 25 მაისი, 2015.
6. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო: საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ (2012 წლის 20 ოქტომბერი- 2013 წლის 1 მარტი), თბილისი 2013.
7. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმა: დიდი კორპორაცია თუ კონკურენტული ბაზარი? მოამზადა კობა თურმანიძემ, 2006 წლის ოქტომბერი.
8. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, კვლევის ავტორი გიგი ჩიხლაძე, რა შედეგით დასრულდა ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო სამსახურებშიგამართული კონკურსები 2013 წლის 1 მარტი -2014 წლის 1 იანვარი, თბილისი 2014.
9. საერთაშორისო გამჭვირვალობა , " საქართველო, საჯარო სამსახურის რეფორმის შეფასება: საკადრო პოლიტიკა და ქონებრივი დეკლარაციები", დეკემბერი 2015.

10. "საერთაშორისო გამჭვირვალობის" კორუფციის აღქმის ინდექსი 2015:
<http://www.transparency.org/cpi2015>.
11. ტურავა პაატა, წეკელაძე ნათია, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი 2010.
12. ზარდიაშვილი დავით, სვანიშვილი ალექსანდრე, ჩიტალაძე ირმა: საჯარო სამსახური, თბილისი 2004.
13. "საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ"
14. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2009/10.
15. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2011/12.
16. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2013/14.
17. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2015.
18. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის სამართლებრივი ანალიზი, "ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი", 2015 წლის ივნისი, მომზადებულია: ნინო ცუხიშვილის მიერ.
19. ფონდი ღია საზოგადოება საქართველოს შენიშვნები და კომენტარები საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის პროექტზე, თბილისი, ივნისი 2015.
20. ქარდავა, ეკატერინე: "საჯარო სამსახურის რეფორმა-სახელმწიფოს პრიორიტეტი", ბიულეტენი, სამეცნიერო ჟურნალის "ქართული პოლიტიკა" სპეციალური გამოშვება, სერია: საჯარო პოლიტიკა, #19, 2015.
21. Abashidze, Archil. Selimashvili Giorgi., Challenges of Recruitment Procedures in the Georgian Civil Service, Romanian Journal of Political Science, Vol 15, number 2, Winter 2015, გვ. 63-86.
22. "Analytica" (Macedonian non-profit organization) Policy Report: Introducing Career-based System in Civil Service, April 2008.
<http://www.analyticamk.org/files/ReportNo12.pdf>

23. Aliyev, Huseyn. Civil society in the South Caucasus: kinship networks as obstacles to civil participation, in: Southeast European and Black Sea Studies, 2014.
24. Barabashev, Alexey; Prokofiev, Vadim. Russian Civil Service Management: How Civil Servants are recruited and promoted, in: The NISPAcee Journal of Public Administration, Volume VII, Number 1, Summer 2014. pp. 9-29.
25. Baldacchino, G.: Global tourism and informal labour relations: The small-scale syndrome at work. London: Mansell 1997.
26. Bangura, Yusuf, Larbi, George A. (editors): Public Sector Reform in Developing Countries, Palgrave UNRISD 2006.
27. Bayramov, Vugar, Hovhannisian, Karen etc.: Public Administration in EU Eastern Partner Countries: Comparative Report 2011, Estonian Center of Eastern Partnership, N. 11 December 2011.
28. Beblavy, Miroslav: Management of Civil Service Reform in Central Europe, in: Peteri, Gabor (ed.): Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, OSI Hungary 2002.
29. Bennet, R., Schalkwyk, A. Delivering on the Hope of the Rose Revolution: Public sector reform in Georgia, 2004-2009, Princeton University 2011.
30. Brosamle, Klaus J.: Civil Service Reform in Developing Countries: We do not really know what we are doing, August 2012.
31. Boehret, Carl, Jann, Werner and Kronenwett, Eva: Innenpolitik und Politische Theorie, Westdeutscher Verlag, 3 Auflage, 1988.
32. Boev, Julian: Bulgaria: Decentralization and Modernization of the Public Administration, in: Gabor, Peteri, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest 2002.
33. Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrosis, V., Hajnal, G., Tonnisson, K. (editors): Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, NISPAcee Bratislava 2008

34. Bouckaert, Geert, Nakrošis, Vitalis, Nemec, Juraj: Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. IV, No. 1, Summer 2011, pp. 9-29.
35. Box, Richard C.: Running Government Like a Business, Implications for Public Administration Theory and Practice: American Review of Public Administration, Vol. 29. No.1., March 1999, pp.19-43.
36. Bunse, Simone, Fritz, Verena: Making Public Sector Reforms Work-Political and Economic Contexts, Incentives, and Strategies, in: Policy Research Working Paper 6174, The World Bank Poverty Reduction and Economic Management Network 2012.
37. Burnham, James. The Managerial Revolution, Westport Connecticut 1972. გვ. 221-222.
38. Cardona, Francisco: Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate States, SIGMA 2006.
39. Charkviani, Tamar; Chelidze. A.: The Process of Formation of Meritocracy in Transforming Public Services, Tbilisi 2012.
40. Chitto, Hemant. Public Administration in "small and island developing" countries: a debate about implications of smallness, Global Journal of management and business research, Volume 11, 2011.
41. Chou, Bill K.P.: Civil Service Reform in China, 1993-2001: A Case of Implementation reform, China: An International Journal, Volume 2, Number 2, September 2004.
42. Cho, Chang-hyun: Professional Civil Service of Korean Government, 2003. იხილეთ: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan014202.pdf>
43. Clarke, John: Beyond Citizens and Consumers: Publics and Public Service Reform, The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. II, Nr. 2, Winter 2009/2010, pp. 33-44.
44. The Civil Service. Refreshed Talent Action Plan: Removing the Barriers to Success, London 2015.

45. Derlien, Hans-Ulich/ Böhme, Doris/ Heindl, Markus: Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung, VS Verlag, Wiesbaden 2011.
46. Dolidze, Nino: Public Administration Reforms in Georgia: Establishing Administrative Model for State Organizations, *Caucasus Social Science Review*, 2015, Vol.2, Issue 1.
47. Drechsler, Wolfgang. The rise and demise of the New Public Management: Lessons and Opportunities for South East Europe, *Uprava, letnik VII*, 3/2009.
48. Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen; Bastow, Simon and Tinkler, Jane. New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol. 16, No. 3 (Jul.,2006), pp. 467-494.
49. Eriksen, Svein: Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses, *Review of Central and East European Law* 32 (2007) 333-369.
50. Ermel, Torsten: Beamte: Was die Adeligen von heute wirklich verdienen, Tectum Verlag Marburg 2016.
51. Estonian Center of Eastern Partnership, Public Administration in EU Eastern Partner Countries: Comparative Report 2011, N 11, December 2011.
52. Gajduscek, G., Hajnal, G., Civil Service Training Assistance Projects in the Former Communist Countries: An Assessment, OSI, Budapest 2003.
53. Gajduscek, Gyorgy, Critical Notes on Four Major Teores of Public Administration as they Appear in Central and Easteern Europe, in: Kovac, P., Gjducsek, G., *Contemporary Governance Models and Pracitces in Central and Eastern Europe*, Brtislava 2015.
54. Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4 (2001), 1–25.
55. Hughes, Owen E., *Public Management and Administration, An Introduction*. Third Edition, PALGRAVE MACMILLAN 2003.

56. Hojnacki, P.W., 'Politicisation as A Civil Service Dilemma', in Bekke, H.A., Toonen, T.A and Perry, H.J. (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1996, 137-164.
57. Jacko, Tomas; Malikova, Ludmila. A Chance to restart Public Administration Reform in Slovakia, in: *Regionalization and Regional Policy an Central and Eastern Europe*, Selected revised papers from the 21st NISPAcee Annual Conference, Bratislava 2014. 83. 67-87.
58. Jacoby, W. Tutors and Pupils International Organizations, Central European Elites and Western Models. *Governance, An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 2 2001.
59. Jaansoo, Annika. Public Administration Reform, Cross-border Cooperation and Europeanisation in CEE Countries, in: *Europeanisation in Public Administration Reforms*, Bratislava, NISPAcee 2016. pp. 37-49.
60. Jonauskis, Mantas: Anti-Corruption Education and Training in Lithuania" in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries*, Bratislava, NISPAcee 2004, pp. 254-269.
61. Jones, Stephen F., *Democracy from Below? Interest Groups in Georgian Society*, *Slavic Review*, Volume 59, Number 1, Spring 2000, pp.42-73.
62. Jones, Stephen F., *Democracy from Below? Interest Groups in Georgian Society*, *Slavic Review*, Volume 59, Number 1, Spring 2000.
63. Katsamunska, Polya: *Classical and Modern Approaches to Public Administration, Economic Alternatives*, Issue 1, 2012, pp. 74-81.

64. Kovac, Polonca. Developing New Governance Models and Administrative Practices in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gjdusckek, G., Contemporary Governance Models and Pracitces in Central and Eastern Europe, Brtislava 2015.
65. Khurshid, Anjum: Public Policy, Training, and Civil Service Reform. The Pakistan Development Review, Vol. 45, No. 4, Winter 2006. pp. 1227-1239.
66. Luton, Larry S.: The Relevance of U.S. Public Administration Theory for Russian Public Administration. Administrative Theory & Praxis, Vol. 26, No. 2 (Jun., 2004). 83. 213-232.
67. Manning, Nick: The legacy of the New Public Management in developing countries, International Review of Administrative Sciences 2001 IIAS. SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), Vol. 67 (2001), 297–312.
68. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Veen, Tim: Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe, in: East European Politics Vol. 28, No. 1, March 2012, 4–22.
69. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe, in: International Review of Administrative Sciences 2009.
70. Ministry of the Presidency, Technical Secreteriat General, Public Employemt in European Union Member States, Madrid 2010.
71. Moon, M. Jae; Hwang, Changho Hwang. The State of Civil Service Systems in the Asia-Pacific Region, A Comparative Perspective, Review of Public Personnel Administration June 2013, vol. 33 no. 2, 121-139.
72. Nemec, Juraj. Gajdushek, Gyorgy. Spacek, David. Analysis of Public Adminstation programs in Caucasus countries, NISPAcee 2015.

73. Nemec, Juraj: Public Management Reforms in CEE: Lessons Learned, in: Bouckaert, G., Nemec, J., Nakrosis, V., Hajnal. G., Tonnisson K., Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, NISPAcee 2008.
74. Nemec, Juraj: New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go? The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Vol. III, Nr. 1, Summer 2010, pp. 31-52.
75. Nemec, Juraj: Policy-making and Policy Implementation Problems in Central and Eastern Europe: The Case of Health Care Delivery in Slovakia, in: Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century, Bratislava 2006.
76. Pal, Leslie A. and Ireland, Derek (2009) 'The Public Sector Reform Movement: Mapping the Global Policy Network', International Journal of Public Administration, 32:8, 621 — 657.
77. Parrado, Salvador, Civil Service Professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, SIGMA, November 2014.
78. Polidano, Charles: Why Civil Service Reforms Fail, IDPM Public Policy and Management Working Paper no.16, 2001.
79. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2nd edn). Oxford: Oxford University Press.
80. Potucek, Martin: The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe, in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries, Bratislava, NISPAcee 2004, pp. 27-45.
81. Proskurovska, Svetlana: Structural and Organizational Reform: The Experience of Latvia, in: Gabor, Peteri, Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Budapest 2002.

82. Pei, Minxin: The Puzzle of East Asian Exceptionalism, Journal of Democracy, Volume 5, Number 4, October 1994.
83. Randma-Liiv, Tiina, New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe, Trans-European Dialogue 1, Towards the Neo-Weberian State? Europe and Beyond, 31 Jan . 1 Feb 2008, Tallinn.
84. Rao, Sumedh. Civil Service Reform, Topic Guide, GSDRC 2013.
85. Rosenbum, Allan and Nemec, Juraj (editors): Democratic Governance in the Central and Eastern European Countries: Challenges and Responses for the XXI Century, NISPAcee Bratislava 2006.
86. Roll, Hans-Achim: The Armenian Civil Service Law seen from the OECD and EU perspective. Seminar on Challenges in Reforming the Civil Service in Armenia Aghveran, Armenia 12-14 June 2009, SIGMA 2009.
87. Sevic, Zeljko: Politico-Administrative Relationships in Small States, Bank of Valetta Review, N 23, Spring 2001.
88. SIGMA Paper No. 44 (prepared by Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling, University of Nottingham): Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession, April 2009.
89. G. Sootla, Evolution of Roles of Politicians and Civil Servants During the Post-communist Transition in Estonia. - In: T. Verheyen (Ed.) Politico Administrative Relations. Who rules? NISPAcee, 2001.
90. SIGMA Working Paper: Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations, 2010.
91. SIGMA Paper No. 48 (prepared by Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling): Civil Service Professionalisation in the Western Balkans, September 2012.
92. SIGMA Papers No. 27: European Principles for Public Administration, November 1999.

93. SIGMA Papers No. 43: Organising the Central State Administration: Policies & instruments, June 2007.
94. SIGMA Papers No. 46 (Paper prepared for Sigma by Prof. Mario Savino, Tuscia University of Viterbo): The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging legal standards, January 2011.
95. Salkind, Neil J., Exploring Research, Sixth Edition, Pearson 2006.
96. Sarker, A., (2006). New Public Management in developing countries: An analysis of success and failure with particular reference to Singapore and Bangladesh. *International Journal of Public Sector Management*. 19: 2, 180-203.
97. Snellen, Ignace. *Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen*, VS Verlag, Wiesbaden 2006.
98. SIGMA, Assessment of the Civil Service System of the Republic of Armenia, 2009.
99. Szegvari, Peter: Toward an EU Regional Policy: Challenges and Realities for Accession, in: Michael, B., Kattel, R., Drechsler, W., *Enhancing the Capacities to Govern: Challenges facing the CEE Countries*, Bratislava, NISPACE 2004, pp. 97-110.
100. Shekiladze, Nikoloz. Georgia: Delegation of Power - Towards Public Engagement or Public Administration-A Reform Mistake?, in: *Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe*, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012. pp. 65-78.
101. Shepherd, Geoffrey. Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly? 11th International Anti-Corruption Conference, 25-28 May 2003, Seoul, Republic of Korea. Panel: Depoliticizing the Civil Service, Tuesday 27 May, 2003.
102. Stewart, John G.: Student Attitudes toward Systemic Corruption: Teaching Ethics in the Republic of Georgia, in : *Journal of Public Administration Education*, Vol. 3, No. 1 (Jan., 1997), pp. 1-12.

103. Spalkova, Dagmar. Spacek, David. Nemec, Juraj. Performance Management and Performance Appraisal: Czech Self-Governments, in: The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Special Issue: Towards Meaningful Measurement: Performance Management at the Crossroads of Internal Efficiency and Social Impacts, Volume VIII, Number 2, Winter 2015/2016. pp 69-89.
104. Srebrniks, Henry: Small Island Nations and Democratic Values, World Development Vol. 32, No. 2, 2004, pp. 329–341.
105. Suwaj, P., Introduction To Civil Service Reform in Selected CEE Countries, in: Public Sector Dynamics in Central and Eastern Europe, Nemec, J., De Vries, M., (Eds.). Bratislava 2012, p. 197.
106. Sevic, Zeljko: Politico-Administrative Relationships in Small States, Bank of Valletta Review, N 23, Spring 2001.
107. Transparency International Georgia: National Integrity System, TI Country Study - Georgia 2010, published in 2011.
108. Temmes, Markku, Peters, B. Guy, Sootla, George: The Governance Discourse in three Countries: A Comparison of Administrative Reform in Finland, Estonia and Russia, in: Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors, NISPAcee 2005.
109. Tonnisson, Kristiina, Paabus, Kaido: Securing Common Knowledge and Values in Decentralized Public Service: The Case of Estonia, in: Institutional Requirements and Problem Solving in the Public Administrations of the Enlarged European Union and its Neighbors, NISPAcee 2005.
110. Valiyev, Anar: The Quest for Political Reform in Azerbaijan: What Role for the Transatlantic Community?, IAI (Istituto Affari Internazionali) Working Papers 1212, April 2012.

111. Vanagunas, S.: Predestining Ineffectuality: Administrative Theory of the Early Soviet State, in R.Baker (ed.): Transitions from Authoritarianism – The Role of the Bureaucracy, Praeger and Westport, 2002.
112. Weber, Max. Bureaucracy., in: Shafritz, J.M., Hyde, A.C. Classics of Public Administration, sixth edition, Thomson 2007.
113. Welton, George: The Prospects for Civil Service Reform: Ready, Willing and Able?, GIPA October 2006.
114. Wilder, Andrew: The Politics of Civil Service Reform in Pakistan, in: Journal of International Affairs, Fall/Winter 2009, Vol. 63, No. 1.
115. Wilson Woodrow. The Study of Administration, Political Science Quarterly 2, June 1887, in: Shafritz, J.M., Hyde, A.C. Classics of Public Administration, sixth edition, Thomson 2007.
116. Wise, Lois Recascino: Public Management Reform: Competing Drivers of Change. Public Administration Review, Vol. 62, No. 5 (Sep. - Oct., 2002), pp. 555-567.
117. The World Bank: Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgia's Reforms, 2012.
118. Yeow Poon (Team Leader) Nguyễn Khắc Hùng (Senior National Consultant) Dr. Đỗ Xuân Trường (National Researcher), The Reform of the Civil Service System as Viet Nam moves into the Middle -Income Country Category, The United Nations Development Programme Viet Nam April 2009.
119. UNDP: Civil Service Training in the context of Public Administration Reform: A Comparative Study of selected countries from Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union,(1989 to 2003): LESSONS ON BEST PRACTICE IN THE APPROACH TO EFFECTIVE CIVIL SERVICE TRAINING, June 2003.
120. Оболонский, А.В.: БЮРОКРАТИЯ ДЛЯ XXI ВЕКА? модели государственной службы - Россия, США, Англия, Австралия. Москва, «Дело», 2002.

121. Трансформация: Чешский опыт. Книга подготовлена организацией «Человек в беде» при поддержке Министерства иностранных дел Чешской Республики, Прага 2006.

ინტერნეტ რესურსები

OECD ქვეყნების მონაცემები ადამიანური რესურსების მენეჯმენტის სფეროში:

<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Estonia.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Czech%20Republic.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Hungary.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Poland.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20New%20Zealand.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf>
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Korea.pdf>

"პენდელტონის აქტი": <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=48>

რუხაძე, ნათია: "რა პრეტენზიები არსებობს საჯარო სამსახურში ჩატარებული კონკურსების მიმართ", <http://www.bpn.ge/analizi/9851-ra-pretenziebi-arsebobs-sajaro-samsakhurshi-chatarebuli-konkursebis-mimarth.html?lang=ka-GE>;

"ი. კოტეტიშვილი: საჯარო სამსახური ვალდებულია კონკურსი გამოცხადოს": <http://www.tabula.ge/ge/story/63975-irakli-kotetishvili-sajaro-samsaxuri-valdebulia-konkursi-gamoacxados>;

შენგელია, ლალი: "არარსებული ვაკანსიები სახელმწიფო უწყებებში და მოტყუებული ახალგაზრდები". <http://www.tavisupali.ge/sazogadoeba/1120-ararsebuli-vakansiebi-sakhelmtsifo-utsyebeshi-da-motyuebuli-akhalgazrdebi.html?lang=ka-GE>;

მეგრელიშვილი, ჟანა: "პირი თუ სამი თვე მოვალეობის შემსრულებელია, იმავე თანამდებობაზე ვერ დაინიშნება". http://212.72.155.71/_/left_wide/20653_74_ka/piri_Tu_3_Tve_movaleobis_Semsrulebelia_i_mave_Tanamdebobaze_ver_dainiSneba.html.

დანართი 1

საჯარო სამსახურის მოდელები ევროკავშირის ქვეყნებში

CAREER SYSTEM (COMPARATIVE TABLE)			
	CAREER-BASED SYSTEM	HYBRID SYSTEM	POSITION-BASED SYSTEM
Member States	Germany	Bulgaria	Denmark
	Austria	Slovakia	Estonia
	Belgium	Slovenia	Finland
	Cyprus	Italy	Netherlands
	Spain	Latvia	United Kingdom
	France	Lithuania	Czech Republic
	Greece	Malta	Sweden
	Hungary	Poland	
	Ireland		
	Luxembourg		
	Portugal		
	Romania		

წყარო: Public Employemt in European Union Member States, Ministry of the Presidency, Technical Secreteriat General, Madrid 2010.

დანართი 2

საჯარო სამსახურის რეფორმის პრობლემები და შესაბამისი მიდგომები

Table 1: Civil service reform problems and approaches

Problem	Approach	Main action period
1. How can we make government better <i>organised</i> and broadly <i>competent</i> ?	'Weberian' public administration and capacity-building	Post-independence period in south Asia and sub-Saharan Africa
2. How can we get government <i>closer</i> to the grassroots?	Decentralisation	1970s to present
3. How can we make government more <i>affordable</i> ?	Pay and employment reform	1980s and 1990s
4. How can we make government <i>perform better</i> and deliver on key objectives?	New Public Management	1990s to present
5. How can we make government more <i>honest</i> ?	Integrity and anti-corruption reforms	1990s to present
6. How can we make government more <i>responsive</i> to citizens?	'Bottom-up' reforms	Late 1990s to present

Source: McCourt, W. (2013). *Models of public service reform: A problem-solving approach*. Policy Research Working Paper 6428. Washington D.C.: World Bank. <http://go.worldbank.org/SJERYOD1E0>

დანართი 3

საჯარო მართვის თეორიების ძირითადი ელემენტები

Main elements of development in public governance theories and administrative practices

<i>Model/elements</i>	Weberian public administration	New Public Management and post-NPM	Neo-Weberian State	Good Governance
Main period	19 th and the beginning of 20 th century	From 1980s on	Late 1990s to present	From 2000s and on
Main principles	Legality, equality, responsibility, formalism, rationalization, other elements of administrative law	Efficiency and effectiveness, economy, users' orientation	Efficiency and effectiveness, state governed by law and social welfare	Participation, transparency, legal certainty, responsiveness, accountability, efficiency
Role of the state	All powerful: state solving all societal problems	Minimal: state ensures, but does not provide public services and products	Stronger: state removes market deficiencies, coordinating societal subsystems	Collaborative: state through government strategically develops partnerships for co-decision-making
Scope of the state and public administration in the society	Rather large, state as an authority and public services provider	Small, focus on privatization and delegation of powers	Stronger, delegating but under preserved coordination and control	Small, but coordinating networks in public interest
Conduct and organization of public administration	Efficient bureaucracy, hierarchy for clear responsibility	Privatization, deregulation, decentralization, etc.	Back to effective public policies implementation	State governed by law thorough delegation, coordination and participation
Relation of public administration to politics	Apolitization	Neutrality, apolitical management	Improving capacity through public administration, with legally limiting polity	Hand in hand for common public good
Role of an official	Expert/legalist	Service provider	Expert and at the same time manager	Public interest protector but mediator of private interests, too

Main elements of development in public governance theories and administrative practices

<i>Model/elements</i>	Weberian public administration	New Public Management and post-NPM	Neo-Weberian State	Good Governance
Role of public administration beneficiary	Citizen as legislation addressee	Customer, client, user, consumer	Citizen, more as a subject	Active citizen, co-decision-maker
Scope and orientation of administrative law and procedures	Protection of human rights, strictly regulated procedures, focused on individual decision-making, judicial method (inquisitorial)	Efficient implementation of public policies, deregulated procedures, removal of administrative barriers, business methods	Balanced protection of public and private interests, regulation initiatives, regulative methods	Administrative procedures as a dialogue between authority and citizens, balancing interests by administrative method within the discretion of law
Deficiencies	Does not function in rapidly changing and complex society, failure to acknowledge non-classical structures beyond traditional division of powers, self-centrism, etc.	Does not function if lack of authorized and highly ethical public officials, endangered equality, corruption, technocracy, corporatism, democracy and constitutional state erosion, etc.	Rediscovering prior existing modes of governance as new ones (rule of law, legitimacy, etc.)	Does not function if societal subsystems immature in terms of solidarity and search for common good, favors more active stakeholders, lack of democratic control due to delegation of power

წყარო: Kovac, Polonca. Developing New Governance Models and Administrative Practices in Central and Eastern Europe, in: Kovac, P., Gajduschek, G., Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, Bratislava 2015.

დანართი 4

NPM-ს მახასიათებლები

Undisputed characteristics (identified by most observers)	Debatable attributes (identified by some, but not all, observers)
Budget cuts	Legal, budget, and spending constraints
Vouchers	Rationalization of jurisdictions
Accountability for performance	Policy analysis and evaluation
Performance auditing	Improved regulation
Privatization	Rationalization or streamlining of administrative structures
Customers (one-stop shops, case management)	Democratization and citizen participation
Decentralization	
Strategic planning and management	
Separation of provision and production	
Competition	
Performance measurement	
Changed management style	
Contracting out	
Freedom to manage (flexibility)	
Improved accounting	
Personnel management (incentives)	
User charges	
Separation of politics and administration	
Improved financial management	
More use of information technology	

წყარო: Gruening, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management, International Public Management Journal 4 (2001), 1–25.

დანართი 5

საჯარო სექტორის რეფორმის მოტივები და შესაძლებლობები

Motive and capability for public management reform

		<i>the executive constrained so that 'New Public Expectations' matter</i> 	
		unmotivated government	motivated government
<i>the executive made capable through the 'Old Public Discipline'</i> 	incapable government	incapable and unmotivated characteristics: • high state capture • high administrative corruption • little administrative competence • non-participatory governance way forward: 'technocratic' public management reforms are doomed	incapable but motivated characteristics: • medium state capture • high administrative corruption • little administrative competence • participatory governance way forward: there is a public watching — so basic administrative reforms, including budget transparency and financial accountability, are relevant
	capable government	capable but unmotivated characteristics: • high state capture • medium administrative corruption • basic administrative competence • non-participatory governance way forward: capacity can be used to deconcentrate economic interests and raise public expectations of service delivery	capable and motivated characteristics: • medium state capture • medium administrative corruption • participatory governance • administrative competence way forward: NPM useful — but then so are traditional administrative reforms

დანართი 6: გარე აქტორების და გარდამავალი ქვეყნების ხელისუფლებების ურთიერთობების ტიპები

Table 1: Four Types of Relationships between Exogenous Actors and Transition Governments

		Extent of hierarchy	
		High	Low
Degree of communication	High	Paternalism	Collaboration
	Low	Dominance	Disconnection

Source: compiled by the author

წყარო: Eriksen, Svein: Institution Building in Central and Eastern Europe: Foreign Influences and Domestic Responses, Review of Central and East European Law 32 (2007).

დანართი 7

საჯარო სამსახურის მონაცემები ევროკავშირის აღმ. სამეზობლოში (2013)

Table 1. Size of the civil service in Eastern European Neighbourhood (EEN) countries (2013)

	ARMENIA		AZERBAIJAN *		GEORGIA		MOLDOVA		UKRAINE	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Civil Service	6 803	2.9	29 500	2.5	46 073	53.5	23 903	7.6	335 270	12.3
Public sector employment	238 000		1 169 400		86 030		316 500		2 716 200	
Public sector employment	238 000	20.3	1 169 400	25.9	86 030	5	316 500	26	2 716 200	13.3
Total employment	1 172 800		4 521 200		1 712 100		1 235 800		20 404 100	

* All levels of government are considered.

Armenia = http://www.armstat.am/file/article/armenia_13_4.pdf for public sector employees. All levels of government are considered.

Georgia: <http://csb.gov.ge/en/reform-in-civil-service>. The statistics do not reflect data from the following agencies: Ministry of Internal Affairs; Ministry of Defence; educational, religious and cultural legal entities of public law.

Moldova: Only civil servants at central level are considered.

წყარო: Parrado, Salvador, Civil Service Professionalisation in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, SIGMA, November 2014.

დანართი 8

საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობა საქართველოში (შეიარაღებული ძალების გარდა)

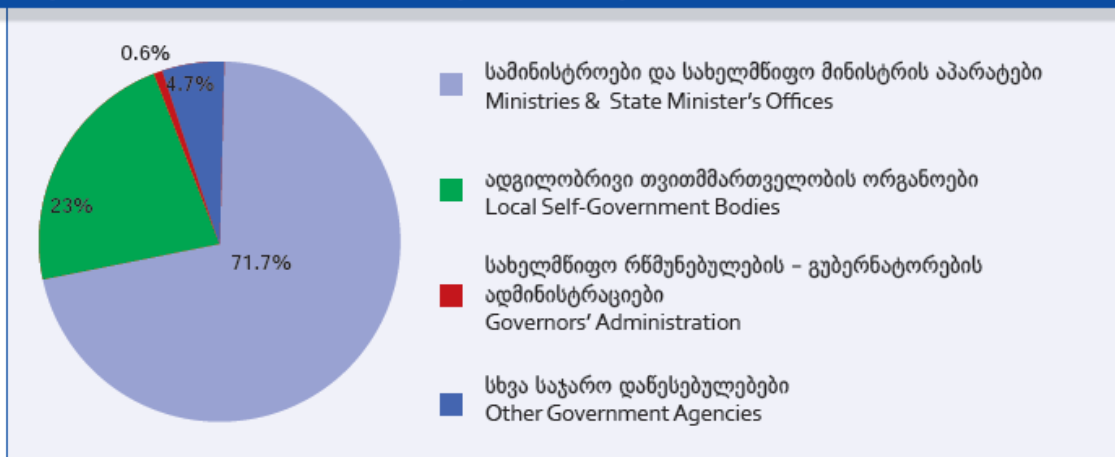
	სამინისტროები და სახელმწიფო მინისტრების აპარატები Ministries and State Ministers' Offices	45 404	
		+	
	ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები Local Self-Government Bodies	14 635	
		+	
	სახელმწიფო რწმუნებულების -გუბერნატორების ადმინისტრაციები Governor's Administration	387	
		+	
	სხვა საჯარო დაწესებულებები Other government agencies	2 968	
			ჯამი Total = 63 394

წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო, წლიური ანგარიში 2013/14

დანართი 9

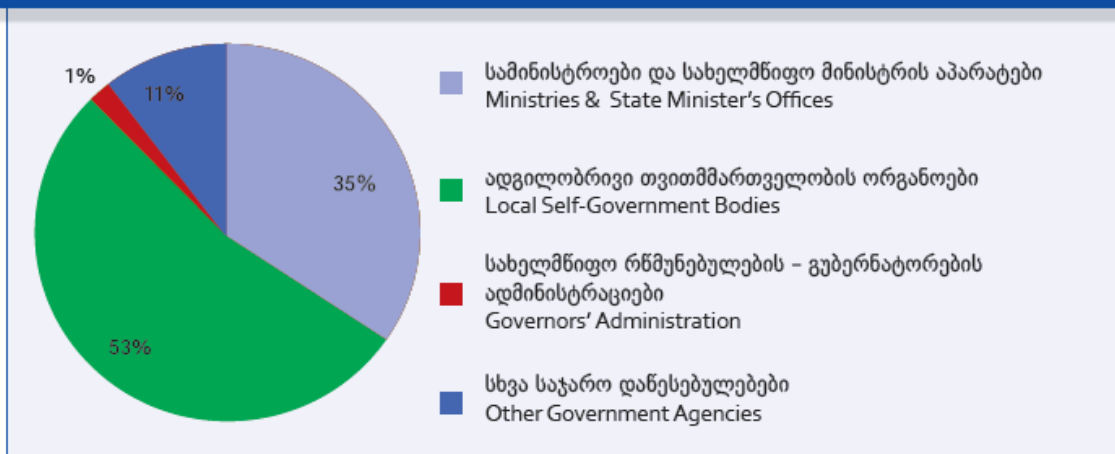
საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა პროცენტული განაწილება

საჯარო სექტორში ფაქტობრივად დასაქმებულთა პროცენტული განაწილება უწყებების მიხედვით:
Percentage of employees in public sector by government agencies:



გასათვალისწინებელია, რომ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს პოლიციის თანამშრომელთა გამოვლენით ვიღებთ შემდეგ სურათს (ვინაიდან მათი საერთო რიცხვია 35 929):

The Table does not include the police servants employed in the Ministry of Internal Affairs (total number: 35 929):



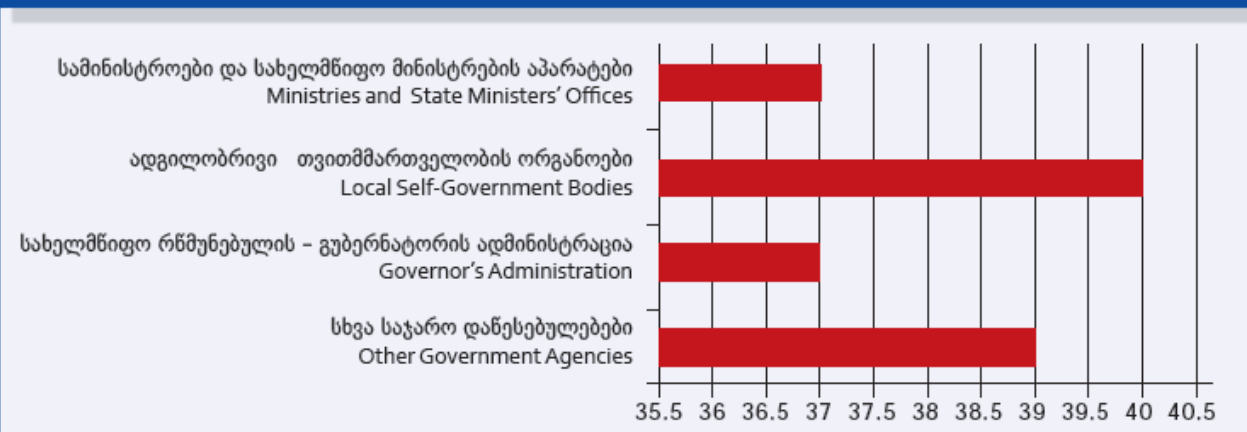
წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო, წლური ანგარიში 2013/14

დანართი 10

საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა საშუალო ასაკი

საჯარო სამსახურში ფაქტობრივად დასაქმებულთა საშუალო ასაკი 2014 წლის მონაცემებით, საჯარო სექტორში საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა საშუალო ასაკი შეადგენს 38 წელს.

The average age of employees in the Civil Service based on 2014 data the average age of employees in the Civil Service is 38 years old.



წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო, წლური ანგარიში 2013/14

დანართი 11

2014 წელს გაცემული პრემიები და დანამატები

სამინისტროებში გაცემული პრემიისა და სახელფასო დანამატის საშუალო თვიური მაჩვენებლები 2014 წლის პირველ და მეორე ნახევარში				
სამინისტრო	2014 იანვარი-ივნისი		2014 ივლისი - ნოემბერი	
	საშუალო თვიური პრემია	საშუალო თვიური დანამატი	საშუალო თვიური პრემია	საშუალო თვიური დანამატი
ფინანსთა სამინისტრო	932 771	149 246	472 446	528 562
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო	111 691	269 242	105 211	137 402
რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო	214 743	66 713	93897	135724
იუსტიციის სამინისტრო	818707	2710	244795	729645
თავდაცვის სამინისტრო	151 496	5 449 234	80 619	5 781 186
შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2 540 037	3 891 090	392154	6 143 607
განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	207847	4300	140744	20310
კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო	124978	3310	103088	55741
ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო	32965	45240	3306	49148
შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	320613	3965	471106	341717
ენერგეტიკის სამინისტრო	77096	2258	35030	75336
სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	310692	2798	214824	125683
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო	203015	34903	74106	177059
სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო	51908	2710	42873	2710

წყარო: საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მოხსენება 2014 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ

წყარო: პრემიების და დანამატების გაცემის პრაქტიკა 2014 წელს, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 2015

დანართი 12

1. "ლია" და "დახურული" საჯარო ორგანიზაციები

The proportion of reappointment of acting employees as the result of competition	
Ministry of Economy and Sustainable Development	99%
Ministry of Sport and Youth Affairs	98%
Revenue Service	92%
Ministry of Labor, Health and Social Protection	91%
Ministry of Energy	91%
Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Accommodation and Refugees	87%
Ministry of Environment and Natural Resources Protection	82%
Ministry of Education and Science	72%
Ministry of Justice	64%
Public Service Hall	63%
National Archives of Georgia	63%
Ministry of Infrastructure and Regional Development	62%

2. კონკურსების შედეგად "გარედან" დაქირავებულები

The proportion of employees hired from outside of the organization as the result of competition	
Ministry of Agriculture	66%
Legislative Herald of Georgia	63%
Public Service Development Agency	61%
Ministry of Foreign Affairs	61%
National Bureau of Enforcement	49%
National Public Registry Agency	46%
Training Center of Justice	44%
Civil Service Bureau	40%

წყარო: Abashidze, Archil. Selimashvili Giorgi., Challenges of Recruitment Procedures in the Georgian Civil Service, Romanian Journal of Political Science, Vol 15, number 2, Winter 2015, გვ. 63-86.

დანართი 13

საჯარო სამსახურის ბიუროს თანამშრომელთა რაოდენობა

თანამშრომელთა რაოდენობა და გენდერული ბალანსი - 2014 წელი (საშ. მაჩვენებელი)

პერიოდი	თანამშრომელთა რაოდენობა	მამაკაცი	ქალი
2014 წლის I კვარტალი	26	10	16
2014 წლის II კვარტალი	31	9	22
2014 წლის III კვარტალი	31	9	22
2014 წლის IV კვარტალი	34	11	23
საშუალო ჯამი	30	10	20

თანამშრომელთა რაოდენობა და გენდერული ბალანსი - 2013 წელი (საშ. მაჩვენებელი)

პერიოდი	თანამშრომელთა რაოდენობა	მამაკაცი	ქალი
2013 წლის I კვარტალი	19	8	11
2013 წლის II კვარტალი	20	9	11
2013 წლის III კვარტალი	20	7	13
2013 წლის IV კვარტალი	21	8	13
საერთო ჯამში	20	8	12

თანამშრომელთა რაოდენობა და გენდერული ბალანსი - 2012 წელი (საშ. მაჩვენებელი)

პერიოდი	თანამშრომელთა რაოდენობა	მამაკაცი	ქალი
2012 წლის I კვარტალი	22	7	15
2012 წლის II კვარტალი	23	10	13
2012 წლის III კვარტალი	23	10	13
2012 წლის IV კვარტალი	19	7	12
2012 წელს ჯამში	22	9	13

ინტერვიუები

- 1) ხათუნა გოგორიშვილი - პარლამენტის წევრი (სექტემბერი 2015)
- 2) ნანი მაჭარაშვილი- თსუ, ასოცირებული პროფესორი, პოლიტიკური მეცნიერებები (აგვისტო 2015)
- 3) თამარ ჩარკვიანი- სოციოლოგიის დოქტორი, ილიაუნის მოწვეული ლექტორი (სექტემბერი 2015)
- 4) გიორგი სელიმაშვილი- საჯარო მმართველობის მაგისტრი; საზოგადოებასთან ურთიერთობის მენეჯერი, სსიპ იურიდიული დახმარების სამსახური (აგვისტო 2015)
- 5) გიორგი მეხრიშვილი-საქართველოს პარლამენტის დიასპორისა და კავკასიის საკითხთა კომიტეტის აპარატის წამყვანი სპეციალისტი (სექტემბერი 2015)
- 6) ნოდარ ხერხეულიძე-საქართველოს უნივერსიტეტის საჯარო ადმინისტრირების დეპარტამენტის უფროსი (სექტემბერი 2015)

2009 წელს NAPA-ს (National Academy of Public Administration) და პრინსტონის უნივერსიტეტის პროექტის ფარგლებში ენდრიუ შელკვიკის მიერ ჩაწერილი ინტერვიუები (ჩამოთვლილი თანამდებობები რესპოდენტებს ეკავათ ინტერვიუს ჩაწერის პერიოდში):²¹¹

- 1) კახა ბენდუქიძე-თავისუფალი უნივერსიტეტის დამფუძნებელი
- 2) ქართლოს ყიფიანი-საკონსტიტუციო სასამართლოს ადმინისტრაციის უფროსი
- 3) გიორგი ვაშაძე-იუსტიციის მინისტრის მოადგილე
- 4) ზურაბ ნოღაიდელი - ყოფილი პრემიერი
- 5) ჯაბა ებანოიძე-იუსტიციის მინისტრის მოადგილე
- 6) ბათუ ქუთელია - საქართველოს სრულუფლებიანი ელჩი აშშ-ში
- 7) ეკატერინე ტყემელაშვილი -უშიშროების საბჭოს მრჩეველი

²¹¹ იხილეთ: <https://successfultsocieties.princeton.edu/countries/georgia>