

ა(ა)იპ საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სახელობის
სასწავლო უნივერსიტეტი

სამართალმცოდნეობისა და საჯარო მმართველობის ფაკულტეტი

ნონა სურმანიძე

ნეპოტიზმის წარმოშობის ხელშემწყობი ფაქტორები და მისი პრევენცია

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია

საჯარო მმართველობის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ხათუნა მურადიშვილი
საჯარო მმართველობის აკადემიური დოქტორი

ხიჭაური

2021

აბსტრაქტი

სამაგისტრო ნაშრომი ეძღვნება დღესდღეობით ერთ-ერთ აქტუალურ საკითხს: ნეპოტიზმსა და მის მიერ გამოწვეულ პრობლემებს დღევანდელ ქართულ საჯარო მმართველობით სივრცეში. ნეპოტიზმის საკითხი თანამედროვე რეალობაში მეტად აქტუალურია და ბევრი რამ არის დაწერილი ამ საკითხის ირგვლის, თუმცა ნაშრომის სიახლე მისი ხელშემწყობი ფაქტორების კვლევა და პრევენციული ზომების საკითხებია. ნეპოტიზმი განხილულია, როგორც არაეთიკური ქცევა და წარმოდგენილია მისი აღმოფხვრის ეფექტური მექანიზმები.

ნაშრომში განხილულია თანამედროვე საჯარო მართვის პრინციპები და ღირებულებები, ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგია. გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო მმართველობით სისტემაში უპირატესი მნიშვნელობა ენიჭება ეთიკას, ასევე ყურადღებაა გამახვილებული პროფესიული ეთიკის საკითხებზე მორალურ ჭრილში, რომელიც სამსახურში მიღების გამჭვირვალობას კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს.

ნაშრომში, ასევე, საუბარია ნეპოტიზმის წარმოშობისა და განვითარების ხელშემწყობ ფაქტორებზე, რამდენად „ახლო ურთიერთობა“ აქვთ საქართველოს საჯარო სტრუქტურებსა და ნეპოტიზმს და ბოლოს, რა ქმედითი ნაბიჯები უნდა გადაიდგას სახელმწიფოს მხრიდან, რომ აღმოიფხვრას ნეპოტიზმი, რომელიც გამოიხატება უთანასწორობაში, ადამიანის უფლებების უხემ დარღვევაში და უპატივცემულობაში.

სამაგისტრო ნაშრომში გამოყენებულია სამეცნიერო იდეების ანალიზი, რომლის გაანალიზების შემდეგ, ნაშრომის აქტუალობიდან გამომდინარე, გამოიკვეთა, თუ რამდენად მძიმე და უარყოფითი მნიშვნელობა აქვს ახლობლების გავლენით დასაქმებულ პირს როგორც ქვეყნისთვის, ისე თითოეული ადამიანისთვის, რამეთუ ნეპოტიზმი სპობს მოტივაციას და შესაძლებლობებს და დასკვნის სახით წარმოდგენილია რეკომენდაციები, რომელიც დაეხმარება საჯარო სტრუქტურებს აღნიშნული მანკიერი მიდგომის აღმოფხვრაში და უკეთესი, თანასწორი ურთიერთობების დამკვიდრებაში.

ნონა სურმანიძე

Abstract

The master's thesis is dedicated to one of the most talked-about issues today: nepotism and the problems caused by it in the current Georgian public structures. The issue of nepotism is very relevant in modern reality and a lot has been written about it, however, the novelty of the paper is the study of its contributing factors and the issues of preventive measures. Nepotism is considered unethical behavior and effective mechanisms for its elimination are given.

In the paper are discussed the principles and values of modern public management and human resource management strategies. Given that ethics is of paramount importance in the public administration system, there is also a focus on ethical issues in the professional context, which calls into question the transparency of recruitment.

The paper also discusses the factors contributing to the origin and development of nepotism, the "close relationship" between Georgian public structures and nepotism, and finally, what effective steps should be taken by the state to eliminate nepotism, which manifests itself in inequality, inhuman and degrading treatment.

The analysis of scientific ideas is used in the master's thesis, after the analysis of which, based on the relevancy of the thesis, it was revealed as to how serious and how negative the influence of relatives is for the country and each person because nepotism suppresses motivation and opportunities. In conclusion, recommendations are presented that will help public structures to eliminate this vicious approach and establish better, more equal relations.

Nona Surmanidze

შინაარსი

ანოტაცია ქართულად

ანოტაცია ინგლისურად

შესავალი -----	1
თავი I თანამედროვე საჯარო მმართველობის თეორიული საკითხები -----	6
1.1. თანამედროვე საჯარო მართვის პრინციპები და ღირებულებები -----	9
1.2. ადამიანური რესურსის, როგორც მნიშვნელოვანი ბერკეტის, მართვის სტრატეგია -----	11
თავი II პროფესიული ეთიკის საკითხები საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მნიშვნელობის თვალსაზრისით -----	13
2.1. ეთიკური და არაეთიკური ქცევა -----	15
2.2. ადამიანური რესურსის არსი და მნიშვნელობა საჯარო სექტორში -----	22
თავი III ნეპოტიზმი -----	27
3.1. ნეპოტიზმის ისტორია და მისი გამოვლენის პრაქტიკული მაგალითები -----	29
3.2. ნეპოტიზმის, როგორც საჯარო მართვის პრობლემების არსი -----	31
თავი IV ნეპოტიზმის ხელშეწყობი ფაქტორები და პრევენცია -----	36
დასკვნა -----	44
ბიბლიოგრაფია -----	47

შესავალი

მრავალი საუკუნის მანძილზე ადამიანი ცდილობს საკუთარი შრომით მოიპოვოს „პური არსობისა“. დროთა განმავლობაში ინდივიდი მიდის იმ დასკვნამდე, რომ ჯგუფურად შრომა ბევრად უფრო ეფექტური იქნებოდა, ვიდრე ცალ-ცალკე. ეს გამოიხატებოდა მაგალითად ნადირობაში, შენებაში, თავდაცვაში და ა. შ.

შრომა გახდა ის მთავარი მოვლენა, რომელმაც განსაზღვრა ადამიანის თვითშემოქმედებისა და განვითარების ფორმა და ხარისხი. თავდაპირველად შრომა იყო კერძო, ხოლო შემდეგ დაემატა საზოგადოებრივად სასარგებლო და აუცილებელი სახე, რადგან ცივილიზაციის განვითარებამ, სახელმწიფოს შექმნამ გააჩინა საერთო საზიარო ინტერესები. საჭირო იყო შრომა სახელმწიფოს გასაძლიერებლად, ეკონომიკის დასაძლევად, მშვიდობისა და უსაფრთხოების შესაქმნელად, რათა ადამიანს მშვიდ გარემოში ეცხოვრა.

კლასთა არსებობამ თავიდანვე გააჩინა მჩაგვრელთა და ჩაგრულთა ფენა, რომელმაც წარმოშვა უთანასწორობა, უუფლებობა და სხვა მრავალი მანკიერი მოვლენები. განათლება, ფუფუნება, უსაფრთხოება მხოლოდ წარჩინებულთა ფენის პრეროგატივა გახდა, ხოლო უდიდესი ნაწილი მოსახლეობისა არანაირი სიკეთეებით არ სარგებლობდნენ, რათა მათი კლასი ჩაგრულთა კლასად იწოდებოდა.

მსოფლიოს ერთ-ერთ საოცრებას, რომელიც დღემდე შემორჩა - პირამიდებს მილიონობით უუფლებო ადამიანის შრომა და სიცოცხლე შეეწირა, რომელთა სახელები ისტორიას არ შემორჩა, მაგრამ შემორჩა იმ ფარაონთა სახელები რომელთა ეპოქაშიც და რომელთა ხელმძღვანელობითაც განხორციელდა ამ გიგანტური ნაგებობების აგება. ასე უთანასწორო ურთიერთობებმა ორ ათეულ საუკუნეზე მეტხანს იარსება, სანამ კაცობრიობის განვითარება არ მივიდა იმ ნიშნულამდე, რომ ყველა ადამიანი დაბადებით თავისუფალია და მისი შრომა უნდა მოხმარდეს არამხოლოდ რომელიმე კლასისა და თუნდაც მხოლოდ სახელმწიფოს განვითარებას, არამედ მისი როგორც მნიშვნელოვანი სუბიექტის კეთილდღეობასა და ბედნიერი მომავლის შესაქმნელად.

ამრიგად, საზოგადოებრივი გაერთიანებები, რომლებიც დაფუძნებული იყო ტომობრივ-გვაროვნულ ფორმებზე, თანდათანობით გადაიზარდა ჯერ ადრეკლასობრივ, ხოლო შემდეგ კლასობრივ ფორმებში და საბოლოო ჯამში ადამიანებმა მოახერხეს და შექმნეს სახელმწიფო – ყველაზე დიდი და მსხვილი ორგანიზაციული წარმონაქმნი და დაიწყო ცივილურად ერთად თანაცხოვრების პროცესი. ამ ტრანსფორმაციამ მოითხოვა ქვეყნის შიგნით სისტემური ჯგუფების შექმნა, რომლებიც სამსახურს უწევდნენ და კიდევ უფრო ავითარებდნენ სახელმწიფოს. სისტემურმა პირობებმა ცხადყო, რომ საჭირო და აუცილებელი იყო ადამიანებთან ერთად, ორგანიზებულად საქმის კეთება და ამგვარ ორგანიზაციებში აუცილებელი იყო ჯგუფურად მუშაობის ეთიკურ-მორალური ნორმებით უზრუნველყოფა.

ამრიგად კანონების ჩამოყალიბებასთან ერთად, ადამიანები აყალიბებენ ურთიერთობის წესებსა და პირობებს, რომლებიც საკანონმდებლო რესურსთან ერთად ავსებდა საზოგადოებრივი განვითარების უზარმაზარ სივრცეს, რომელიც საუკუნეების განმავლობაში უფრო და უფრო იზრდებოდა და ვითარდებოდა.

დროთა განმავლობაში შეიცვალა ადამიანის ბუნება, აზროვნება, საქმისადმი დამოკიდებულება. ადამიანები თანდათან მიხვდნენ, რომ უდიდესი და უპირველესი მნიშვნელობა აქვს ეთიკას საქმის შესრულების პროცესში, რაც, თავის მხრივ, მოიცავს მორალურ (კოლეგების მიმართ პატივისცემა, მიუკერძოებლობა, უფლებამოსილების სწორად გამოყენება, ერთგულება და ა.შ) და ვიზუალურ (ძირითადად, ჩაცმის წესი) ასპექტებს. მარტივია, დაიცვა ვიზუალური ეთიკური ნორმები, მაგრამ როცა თვალთ უხილავ, ადამიანის შინაგანი სამყაროს გამოძახილს ეხება საქმე, ბევრად რთული მომენტები იკვეთება ადამიანების სამსახურებრივი თუ არასამსახურებრივი ურთიერთობების გათვალისწინებით და როცა ირღვევა (განზრახ თუ უნებურად) ეთიკური ნორმატივები – ვერცხებით არაეთიკურობას.

გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო სამსახურების და შესაბამისად, ქვეყნის იმიჯი საერთაშორისო ასპარეზზე, დაფუძნებულია სამუშაოს შესრულების ხარისხზე, ყურადღება უნდა მიექცეს დასაქმების გამჭვირვალობასა და ობიექტურობას, რამეთუ ამ გზით შესაძლებელია ჩანასახშივე აღმოიფხვრას

ნეპოტიზმის, როგორც არაეთიკურობისა და სხვა ადამიანების უპატივცემულობის შესაძლო შემთხვევები.

ნეპოტიზმი, რომელიც ფართო გაგებით ნიშნავს ნათესავ-ახლობლების დასაქმებას არაკვალიფიციურობის შემთხვევაშიც კი, ნებისმიერ დროს მოუგვარებელ პრობლემად აღიქმებოდა და ეს ალბათ, იმიტომ, რომ კონკრეტულ ორგანიზაციაში მომუშავე პერსონალს ყველაზე მაღალი რანგის ჩათვლით, არ ჰქონდა გათავისებული მოცემული სიტუაციის შესაძლო შედეგები.

დღეს საქართველო ჯერ კიდევ, სამუშაო ადგილების სიმცირეს განიცდის და ამ ყველაფერს ემატება დასაქმების გამჭვირვალობის სისუსტე, რაც თავისთავად, პრობლემას უფრო მწვავე ხასიათს სძენს და მივყავართ ნეპოტიზმამდე. აღნიშნული თემის ირგვლივ შევეცდებით მიმოვიხილოთ ამ მხრივ ჩვენს ქვეყანაში არსებული რეალობა, მისი გამომწვევი მიზეზები და საფუძვლები, რამაც დღემდე მოგვიყვანა და ყველა ის შესაძლო ვარიანტი, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია ნეპოტიზმის, როგორც არაეთიკური და საზოგადოებისთვისა და სახელმწიფოსთვის ზიანის მომტანი ქცევის აღმომფხვრელი მექანიზმები.

აქედან გამომდინარე, კითხვებს, რომლებიც უკვე რამდენიმე წელია არსებობს საზოგადოების შიგნით (...დაამთავრე უნივერსიტეტი? სად უნდა იმუშაო? არა უშავს, მთავარია ნაცნობი გყავდეს...), სასურველია გაეცეს ამომწურავი პასუხი, რათა საბოლოოდ აღნიშნულმა ვითარებამ დაიწყოს რეცესიული¹ მოძრაობა და პარალელურად, აუცილებლად უნდა გადავდგათ ქმედითი ნაბიჯები ამ აბსურდული სიტუაციის გამოსასწორებლად. სიტუაციის, რომელიც, ერთ-ერთი შემაფერხებელი ფაქტორია ჩვენი ქვეყნის განვითარებულ სახელმწიფოთა სიაში მოსახვედრად.

მართალია, დღევანდელ საქართველოში ნეპოტიზმის მრავალ შემთხვევას ვხედავთ, თუმცა თუ შევადარებთ პოსტსაბჭოურ სივრცეს, მდგომარეობა „არც თუ ისე სავალალოა“. ამკარად, ამ მხრივ, უფრო განვითარდით, ვიდრე ვიყავით. მაგრამ პრობლემის საბოლოოდ აღმოსაფხვრელად, უპირველეს ყოვლისა, გვჭირდება

¹ რეცესია - ზრდის ტემპის შენელება

სიტუაციის მართვის ცოდნა და იმ საწყისი წერტილის პოვნა, საიდანაც აღნიშნულმა პრობლემამ იწყოს განვითარება. ამ შემთხვევაში, აუცილებლად მიმაჩნია საზოგადოებაში ეთიკური ცნობიერების ჩამოყალიბება, რათა მათ შეძლონ გაარჩიონ ერთმანეთისგან წარმატების და წარუმატებლობის მომტანი საქციელი. ნათქვამია, პერანგის შეკვრას თუ დავიწყებთ არასწორად, ბოლო ღილიც არასწორად შეიკვრებაო. ამიტომ, ძიება უნდა დავიწყოთ საწყისი წერტილიდან. დანარჩენი თავისთავად „ჩადგება კალაპოტში“.

სამაგისტრო ნაშრომის აქტუალობა - თანამედროვე მსოფლიომ უკვე დიდი ხანია რაც ყურადღება მიაპყრო ნეპოტიზმის უარყოფით ფაქტორზე საჯარო მართვაში. აქტუალურად დგას საკითხი ნეპოტიზმის შესახებ, რადგან უმეტესობა საჯარო სამსახურებისა ბოლო ათწლეულების მანძილზე კომპლექტდებოდა უმეტესწილად ნაცობ-მეგობრობის ფორმატით. ამ კუთხით კვლევის საკითხია ნეპოტიზმის დეფინიცია, რომელიც მრავალგვარია. საბოლოო ჯამში კი სამაგისტრო ნაშრომში ჩამოყალიბებულია კონცეფცია იმის შესახებ თუ რას ნიშნავს ნეპოტიზმი ზოგადად და როგორი უარყოფითი გავლენა შეიძლება მოახდინოს ამგვარი წესით სამსახურში თანამშრომელთა დანიშვნამ.

კვლევის მიზანი - კვლევის ძირითადი მიზანია სახელმწიფო მართვის სისტემების გამართული მუშაობისათვის იმ გაუკუღმართებული ტრადიციების განხილვა, რომელიც ხელს უშლის მართვას, ამის ფონზე ყველა შესაძლო თანამედროვე და სწორი მიდგომების ჩამოყალიბება. ნეპოტიზმის, როგორც ბარიერისა და შემაფერხებელი მოვლენის უგულებელყოფა და მტკიცება იმისა, რომ სახელმწიფოს მართვისათვის ესაჭიროება სწორად შერჩეული ადამიანური რესურსი.

სამაგისტრო ნაშრომის მეცნიერული სიახლე - ჩვენი ვარაუდით, საქართველოში არასაკმარისი ყურადღება ექცევა საჯარო მართვაში თანამშრომელთა მიღების ფორმებს, მიუხედავად იმასა რომ ბოლო წლებში აღნიშნული საკითხით როგორც ქვეყნის შიგნით ასევე საერთაშორისო სივრცეში, აქტიურად ინტერესდებიან. მთავარ მეცნიერულ სიახლეს კი წარმოადგენს ნეპოტიზმის ხელშემწყობი ფაქტორების კვლევა და მიმოხილვა, რომლის საფუძველზეც,

რეკომენდაციის სახით ჩამოყალიბებული იქნება პრევენციული ღონისძიებები, რომელშიც ხელს შეუწყობენ ნეპოტიზმის ჩანასახშივე აღმოფხვრას.

თავი I

თანამედროვე საჯარო მმართველობის თეორიული საკითხები

თანამედროვე დინამიურად და სწრაფად ცვალებად დროში სახელმწიფო მმართველობის სისტემაც მუდმივად დგას ახალი გამოწვევებისა და ამოცანების წინაშე. სახელმწიფო მართვის ორგანოებს უწევს ოპერატიული და ადეკვატური რეაგირება სწრაფად ცვალებად სიტუაციებზე და მუდმივი განახლებისა და მოდერნიზაციის რეჟიმში უხდება საქმიანობა. რეფორმის პროცესში იცვლება კონცეფცია, მისი განხორციელების მეთოდები და ინსტრუმენტები. ახლებურ გააზრებას მოითხოვს მეცნიერების როლიც სახელმწიფო აპარატის რეფორმირების პროცესში. სახელმწიფო მართვა უნდა ემსახურებოდეს არა მხოლოდ არსებული რესურსების ოპტიმალურად და მაქსიმალურად რაციონალურად გამოყენებას, არამედ ხელი უნდა შეუწყოს ინოვაციურ მიდგომებს. სახელმწიფო აპარატი არა მარტო „უნდა მართავდეს“, არამედ „უნდა ქმნიდეს“ კიდეც.[1]

თანამედროვე საჯარო მმართველობაში ბევრი ღირებული თეორიული საკითხი იკვეთება, რომლებიც დემოკრატიულ პრინციპებზეა დაფუძნებული. თავის მხრივ, სავალდებულოა აღვნიშნოთ, რომ დემოკრატიული სახელმწიფო იგივე სამართლებრივი სახელმწიფოა, რომელიც თავის თავში აერთიანებს დემოკრატიულ საწყისებზე აგებულ პრინციპებს. იგულისხმება ადამიანების არა როგორც ხალხის, არამედ როგორც დამოუკიდებელი ინდივიდების თანასწორუფლებიანობა სახელმწიფოსთან მიმართებაში. ამის ნათელი მაგალითია რობერტ ფონ მოლის 1832/34 წ. გამოცემულ ნაშრომში - „პოლიციის მეცნიერება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების მიხედვით“ - ნათქვამი სიტყვები:

„სამართლებრივ სახელმწიფოს არ შეიძლება გააჩნდეს სხვა მიზანი, გარდა ხალხის თანაცხოვრების იმგვარად მოწყობისა, რომ ის თანაბრად დაეხმაროს სოციუმის ყოველ წევრს და ხელი შეუწყოს მთელი მათი ძალების შეძლებისდაგვარად თავისუფალ და ყოველმხრივ რეალიზაციასა და გამოყენებას“. [1]

აქედან გამომდინარე, როდესაც საუბარია დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოზე, უნდა გვახსოვდეს, რომ თანამედროვე საჯარო მმართველობაც

ეფუძნება დემოკრატიულ მახასიათებლებს. ამასთანავე, საჯარო მმართველობის კულტურა, რომელზეც უფრო ფართოდ შემდეგში ვისაუბრებთ, ორგვარი კრიტერიუმით ფასდება. პირველი, კრიტერიუმით ვლინდება საჯარო მმართველობის გარესამყაროსთან კომუნიკაცია, რომელშიც ძირითადად იგულისხმება კანონიერება, მოტივაცია, გამჭვირვალობა, სანდოობა და პროფესიონალიზმი. მეორე, კრიტერიუმი კი განსაზღვრავს საჯარო მმართველობაში შიდა ურთიერთობების კულტურას. მაგალითად: გულწრფელობა, სამართლიანობა, კოლეგიურობა, რესურსების თანაბარი განაწილება და ასევე, შესრულებული სამუშაოს სამართლიანი შეფასება.

დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობის ფუნქციები შეიძლება დაყვანილ იქნეს ოთხ ძირითად ფუნქციაზე:

1. კანონის აღსრულების ფუნქცია - დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში მოქმედებს კანონის უზენაესობა, რაც იმას ნიშნავს, რომ პარლამენტის მიერ გამოცემული კანონები უპირატესობით სარგებლობენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ გამოცემულ ნორმებთან მიმართებაში. საჯარო მმართველობას შეუძლია კანონების აღსრულებისას გამოსცეს დამატებითი რეგულაციები, რომლებიც, რა თქმა უნდა, ყოველთვის უნდა შეესაბამებოდეს კონსტიტუციას და სხვა კანონებს. [1]

2. ძირითადი უფლებების განხორციელების ფუნქცია - დემოკრატიულ სამართლებრივ სახელმწიფოში მმართველებს აქვთ მოქალაქეების დაცვისა და დახმარების ვალდებულებები. ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა აუცილებლად უნდა ცადონ მათთვის მინიჭებული დისკრეციული² უფლებამოსილების იმგვარად განხორციელება, რომ მთელი ძალისხმევა და ყურადღება მიმართული იყოს ძირითადი უფლებების განხორციელებაზე.

3. წესრიგის, დაცვისა და მომსახურების ფუნქციები - სახელმწიფომ აუცილებლად თავის თავზე უნდა აიღოს პასუხისმგებლობა, რომ მისი მოქალაქეებისთვის იქნება დამცველი, წესრიგის დამმყარებელი და ისევე, როგორც

² დისკრეციული - Fr. Discretionnaire - პირადი შეხედულებების მიხედვით, თვითნებურად, თავისი შეხედულებისამებრ მოქმედი

ხალხი ემსახურება სახელმწიფოს, სახელმწიფოც თავისებურად მოემსახურება ხალხს, რაც გამოიხატება მათთვის სამართლიანი და უსაფრთხო გარემოს შექმნაში.

4. დემოკრატიული ფუნქცია - როგორც ვიცით, დემოკრატია თავისი შინაარსით, ნიშნავს სახელმწიფოს მმართველობაში ადამიანების მონაწილეობის ხარისხს. აქედან გამომდინარე, ხელისუფლებისა და მოქალაქეების ურთიერთკონტაქტი უფრო გაამარტივებს სახელმწიფოს წინსვლის განმაპირობებელ ფაქტორებს. სწორედ ურთიერთთანასწორობის უფლების დარღვევაა ნეპოტიზმი, რომელიც, აქედან გამომდინარე საჯარო მმართველობისა და დემოკრატიული, სამართლებრივი სახელმწიფოს რღვევის ერთ-ერთ მიზეზად შეიძლება იქცეს.

საჯარო მმართველობას შინაარსობრივად რთული სტრუქტურა აქვს, როგორც ინსტიტუციური, ასევე შინაარსობრივი თვალსაზრისით. საჯარო სამსახურის რეფორმას გრძელვადიან პერსპექტივაში შეუძლია სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური გარემოს გაჯანსაღება, სადაც მინიმუმამდე იქნება დაყვანილი ნეპოტიზმი, კლანური ქცევა¹, ჩრდილოვანი ეკონომიკა² და კორუფცია. მოსახლეობის რწმენა საჯარო სამსახურისადმი, ან ამ რწმენის დაბრუნებაზე ზრუნვა, წინაპირობაა საჯარო პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მათი ნებაყოფლობითი ჩართულობისა, რაც, თავის მხრივ, მართვის ეფექტიანობის ხელშეწყობის ერთ-ერთი საფუძველია. [7]

1.1 თანამედროვე საჯარო მართვის პრინციპები და ღირებულებები

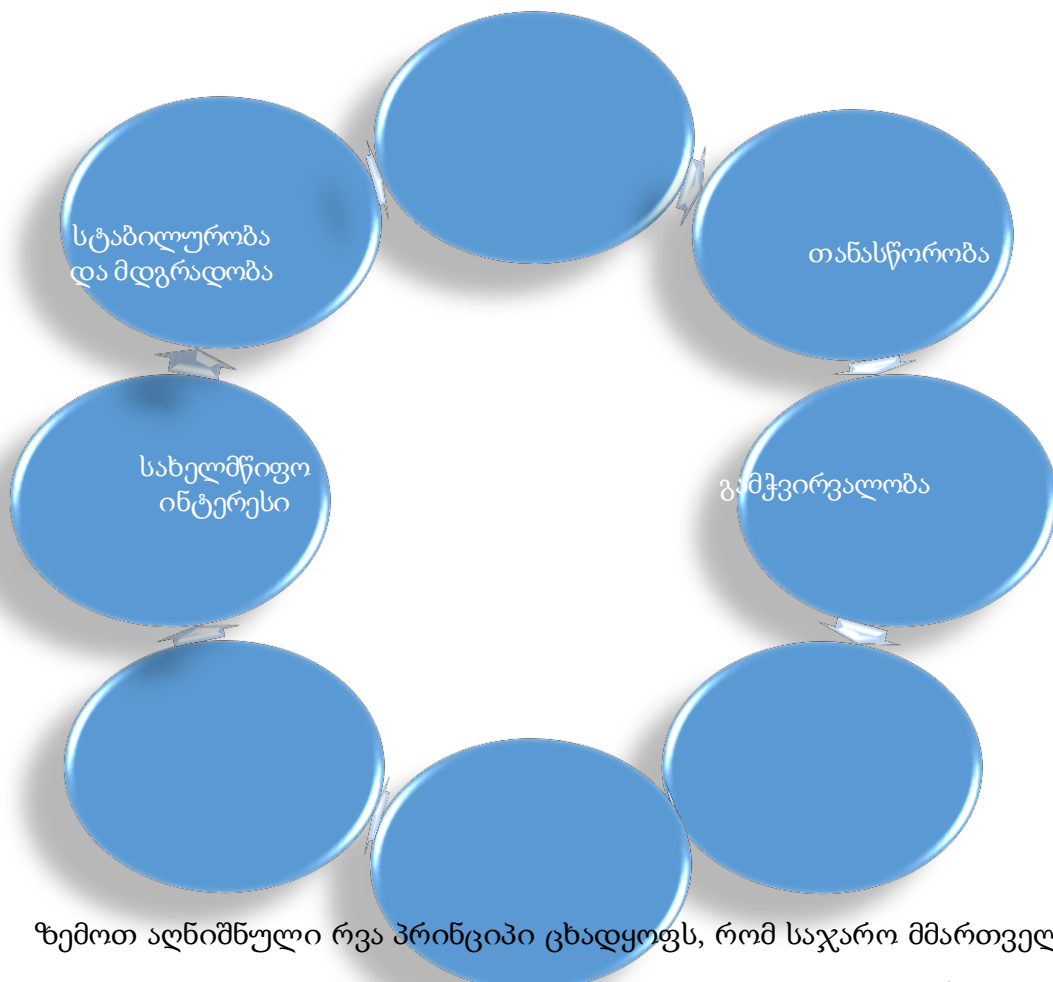
როცა საჯარო მმართველობის პრინციპებზეა საუბარი, საზოგადოების უმრავლესობა საჯარო მართვის, როგორც ფენომენის, ღირებულებებზე საუბრობს, ქვემოთ მოყვანილ N1 სქემაზე გამოსახულია ის ძირითადი ღირებულებები,

¹ კლანოზმი - საერთო არალეგალური ინტერსებით დაკავშირებული ადამიანთა ჯგუფის ერთობლივად განხორციელებული ქმედება („სამძაკო“, „სამმო“)

² ჩრდილოვანი ეკონომიკა - (underground economy) ეროვნული მეურნეობის ნაწილი, რომელიც ვერ აღირიცხება სახელმწიფო მართვის ორგანოების მიერ და არ იხდის სახელმწიფო გადასახადებს. დანაკარგი მოაქვს ქვეყნისთვის, რომელიც, პირველ რიგში, აისახება შემოსავლების უთანაბრო განაწილებაში. ფარული ეკონომიკური გარიგებების (აღურცხავი საქმიანობის) ერთობლიობა, რომლის მიზანია გადასახადებისგან თავის არიდება ან არალეგალური ქმედებების დამალვა.

რომელიც საყოველთაოდ მართვის ღირებულებადაა მიჩნეული და რომელსაც ელის საზოგადოება საჯარო მართვის თვალსაზრისით. თუმცა ამ სქემაზე გამოსახულ ღირებულებათა ჩამონათვალი არაა სრულყოფილი, ის უფრო ზოგადი ხასიათისაა. ამიტომ ასევე აუცილებელია საჯარო მართვის განხორციელებისას მოიაზრებოდეს აზრის თავისუფლად გამოხატვის შესაძლებლობა, აპოლიტიკურობა, დისკრიმინაციის არ ქონა, სერვისების ეფექტიანი მიწოდება და ა.შ.

სქემა 1 [13]



ზემოთ აღნიშნული რვა პრინციპი ცხადყოფს, რომ საჯარო მმართველობა ამ კონკრეტულ ღირებულებებზეა დაფუძნებული, რამეთუ პროფესიონალიზმის

გარეშე საქმის კეთება გართულდება, რაც თავისთავად აისახება ორგანიზაციის იმიჯზე, ორგანიზაციების იმიჯი კი პირდაპირ ქვეყნის იერსახეს ავლენს.

თანასწორობის პრინციპი პირდაპირ გამომდინარეობს კანონიერებისა და სამართლიანობის პრინციპიდან. სადაც კანონის უზენაესობას პატივს სცემენ, იქ იქმნება სამართლიანი გარემო, სამართლიანი გარემო კი თავისთავად გულისხმობს თანასწორობას.

ყოველივე აღნიშნული შეგვიძლია დავუკავშიროთ სახელმწიფო ინტერესს ანუ საჯარო მოსამსახურემ მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებები გამოიყენოს არა საკუთარი თავისა და მხოლოდ მის გარშემო მყოფი ნათესავ-ახლობლებისთვის, არამედ ქვეყნის ინტერესებისთვის, რაც, თავის მხრივ, ვლინდება გამჭვირვალობასა და მიუკერძოებლობაში. ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპი კი ერთი მთავარი მიზნის მიღწევაში გვხვდება: ქვეყნის სტაბილურობისა და მდგრადობის ხელშეწყობაში.

საჯარო მმართველობის ძირითადი პრინციპებისა თუ ღირებულებების შეფასებისას, საინტერესოა მათ მიმართ დამოკიდებულების შეცვლის განხილვა ქვეყანაში არსებული პოლიტიკური ცვლილებების ჭრილში. ემპირიული კვლევა ღირებული ინსტრუმენტია, შეასაფასოს პრინციპებისა თუ ღირებულებების აღქმა და მათი მნიშვნელობის მიმართ დამოკიდებულების გარდაქმნა.

საჯარო სამსახურში მუშაობის განმავლობაში, ზოგადად, პრინციპების მიმართ დამოკიდებულების ცვლილებას პოზიტიურ ჭრილში განიხილავს საჯარო სივრცის მუშაკთა უმრავლესობა. უფრო სიღრმისეულად კი, ისინი გამოყოფენ ისეთ პრინციპებს, რომელთა მნიშვნელობაც საჯარო სამსახურისთვის ცალსახად გაიზარდა ბოლო პერიოდში, რაც ამ სეგმენტის განვითარებაზე მიუთითებს. აღსანიშნავია, რომ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის პრინციპის ფარგლებში ყველაზე აქტიურად პოლიტიკური კონტროლისა და პოლიტიკური დაკვეთების შემცირება განიხილება. ბოლო რამოდენიმე წელია საუბარია საჯარო მოხელის მხრიდან აზრის გამოხატვის თავისუფლების პრინციპის მიმართ დამოკიდებულების უკეთესობისაკენ შეცვლის თაობაზე. კერძოდ, აღსანიშნავია, რომ დღევანდელ საჯარო სამსახურში გაცილებით თავისუფლად არის შესაძლებელი აზრის გამოხატვა. [3]

აქედან გამომდინარე, საჯარო მმართველობაში, შესაძლოა, ბევრი ისეთი პრინციპი გამოვეყნოთ, რომლებიც ცალკ-ცალკე და ერთადაც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საჯარო სივრცის წინსვლა-განვითარებაში. თუმცა, ნებისმიერ მათგანს ვერ მივანიჭებთ „ძირითადი“-ს სტატუსს, რამეთუ ძირითადი პრინციპები საშუალებას გვაძლევენ უფრო ღრმად შევისწავლოთ საჯარო სივრცის ცალკეული ნაწილები და საერთო სულსკვეთებით შექმნილი გარემო.

1.2 ადამიანური რესურსის, როგორც მნიშვნელოვანი ბერკეტის, მართვის სტრატეგია

ადამიანურ რესურსს უდიდესი მნიშვნელობა აქვს საჯარო სამსახურისთვის. უპირველეს ყოვლისა, მასზეა დაფუძნებული ორგანიზაციის განვითარება, რაც, თავისთავად, აისახება სახელმწიფოს იმიჯზე საერთაშორისო მასშტაბით. ადამიანები ცალკ-ცალკე და ერთად ქმნიან იმ დოვლათს, რომელიც ერთნაირად სასარგებლოა როგორც ქვეყნისთვის, ისე კონკრეტული სარგებლის შექმნის პროცესში მონაწილე ადამიანებისთვის. აქედან გამომდინარე, ადამიანური რესურსი არის ადამიანთა ერთობლიობა, რომელიც ცალკ-ცალკე და ერთად ქმნიან ორგანიზაციის მიზნების მიღწევისთვის საჭირო კაპიტალს. თუმცა, ადამიანურ რესურსს, როგორც სახელმწიფოსა და საზოგადოებისთვის მნიშვნელოვან ბერკეტს, აუცილებლად სჭირდება სწორი მართვა, რათა მიღწეულ იქნას საუკეთესო შედეგი. თავის მხრივ, ორგანიზაციის მიზნების მისაღწევად საჭირო რესურსს, რომელშიც იგულისხმება ადამიანების პროფესიონალიზმი, სამუშაო გამოცდილება, კონკრეტული საქმის ზედმიწევნით ცოდნა, პიროვნული თვისებები, ინტერესები და ა.შ, სჭირდება ორგანიზაციის კეთილი მიზნებისთვის გამოყენება და არა ადამიანების პირადი ინტერესების დაკმაყოფილება.

სწორედ ეს შეიძლება ჩაითვალოს ადამიანური რესურსების მართვის ფუნქციად, რაშიც იგულისხმება ორგანიზაციასა და მასში მომუშავე ინდივიდებს

შორის კავშირი. მიზანი ერთია: თითოეულ თანამშრომელს მიეცეს საკუთარი პოტენციალის გამოვლენის შესაძლებლობა ორგანიზაციის საერთო სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად.

თავის მხრივ, სტრატეგიაში იგულისხმება ის ძირითადი მიდგომები, რომელთა მეშვეობითაც ორგანიზაციამ უნდა გადადგას ქმედითი ნაბიჯები, რათა მიაღწიოს გრძელვადიან თუ მოკლევადიან მიზნებს და უპირველეს ყოვლისა, ეს ადამიანური რესურსების განვითარებასა და მართვაზეა დამოკიდებული. თუმცა, ვერ ვიტყვით, რომ ადამიანური რესურსის მართვა ერთ კონკრეტულ სტრატეგიას ეფუძნება. უფრო სწორი მიდგომა იქნება, თუ ორგანიზაციები საქმის შესრულებისას თანამშრომელთა კონტინგენტზე, მათ ინტერესებსა და გარემოებებზე მორგებულ სტრატეგიას შეიმუშავენ და გამოიყენებენ. შეუძლებელია მხოლოდ ერთი სტრატეგიის გამოყენება ყველა სიტუაციაში. ეს, ვფიქრობ, გაართულებს საქმის შესრულების პროცესს, შეამცირებს თანამშრომელთა ნდობას ხელმძღვანელებისადმი და რაც მთავარია, ეს ნიშნავს, რომ რთულ სიტუაციებში ერთი სტრატეგიით მოქმედ ორგანიზაციას გააჩნია ვიწრო სოციალური ხედვა.

აქედან გამომდინარე, ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგია დაფუძნებულია ინდივიდების ცოდნაზე, უნარსა და შესაძლებლობებზე, თავიანთი კაპიტალი გამოიყენონ ორგანიზაციის კეთილდღეობისთვის. ნებისმიერი ქმედება უნდა იყოს წინასწარ გაწერილი და დაბალანსებული, რამეთუ ზედმიწევნით სიფრთხილესა და წინდახედულებას შეუძლია მიგვიყვანოს რაიმე ღირებულამდე.

თავი II

პროფესიული ეთიკის საკითხები საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მნიშვნელობის თვალსაზრისით

როგორც ზემოთ ვისაუბრეთ, თანამედროვე მართვა მოითხოვს უახლეს მიდგომებს. უახლეს მიდგომებში იგულისხმება ერთის მხრივ მართვის სტრატეგია, ხოლო, მეორეს მხრივ ახალი რისკების შესწავლა და მათი დროული პრევენცია. ცნობილი ფაქტია, რომ სამყაროს განვითარების პროცესი ავითარებს, როგორც საჭირო და აუცილებელ საზოგადოებრივ სეგმენტებს, მას ასევე მოაქვს ახალი ტიპის პრობლემები, რომელთა დაძლევა მსოფლიო ცივილიზაციის ახალ გამოწვევად ყალიბდება.

ნაშრომის თემატიკიდან გამომდინარე, ნეპოტიზმი არ გახლავთ ახალი პრობლემა, მას საკმაოდ მრავალწლიანი განვითარების ისტორია აქვს, მაგრამ ნეპოტიზმმა თანამედროვე საჯარო მართვის განხორციელებისას წარმოშვა სხვა ტიპისა და ფორმის პრობლემები.

დღეს უკვე საყოველთაოდ ცნობილია, რომ მართვა ორგანიზაციულ კულტურაზე, ახალ მიდგომებზე და მრავალ ეთიკურ ნორმებზეა დაფუძნებული. აღნიშნული მოთხოვნების გარკვეული ნაწილი წინარე მართვის სისტემებსაც ახასიათებდა და ბევრი პრობლემაც სწორედ იმ პერიოდიდან მოდის, უბრალოდ მან ახალი ფორმა და სტრუქტურა მიიღო. ორგანიზაციული მართვის მთავარი საკითხი, მთავარი პრობლემა, რომელიც დასაძლევია და გადასალახია, არის ეთიკური პრინციპების სწორად გააზრება და მაქსიმალურად დაცვა.

საზოგადოება ოდითგანვე ფლობდა განსაკუთრებულ კულტურასა და სოციალურ ნორმებს, რომელთა დაცვაც მისი არსებობის მთავარ პრინციპს წარმოადგენდა. ეს კულტურები განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან ეროვნულ-ტრადიციული ნიშნით. სწორედ ამ ნიშნით ყალიბდება თითოეულ ერში განსხვავებული კულტურა, გამორჩეული ტრადიცია და კონკრეტული ეთიკურ-მორალური

განზომილებანი.

მანამ სანამ ორგანიზაციული კულტურისა და ეთიკური ქცევის საკითხებს შევხებით მნიშვნელოვანია განისაზღვროს საზოგადოების ურთიერთ დამოკიდებულების ხარისხი ქართულ სახელმწიფოში. აქედან გამომდინარე ნაშრომის დასკვნით ნაწილში მივალთ იმ შედეგამდე თუ რა გავლენა აქვს საკითხის ამ ჭრილში განხილვას საქართველოში ნეპოტიზმის განვითარების თვალსაზრისით, რა ხელშემწყობი ფაქტორები არსებობს სოციალურ ნეპოტიზმის გაღვივებისათვის და საბოლოო ჯამში რა ტიპის ღონისძიებების გატარებაა უფრო ეფექტური ნეპოტიზმის პრევენციის საქმეში.

საქართველო ოდითგანვე მჭიდრო სოციალური ტიპისა და მყარი ნათესაური კულტურის მქონე ქვეყანაა. მრავალ სხვა ნიშნებთან ერთად, ჩვენი სამშობლო განსხვავებულია სხვა კულტურებისაგან სწორედ ამ ნიშნით. ზოგადად საზოგადოება ეს არის ადამიანთა გაერთიანება, რომელიც ერთმანეთთან სხვადასხვა ტიპის ურთიერთობებით ან ტერიტორიულად დაკავშირებული ურთიერთობებით გამოიჩევა. მას ახასიათებს ინდივიდებს შორის სოციალური დამოკიდებულება.

აღნიშნული საზოგადოება და მათ შორის არსებული ურთიერთობები, უდიდეს გავლენას ახდენს სახელმწიფო მართვის მოდელირებაზე, განსაკუთრებით კი ეს მკაფიოდ ჩანს სისტემურ რგოლებში. კერძოდ ურთიერთდამოკიდებულების ტიპი, ოჯახური მოწყობა, ნათესაური კავშირები. ეს უკანასკნელი კი მეტად მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველო პატარა ქვეყანაა მჭიდრო ნათესაური ურთიერთობებით. საკითხი კიდევ უფრო მძაფრდება, როცა საქმეს რეგიონულ დონეზე განვიხილავთ, რადგან ვიწრო ჯგუფებში ნათესაური კავშირები უფრო იკვეთება.

რასაკვირველია საზოგადოების ამგვარი მოცემულობა ქართული კულტურის ნაწილია და მას ჩვენ ნეგატიურ ჭრილში არ განვიხილავთ მაგრამ სამაგისტრო ნაშრომში წარმოდგენილი საკითხის თვალსაზრისით უდიდეს გავლენას ახდენს მის განვითარებაზე.

ნეპოტიზმის არსი სწორედ მჭიდრო ნათესაური კავშირების გავლენაში მდგომარეობს, მაგრამ პრობლემიდან გამოსავალს ამ კავშირების აღმოფხვრაში რასაკვირველია არ ვეძებთ. პრობლემის აღმოფხვრის ერთ-ერთი ეფექტური გზა

საჯარო მართვაში მკაცრად გაწერილი ეთიკური და არაეთიკური ქცევების ზუსტად გააზრებასა და მის ზედმიწევნით შესრულებაშია. აღნიშნული ეთიკური ნორმები გამომდინარეობს წლების მანძილზე თვით საზოგადოებაში დამკვიდრებული ეთიკურ-მორალური ქცევიდან, მაგრამ მისი ფორმულირება ისე განხორციელდა, რომ სისტემური მართვის დროს მან ეფექტურად იმუშაოს, რათა საბოლოო ჯამში საჯარო მართვის სწორად განხორციელება იყოს შესაძლებელი. საკითხის უკეთ განხილვისათვის განვიხილოთ საჯარო სექტორში არსებული ეთიკური ქცევის ნორმები და შესაბამისად შევაფასოთ არაეთიკური ქცევის ხარისხი და გავლენა სისტემურ მართვაზე.

2.1. ეთიკური და არაეთიკური ქცევა

თანამედროვე ეპოქაში ეთიკური საკითხები უნივერსალურია და აქტუალური, მაშინაც კი რამდენად განსხვავებული აზრი არ უნდა გააჩნდეს ხელისუფლებასა და საზოგადოებას - მიდგომა ეთიკური შემთხვევების მიმართ ერთგვაროვანია. სწორედ ეთიკური პრინციპები განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა მიერ სამსაურეობრივი მოვალეობის განხორციელებისას რა ითვლება მართებულიად.

ტერმინი „ეთიკა“ „მორალურობის“ სინონიმია. ორივეს მნიშვნელობა ზოგადად ეკვივალენტურია, პირველი ბერძნული, ხოლო მეორე – ლათინური წარმოშობით. ტერმინი გულისხმობს ადამიანთა მიერ მიუკერძოებელი გადაწყვეტილების მიღებას, განსაზღვრავს სწორი და არასწორი ქცევის სტანდარტებსა და იმ ფასეულობებს, რომელთაც უპირატესობა უნდა მიენიჭოთ პირადი, სოციალური თუ პოლიტიკური გადაწყვეტილების მიღებისას. გამოყენებისას ეს ორი ტერმინი ძირითადად არ განსხვავდება ერთმანეთისგან, თუმცა ეთიკა უფრო მეტად ე.წ. „როლის შესრულებისკენ“ (‘role performance’) არის მიმართული და ეხება პირის ქცევას, რომელიც ასრულებს გარკვეულ სოციალურ როლს, მაგალითად, როგორცაა მშობელი ან დამსაქმებელი; ხოლო მორალურობას უფრო ზოგადი მნიშვნელობა აქვს,

პირის ქცვიდან დაწყებული, კანონებისა და ორგანიზაციების გარემოს შეფასებით დამთავრებული.[2]

ცხადია სწორედ ეთიკა განსაზღვრავს საჯარო მოსამსახურეთა ქცვის მართლზომიერებას. ზოგადად კომპნიებს, რომლებიც დაფუძნებულია ეთიკის პრინციპებზე იგი ასევე უნდა ემყარებოდეს ეფექტურ კომუნიკაციას, თანამონაწილეობასა და გამჭვირვალობას.

ეთიკა ეხება ისეთ შეკითხვებს, როგორცაა: რა არის სწორი, რას ნიშნავს პასუხისმგებლობა და რა შედეგი მოჰყვება მორალურად გამართლებულ თუ გაუმართლებელ ქცევებს ცალკეულ ინდივიდებსა და საზოგადოებისთვის. ამავე დროს, ეთიკა არის სახელმძღვანელო, პრინციპებისა და სტანდარტების ერთობლიობა, რომელიც ეხმარება ადამიანებს იმის განსაზღვრაში, თუ რა ითვლება „სწორ ქმედებაში“.[2]

რასაკვირველია ეთიკა იმ მორალური პრინციპების ერთობლიობას წარმოადგენს, რომლებიც ქმნიან ადამიანთა ქცვის საფუძველს. კერძოდ, კი ეთიკა ადამიანებს აძლევს მიმართულებას თუ როგორ უნდა მოიქცნენ.

საჯარო სასახურში ეთიკური ქცევების პრინციპების დაცვის მიზანია უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და კორუფციის შემთხვევების აღმოფხვრა. ეთიკა ეს ისეთი რამ არის, რაც გვხვდება თითქმის ყველა სფეროში და დარგში. მაგალითად: პოლიტიკაში, საჯარო მმართველობით სფეროში, ბიზნესში, მედიცინაში, მეცნიერებაში, ხელოვნებაში, მედიასა და სხვა. იგი აქტიური იყო საზოგადოების განვითარების საწყისი ეტაპებიდანვე. პირველყოფილი საზოგადოება, რომელიც ბუნებრივ პრინციპებზე აგებულ ურთიერთობებს ეფუძნება არ იცი რა არის ეთიკა, მაგრამ იცის როგორ უნდა მოიქცეს რომ თავი გადაირჩინოს. ამის განხორციელება ხდება სხვისი ჩაგვრის, განადგურების ხარჯზე. ესაა მისი ეთიკა, მაგრამ ცივილიზაციის განვითარებასთან ერთად კიდევ უფრო მეტ აქტუალობას იძენს ეთიკა.

საჯარო სამსახურის ეთიკის პრინციპებისა და ღირებულებების მიზნებია:

საჯარო მოსამსახურეთა სამაგალითო ქცვის უზრუნველყოფა და არასათანადო ქცვის თავიდან აცილება;

ხელისუფლებისა და საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ ნდობის გაზრდა და ლეგიტიმურობის განმტკიცება;

ხელისუფლებისა და საზოგადოების ურთიერთობების განვითარება;

სახელმწიფო დაწესებულებებში ადმინისტრაციის ქცევის სტანდარტების გაზრდა;

წინააღმდეგობების წარმოშობის შემთხვევაში გადაწყვეტილების მიმღებთა და შემსრულებელთა ქცევის განსაზღვრა;

ეკონომიკური განვითარების, დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს გაძლიერება, საჯარო სამსახურის ხარჯების შემცირება და ხარისხის გაზრდა.[2]

თუმცა, ცხადია მხოლოდ ეთიკა ვერ აღმოფხვრის ყველანაირ პრობლემას რომელიც არსებობს თანამედროვე მომსახურების სფეროში და აუცილებელია მისი სწორი კომბინაცია და შერწყმა, კანონებსა და მორალურ ნორმებთან. ყოველივე ეს აუცილებელია რადგან საჯარო მოსამსახურეებმა სამართლიანი გადაწყვეტილება უნდა მიიღონ კანონის ფარგლებში.

ეთიკის გასაუმჯობესებლად ყოველდღიურად იხვეწება მისი ზედამხედველობის მექანიზმები, მისი გაუმჯობესების წინაპირობად მონიტორინგი მიიჩნევა, მონიტორინგის სხვადასხვა სახე არსებობს: ფინანსური, დისციპლინური, გარე და ა.შ. თითოეული მათგანი გვეხმარება არაეთიკური ქცევის აღმოფხვრაში.

მონიტორინგის განხორციელება თავის თავში მოიცავს რამდენიმე მნიშვნელოვან ეტაპს, თუმცა ამ ეტაპებიდან ყველაზე თვალსაჩინოა ოთხი, რომლებიც მონიტორინგის განხორციელების ციკლად შეგვიძლია წარმოვიდგინოთ.

მონიტორინგი არ არის მიმართული მხოლოდ სადამსჯელო ქმედებისაკენ, პირიქით იგი ეხმარება პრობლემის აღმოფხვრაში რაც სამომავლოდ თანამშრომელთა მხრიდან კეთილგანწყობის წინაპირობაა.

სქემა 2. მონიტორინგის განხორციელების ციკლი [8]



სწორი იქნება თუ შევაჯამებთ და ვიტყვით, რომ საჯარო მოსამსახურის მიერ მოვალეობების განხორციელებისას მისი მთავარი ვალდებულება არის, სწორედ, ეთიკის ნორმების დაცვა. ცხადია, არსებობს ეთიკური ქცევის საწინააღმდეგო არაეთიკური ქცევაც, რაც გულისხმობს ქცევას რომელიც არ შეესაბამება დადგენილ სტანდარტებს და სოციალურ თუ პროფესიულ ქცევას.

არაეთიკურად მიიჩნევა ყველა ის ქცევა რაც ეწინააღმდეგება ეთიკის წესებს, ასევე მორალურ ნორმებს და სამსახურეობრივ დაუწერელ კანონებს. არაეთიკური ქცევა შეგვიძლია ჩავთვალოთ უკანონო, კანონის საწინააღმდეგო ქცევად. სხვადასხვა დაწესებულებისთვის განსხვავებული ეთიკური ნორმები მოქმედებს საქმიანობიდან გამომდინარე, მაგალითად ერთი სამსახურისთვის თუ ზედმეტად ჩახსნილი დიდი არაეთიკურია, მეორე სულ არ აქცევს ამას ყურადღებას და მისთვის პრიორიტეტი სულ სხვა რამ არის.

კვლევებით დასტურდება, რომ თანამშრომლები რაც უფრო მეტად არიან ჩართულები კომპანიის საქმიანობაში და მათ შეუძლიათ თავიანთი აზრის დაფიქსირება, მით უფრო წარმატებულია ეს ორგანიზაცია თავის საქმიანობაში.

მენეჯერის პირდაპირი მოვალეობაა სამუშაო გახადოს უფრო საინტერესო, თანამშრომელთა კმაყოფილების ასამაღლებლად. რათა თანამშრომლები იყვნენ დადებითი ემოციებით დამუხტული საქმისადმი. თითოეული კარგად შესრულებული საქმის აღნიშვნით და თუნდაც მისი მცირედი წახალისებით, მენეჯერი ზრდის მსგავსი საქციელის განმეორების ალბათობას. რაც უფრო მეტად მოტივირებული სამუშაო ძალა გვყავს ორგანიზაციაში, მით უფრო დაებითი განწყობა იქმნება, ხოლო დადებითი გარემო ხელს უწყობს თანამშრომლის კრეატიულობასა და ამაღლებს სამუშაოს შესრულების ხარისხს.

ეთიკა საჯარო სამსახურში მოიაზრებს: ერთგულებას, კანონიერებას, კეთისინდისიერებას, თითოეულ დაწესებულებას უნდა გააჩნდეს ეთიკური ნორმების დაცვისათვის მიმართული ქმედებები. ხშირია შემთხვევები როდესაც ეთიკური ნორმები ირღვევა უფლებამოსილების ბოროტად დამოყენებით, ნეპოტიზმით, მიღებული საჩუქრით და ა.შ. საჯარო სამსახურისთვის ერთ-ერთი ფუნდამენტალური პრინციპია კანონიერება, რომლის დაცვაც ევალება ორგანიზაციას და მის მიერ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება უნდა იყოს თანხვედრაში და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საქართველოს კანონმდებლობას და მის აქტებს. არ შეიძლება მიღებულ იქნას გადაწყვეტილება, რომელიც ზღუდავს რაიმეთი ან ლახავს ორგანიზაციის თანამშრომელის ან საზოგადოების ნებისმიერი წარმომადგენლის უფლებას. ნებისიერი მიღებული გადაწყვეტილება უნდა ემყარებოდეს კანონიერების პრინციპს. ასევე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრინციპი რაც გასათვალისწინებელია არის ერთგულება, რომელიც გაგებულ უნდა იქნას არა მხოლოდ იმ გუნდის მიმართ, რომელთან ერთადაც გვიწევს მუშაობა, არამედ ორგანიზაციის, ასევე ის უნდა მივიღოთ როგორც ქვეყნის ერგულების ტოლფასი. მაგალითად: თანამშრომელი რომელიც სათანადოდ არ ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობას, რის გამოც დანარჩენ თანამშრომლებს უხდებათ დამატებითი მუშაობა რათა გამოსწორდეს იმ ერთი თანამშრომლის არ შესრულებული სამუშაო, რაც უკმაყოფილებას იწვევს დანარჩენ მომუშავე პერსონალთან, ეს არც ამ „ზარმაცი“ თანამშრომლისთვის დარჩა შეუმჩნეველი, მაგრამ ის სხვა დეპარტამენტის თანამშრომლებთან თავს მსხვერპლად წარმოაჩენს

თითქოსდა მას არ ეძლევა საკუთარი თავისა და შესაძლებლობების გამოჩენის საშუალება, რაც მის დეპარტამენტში არსებული არაკოლეგიალური გარემოს ბრალია. მთავარი პრობლემა ამ მაგალითში ის არის, რომ თანამშრომელი არათუ ხვდება მის შეცდომას არამედ ის ზიანს აყენებს სხვა თანამშრომლებსაც მისი უდიერი საქციელით და ქმნის გუნდურობის და ერთგულების პრობლემას, მეორე პრობლემა არის მენეჯერის მხრიდან მოუგვარებელი საქმე რაც პირიქით „ზარმაც“ თანამშრომელს ახალისებს, რომ გააგრძელოს მსგავსი ქმედება.

რაც შეეხება არაეთიკურ ქმედებას, რომლის დროსაც პირი იქცევა საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, ან სხვისი ინტერესების გათვალისწინებით, რაიმეს გამორჩენის ან უპირატესობის მიღების მიზნით არის უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება. ეს არის ყველაზე მძიმე არაეთიკური ქმედება რადგან თავის თავში უფლებამოსილების გადაჭარბება ან ბოროტად გამოყენება არამხოლოდ ეთიკის პრინციპის დარღვევაა, ამასთანავე ის კორუფციულ დანაშაულსაც წარმოადგენს.

ეთიკური სამოხელეო დანაშაულებს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი არეგულირებს.

“მუხლი 332. სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება

1. მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება საჯარო ინტერესის საწინააღმდეგოდ, თავისთვის ან სხვისთვის რაიმე გამორჩენის ან უპირატესობის მისაღებად, რამაც ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა გამოიწვია, – ისჯება ჯარიმით ან შინაპატიმრობით ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.
2. სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირის მიერ, – ისჯება ჯარიმით ან

თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამიდან ხუთ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.

3. ამ მუხლის პირველი ან მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული ქმედება, ჩადენილი:

ა) არაერთგზის;

ბ) ძალადობით ან იარაღის გამოყენებით;

გ) დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფით, –

ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ვადით ხუთიდან რვა წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე”. [3]

“მუხლი 333. სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება

1. მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება, რამაც ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა გამოიწვია, – ისჯება ჯარიმით ან შინაპატიმრობით ვადით ექვსი თვიდან ორ წლამდე ანდა თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.

2. სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირის მიერ, – ისჯება ჯარიმით ან თავისუფლების აღკვეთით ვადით სამიდან ხუთ წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე.

3. ამ მუხლის პირველი ან მე-2 ნაწილით გათვალისწინებული ქმედება, ჩადენილი:

ა) არაერთგზის;

ბ) ძალადობით ან იარაღის გამოყენებით;

გ) დაზარალებულის პირადი ღირსების შეურაცხყოფით, –

ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ვადით ხუთიდან რვა წლამდე, თანამდებობის დაკავების ან საქმიანობის უფლების ჩამორთმევით ვადით სამ წლამდე”. [3]

რაც შეეხება საჩუქრის მიღებას საქართველოს კანონი „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობის და კორუფციის შესახებ,“ და „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ არეგულირებს ზოგადად საჩუქრის ცნებას, თუ რა ითვლება სააჩუქრად და რა თანხის ფარგლებში შეიძლება მისი მიღება ან როგორ უნდა მოვახდინოთ მისი უარყოფა.

ამრიგად, არაეთიკურ ქცევათა შორის არსებობს იმ ტიპის ქცევა, რომელიც სცილდება სამსახურეობრივ შინაგანაწესსა თუ მასში დამკვიდრებულ სხვა ტიპის პასუხისმგებლობას და რეგულირდება სისხლის სამართლის კოდექსით, რადგან მისი ჩადენით დგება ბევრად უფრო მძიმე და მამტაბური შედეგები, რაც შესაძლოა არსებობდეს სხვა არაეთიკური ქცევის შემთხვევაში.

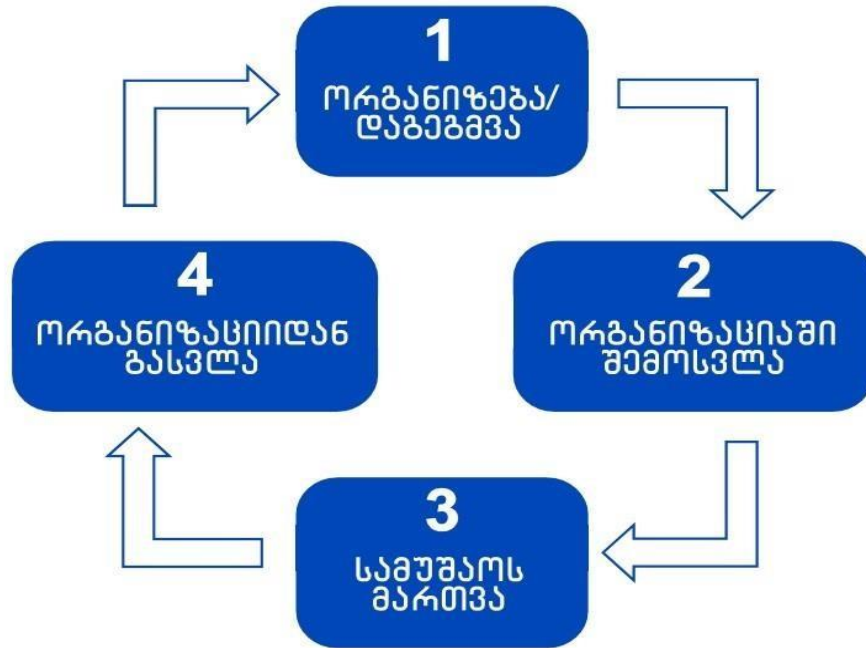
2.2. ადამიანური რესურსის არსი და მნიშვნელობა საჯარო სექტორში

დაწესებულება ვერ იქნება წარმატებული, მასში დასაქმებული ადამიანების გარეშე, რომლებიც განუწვეტელი შრომით აღწევენ საერთო მიზანს. სწორედ ამიტომ განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მივაპყროთ ადამიანური რესურსის შერჩევას საჯარო თუ კერძო სექტორში.

განვიხილოთ თუ რა არის ადამიანური რესურსის არსი, ეს არის ორგანიზაციაში დასაქმებულ პირთა ერთობლიობა, იმისდა მიუხედავად რომ თანამშრომლები წარმოადგენენ ერთობლიობას, მათი განხილვა მაინც უნდა მოხდეს ინდივიდუალურად, რადგან თითოეული მათგანი არის ინდივიდი, საკუთარი ცოდნითა და გამოცდილებით, რომელებიც საერთო საქმისთვის ერთიანდებიან, ხოლო მისი მართვა მენეჯერის პრეროგატივაა, რომელიც უნდა შეეცადოს სწორად

მოახდინოს საქმის გადანაწილება, რათა საერთო ჯამში დაწესებულება იყოს წარმატებული. ადამიანური რესურსების მართვა ხშირ შემთხვევაში უწყვეტ, ხოლო იშვიათად პარალელურად მიმდინარე ოთხ საკვანძო მიმართულებას მოიცავს.

სქემა 3. ადამიანური რესურსების მართვის ციკლი[6]



ციკლის თითოეული მიმართულება იყოფა ქვეპროგრამებად, ძირითადად ყველა სამსურისთვის ეს პროგრამები ერთია, მაგრამ საქართველოში არსებული საჯარო სამსახურებში შეინიშნება მრავალფეროვნება. მაგალითად ორგანიზაციაში შემოსვლის ქვეპროგრამად მოიაზრება კადრების მოზიდვა და შერჩევა, თავისთავში შერჩევის ქვეპროგრამა არის ტესტირება, გასაუბრება და ის კრიტერიუმები რის საშუალებითაც ხდება კადრების გადარჩევა სამსახურში მიღებისას.[6]

როგორც ასეთი კადრების მართვის ისტორია მეცხრამეტე საუკუნიდან იწყება, როდესაც გაცნადა „სოციალური კეთილდღეობის“ სამსახური, რომლის ძირითადი მოვალეობა გოგონათა და ქალთა დაცვა იყო, კადრების მართვის განვითარების პროცესი მსოფლიო ომებმა დააჩქარეს ვინაიდან გაჩნდა მამაკაცი მუშახელის დეფიციტი, მამაკაცების ომში წასვლის გამო, რაც ქალი მუშახელით იქნა ჩანაცვლებული. 1920-იანი წლებიდან გვხვდება უკვე „მუშა ხელის მენეჯერის“ ცნება,

რომლებიც განაგებენ სამსახურში კადრების მიღება, გაშვება, დაწინაურების საკითხებს.

ადამიანური რესურსების მართვის (Human Resource Management-HRM) ცნება უკვე 1980-იანი წლებიდან გვხვდება ამერიკის შეერთებულ შტატებში, თვით ტერმინი საკუთარ თავში მოიაზრებს იმ ფაქტს, რომ ორგანიზაციაში დასაქმებული ინდივიდი ღირებული და საჭიროა, ამასთანავე ადამიანური რესურსების მართვა ხაზს უსვამს ორგანიზაციაში დასაქმებულების უფლებასა თუ ვალდებულებებზე და მათ განვითარებაზე.

ბოლო ათწლეულების მანძილზე დიდი ცვლილებები განიცადა ადამიანური რესურსებისადმი ხედვამ, იმის მიუხედავად, რომ ბოლო პერიოდში მოხდა სხვა რესურსების განვითარება არ დაკნინებულა ადამიანური რესურსები ტექნოლოგიურ რესურსებთან მიმართებაში. გაიზარდა ადამიანური რესურსის შრომის როლი, რაც განპირობებული იყო შრომის სირთულის გაზრდით. თუ ადრე დასაქმებულების მთავარი ფუნქცია მისი ზემდგომის ბრძანების შესრულება იყო, დროთა განმავლობაში ეს მიდგომა შეიცვალა, რამაც საშუალება მისცა მომსახურე პერსონალს თვითშეფასება აემაღლებინა საკუთარი ინიციატივის წარმოთქმით, რაც რატქმაუნდა ზეგავლენას ახდენს მართვის ხარისხზე რატქმაუნდა დადებითი კუთხით.[4]

ადამიანური რესურსების ძირითადი ფუნქცია გახლავთ საქმიანობის წარმართვა. მომსახურების გაწევა რაც დაწესებულებს მისცემს შესაძლებლობას განახორციელოს სამუშაო ადამიანების დახმარებით.

ადამიანური რესურსების ფუნქციაში შემავალი ქმედებები შეიძლება დაიყოს ორ ფართო კატეგორიად:

1. სტრატეგიული (ტრანსფორმაციული), რომელიც მეტწილად მიმართულია ადამიანური რესურსებისა და ორგანიზაციის სტრატეგიების ჰარმონიზაციისკენ.[6]

2. ტრანსაქციური, ანუ გარიგება, რომელსაც თან სდევს ურთიერთდათმობები, რომელიც მოიცავს ადამიანური რესურსების მომსახურების ძირითად ქმედებებს, როგორცაა რესურსების მოძიება, სწავლა და განვითარება, წახალისებები და თანამშრომელთა ურთიერთობები.[6]

ადამიანური რესურსის არსი გულისხმობს ადამიანურ უნარებს, შესაძლებლობებს დაკავშირებულ მის ფიზიკურ, ემოციურ და გონებრივ შესაძლებლობებთან, რომელთა კომბინაციაც საბოლოო ჯამში ეხმარება ეფექტურად მიიღოს მონაწილეობა მმართველობით საქმიანობაში. ადამიანური რესურსის როლი მართვაში შეილება სხვა კონტექსტითაც იქნეს გაგებული: მმართველობით სფეროში გლობალური და გრძელვადიანი საკითხების გადასაწყვეტად საჭირო რესურსს სწორედ ადამიანური რესურსები წარმოადგენენ და მისი როლი უმნიშვნელოვანესია ამ სისტემაში.[4]

ადამიანური რესურსების როლი თავისთავად მოიცავს ინიციატივას საკუთართავზე აღებას და ხელმძღვანელობისა და მომსახურების გაწევას, ნებისმიერ საკითხთან დაკავშირებით. ფუნქცია მოვალეობა კი მიწოდების საკითხში გამოიხატება, რომელიც რჩევის და მომსახურების მიწოდებას გულისხმობს, რაც ორგანიზაციას საშუალებას აძლევს მმართველობის სფეროში საქმე აწარმოოს ხალხის საშუალებით. მისი ფუნქცია მოვალეობების ფარგლებში შესრულებული სამიანობა შეიძლება ორ ფართო კატეგორიად დაიყოს:

1. სტრატეგიული, რომელიც ძირითადად უკავშირდება ადამიანური რესურსების და ორგანიზაციის სტრატეგიების შესაბამისობაში მოყვანასა და განხორციელებას;

2. ოპერაციული, რომელიც მოიცავს ადამიანური რესურსების მომსახურების მიწოდების ძირითად საქმიანობას, როგორცაა რესურსების მოძიება, სწავლება და განვითარება, წახალისება და თანამშრომელთა ურთიერთობები.

აღსანიშნავია, რომ ნებისმიერ სფეროს ჰქონდება კადრების სწორად შერჩევა, რათა მოხდეს შემდგომში საქმის სწორად განაწილება რათა მივიღოთ საუკეთესო შედეგი. სწორედ ამ წესის დამკვიდრებით უზრუნველყოფთ ორგანიზაციის სტრატეგიული მიზნების და მის საჭიროებებზე ორიენტირებული და მორგებული კადრების შერჩევას.[6]

დროთა განმავლობაში, რაცარუნდა კარგი კადრი მივიღოთ სამსახურში, მისი ცოდნა და უნარ ჩვევები დროს მოთხოვნებს ვერ უძლებს, შესაბამისად მას სჭირდება ახალი ცოდნით შევსება, უნარ-ჩვევების გაზრდა, დატრენინგება და ა.შ.

მმართველობით სფეროზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ადამიანების ჩართულობა, მოტივაციის გაზრდა, რაც თავისთავში სამსახურისადმი ამაღლებს ნდობას და ინტერესს. შემდგომში ეს ყველაფერი ეხმარება ორგანიზაციას მარალკონკურენტული ადამიანური რესურსის მოზიდვაში, ასევე უკვე არსებული თანამშრომლების სულვილს გაარძელონ თანამშრომლობა ამ ორგანიზაციასთან, რათა იმუშაონ და იმოქმედონ ინდივიდუალური და ორგანიზაციული მიზნების მისაღწევად.

თავი III

ნეპოტიზმი

სოციალურ და სამართლებრივ მეცნიერებაში არსებული ტერმინების უმრავლესობა ლათინური წარმომავლობისაა. არამართო აღნიშნულ დარგებს არამედ მედიცინას, ფილოსოფიას და სხვა მნიშვნელოვან მეცნიერებებს ლათინელებმა მისცეს ტერმინთა დასაბამი. თუმცა ანტიკური ევროპის ტერიტორიაზე არსებობდა კიდევ ორი დიდი ხასელმწიფო - საბერძნეთი და რომი, რომლებმაც ასევე გაამდიდრეს მსოფლიო აკადემიური ლექსიკონი.[14]

სამაგისტრო ნაშრომის თემატიკის ტერმინებიც სწორედ ამ ხანის სახელმწიფოებიდან იღებს სათავეს, თუმცა მათ საუკუნეთა განმავლობაში ცვლილებები განიცადეს და დღეს ისინი პირდაპირი მნიშვნელობით აღარ იხმარება.

სიტყვა „ნეპოტიზმი“ ლათინური წარმოშობის სიტყვა „ნეპოსგან“ მომდინარეობს და დისშვილს, ძმიშვილს ან შვილიშვილს ნიშნავს, მეორე მოსაზრების თანახმად იგი ბერძნული სიტყვა „ნეოფსიდან“ მომდინარეობს და ითარგმნება ესპანურად როგორც ძმიშვილი. ტერმინთა განმარტებამ ცხადყო, რომ პირველადი მნიშვნელობა ნეპოზმს გარკვეულწილად დაკარგული აქვს. ასევე მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ის, რომ ნეპოტიზმი, როგორც მოვლენა მეოცე საუკუნის ბოლოდან შემოდის სოციალურ ცხოვრებაში. რასაკვირველია მონარქიის დროს ნეპოტიზმს ვერსად შევხვდებოდით, მაგრამ როგორც კი იწყებს ფეხის მოკიდებას დამოუკიდებელი დასაქმებისა და სამუშაოს დამოუკებლად ძეხვის ფენომენი აი აქ ჩნდება ნეპოტიზმი მთელი თავისი ატრიბუტებით.[10]

თანამედროვე გაგებით ნეპოტიზმი არის ქმედება რომლის დროსაც საჯარო სამსახურებში გვევლინება ისეთი საჯარო მოსამსახურე, რომელიც არღვევს კონკურსის წესებს, ან ხელს უშლის მის გამართულად ჩატარებას. ასევე უპირატესობას ანიჭებს სხვებთან შედარებით არაკვალიფიცირებულს, მაგრამ „ახლობელ“ და „ნათესავ“ კადრს. ან ნეპოტიზმია ასევე ქმედება რომლის დროსაც ხელმძღვანელი პირი არგებს პირობებს იმ ადამიანს, რომელიც არის მასთან რაიმე

ნათესაურ ან მეგობრულ ურთიერთობაში, მსგავსი ტიპის ფაქტს შეიძლება მიენიჭოს შემდეგი კვალიფიკაცია - უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება.

კითხვაზე თუ რას ნიშნავს ნეპოტიზმი მოსახლეობის უმრავლესობა პასუხობს, რომ ეს არის საჯარო მოხელის მიერ ნათესავის ან მეგობრის სამსახურში მიღება, იმ დროს როდესაც იგივე თანამდებობას სხვა ადამიანი უფრო მეტად შეესაბამებოდა. აქვე აუცილებლად უნდა აღვნიშნოთ რომ ყოველთვის ნეპოტიზმის განხილვა ამ ფორმატით არ იქნება სწორი, რადგან არსებობს ფაქტები, როცა არასწორად, ანუ ვიღაცის დახმარებით იკავებს პირი კონკრეტულ თანამდებობას, მაგრამ ამავე დროს სულაც არ არის არაკვალიფიციური, პირიქით მეტად მორგებული შეიძლება იყოს აღნიშნული სტატუსისათვის. მაშინ ისმის კითხვა - რატომ შეიძლება დაიკავოს პროფესიონალმა კადრმა ამგვარად, ნეპოტიზმის გზით, ეს თანამდებობა? აქ პასუხი მარტივია - თუ ქვეყანაში მძვინვარებს კორუფცია, თუ ქვეყანა სახელმწიფოებრიობის განვითარების დაბალ საფეხურზეა მას სხვაგვარად არ შეუძლია თანამდებობაზე მოხვედრა, ანუ მისი კვალიფიკაცია ასეთ სახელმწიფოში სამწუხაროდ არაფრის მთქმელია და იძულებულს ხდის მას მოძებნოს ე.წ. „შემოვლითი გზა“.[14]

ამრიგად, ნეპოტიზმის ხელშემწყობ ფაქტორად პირველ რიგში უნდა განვიხილოთ სახელმწიფოს „სისუსტე“, არშემდგარ სახელმწიფოში საჯარო სამსახურებში ძირითადად კორუფციისა და ნეპოტიზმის გზით ხვდებიან. შეიძლება დიდ გამართლებად ჩაითვალოს თუ ამ გზით რომელიმე პროფესიონალი კადრი მოხვდება შესაბამის თანამდებობაზე.

ახლა კი მოკლედ მიმოვიხილოთ ნეპოტიზმის ისტორია და შემდგომ ძირითადი აქცენტები გადავიტანოთ აქტუალურ საკითხებზე.

3.1. ნეპოტიზმის ისტორია და მისი გამოვლენის პრაქტიკული მაგალითები

მოუხედავად იმისა რომ ნეპოტიზმი გასული საუკუნის სოციალური პრობლემაა, მის საწყის ფესვებს და მსგავს სოციალურ ურთიერთობებს შუა საუკუნეების ევროპაშიც ვხვდებით. მაგალითად, როდესაც კათოლიციზმში უბიწოების აღთქმა დადებული სასულიერო პირები, რომლებსაც არ ყავდათ შვილები ისეთ მაღალ თანამდებობებზე ნიშნავდნენ დიშვილებს ან ძმიშვილებს, რომელიც წესით მამიდან შვილზე უნდა გადასულიყო. ამის გამო ხშირად ბევრ განმარტებით ლექსიკონში დიშვილი, ძმიშვილი განმარტებულია როგორც „პაპის უკანონო შვილი“.

ნეპოტიზმის ასეთი ქმედებები 1692 წელს აიკრძალა პაპ ინოკენტი XII-ის მიერ, ხოლო გამონაკლისად დაიშვა კვალიფიციური ნათესავეების დანიშვნა მსგავსი ტიპის მაღალ თანამდებობებზე. ცნობილი ფაქტია ისტორიიდან, რომ შუა საუკუნის ევროპაში „ნიპოტებად“ იწოდებოდნენ გავლენიანი ოჯახების კარდინალები, რომლებიც იმ პერიოდის კათოლიკური ეკლესიის იერარქიაში ხვდებოდნენ არა თეოლოგიური დამსახურებით არამედ პატრონაჟის წყალობით. პაპი კალიქსტო III უპირატესობას ანიჭებდა ბორჯას ოჯახს, რომლის ნიპოტიც მისი ძმიშვილი პაპი ალექსანდრე IV გახლდათ.[14]

გვაქვს ნეპოტიზმის საწყისი ფესვები მეორე, უფრო მეტად გავრცელებულ და დღესდღეობით აქტუალურ ურთიერთობაში, როგორცაა პოლიტიკური ნეპოტიზმი. ისტორიიდან ერთ-ერთი მეტად ცნობილი და დასამახსოვრებელი ფაქტია ნაპოლეონის იმპერიის დელეგატები, მე-19 საუკუნეში როდესაც ნაპოლეონმა დაიპყრო ევროპა, მან სხვადასხვა სამეფოები მის ნათესავეებს გადასცა სამართავად, რათა უკეთ მოეხდინა დაპყრობილი ტერიტორიების მართვა-გამგეობა, მაგალითად ნაპოლეონის ძმას ხოსე ბონაპარტს ესპანეთი ერგო წილად და მის მეფედ იწოდებოდა.

რაც შეეხება საქართველოს იტორიაში ნეპოტიზმს, იგი გვხვდება განსხვავებული სახით, რადგან იმ პერიოდში როდესაც მეფეები მართავდნენ ქვეყანას ნეპოტიზმი მართვის სიტემის განუყოფელი ნაწილი იყო. სამეფო ოჯახი განაგებდა სახელმწიფოში სრულიად ყველაფერს და მაღალ თანამდებობებზე

ნიშნავდა სამეფო კართან დაახლოებულ პირებსა თუ ნათესაებს. საინტერესო აქ ის გახლავთ, რომ მონარქიის პირობებში არსობობს მკვეთრად გამოხატული სოციალური იერარქია. არსებობენ არისტოკრატები, გლეხები და მონები. პირველი ფენა არის საზოგადოების ის ნაწილი რომელსაც შეეძლო მიეღო განათლება, ცოდნოდა წერა-კითხვა და ჰქონოდა ცოდნის ფართო დიაპაზონი, ამდენად გლეხი და მონა ვერცერთ შემთხვევაში ვერ დაიკავებდა წოდებრივ თანამდებობებს. აქვე აღსანიშნავია სისხლით მონათესავე არისტოკრატია და მდაბიოთა საკითხები, მაგალითად რომის ცივილურ სამართალში მონა განიხილება როგორც „მოლაპარაკე ინსტრუმენტი“ რასაკვირველია მას არცერთ შემთხვევაში არ ერგებოდა არცერთი თანამდებობა და ვერც შეძლებდა რაიმე სისტემის მართვას. ცხადია, ეს სოციალური დისბალანსი ხელს უწყობდა ეთი და იგივე კლასისი ადამიანთა თანამდებობაზე მოხვედრას.

ყველა მოვლენა ცივილიზაციასთან ერთად განიცდიდა სახეცვლილებას. ზოგიერთი მათგანი გაქრა საზოგადოების ცხოვრებიდან, მაგალითად ინკვიზიცია. ზოგიერთმა მათგანმა შეიცვალა გარე მონაცემები, ხოლო ძირითადი არსი დარჩა უცვლელი. სწორედ ასეთი სახის ტრანსფორმაცია განიცადა ნეპოტიზმაც.

სამწუხაროდ, ნეპოტიზმი და მისი მსგავსი წინარე ურთიერთობები ინკვიზიციის დარად არ გაქრა კაცობრიობის ისტორიიდან, პირიქით ის მჭიდროდ მოერგი ყველა თანამედროვეობას და საზოგადოების მანკიერ თვისებად დარჩა. საზოგადოების განვითარებასთან ერთად, ნეპოტიზმიც „დაიხვეწა“, აქ ვგულისხმობთ მოერგო თანამედროვე სისტემებს და დღეს ის უკვე არამართო ევროპაში, არამედ საქართველოშიც აქტუალურ პრობლემად იქცა, რაც გამოიხატება იმაში, რომ ყოველი მეორე ადამიანი სამსახურის დაწყების პროცესს და თანამდებობების დაკავებას უკავშირებს ახლობელს ან ნაცნობ-მეგობარს.

ნეპოტიზმის თემის განხილვა კიდევ უფრო საინტერესო რომ გახდეს და კიდევ უფრო სიღრმისეულად რომ ჩავეწვდეთ პრობლემის არსს, ხელშემწყობ ფაქტორებს. და გავაკეთოდ დასკვნა თუ რა ქმედება ჩაითვლება პრევენციულ ღონისძიებად, განვიხილოდ საინტერესო დაზუსტებული მაგალითები ნეპოტიზმის შესახებ, რომელიც მსოფლიოში გახმაურებულია.

1. პოლიტიკური ნეპოტიზმის კლასიკურ მაგალითად შეიძლება განვიხილოთ პარაგვაის პრეზიდენტის ფედერიკო ფრანკოს მიერ თავისი პრეზიდენტობის პერიოდში ნათესავების თანამდებობაზე დანიშვნა. ამ საკითხთან დაკავშირებით სასამართლო დავაც კი იყო, სადაც მას 27 ნათესავის უკანონოდ მაღალ თანამდებობაზე დანიშვნას ედავებოდენ. აღსანიშნავია რომ ფრანკო აღნიშნული ფორმით თავის ნათესავებს არა მხოლოდ პრეზიდენტობის არამედ ვიცე-პრეზიდენტობის დროსაც აქტიურად ეწეოდა (2008-2012), ხოლო პრეზიდენტი სულ რაღაც ერთი წლის მანძილზე 2012-2013 წწ. იყო
2. საინტესოა მექსიკაში მომხდარი ფაქტი, სადაც ერთ-ერთმა საპრეზიდენტო კანდიდატმა ჟოზეფინა ვუჟეს მოტას (PAN ლიდერი) ნეპოტიზმში ადანაშაულებენ, რადგანაც მისი და (მარგარიტა სილვია) თანამდებობას იკავებს სპეციალურ პროკურორში ქალთა მიმართ ძალადობის წინააღმდეგ. სავარაუდოდ, მას არ აქვს საჭირო კვალიფიკაცია, რომ ეს ჰქონდეს.

3.2. ნეპოტიზმის, როგორც საჯარო მართვის პრობლემების არსი

თანამედროვე მართვის სისტემები საჯარო ტიპისაა. საჯაროობა ნიშნავს სახელმწიფო მართვაში საზოგადოების აქტიურ ჩაბმულობას, ღიაობასა და საჯაროობას. ნებისმიერი მოქალაქე უნდა იყოს სახელმწიფოს აქტიური სუბიექტი და მისი მონაწილეობა მართვაში არ უნდა შემოიფარგლებოდეს მხოლოდ არჩევნებით. ნეპოტიზმის მწვავე გამოვლინება სწორედ საჯარო მართვის განხორციელებისას ხდება რაც მეტად საშიშ მოვლენად გვევლინება სახელმწიფო მართვის პროცესში.

ზოგადად, საჯარო მართვაში არაერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა გვხვდება, მათ შორის ყველაზე მტკივნეული არის ნეპოტიზმი. რთულია საუბარი სამართლიან და მოწესრიგებულ სახელმწიფოზე მაშინ, როდესაც ნეპოტიზმს ფესვები აქვს გადგმული საჯარო მართვის სისტემაში.[15]

საჯარო მმართველობა სახელმწიფოს მყარი ბერკეტია და აუცილებელია მისი მართვა ხდებოდეს კანონიერად. საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმი დიდ პრობლემას წარმოადგენს, რადგან იგი საჯარო სექტორის გამართულ ფუნქციონირებას და განვითარებას მნიშვნელოვნად აფერხებს. როდესაც ხდება ადამიანური რესურსების მოძიება შერჩევითი დადგენილი პრინციპების დარღვევით, ცხადია მომავალში საკუთარ მისია-მიზნების რეალიზება ძნელდება.

საჯარო დაწესებულების მიზანი უნდა იყოს ეთიკური და ჯანსაღი გარემოს შექმნა, კომპეტენტური კადრის მოძიება, მათი დაინტერესება და პროფესიული განვითარება. სწორად შერჩეული კადრი ხომ, უწყების გამართულ ფუნქციონირებას უწყობს ხელს.

იმისათვის, რომ არ ჰქონდეს ადგილი საჯარო დაწესებულებაში ნეპოტიზმს და მსგავსს დარღვევებს, აუცილებელია კადრების მოძიება განხორციელდეს კონკურსის გამოცხადების, მისი კანონიერად ჩატარებისა და ობიექტური შედეგების მიღების გზით, რომელიც აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს - გახდეს საჯარო და ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული პირისათვის.

კონკურსის გამოცხადებისთვის საკვალიფიკაციო მოთხოვნების მკაცრად განსაზღვრა, ყოველთვის ერთ მიზანს უნდა ემსახურებოდეს - კვალიფიციური და თანამდებობისათვის შესაფერისი კანდიდატის შერჩევას.

საზოგადოება განსაკუთრებით მწვავედ განიცდის, ნეპოტიზმის ფაქტებს მაშინ როდესაც იგი ვლინდება საჯარო სამსახურში, რადგან საზოგადოებას ეკარგება რწმენა სამართლიანი სახელმწიფოს არსებობისა და კანონიერების მიმართ. საჯარო მართვაში ნეპოტიზმის არსებობამ შეიძლება კიდევ უფრო დიდი პრობლემა წარმოქმნას კორუფციის სახით, რადგან ადამიანები, რომლებიც ნათესაური კავშირით არიან დასამებულნი ხშირ შემთხვევაში „ვალდებულნი“ ხდებიან ზემდგომი ხელმძღვანელობის უკანონო დავალებები შეასრულონ და „დახუჭონ თვალი“ მათ მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებზე.[15]

საჯარო მოხელემ შეიძლება ნათესავის სამსახურში მიღება გაამართლოს ნათესავის მიმართ ნდობითა და ერთგულებით. აღნიშნული ფაქტი ერთი შეხედვით არ წარმოადგენს პრობლემას, ადგან საჯარო სამსახურში კადრების მიღებისას

სანდობა და ერთგულება ერთ-ერთ საყურადღებო და მნიშვნელოვან ფაქტორად განიხილება, უფრო მეტიც საკვალიფიკაციო მოთხოვნად შეიძლება ჩათვალოს. მაგრამ რაც არ უნდა შედეგი გათვლილი იყოს აღნიშნულ ფაქტორებზე ის ნეპოტიზმის გამართლების სრულფასოვან არგუმენტად ყოველთვის ვერ გამოდგება.

საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმად შეიძლება ჩაითვალოს ისეთი ადამიანის დასაქმება, რომელიც არაა საკმარისად კვალიფიციური და მხოლოდ ნაცნობობის ან ნათესობის გამო ხვდება ამა თუ იმ ორგანიზაციაში. კერძო სექტორში შეიძლება კონკრეტული კომპანიის მფლობელმა, საკუთარი შეხედულებისამებრ გადაწყვიტოს ის თუ ვინ უნდა დაასაქმოს მის ბიზნესში და მას ასეთ შემთხვევაში სუბიექტურობის უფლება აქვს, თუმცა მის ინტერესებში უნდა შედიოდეს პროფესიონალი კადრების მოზიდვა.

რაც შეეხება საჯარო მართვის განმახორციელებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკომპლექტება ამგვარი „სუბიექტურობის“ მიხედვით დაუშვებელია რამოდენიმე მიზეზის გამო. პირველ რიგში საჯარო სისტემა მოითხოვს საქმისადმი დამოკიდებულების სხვაგვარ სტანდარტებს, მაღალ კვალიფიციურობას და რაც მთავარია ის ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან, რომლის შევსების ერთ-ერთი ძირითადი წყარო საზოგადოების მიერ გადახდილი გადასახადებია. ამგვარად საზოგადოება აფინანსებს ხელისუფლებას და ხელისუფლების პასუხისმგებლობა საზოგადოების წინაშე უფრო დიდი და მნიშვნელოვანია, ვიდრე კერძო სექტორში.

ხათრი⁵ და ცანგი⁶ (Khatri and Tsang, 2003) ამტკიცებენ, რომ ორგანიზაციაში ნეპოტიზმი შეიძლება ორგვარად როგორც ჰორიზონტალურად, ისე ვერტიკალურად გამოვლინდეს. მათი აზრით, პორიზონტალური ნეპოტიზმად შეგვიძლია, გავიხილოთ ურთიერთობა იერარქიის დაახლოებით ერთ საფეხურზე მყოფ თანამშრომლებს შორის, როდესაც მათ აკავშირებთ რაიმე სახის ნათესაური ან ახლობლური კავშირი. ის ვლინდება კოლეგებსა და მეგობრებს შორის, ამ

⁵ ნარეუ ხათრი - აშშ მისურის შტატის უნივერსიტეტის პროფესორი

⁶ ერიკ ცანგი - აშშ ტეხასის შტატის უნივერსიტეტის პროფესორი

შემთხვევაში, ისინი ხელს უწყობენ ერთმანეთს საჯარო სამსახურში დაწინაურებაში, რის სანაცვლოდაც სარგებელს მოელიან მოკლევადიან ან გრძელვადიან პერსპექტივაში. ეს მოგვიანებით თავად ხელშემწყობი პირების იერარქიულ კიბეზე წინსვლაში შეიძლება აისახოს.[15]

რაც შეეხება ვერტიკალურ ნეპოტიზმს, იგი ვლინდება ხელმძღვანელ რგოლსა და მასთან სუბორდინაციაში მყოფ თანამშრომელს შორის. ამ პირობებში, დაბალ საფეხურზე მყოფი თანამშრომელი გამოხატავს ლოიალურობასა და ერთგულებას საკუთარი ხელმძღვანელის მიმართ, სანაცვლოდ კი ხელშეუხებლობით სარგებლობს ორგანიზაციის შიგნით.

თანამედროვე სოცილოგ მკვლარების მიერ ნეპოტიზმის დაყოფა მოხდა კლასიკურ და თანამედროვე მოდელებად.

მალდერი⁷ (Mulder 2008) თავის ნაშრომებში ამტკიცებს, რომ უკანასკნელი ათწლეულის განმავლობაში ნეპოტიზმმა გარკვეული სახეცვლილება განიცადა. იგი აღნიშნულ საკითხის კლასიფიკაციას ახდენს და მათ კლასიკურ და თანამედროვე ნეპოტიზმად ყოფს. საერთო ჯამში მალდერთან ნეპოტიზმი მმართველი რგოლის მიერ საკუთარი ნათესავების დასაქმებაა, მიუხედავად იმისა, აქვთ თუ არა მათ საჭირო უნარები.[15]

ბილოუს⁸ (Bellow 2003) აზრით, თანამედროვე ნეპოტიზმის იდეა ისაა, რომ ორგანიზაციის მმართველი იდეოლოგია დაფუძნებულია ნეპოტიზმზე. მის აზრს ეთანხმება კონვეი⁹ (Conway), რომელიც მიიჩნევს, რომ კლასიკური ნეპოტიზმი საკუთარ თავში გულისხმობს დასაქმების პროცესში უპირატესობის დინასტიურ საფუძველზე და არა კომპეტენციაზე მინიჭებას, ხოლო თანამედროვე ნეპოტიზმის პირობებში, ხელმძღვანელები ცდილობენ, რომ კვალიფიციური კადრები საკუთარი ნათესავებისა თუ ახლობლებისგან შეარჩიონ. [9]

ამრიგად, საერთო ჯამში როგორი კუთხითაც არ უნდა მივუდგეთ საკითხს, მივდივართ ერთ უმნშვნელოვანეს თეზისამდე - ნეპოტიზმი მავნე ზეგავლენას ახდენს საჯარო მართვის განხორციელების პროცესზე. მისი პრობლემის არსის

⁷ მარტინ მალდერი - განათლების დარგის პროფესორი

⁸ საულ ბელოუ - ამერიკელ-კანადელი მწერალი, პულიცერის პრემიის ფლობელი

⁹ კელინ კონვეი - ამერიკელი, პოლიტიკური მრჩეველი

კვლევამ ამ ქვეთავში მოგვცა შესაძლებლობა ნეპოტიზმის არსებობის ყველა შესაძლო ვარიანტი განგვეხილა რაც კიდევ უფრო მკაფიო სურათს მოგვცემს სამაგისტრო ნაშრომის დასკვნების გამოსატანად.

თავი IV ნეპოტიზმის ხელშემწყობი ფაქტორები და
პრევენცია

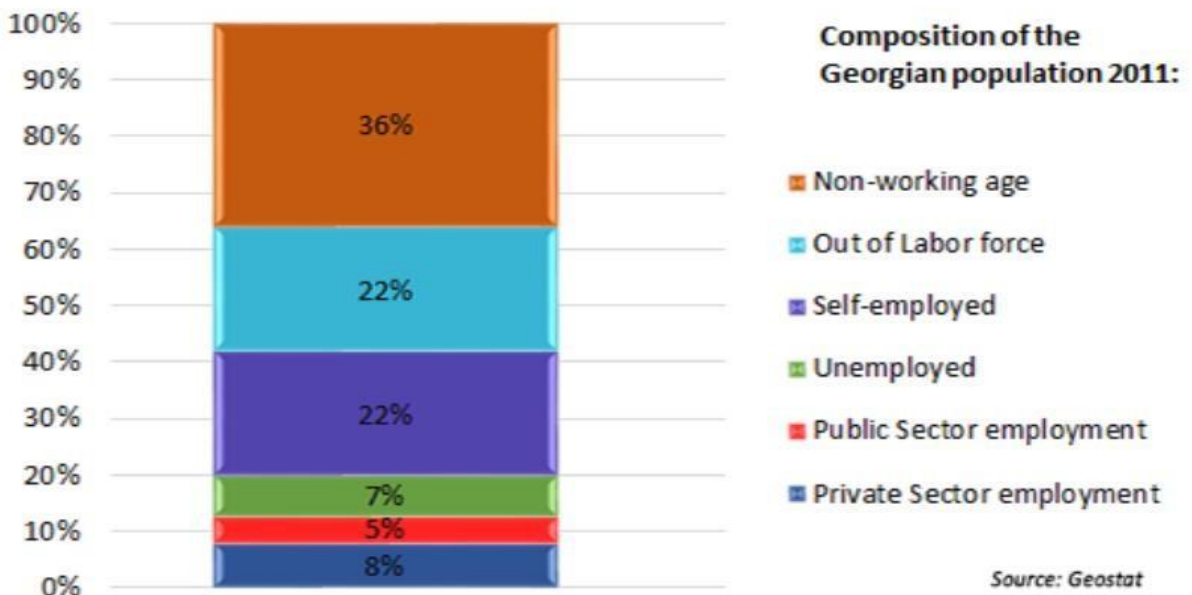
ნეპოტიზმთან დაკავშირებით უამრავი კვლევა და ინტერნეტ რესურსები არსებობს. ყველა მათგანი გარკვეულ მიზანს ემსახურება, რიგი მათგანი განიხილავს მისი წარმოშობის მიზეზებს, როგო მის აშედეგებს, ყველა მათგანი საინტერესო და მრავლისმთქმელია. ამჯერად მინდა გავამახვილი ყურადღება ერთ-ერთ საინტერესო ბლოგზე სამხრეთ კავკასიაში ეკონომიკის შესახებ, რომელიც თბილისის საერთაშორისო უნივერსიტეტის საერთაშორისო ეკონომიკის სკოლის მიერ არის შედგენილი.

ამ ბლოგზე დაყრდნობით საქართველოს მოსახლეობის 5% არის დასაქმებული საჯარო სექტორში, რაც ქართული სამუშაო ძალის 12%-ს შეადგენს. ეს მაჩვენებელი არც თუ ისე მაღალია სხვა ქვეყნების მონაცემებთან შედარებით როგორცაა გერმანია, იაპონია, სამხრეთ კორეა და ასე შემდეგ. აღნიშნული შედეგი შეგვიძლია ქართული საჯარო სექტორის ეფექტურობად მივიჩნიოთ. რაც შეეხება კერძო სექტორს აქ მოსახლეობის 8%-ია დასაქმებული.

ვაგნერის¹⁰ კანონის თანახმად, რომელიც ძირითადად შეეხება განვითარებულ ქვეყნებს და არა განვითარებადს, რადგან განვითარებადი ქვეყნების მთავრობები არ აქცევენ საჭირო ყურადღებას მოსახლეობის სოციალურ კეთილდღეობას. ეკონომიკურ განვითარებასთან ერთად იზრდება საჯარო სექტორის წილი. ამის მაჩვენებელია შემდეგი სქემა

სქემა 4. დასაქმებულთა რაოდენობა [5]

¹⁰ ადოლფ ვაგნერი - გერმანელი ეკონომისტი და პოლიტიკური მოღვაწე



ვაგნერის კანონის მიხედვით საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა განვითარებულ ქვეყნებში უფრო მეტი უნდა იყოს ვიდრე განვითარებადში, იმ შემთხვევაში როდესაც საჯარო მოხელეთა რიცხვი პირდაპირ პროპორციულია მთვარობის მიერ განკარგული ბიუჯეტისა, მაგრამ ეს არგუმენტი მხოლოდ მაშინ გამოდგება თუ, მთავრობა პირნათლად ასრულებს მასზე დაკისრებულ მოვალეობას. იმ შემთხვევაში როდესაც საჯარო სექტორში მოსახლეობის დიდი რაოდენობა დასაქმებული საქმე შესაძლოა არა ქვეყნის განვითარებასთან არამედ პირიქით მის „სიბნელეში“ ყოფნასთან ასოცირდებოდეს. რადგან საჯარო სამსახურებში დასაქმება გამოყენებულია სხვა მიზნებით, მაგალითად, როგორცაა ნათესავეების დასაქმება, პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით დასაქმება და ასე შემდეგ.

ამრიგად შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ მცირე შემოსავლის მქონე ქვეყნებში საჯარო სამსახურში მოსახლეობის დიდი ოდენობის დასაქმება შეიძლება მიგვანიშნებდეს ქვეყნის შიგნით არსებულ პრობლემებზე.

მაგალითად ავიღოთ ჩვენი მეზობელი ქვეყანა აზერბაიჯანი, რომლის მოსახლეობის 55% არის საჯარო სამსახურში ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ აზერბაიჯანი განვითარებული ქვეყანაა, მითუმეტეს 1990 წლისთვის.¹¹ მონაცემების მსგავსი

¹¹ მონაცემები ILO-ს მიერ არის გამოქვეყნებული 1990 წლის ბოლოს, მას შემდეგ ახალი მონაცემი არ მოგვეპოვება).

„გაბერვა“, უმუშევრობის სტატისტიკის შელამაზების ერთ-ერთი გავრცელებული ხერხია, განვითარებად ქვეყნებში.

საქართველოში არსებული 12% შეიძლება არ გვაძლევს განგაშის საფუძველს, მაგრამ ეს არ გამოირიცხავს და ვერც უარყოფს საჯარო სექტორში ნეპოტიზმის არსებობას.

საქსტატის მონაცემების მიხედვით, საქართველოში 2008 წლიდან დღემდე (მონაცემები 2020 წლის ჩათვლით), წარმოდგენილი გვაქვს მონაცემები მოსახლეობის საჯარო და კერძო სექტორში დასაქმების რაოდენობის მიხედვით. ყოველი წელი არასახელმწიფო სექტორში უფრო მეტი ადამიანია დასაქმებული ვიდრე სახელმწიფოში.

სქემა 5. დასაქმებულთა განაწილება საჯარო და კერძო სექტორში [11]

დასაქმებულთა განაწილება საკუთრების ფორმების მიხედვით*

ათასი კაცი

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
სულ	1,597.3	1,611.0	1,167.6	1,183.0	1,212.2	1,197.8	1,255.0	1,308.5	1,294.5	1,286.9	1,296.2	1,295.9	1,241.8
სახელმწიფო	295.4	310.5	302.4	280.6	287.0	252.1	258.8	286.6	271.9	283.8	299.8	299.7	294.7
არასახელმწიფო	1,301.8	1,300.5	865.2	902.4	925.2	945.7	996.1	1,021.9	1,022.6	1,003.1	996.4	996.2	947.1

*2010-2019 წლების მონაცემები გადაანგარიშებულია შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის (შსო) მიერ შრომის სტატისტიკოსთა მე-19 და მე-20 საერთაშორისო კონფერენციებზე მიღებული სტანდარტების მიხედვით;

2007-2009 წლების მონაცემები შეესაბამება შრომის სტატისტიკოსთა მე-13 საერთაშორისო კონფერენციაზე მიღებულ სტანდარტებს.

წყარო 2016 წლის ჩათვლით მონამურნოების ინტერირებული გამოცემა, 2017 წლიდან - სამუშაო ძალის გამოცემა.

სახელმწიფოში ნეპოტიზმთან ერთად კიდევ ერთ რთულ საკითხს ვაწყდებით, ეს არის უმუშევრობა, საქსტატის მონაცემებით უმუშევრობის ყოველწლიური მაჩვენებელი პროცენტებში 2014 წელთან შედარებით შემცირებულია 2%-ით.

სქემა 6. დასაქმება და უმუშევრობა [11]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 I
სამუშაო ძალა (აქტიური მოსახლეობა),ათასი კაცი	1629.0	1675.6	1653.8	1641.4	1605.2	1572.8	1523.7	1447.2
დასაქმებული, ათასი კაცი	1255.0	1308.5	1294.5	1286.9	1296.2	1295.9	1241.8	1129.7
უმუშევარი, ათასი კაცი	374.0	367.2	359.2	354.5	309.0	276.9	281.9	317.5
უმუშევრობის დონე, პროცენტი	23.0	21.9	21.7	21.6	19.2	17.6	18.5	21.9

საჯარო სამსახურში ნათესავების დასაქმებას ხელი შეიძლება შეუწყოს სხვადასხვა გარემო ფაქტორებმა, მათ შორის სახელმწიფოში შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის ნაკლები სიმტკიცე, მჭიდრო ნათესაური კავშირები, კორუფციის არსებობა, უკანონობა და სხვა.

მართლაც, რომ აღსანიშნავია ქვეყანაში კანონის ნაკლოვანება, მაგრამ აქვე ისიც უნდა აღვნიშნოთ, თუ როგორ განვითარდა და დიდი ნაბიჯები გადადგა კორუფციასთან ბრძოლაში, განსაკუთრებით წვრილმან კორუფციასთან. ამის ერთ-ერთი კარგი მაგალიათია უნივერსიტეტში მისაღები სახელმწიფო გამოცდების სტრუქტურის ჩაშვება, თუ როგორ უნდა ჩატარდეს სამართლიანი, გამჭვირვალე და ობიექტური გამოცდები. თუ სახელმწიფოს შეუძლია ჩაატაროს სამართლიანი ეროვნული გამოცდები რატომ არ შეუძლია სამართლიანად მიიღოს საჯარო მოხელე სამსახურში.

ეს პრობლემა უფრო მწვავედ დგას კერძო სექტორში და მისი გადაჭრა უფრო რთულია, ამ შემთხვევაში საქმე ცნობიერებასთან გვაქვს. როცა საქმე სამსახურში კადრების მიღებასთანაა დაკავშირებული, და როცა მენეჯერი მეტ ყურადღებას ნათესაურ კავშირს ანიჭებს, ვიდრე კომპანიის წინსვლას და განვითარებას, აქ ვხვდებით უდიდეს პრობლემას. მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება უმთავრესია ამ საკითხში, აშშ-ში, ჩრდილო-დასავლეთ ევროპაში მენეჯერის მიერ საკუთარი ოჯახის წევრის დასაქმების მცდელობა სერიოზულ დარღვევად ითვლება. რაც შეიძლება მენეჯერის „სახლში გაშვებით“ დასრულდეს.

ამ თემის ღიაობა, საჯაროობა აამაღლებს ცნობიერებას და დაეხმარება საქართველოს სტანდარტის აწევაში.

ნეკოტიზმის დაძლევის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიდგომა საკანონმდებლო სიმკაცრესთან ერთად, მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლებაა. ადამიანი სახელმწიფოებრივად უნდა აზროვნებდეს.

ნეკოტიზმის ხელშემწყობ ფაქტებად შეიძლება ჩაითვალოს, აგრეთვე საზოგადოების ნაკლები ინტერესი და ჩართულობა ამ თემისადმი, საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და სხვადასხვა ორგანიზაციების მოდუნება და შენელებული აქტივობა.

2019 წელს ორგანიზაცია „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველომ“ შეისწავლა თანამდებობის პირთა ქონებრივი დეკლარაციები. რომლის შემდეგაც გამოავლინა თანამდებობის პირთა მიერ სამსახურში ხშირად ხდება მათი ოჯახის წევრების დანიშვნა. უმეტესი მათგანი ადგილობრივ თვითმმართველობაში ან მის საქვეუწყებო დაწესებულებებში ხდება, თუმცა მსგავსი ფაქტები ცენტრალურ ხელისუფლებაშიც და სასამართლოშიც სისტემაშიც ხშირია.

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა რომ თანამდებობაზე დანიშვნის დროს ოჯახის წევრი საჯარო სამსახურში არ მუშაობდა. მსგავსი ტიპის შემთხვევები სხვადასხვა რეგიონში 350-ზე მეტია.

ქონებრივი დეკლარაციების შესწავლისას გამოიკვეთა რამოდენიმე ყურადსაღები ტენდენცია, რომელსაც პირდაპირ გთავაზობთ, რადგან მიგვაჩნია რომ მათი შესწავლა და წარმოდგენა მნიშვნელოვანია რათა მსგავსი შემთხვევების აღმოფხვრა მოხდეს.

„ადგილობრივ ხელისუფლებაში ხშირია თანამდებობის პირების ოჯახის წევრების საჯარო სამსახურში დასაქმება მისი ოჯახის წევრის რომელიმე ხელმძღვანელ თანამდებობაზე დანიშვნის შემდეგ. ხშირია ადგილობრივი თანამდებობის პირების ოჯახის წევრთა დასაქმება მუნიციპალურ სსიპ-ებსა და აიიპ-ებში.

არის შემთხვევები, როდესაც თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები მუშაობენ იმავე უწყებაში, რაც „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა

შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონის დარღვევაა, გარდა კონკურსის წესით დანიშვნის შემთხვევებისა.

სასამართლო სისტემაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოსამართლეების ოჯახის წევრები საქმეებიან იმავე სისტემაში, ზოგიერთ შემთხვევაში იმავე რაიონულ სასამართლოში.

სადეპუტატო მანდატის მიღების შემდეგ საჯარო სამსახურში ოჯახის წევრების დასაქმების ტენდენცია საქართველოს პარლამენტშიც იკვეთება. აღსანიშნავია, რომ ყველა დეპუტატი, რომლის ოჯახის წევრიც საჯარო სამსახურშია დასაქმებული, საპარლამენტო უმრავლესობის წევრია.“[12]

სოციოლოგიური კვლევები, რომლებიც ბოლო დროს ჩატარდა ცხადყოფს მოსახლეობაში საჯარო სამსახურში დასაქმებასთან დაკავშირებით დაკარგულია ნდობა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველოს“ დაკვეთით 2019 წლის თებერვალ-მარტში „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრის“ (CRRC) მიერ განხორციელებული კვლევების მიხედვით, რესპოდენტთა 59% თვლის, რომ ქვეყანაში გავრცელებულია საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება. რაც შეეხება ამათ შორის 91% მიიჩნევს, რომ თანამდებობის პირები ნათესავების, ოჯახის წევრების, ახლობლების დასასაქმებლად იყენებენ საკუთარ პოზიციას.

„ღია საზოგადოება - საქართველოს“ დაკვეთით 2019 წლის აპრილში გამოქვეყნებული CRRC-საქართველოს კვლევის მიხედვით, რესპოდენტთა 68,8% მიიჩნევს, რომ ნებისმიერი მინისტრის ნათესავი უფრო დასაქმდება სახელმწიფო სტრუქტურაში, ვიდრე პროფესიული უნარებით და ცოდნით გამორჩეული კანდიდატი.[12]

NDI-ის კვლევის მიხედვით, 2018 წლის დეკემბერში ჩატარებული გამოკითხულთა 53% თვლის, რომ საქართველოს სამინისტროებში გავრცელებულია კორუფცია. ამათ შორის, 63% კორუფციის ფორმად სწორედ ნეპოტიზმს მიიჩნევს. გამოკითხულთა 51% ამბობს, რომ კორუფცია უფრო ადგილობრივ თვითმმართველობებშია გავრცელებული, მათგან 59% გულისხმობს მასში

ნეპოტიზმს. რესპონდენტთა 47% თვლის, რომ სასამართლოში კორუფცია გავრცელებულია, მათგან 49% გულისხმობს მასში ასევე ნეპოტიზმს.[12]

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ საჯარო სამსახურში არსებული გამოწვევების შესახებ ნეპოტიზმის, ფავორიტიზმის და პატრონაჟის მიმართულებით უკვე დიდი ხანია საუბრობს. მდგომარეობა განსაკუთრებით შემამფოთებელია სახელმწიფო სსიპ-ებსა და ა(ა)იპ-ებში, ამის მიზეზად შეიძლება დასახელდეს ის გარემოება, რომ სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ებზე „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და „საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონების პრინციპები არ ვრცელდება. მათ შორის მათი ხელმძღვანელებისა და თანამშრომლების მიმართ არ ვრცელდება კონკურსის წესით შერჩევის ვალდებულება.

ასევე, ნათელ და მკაფიო კრიტერიუმებს არ ადგენს საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობა ადგილობრივი თუ ცენტრალური აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისგან განცალკევებით მდგომი ორგანიზაციების დაფუძნებისათვის, რაც საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკისგან განსხვავდება. ამდენად ნიშანდობლივია, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმებული თანამდებობის პირების ოჯახის წევრების დიდი ნაწილი, სწორედ სსიპ-სა და ა(ა)იპ-ებში მუშაობენ.

ბუნებრივია, აღნიშნული შემთხვევები მაინცდამაინც არ გულისხმობს იმას, რომ საჯარო სამსახურში დასაქმება კონკურსის წესის გვერდის ავლით ან თუნდაც მისი დარღვევით მოხდა და არც კონკრეტული პირების პროფესიონალიზმისა და კეთილსინდისიერების ეჭვქვეშ დაყენებას ისახავს მიზნად. თუმცა, საქართველოში არსებული მსგავსი შემთხვევების სიმრავლე ფაქტია მიუთითებს სისტემური პრობლემის არსებობასა და მასზე ეფექტური რეაგირების საჭიროებაზე.

ამავე დროს, მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ კვლევა ემყარება თანამდებობის პირების მიერ მხოლოდ 2015-19 წლების ქონებრივ დეკლარაციებში მითითებულ მონაცემებს და აქედან გამომდინარე პრობლემის სრულ მასშტაბს რასაკვირველია ვერ

ასახავს.[12]

ამრიგად, ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ნეპოტიზმი სხვადასხვა ფორმითა და სხვადასხვა ნიშნით შეიძლება მოგვევლინოს საჯარო სამსახურში. მათი კვლევა, მათი ხასიათისა და ნიშნების სრულყოფილად შესწავლა კი გახლავთ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტი მისი პრევენციის საქმეში. აქვე მნიშვნელოვანია განიმარტოს რომ ნეპოტიზმი ყველა ქვეყანაში სხვადასხვა ტიპისა და შეინაარსისაა მასზე ყველა სოციალური მოვლენა ახდენს გავლენას.

დასკვნა

ამრიგად, სამაგისტრო ნაშრომის შესავალ ნაწილში გამოიკვეთა ის ძირითადი მიზნები, რაზეც უნდა ეპასუხა მთლიან ნაშრომს. კერძოდ, მიზნებში აღვნიშნეთ, რომ სახელმწიფოს ესაჭიროება, სწორად შერჩეული ადამიანური რესურსი გამართული ფუნქციონირებისათვის და ამას აფერხებს ნეპოტიზმი, რომლის აღმოფხვრაც არის აუცილებელი. აღნიშნული მიზანი მეტად ფართო სპექტრს მოიცავს, რომელსაც ნაშრომის იდეა უნდა მიეყვანა უმნიშვნელოვანეს შედეგზე, გამოგვევლინა ნეპოტიზმის ხელშემწყობი ფაქტორები და გვეპოვა მისი პრევენციის გზები.

შესავალ ნაწილში ასევე ვისაუბრეთ, თემის აქტუალობაზე და აღვნიშნეთ, რომ ეს საკითხი ყურადღების ცენტრშია თანამედროვე მსოფლიოში, რადგან აქ საუბარია ნეპოტიზმის უარყოფით ფაქტორებზე საჯარო სამსახურში. ეს საკითხი აქტიურად დგას რადგან უმეტესობა საჯარო სამსახურებისა ბოლო ათწლეულების მანძილზე კომპლექტებოდა უმეტესწილად ნაცნობ-მეგობრობის ფორმატით.

სამაგისტრო ნაშრომში ჩვენს მიერ ცალკეულ თავებად გამოიყო თითოეული საკითხი, რომელიც შექმნიდა საერთო და დეტალურ სურათს, ნეპოტიზმის გამომწვევი ფაქტორებისა და პრევენციული ღონისძიებების მიმართ. ცალკე თავებად განვიხილეთ, საჯარო მმართველობის თეორიული საკითხები, პროფესიული ეთიკის საკითხები საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მნიშვნელობის თვალსაზრისით, ნეპოტიზმი, რომელშიც დეტალურად განვიხილეთ: ნეპოტიზმის ისტორია; ნეპოტიზმის როგორც საჯარო მართვის პრობლემების არსი; ნეპოტიზმის გამოვლენის პრაქტიკული მაგალითები და ბოლოს შევაჯერეთ ნეპოტიზმის ხელშემწყობი ფაქტორები და პრევენცია.

ყოველივე აქედან გამომდინარე დასკვნაში შეგვიძლია შევაჯეროთ, რომ ნეპოტიზმი არის უარყოფით მოვლენა, რომელიც ცუდ ზეგავლენას ახდენს, როგორც მმართველობით სისტემებზე, ასევე ადამიანებზე. ხშირად ნეპოტიზმს ადამიანები მიჰყავს კიდევ უფრო მძიმე დანაშაულამდე - კორუფციამდე, რაც უკვე კანონის მთელი სიმკაცრით ისჯება.

სწორედ ამიტომ არის აუცილებელი, პრევენციული ღონისძიებების გატარება, რომლებიც ხელს შეუშლის ნეპოტიზმის არსებობას. პრევენციულ ღონისძიებებად შეიძლება ჩაითვალოს კანონის გამკაცრება აღნიშნულ საკითხთან მიმართებაში, რაც გულისხმობს საჯარო თუ სხვა მმართველობით სექტორში დასაქმების მაძიებლთათვის ყველა სახის კონკურსისა თუ ღონისძიებების გავლას და მხოლოდ ამის შემდეგ დასაქმებას.

ამრიგად, ნეპოტიზმის ხელშემწყობი იზეზების სხვადასხვა ჭრი ღწარმოდგენამ მოგვცა შესაძლებლობა სრულყოფილად გვესაუბრა მისი პრევენციის ღონისძიებებზე. აზრს მოკლებულია საუბარი პრევენციაზე თუ ყველა ნიუანსი არ განვიხილეთ. ასევე როგორც ავღნიშნეთ მნიშვნელოვანია ნეპოტიზმის როგორც მოვლენის შინაარსის კვლევა რადგან სხვადასხვა სოციუმში ის სხვადასხვა ფორმითა და ნიშნით გვევლინება. ამიტომ ხშირად ვხვდებით ფრაზებს „ნეპოტიზმი ქართულად“ რაც იმას ნისნავს რომ ნეპოტიზმმა საქართველში ქართული სოციაუმის ხასიათიდან გამოდინარე, რაც აისახება ახლო ნათესაურ-მეგობრულ ურთიერთობებში შესაძლოა უფრო მასიური და საშიში ხასიათი მიიღოს ვიდრე ეს მაგალითად ევროპულ ვარიანტში, სადაც ნათესაურ-მეგობრული წრე ბევრად უფრო ვიწრო დიაპაზონისაა.

მთავარია პრევენციის თვალსაზრისით კომპლექსურად იმუშაოს სახელმწიფომ თავისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებით და საზოგადოებამ სახელმწიფოებრივად და სწორად აზროვნერბით, მხოლოდ ასეთი კომპლექსური მიდგომა გამოგვადება ნეპოტიზმის ხელშემწყობი მიზეზების აღმოსაფხვრელად და მის მიმართ განსახორციელებელ პრევენციულ ღონისძიებად.

სქემები:

1. სქემა 1 - მართვის ღირებულებები - გვ.9
2. სქემა 2. მონიტორინგის განხორციელების ციკლი - გვ.18
3. სქემა 3. ადამიანური რესურსების მართვის ციკლი - გვ.23
4. სქემა 4. დასაქმებულთა რაოდენობა - გვ.37
5. სქემა 5. დასაქმებულთა განაწილება საჯარო და კერძო სექტორში - გვ.38
6. სქემა 6. დასაქმება და უმუშევრობა - გვ.39

ბიბლიოგრაფია:

1. გაწერელია ა. გეგენავა დ. ზომერმანი კ.პ. კობახიძე ი. როგავა ზ. სვანიშვილი ს. ტურავა პ. ყალიჩავა კ. ხუბუა გ. 2016. „საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები“ ISBN: 978-9941-0-87-58-5. თბილისი;
2. გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit- GIZ) „ეთიკა და ქვეყნის ზოგადი წესები საჯარო სამსახურში“ რედაქტორები ირინა აღაპიშვილი თამთა ცოცხალაშვილი; თბილისი 2015 წ.
3. „ეთიკა და ქვეყნის წესები საჯარო სამსახურში“ პრაქტიკული სახელმძღვანელო თბილისი 2017 წ.
4. კეჟერაძე ქ. საბაკალავრო ნაშრომი „ადამიანური რესურსის მნიშვნელობა საჯარო სექტორში“ დაცულია გრ.რობაქიძის უნივერსიტეტის ბათუმის წარმომადგენლობაში, საჯარო მმართველობისა და პოლიტიკის სკოლის საბაკალავრო პროგრამაზე, ხელმძღვანელი საჯარო მმართველობის აკადემიური დოქტორი ხ.მურადიშვილი;
5. კუხალაშვილი რ. სტატია „ქართული ნეპოტიზმი“ 30.06.2014 წ. ელ.მისამართი: <https://www.iset-pi.ge/index.php/ka/iset-economist-blog/entry/2016-01-05-13-34-31>
6. შაიჭაძე ნ. „ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო“ თბილისი 2018 წ.
7. რუსაძე ნ. 2018. „საჯარო მმართველობის ეფექტიანობის ამაღლების ძირითადი მიმართულებები (იმერეთის რეგიონის მაგალითზე)“ ISBN: 978-9941-459-78-8. ქუთაისი;
8. საქართველოს სისხლის სამართალი www.matsne.ge
9. სტატია „ნეპოტიზმის მაგალითები“ ელ. მისამართი <https://ka.wvpt4learning.org/nepotismo-1548>
10. სტატია „ნეპოტიზმის არსი“ ელ.მისამართი: <https://ka.erf-est.org/4307-nepotismo>
11. საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახური. <https://www.geostat.ge/>
12. სტატია „თანამდებობის პირების ოჯახის წევრები საჯარო სამსახურში“ ელექტრონული მისამართი <https://transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-ojaxis-cevrebi-sajaro-samsaxurshi> 17.10.2019 წ.
13. ცარციძე დ. ბესელია გ. ხუციშვილი ნ. ყალიჩავა კ. „საჯარო მმართველობის კულტურა საქართველოში“ ISBN: 978-9941-9513-7-4. თბილისი 2017 წ.
14. Modern Language Association (MLA): "nepotism." The American Heritage® New Dictionary of Cultural Literacy, Third Edition. Houghton Mifflin Company, 2005. 10 Aug. 2009
15. Shafritz, J. M. (2004). *Dictionary of public policy and administration*. Boulder, Colo: Westview Press.