



ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ფორმირება-განვითარების პროცესი: გამოწვევები და
გადაწყვეტის გზები

ნიკოლოზ კვირიკაშვილი

ხელმძღვანელი: ეკატერინე ნაცვლიშვილი

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

თბილისი, 0178, საქართველო

ივნისი 2021

საავტორო უფლება :ნიკოლოზ კვირიკაშვილი

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი
იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი ჩვენ, ქვემოთ ხელისმომწერნი ვადასტურებთ, რომ გავეცანით ნიკოლოზ კვირიკაშვილის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: **“ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ფორმირება-განვითარების პროცესი: გამოწვევები და გადაწყვეტის გზები“** და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის ჰუმანიტარულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის კომისიაში მის განხილვას განათლების მეცნიერებების მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად თარიღი ___/___/___ ხელმძღვანელი ეკატერინე ნაცვლიშვილის აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი 2021წელი ავტორი: ნიკოლოზ კვირიკაშვილი დასახელება: **“ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ფორმირება-განვითარების პროცესი: გამოწვევები და გადაწყვეტის გზები „ ფაკულტეტი: იურიდიული და სოციალური მეცნიერებები___/___/___ ინდივიდუალური პიროვნებების ან ინსტიტუტების მიერ ზემოთ მოყვანილი დასახელების ნაშრომის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.**

_____ ავტორის

ხელმოწერა ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე. ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცულ მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა იმ მცირე ზომის ციტატებისა, რომლებიც მოითხოვენ მხოლოდ სპეციფიურ მიმართებლიტერატურის

ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია აკადემიური ნაშრომების შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას

რეზიუმე

ნებისმიერი განვითარებაზე ორიენტირებული ქვეყნის მიზანია შექმნას წარმატებული საჯარო სამსახური ,რადგან ეს პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის ეფექტურ და ეფექტიან ფუნქციონირებასთან

თემის აქტუალობა დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოში ყოველთვის იდგა საკითხი როგორი საჯარო მმართველობის სისტემა ჯობდა ,რომელი მოდელი მოუტანდა ქვეყანას უფრო მეტ სიკეთეს .მაგრამ მიუხედავად ამისა საჯარო მართვა როგორც მეცნიერება ჩვენი ქვეყნისთვის ახალი დარგია და ამ სფეროში შედარებით ნაკლები სამეცნიერო კვლევებია ჩატარებული ,შესაბამისი ლიტერატურაც არ არის ბევრი ,არადა ძლიერ საჯარო სამსახურებშია ქვეყნის განვითარების მნიშვნელოვანი პასუხისმგებლობა ,ამიტომაც უნდა ვსწავლობდეთ ამ სფეროს, შევისწავლოთ წარმატებული ქვეყნების გამოცდილება,მოვარგოთ ჩვენს ტრადიციებს და კულტურას და გავზარდოთ სამსახურების ეფექტურობა და ეფექტიანობა

კვლევის მიზანი საჯარო სამსახურის წინაშე არსებული გამოწვევების ფონზე, წინამდებარე კვლევის სფეროდ განისაზღვრა საქართველოში საჯარო სამსახურის ეფექტურობის და ეფექტიანობის ანალიზი და შეფასება.

კვლევის საგანი ძირითადი კითხვა, რომელსაც პასუხი უნდა გასცეს კვლევამ არის: საჯარო მართვის როგორ პრინციპებს შეუძლია საქართველოში დემოკრატიული მმართველობის სტანდარტების დამკვიდრება?

კვლევის ობიექტი საქართველოს საჯარო სამსახური

საკვლევი თემის ჰიპოთეზა დამუშავებული ლიტერატურის საფუძველზე გამოიკვეთა შემდეგი ჰიპოთეზები: შეუძლებელია საჯარო სამსახურის მაქსიმალური ეფექტიანობის მიღწევა სანამ საჯარო სამსახურებში პოლიტიკური დამოკიდებულება

მინიმუმამდე არ შემცირდება. 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?

Resume

The goal of any development-oriented country is to create a successful public service, as it is directly related to the efficient and effective functioning of the country.

Urgency of the topic After gaining independence in Georgia, the question has always been what kind of public administration system was better, which model would bring more good to the country. However, public administration as a science is a new field for our country. Strong public services have an important responsibility for the development of the country, so we must study this area, learn from the experience of successful countries, adapt to our traditions and culture, and increase the efficiency and effectiveness of services.

Aim of the research In the light of the challenges facing the civil service, the field of the present study was to analyze and evaluate the efficiency and effectiveness of the civil service in Georgia.

Subject of the research The main question to be answered by the research is: How can the principles of public governance establish the standards of democratic governance in Georgia?

Object of research: Georgian Public Service

Hypothesis of the research topic Based on the literature, the following hypotheses have been identified: it is impossible to achieve maximum efficiency of public service until political dependence in public services is reduced to a minimum. In order to study these issues, we

need to answer the following questions: What path of development have Eastern European countries taken and what can Georgia learn from this experience? What factors determine the direction and results of civil service reform? What are the achievements and challenges in the civil service reform process in Georgia?

შესავალი.....	6
ლიტერატურის მიმოხილვა.....	10
თავი I. პირველი თავი. საჯარო სამსახურის ფორმირება-განვითარება: თეორიული ანალიზი	11
I.1. საჯარო სამსახურის ფორმირების სოციალურ-პოლიტიკური წანამდღვრები	11
I.2.საჯარო სამსახურის მოდელები: უპირატესობები, მოქმედების საზღვრები, ძირითადი გამოწვევები	15
თავი II. საქართველოს საჯარო სამსახური: პრობლემები და განვითარების ტენდენციები	16
II.1. საქართველოს საჯარო სამსახურის განვითარების სოციალურ-პოლიტიკური წანამდღვრები	26
II.2. საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობა: ძირითადი გამოწვევები	
თავი III. საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძვლები	26
III.1. კვლევის მეთოდოლოგიისა და პროცესის აღწერა	27
III.2. საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასება: ძირითადი გამოწვევები (<i>პრაქტიკული კვლევის შედეგები:ს ანალიზი მიღებული მონაცემების საფუძველზე</i>).....	28
II.3. საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების ღონისძიებები (სარეკომენდაციო ნაწილი).....	45
დასკვნა და რეკომენდაციები.....	48

ბიბლიოგრაფია

.....	49
დანართები.....	

შესავალი

დღევანდელი ეპოქის მთავარი მახასიათებელია ტექნოლოგიური პროგრესი, რომელიც სოციალური ურთიერთობის ყველა ასპექტს თანაბრად შეეხო. ტექნოლოგიურმა პროგრესმა აგრეთვე შეაბიჯა საჯარო სამსახურებში და მოახდინე სხვადასხვა სახელმწიფო სერვისების დახვეწა, მაგრამ ჩემი აზრით ჩვენი საჯარო სამსახურები ვერ პასუხობენ 21 საუკუნის გამოწვევებს , ჯერ კიდევ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ დაიწყო ეფექტური საჯარო სამსახურების რეფორმის პროექტები და თითოეული ხელისუფლება ცდილობდა სხვადასხვა რეფორმების განხორციელებას ამ სფეროში ,ამ რეფორმების შედეგად მართალია ჩვენი საჯარო სამსახურები განვითარდა .მაგრამ ვერ აკმაყოფილებს იმ გამოწვევებს რაც ჩვენნაირ პატარა ქვეყანას სასიცოცხლოდ სჭირდება , საჯარო სამსახურების უმრავლესობა არის არაეფექტური ამის მრავალი მიზეზი არსებობს , დაწყებული ზედმეტად დიდი ბიუროკრატით ,რომელიც ართულებს გადაწყვეტილებების დროულ მიღებას ,დამთავრებული ინოვაციების ნაკლებობით ,რომელიც უფრო ეფექტურს გახდიდა ჩვენს საჯარო სამსახურებს .

დღეისათვის აქტუალურ საკითხს წარმოადგენს საკითხი როგორ შეიძლება საჯარო სამსახურების ეფექტურობის ზრდა ,ამისათვის მსოფლიოში ტარდება უამრავი კვლევები ინერგება მართვის ინოვაციური მოდელები და თანდათანობით ვითარდება საჯარო მართვის თეორიები , აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებით აქტუალურია ჩვენი ქვეყნისთვის ,რადგან ძლიერი ,პოლიტიკური გავლენებისგან მაქსიმალურად დაცლილი საჯარო სამსახურები ქვეყნის განვითარების ერთ-ერთი

ლოკომოტივია ამიტომაც ჩვენს ქვეყანაში სულ უფრო და უფრო აქტუალურია საკითხი როგორ უნდა იყოს ჩვენი საჯარო სამსახურები მოწყობილი ,რომელი მართვის მოდელია საქართველოსთვის შესაბამისი , ჩემი ნაშრომის კვლევის საგანს წარმოადგენს როგორ შეიძლება საჯარო სამსახურები მეტად ეფექტურები და ეფექტიანები გავხადოთ , რა არის ამისათვის აუცილებელი, ეს საკითხი ძალზე აქტუალურია რადგან მიუხედავად რეფორმებისა ჩვენი საჯარო სამსახურები ვერ არიან მოწოდების სიმაღლეზე ,ამ სისტემაში არის რიგი პრობლემები დაწყებული პერსონალის კვალიფიკაციით დამოუკიდებლობიდან ამდენი წლის მერეც საქართველოს არ აქვს საჯარო მოხელეების გადამზადების ერთიანი სისტემა ფრაგმენტული ტრენინგ მოდულებს კიარშეუძლია კადრების კვალიფიკაციაზე ზრუნვა ,დაქირავების და დაწინაურების სისტემა , იდეაში დაქირავების პროცედურა დროთა განმავლობაში მეტად დაიხვეწა და უფრო გამჭირვალე გახდა მაგრამ ეხლაც შესაძლებელია თანამშრომლად აყვანა პოლიტიკური სიმპათიების მიხედვით და ამის მართვის გამართული სისტემა ჯერაც არ გვაქვს ,რაც შეეხება დაწინაურების სისტემას ჩვენ არ გვაქვს თანამშრომელთა შეფასების ერთიანი ეფექტური სისტემა და ის ჯერაც დამოკიდებულია პიროვნულ სიმპათიებზე, მართვის ერთიანი სტანდარტის არ არსებობა ხშირად ხდება მიზეზი როცა ორგანიზაციების მიერ ხდება ფუნქციების დუბლირება ეს ყველაფერი კი პირდაპირპროპორციულად აისახება სამსახურების ეფექტიანობაზე. გზები თუ როგორ შეიძლება ამ პრობლემების მოგვარება არის გასაღები სამსახურების ეფექტურობის ზრდის ამიტომაც მიზნად დავისახე მომეძიებინა სხვადასხვა პრაქტიკები რომელმა ქვეყანამ რა გზას მიმართა და მომეყვანა ნაშრომში ამის მაგალითები ,ამ მიზნის მისაღწევად ნაშრომი დალაგდა შემდეგნაირად პირველ თავში წარმოდგენილია ზოგადად საჯარო სამსახურის მართვის თეორიები და მოდელები, მეორე თავში საუბარია კონკრეტულად საქართველოზე და ჩვენს ქვეყანაში არსებულ გამოწვევებზე მესამე თავში მოცემულია კვლევა საქართველოს საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის .

ჩემს მიერ დამუშავებული მასალების შედეგად შესაძლებელი გახდა შემეჯამებინა ჩვენი საჯარო სამსახურების ეფექტურობის და ეფექტიანობის გამოწვევები და დასკვნით ნაწილში მიმეცა ჩემი სუბიექტური ხედვა პრობლემების მოგვარებისა.

ლიტერატურის მიმოხილვა

ჩვენს ქვეყანაში კვლევები საჯარო სამსახურების შესახებ ფაქტობრივად არ არსებობს ამ სფეროში დაწერილი სამეცნიერო ნაშრომები კრიტიკულად მცირეა აღსანიშნავია რამდენიმე ნაშრომი

პრინსტონის უნივერსიტეტის მკვლევარებმა შეისწავლეს და 2011 წელს ქეისის სახით გამოქვეყნეს საქართველოში 2004 წლის შემდეგ საჯარო სექტორის რეფორმის გამოცდილება. ქეისი გამოიყენა წარმატებული რეფორმების მსოფლიო მასშტაბით გაცნობის მიზნით ჩატარებული პროექტის შედეგად და ეფუძნება უშუალოდ რეფორმის დაგეგმვასა და განხორციელებაში მონაწილე პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებთან ჩატარებულ ინტერვიუებს. 2012 წელს გამოიყენა მსოფლიო ბანკის პუბლიკაცია „Fighting Corruption in Public Sector: Chronicling Georgia’s Reforms“, რომელშიც აღწერილია საქართველოს მიერ სხვადასხვა სექტორში გატარებული რეფორმები და მისი 2009 წელს გამოქვეყნდა ლევან იზორიას "თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია", რომელშიც აღნიშნულია, რომ "მონოგრაფიის მთავარი მიზანი არის საქართველოში შექმნას ადმინისტრაციული მეცნიერების განვითარებისათვის აუცილებელი თეორიული 2004 წელს გამოიყენა ზარდიაშვილი, სვანიშვილი, ჩიტალაძის "საჯარო სამსახური", რომელიც აღწერს საზღვარგარეთის რამდენიმე ქვეყნის საჯარო სამსახურის სისტემას მარეგულირებელ კანონმდებლობას 2004 წლის მდგომარებით, არსებულ პრობლემებს და სისტემის რეფორმის საჭიროებებს. 2009 წელს ქართულ ენაზე ითარგმნა და გამოქვეყნდა SIGMA-ს ექსპერტის ფრანცისკო კარდონას ორი მოხსენება¹, "საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია" და "საჯარო სამსახურის მენეჯმენტი: ევროპული მოდელები",

¹ ზარდიაშვილი დავით, სვანიშვილი ალექსანდრე, ჩიტალაძე ირმა: საჯარო სამსახური, თბილისი 2004.

სადაც ავტორი კვლევებზე დაფუძნებით ამბობს რომ ხშირად რეფორმები წარუმატებლად ხორციელდება ,რადგან არ არის რეფორმებზე პასუხისმგებელი ერთი ორგანო და შესაბამისად თუ არავის პასუხისმგებლობა არ გვაქვს სახეზე შედეგიც შესაბამისია და ამის მაგალითად მოყავს ესტონეთი და თურქეთი. პოლიდანოც თავის ნაშრომში აფიქსირებს რეფორმისთვის წარმატებისთვის აუცილებელ 3 ფაქტორს. ესენია: დონორები , რეფორმა და რეფორმის წარმმართველი. ის ასევე ამბობს, რომ შესაძლებელია თვითონ საჯარო სამსახურებში შეიქმნას საბჭოები, რომლებიც პროცესს გაუწევენ მონიტორინგს, ეს მეთოდი თავს დაიზღვევდა სხვადასხვა ორგანიზაციებთან კონფლიქტისგან რადგან ერთ პასუხისმგებელ ორგანიზაციას საკუთარი ინტერესების გასატარებლად ყველასთან მოუწევდა დაპირისპირება,მაგრამ ამ იდეის მოწინააღმდეგეების მთავარი პოზიციაა რომ ეს არაეფექტური იქნება რადგან ზედმეტი ბიუროკრატია გაართულებს მენეჯმენტს და სხვათაშორის თავის დროზე ნაციონალურმა მოძრაობამ გადაწყვიტა რეფორმაზე პასუხისმგებელი ყველა საჯარო სამსახური თვითონ ყოფილიყო ,რადგან ამ მეთოდის მიხედვით ზოგი ჩაფლავდებოდა მაგრამ ზოგი მიაღწევდა წარმატებას

ავტორთა ნაწილი მიიჩნებს რომ საჯარო სექტორში რეფორმის წარმატებისთვის მზა ფორმულები არ არსებობს თუ არ ჩავთვლით რამდენიმე განვითარებულ და მდიდარ ქვეყანას და ხშირად რეფორმის წარმატება დამოკიდებულია შემთხვევითობაზე და აკადემიურ სექტორს არ აქვს ზუსტი პასუხი განვითარებად დემოკრატიებში საქმე კიდევ უფრო რთულად არის ,ამ დროს რეფორმის განხორციელებისას ყურადღება უნდა მივაქციოთ ინტერესთა ჯგუფების მიზნებს ,სოციალური კაპიტალის ხარისხს და რაც მთავარია პოლიტიკური ისტებლიშმენტის ნებას განხორციელდეს რეფორმა სწორად პატარა ქვეყნებში განსაკუთრებით ამიერკავკასიის რეგიონში,რადგან ჩვენი ქვეყნები პატარაა ნათესაური კავშირები ძალიან ძლიერია რაც იწვევს ნეპოტიზმს ეს კი პირდაპირ კავშირშია რეფორმის წარმატებასთან ,რადგან ნეპოტიზმის პირობებში რეფორმის განხორციელება ბევრად რთულია,მაგრამ ჩვენი კვლევის მიზანია საჯარო სამსახურის წარმატებაზე შედარებით გაზომვადი ფაქტორების კვლევა ესენია

საჯარო სექტორის კადრების რაოდენობა მათი სტატუსი კვალიფიკაცია სახელმწიფოს შესაძლებლობა გადაამზადოს კადრები ,დანიშნვა დაწინააურების და თანამშრომელთა შეფასების ეფექტური სისტემა ამ პრობლემების წინაშე ჩვენზე ადრე აღმოჩნდნენ ბალტიისპირეთის ქვეყნები რომლებსაც ჩვენს მსგავსად დასაწყისში არ ქონდათ თანამედროვე სახელმწიფოს მართვის არანაირი გამოცდილება და მოუხდათ ნულიდან დაწყება ,განათლების სექტორს არ ქონდა საშუალება მოემზადებინა პროფესიონალი ბიუროკრატები მათაც შეზღუდული რაოდენობის მოხელეები ყავდათ ამიტომაც აქცენტი გაკეთდა კადრების გადამზადებაზე ,ისინი ცდილობდნენ მაქსიმალურად კარგი პირობები შეექმათ მოხელეებისთვის რომ ისინი სხვაგან არ წასულიყვნენ სამუშაოდ და ამის გაცნობიერების შედეგად დაიწყეს მუშაობა თანამშრომელზე მორგებული ეფექტური სამსახურის მშენებლობაზე.

საჯარო სამსახურში რეფორმებზე საუბრისას არ შეიძლება არ ავლიშნოთ ქვეყნის ზომა ,საინტერესოა ქვეყნის ზომის გაუთვალისწინებლად უნდა ავირჩიოთ თუ არა მართვის მოდელი ,ჩემი აზრით ის ერთ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია რადგან სამეცნიერო კვლევების მიხედვით შეუძლებელია დიდ ქვეყნებში მოქმედმა სისტემებმა ცვლილების გარეშე პატარა ქვეყნებში იმუშაოს ეფექტურად ამიტომაც საჯარო სამსახურის მოდელის არჩევისას ძალიან მნიშვნელოვანია მხედველობაში მივიღოთ ქვეყნის ზომა და მისი რესურსები

ჩვენი კვლევის პროცესში პასუხი უნდა გავცეთ საქართველოში საჯარო სამსახურების ეფექტიანობის და ეფექტურობის გასაზრდელი რა ღონისძიებები ტარდება ,როგორია ამ ღონისძიებებების შედეგი , რა ახდენს ზეგავლენას სამსახურების მუშაობაზე დაწყებული საბჭოთა მემკვიდრეობით და დამთავრებული პოლიტიკური ისტებლიშმეტით , როგორი მმართველობის ფორმაა მისაღები ჩვენი ტიპის ქვეყნისთვის ,როგორ უნდა მოვახერხოთ ბიუროკრატის ზომის შემცირება და რა გვჭირდება სამსახურების შედეგიანობის გასაზრდელად.

თავი I. პირველი თავი. საჯარო სამსახურის ფორმირება-განვითარება: თეორიული ანალიზი

I.1. საჯარო სამსახურის ფორმირების სოციალურ-პოლიტიკური წანამდგვრები

არსებობს სახელმწიფოს მართვის რამდენიმე ძირითადი თეორია ვებერის რაციონალური ბიუროკრატის თეორია, რომელიც დარგის „კლასიკურ“ თეორიად ითვლება, მასთან ერთად საჯარო ადმინისტრების კლასიკურ მოდელებად ითვლებიან (ვილსონი, ტეილორი). 20 საუკუნეში განჩნდა თანამედროვე, შედეგებზე, მოქალაქეებზე, ეფექტიანობაზე ორიენტირებული მოდელები. 19 მეოცე საუკუნის 80-იანი წლებიდან გაჩნდა ე.წ. „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“, ოცდამეერთე საუკუნის დასაწყისში ე.წ. „ახალივებერიანული სახელმწიფოს“, ხოლო ბოლო რამდენიმე წელია ე.წ. „კარგი მმართველობის“ მოდელი .

„ ვებერის იდეალური ტიპის ბიუროკრატია შემდეგ მახასიათებლებს მოიცავს: (1) ბიუროკრატები პიროვნულად თავისუფალნი არიან; ისინი შეიძლება მართულნი იყვნენ მხოლოდ მათი სამსახურის არაპერსონალური ვალდებულებების მიერ. (2) ბიუროკრატები გადანაწილებულნი არიან მკვეთრი იერარქიული პრინციპის მიხედვით, ტრადიციული იერარქიული ჯაჭვის ფარგლებში, სადაც მათ აქვთ თავიანთი ცალსახად განსაზღვრული ადგილი და გარკვევით ხედავენ, რას წარმოადგენენ. (3) თითოეული ოფისის ფუნქცია ნათლადაა ჩამოყალიბებული წერილობით. (4) ბიუროკრატები თავისუფლად იღებენ და ინარჩუნებენ დანიშვნას, იძულების გარეშე. (5) სამსახურში დანიშვნა ტექნიკური კვალიფიკაციის მიხედვით ხდება, რომელიც განპირობებულია უნივერსიტეტისა ან ორგანიზაციის მიერ ორგანიზებული გამოცდით. (6) ბიუროკრატი აღჭურვილია სხვადასხვა იერარქიული დონის შესაბამისი, ხელფასისა და პენსიის უფლებით. მიუხედავად იმისა, რომ

ბიუროკრატებს შეუძლიათ დატოვონ ორგანიზაცია, ისინი სამსახურიდან მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში შეიძლება, იქნან მოხსნილი, მიზეზის იდენტიფიცირება კი მათ წასვლამდე უნდა მოხდეს. (7) ოფისში მუშაობა უნდა იყოს ბიუროკრატის ერთადერთი ან ძირითადი საქმიანობა. (8) კარიერული სქემა აუცილებელია; თუმცა დაწინაურება შეიძლება, მოხდეს უფროსობით ან დამსახურებით და უნდა ეყრდნობოდეს იერარქიულად ზემდგომი პირების გადაწყვეტილებას. (9) ბიუროკრატებს არ სიამოვნებთ მათ ოფისთან დაკავშირებული საკუთრების უფლებების არსებობა, ასევე არ შეუძლიათ ოფისში არსებული რესურსების შესახებ პირადი პრეტენზიები გააჩნდეთ. (10) ბიუროკრატების ქცევა უნდა იყოს სისტემატიური კონტროლისა და მკაცრი დისციპლინის ქვეშ²

მაგრამ, ასეთ პირობებშიც კი რთულია პოლიტიკის და ადმინისტრირების ერთმანეთისგან გამიჯვნა. ³“პრინციპი რომლის მიხედვითაც, პოლიტიკა პასუხისმგებელია იმაზე თუ რა უნდა გაკეთდეს და ადმინისტრირება კი იმაზე როგორ უნდა⁴ გაკეთდეს, ხშირად ირღვევა. 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

² Shafritz, J. M. (2004). The dictionary of public policy and administration. Boulder, Colo: Westview Press

³ 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

⁴ Snellen, Ignace. Grundlagen der Verwaltungswissenschaft. Ein Essay über ihre Paradigmen, VS Verlag, Wiesbaden 2006. გვ. 40-41.31

საჯარო მოხელეს ერთი და იმავე დეპარტამენტიდან/სამინისტროდან მეტი აქვთ საერთო, ვიდრე მინისტრებს.”. საჯარო ადმინისტრირების მეცნიერებაში დიდი ყურადღება ეთმობა დიქტომიას "პოლიტიკა vs ადმინისტრირება" 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 “Functional village life” და “village life” კონტინენტურ ევროპაში, ასევე ევთქვათ რაციონალური ბიუროკრატის სამშობლოში ყველაზე გავრცელებული მოდელებია, თუმცა,⁵ 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.⁶ საჯარო მოსამსახურეები, გარდა იმისა რომ ჩართული არიან კანონპროექტების მომზადებაში, ხშირად პოლიტიკოსების მიერ გადამცდომის შემთხვევაში, საზოგადოებას საქმის კურსში აყებენ და ერთგვარად პოლიტიკოსების მაკონტროლებლის ფუნქციასაც ასრულებენ **2. New Public Management**-ს მოძრაობა მეოცე საუკუნის 80-იანი წლებიდან ხელისუფლება, რომელიც მუშაობს უფრო უკეთ და ხარჯავს ნაკლებს» - დონალდ კეტლის ეს ლოზუგი სრულად გამოხატავს ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის არსს, რომელმაც მე20 საუკუნის 70-იანი წლებიდან მოყოლებული მსოფლიოს უამრავი

⁵ Sevic, Zeljko: Politico-Administrative Relationships in Small States, Bank of Valletta Review, N 23, Spring 2001. გვ. 66. 32 იქვე. გვ. 67.32

ქვეყანა მოიცვა. უკანასკნელი რამდენიმე ათწლეულის მანძილზე მსოფლ⁷ის სხვადასხვა ქვეყნების სახელმწიფო მმართველობის სისტემები უმნიშვნელოვანეს რეფორმირებას განიცდის, რომელიც სამეცნიერო ლიტერატურაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის სახელით დამკვიდრდა. ასმ-ს რეფორმა რამდენიმე ძირითადი ნიშნით ხასიათდებოდა დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში: – შიდაორგანიზაციულ დონეზე ადმინისტრაციული და პოლიტიკური თანამდებობების და ფუნქციების გამიჯნვა – მაგრამ არა პოლიტიკური ფუნქციების შესუსტების ხარჯზე – ფისკალური დეცენტრალიზაცია – აღმასრულებელი უწყებების დამოუკიდებლობა, ადგილობრივი ორგანოების უფლებამოსილებების გაზრდა. – მიზნებით მართვის მოდელის დანერგვა შიდაორგანიზაციულ მენეჯმენტში – საჯარო-კერძო პარტნიორობისა და პრივატიზაციის პროცესში სახელმწიფოს წილის მონაწილეობის შენარჩუნება დამოკიდებულია ადგილობრივი ბაზრის განვითარების დონეზე – რაც უფრო განვითარებულია თავისუფალი საბაზრო ურთიერთობები ქვეყანაში, მით ნაკლებია სახელმწიფოს ჩარევა და პირიქით რეფორმის წინაპირობები განსხვავდება ქვეყნების, მათი განვითარების დონის, ეკონომიკური მდგომარეობის მიხედვით, თუმცა, შესაძლებელია რამდენიმე საერთო წინაპირობის გამოყოფაც: – ეკონომიკური დეფიციტი – მოსახლეობის მხრიდან სახელმწიფოს მიმართ ნდობის დაკარგვა – პოლიტიკური დისბალანსი – სუსტი სამოქალაქო სექტორი – გაუმართავი სოციალური სისტემა ეკონომიკური დეფიციტი ამ შემთხვევაში გამოწვეულია არა ეკონომიკური განვითარების არასწორი გეზით, ან ეკონომიკური კრიზისით, არამედ სახელისუფლებო აპარატის გადაჭარბებული ზომითა და მოუქნელობით. ბიუროკრატიული სტრუქტურა, რომელიც დამკვიდრებული იყო საჯარო სექტორში რეფორმამდელ პერიოდში გახდა მიზეზი ნდობის დეფიციტისა მოსახლეობის მხრიდან მთავრობის მიმართ. ამ პრობლემების გათვალისწინებით, ასმ-ს რეფორმა ოთხ ადმინისტრაციულ ფაქტორს ეფუძნება: – მთავრობის ზომის შემცირება, რაც გამოიწვევს ეკონომიკური დეფიციტისა და საჯარო სექტორის დანახარჯების

⁷ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში ნინო დოლიძე გვ 2

შემცირებას. – პრივატიზაციის და კონტრაქტების მეშვეობით სახელმწიფო ფუნქციების გადაცემა კერძო სექტორისათვის, თავისუფალი ბაზრის ლოგიკის დანერგვა საჯარო სექტორში. – ახალი საინფორმაციო ტექნოლოგიების დანერგვა საჯარო სექტორში და ელექტრონული მთავრობის განვითარება,, მოსახლეობისათვის სხვადასხვა მომსახურების ეფექტურობის გაზრდის მიზნით. – საჯარო სექტორში გადაწყვეტილების მიღების ერთიანი და ეფექტური მოდელების, ერთიანი პოლიტიკური ხედვისა და სტრატეგიული კურსის ჩამოყალიბება მიუხედავად განსხვავებული კონტექსტისა, რეფორმა ყველა ქვეყანაში, ძირითადად, ორი მიმართულებით ხორციელდება: შიდაორგანიზაციული: რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო ორგანიზაციების რეფორმირება/რესტრუქტურირებას, ბიუროკრატიული აპარატის შემცირებას, თანამშრომელთა მოტივაციის გაზრდას და ბიზნეს მენეჯმენტის ისეთი თანამედროვე მეთოდების დანერგვას, როგორებიცაა მიზნებით მართვა ან შედეგზე ორიენტირებული მენეჯმენტი, სრული ხარისხის კონტროლი, მონაწილეობითი მენეჯმენტი და ა.შ. გარე მიმართულება: გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორისათვის თავისი ფუნქციების ნაწილის გადაცემას საჯარო კერძო პარტნიორობის (Public-Private Partnership) ან გარე კონტრაქტირების (Outsourcing) გზით. „სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ ახალი საჯარო მენეჯმენტის განხორციელების ხელშემწყობ ოთხ ფაქტორს, როგორც განვითარებულ, ისე განვითარებად ქვეყნებში: პოლიტიკური ფაქტორი: განსაკუთრებით მნიშვნელოვანს ის ყოფილი სოციალისტური ქვეყნების კონტექსტში იძენს, სადაც ტოტალიტარული პოლიტიკური მემკვიდეროება უნდა შეიცვალოს ლიბერალური ბაზრითა და დემოკრატიულ ღირებულებებზე დამყარებული საქმიანობის საზოგადოებით. ეს პირველ რიგში გულისხმობს სახელმწიფოს მხრიდან ორიენტირის შეცვლას საკუთარი ინსტიტუტებიდან მოქალაქეზე და ასევე მოქალაქეების მხრიდან სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ დამოკიდებულების შეცვლას, როგორც სტრუქტურისა, რომელიც შექმნილია იმისთვის, რომ მათ

⁸ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის თავისებურებები განვითარებად ქვეყნებში ნინო დოლიძე გვ 3

ემსახუროს და არა პირიქით. სოციალური ფაქტორი: ინდუსტრიული საზოგადოებიდან ინფორმაციულზე გადასვლა განსაკუთრებით მტკივნეულად მიმდინარეობს აღმოსავლეთ ევროპისა და ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებში. ეს პროცესი გულისხმობს ფუნდამენტალურ ცვლილებები სოციალური ცხოვრების ყველა სფეროში, სრულიად ახალი, განსხვავებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების გაჩენას. ხშირ შემთხვევაში სოციალური დონის ვარდნას. ეკონომიკური ფაქტორი: საბაზრო ლოგიკის დამკვიდრება საჯარო სექტორში მიზნად ისახავს ეკონომიკური სტაგნაციის დაძლევას, ეფექტიანობის ამაღლებას და კონკურენტულობის იდეის დამკვიდრებას. ინსტიტუციური ფაქტორი: გლობალურ სამყაროში სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენენ საერთაშორისო ორგანიზაციები, რომლებიც შესაძლებელია ახალი საჯარო მენეჯმენტის იდეოლოგებადაც მივიჩნიოთ. განვითარებად ქვეყნებში არასამთავრობო სექტორის განახლება და ხშირ შემთხვევაში თავიდან ჩამოყალიბება, სამოქალაქო სექტორის გაძლიერება რეფორმის წარმატების აუცილებელი წინაპირობაა“

3. ნეოვებერიანული მოდელი - კონტინენტური ევროპის ბევრ ქვეყანაში სადაც არ არსებობდა ქვეყნის მმართველობის ტრადიცია ასმ მოდელს სკეპტიკურად შეხვდნენ ,რადგან ამ მოდელის წარმატებულად მუშაობისთვის აუცილებელი იყო ძლიერი კერძო სექტორი ,დამოუკიდებელი სასამართლო,ქმედითი სახელმწიფო ინსტიტუტები ,ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოება ამიტომაც ამ მოდელმა ამ ქვეყნებში შესაფერისი შედეგი ვერ აჩვენა და ქვეყნები უკეთესი მართვის მოდელის ძიებისას გაიხსენეს ვებერის თეორია ,რომელსაც დაუმატეს ახალი ელემენტები ეს მოდელი გულისხმობს ძლიერი სახელმწიფოს იდეის დაბრუნებას ,მეტი სოციალური პასუხისმგებლობების აღებას , მის მიხედვით ჯერ უნდა შეიქმნას ეფექტური სახელმწიფო ინსტიტუტები და მხოლოდ ამის მერე შეიძლება ასმ პრინციპების დანერგვა .ამ თეორიის მიხედვით აუცილებელია რომ საჯარო სამსახური და პოლიტიკა მკვეთრად გამიჯნული იყოს ერთმანეთისგან ,ამიტომაც საჯარო მოხელე მხოლოდ გადაწყვეტილების

აღმსრულებელი კი არ არის მას ფასილიტატორის როლიც აქვს მოქალაქეებსა და პოლიტიკოსებს შორის რომ ბალანსი დაიცვას და არ დაუშვას რომელიმე მხარის ინტერესების დარღვევა

4. კარგი მმართველობის მოდელი (Good Governance)

20 საუკუნის 90 წლებიდან საერთაშორისო არენაზე შემოდის მართვის ახალი იდეოლოგია რომელსაც ეწოდება good governance მისი მთავარი არსი არის რომ საჯარო მმართველობის პრობლემები დაკავშირებულია არამხოლოდ ბიუროკრატის უუნარობასთან და სახელმწიფოს სისუსტესთან არამედ საზოგადოებრივი შესაძლებლობების გამოუყენებლობასთან , ამ თეორიის მიხედვით სახელმწიფოს არ აქვს საკმარისი რესურსი მოაგვაროს ყველა საზოგადოებრივი პრობლემა რაც არუნდა მდიდარი და ძლიერი იყოს იგი და ამ პრობლემების მოგვარებაში ჩართული უნდა იყოს კერძო სექტორი,საზოგადოება ,მოქალაქეები აღნიშნული თეორია ერთგვარი გამოძახილია ასმ ,რადგან ამ თეორიის მიზანი იყო კერძო სექტორის მართვის პრინციპების დანერგვა სახელმწიფოს მმართველობაში ,მაგრამ ცოტახანში ნათელი გახდა რომ მხოლოდ შიდაორგანიზაციული მართვის საკითხებით შეუძლებელია ეფექტიანი სისტემის შექმნა ამიტომაც ახალმა თეორიამ თქვა რომ სადაც ამის შესაძლებლობა იქნება პრობლემები საზოგადოების მეტი ჩართულობით უნდა მოგვარებულიყო. სახელმწიფომ უნდა იტვირთოს დირიჟორის როლი და გაანაწილოს რესურსები სწორად ის მხოლოდ მთავარი ამოცანების გადაჭრაზე უნდა ორიენტირდეს დანარჩენის დელეგირება უნდა მოახდინოს მაქსიმალურად ამ თეორიის ზეგავლენა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებზე ჯერ ნაადრევია რადგან უშუალოდ ამ პრინციპზე გატარებული რეფორმები ძალიან ცოტაა ამავე დროს აღნიშნულ ქვეყნებში სამოქალაქო საზოგადოება სუსტია და საკუთარი ინტერესების დაცვის გამოცდილება არ გააჩნია ამიტომ ჩვენი ტიპის ქვეყნებში შესაძლოა მმართველობის ამ ფორმამ საკმარისი შედეგი ვერ დადოს თუმცა იდეა ძალიან სწორად

მოფიქრებულია და სახელმწიფოს აცლის ზედმეტ თავის ტკივილს ,ამ მმართველობის წარმატების შანსი პირდაპირპროპორციულია სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების.

I.1.2 .საჯარო სამსახურის მოდელები: უპირატესობები, მოქმედების საზღვრები, ძირითადი გამოწვევები

საჯარო სამსახურების მოდელების ისტორია შეიძლება ვთქვათ რომ საუკუნეებს ითვლის მაგრამ დღევანდელი მდგომარეობით ჩვენ ვიცნობთ საჯარო სამსახურების 3 ძირითად მოდელს :პოზიციაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური , კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური და ჰიბრიდული ანუ შერეული ტიპის საჯარო სამსახური აღსანიშნავია რომ წმინდად კარიერაზე ან პოზიციაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურები მსოფლიოში იშვიათია და უმეტესობას გააჩნია ჰიბრიდული ელემენტები ,მეტი მახასიათებლით კარიერული ტიპის ან პოზიციურის, ჩემი აზრით ყველა აღნიშნულ მოდელს გააჩნია თავისი უპირატესობები და ნაკლოვანებები და საჯარო სამსახურის მოდელის არჩევისას მეტი ეფექტურობისთვის აუცილებელი წინაპირობაა ქვეყნის ტრადიციების და კულტურის გათვალისწინება .თითოეულ მოდელში განსხვავებულია პოზიციაზე მიღების,დაწინაურების ,ანაზღაურების ,კარიერული განვითარების საკითხები. განვიხილოთ თითოეული მათგანი

კარიერული სისტემა კარიერული სისტემის არსი მდგომარეობს საჯარო სამსახურის კარიერის ყველაზე დაბალი პოზიციიდან დაწყებაში და შესაბამისი გამოცდილების და პრაქტიკის შემდეგ დაწინაურება განვითარებაში, ამ სისტემის მიხედვით ადამიანების საჯარო სამსახურში დანიშვნა ხდება სამუდამოდ , პროცესი არის შემდეგნაირი საჯარო სამსახურში მუშაობით დაინტერესებული ადამიანი აბარებს სპეციალურ გამოცდებს გამოცდების ჩაბარების შემდეგ ინიშნება თანამდებობაზე ,

ვინც ვერ აბარებს ძირითად შემთხვევაში მათთვის საჯარო სამსახურში მუშაობა შეუძლებელი ხდება, გამოცდის ჩაბარებასთან ერთად კანდიდატს შესაბამისი მიმართულების უმაღლესი განათლების დამადასტურებელი კვალიფიკაციაც ჭირდება გამოცდის ჩაბარების შემდეგ როგორც წესი მიღებულია გამოსაცდელი ვადით მუშაობაწარმატებით ჩაბარების შემთხვევაში კი სამსახურში დანიშვნა, რაც შეეხება დაწინაურებას კანონში დეტალურად არის გაწერილი როგორ ,რა პრაქტიკის გავლის შემდეგ უნდა მოხდეს დაწინაურება და ამ ასპექტში დაწინაურება არ არის დამოკიდებული პოლიტიკურ სიმპატიებზე , ამ მოდელში ანაზღაურების სისტემაც პოზიციების მიხედვით დეტალურად არის გათვალისწინებული.კარიერული მოდელის უპირატესობად შეგვიძლია მივიჩნიოთ სტაბილურობის მაღალი ხარისხი , საჯარო მოხელე არ არის დამოკიდებული პოლიტიკური პარტიების ცვლაზე ქვეყანაში რაც ქმნის სტაბილურ გარემოს მითუმეტეს განვითარებადი დემოკრატიებისათვის ,ნაკლებია პოლიტიკური სიმპატიებით დაწინაურების შესაძლებლობები და ნამუშევარი წლების დაფასება მეტად ხდება , ამ მოდელის მიხედვით საჯარო მოხელე ერთ კონკრეტულ საკითხზე ფოკუსირდება და შემდეგ მუდვივად ამას აკეთებს რაც ითვლება რომ სამსახურის ეფექტურობის გაზრდის წინაპირობაა,რაც შეეხება ნაკლოვანებებს ჩემი აზრით აღნიშნული მოდელის მთავარი ნაკლი მდგომარეობს იმაში რომ კარიერული მოდელში ნაკლებია ინოვაციები ,თანამშრომლები მიყვებიან რუტინულ წესრიგს არავინ ფიქრობს საკითხების და პრობლემების გადაჭრის ინოვაციური მეთოდის შემუშავებას ,რადგან ისინი სამუდამოდ არიან დანიშნულები და თუ ინოვაციურები არ იქნებიან ეს პრობლემა არ არის პერსონალური თვალსაზრისით , ეს კი ჩვენი ტიპის ქვეყნისთვის პრობლემაა ,რადგან ჩვენ მაქსიმალურად მეტი ინოვაცია გვჭირდება ჩვენი სამსახურების ეფექტიანობის და ეფექტურობის გასაზრდელად, ამ მოდელის დროს სამსახურში იღებენ ნამუშევარი წლების მიხედვით და არა იმის მიხედვით რამდენად საუკეთესოა კანდიდატი თანამდებობისთვის.

პოზიციური საჯარო სამსახური აღნიშნული სისტემის მთავრი მახასიათებელი არის კონკრეტული პოზიციისთვის საუკეთესო კანდიდატურის მოძებნა ,კანდიდატურის შერჩევის პროცესში გათვალისწინებულია ყველა დეტალი სამუშაო გამოცდილებიდან დაწყებული ფსიქოტიპით დამთავრებული ,აღნიშნულ მოდელში არ არის მკაცრად გაწერილი დაწინაურების პირობები , არც პრემია დანამატების სისტემა ,აღნიშნულ მოდელში ყველაფერი დამსახურების მოდელზე დგას ანუ იდეა არის იმაში რომ დაწინაურდეს ის ვინც უკეთ ასრულებს სამუშაოს და არა ის ვინც დიდი ხნის მანძილზე მუშაობს საჯარო მოხელედ ,ამ სისტემის მიხედვით სამსახურში ახალმისული კადრი თუ კარგად მუშაობს იმაზე სწრაფად წინაურდება ვიდრე ის ვისაც წლების სამუშაო გამოცდილება აქვს ,ამ სისტემას არ გააჩნია სტაბილურობის მაღალი ხარისხი, განვითარებად დემოკრატიებში პოლიტიკური სიმპატიების მიხედვით დაწინაურების რისკი გაცილებით მაღალია , რაც ხელს უწყობს კორუფციულ რისკებს ,ადამიანებს არ აქვთ სტაბილურობის განცდა ,ისინი მუშაობენ არა სამსახურის ინტერესების მიხედვით არამედ პარტიული დღის წესრიგის მიხედვით ,მაგრამ ამ მოდელში სწორად ფორმირული სამსახურის ეფექტურობა ჩემი აზრით უფრო მაღალია ,რადგან სამსახური მთლიანად არის დამოკიდებული ,კონკურენციასა და მიღწევებზე ,რაც გულისხმობს რომ რაც მეტი მიღწევა ექნება სამსახურს მოხელეები მით უფრო მეტ ბენეფიტს მიიღებენ რაც თანამშრომლებს აიძულებს მუდვივად კონკურენციის რეჟიმში იყვნენ რაც განვითარების საუკეთესო მეთოდია.

ჰიბრიდული მოდელი ამ მოდელის მიხედვით ხდება წინა ორი მოდელის კომბინაცია გააჩნია რომელი მოდელისთვის დამახასიათებელი ელემენტია მეტი პროცენტულობით წარმოდგენილი მაგალითად სამსახურში მიღება ორ ეტაპად შეიძლება მოხდეს პროფესიული ტესტირებიდან დაწყებული და რეზიუმეების გადარჩევით დამთავრებული ჰიბრიდული მოდელის მთავარი უპირატესობა არის ის რომ მეტი მოქნილობის შესაძლებლობა გაქვს ,შეგიძლია შენს საჯარო სამსახურს ის ელემენტი დაუმატო რომელსაც ფიქრობ რომ მეტი ეფექტი ექნება

განვითარებისთვის ,ჩემი აზრით განვითარებადი დემოკრატიებისათვის მეტად საჭიროა ჰიბრიდული მოდელი ,რადგან მეტი გამოწვევების ფონზე ,საჭიროა მეტი ინოვაციურობა პრობლემების გადასაჭრელად ,ჩემი აზრით ჰიბრიდული მოდელის ყველაზე კარგი არჩევანია როდესაც დაბალ და საშუალო რგოლის თანამდებობებზე ინიშნებიან კარიერული სისტემის მიხედვით ,ხოლო მაღალი რგოლის მენეჯერებად ინიშნებიან პოზიციურის შესაბამისად რაც გულისხმობს საუკეთესო კანდიდატის პოვნას თანამდებობისთვის ,რადგან მენეჯერული პოზიციები არის საკვანძო ადგილები სამსახურის განსავითარებლად ,ჩემი აზრით თუ სამსახურს ყავს ძლიერი მენეჯერი მისი მარგი ქმედების კოეფიციენტი გაცილებით მაღალია რადგან კარგმა მენეჯერმა იცის როგორ შეიძლება ნაკლები დანახარჯებით ნაკლებ დროში ორგანიზაციის მეტი ეფექტიანობის და ეფექტურობის მიღწევა.

თავი მეორე 2.1 საქართველოში საჯარო სამსახურის განვითარების ისტორია

როდესაც საქართველოში საჯარო სამსახურის განვითარების ისტორიაზე ვსაუბრობთ შეგვიძლია ქართული საჯარო სამსახურის ისტორია 3 ეტაპად დავყოთ პირველი ეტაპი არის 1991-2003 წლებამდე პერიოდი , მეორე ეტაპი არის 2003-2012 წლებამდე პერიოდი და მესამე ეტაპი არის 2012 წლიდან დღემდე პერიოდი. განვიხილოთ თითოეული მათგანი

საქართველო დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ძალზე რთულ მდგომარეობაში აღმოჩნდა როგორც პოლიტიკურად ასევე ეკონომიკურად ამას დაემატა ომიანობა

„ქვეყანას მართავდნენ შეიარაღებული ბანდფორმირებები „ქვეყანაში კორუფცია ყველა მიმართულებით ყვაოდა , ადამიანები სამსახურებს ყიდულობდნენ რომ შემდეგში ქრთამები აეღოთ , იმ პერიოდში საჯარო სამსახურის წარმომადგენლებს ხელფასი ფაქტობრივად არ ქონდათ და იძულებულები იყვნენ კორუფციისთვის მიემართათ, ქვეყანაში ცუდი ეკონომიკური ვითარება იყო სახელმწიფოში ინფლაცია რამდენიმე ათას პროცენტს აღწევდა ,ამის ფონზე უფრო და უფრო იზრდებოდა საჯარო სექტორში დასაქმებულები რაოდენობა როცა პირიქით უნდა მომხდარიყო, 1995 წლამდე საჯარო სექტორისთვის არავის არ ეცალა ,რადგან ქვეყნის ბაზისებზე მიდიოდა ბრძოლა 1995 წლის შემდეგ შედარებით სტაბილურდება ქვეყანაში ვითარება ,საბოლოოდ იშლებიან შეიარაღებული ფორმირებები და ქვეყანაზე კონტროლს სახელმწიფო სრულად იღებს ,ამის შემდეგ იწყება რეფორმები ,იქმნება კონსტიტუცია და ქვეყნისთვის საჭირო სხვა სამართლებრივი დოკუმენტები ,პირველად საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრა 1997 წლის 31 ოქტომბერს , ამის მიუხედავად ვერ მოხდა სისტემური რეფორმების გატარება.

„ქვეყნის დაგეგმილი ბიუჯეტი 800 მლნ. ლარს შეადგენდა (2002 წელს ქვეყნის დაგეგმილი ბიუჯეტი 1 200 000 000 ლარს შეადგენდა), რომელიც ვერ სრულდებოდა; სახელმწიფო ბიუჯეტის სეკვესტრი (შემცირება/შეკვეცა) ჩვეულებრივი მოვლენა იყო (მიუხედავად პერიოდულად განხორციელებული ბიუჯეტის სეკვესტრებისა, მაინც ვერ ხერხდებოდა ბიუჯეტის შესრულება). • საჯარო მოხელის მინიმალური დარიცხული თანამდებობრივი სარგო 32 ლარს, ხოლო მაქსიმალური 250 ლარს (ეს იყო ქვეყნის პირველი პირის თანამდებობრივი სარგო) შეადგენდა; • არ არსებობდა ქვეყნის განვითარების სტრატეგიის განმსაზღვრელი ერთი დოკუმენტი, რომელთან შესაბამისობაშიც იქნებოდა ყველა სხვა, მთავრობის მიერ მიღებული სტრატეგია თუ სამოქმედო გეგმა. ქვეყნის სტრატეგიის განმსაზღვრელი დოკუმენტები ხასიათდებოდა არასისტემურობით და ქაოტურ გარემოს ქმნიდა; ქვეყნის განვითარების ძირითადი დოკუმენტი შედგებოდა რამდენიმე ასეული ფურცლისგან

(„ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამა“) და მასში განსაზღვრული იყო 600-ზე მეტი პრიორიტეტი (მიღებული იქნა 2003 წელს); • არ იყო განსაზღვრული, თუ რა მისიით იყო შექმნილი სხვადასხვა სფეროს პოლიტიკის განმსაზღვრელი უწყებები-სამინისტროები. ასევე, არ არსებობდა მათი სამოქმედო სფეროს განვითარების ხედვა; • საბიუჯეტო სისტემა იყო მოძველებული და არ პასუხობდა მსოფლიოში აპრობირებულ პრაქტიკულად გამართლებულ მოდელებს (საუკეთესო პრაქტიკას); • საგადასახადო და საბაჟო სისტემა ხასიათდებოდა როგორც კორუფციის მაღალი დონით, ისე ჭარბი რეგულირებით, გადასახადების სიმრავლითა და მაღალი განაკვეთებით; • შენარჩუნებული იყო ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემის საბჭოური მოდელები; • ქვეყანაში მოქმედებდა ასევე, საბჭოური დროიდან შემორჩენილი საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის მილიციური მოდელი. გზებზე წესრიგს იცავდა ეგრეთ წოდებული „საი“ (ГАИ); • მოშლილი იყო ენერგეტიკის სისტემა - კვირაობით/თვეობით იყო გათიშული ელექტროენერგია და ჯამში რამდენიმე საათით თუ მიეწოდებოდა მოსახლეობას; • პრაქტიკულად, შეიძლება ითქვას, არ ფუნქციონირებდა ჯანდაცვის და სოციალური უზრუნველყოფის სისტემა. პენსია შეადგენდა 10 ლარს თვეში. მოსახლეობა თვეობით, ხანდახან წლობით ვერ იღებდა ალნიშნულ თანხას“⁹

მეორე ეტაპი იწყება 2003 წლიდან როდესაც ქვეყანაში მოვიდა ახალი ხელისუფლება და დაიწყო რეფორმები ყველა მიმართულებით მათ შორის ძალიან მნიშვნელოვანი იყო რეფორმები საჯარო სამსახურში ,რადგან საზოგადოების ყველა ფენა დაინტერესებულია რეფორმებით ამ სექტორში რადგან რეფორმები აისახება მომსახურების ხარისხზე ,რომლის მიღებაც მოქალაქეებს უნდათ ,ქვეყანაში ვითარება შეიცვალა 2004 წელს როცა მთავრობამ წარმოადგინა მთავრობის ახალი სტრუქტურა რომლის კონცეფციის მიხედვით საჯარო სამსახური ეფუძნებოდა პროფესიული

⁹ საჯარო სამსახურის პრობლემები და მათი გადაჭრის გზები ლამა მგელაძე გვ56

საჯარო მოხელის ინსტიტუტს ტრადიციული მოდელისგან განსხვავებით უნდა შექმნილიყო მართვის მოდელი, რომლის არსი იქნებოდა პოლიტიკური გავლენებისგან დამოუკიდებელი სამსახური ამისთვის დასაწყისში შეამცირეს შტატები გააუქმეს ბევრი სამინისტრო მაგრამ რეფორმაზე პასუხისმგებლობა გადანაწილდა რამენიმე სამინისტროზე რამაც რეფორმის ეფექტიანობა საფრთხის ქვეშ დააყენა, რადგან ამ უწყებებს შორის არ იყო საკმარისი კორდინაცია ამ პრობლემების გადასაჭრელად შემუშავდა მართვის ახალი სტანდარტები, საჯარო მოხელეების რიცხოვნობის ოპტიმიზაციის სქემები, თანამშრომელთა მოტივაციის, დაწინაურების, ბიუჯეტის დაგეგმვის და ხარჯვის მექანიზმების გაუმჯობესებული მოდელები, სამსახურებში გამჭირვალობის დონის ამაღლების, კორუფციული გარიგებების მოსპობის და კერძო სექტორში მინიმუმამდე ჩარევის ერთიანი სტრატეგიები, მთავრობის მიერ ერთიანი სტრატეგიის შემუშავების და სამინისტროებისთვის სამოქმედო სტრატეგიის შემუშავება. ვარდების რევოლუციის შედეგად მთავრობას ჭირდებოდა იმ დროს არსებული პრობლემების სწრაფად გადაწყვეტა, ამიტომაც საწყის ეტაპზე მთავრობის მიზანი იყო მოკლევადიანი და მათი ძალისხმევაც შესაბამისი მიმართულებით წავიდა

„ახალი ხელისუფლების მიდგომა ასეთი იყო – ყოფილი ხელისუფლების დროინდელი თანამდებობის პირების გათავისუფლება და სახელმწიფო უწყებებში „ახალი სისხლის გადასხმა“. თანამდებობაზე ახალი ხელმძღვანელების დანიშვნას კი ქვედა რგოლებში „წმენდა“ მოყვა. ამ „წმენდის“ რამდენიმე მეთოდი არსებობდა: 1. „თანამშრომლებს გამოუცხადეს, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ განცხადებები დაეწერათ და ახალი ხელმძღვანელი მათ თავიდან დანიშნავდა. მოტყუებულმა და შეშინებულმა თანამშრომლებმა განცხადებები მასიურად დაწერეს; 2. სტრუქტურული ცვლილებები – რამდენიმე სამსახური თუ დეპარტამენტი გაერთიანდა, რასაც თანამშრომელთა შემცირება მოყვა. მაგალითად, უშიშროება და შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ქონების მართვის სამინისტრო ეკონომიკის სამინისტროს შეუერთდა, სპორტის დეპარტამენტი – კულტურის სამინისტროს; 3.

რეფორმა, რომელსაც დეპარტამენტების ყოფილი სახელის ახლით ჩანაცვლება მოყვა“ . საქართველოს უშიშროების საბჭოს მდივნის და ვარდების რევილუციის ერთერთი ლიდერის გიგა ბოკერიას განცხადებით, იმ პირობებში, როცა კორუფცია დამკვიდრებული „თამაშის წესი“ იყო და ეს კორუფციასთან აგრესიული ბრძოლით შეიცვალა, ბიუროკრატის სერიოზული ნაწილი იყო დამფრთხალი, რაც 80 გარკვეულწილად ასეც უნდა მომხდარიყო. მას გვერდითი ეფექტი მოყვა – ბიუროკრატის, რომელსაც კვალიფიკაციის თვალსაზრისით პრობლემები აქვს, გადაწყვეტილების მიღება უჭირს, რაც მნიშვნელოვნად ართულებს ბიუროკრატის ძირითადი ფუნქციის შესრულებას – მოემსახუროს მოქალაქეს

გაიზარდა ანაზღაურება 2. გაუმჯობესდა მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა 3. აღმოიფხვრა კორუფცია 4. გამკაცრდა დისციპლინა 5. დაფასდა პროფესიონალიზმი 6. გაიზარდა პასუხისმგებლობის გრძნობა 7. დადებითისაკენ შეიცვალა საქმისადმი დამოკიდებულება 8. საჯარო მოხელის სახელი აღარ არის დისკრიმინირებული 9. მონდომება დაწინაურების წინაპირობაა 10. ნაკლებად ხდება დანიშვნები 11. უფრო გამჭვირვალეა 12. უფრო დახმარებაზე ორიენტირებულია 13. საჭირო გახდა უცხო ენისა და კომპიუტერის ცოდნა 14. ახალგაზრდა კადრებს მიენიჭა უპირატესობა 15. თანამშრომლების კვალიფიკაცია გაუმჯობესდა 16. პატრონაჟის სისტემა შესუსტდა 97

4.3 საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგია და პრინციპები საქართველოში საჯარო სამსახურის ახალი კონცეფცია ითვალისწინებდა სახელმწიფო ინსტიტუტების ქმედითობის ეფექტური მექანიზმების შექმნას. საჯარო სამსახურის რეფორმის ცენტრალურ მიზანსა და ამოცანას წარმოადგენს „ახალი მენეჯმენტის“ ფუნდამენტურ პრინციპებზე აგებული თანამედროვე სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარება. ეს პრინციპები გულისხმობს შემდეგ ძირითად ელემენტებს: მოქნილ და ეფექტურ მართვის სტრუქტურებს და საჯარო სამსახურის მომსახურების ხარისხის ამაღლებას. • საჯარო სამსახურის მოქნილი და ეფექტური მართვა განიმარტება,

როგორც აქტიური, გამჭვირვალე და დისკრეციული ორგანიზაციული კონტროლი, რომლის შედეგადაც მიიღწევა ანგარიშვალდებულება, ძალაუფლების და პასუხისმგებლობის მკაფიო გამიჯნვა; 17. არ ხდება შემოსული წერილების იგნორირება 18. უფრო დასავლურ რელსებზე გადავიდა 19. მოქალაქეზე ორიენტირებულია 20. მოხელეები აღარ არიან ჩარჩოში ჩასმული, აღარ იბღვირებიან 21. მოხელეები ხალხისათვის გასაგებ ენაზე მეტყველებენ 22. დედლაინში საქმე უნდა გაკეთდეს 23. დამოკიდებულება შეიცვალა საერთოდ საჯარო სამსახურისადმი 24. გაიზარდა საქმის მოცულობა 25. საკვალიფიკაციო მოთხოვნები გაიზარდა 26. გაიზარდა საშემსრულებლო კულტურისადმი მოთხოვნა 27. გაიზარდა კონტროლის მექანიზმები 28. ხდება კოორდინაცია და გუნდური მუშაობა 29. საჯარო მოხელეები გახდნენ უფრო ქარიზმატულები 30. თანამდებობის პირი არის ხელმისაწვდომი ნებისმიერი ადამიანისათვის 31. „open mind“ ადამიანის მოთხოვნა გაჩნდა 32. ახალი კანონმდებლობა, დებულებები დახვეწილია 33. სისტემა უფრო მოქნილი გახდა¹⁰

საჯარო სამსახური 2013 წლიდან

2012 წლის არჩევნების შემდეგ ხელისუფლებამ გამოხატა ურყევი ნება საჯარო სამსახურის რეფორმის შესახებ და აღნიშნული მიზნის უზრუნველსაყოფად შეიქმნა უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, რომელსაც საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავება დაევალა. ინიციატივას მხარს უჭერდა არასამთავრობო სექტორი და დონორი ორგანიზაციები (განსაკუთრებით აღსანიშნავია USAID, ევროკავშირის SIGMA, NATO PDP, GIZ -ის კონტრიბუცია). ინიციატივის წარმატებით განხორციელების მიზნით კონცეფციის მომზადებაში ჩაერთნენ საერთაშორისო ექსპერტები და საქართველოს აკადემიური სექტორის წარმომადგენლები; შეიქმნა სამუშაო ქვეჯგუფები, რომლებსაც დაევალათ სექტორულად განხორციელებინათ საჯარო სამსახურში არსებული პრობლემების მოძიება, იდენტიფიცირება, განზოგადება და თანამედროვე გამოწვევების შესაბამისი საჯარო სამსახურის

¹⁰ ნეოპატრიმონიალური და მერიტოკრატიული მართვის სტრატეგიები ტრანსფორმირებად საჯარო სამსახურში თამარ ჩარკვიანი გვ 95

რეფორმისათვის აუცილებელი საკითხების ფორმულირება. საკოორდინაციო საბჭოსა და ქვეჯგუფების მუშაობა წელიწადნახევრის განმავლობაში ინტენსიურად მიმდინარეობდა. აღნიშნულ პროცესს კოორდინაციას უწევდა საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია. პირველ ეტაპზე განზოგადებულ იქნა საჯარო სამსახურის მიმართ არსებული გამოწვევები. დადგინდა, რომ საქართველოში აუცილებელი იყო ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც მერიტოკრატულ პრინციპზე იქნებოდა დაფუძნებული და უზრუნველყოფდა პროფესიონალიზმის წახალისებას, ხელშეწყობასა და დაფასებას. საჯარო სამსახურის რეფორმა გრძელვადიან პერსპექტივაში უნდა წარმართულიყო სამართლებრივი და ინსტიტუციონალური გარემოს გაუმჯობესების გზით და უნდა შექმნილიყო სისტემა, სადაც არ იარსებებდა მიკერძოებულობა, არაეთიკური ქცევა და კორუფცია. გამართული და გამჭვირვალე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება მიჩნეულ იქნა სახელმწიფოსადმი მოსახლეობის ნდობის ამაღლების საფუძველად. მნიშვნელოვან გამოწვევად აღიარებულ იქნა საჯარო სამსახურის ისეთი სისტემის ჩამოყალიბება, სადაც პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ნაწილი დასაქმებულებისა მკაფიოდ განსხვავდება ერთმანეთისაგან, როგორც ფუნქციონალურობების განხორციელების, ასევე პასუხისმგებლობის ხარისხის კუთხით. აუცილებელ მიზნად განისაზღვრა საქართველოში საჯარო სამსახურის ისეთი სისტემის შექმნა, რომელიც, საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით, უპასუხებდა ქვეყნის კონკრეტულ საჭიროებებს. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაზე მუშაობის შედეგად საკოორდინაციო საბჭოსა და ქვეჯგუფების მიერ განზოგადებულ იქნა ის მნიშვნელოვანი პრობლემები, რომელიც თანამედროვე საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემას აქვს. კერძოდ, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული განმარტებები მეტად ბუნდოვნად და არასრულყოფილად იქნა მიჩნეული. გაურკვეველი იყო საჯარო სამსახურის ფარგლები, საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე გავრცელების აუცილებლობა და საჭიროების

ხარისხი; არასაკმარისად იყო ფორმულირებული საჯარო მოსამსახურის ცნება, სამსახურში მიღების წესები, რომელებიც ვერ უზრუნველყოფდა ამ პროცესში ნეპოტიზმისა და ფავორიტიზმისაგან აბსოლუტურ დაცვას; მოქმედი კანონმდებლობა არ შეიცავდა საჯარო თანამდებობათა უნიფიცირებული კლასიფიკაციის წესს, საჯარო მოხელეთა შორის კონკურენტუნარიანი გარემოს პირობებში კარიერული ზრდის შესაძლებლობას; საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარებისათვის აუცილებელი სისტემის ჩამოყალიბებისათვის არ ქმნიდა საკმარის სამართლებრივ საფუძვლებს; ამასთან, მოქმედი კანონმდებლობა არ უზრუნველყოფდა საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა უფლების დაცვის სამართლიან მექანიზმებს; არ შეიცავდა დისციპლინური წარმოების მარეგულირებელ წესებს და საჯარო მოხელეთა უფლებებისა და მოვალეობების მკაფიო სამართლებრივ ჩარჩოს. არსებული სიტუაციის ანალიზის შედეგად ყველაზე მძიმე მოცემულობას წარმოადგენდა საჯარო სამსახურის და თავად საჯარო მოხელის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვის გარანტიების არარსებობა, საჯარო მოხელის სამსახურიდან განთავისუფლების არასამართლიანი წესები და საჯარო სამსახურში მოტივაციის თანამედროვე მიდგომების არარსებობა. სწორედ ეს იდენტიფიცირებული პრობლემები და ასევე ზემოაღნიშნული გამოწვევები ერთობლიობაში გარდაუვალს ხდიდა კონკრეტული ნაბიჯების გადადგმის აუცილებლობას საჯარო სამსახურის რეფორმირების მიზნით. კონცეფციაზე მომუშავე ჯგუფებისა და საკოორდინაციო საბჭოს მიერ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება საჯარო სამსახურის რეფორმის ათი ძირითადი მიმართულებით განხორციელების აუცილებლობის შესახებ. ამასთან, უნდა მომხდარიყო “საჯარო სამსახურის შესახებ” ახალი კანონის პროექტის შემუშავება და არა მოქმედ კანონში ცვლილებების პროექტისა, ვინაიდან 1997 წელს მიღებულ მოქმედ კანონში ფრაგმენტული ცვლილებების განხორციელება ვერ უზრუნველყოფდა საჯარო სამსახურის ერთიან სისტემურ რეფორმას. ყოველივე ზემოაღნიშნული საფუძვლად დაედო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შემუშავებას, რომელიც საქართველოს მთავრობის მიერ დამტკიცდა 2014 წლის 19

ნოემბერს. კონცეფციის შინაარსი ემყარება თანამედროვე დასავლეთის წამყვანი ქვეყნების გამოცდილებას საჯარო სამსახურის რეფორმის შესახებ და მოიცავს 10 ძირითად კატეგორიას, რომლის შესაბამისადაც უნდა განხორციელდეს საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმა. ეს კატეგორიებია: 1. საჯარო სამსახურის განმარტება - აღწერილია საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის ძირითადი ამოცანები. იდენტიფიცირებულია ის პრინციპული მიდგომა, რომლის შესაბამისადაც უნდა განისაზღვროს საჯარო სამსახურის ცნება და გაიმიჯნოს საჯარო სამსახური სხვა სახის საქმიანობისგან. 2. საჯარო სამსახურის საზღვრები - მოცემულია თანამდებობების ის კატეგორია, რომელზეც ვრცელდება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა, ასევე ის პოზიციები, რომლებიც სხვა კანონმდებლობის რეგულირების ქვეშ იმყოფება. ასევე, ფორმულირებულია საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე გავრცელების აუცილებლობა და ფარგლები. 3. საჯარო სამსახურის მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის ცენტრალიზებული სისტემა - მოცემულია სამთავრობო უწყებებს შორის საჯარო სამსახურის მართვასთან დაკავშირებული ინფორმაცია. კერძოდ, საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი სისტემის მართვისა და კოორდინაციის, განმახორციელებელ უწყებად მიჩნეულია საჯარო სამსახურის ბიურო. 4. კლასიფიკაციის სისტემა - მოცემულია კრიტერიუმები, რომელთა საშუალებით შესაძლებელია საჯარო სამსახურის თანამდებობების სისტემისა და ჰორიზონტალური და ვერტიკალური თანამდებობრივი გადაადგილებების მართვა. ამასთან, ხაზგასმითაა წარმოჩენილი საჯარო სამსახურში არსებულ თანამდებობათა კლასიფიკაციის უნიფიცირებული წესის აუცილებლობა. 5. ანაზღაურების სისტემა - აღწერილია ფულადი და არაფულადი ანაზღაურების სქემა, რომელიც შესაბამისობაშია კლასიფიკაციის სისტემასთან. დეტალურადაა ფორმულირებული ის მიდგომები, რაზეც უნდა დამყარდეს საჯარო სამსახურის სისტემაში თანამდებობრივი სარგოების რეფორმირება. 6. საჯარო სამსახურში მიღება - აღწერილია საჯარო სამსახურში მიღების გზები და პირობები (მათ შორის

საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, გამოსაცდელი ვადა, ა.შ.) აღნიშნულ პროცესებში ნეპოტიზმისა და ფავორიტიზმისაგან თავის დაზღვევის მიზნით, წარმოჩენილია სერთიფიცირების აუცილებლობა. 7. საჯარო მოხელეების მართვა - აღწერილია ადამიანური რესურსების მართვის მთლიანი ციკლის რეგულაციები სამსახურში აყვანიდან გათავისუფლებამდე, მათ შორის, შეფასება, თანამდებობრივი გადაადგილება, დაწინაურება, პენსიაზე გასვლის დაგეგმვა და სხვა პროცესები, რომელთა მიზანია საჯარო სამსახურის პოტენციალის გაზრდა ადამიანური რესურსების მართვის თვალსაზრისით. 8. საჯარო მოხელეების უფლება-მოვალეობები - აღწერილია საჯარო მოხელეების უფლებები, ვალდებულებები, აგრეთვე, მოცემულია ინფორმაცია დისციპლინური წარმოებისა და სახდელის შესახებ. 9. სწავლება და კვალიფიკაციის ამაღლება - მოცემულია ინფორმაცია საჯარო მოხელეების შესაძლებლობების განვითარებასთან დაკავშირებით. ხაზგასმულია პროფესიული განვითარების ერთიანი სისტემის დანერგვის აუცილებლობის საკითხი. 10. თანასწორობა საჯარო სამსახურში - აღწერს თანასწორობის უზრუნველყოფისა და მონიტორინგის საშუალებებს (მაგალითად, სამსახურში აყვანისა და დაწინაურების პროცესში, ასევე სამუშაო გარემოსა და გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისით).

2015 წლიდან მთავრობამ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ქვეყანაში პოლიტიკის დაგეგმვის განვითარებისთვის. შემუშავდა მთავრობის საქმიანობის მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემებისა და პოლიტიკის დაგეგმვის სახელმძღვანელოები, რომელთა მეშვეობით განისაზღვრა პოლიტიკის დოკუმენტების ნუსხა, იერარქია, ურთიერთმიმართება და მათი მომზადების წესი; ჩამოყალიბდა შედეგზე ორიენტირებული მართვის, მონიტორინგის და შეფასების პრაქტიკა. ამ მიმართულებით საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით, პირველად შეიქმნა საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისი ტრენინგ-

მოდული „საჯარო პოლიტიკის ანალიზი“. კურსის მიზანია, საჯარო მოხელეებმა მიიღონ ცოდნა პოლიტიკის შემუშავების მთლიანი ციკლისა და თითოეული ეტაპის განხორციელების შესახებ.

პროგრესის მიუხედავად, კვლავ გამოწვევად რჩება პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობა, სახელმწიფო უწყებებს შორის ეფექტური კოორდინაცია და სამინისტროებში პოლიტიკის შემუშავების კუთხით შესაძლებლობების განვითარება, ეს გამოწვევები აღნიშნულია SIGMA-ს 2018 წლის საბაზისო კვლევის ანგარიშშიც. სამოქმედო გეგმით გათვალისწინებული აქტივობების განხორციელების შედეგად გაუმჯობესდება პოლიტიკის დაგეგმვის კოორდინაცია და დოკუმენტების ხარისხი; საჯარო უწყებების თანამშრომლების კვალიფიკაციის ამაღლების მიზნით დაინერგება პოლიტიკის შემუშავების, მონიტორინგის, ანგარიშებისა და შეფასების საბაზისო ტრენინგ მოდულები. შემუშავდება ელექტრონული სისტემა, რომელიც პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგის და შეფასების პროცესებს ერთიან ელექტრონულ სივრცეში მოაქცევს. პრიორიტეტი იქნება მონიტორინგის და შეფასების პროცესში მტკიცებულებების მეტად გამოყენება, რათა უკეთ გაანალიზდეს არსებული მდგომარეობა და სამომავლო საჭიროებები. განახლდება პოლიტიკის დაგეგმვის, მონიტორინგისა და შეფასების სახელმძღვანელო, რომელიც უფრო მორგებული იქნება მომხმარებელთა (საჯარო მოხელეები) საჭიროებებზე, დადგინდება პოლიტიკის შემუშავების პროცესში საჯარო კონსულტაციების წარმოების პროცედურები, შედეგად, მეტ დაინტერესებულ პირს ექნება შესაძლებლობა ჩაერთოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. დაინერგება საკანონმდებლო აქტების რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სისტემა, რაც ხელს შეუწყობს მტკიცებულებებზე დაფუძნებული სამართალშემოქმედებითი პრაქტიკის დამკვიდრებას. საჯარო მმართველობის რეფორმის განუყოფელი ნაწილია საჯარო სამსახურის რეფორმა. 2015 წლის 27 ოქტომბერს მიღებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი 2017 წლის 1 ივლისიდან ამოქმედდა. ამასთანავე,

საქართველოს მთავრობამ კანონის გარდამავალი დებულებით გათვალისწინებული 13 კანონქვემდებარე აქტი დაამტკიცა: განისაზღვრა სამსახურში მიღების, კონკურსის ჩატარების, შესრულებული სამუშაოს შეფასების, რანგირების წესი და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის მნიშვნელოვანი სხვა საკითხები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის გარდამავალი დებულების შესაბამისად, ასევე, მიღებულ იქნა „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ საქართველოს კანონი და საჯარო დაწესებულებებში დანერგეს ახალი რანგირების სისტემა. საჯარო სამსახურის ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო მთელ რიგ სიახლეებს გვთავაზობს, რომელთა პრაქტიკაში დანერგვა და ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბება კვლავ გამოწვევად რჩება. შესაბამისად, საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ დასახული ამოცანები სწორედ ამ გამოწვევების დაძლევის საშუალებად გვევლინება. საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის შინაარსი, რომელიც საფუძვლად დაედო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის შემუშავებ¹¹ას, დაფუძნებულია პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვაზე და გულისხმობს, ისეთი რეგულაციების შემოღებას, რომლის მიზანია პოლიტიკური გავლენისაგან საჯარო სამსახურის გათავისუფლება და სამართლიანი კარიერული ზრდის სისტემის ფორმირება. ახალმა კანონმა და კანონქვემდებარე აქტებმა ახლებურად მოაწესრიგა საჯარო სამსახურში მიღების წესი და პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საკითხები. კანონით გათვალისწინებულ საკონკურსო პროცედურებთან დაკავშირებული სიახლეები ემსახურება საჯარო სამსახურში ჩასატარებელი კონკურსების პოლიტიკური გავლენისაგან სრულად განთავისუფლებას. გარდა ამისა, ახალი საკანონმდებლო ჩარჩო მთელ რიგ სამართლებრივ რეგულაციებს აწესებს პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერული განვითარების მისაღწევად

მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო ბაზა უკვე შექმნილია დამსახურებაზე დაფუძნებული კარიერული წინსვლისა და ნეიტრალიტეტის პრინციპების

¹¹ საჯარო სამსახურის რეფორმა სახელმწიფო პრიორიტეტი გვ 10

განმტკიცების მიზნით, საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენცია კვლავ საჭიროებს ხელშეწყობას და დამატებითი ღონისძიებების გატარებას, რისთვისაც მთელი რიგი აქტივობებია გაწერილი სამოქმედო გეგმაში. საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმდინარეობას კოორდინაციას უწევს საჯარო სამსახურის ბიურო, რომლის მისიაა საქართველოს საჯარო სამსახურის ერთიანი პოლიტიკის განხორციელების ხელშეწყობა და პროფესიული, კარიერულ პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის განვითარება, კანონმდებლობის დახვეწის, ეფექტიანი და გამჭვირვალე მმართველობისა და ეთიკური სტანდარტების დანერგვის, აგრეთვე, ანტიკორუფციული პოლიტიკის მხარდაჭერის გზით. შესაბამისად, რეფორმის შეუფერხებლად მიმდინარეობისა და სხვა საჯარო დაწესებულებებისათვის რეკომენდაციების გაწევის მიზნით, 2019-2020 წლის სამოქმედო გეგმაში ჩამოყალიბდა ამოცანები საჯარო სამსახურის ბიუროს უწყვეტი ინსტიტუციური გაძლიერების უზრუნველსაყოფად.

ამ დროის განმავლობაში სახელმწიფომ მიიღო შემდეგი კანონები საჯარო სამსახურის რეფორმირებისათვის „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“;

- „პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების შესახებ“;
- „პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ პროფესიული განვითარებისათვის შვებულებით სარგებლობის წესისა და პირობების შესახებ“;
- „პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურებრივი მივლინებით გაგზავნის წესის, მისი სამსახურებრივი მივლინების ხარჯების ანაზღაურებისა და კომპენსაციის ოდენობისა და პირობების განსაზღვრის შესახებ“;
- „საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, ღამის საათებში, დასვენების და უქმე დღეებში, ჯანმრთელობისათვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის წესის შესახებ“;

- „ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სტანდარტული ფორმების დამტკიცების შესახებ“;
- „პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ“;
- „პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების შესახებ“;
- „პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ“;
- „პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის შესახებ“.

საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგის მუდმივი საკითხია მმართველობის ღიაობის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება. აღნიშნული მიმართულებით ქვეყანაში ჩამოყალიბებულია სისტემური მიდგომა და არსებული ხედვა გაერთიანებულია ორ პოლიტიკის დოკუმენტში: „ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა“ და „ღია მმართველობა საქართველოს სამოქმედო გეგმა“. ანტიკორუფციული სახელმწიფო პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და კორუფციის წინააღმდეგ კოორდინირებული ბრძოლის ხელშეწყობის მიზნით, მთავრობის მიერ შექმნილია კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო, ხოლო ღია მმართველობის პოლიტიკას ღია მმართველობა საქართველოს ფორუმი⁷ განსაზღვრავს. აღნიშნული უწყებათაშორისი ერთეულის წევრები არიან აღმასრულებელი, საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების, მათ შორის, არასამთავრობო და ბიზნეს სექტორის წარმომადგენლები. მოცემულ მიმართულებათა მაკოორდინირებული უწყებაა საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. საჯარო მმართველობის რეფორმის 2017-2018 წლების სამოქმედო გეგმა ანგარიშვალდებულების ქვეთავში სრულად

იმეორებდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და ღია მმართველობის სამოქმედო გეგმებით გათვალისწინებულ აქტივობებს.საჯარო სამსახურის რეფორმის წარმატებით განხორციელებისა და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის დანერგვის მიზნით, საჯარო სამსახურის ბიურომ, 2016-2017 წლებში განახორციელა ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზი, რომლის საფუძველზეც შემუშავდა რეკომენდაციები. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებზე (სსიპ) გავრცელებისათვის საფუძვლის მომზადების მიზნით კი, ბიურომ 2018 წელს დაიწყო სსიპ-ების ფუნქციური და ინსტიტუციური ანალიზი. ამ მიმართულებით, SIGMA-ს ანგარიშვალდებულების პრინციპების გათვალისწინებით, სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებული ამოცანა მიზნად ისახავს კანონის გავრცელების საფუძვლის შექმნას. დასახული მიზნის მიღწევა კი იგეგმება სსიპ-ების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების სიღრმისეული ანალიზით. ღია მონაცემებს განსაკუთრებული ადგილი უკავია როგორც ღია მმართველობისა და ანგარიშვალდებულების, ისე ელექტრონული მთავრობის თანამედროვე მოდელებში. საქართველოში შექმნილია ღია მონაცემების პორტალი (DATA.GOV.GE), რომელზეც ქვეყნდება ღია მონაცემები დამუშავებად და ყველასთვის ხელმისაწვდომ ფორმატებში, რაც ბიზნესს, არასამთავრობო და სამთავრობო დაწესებულებებს საშუალებას აძლევს შეუფერხებლად ისარგებლონ ამ მონაცემებით, მათი გამოყენებით შექმნან აპლიკაციები, ელექტრონული სერვისები და მიიღონ ეკონომიკური სარგებელი. მომდევნო 2 წლის განმავლობაში დაგეგმილია პორტალზე ღია მონაცემების რაოდენობის ზრდა, რისთვისაც საჯარო მმართველობის რეფორმის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმაში, დაკონკრეტდა ის 3 უწყება (მუნიციპალური სერვისების განვითარების სააგენტო, საჯარო სამსახურის ბიუროს და ფინანსთა სამინისტრო), რომლებიც მათი კომპეტენციის ფარგლებში გააუმჯობესებენ ღია მონაცემებზე წვდომას. ამ გზით, სამოქმედო გეგმის ფარგლებში მიღწეული კონკრეტული შედეგები ხელშესახები იქნება. საჯარო მმართველობის

რეფორმის გზამკვლევით გათვალისწინებული ამოცანებისა და პრიორიტეტების შესაბამისად, 2017-2018 წლების განმავლობაში სახელმწიფო სერვისების მიწოდების კომპონენტის ფარგლებში მთავარი აქცენტი კეთდებოდა სახელმწიფო სერვისების შექმნის, მიწოდების, ხარისხის უზრუნველყოფისა და განფასების პოლიტიკის შექმნაზე. 2018 წელს შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტი ასახავს იმ მიმართულებებს, რომელთა განხორციელებაც აუცილებელია სახელმწიფო სერვისების ხარისხისა და ხელმისაწვდომობის გასაუმჯობესებლად. შესაბამისად, სერვისების კომპონენტის 2019-2020 წლების სამოქმედო გეგმის ამოცანაა ერთიანი პოლიტიკის განხორციელება, ზემოაღნიშნული პოლიტიკის დოკუმენტის იმპლემენტაცია და ახალი სტანდარტების დანერგვა. ამასთან, სამოქმედო გეგმის მნიშვნელოვანი კომპონენტია ელექტრონული სერვისების ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესებაც. ამ მიზნით, 2012 წელს შეიქმნა ელექტრონული სერვისების ერთიანი პორტალი (MY.GOV.GE) - საჯარო და კერძო სექტორში არსებული ელ. სერვისების ერთიანი სივრცე. ამჟამად პორტალზე განთავსებულია 400-ზე მეტი მომსახურება. ამ რაოდენობის უწყვეტი ზრდა ცალსახად მნიშვნელოვანია, თუმცა, ასევე პრიორიტეტულია მხედველობა და სმენა დაქვეითებული მომხმარებლებისთვის პორტალის ადაპტირება. შესაბამისად, გზამკვლევისგან განსხვავებით, წინამდებარე გეგმის ამოცანა არ არის პორტალზე სერვისების დამატება, არამედ - არსებულზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესება, ადაპტირებული გარემოს შექმნითა და პორტალის უპირატესობების შესახებ ცნობიერების ამაღლების გზით. მომსახურებათა ელექტრონულად ხელმისაწვდომის აუცილებელი წინაპირობაა განვითარებული ელექტრონული მმართველობა. თავის მხრივ, ელექტრონული მმართველობის ხელშემწყობ ერთ-ერთ წინაპირობას საჯარო სექტორში ურთიერთთავსებადობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს. გეგმის ამოცანაა ამ მიმართულებით აღსრულების მექანიზმების დანერგვა, რათა გაიზარდოს მონაცემთა გაცვლის ინფრასტრუქტურაში ინტეგრირებული სახელმწიფო სერვისების რაოდენობა და მიღწეულ იქნეს ურთიერთთავსებადობის მაღალი სტანდარტი.

მაღალი სტანდარტის მმართველობის უზრუნველსაყოფად აგრეთვე უმნიშვნელოვანესია კრიტიკული ინფრასტრუქტურის უსაფრთხოება და ინფორმაციული სისტემების დაცულობის მაღალი ხარისხი. ახალი სამოქმედო გეგმით ჩამოყალიბებული აქტივობები სწორედ ასეთი სისტემების დაცვას და ზოგადად, კიბერ და ინფორმაციული უსაფრთხოების შესახებ ცნობიერების ამაღლებას ემსახურება.

თავი III. საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის კვლევის მეთოდოლოგიური საფუძვლები

საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის კვლევის პროცესში შევიმუშავეთ საკვლევი საკითხები რომლებიც ქვემოთ არის წარმოდგენილი:

1. ხელმძღვანელთან როგორი ურთიერთობის ფორმაა ხელსაყრელი – პატერნალისტული/პარტნიორული
2. რა მოსაზრებით ირჩევენ საჯარო სამსახურებს -
3. როგორ ფიქრობენ კარიერული წინსვლაზე (სამსახურში მოსაწყობად პირადი კავშირები, მფარველის ყოლა, ლოიალობა ხელმძღვანელობისადმი უფრო მეტად მნიშვნელოვანი ვიდრე, განათლება და პროფესიონალიზმი და ა.შ.); |
4. როგორი ზეგავლენა აქვს ხელმძღვანელის ლოიალობას კარიერულ კიბეზე
5. არის თუ არა „მომგებიანი“ ლოიალობის გამოჩენა იმ შემთხვევებში, როდესაც მოხელე ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებას არ ეთანხმება. ჩვეულებრივ რა გამოსავალს პოულობენ მოხელეები ასეთ შემთხვევებში და რა არგუმენტები აქვთ მათ ასეთი გზის არჩევისას.
6. შესაძლებელია თუ არა , კეთილსინდისიერი მუშაობით კარიერული წინსვლა

III.1. კვლევის მეთოდოლოგიისა და პროცესის აღწერა

ჩვენ პროექტის განვალობაში საკუთარი კვლევა არ ჩაგვიტარებია, რადგან კორონავირუსის პანდემიის პირობებში სრულყოფილი კვლევის ჩატარება დაკავშირებული იყო რიგ პრობლემებთან, ამიტომაც მოვიძიეთ ამ სფეროში ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი კვლევა განვაზოგადეთ საკითხი და აღვწერეთ საკუთარი მიგნებები და დასკვები აღნოშნული კვლევა ჩატარებულია ჯიპას მიერ და მისი ავტორი არის ნინო დოლიძე კვლევის სახელია „საჯარო სამსახურის პრობლემები და გამოწვევები“

“ნინო დოლიძის პროექტის „ საჯარო სამსახურის პრობლემები და გამოწვევები „მიზნის მისაღწევად გამოყენებული იყო ინტერვიუსა და ფოკუს ჯგუფის მეთოდები. როგორც ინტერვიუები, ასევე ფოკუს ჯგუფები ისე იყო წარმართული, რომ რესპონდენტებს მაქსიმალურად თავად მოეხდინათ არსებული პრობლემატური საკითხების იდენტიფიცირება და აღწერათ ისინი. ამის უზრუნველსაყოფად შეკითხვები თავდაპირველად დასმული იყო მაქსიმალურად ზოგადი ფორმით, შემდეგ კი ხდებოდა მათი დავიწროება. ასევე, რესპონდენტებისათვის მოხდა შეკითხვების დასმა იმ სავარაუდოდ პრობლემატური საკითხების გარშემო, რომელთა იდენტიფიცირებაც მოხდა წინასწარ, კვლევის მიზნის ჩამოყალიბებისას. ეს საკითხებია: გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, ორგანიზაციული სტრუქტურა, ორგანიზაციის სტრატეგია, დაქირავება, დაწინაურება, თანამშრომელთა პროფესიონალიზმი და კვალიფიკაცია, თანამშრომელთა წახალისება, სამუშაოს შეფასება, თანამშრომელთა შესაძლებლობების განვითარება, ეთიკის კოდექსი და სხვა. ყველა რესპონდენტს განემარტა, რომ გამოკითხვა კონფიდენციალურია და გამოკითხულთა ვინაობა ან სხვა ინფორმაცია, რომლის საშუალებითაც შესაძლებელი

იქნებოდა რესპონდენტთა იდენტიფიცირება, პროექტის ანგარიშში არ იქნებოდა დატანილი. ამან რამდენადმე უზრუნველყო რესპონდენტთა მეტი გულახდილობა როგორც ინტერვიუების, ასევე ფოკუს ჯგუფების ჩატარებისას. ინტერვიუები ჩატარდა 10 სხვადასხვა ორგანიზაციის წარმომადგენელთან: მაღალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებთან, სსიპ-ის ხელმძღვანელთან, არასამთავრობო ორგანიზაციის დამფუძნებელთან და წამყვანი დონორი ორგანიზაციის ორ წარმომადგენელთან. ჯამში ჩატარდა 11 ინტერვიუ. მაღალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებისა და სსიპ-ის ხელმძღვანელთან დაკავშირება მოხდა პირადი კონტაქტების გამოყენებით და ინტერვიუ ჩატარდა იმ პირებთან, რომლებიც დათანხმდნენ პროექტში მონაწილეობის მიღებაზე. არასამთავრობო და დონორი ორგანიზაციის შერჩევისას კი აქცენტი გაკეთდა იმ ორგანიზაციებსა და თანამშრომლებზე, რომლებიც აქტიურად მუშაობენ და კარგად არიან გათვითცნობიერებული კვლევის ავტორების მიერ იდენტიფიცირებულ პრობლემატურ საკითხებში. საქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები 6 ფოკუს ჯგუფის მეთოდი გამოყენებული იყო საშუალო და დაბალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეების გამოსაკითხად. ჯამში ჩატარდა ორი ფოკუს ჯგუფი. პირველ ჯგუფში მონაწილეობდა რვა რესპონდენტი ექვსი სხვადასხვა უწყებიდან, მათ შორის ოთხი სახელმწიფო დაწესებულებიდან და ორი სსიპ-დან, მეორე ჯგუფში კი - ექვსი რესპონდენტი ოთხი სხვადასხვა უწყებიდან, მათ შორის ორი სახელმწიფო დაწესებულებიდან და ორი სსიპ-დან. საშუალო და დაბალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეების შემთხვევაში განსაკუთრებით მწვავედ იდგა გულახდილობის უზრუნველყოფის საკითხი, რადგან ღიად საუბარი საჯარო სამსახურში არსებულ პრობლემატიკაზე მათთვის შესაძლოა რთული ყოფილიყო. ამიტომ, რესპონდენტთა შერჩევისას გამოყენებული იქნა თოვლის გუნდის მეთოდი, რამაც რამდენადმე უზრუნველყო რესპონდენტთა ნდობისა და გულახდილობის მოპოვება.”¹²

¹² საქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები ავტორები: ნინო დონდაძე, ნინო

III.2. საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის შეფასება: ძირითადი გამოწვევები (პრაქტიკული კვლევის შედეგების ანალიზი მიღებული მონაცემების საფუძველზე)

ერთიანი პოლიტიკური ხედვის ნაკლებობა/არარსებობა - ინტერვიუს შედეგები მაღალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებთან და სსიპ-ის ხელმძღვანელთან რესპონდენტებმა აღნიშნეს, რომ არ არსებობს საჯარო სექტორის მართვისა და განვითარების ერთიანი სტრატეგია. აქ საუბარია არა ცალკეული უწყებების შიდა ორგანიზაციულ სტრატეგიაზე, არამედ ერთიან პოლიტიკურ ხედვაზე, რომელიც საჯარო სამსახურის სხვადასხვა უწყებებისათვის განვითარების საერთო გეზის მიმცემი უნდა იყოს. თუმცა, ზოგიერთი რესპონდენტის თქმით, მუშაობა ამ მიმართულებით დაწყებულია და მას მთავრობის კანცელარია კურირებს. მოცემულ თემაზე არ გამოთქვეს მოსაზრებები საშუალო და დაბალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებმა, სსიპ-ების თანამშრომლებმა და დონორი და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებმა. სწორედ ასეთი საერთო ხედვის არარსებობის გამო ცალკეული უწყებები თავად განსაზღვრავენ საკუთარი განვითარების კონცეფციას, როგორც საჯარო სექტორის სტრუქტურული ერთეულები და ამ პროცესის რეგულირება მხოლოდ კანონის ცალკეული დებულებებით ხდება. რესპონდენტების თქმით, ქართული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებიდან დღემდე ძალიან ბევრი ცვლილება და არაერთი რეფორმა განხორციელდა, თუმცა, პრობლემა სწორედ ამ რეფორმების არათანმიმდევრულობასა და არა სისტემურობაში მდგომარეობს. ცვლილებები ხშირად ხორციელდება კონკრეტული ადამიანების სურვილის ან იდეის საფუძველზე, არა მხოლოდ ადმინისტრაციული რეგულირებების, არამედ კანონის დონეზეც კი. ხშირად საკანონმდებლო პროექტები ძალიან მცირე დროში - რამდენიმე დღეში მზადდება და შედის პარლამენტში.

თუმცა, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის პროექტის დაწყებასთან ერთად ეს მდგომარეობა უნდა შეიცვალოს. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების პოლიტიკური ნება ადრეც არსებობდა, რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ დღეს ამ პროცესში მთელი მთავრობის, პრემიერის აპარატის, ასევე აკადემიური წრეების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საზოგადოების ჩართულობა მნიშვნელოვნადაა გაზრდილი, კონცეფცია სწორედ სისტემურ მიდგომაზე და ერთიან ხედვაზეა დამყარებული და, რაც მთავარია, მისი განხორციელების სპეციფიკურ მექანიზმებსაც მოიცავს.

კომპეტენციებისა და ფუნქციების გამიჯვნა - ინტერვიუს შედეგები მაღალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებთან და სსიპ-ის ხელმძღვანელთან მეორე მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელსაც თითქმის ყველა გამოკითხული აღმასრულებელი უწყების ხელმძღვანელი ეხება, არის ცალკეულ უწყებებს შორის ფუნქციების გაუმიჯნაობა. კომპეტენციების ან ფუნქციების გადაფარვა ზოგჯერ პრობლემას წარმოადგენს არა მარტო უწყებებს შორის, არამედ თითოეული უწყების შიგნითაც. მეორე მხრივ, როდესაც აუცილებელია თანამშრომლობა და ერთმანეთის ფუნქციების თუ საქმიანობის შევსება გარკვეულ სექტორებში, ამის განხორციელება რთულდება არასწორი კომუნიკაციის გამო. არ არსებობს ერთიანი ხედვა ან ჩამოყალიბებული სტრატეგია ეფექტური ურთიერთთანამშრომლობისათვის. ზოგიერთი უწყების ხელმძღვანელთა განცხადებით, შიდა ორგანიზაციულ დონეზე ცალკეული დეპარტამენტებისა თუ სსიპ-ების საქმიანობა იმდენადაა ერთმანეთზე დამოკიდებული, რომ კომპეტენციების მკაცრი გამიჯვნა შეუძლებელი და არაეფექტური იქნება. მათი აზრით, როდესაც ერთი განყოფილება არეგულირებს ინფრასტრუქტურას, მეორე - თანამშრომელთა კვალიფიკაციას, უნდა აღინიშნოს, რომ ამგვარ სამუშაოზე, კერძოდ კი საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთიანი კონცეფციის დამუშავებაზე დონორი ორგანიზაციებიც საუბრობენ, თუმცა, მათი თქმით, სახელმწიფო კანცელარია ამ შემთხვევაში მხოლოდ დამკვეთის როლშია, კონცეფციაზე კი არასამთავრობო ორგანიზაციების კონსორციუმი მუშაობს. ზოგი

ხელმძღვანელი პირი აღნიშნავს, რომ კომპეტენციების გადაფარვა ნაკლებად ხდება, თუ საქმიანობა იგეგმება პროექტების მიხედვით. ასეთ შემთხვევაში „სხვის საქმეში ჩარევას“ უფრო ინდივიდუალური ხასიათი აქვს, ვიდრე სისტემური და მას უფრო „ფუნქციების კვეთა“ შეიძლება ვუწოდოთ, ვიდრე „გადაფარვა“. პროექტები ამალეებს კოორდინაციისა და სხვადასხვა უწყებებს შორის სინერგიზმის დონეს. რესპონდენტთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ კომპეტენციების გამიჯვნის პრობლემა კონკრეტული უწყებების დონეზე მოგვარებულია. დეპარტამენტებში ფუნქციამოვალეობები და საქმიანობის სფეროები მკვეთრადაა გამიჯნული. თუმცა არის საკითხები, სადაც ერთმანეთთან თანამშრომლობის გარეშე შეუძლებელია, რომ კონკრეტული პროდუქტი დაიდოს. იმ უწყებებში კი, სადაც მოცემული პრობლემა არსებობს, შიდა პროცესები არ არის დარეგულირებული, თითოეულ უწყებას ძალიან ბევრი საქმე ეკისრება მთავრობის მხრიდან. „საქმეს გვაყრიან“ - აცხადებენ რესპონდენტები, შესაბამისი რესურსი კი არ არსებობს. ამგვარად, რესპონდენტთა ნაწილი კომპეტენციებისა და ფუნქციების გამიჯვნის პრობლემას უფრო მეტად უწყებებს შორის ხედავს, ვიდრე თითოეული უწყების შიგნით. ხშირად პრობლემა წარმოიშვება არა იმდენად კომპეტენციების ფორმალური გაუმიჯნაობის, არამედ არაეფექტური უწყებათაშორისი კოორდინაციისა და შეუთანხმებელი მუშაობის გამო. მაღალი რანგის მოხელეები აღნიშნავენ, რომ საჯარო სამსახურის კონცეფციის ჩამოყალიბებასთან ერთად კომპეტენციების გამიჯვნის პრობლემაც დარეგულირდება, რადგან კონცეფცია ერთიან ჩარჩოში სვამს ყველა საჯარო უწყებას. თუმცა, ეფექტურობის მისაღწევად აუცილებელია, ასევე, რეფორმა შეეხოს საჯარო სექტორს დაქვემდებარებულ უწყებებს, როგორებიცაა საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, არასამეწარმეო იურიდიული პირები, სახელმწიფო შპს-ები და სააქციო საზოგადოებები, ე.წ. „მეორე რანგის, ნახევრად საჯარო დაწესებულებები“. რეფორმის ფარგლებში უნდა განისაზღვროს ზოგიერთი დაქვემდებარებული უწყების საჭიროება/არ საჭიროებისა და ქმედუნარიანობის საკითხებიც. რაც შეეხება თითოეულ უწყებაში ფუნქციების სწორ განაწილებას, ამ პრობლემის მოგვარების

ერთ-ერთი გზა რესპონდენტთა ნაწილის აზრით შეიძლება იყოს კვალიფიკაციის ჩარჩოების არსებობა, რაც გულისხმობს საჯარო სამსახურში ყოველი თანამდებობისათვის შესაბამისი კვალიფიკაციის, პროფესიული ცოდნისა და უნარების მოთხოვნას. დღეს ეს მოთხოვნები ძალიან არასისტემურია და ხშირად საჯარო სამსახურის ბიუროს დაწყებული აქვს მუშაობა ადამიანური რესურსების ერთიანი სისტემის შემუშავებაზე საჯარო სექტორისათვის, რომელიც ასევე კვალიფიკაციის ერთიანი ჩარჩოს შექმნას ითვალისწინებს, თუმცა, ეს სისტემა ჯერჯერობით სამინისტროებში და სხვა საჯარო ორგანიზაციებში დაწესებულია თანამდებობის ან შესასრულებელი სამუშაოს სპეციფიკის გათვალისწინების გარეშე. კომპეტენციათა გამიჯვნა უწყების შიგნით მარტივდება, თუ შემუშავებულია სამინისტროს დებულებასთან თანხვედრაში მყოფი სამუშაო აღწერილობები, სადაც პასუხისმგებლობები მკაფიოდ არის გაწერილი. რესპონდენტები აღნიშნავენ, რომ სამუშაო აღწერილობები არ არსებობს თითქმის არც ერთ სამინისტროში, შინაგან საქმეთა, იუსტიციისა და თავდაცვის სამინისტროების გარდა. აღნიშნა ისიც, რომ ეს სამი უწყება განსხვავებულია კადრების მართვის სტანდარტებიდან და ზოგადად მუშაობის სტილიდან გამომდინარე. დარჩენილ 17 სამინისტროში და სსიპ-ებში არ არის განსაზღვრული ფუნქციები ისეთ სპეციფიკურ სამუშაოზეც კი, როგორცაა იურისტი, შესყიდვების სპეციალისტი ან ტექნიკური პირი

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი - ინტერვიუს შედეგები მაღალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებთან და სსიპ-ის ხელმძღვანელთან გადაწყვეტილების მიღების პროცესთან დაკავშირებით რესპონდენტებმა გამოყვეს ისეთი საკითხები, როგორებიცაა თანამშრომლებში კომპეტენციისა და ინიციატივის ნაკლებობა და სანქციების შიში. კომპეტენციის ნაკლებობა უწყებების ხელმძღვანელთა თქმით, თანამშრომლები ხშირად ერიდებიან პასუხისმგებლობის აღებას. „არ იცის, როგორ მიიღოს გადაწყვეტილება, არ შეუძლია ალტერნატივები შეაჯეროს ერთმანეთთან“. ხშირად, მიზეზი არის კომპეტენტურობისა და როგორც პროფესიული, ასევე

პრაქტიკული გამოცდილების ნაკლებობა. ინიციატივის ნაკლებობა რესპონდენტები თანამშრომელთა მხრიდან ინიციატივის ნაკლებობას უსვამენ ხაზს როგორც დაბალ, ასევე საშუალო და მაღალ რგოლებში და ამას წინა ხელისუფლების მემკვიდრეობად თვლიან: „თანამშრომლები მიეჩვივნენ, რომ გადაწყვეტილების მიღება ხდებოდა ზემოდან ქვემოთ და ამას მხოლოდ ერთი ადამიანი წყვეტდა, ამან კი ფატალური შედეგი აჩვენა მათი შემდგომი განვითარებისთვის. მათ დაკარგეს კრეატივი და გადაწყვეტილების მიღების უნარი. ისინი ელოდებიან დავალებას, აღარ ცდილობენ, რომ სხვა გამოსავალი იპოვონ, ეს კი ძალიან პრობლემურია შედეგების მისაღწევად“. საქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები 14 სანქციების შიში რესპონდენტები განსაკუთრებით აღნიშნავენ განსხვავებას კერძო და საჯარო სექტორებში გადაწყვეტილების მიღების დროს პასუხისმგებლობის სიმძიმესა და სანქციებში. თუ კერძო სექტორში არასწორმა გადაწყვეტილებამ შეიძლება სამსახური დაგაკარგვინოს, საჯარო მოხელე „შეიძლება გისოსებს მიღმა აღმოჩნდეს“. „თუ არაფერზე ხელს არ მოაწერ, თუ შეხვედრაზე დაჯდები და არაფერს იტყვი, არაფერს არ გადარიცხავ, ერთის მხრივ შეიძლება, არ გამოხვიდე კარგი მენეჯერი, მაგრამ მშვიდად ხარ, რომ ვერავინ ვერაფერში დაგადანაშაულებს“ - ასეთ დამოკიდებულებას მაღალი რგოლის მენეჯერები დიდ პრობლემად მიიჩნევენ. უნდა ითქვას, რომ ზოგიერთ სამინისტროში გადაწყვეტილების მიღების ეფექტური გზების შემუშავებაზე საუბრობენ - გამართულ, რამდენიმე საფეხურიან სისტემაზე, რომელიც სხვადასხვა სამუშაო ჯგუფებისგან შედგება ჰორიზონტალურ დონეზე. ამ ჯგუფებში მუშავდება კონკრეტული საკითხები და იქმნება პოლიტიკის დოკუმენტი რომელიმე მიმართულებით, მეორე საფეხურზე არის მართვის რგოლი, რომლის წინაშეც სამუშაო ჯგუფები არიან ანგარიშვალდებულნი. ეს რგოლი დეპარტამენტების დირექტორებისგან შედგება და მას მინისტრის ერთ-ერთი მოადგილე ხელმძღვანელობს. მათი მიზანი პოლიტიკის დოკუმენტის კონკრეტულ პოლიტიკად ქცევას. ხოლო ყველაზე მაღალი რგოლი კი არის ე.წ. გადაწყვეტილების მიმღები საბჭო, რომელშიც შედიან მინისტრის მოადგილეები, სხვა მაღალი თანამდებობის

პირები და მას მინისტრი ხელმძღვანელობს. ასეთი ჯაჭვი პრაქტიკულად გამორიცხავს გადაწყვეტილების სპონტანურად მიღების საშიშროებას და თანამშრომელთა მაქსიმალურ ჩართულობას უზრუნველყოფს ყველა დონეზე. რესპონდენტები ასევე აღნიშნავენ, რომ გადაწყვეტილების მიღების ეფექტური მეთოდის არჩევა დამოკიდებულია სამინისტროს მოცულობასა და თანამშრომელთა რაოდენობაზე. შედარებით მცირე მოცულობის სამინისტროებში თანამშრომელთა ჩართულობა უფრო მაღალია. უფრო დიდ სამინისტროებში დელეგირების ქსელი უფრო დიდი და ფართოა, შესაბამისად კომუნიკაცია და ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უფრო ნაკლებია. მაღალი რგოლის მენეჯერები აღნიშნავენ, რომ ცენტრალიზების ტენდენცია შემცირდა ახალი ხელისუფლების პირობებში და ბევრი გადაწყვეტილება სამინისტროების დონეზე მიიღება, „მხოლოდ ძირითადი და საკვანძო საკითხები თანხმდება პრემიერ მინისტრთან“. მეტიც, სამინისტროს შიგნითაც ყველა გადაწყვეტილება მინისტრის დონეზე არ განიხილება და დეპარტამენტებისა და სამსახურების ხელმძღვანელების მიერ მიიღება. საინტერესოა მაღალი რგოლის მენეჯერის მოსაზრება, რომ უმეტესად გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ინიცირება ქვედა დონიდან უნდა დაიწყოს, ხოლო ზედა რგოლში მისი გაფილტვრა და დახვეწა მოხდეს. თუმცა, რამდენად ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული უნდა იყოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი, დამოკიდებულია გადაწყვეტილების სტრატეგიულ და პოლიტიკურსაქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები 1მნიშვნელობაზე. განსხვავებული მოსაზრება დააფიქსირა სხვა რესპონდენტმა: „სამინისტრო არ არის კოლეგიალური ორგანო, ის მმართველობითი ორგანოა. გადაწყვეტილების მიმღები არის მინისტრი, მოადგილეების ფუნქცია კი მინისტრის სწორ გადაწყვეტილებამდე მიყვანაა... შესაძლებელია გადაწყვეტილებების ორ ტიპზე ვისაუბროთ, ერთი - არის მინისტრის ინიციატივა და მეორე, ინიციატივები რომლებიც მინისტრამდე მიდის და საბოლოო ჯამში ეს უკანასკნელი იღებს მის განხორციელებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებას. თუმცა, მაღალი

ჩართულობის პირობებში გადაწყვეტილების მიღება შესაძლოა დროში ძალიან გაიწელოს, რადგან მასში მონაწილეობას შეიძლება იღებდნენ სხვადასხვა დეპარტამენტებიდან კონკრეტული პირები, რომლებიც ამ შემთხვევაზე არ ფლობენ ინფორმაციას“. საბოლოო ჯამში, ყველა რესპოდენტი მმართველი რგოლიდან გამოთქვამს მოსაზრებას, რომ გადაწყვეტილების მიღების დროს აუცილებელია დაბალანსებული მიდგომა ცენტრალიზებას და დეცენტრალიზებას, ვერტიკალურ დელეგირებასა და ჰორიზონტალურად ფუნქციების განაწილებას შორის, რაც ხელს შეუწყობს თანამშრომელთა ინდივიდუალიზმს, პროდუქტიულობასა და პროფესიულ განვითარებას.

დაქირავების პროცედურა - ინტერვიუს შედეგები მაღალი რგოლის საჯარო მოსამსახურეებთან და სსიპ-ის ხელმძღვანელთან რესპონდენტებმა ისაუბრეს დაქირავების იმ პრაქტიკაზე, რომელიც არსებობს ამა თუ იმ უწყებაში. ერთ-ერთი უწყების მაღალი თანამდებობის პირმა აღნიშნა, რომ ვაკანსიები ცხადდება, თუმცა უწყება უმეტესწილად ცდილობს თანამშრომელთა მოძიებას შიდა რესურსის გამოყენებით. სხვა რესპონდენტმა აღნიშნა, რომ მათ უწყებაში თანამშრომლები ძირითადად ინიშნებიან დროებით მოვალეობის შემსრულებლებად, შემდეგ კი, თუკი თავს გამოავლენენ, საერთო კონკურსის საფუძველზე ხდება მათი შტატში აყვანა. სხვა უწყებაში განაცხადეს, რომ მათთან ძალიან კარგად არის დაგეგმილი შერჩევის პროცესი. წინასწარ არის განსაზღვრული, თუ რა შეკითხვები იქნება დასმული გასაუბრებაზე და ყველა აპლიკანტი ერთსა და იმავე ფორმატში გადის გასაუბრებას. არის პოზიტიური გარემო, ყველანაირად ხელშემწყობი, რათა აპლიკანტმა კარგად გამოავლინოს თავისი შესაძლებლობები. თუმცა, გასაუბრების ვიდეო ან აუდიო ჩაწერა არ ხდება, რადგან ბევრი აპლიკანტისათვის ეს უსიამოვნო პროცესია. აღნიშნა, რომ ვიდეოჩანაწერის არარსებობასთან დაკავშირებით ხშირად გამოითქმება უკმაყოფილება აპლიკანტების მხრიდან, თუკი გასაუბრების შედეგად არ ხდება მათი აყვანა. ერთ-ერთ სამინისტროში შემდეგი პრაქტიკა ხორციელდება:

თითქმის ყოველი ვაკანსია ღია კონკურსზე გადის, რომელსაც გარე კომპანია ატარებს. პოზიციის მიხედვით შედგენილია მოთხოვნები, მოწმდება უცხო ენის ცოდნა, ქართული მართლწერა, ანალიტიკური აზროვნება. სამინისტროში კი უკვე ის კანდიდატები მიდიან, ვინც დადგენილ ზღვარს გადალახავს. შემდეგ ეტაპზე შერჩევას აკეთებს სამინისტროს ადამიანური რესურსების დეპარტამენტი. ინიშნება ინტერვიუები. განსხვავებით იმ პრაქტიკისაგან, რომელიც ზევით იყო აღწერილი, აქ ყველა ინტერვიუ იწერება და თითოეულ კანდიდატს, რომელიც ჩათვლის, რომ უსამართლოდ არ იქნა აყვანილი, აქვს საშუალება, გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება. მათ ასევე აქვთ საშუალება, კონკურენტების ინტერვიუებიც მოისმინონ. ამით კონკურსი უფრო გამჭვირვალე ხდება. შედეგად უწყებაში საკმაოდ ბევრი თანამშრომელი იქნა აყვანილი გარედან, კონკურსის სახით. დადებითი შეფასება გამოითქვა საჯარო სამსახურში თანამშრომელთა აყვანისას ღია კონკურსის წესის შემოღებასთან დაკავშირებით. თუკი ადრე ადამიანები მხოლოდ მინისტრის ბრძანებით ინიშნებოდნენ, ახლა ინიშნებიან კონკურსის წესით, რამაც პოზიტიური შედეგები აჩვენა. ორ უწყებაში აღინიშნა, რომ არის შემთხვევები, როდესაც კონკურსის შედეგად პოზიციაზე ხდება არა იმ თანამშრომლის აყვანა, რომელიც მოვალეობის შემსრულებლად უკვე მუშაობდა, არამედ გარედან მოსული ადამიანისა. გადაწყვეტილება მიიღება კონკურსში მონაწილეთა კომპეტენციიდან გამომდინარე. რესპონდენტებმა გამოყვეს დაქირავების პროცესთან დაკავშირებული შემდეგი პრობლემური თემები: განსხვავებული პროცედურები, კადრების არარსებობა, მოვალეობის შემსრულებლის დანიშვნა, შტატგარეშე მოსამსახურეების აყვანა, შრომის ანაზღაურების მოცულობა, კონკურსის გამოცხადება, დამწყებ პოზიციებზე შეუფერებლად მაღალი მოთხოვნები. საქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები 25 განსხვავებული პროცედურები ადამიანური რესურსების მართვასთან დაკავშირებულ პროცედურებთან დაკავშირებით გამოითქვა შენიშვნა, რომ უმჯობესი იქნებოდა, თუკი იარსებებდა ერთიანი ჩარჩო, რომლითაც ყველა სამინისტრო იხელმძღვანელებდა. შიდა პროცედურები განსაზღვრულია კანონში

საჯარო სამსახურის შესახებ, რომლის მიხედვითაც სამ წელიწადში ერთხელ აუცილებელია კონკურსების ჩატარება. თუმცა კონკრეტულ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს და კონკურსის ჩატარების პირობებს თვითონ სამინისტროები განსაზღვრავენ, ზოგან ხდება თანამშრომელთა აყვანა ტესტირებისა და გასაუბრების საფუძველზე, ზოგან მხოლოდ გასაუბრებით. კადრების არარსებობა აღინიშნა, რომ რთულია საჭირო კვალიფიკაციის მქონე ადამიანთა მოძიება, განსაკუთრებით კი ისეთ შემთხვევაში, როდესაც განსაკუთრებით დიდი რაოდენობის (რამდენიმე ასეული) თანამშრომელთა აყვანაა საჭირო. თუმცა ბევრ ადამიანს შემოაქვს განაცხადი, არსებულ კრიტერიუმებს ცოტა თუ აკმაყოფილებს. ერთ-ერთი უწყების შემთხვევაში აღმოჩნდა, რომ აპლიკანტთა დაახლოებით 80% მოუმზადებელი მოდის და ვერ იღებს დადებით შეფასებას გასაუბრებაზე. მაგალითისათვის, საკვალიფიკაციო მოთხოვნაა საქართველოს კონსტიტუციის ცოდნა, მსურველებს კი მეტად შეზღუდული წარმოდგენა აქვთ მოცემულ თემაზე. მოვალეობის შემსრულებელის დანიშვნა დაქირავების პროცედურასთან დაკავშირებით აღინიშნა, რომ ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებობს ხარვეზი, რომელიც იძლევა დროებით მოვალეობის შემსრულებელის დანიშვნის შესაძლებლობას. ეს პრობლემას წარმოადგენს, რადგან როდესაც ადამიანები დროებით ინიშნებიან ყოველგვარი კონკურსის გარეშე, მათ აქვთ გარკვეული პერიოდი, ექვსი თუ შვიდი თვე, რათა იმუშაონ. შემდეგ კი, როდესაც ისინი უკვე კონკურსში იღებენ მონაწილეობას, გარკვეული უპირატესი პოზიცია უკავიათ სხვებთან შედარებით. ამით ირღვევა სამართლიანობის პრინციპი. შტატგარეშე მოსამსახურეების აყვანა აღინიშნა, რომ პრობლემას ქმნის საბიუჯეტო კანონში არსებული შეზღუდვა თანამშრომლის შტატგარეშე მოსამსახურედ აყვანასთან დაკავშირებით, რაც არ უნდა აჭარბებდეს შტატში არსებული რაოდენობის ხუთ პროცენტს. უფრო დიდი რაოდენობით შტატგარეშე მოსამსახურის დაქირავების საჭიროების შემთხვევაში გადაწყვეტილება ამის შესახებ მთავრობამ უნდა მიიღოს. ეს პრობლემატურია, რადგან უწყებას ზოგჯერ სჭირდება ერთი დამატებითი ვიწრო სპეციალობის ადამიანი, მაგალითად,

მაგალითად IT სპეციალისტი ვებგვერდის გასაკეთებლად მცირე ხნით, რამდენიმე თვით, ამისათვის კი საჭიროა საკითხის მთავრობის სხდომაზე გატანა. მოცემული პრობლემის მოგვარება შესაძლებელია დადგენილი ზღვრის გაზრდით, რათა მინისტრს შეეძლოს დამოუკიდებლად გადაწყვეტილების მიღება საჭიროებიდანსაქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები გამომდინარე, მაგრამ ეს იმას როდი უნდა ნიშნავდეს, რომ ყოველთვის ეს ლიმიტი ბოლომდე ჰქონდეს შევსებული. შრომის ანაზღაურების მოცულობა საჯარო სამსახურში შრომის ანაზღაურება არ არის მაღალი, ამიტომ ბევრი კვალიფიციური კადრი კერძო სექტორში მუშაობს და მათ არ აინტერესებთ საჯარო სექტორში მუშაობა. ამ პრობლემის გადასაწყვეტად საჭიროა საჯარო სამსახურის ოპტიმიზაცია და მის შედეგად გამოთავისუფლებული ფინანსური სახსრის დამატება სახელფასო ფონდზე, რომ უფრო კვალიფიციური ადამიანების აყვანა იყოს შესაძლებელი. კონკურსის გამოცხადება ყველა საჯარო უწყება არ იცავს წესს, რომელიც ავალდებულებს მათ, გამოაცხადონ კონკურსი თანამშრომელთა სამსახურში აყვანის წინ. თუმცა, არ არსებობს მექანიზმი, რომელიც ამ პროცესს გააკონტროლებს. დამწყებ პოზიციებზე შეუფერებლად მაღალი მოთხოვნები მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურში კადრების განახლება, რადგან ახალ კადრებს „მოაქვს ახალი ხედვა და ენერჯია“, თუმცა მათ გარკვეული დრო სჭირდებათ, რათა აითვისონ სამუშაოს სპეციფიკა. კონკურენცია კი ახალ კადრსა და უკვე უწყებაში დასაქმებულ ადამიანებს შორის არათანაბარია - კონკურსში ხშირად თანამშრომელი იმარჯვებს, რადგან ის უკვე იცნობს სამუშაო სპეციფიკას. თანაც ხშირად დამწყებ პოზიციებზე ითხოვენ სამუშაო გამოცდილებას და კარგი კადრი, რომელმაც სამაგისტრო პროგრამა დაამთავრა და სამუშაო გამოცდილება ჯერ არ დაუგროვებია, საჯარო სექტორის მიღმა რჩება. ამგვარი პოლიტიკა ხელს უშლის ახალი კადრების მოზიდვას, ამიტომ მნიშვნელოვანია, დამწყებ პოზიციებზე სტაჟთან ან გამოცდილებასთან დაკავშირებული მოთხოვნები მინიმუმამდე იყოს დაწეული.

პროფესიონალიზმი და კვალიფიკაცია- პროფესიონალიზმის საკითხი ძალიან სენსიტიურია ჩვენს ქვეყანაში რამდენიმე ფუნდამენტური მიზეზის გამო ,ზოგადად საჯარო მოხელეების გადამზადება ძვირადღირებული პროცესია და ამის რამდენიმე გზა არსებობს სხვადასხვა ქვეყნები სხვადასხვა გზას ირჩევენ ჩვენ შემთხვევაში პრობლემის სიღრმეში რომ ჩავიდეთ საუნივერსიტეტო სივრცე არ ბაკალავრის და არც მაგისტრის დონეზე არ არის მზად პროფესიონალი საჯარო მოხელეების გასაზრდელად ,რადგან ეს ახალი აკადემიური დარგია და საკამრისი ცოდნა არ არის დაგროვილი,არ არის საკმარისი და კომპეტენტური ლიტერატურა .და საჯარო მოხელეები ძირითადად სამართლის ფაკულტეტის სტუდენტები ხდებიან როცა საუნივერსიტეტო სივრცეს არ შეუძლია კადრების მომზადება მეორე გზა არის ორგანოს რაიმე საჯარო მართველობის სკოლის შექმნა ,რომელიც შეიმუშავებს შესაბამის ტრენინგ მოდულებს რაც ქვეყანას ჭირდება და ამ მოდულების მიხედვით დაიწყებს თანამშრომლების გადამზადებას ბალტიისპირეთის ქვეყნებმა თავის დროზე აღნიშნული გზა აირჩიეს და ეხლა მათი საჯარო მართველობის სკოლა ერთ ერთი ცნობილია ევროპაში თუმცა აღსანიშნავია რომ ამას დიდი საბიუჯეტო დაფინანსება ჭირდება ,მაგრამ ეს ისეთი საკითხია ტან იმ მომენტში როცა კარიერულ მოდელზე გადავდით ქვეყანას აუცილებლად ჭირდება მსგავსი სკოლა

პოლიტიკაზე დამოკიდებულება - ერთ-ერთი ყველაზე სერიოზული პრობლემაა მისი მოგვარებას მხოლოდ ერთი კონკრეტული ნაბიჯი არ ეყოფა ,რადგან ის კომპლექსური პრობლემაა და ბევრ ისეთ ცვლადს შეიცავს რომლის შეცვლა ქართულ რეალობაში ძალიან რთულია , ჩვენი ქვეყანა კარიერულ სამსახურზე რომ გადავიდა ერთ ერთი მთავარი არგუმენტი ის იყო რომ მუდვიმად დანიშნული თანამშრომელი პოლიტიკური დამოკიდებულებისგან თაისუფალი იქნება მაგრამ ამ მიზნის მისაღწევად ჯერ საჭიროა თანამშრომლების მიღების ეფექტური და გამჭირვალე სისტემის არსებობა ,უფრო სწორედ კი სისტემის ამუშავება რომელიც გვაქვს მაგრამ რიგი მიზეზების გამო არ მუშაობს ჩემი აზრით აღნიშნული პრობლემის მიგვარების ერთ ერთი საინტერესო გზა კოალიციური მთავრობაა ,რადგან ამ დროს არცერთ

პარტიას არ აქვს აბსოლუტური ძალაუფლება და ისინი ყველაზე მეტად აკონტროლებენ რომ რომელიმე პარტიამ თავისადმი ლოალურად განწყობილი მხარდამჭერი არ დანიშნონ პროფესიონალის ნაცვლად .

საჯარო მოხელეთა მუშაობის ხარისხის და ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და კარიერული წინსვლის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების არარსებობა რა თქმა უნდა ბადებს სისტემის მერიტოკარატიული პრინციპებით მართვის პრობლემას. ფორმალიზებულ, გამართულ ბიუროკრატიულ სისტემებში მოხელის შრომითი საქმიანობის შეფასება ხდება სტანდარტიზებული, სისტემატიზირებული მექანიზმებით. რითაც გამორიცხება ხელმძღვანელის სუბიექტური შეფასების ფაქტორის განმსაზღვრელობა. განვითარებულ ბიუროკრატიულ სისტემებში საჯარო მოხელის შრომითი საქმიანობა ფასდება რამდენიმე კრიტერიუმით: სამუშაოს ცოდნა/კომპეტენცია, პროდუქტიულობის ხარისხი, ინიციატივა, ლიდერობის უნარი, ზედამხედველობის უნარი და ა.შ. საყოველთაოდ ცნობილი, გაზიარებული შრომის შეფასების სისტემის გამართული ფუნქციონირება აუმჯობესებს ორგანიზაციულ კულტურას და ანგარიშვალდებულების განცდას. შესრულებული სამუშაოს ობიექტური შეფასება პირდაპირ უკავშირდება სამოტივაციო სისტემას და დადებით გავლენას ახდენს სამუშაო მოტივაციაზე. შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა ეხმარება კომუნიკაციის ზრდას; ავლენს მუშაობის ეფექტურობის ხელის შემშლელ ან ხელშემწყობ ფაქტორებს; ჩნდება შესაბამისი ტრენინგების იდენტიფიკაციის შესაძლებლობები

კვალიფიკაციის ამაღლება და სამუშაო არეალის, კომპეტენციის გაფართოება საჯარო სამსახურის საქმიანობის სრულყოფა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კადრების კვალიფიკაციის ამაღლების მუდმივი საჭიროების გაცნობიერებასა და შესაბამისი სისტემის გამართვაზე. კვალიფიკაციის ამაღლება შესაძლოა განხორციელდეს

ტრენინგის, თვითშემეცნების, პროფესიონალური და სამუშაო შეხვედრების, მენტორინგის და სხვა აქტივობების მეშვეობით. პერსონალის განვითარების დაგეგმვის პროცესი მოიცავს მოხელის შესაძლებლობების, ცოდნის, დაუყოვნებელი საჭიროებების და პოტენციური რესურსების შეფასებას. სახელმწიფო დაწესებულებები უნდა გამოყოფდნენ ბიუჯეტს პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის მიმართული ღონისძიებების დასაფინანსებლად. მაგრამ ამისათვის უპირველეს ყოვლისა უნდა არსებობდეს პერსონალის განვითარების გეგმა კადრების განვითარების სტრატეგიული გეგმა საჯარო უწყებებში განვითარებას საჭიროებს. ამიტომ, რთული სათქმელია რამდენად რელევანტურია მოხელეთა კონკრეტული საქმიანობის სფეროსათვის, კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის ხელმისაწვდომი კურსები და ტრენინგები. უმეტეს შემთხვევაში სახელმწიფო დაწესებულებებში პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლებაზე მიმართული ღონისძიებების გეგმის არქონა ბიუჯეტის სიმცირითაა განპირობებული

საჯარო სამსახურში შრომითი მოტივაციის სისტემა საჯარო სამსახურში მოხელთა შრომითი მოტივაციის სისტემა დახვეწას საჭიროებს. როგორ კარგადაც არ უნდა იყოს შედგენილი გეგმები და სრულყოფილი ორგანიზაციის სტრუქტურა, დასახული მიზნები არ მიიღწევა ადამიანური ფაქტორის გარეშე. მოხელეთა შრომით მოტივაციაზე მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული საჯარო სამსახურის ეფექტური მუშაობა. შრომითი რესურსების ეფექტური მართვა სამოტივაციო სისტემის შემუშავებასა და გამოყენებაში ვლინდება, რომელიც ხელს შეუწყობს ადამიანთა თავისებურებების და შესაძლებლობების სრულად გამოვლენას. ეს სისტემა მოიცავს კადრების შერჩევას, განაწილებას და დასაქმების მთლიან სქემას. საჯარო სამსახურის ბიუროს კვლევის მონაცემები თანხვედრიალია ჩვენი კვლევის მონაცემებთან. კვლევამ გამოაშკარავა, რომ საქართველოს საჯარო სტრუქტურებში სხვადასხვა სამოტივაციო სისტემები მოქმედებს. რესპოდენტთა უმრავლესობამ

აღწერა შემდეგი სამოტივაციო აქტივობები: პროფესიონალური განვითარების ხელშეწყობა, კორპორაციული დაზღვევა, სხვადასხვა ორგანიზაციული ღონისძიებები და წლიური ნომინაციები, ბონუსები და პენსიები, შეფასების შესაბამისი დაწინაურების ციკლი, მადლობის წერილი, საჩუქრები და ჯილდოები. მოტივაციის სისტემა აყალიბებს საჯარო მოხელეთა მოლოდინებს, თუ ეს მოლოდინები პერსპექტიულად აღიქმება საჯარო მოხელეთა მხრიდან, შესაბამისად მათი აქტიურობაც მეტად ეფექტური ხდება. მოხელეებს გაცნობიერებული აქვთ სამუშაო პროცესში ინიციატივანობას, კვალიფიკაციის ამღლებას და პროფესიულ სრულყოფას რა შედეგი მოყვება. ხოლო თუ ეს სიტემა დასახვეწია, თუ მოხელე გრძნობს, რომ არ არსებობს პირდაპირი კავშირი დახარჯულ სამუშაო ძალასა და მიღებულ შედეგებს შორის შესაბამისად პასიურია და ნაკლებ პროდუქტიული. ეფექტური მოტივაციისათვის აუცილებელია მყარი და სწორი თანაფარდობის დამყარება მიღწეულ შედეგებსა და ანაზღაურების ოდენობას შორის. მოსალოდნელი შედეგები აუცილებლად უნდა იყოს მიღწევადი, რომ შეასრულოს მოტივაციის როლი.

საჯარო მოსამსახურეთა პრემირების ეფექტური სისტემის შექმნა მნიშვნელოვანი წინაპირობაა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების. საქართველოში არ არსებობს საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურებისა და პრემირების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა, აღნიშნული საკითხი საჭიროებს კანონმდებლობით დეტალურ მოწესრიგებასა და მის ეფექტურ იმპლემენტაციას საჯარო მმართველობის სისტემაში

საკითხი, რომელიც ყველაზე მეტ კითხვებს ბადებს საზოგადოებაში ეხება თანამდებობის პირთათვის გაცემული მაღალი პრემიების საკითხს ამ ეტაპზე საჯარო მოხელეები შრომითი გასამრჯელოს სახით იღებენ პრემიას და კანონით გათვალისწინებულ დანამატებს. პრემიის არსიდან და საერთაშორისო

გამოცდილებიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ის წარმოადგენს საჯარო 153 მოხელეთა წახალისების ფორმას კონკრეტული მიღწევისა თუ გამორჩეული საქმიანობისათვის. საქართველოს კანონმდებლობა არ გვთავაზობს პრემიის ზუსტ დეფინიციას და მისი განსაზღვრის მარეგულირებელ წესებს. ამგვარი წესების არარსებობა კი აჩენს საჯარო მოხელეთა მიერ დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღების ალბათობას. ფორმალური წესების ნაკლოვანებები არაფორმალური პრაქტიკების და სუბიექტური გადაწყვეტილებების მიღების წიანპირობაა. ადამიანური რესურსების მართვის თეორიის შესაბამისად ადამიანები სუბიექტურად განსაზღვრავენ მიღებული ანაზღაურების მიმართებას დახარჯულ სამუშაო ძალასთან და შემდეგ ადარებენ მას ანალოგიურ სიტუაციაში მომუშავე ადამიანების მიერ მიღებულ გასამრჯელოს. თუ შედარება გამოავლენს დისბალანსს და უსამართლობას, ე.ი. გამოვლინდება, რომ მსგავსი სამუშაოსათვის კოლეგამ მიიღო უფრო მეტი გასამრჯელო, ადამიანი იძაბება ფსიქოლოგიურად. მოსალოდნელია ნაკლები ინტენსიურობით მუშაობა და შრომის ეფექტურობის დაცემა.

გუნდური მუშაობის პრინციპები საჯარო სამსახურში თანამედროვე ორგანიზაციების წარმატების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორად გუნდური მუშაობის პრინციპი ითვლება. საერთო მიზნის მქონე ინდივიდების ერთიანობა, რომელთა საქმიანობა და უნარ-ჩვევები ურთიერთშემავსებელი და ურთიერთდაკავშირებულია წარმატებული საქმიანობის წიანპირობაა. გუნდის კონცეფციასთან დაკავშირებულ განამრტებებში მონაწილეობს ერთიანი ამოცანის და გუნდის წევრების მიერ შენატანილი წვლილის ურთიერთშემავსებელობა. რაც ერთობლივი ძალისხმევის საშუალებით უზრუნველყოფს სინერგიული ეფექტის მიღწევას. კვლევების შედეგად აღმოჩნდა, რომ გუნდში ადამიანები ნაკლებ ძალისხმევას ხარჯავენ კონკრეტული დავალების შესრულებაზე. სინერგიული ეფექტი არ ნიშნავს ინდივიდუალური შედეგების ჯამს. სინერგიას გუნდის სხვადასხვა წევრების განსხვავებული როლების შესრულების შედეგად მიღებული ახალი, გაცილებით მდიდარი და მრავალფეროვანი შედეგის მიღებამდე მივყავართ. გუნდური მუშაობის პრინციპი საჯარო სამსახურში

ჩანაცვლებულია ინდივიდუალური შრომით და ხშირ შემთხვევაში გუნდის ცნების ინტერპრეტაცია არ შეესაბამება კლასიკურ დეფინიციას. კოლეგიალური და მეგობრული განწყობა გუნდურობად ფასდება და აღიქმება

მართვის პრინციპების საფუძველი შრომისა და პასუხისმგებლობის დანაწილებაა. სწორედ ეს პრინციპი განაპირობებს გუნდის, გუნდური მუშაობის მოდელს. საჯარო სამსახურის ოპტიმალური მუშაობა თითოეული მოხელის შეტანილი წვლილით განისაზღვრება. „საერთო საქმის“ განსაზღვრება გულისხმობს მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებაში გუნდის შემადგენლობის თითოეული წევრის როლის მკაფიოდ ფორმულირებასა და შესრულებაზე კონტროლს. საჯარო მოხელეთა მართვის პრინციპად „შრომის დანაწილება“, „გუნდურობა“ და „საერთო საქმის“ შესრულება სახელდება. სამივე ცნების ინტერპრეტაცია არ შეესაბამება შრომის დანაწილების, გუნდურობისა და საერთო საქმის კლასიკურ გაგებას

გადაწყვეტილებების მიღება საჯარო სამსახურში თანამედროვე მენეჯმენტის თეორიის თანახმად მმართველი რგოლის ერთ–ერთი ცენტრალური ამოცანა ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების უზრუნველყოფაა. აღნიშნულის მისაღწევად საჯარო სამსახურის სტრუქტურაში კომუნიკაციისა და ინფორმაციის ცირკულაციის მობილური და მოქნილი მექანიზმების არსებობას გადაწყვეტი მნიშვნელობა აქვს. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ოპტიმიზაციისათვის ხელმძღვანელებსა და ხელქვეითებს შორის ინფორმაციის გაცვლა სისტემატიურად და ოპერატიულად უნდა ხდებოდეს. რაზეც გარკვეულ გავლენას ახდენს მათ შორის არსებული კომუნიკაციური კლიმატი. ხელმძღვანელსა და ხელქვეითს შორის უნდობლობა და დაპირისპირება აფერხებს საჭირო ინფორმაციის მიღებას. ნდობის ატმოსფერო მათ შორის, პირიქით, ზრდის ზუსტი ინფორმაციის ნაკადს და ხელს უწყობს მართვის ეფექტურობის ამაღლებას. ობიექტური გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია მხოლოდ საჭირო ოდენობის ზუსტი ინფორმაციის არსებობის

შემთხვევაში, ინფორმაციის მიღების ერთ–ერთი საშუალება კი კომუნიკაციაა. ინფორმაციული ნაკადის რეგულირების მიზნით ხელმძღვანელმა უნდა შეისწავლოს ინფორმაციაზე როგორც საკუთარი, ისე სხვა საჯარო მოხელეების მოთხოვნილების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ასპექტები და ამის საფუძველზე განსაზღვროს, თუ რა არის გასაცვლელ ინფორმაციაში „ძალიან ბევრი“ და „ძალიან 162 ცოტა“. უკუკავშირის სისტემის მოწესრიგება უზრუნველყოფს ინფორმაციის გადაცემისა და მიმღების პროცესში დაშვებული შეცდომების დროულად გამოვლენას და აღმოფხვრას. მუშაობის პროცესში აღმოცენებული პრობლემის დიაგნოსტიკაში დიდ როლს ინფორმაცია ასრულებს – ის უნდა იყოს ამომწურავი და რეალური. ერთ–ერთი ფაქტორი, რომელიც გავლენას ახდენს ინფორმაციის აღქმაზე, არის დაგროვილი გამოცდილება. ხშირად ინფორმაციას, რომელიც ეწინააღმდეგება მიმღების გამოცდილებას, ის ნაწილობრივ და ზოგჯერ მთლიანადაც კი, უარყოფს ან ამახინჯებს ადრე მიღებული გამოცდილების შესაბამისად. კომუნიკაციის პროცესში ინფორმაციის გადაცემა ხორციელდება არამხოლოდ იმიტომ რომ მიიღონ სწორი გადაწყვეტილება, არამედ იმის გამოც, რომ შესრულდეს მიღებული გადაწყვეტილებები. მიზნები ვერ შესრულდება, ვიდრე მიღებული გადაწყვეტილებები არ დაიყვანება უშუალო შემსრულებლებამდე. თანამედროვე მართვის თეორიების თანახმად, მაღალი დეცენტრალიზაციის მქონე დაწესებულებები უფრო ღია და დემოკრატიული სისტემებია – გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გამჭვირვალეა და მთელ რიგ შემთხვევებში გაცილებით უფრო ეფექტური ვიდრე ორგანიზაციებში, რომლებშიც მაღალია ცენტრალიზაციის ხარისხი. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის ინსტიტუტებში დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე სხვადასხვა რგოლებს შორის – ძალაუფლების უკეთ დანაწილებისა და ურთიერთკონტროლისათვის. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის არაერთპიროვნულობა უზრუნველყოფს სხვადასხვა რგოლების მეტ ჩართვას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას. ცენტრალიზებულ სისტემებში უმაღლესი დონის ხელმძღვანელები იშვიათად

ამოწმებენ დაქვემდებარებული ხელმძღვანელების ყოველდღიურ გადაწყვეტილებებს. ასეთი შეფასება ხორციელდება შემაჯამებელი მაჩვენებლების ან საბოლოო შედეგის მიხედვით. კონტროლის სისტემის ქმედითუნარიანობა უზრუნველყოფს მუშაობის პროცესში დაშვებული შეცდომების დროულ გამოვლენას, მათზე რეაგირებას, აღმოფხვრას და პრევენციას. მართვის პროცესში ადამიანურ ურთიერთობის მნიშვნელობისა და როლის მკვლევარების აზრით, ეფექტურ კონტროლს მართვის პროცესზე ახორციელებენ არამხოლოდ ზედა რგოლის ხელმძღვანელები, არამედ თვითონ მოხელეები. დეცენტრალიზებული საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული სტრუქტურა უშუალო კავშირშია როგორც ეფექტური ურთიერთკონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბებასთან, ასევე შრომის სპეციალიზებულ დანაწილებასთან – ამა თუ იმ სამუშაოზე უკეთესი შედეგების მიღების მიზნით სპეციალისტების მიმაგრებასთან. შრომის დანაწილებას დიდი ხნის ისტორია აქვს. შრომის რაციონალური დანაწილება მმართველობითი ხასიათის ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი საკითხია, რომელიც ბევრ შემთხვევაში განსაზღვრავს კიდევ ორგანიზაციის საქმიანობის ეფექტურობას. შრომის სპეციალიზებული დანაწილება საჯარო სამსახურში ქმნის უფლება-მოსილებათა ჰორიზონტალური დანაწილების შესაძლებლობას, ამავე დროს იერარქიულობის პრინციპი ურთიერთკონტროლის განხორციელებისათვის აუცილებელი პირობაა. შრომის ვერტიკალური დანაწილება ორგანიზაციაში მართვის დონეთა იერარქიას ქმნის. საჯარო სამსახურში მართვის პრინციპების ერთ-ერთი ძირითადი გამტარებელი მაღალი რანგის საჯარო მოხელეა. თანამედროვე მართვის თეორეტიკოსები ხელმძღვანელის როლს აღწერენ როგორც „განსაზღვრული ქცევის წესების ნაკრებს, რომელიც შეესაბამება კონკრეტულ დაწესებულებას ან კონკრეტულ თანამდებობას“. მსახიობების მსგავსად მენეჯერები იკავებენ განსაზღვრულ თანამდებობას ორგანიზაციაში განსაზღვრული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელის სახით, რაც განაპირობებს კიდევ ძირითადად მათი სამსახურში ქცევის ხასიათს. ბუნებრივია, მსახიობის მსგავსად, ცალკეულმა პიროვნებამ შეიძლება გავლენა

მოახდინოს მენეჯერის როლის შესრულების ხასიათზე, მაგრამ არა მის შინაარსზე. მაშასადამე, მენეჯერები და მსახიობები ასრულებენ წინასწარ განსაზღვრულ როლს, რომელსაც ისინი თავიანთი პიროვნებიდან გამომდინარე აძლევენ კონკრეტულ ინტერპრეტაციას. ამასთან მენეჯერები მსახიობებისაგან განსხვავებით ასრულებენ რეჟისორისა და დირიჟორის ფუნქციებს (Mintzberg 2004). საჯარო მოხელეთა მხრიდან სუბორდინაციის პრინციპის ინტერპრეტაცია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას ავტომატურად გამორიცხავს – „მიღებული დავალება“ განხილვას არ ექვემდებარება

“კვლევის თანახმად, საქართველოში საჯარო მოხელეებში გავრცელებული შეგუების სტრატეგია ორიენტირებულია ურთიერთობებზე, რომლებიც გულისხმობენ ხელმძღვანელებზე დამოკიდებულებას, დაქვემდებარებულობას, დამჯერობას და ლოიალობას – მფარველობის და ზრუნვის სანაცვლოდ. ნეოპატრიმონიალური ლოგიკა – პატერნალისტური, პატრონაჟულ-კლიენტელისტური განწყობები ფესვგადგმულია საჯარო სამსახურის ყველა დონეზე. საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელის შეფასებისას მოხელეები აქცენტს აკეთებენ ხელმძღვანელზე, როგორც „მფარველზე“ – ხელმძღვანელი უნდა იყოს: „კარგ დამოკიდებულებაში თავის ხელქვეითებთან,“ „ყველას მდგომარეობა გულთან უნდა მიქონდეს“, „ყველანაირად ზრუნავდეს თანამშრომლების კეთილდღობაზე“, „ადვილად შედიოდეს თანამშრომლების მდგომარეობაში“, „უნდა გაითვალისწინოს ყველა თანამშრომლის არსებული მდგომარეობა“, „უნდა იყოს ადამიანური“, „პირველ რიგში პიროვნული თვისებები უნდა გააჩნდეს“, „უნდა იყოს კაცთმოყვარე“, „კეთილშობილი“ და ა.შ. პიროვნული თვისებების წინ წამოწევა კვლავ მიანიშნებს არაოფორმალური ურთიერთობებისაკენ მიდრეკილებას, რომელიც ხელმძღვანელისა და ხელქვეითის შრომითი ურთიერთობის პატერნალისტური მოდელის რელევანტურია. პატერნალიზმი და პარტნიორობა წარმოადგენს ხელმძღვანელებსა და ხელქვეითებს შორის ურთიერთობის ორიენტაციის მოდელებს.

პატერნალისტური¹⁶⁸ დამოკიდებულება ხასიათდება ფორმალური, კონტრაქტზე დაფუძნებული ნორმების შეცვლით – არაფორმალური ნორმებით (კლიენტელიზმი, ნეპოტიზმი, ნაცნობმეგობრობა და ა.შ.). პარტნიორული მოდელი, პირიქით ფორმალურ ნორმებს ანიჭებს პრიორიტეტს. ნეოპატრიმონიაური, პატერნალისტური ურთიერთობები ორივე მხარისთვის სასარგებლოა. ხდება ფორმალური, კონტრაქტზე დაფუძნებული, სამართლებრივი ნორმების ჩანაცვლება – არაფორმალური, პიროვნულ კონტაქტებზე დაფუძნებული ნორმებით. საკვანძო მომენტს ნეოპატრიმონიაურ და პატერნალისტურ ურთიერთობებში წარმოადგენს მოხელის დამოკიდებულება ხელმძღვანელზე. ეს დამოკიდებულება სასურველია „პატერნალისტი“ მოხელისთვის, რადგანაც ის ახდენს თავისი ცხოვრებისეული სტრატეგიის განსაზღვრასა და რეალიზაციაზე პასუხისმგებლობის დელეგირებას, თავს ითავისუფლებს პრობლემურ სიტუაციებში დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობისგან. ხელმძღვანელებთან ურთიერთობის პარტნიორული ნორმები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც პატერნალისტურის საპირისპირო. იდეალურ ვარიანტში პარტნიორული ურთიერთობების ფორმირების წინაპირობები შემდეგია: შრომითი ურთიერთობების ფორმალიზაცია (შრომითი კონტრაქტები, მკაცრი დისციპლიური სტანდარტები), პროფესიულ კომპეტენტურობაზე დაყრდნობა და მოხელეთა სპეციალიზირებული ცოდნა, მენეჯმენტის მათთან თანაბარუფლებიანი თანამშრომლობისათვის მზაობა (უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობის დელეგირება, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართვა, მოხელეთა პროფესიული მოვალეობების შესრულებასა და პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობა). ხელმძღვანელი პირი პასუხისმგებლობის ადებით საკუთარ თავზე, ერთის მხრივ გამოხატავს გარკვეულ უნდობლობას პერსონალის მიმართ და მეორეს მხრივ ჩნდება არაპარტნიორული შრომითი ურთიერთობის მოდელი, რომელიც მის საპირისპირო პატერნალისტურ მოდელს აყალიბებს. თანამშრომლის დამოკიდებულება ხელმძღვანელზე ძლიერდება და ხელმძღვანელის ძალაუფლება იზრდება, სცილდება მისთვის კანონით მინიჭებული

ძალაუფლების საზღვრებს. საჯარო სამსახურის ქვედა რგოლებში გავრცელებული შრომითი ურთიერთობების ნეოპატრიმონიალური მოდელი იერარქიის ზედა საფეხურებისთვისაც რელევანტურია. ყოველი მმართველი რგოლი, დონე საკუთარი უფლება-მოსილებების შესრულებას კანონით მინიჭებულ ფარგლებში ვერ ახორციელებს და გადასცემს საკუთარ უფლებებს ზედა რგოლს. შესაბამისად ძალაუფლების კონცენტრაცია ხდება ზედა რგოლებში და გადაწყვეტილებებიც მიიღება მაღალ ეშელონებში. ამიტომ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გაუმჭვირვალეა და ატარებს ჩაკეტილ ხასიათს. პასუხიმგებლობის თავიდან აცილება ხელსაყრელია, როგორც რიგითი მოხელისათვის, ასევე ზედა რგოლის ხელმძღვანელი პირებისათვის. საჯარო სამსახურის სისტემაში ცენტრალიზებული მართვის პრინციპები დომინირებ

შეჯამება

ამრიგად, კვლევის შედეგად საქართველოს საჯარო სამსახურში გამოვლენილი პრობლემები შეიძლება სამ ძირითად ჯგუფში გავაერთიანოთ. ჯგუფი პირველი ერთიანი პოლიტიკური ხედვის ნაკლებობა/არარსებობა საჯარო სექტორში პოლიტიკური ხედვის ნაკლებობა, პირველ რიგში, ჩატარებული და მიმდინარე რეფორმების ფრაგმენტული ხასიათით გამოხატება. იკვეთება საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ხასიათი, როგორც უმთავრესი პრობლემური ფაქტორი და პოლიტიკური გარემოს გავლენა საჯარო სამსახურზე, რაც ხელს უწყობს კადრების მაღალ გადინებას, რიგით მოხელეებში აძლიერებს დაუცველობისა და არასტაბილურობის შეგრძნებას და აზარალებს ინსტიტუციურ მეხსიერებას. საჯარო სექტორის არასტაბილურობაზე მეტყველებს ისიც, რომ არსებული კანონმდებლობა ბოლომდე არ არეგულირებს სამსახურიდან გათავისუფლების პრობლემას. საჯარო

სამსახურის არასტაბილურობის ერთი-ერთი მიზეზი თანამშრომელთა დაბალი მოტივაციაც არის, რასაც, ძირითადად, განსაზღვრავს პრემიების გაცემის არათანაბარი და არაობიექტური საფუძვლები, შვებულებისა და დეკრეტული შვებულების პირობები, რუტინული სამუშაო, სამუშაო საათების არასწორი განაწილება და მუდმივი ზეგანაკვეთური მუშაობა, სამუშაოს სირთულე, მაღალი პასუხისმგებლობა და შეუსაბამო ანაზღაურება. ძლიერ დემოტივატორად მიიჩნევა ისიც, რომ როგორც წესი, დაფასება და შექება იშვიათი მოვლენაა საჯარო სექტორში, ისევე, როგორც დაწინაურებისა და პროფესიული განვითარების შესაძლებლობების, ახალი ცოდნისა თუ უნარების შეძენის შანსების არსებობა. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ასევე ხელმძღვანელის დამოკიდებულებას და სამუშაო ატმოსფეროს.

ორგანიზაციული მენეჯმენტი ყურადღება გამახვილდა შემდეგ თემებზე: კომპეტენციებისა და ფუნქციების გაუმჯობესება, როგორც თითოეული უწყების შიგნით, ასევე თავად უწყებებს შორის, რაც, უმეტესწილად, გამოწვეულია შიდა ორგანიზაციული პროცედურების არარსებობით. ეს პრობლემა მჭიდროდ უკავშირდება არასწორი კომუნიკაციის საკითხს (როგორც ფორმალური, ასევე არაფორმალური) , რაც მნიშვნელოვანია ეფექტური ურთიერთთანამშრომლობისათვის. ფუნქციების სწორ განაწილებას ხელს უშლის კვალიფიკაციის ჩარჩოში, ანუ თანამდებობის მიხედვით პროფესიული და უნარების მოთხოვნების ჩარჩოში, არსებული ხარვეზები. ის დღეს ძალზე არასისტემური სახით არსებობს და განსხვავებულია უწყებების მიხედვით. კომპეტენციების გამიჯვნას ასევე სერიოზულად აფერხებს ბრძანებათა გაუმართავი ჯაჭვი, როდესაც ერთი თანამშრომელი რამდენიმე ხელმძღვანელისგან იღებს ხშირად ურთიერთგამომრიცხავ დავალებებს. კომპეტენციების გამიჯვნის სირთულე განსაკუთრებით დიდია საჯარო სექტორს დაქვემდებარებულ უწყებებში, როგორცაა საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. მენეჯმენტის ერთ-ერთ პრობლემურ საკითხს წარმოადგენს სტრატეგიული დაგეგმვა, სტრატეგიების შემუშავება საჯარო

უწყებაში, დასახული მისიის მიხედვით მიზნებისა და პრიორიტეტების ჩამოყალიბება და განხორციელებული სტრატეგიის მონიტორინგი და შეფასება, რაც, შეიძლება ითქვას, სულ რამდენიმე უწყებაში ხორციელდება. სხვა უწყებებში მუშაობენ ძველი სტრატეგიებით ან საერთოდ, სტრატეგიის გარეშე, ყოველდღიური პრობლემებიდან გამომდინარე. პრობლემას წარმოადგენს ასევე სტრატეგიის და პოლიტიკის ძირითადი დოკუმენტების შემუშავებაში თანამშრომელთა ჩართულობის ნაკლებობა, ან თუნდაც ინფორმაციის თანამშრომლებამდე მიტანა. მიზეზად სახელდება როგორც თანამშრომელთა დაბალი ინტერესი, ასევე მაღალი რგოლის მენეჯმენტის უნდობლობა რიგითი მოხელეების მიმართ. სირთულეს წარმოადგენს ეფექტური ორგანიზაციული სტრუქტურის ჩამოყალიბებაც საჯარო ორგანიზაციაში, განსაკუთრებით დიდი სამინისტროების შემთხვევაში, რომლებსაც ათეულობით სსიპ ჰყავთ დაქვემდებარებაში, ეს კი მაღალი დონის კოორდინაციას მოითხოვს. კვლევის შედეგად დასახელდა შემდეგი მექანიზმები, რომლებიც, რიგითი მოხელეთა აზრით, ეფექტური სტრუქტურის ზეეფექტური კომუნიკაციის აღქმა რამდენიმე შემთხვევაში განსხვავებული იყო მაღალი რგოლისა და დაბალი რგოლის მოხელეებისათვის. მაგალითად, ერთ-ერთ უწყებაში „არასწორი“ კომუნიკაციის, მეტიც, რიგით თანამშრომელთა მიმართ არასათანადო დამოკიდებულებისა და „ცუდი“ ხელმძღვანელობის მაგალითად ქვედა რგოლის თანამშრომლებმა დაასახელეს ხელმძღვანელობის მათთან ელექტრონული მეილებით ურთიერთობის ფორმა, რამაც ხშირ შემთხვევაში ჩაანაცვლა პირადი საუბრები. თუმცა, ხაზი უნდა გაესვას, რომ ელექტრონული კომუნიკაცია თანამედროვე ორგანიზაციების ერთ-ერთი მახასიათებელია და მათი ეფექტიანობის ასამაღლებლად გამოიყენება. საქართველოს განვითარებას შეუწყობს ხელს: დეპარტამენტთა შორისი სამუშაო ჯგუფების შექმნა კონკრეტული საქმიდან ან პროექტიდან გამომდინარე, როგორც ფორმალური, ასევე არაფორმალური სამუშაო ჯგუფების სახით; ფუნქციებისა და დავალებების გადანაწილება თანამშრომელთა კვალიფიკაციის მიხედვით; ხელმძღვანელის პიროვნული ფაქტორის გამორიცხვა. გადაწყვეტილების მიღების

პროცესთან დაკავშირებით შემდეგი პრობლემური საკითხები გამოიკვეთა: გადაწყვეტილების მიღების დელეგირების ეფექტური ქსელის არარსებობა; თანამშრომელთა მონაწილეობის ნაკლებობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; გადაწყვეტილების მიმღებთა კომპეტენცია და პროფესიული თუ პრაქტიკული გამოცდილება და ინფორმირებულობა როგორც მაღალ, ასევე საშუალო და დაბალ რგოლებში; პასუხისმგებლობის აღება მიღებულ გადაწყვეტილებაზე, რასაც ხშირად არასწორად მიღებულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული შესაბამისი სანქციების შიში უშლის ხელს; ზემოდან ქვემოთ გადაწყვეტილების მიღების დამკვიდრებული პრაქტიკა და ზოგადად, მაღალი მენეჯმენტის და ასევე, პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მხრიდან ზეწოლა რიგით მოხელეებზე. კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ ყველა ხელმძღვანელი არ უჭერს მხარს გადაწყვეტილების მიღების დეცენტრალიზებული მოდელის დამკვიდრებას.

ადამიანური რესურსების მენეჯმენტთან დაკავშირებული საკითხები კვლევის პროცესში გამოიკვეთა, რომ არ არსებობს ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი, გამართული სისტემა. რიგითი თანამშრომლებისათვის განსაკუთრებულად მწვავე საკითხს წარმოადგენს დაქირავების პროცედურა, რაც უკავშირდება ღია კონკურსის წესის შემთხვევაში არათანაბარ პირობებს გარე აპლიკანტებს და შიდა ორგანიზაციულ რესურსს შორის; მოვალეობის შემსრულებელთა უპირატესობას სხვა მაძიებელთა წინაშე; ხელმძღვანელთა ერთპიროვნულ გადაწყვეტილებას და კონკურსის ფორმალურ ხასიათს. ზოგადად, ნეპოტიზმი პრობლემას წარმოადგენს როგორც დაქირავების, ასევე დაწინაურების დროს, რაც არღვევს სამართლიანობის პრინციპს. პრობლემაა ასევე საკონკურსო კომისიის დაკომპლექტება, ისევე, როგორც კონკურსის გამჭვირვალედ, ხარისხიანად და სამართლიანად ჩატარების საკითხი, რასაც ხელს უშლის რიგი ფაქტორები: დაქირავების პროცესის ერთიანი სტანდარტის არარსებობა და განსხვავებული პროცედურები, საკვალიფიკაციო მოთხოვნების არარსებობა თანამდებობების მიხედვით; კონკურსის ჩატარების სტანდარტული

პირობების 9საჯარო სამსახურის ბიუროს დაწყებული აქვს მუშაობა ადამიანური რესურსების ერთიანი სისტემის შემუშავებაზე საჯარო სექტორისათვის, რომელიც ასევე კვალიფიკაციის ერთიანი ჩარჩოს შექმნას ითვალისწინებს, თუმცა, ეს სისტემა ჯერჯერობით სამინისტროებში და სხვა საჯარო ორგანიზაციებში დანერგილი არ არის. მხოლოდ ცალკეულ სამინისტროებს აქვთ ჩამოყალიბებული საკადრო პოლიტიკა და საკვალიფიკაციო მოთხოვნები თანამდებობების მიხედვით. საქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები 47 არარსებობა და ინტერვიუს კითხვების თუ წერილობითი ტესტების შინაარსის შეუსაბამობა კონკრეტული ვაკანსიის მოთხოვნებთან. პრობლემას წარმოადგენს ასევე განაცხადების შერჩევაც, რადგან თითო ვაკანსიაზე დიდი რაოდენობით განაცხადის შემოსვლის შემთხვევაში არ ხდება ყველა აპლიკაციის სათანადო შეფასება და, შედეგად, ე.წ. „მოკლე სიაში“ საუკეთესო კანდიდატები შეიძლება ვერ მოხვდნენ. კვლევის პროცესში ხაზი გაესვა საჭირო კვალიფიკაციის კადრების მოძიების სირთულესაც. აღინიშნა დაქირავების პროცედურების მოუქნელობა, განსაკუთრებით შტატგარეშე მოსამსახურეების აყვანის დროს, როდესაც მცირე ხნით სპეციალისტის დაქირავების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დროში იწელება. იდენტური პრობლემები გამოიკვეთა დაწინაურების პროცედურების ანალიზის შედეგად: შიდა შერჩევის უპირატესობა გარე შერჩევასთან შედარებით; ჩატარებული კონკურსების არა სამართლიანობა და გაუმჭირვალობა, ნეპოტიზმი, ისევე, როგორც დაწინაურების ერთიანი სისტემისა და წესების არარსებობა მთელს საჯარო სექტორში და არსებულ ვაკანსიაზე ღია კონკურსის გამოცხადების ვალდებულება. როგორც დაქირავების, ასევე დაწინაურების დროს პრობლემურად გამოიკვეთა თანამშრომელთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის საკითხები, რაც გულისხმობს შესაბამისი ცოდნისა და უნარების ნაკლებობას, ზოგადი, უმაღლესი და პროფესიული განათლების პრობლემას, თანამშრომელთა განათლების შეუსაბამობას თანამდებობრივ ფუნქციებთან, სიახლეების დანერგვის მიმართ რეზისტენტულობას და მათი ათვისების უუნარობას. გამოიკვეთა ის სფეროები, რომლებშიც ყველაზე

მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა სწავლებისა და პროფესიული განვითარების წარმართვა. რამდენიმე პრობლემა გამოიკვეთა თანამშრომელთა შესაძლებლობების განვითარებასთან დაკავშირებით: სისტემატიზირებული და ინტეგრირებული მიდგომის და ერთიანი პოლიტიკის არარსებობა, პრობლემები თანამშრომელთა კვალიფიკაციის ასამაღლებელ მივლინებებთან თუ საზღვარგარეთ სწავლასთან დაკავშირებით, ტრენინგების დაუგეგმავი და უსისტემო ხასიათი, კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის კანდიდატთა არასწორი შერჩევა შერჩევის კრიტერიუმების არარსებობის გამო. განსაკუთრებით პრობლემატურია გადამზადებული კადრის შენარჩუნება საჯარო სამსახურში, რაც საჯარო სამსახურის სტაბილურობის საკითხსაც მჭიდროდ უკავშირდება. პრობლემას წარმოადგენს ასევე ტრენინგ-პროვაიდერების ბაზარზე სპეციალიზებული ტრენინგების/კურსების ნაკლებობა, რომელთა მიზანიც იქნებოდა საჯარო მოხელეთა გადამზადება რომელიმე ვიწრო მიმართულებით. თანამშრომელთა მუშაობის შეფასების სისტემების და კრიტერიუმების არარსებობა საჯარო უწყებათა უმრავლესობაში მნიშვნელოვნად აფერხებს საჯარო სექტორის ეფექტურობას; შეფასებას ხელმძღვანელის მხრიდან ხშირად სუბიექტური ხასიათი აქვს; არ გამოიყენება ერთიანი შეფასების შკალა დაწინაურების, დამატებითი პრემირების თუ ბონუსების გამოყოფის, ისევე, როგორც სახელფასო შკალისსაქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები 48 განსაზღვრის, სამსახურში მიღების, დაწინაურების, წახალისების, სამსახურიდან დათხოვნისა და სხვა სანქციების დაწესების დროს. აღნიშნულის გამო შეფასებას ხშირად ნეგატიური და სადამსჯელო ფუნქცია ენიჭება.

III.3 საქართველოს საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის ამაღლების ღონისძიებები (სარეკომენდაციო ნაწილი)

ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგისა და პრინციპების ნაკლოვანებები საჯარო სამსახურის სისტემის ერთ–ერთი ქვაკუთხედი ადამიანური რესურსების

მართვის ოპტიმალური მოდელის შექმნა და იმპლიმენტაციაა. თანამედროვე კადრების მართვის პრინციპების დანერგვა აძლიერებს ადმინისტრაციულ ეფექტიანობას, შეამცირებს ხარჯებს და გააუმჯობესებს მომსახურების სტანდარტებს. საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი პრინციპები და სტრატეგია ფორმირების პროცესშია. სახელმწიფო სტრუქტურებში ადამიანური რესურსების მართვისათვის აუცილებელი მონაცემები, ინფორმაცია, სერვისი, მონაცემთა ბაზები, მეთოდები და გადაწყვეტილებები, გაზიარებისა და განვითარების სისტემები არასრულყოფილია. სახელმწიფოს, საჯარო სამსახურის მიზნების დროულ და ეფექტურ მიღწევაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული სტრუქტურა – ერთმანეთთან დაკავშირებული მართვის დონეები და ქვედონეები. ნებისმიერ ორგანიზაციაში, მათ შორის საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვა უპირველეს ყოვლისა უნდა ეფუძნებოდეს სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებას, ანუ სასურველი შედეგის მიღწევას. სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების გაზიარება საჯარო მოხელეებს საერთო საქმის თანამონაწილეებად აქცევს. ეფექტური მართვა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ მართვის პროცესი განხორციელდება მკაცრად განსაზღვრულ პრინციპებზე დაყრდნობით. თუ ძველ ორგანიზაციულ სისტემებში მართვის პროცესში მთავარი ადგილი ადამიანებს, კერძოდ მმართველებს ეკუთვნოდათ, თანამედროვე ეფექტური მართვა მყარი მართვის სისტემის ჩამოყალიბებაა. ეფექტური სისტემის ამოსავალი პრინციპი წინასწარ დადგენილი წესით, წინასწარ განსაზღვრულ დროში შესასრულებელი ამოცანებისა და მიზნების რეალიზაციაა. ამოცანა შესასრულებლად მიეწერება არა საჯარო მოხელეს, არამედ პოზიციას, თანამდებობას რომელიც მას უკავია. სტრუქტურის შესაბამისად ყოველი თანამდებობა მოიცავს განსაზღვრულ, წინასწარ წერილობით გაწერილ უფლება-მოვალეობათა წრეს. საჯარო სამსახურის მართვის, ხელმძღვანელობის პრინციპების შესახებ მსჯელობებში როგორც რიგითი, ასევე ხელმძღვანელ პოზიციაზე მყოფი

მოხელეები ვერ იძლევიან მკაფიოდ ჩამოყალიბებული და ფორმალიზებული მართვის სისტემის არსებითი ნიშან-თვისებების აღწერასა და ანალიზს

საჯარო მოხელეების პოზიციების შესაბამისობა მათ ცოდნასა და გამოცდილებასთან მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სტრუქტურა ეყრდნობა მოხელეთა დასაქმებას მათი პოტენციალისა და კვალიფიკაციის შესაბამისად. საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მუშაობა, როგორც ზოგადად ნებისმიერი ორგანიზაციის, დამოკიდებულია თოთოეული პოზიციისათვის კადრის შესაბამისობაზე. რათა ჩავღრმავებოდით საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევის და დაწინაურების პრინციპები რამდენად სამართლიანად აღიქმება თავად მოხელეების მიერ, დავსვით ირიბი შეკითხვა: რამდენად შეესაბამება თქვენი კოლეგების თანამდებობრივი სტატუსი მათ ცოდნასა და გამოცდილებას? საჯარო სამსახურში მოხელეთა შეფასების შესახებ დისკურსი აღიწერება შემდეგი გამონათქვამებით: „უმეტესობის ალბათ შეესაბამება“, „ზოგს შეესაბამება, ზოგს არა“, „ალბათ იმსახურებენ“, „გააჩნია რა კუთხით შევხედავთ“, „შეიძლება სხვანაირადაც არის შესაძლებელი“ და ა.შ. მოხელეთა ნაწილი აღიარებს რა დაკავებულ პოზიციებზე ზოგიერთი კადრის შეუსაბამობას, აღნიშნული პრობლემის დაძლევის საშუალებად მიიჩნევს ადმინისტრაციის მხრიდან საჯარო სამსახურის მუდმივ რეორგანიზაციას. მეორე ნაწილის აზრით, თავად რეორგანიზაცია წარმოშობს პოზიციებისათვის კადრების შეუსაბამობის მიზეზს:

საჯარო მოხელეები უფრო მეტად დაინტერესებული არიან არსებული პოზიციების შენარჩუნებით, ვიდრე მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისად საბაზისო თუ პრაქტიკული ცოდნის წარმოჩენითა და შესაბამისი წინსვლით

საჯარო მოხელეთა მუშაობის ხარისხის და ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და კარიერული წინსვლის მკაფიოდ

ჩამოყლიბებული კრიტერიუმების არარსებობა რა თქმა უნდა ბადებს სისტემის მერიტოკარატიული პრინციპებით მართვის პრობლემას. ფორმალიზებულ, გამართულ ბიუროკრატიულ სისტემებში მოხელის შრომითი საქმიანობის შეფასება ხდება სტანდარტიზებული, სისტემატიზირებული მექანიზმებით. რითაც გამორიცხება ხელმძღვანელის სუბიექტური შეფასების ფაქტორის განმსაზღვრელობა. განვითარებულ ბიუროკრატიულ სისტემებში საჯარო მოხელის შრომითი საქმიანობა ფასდება რამდენიმე კრიტერიუმით: სამუშაოს ცოდნა/კომპეტენცია, პროდუქტიულობის ხარისხი, ინიციატივა, ლიდერობის უნარი, ზედამხედველობის უნარი და ა.შ. საყოველთაოდ ცნობილი, გაზიარებული შრომის შეფასების სისტემის გამართული ფუნქციონირება აუმჯობესებს ორგანიზაციულ კულტურას და ანგარიშვალდებულების განცდას. შესრულებული სამუშაოს ობიექტური შეფასება პირდაპირ უკავშირდება სამოტივაციო სისტემას და დადებით გავლენას ახდენს სამუშაო მოტივაციაზე. შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა ეხმარება კომუნიკაციის ზრდას; ავლენს მუშაობის ეფექტურობის ხელის შემშლელ ან ხელშემწყობ ფაქტორებს; ჩნდება შესაბამისი ტრენინგების იდენტიფიკაციის შესაძლებლობები.¹³⁸ საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2011 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, სამუშაოს შეფასების სისტემები 21–დან 8 საჯარო სტრუქტურაში არსებობს. თანამშრომელთა სამუშაოს შეფასების სისტემები განსხვავდება საჯარო ინსტიტუტების მიხედვით. გამოიყენება შეფასების სხვადასხვა სქემები: კომპეტენციაზე დაფუძნებული შეფასება, თვითშეფასება და ზემდგომი პირის შეფასება, უკუკავშირი შესრულებულ სამუშაოზე, გასაუბრება, 360 გრადუსიანი შეფასება, გუნდური რეფლექსია და ა.შ. როგორც ზემოთ აღინიშნა „ხელმძღვანელთან თავის გამოჩენის“ ფაქტორი სახელდება კარიერული წინსვლის განმსაზღველ ფაქტორად. კვლევა ცალსახად ადასტურებს, რომ მოხელის მიერ შესრულებული დავალების შეფასება ხდება ძირითადად უშუალო უფროსის მიერ. ხოლო უფროსის შეფასება არც კონტროლირდება და არც საჩივრდება ხელქვეითების მხრიდან

საჯარო სამსახურში შრომითი მოტივაციის სისტემა საჯარო სამსახურში მოხელთა შრომითი მოტივაციის სისტემა დახვეწას საჭიროებს. როგორ კარგადაც არ უნდა იყოს შედგენილი გეგმები და სრულყოფილი ორგანიზაციის სტრუქტურა, დასახული მიზნები არ მიიღწევა ადამიანური ფაქტორის გარეშე. მოხელეთა შრომით მოტივაციაზე მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული საჯარო სამსახურის ეფექტური მუშაობა. შრომითი რესურსების ეფექტური მართვა სამოტივაციო სისტემის შემუშავებასა და გამოყენებაში ვლინდება, რომელიც ხელს შეუწყობს ადამიანთა თავისებურებების და შესაძლებლობების სრულად გამოვლენას. ეს სისტემა მოიცავს კადრების შერჩევას, განაწილებას და დასაქმების მთლიან სქემას. საჯარო სამსახურის ბიუროს კვლევის მონაცემები თანხვედრიალია ჩვენი კვლევის მონაცემებთან. კვლევამ გამოაშკარავა, რომ საქართველოს საჯარო სტრუქტურებში სხვადასხვა სამოტივაციო სისტემები მოქმედებს. რესპოდენტთა უმრავლესობამ აღწერა შემდეგი სამოტივაციო აქტივობები: პროფესიონალური განვითარების ხელშეწყობა, კორპორაციული დაზღვევა, სხვადასხვა ორგანიზაციული ღონისძიებები და წლიური ნომინაციები, ბონუსები და პენსიები, შეფასების შესაბამისი დაწინაურების ციკლი, მადლობის წერილი, საჩუქრები და ჯილდოები. მოტივაციის სისტემა აყალიბებს საჯარო მოხელეთა მოლოდინებს, თუ ეს მოლოდინები პერსპექტიულად აღიქმება საჯარო მოხელეთა მხრიდან, შესაბამისად მათი აქტიურობაც მეტად ეფექტური ხდება. მოხელეებს გაცნობიერებული აქვთ სამუშაო პროცესში ინიციატივანობას, კვალიფიკაციის აძლევას და პროფესიულ სრულყოფას რა შედეგი მოყვება. ხოლო თუ ეს სიტემა დასახვეწია, თუ მოხელე გრძნობს, რომ არ არსებობს პირდაპირი კავშირი დახარჯულ სამუშაო ძალასა და მიღებულ შედეგებს შორის შესაბამისად პასიურია და ნაკლებ პროდუქტიული. ეფექტური მოტივაციისათვის აუცილებელია მყარი და სწორი თანაფარდობის დამყარება მიღწეულ შედეგებსა და ანაზღაურების ოდენობას შორის. მოსალოდნელი

შედეგები აუცილებლად უნდა იყოს მიღწევადი, რომ შეასრულოს მოტივაციის როლი.

საჯარო სამსახურების პოლიტიკური დამოუკიდებლობა

ჩემი აზრით საქართველოს და არამხოლოდ ჩვენი ქვეყნის საჯარო სამსახურის მთავარი შემაფერხებელი პოლიტიკაზე დამოკიდებულებაა. ადმინისტრაციული რესურსი საარჩევნოდ დაახლოებით ამომრჩევლების 20 პროცენტის გენერირებას ახდენს და სამწუხაროდ დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ არცერთი მმართველი ძალა არ იყო და არ არის მზად ამხელა უპირატესობის დასათმობად .პოლიტიკურ ხელმძღვანელობას ურჩევნია საჯარო სამსახურში დაასაქმოს მის მიმართ ლოიალურად განწყობილი ადამიანი და ამ პრაქტიკის მოსპობა ძალიან რთულია და რიგ ფუნდამენტურ ცვლილებებს საჭიროებს პირველ რიგში მმართველი ძალის პოლიტიკურ ნებას და რასაკვირველია თავისი ნებით არცერთი პოლიტიკური სუბიექტი არ არის მზად ამხელა ძალაუფლების დასათმობად ,შესაძლოა ამ პრობლემის გასაღები იყოს კოალიციური მთავარობა.

დასკვნა

პერსპექტივა რომ ჩვენს ქვეყანას ყავდეს პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახური ძალიან კარგად ჟღერს მაგრამ ამ ეტაპზე ეს რამდენადმე უტოპიურად გამოიყურება რიგი მიზეზების გამო ,მართალია კარიერულ სისტემაზე გადასვლის მთავარი არგუმენტი არის ის რომ მუდვიმად დანიშნული კადრი შეამცირებს პოლიტიკაზე დამოკიდებულების ინდექსს მაგრამ აქ ბევრი ნიუანსია გასათვალისწინებელი ,როგორ უზრუნველყოფს სახელმწიფო კადრების შერჩევის სრულყოფილ სისტემას და ხომ არ დანიშნავს ლოიალურად განწყობილ კადრებს და

როგორ შეიძლება აღნიშნულის გაკონტროლება დღევანდელი გადმოსახედიდან ამის კონტროლის ბერკეტი არ გაგვაჩნია .

ასევე დიდ პრობლემად და გამოწვევად რჩება საჯარო მოხელეების გადამზადების პროგრამა რომელიც ერთიანი და სისტემატიზირებული სახით ჯერ კიდევ არ არსებობს ჩვენს რეალობაში და რომლის საჭიროებაც სულ უფრო და უფრო სახეზეა .პროფესიონალი კადრების მოსამზადებლად არც უნივერსიტეტები არ არიან მზად რადგან ის სილაბუსები რომლის მიხედვითაც სტუდენტები სწავლობენ საჯარო მართვას რიგ შემთხვევებში არ მოდის კორელაქციაში ქვეყნის გამოწვევებთან ,ასევე ძალიან მწვავედ დგას სამუშაოს ეფექტურობის შეფასების სტანდარტების დანერგვა იმიტომ რომ კარიერული სისტემა იწვევს თანამშრომლების გაზარმაცებას და საჭიროა რაიმე ბერკეტი ამის აღმოსაფხვრელად.

ჩემი აზრით საჯარო სამსახურებში პროფესიონალი და პატრიოტი კადრების შემოდინებისთვის აუცილებელი მინიმალური სტანდარტები როგორცა დაქირავების გამჭვირვალე პროცედურა.წახალისების და სამუშაოს შეფასების ღირსეული სტანდარტები და პოლიტიკისგან მაქსიმალური დამოუკიდებლობა

ბიბლიოგრაფია

1.იზორია, ლ., ტურავა პ. 2012. საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია. თბილისი, 2012.

2.საჯარო სამსახურის ბიურო 2012. ეფექტური და გამჭვირვალე საჯარო მმართველობა. წლიური ანგარიში 2011/2012.

3 ცუხიშვილი, ნ. 2013. საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურების სისტემები: ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოები და საქართველო (შედარებით სამართლებრივი ანალიზი).

4. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI) ჩარკვიანი, თ. 2006a. საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებულ თანამშრომელთა სასამართლო პროცესებთან დაკავშირებული კორუფციული პრაქტიკა.

ამერიკის უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის 5. კვლევის ცენტრი (TraCCC). წყარო: <http://www.traccc.cdn.ge/ge/o/publications/index.html>. სექტემბერი 2008. ჩარკვიანი, თ. 2006b.

6. არაფორმალური პრაქტიკების გავლენა შრომით ურთიერთობებზე საჯარო სამსახურში, ნაშრომთა კრებული: საქართველოს განვითარების პერსპექტივები, თბილისი, გამოცემულია კავკასიის უნივერსიტეტისა და ფრიდრიხ ებერის ფონდის მიერ.

7. კარდონა, ფრანცისკო, "საჯარო სამსახურის მენეჯმენტი: ევროპული მოდელები",

SIGMA 2009.

8. კარდონა, ფრანცისკო, "საჯარო სამსახურის მოდერნიზაცია", SIGMA 2009

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

10. "საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ"

11. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2009/10.

12. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2011/12.

13. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2013/14.

14. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიში, თბილისი 2015.

15. Bangura, Yusuf, Larbi, George A. (editors): Public Sector Reform in Developing Countries, Palgrave UNRISD 2006.

16. 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.
17. Bouckaert, G., Nemeč, J., Nakrosis, V., Hajnal, G., Tonnisson, K. (editors): Public Management Reforms in Central and Eastern Europe, NISPAcee Bratislava 2008
18. Jaansoo, Annika. Public Administration Reform, Cross-border Cooperation and Europeanisation in CEE Countries, in: Europeanisation in Public Administration Reforms, Bratislava, NISPAcee 2016.

დანართები