

ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის  
სახელმწიფო უნივერსიტეტი

გვანცა სივსივაძე

ცვლილება ცვლილებისთვის: სტრუქტურული ცვლილების  
პრაქტიკა ქართულ საჯარო სექტორში

სახელმწიფო მართვა და საჯარო პოლიტიკა

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია საჯარო მმართველობის  
მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: ნანა მაჭარაშვილი, ასოცირებული პროფესორი

თბილისი, 2018

## ანოტაცია

საჯარო სექტორის საქმიანობასთან დაკავშირებულ ერთ-ერთ ყველაზე დიდ გამოწვევას საქართველოში ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ბუნდოვანი სტრუქტურული ცვლილებები წარმოადგენს, რომელთა მიზნობრიობისა და პროცესის შესახებ აკადემიური ან სხვა ტიპის კვლევები პრაქტიკულად არ არსებობს.

ჩემი კვლევის მიზანია დაადგინოს ის კონკრეტული მიზნები და/ან გამომწვევი ფაქტორები, რომლებსაც ეფუძნება ქართულ საჯარო სექტორში გატარებული სტრუქტურული ცვლილება, კერძოდ კი, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება. ასევე, კვლევის მიზანია მოახდინოს სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესის ანალიზი და დაადგინოს გადაწყვეტილების გამომწვევი ფაქტორი ან/და მიზანი.

კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ სტრუქტურულ ცვლილებას არ გააჩნდა კონკრეტული მიზანი ან გამომწვევი ფაქტორი, და ის იყო ნაკარნახევი პოლიტიკური გადაწყვეტილების დილემით. შესაბამისად, მოხდა მხოლოდ სამინისტროების ფუნქციური გაერთიანება, რომელიც სულაც არ ისახავდა რომელიმე დარგის განვითარებას მიზნად. სტრუქტურულმა ცვლილებამ განსაკუთრებით უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა გარემოსდაცვით მიმართულებაზე. სიღრმისეული ინტერვიუს საფუძველზე გამოიკვეთა, რომ უგულებელყოფილი იქნა თანამშრომელთა ინტერესები, მოხდა ამ მიმართულებიდან კადრების გადინება და შეიქმნა არათანაბარი გარემო, სადაც ე.წ. „პოლიტიკური რუკის“ არ ცოდნისა და „პოლიტიკურ კოალიციაში“ არ ყოფნის გამო, „წაგებულის“ პოზიციაში გარემოსდაცვითი მიმართულებით დასაქმებული თანამშრომლები აღმოჩნდნენ.

## სარჩევი

შესავალი .....	4
თავი I.....	29
ლიტერატურის მიმოხილვა.....	29
ორგანიზაციული ცვლილების მოდელები .....	29
ლევის სამ საფეხუროვანი მოდელი (ორგანიზმი, მანქანა): .....	29
დაგეგმილი ცვლილების მოდელი (მანქანა):.....	30
კოტერის რვა-საფეხუროვანი მოდელი (მანქანა, პოლიტიკური სისტემა, ორგანიზმი) .....	31
ცვლილების ფორმულა (ორგანიზმი) .....	32
ტრანზიციის მართვა (ტრანსფორმაცია): .....	33
თავი II.....	35
მონაცემთა ანალიზი.....	35
სტრუქტურული ცვლილების პროცესის გამჭვირვალობა.....	35
დამოკიდებულებები.....	38
გადაწყვეტილების გამომწვევი ფაქტორები .....	38
დარგობრივი გაძლიერება თუ ფუნქციური მართვა? .....	41
სტრუქტურული ცვლილების ტექნიკური მხარე .....	50
უფლებამოსილებათა გამიჯვნა.....	54
დასკვნა .....	57
გამოყენებული ლიტერატურა.....	61
დანართი #1.....	63
დანართი #2.....	64

## შესავალი

2017 წლის 13 იანვარს, საქართველოს პრემიერ მინისტრმა, გიორგი კვიციანიამ მთავრობაში დაგეგმილი სტრუქტურული და საკადრო ცვლილებების შესახებ საზოგადოებას საგანგებო ბრიფინგის საშუალებით ამცნო. სტრუქტურული ცვლილებები ითვალისწინებდა კონკრეტული უწყებების ერთმანეთთან გაერთიანებას, უფრო ზუსტად, 18 სამინისტროს 14-მდე შემცირებას. სტრუქტურული ცვლილებების მთავარ მიზეზად კი უფრო მოქნილი სახელმწიფო აპარატის ჩამოყალიბება და ბიუროკრატის შემცირება დასახელდა, რაც მოემსახურებოდა საჯარო სექტორის ოპტიმიზაციის და ქვეყნის უფრო სწრაფი განვითარების მიზნებს. ცვლილების ფარგლებში ყველაზე ინტენსიური და ცხარე დებატები ორი სამინისტროს გაერთიანების შესახებ მიღებულმა გადაწყვეტილებამ გამოიწვია. პრემიერ მინისტრის განცხადებით, გარემოს დაცვის სამინისტროს უერთდებოდა სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ხოლო მინისტრის პოსტს სოფლის მეურნეობის მოქმედი მინისტრი, ლევან დავითაშვილი დაიკავებდა. მისი განცხადებით, ორივე მიმართულება ქვეყნისთვის უმნიშვნელოვანეს სფეროს წარმოადგენდა და ცვლილება ხელს შეუწყობდა ამ მიმართულებების გაძლიერებას და არავითარ შემთხვევაში, რომელიმეს შესუსტებას. აღნიშნული გადაწყვეტილების გასამართლებელ ერთ-ერთ არგუმენტად კი დასახელდა ის ფაქტი, რომ მიდგომა აპრობირებულია წარმატებულ ევროპულ ქვეყნებში, როგორცაა ესპანეთი, ავსტრია, ჰოლანდია, ასევე, პორტუგალია, საფრანგეთი, იტალია და ბულგარეთი.

გადაწყვეტილება მოულოდნელი აღმოჩნდა როგორც ზემოაღნიშნულ ორ სფეროში მოღვაწე ექსპერტთათვის და არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ისე სამინისტროებში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთათვის. მიუხედავად იმისა, რომ ვარაუდის დონეზე ინფორმაცია სოციალურ ქსელში რამდენიმე დღით ადრე

გავრცელდა, საბოლოო გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაცია 13 ნოემბერს გამართული ბრიფინგის საშუალებით გახდა ცნობილი.

ცვლილების შესახებ გამართული დებატების მთავარი აქცენტი გარემოსდაცვით სფეროზე გაკეთდა და კითხვის ნიშნის ქვეშ დადგა სფეროს განვითარების და გაძლიერების საკითხი. სოციალურ ქსელში გამოქვეყნებულ პოსტში, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის ყოფილი მინისტრი, ხათუნა გოგალაძე გადაწყვეტილებას შეცდომად მიიჩნევს. მისი თქმით, გამომდინარე იქედან, რომ გარემოს დაცვა ქვეყანაში ეკონომიკური განვითარების მუხრუჭად მიიჩნევა, ხოლო სოფლის მეურნეობა ქვეყნის პრიორიტეტულ მიმართულებას წარმოადგენს, ახლადჩამოყალიბებული სამინისტროს სახელწოდებაც კი არაა ნუგეშის მომცემი, რომლის დასახელება (გარემოს დაცვის და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო) გარემოს დაცვით იწყება. მას არც სხვა ქვეყნების მაგალითების მოყვანა მიაჩნია გამართლებულად და ხაზს უსვამს საქართველოსა და პრემიერ მინისტრის მიერ დასახელებულ ქვეყნებში არსებულ განსხვავებულ მდგომარეობებს გარემოსდაცვით სფეროში.

„ის არგუმენტი, რომ ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში გარემოს დაცვის ფუნქციები სხვა სამინისტროს ქვეშაა მოქცეული, არ არის ძლიერი. კი ბატონო, არის ზოგიერთ ქვეყანაში ასეც, მაგრამ იმ ქვეყნებში ასეთი გადაწყვეტილებები ღრმა შესწავლას ეფუძნებოდა. ამასთანავე, ამ ქვეყნებში ადამიანების ცნობიერება, დაწყებული მაღალი დონის გადაწყვეტილებების მიმღები პირებიდან და დასრულებული მოსახლეობით, გაჯერებულია გარემოსდაცვითი ხედვებით. მივიდეთ ჯერ მათ მდგომარეობამდე და მერე იქნებ, არც აქ იყოს პრობლემა“ - ხათუნა გოგალაძე *[პოსტი გამოქვეყნებულია სოციალურ ქსელში, პირად გვერდზე, 13.11.2017]*.

სტრუქტურულ ცვლილებას სხვადასხვა გარემოსდაცვითი არასამთავრობო ორგანიზაციაც გამოეხმაურა. კავკასიის გარემოსდაცვითი არასამთავრობო

ორგანიზაციების ქსელმა (CENN) გადაწყვეტილება ნაჩქარევად მიიჩნია. ორგანიზაციის განცხადებაში ყურადღება იყო, ასევე, გამახვილებული იმ ფაქტზე, რომ გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გაუმჭვირვალედ წარიმართა და რომ ეს ზიანს მიაყენებდა ქვეყნის დემოკრატიულ განვითარებას. *[სტატია გამოქვეყნებულია ონლაინ გამოცემა „სივილ ჯორჯია“-ს გვერდზე (Civil Georgia, [www.civil.ge](http://www.civil.ge)), 16.11.2017).*

კიდევ ერთმა ორგანიზაციამ, მწვანე ალტერნატივამ აღნიშნა, რომ სტრუქტურულ-ფუნქციური ცვლილებები სპონტანურია და საზოგადოებისთვის დაფარულ მიზნებს ემსახურება. მოსაზრების საფუძველად ორგანიზაციის მიერ დასახელდა 2016 წლის ნოემბერში მიღებული 2016-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა - „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“, სადაც მსგავსი რეფორმის საჭიროების შესახებ არაფერი იყო ნათქვამი. ორგანიზაცია კიდევ ერთ საკითხზე, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩართულობაზეც ამახვილებს ყურადღებას და მიაჩნია, რომ მაშინ როცა საქართველო ორჰუსის კონვენციის <sup>1</sup> ბიუროს და ღია მმართველობის პარტნიორობის (OGP) <sup>2</sup> თანათავმჯდომარეა, მთავრობა ლალატობს საერთაშორისო პრინციპებს. *[განცხადება გამოქვეყნებულია ორგანიზაცია „მწვანე ალტერნატივას“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე (<http://greenalt.org>), 13.11.2017).*

მნიშვნელოვანია, ასევე, ხელისუფლების წარმომადგენლების განცხადება ცვლილებასთან დაკავშირებით. პარლამენტის გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების კომიტეტის თავმჯდომარის, კახა კუჭავას მოსაზრებით მსგავსი გადაწყვეტილებები დასაფიქრებელია მაშინ, როდესაც გარემოს დაცვის მიმართულება სერიოზული გამოწვევების წინაშე დგას. *[სტატია გამოქვეყნებულია ონლაინ გამოცემა „Reginfo.ge“-ზე, 29.11.2017).*

---

<sup>1</sup> გაეროს ევროპის ეკონომიკური კომისიის (UNECE) „გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის და ამ სფეროში მართლმსაჯულებაზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენცია;

<sup>2</sup> 2014 წელს საქართველო OGP-ის მმართველო კომიტეტის წევრი გახდა, ხოლო 2016 წელს – თანათავმჯდომარე სახელმწიფო.

კიდევ ერთ საკითხს, რაც სტრუქტურული ცვლილების ოპონენტთა კრიტიკის საფუძველი გახდა, წარმოადგენდა გარემოს დაცვის სამინისტროდან ბუნებრივი რესურსების კომპონენტის ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსთვის მინიჭება. ხათუნა გოგალაძე, სოციალურ ქსელში გამოქვეყნებულ პოსტში აღნიშნავს: „დიახ, ამ ცვლილებას სწორედ, რომ გაუქმება ქვია, რადგან გარემოს დაცვის ფუნქციების გადანაწილებით ეკონომიკური ბლოკის სამინისტროებში, წარმოდგენილია ამ სამინისტროების მიერ ობიექტური გადაწყვეტილებების მიღება“. კახა კუჭავას განცხადებით, კი კარგად დასაფიქრებელია წიაღის მიერთება ეკონომიკის სამინისტროსთან.

მოსაზრებებიდან გამომდინარე, იკვეთება სტრუქტურული ცვლილებისადმი მთავრობის მიერ განცხადებული მიზანი, რასაც საჯარო სექტორის ოპტიმიზაცია და ქვეყნის უფრო სწრაფი განვითარება წარმოადგენს. მიზნის მისაღწევ გზად კი დაისახა მოქნილი საჯარო აპარატის ჩამოყალიბება და ბიუროკრატის შემცირება. რაც შეეხება კონკრეტულად ორი სამინისტროს, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროების გაერთიანებას, მიზნად დასახელდა ორი მიმართულების გაძლიერება. თუმცადა, მთავრობის მიერ განცხადებული მიზნები ისევ და ისევ ბუნდოვანი დარჩა სამოქალაქო საზოგადოებისთვის, რაზეც მეტყველებს ინტერნეტ სივრცეში გასაჯაროვებული მათი შეხედულებები. მაგალითად, ის მოსაზრებები, რომ გადაწყვეტილება არ ეფუძნებოდა პრობლემის საფუძველიან მოკვლევასა და ანალიზს, და ასევე, მინიმალურ დონეზე იყო უზრუნველყოფილი ჩართულობა და მსჯელობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს ორი სფეროს განვითარების საკითხს. გარდა ამისა, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში იმ დემოკრატიული პრინციპების არ გათვალისწინება, რასაც გამჭვირვალობა, საზოგადოების დროული ინფორმირება და ჩართულობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს, ასევე კითხვის ნიშნის ქვეშ აყენებს სტრუქტურული ცვლილების ძირითად მიზანს - ქვეყნის სწრაფ განვითარებას. შესაბამისად, სწორედ ზოგადად სტრუქტურული ცვლილების და კონკრეტულად ორი სამინისტროს

გაერთიანების ბუნდოვანი ხასიათის მქონე მიზნებიდან გამომდინარე არის მნიშვნელოვანი იმის კვლევა, თუ რამ გამოიწვია სინამდვილეში გადაწყვეტილება ორი სამინისტროს გაერთიანების შესახებ.

სტრუქტურული ცვლილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილებები სხვადასხვა ფაქტორით შესაძლოა იყოს გამოწვეული, ეს მართლაც უფრო მოქნილი ორგანიზაციის ჩამოყალიბებასთან შესაძლოა იყოს დაკავშირებული, ან მიზანმიმართული მენეჯმენტის განვითარებისკენ. თუმცა, გაჟღერებული მოსაზრებების მიხედვით, მაშინ, როდესაც გადაწყვეტილება არაა გონივრულ ვადაში მიღებული, არ ეფუძნება კვლევასა და ანალიზს და არც მიზნის მიღწევამდე დასახული გეგმაა ცნობილი საზოგადოებისთვის, გვამღვებს საფუძვლიან ეჭვს, რომ ვიფიქროთ სხვა შესაძლო ფაქტორებზე, რომლებმაც გამოიწვია სტრუქტურული ცვლილება. სრულიად შესაძლებელია, რომ ეს ფაქტორები არ უკავშირდებოდნენ პრობლემის აღმოფხვრას, ან სფეროს განვითარებას, ან საერთოდ არ გააჩნდეთ კონკრეტული მიზანი. ეს, შესაძლოა, მხოლოდ საარჩევნო დაპირებებით იყოს გამოწვეული. მაგალითად, არჩევნების შემდგომ, ხელისუფლების სათავეში მოსული პიროვნება დგება დილემის წინაშე: დაპირებულ ინიციატივაში შეიტანოს ცვლილებები, არ განახორციელოს რადგან განხორციელება რისკებთანაა დაკავშირებული, ან მესამე, განახორციელოს მიუხედავად იმისა, რომ კარგად ესმის გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული გამოწვევები, თუმცა სურს თავიდან აირიდოს ოპონენტების კრიტიკა. ხშირ შემთხვევაში, ხელისუფლების სათავეში მდგომი პოლიტიკოსები სწორედ მესამეზე აკეთებენ არჩევანს, რაც შემდგომ განაპირობებს რეფორმის წარუმატებლობას. გარდა ამისა, მაღალი რანგის წარმომადგენლები ცდილობენ რეფორმის გატარება მოასწრონ საარჩევნო პერიოდისთვის, შესაბამისად აჩქარებენ ცვლილების განხორციელებას და არ ითვალისწინებენ საფუძვლიან კვლევასა და ანალიზს ამ ცვლილების შესაძლო შედეგებზე. (Ronalds, 2016)

ქრისტიან სეიბერტი, წიგნში: „The Three Sector Solution“ (2016) გამოყოფს სტრუქტურულ ცვლილებასთან დაკავშირებულ კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ფაქტორს, რომ რეფორმა არაა აუცილებელი ეფუძნებოდეს უკვე არსებულ რისკებს და მიზანმიმართული იყოს არსებული რისკების გადაჭრისკენ. ავტორის აზრით, წარმატებული რეფორმა ემყარება მოსალოდნელი რისკებისთვის მზაობას. ანუ, შესაძლოა რეალურად არ არსებობდეს პრობლემა, თუმცა რეფორმის ინიცირება მოხდეს უკეთესი პირობების შესაქმნელად. ამ მოსაზრების მიხედვით, შესაძლოა ვიფიქროთ, რომ მთავრობა ორი სამინისტროს გაერთიანებით მოსალოდნელი გამოწვევებისთვის ემზადებოდა, რადგან გადაწყვეტილების გასამართლებელ ერთ-ერთ არგუმენტად სწორედ ევროპის მოწინავე ქვეყნების მაგალითები დასახელდა. თუმცა, ექვეყნემაა ის თუ რამდენად მოხდა საქართველოს მზაობის რეალური შეფასება დანერგილიყო დასახელებულ ქვეყნებში არსებული მოდელი.

კიდევ ერთ ფაქტორს, რომელიც შესაძლოა სტრუქტურული ცვლილების საფუძველი ყოფილიყო, წარმოადგენს ეფექტური მენეჯმენტის განვითარება, ანუ გაერთიანებულ უწყებაში მენეჯერული პოზიციის მქონე პირების ცვლილება.

შესაბამისად, სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი შესაძლო ფაქტორების მრავალფეროვნებისა, კვლევის ძირითად საკითხსაც სწორედ იმ კონკრეტული ფაქტორის და/ან მიზნის ძიება წარმოადგენს, რომელმაც საფუძველი შეუქმნა გადაწყვეტილებას სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების შესახებ. ემსახურებოდა ეს მართლაც ბიუროკრატის შემცირებასთან დაკავშირებულ ზოგად მიზანს ან კონკრეტული სფეროს და/ან სფეროების ხელშეწყობას, იყო განპირობებული ეფექტური მენეჯმენტის განვითარების მცდელობით, წარმოადგენდა შესაძლო რისკებისთვის მზაობის უზრუნველყოფას, თუ ეს იყო ცვლილება ცვლილებისთვის, რაც პოლიტიკური დაპირებით იქნა გამოწვეული და რაზეც საბოლოო ჯამში ამაყად ისაუბრებდნენ პოლიტიკური პირები, როგორც საჯარო სექტორში განხორციელებულ ეფექტურ რეფორმაზე და შემდგომ, საარჩევნო პერიოდისთვის თავიანთ ძლიერ

არგუმენტადაც გამოიყენებდნენ. ამ შემთხვევაში კვლევის ძირითადი ფოკუსი გაკეთებულია ორი სამინისტროს გაერთიანების მაგალითზე.

გარდა სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი ფაქტორების კვლევისა, კვლევის მეორე მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს სტრუქტურული ცვლილების განხორციელებისთვის გატარებული ღონისძიებების ანალიზი, რაც ხელს შეუწყობს გამომწვევი ფაქტორებისა და მიზნების შესახებ დასკვნის გაკეთებას. როგორც აღნიშნულია, ცვლილებას სხვადასხვა ფაქტორი შეიძლება ედოს საფუძვლად, ეფექტური მენეჯმენტის განვითარება საჯარო სექტორში, კონკრეტული სფეროს ან/და სფეროების ხელშეწყობა, რისკებისთვის მზაობა ან ბიუროკრატის შემცირება. შესაბამისად, თუ სტრუქტურული ცვლილება მიზანმიმართულია კონკრეტული შედეგის მიღწევაზე, მაშინ ცვლილების განხორციელების პროცესიც შესაბამისადაა წარმართული. მაგალითად, თუ სტრუქტურული ცვლილება ბიუროკრატის შემცირებას ისახავს მიზნად, მაშინ რელევანტური იქნება უწყებაში არსებული სამმართველოების ან დეპარტამენტების ფუნქციური შერწყმა, გაუქმება და კადრების შემცირება. თუ მენეჯმენტის ხელშეწყობაზეა ორიენტირებული სტრუქტურული ცვლილება, მაშინ ეს უნდა აისახოს შესაბამის ქმედებებში და მენეჯერული თანამდებობის მქონე პირების ცვლილებაში.

სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესის ანალიზის დროს, მნიშვნელოვანია ისეთი ფაქტორების განხილვაც, როგორცაა გამჭვირვალობა, დაინტერესებულ პირთა ჩართულობა, მათი მოტივაცია და გადაწყვეტილების მიმღებ პირთა მხრიდან თანამშრომელთა მზაობისა და ინფორმირების უზრუნველყოფა, რაც თავის მხრივ მნიშვნელოვანია იმისათვის, რომ საჯარო სექტორმა თავიდან აირიდოს თანამშრომელთა უარყოფითი დამოკიდებულებები და მოტივაციის დაბალი დონე. თანამშრომელთა მოტივაცია და პოზიტიური განწყობა, პირდაპირ აისახება ორგანიზაციულ საქმიანობაზე. შესაბამისად, თუ სტრუქტურული ცვლილების მიზანი

სფეროს განვითარებაა, პირველ რიგში თანამშრომელთა მზაობა უნდა იყოს უზრუნველყოფილი.

ნებისმიერი გადაწყვეტილების ეფექტურად განხორციელებას მოტივირებული თანამშრომლები უწყობენ ხელს, მოტივაცია კი თავის მხრივ ეფუძნება გადაწყვეტილების მიღებასა და მისი განხორციელების პროცესში ჩართულობის უზრუნველყოფასა და დროულ ინფორმირებას. აღნიშნულზე კი ძირითადი პასუხისმგებლობა ეკისრება ლიდერს, ანუ გადაწყვეტილების მიმღებ პირს ინსტიტუციურ დონეზე და მენეჯერს, როგორც ცვლილების განმახორციელებელს. (Thomas S. Szayna, 2009)

ქვედა დონეზე, ცვლილების პროცესში მნიშვნელოვანი როლი აკისრია მენეჯერს. რაც უფრო მაღალია კომუნიკაციისა და თანამშრომლობის დონე, ერთი მხრივ, თანაბარი რგოლის მენეჯერებს შორის, და მეორე მხრივ, მენეჯერებსა და მათ დაქვემდებარებულ თანამშრომლებს შორის, მით უფრო პოზიტიურია ორგანიზაციაში დასაქმებულ პირთა დამოკიდებულება ორგანიზაციული ცვლილების მიმართ. აღნიშნულის ხელშემწყობია ეფექტური საკომუნიკაციო „სერვისის“ უზრუნველყოფა, სადაც მენეჯერებს ექნებათ ინფორმაციისა და ცოდნის გაზიარების საშუალება და რაც თავის მხრივ ხელს შეუწყობს ორგანიზაციულ ცვლილებასთან დაკავშირებული შიშისა და უარყოფითი მოლოდინების შემცირებას. (Thomas S. Szayna, 2009)

აქედან გამომდინარე, კვლევის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს საშუალო რგოლის მენეჯერებთან და დაბალი რგოლის თანამშრომლებთან ჩატარებული სიღრმისეული ინტერვიუს საფუძველზე, ერთი მხრივ მათი ჩართულობისა და დროული ინფორმირების ანალიზი, და მეორე მხრივ მოტივაციისა და დამოკიდებულებების კვლევა.

მიუხედავად იმისა, რომ ქართული საჯარო სექტორი მუდმივად განიცდის სტრუქტურულ და საკადრო ცვლილებას, ცვლილების მართვასთან დაკავშირებით,

მისი მიზნობრიობისა და პროცესის შესახებ აკადემიური ან სხვა ტიპის კვლევები პრაქტიკულად არ არსებობს. შესაბამისად, ბუნდოვანია სამოქალაქო საზოგადოებისთვის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ფართო საზოგადოებისთვისა და თავად საჯარო მოხელეთათვის იმ სტრუქტურული ცვლილების მიზნები და გამომწვევი ფაქტორები, რომელთა მომსწრეც თავად ხდებიან. ის ერთადერთი მიზანი, რომელიც მუდმივად ესმის საზოგადოებას მსგავსი სტრუქტურული ცვლილებების დროს არის საჯარო სექტორის ოპტიმიზაცია, ბიუროკრატის შემცირება და შესაბამისად, ქვეყნის სწრაფი განვითარება. თუმცა, საინტერესოა, რეალურად რამდენად ემსახურება გადაწყვეტილებები საჯარო სექტორში სტრუქტურული ცვლილების შესახებ აღნიშნულ მიზნებს, ან რამდენადაა ისინი გამოწვეული კონკრეტული ფაქტორებით. მიზნებისა და ფაქტორების კვლევისას, მნიშვნელოვანია მათ მისაღწევად განხორციელებული პროცესის ანალიზი. მიზნებს/ფაქტორებსა და პროცესს შორის არსებული კავშირის კვლევა შესაძლებელს გახდის მიზნის ან ფაქტორის დამტკიცებას ან გაბათილებას. აქედან გამომდინარე, კვლევის ძირითად საკითხს, სწორედ სტრუქტურული ცვლილების მიზნობრიობის ან გამომწვევი ფაქტორების კვლევის და ამ ცვლილების განსახორციელებლად გატარებული პროცესის შესწავლა წარმოადგენს.

ამხსნელი თეორია:

### ორგანიზაციული მეტაფორა

ორგანიზაციული ცვლილებისა და ცვლილების სხვადასხვა ტიპების შესახებ ერთ-ერთი ყველაზე საინტერესო მიდგომა Gareth Morgan-ის ორგანიზაციული მეტაფორების თეორიაა, სადაც ორგანიზაციული ცვლილების მიმართ არსებული დასკვნებისა და მოსაზრებების აღსაქმელად Gareth Morgan-ი (1986) განიხილავს 8 სხვადასხვა ორგანიზაციულ მეტაფორას: მანქანა, ორგანიზმი, ტვინი, კულტურა, პოლიტიკური სისტემა, ციხე, ტრანსფორმაცია და დომინაციის ინსტრუმენტები (instruments of domination). თუმცა, ორგანიზაციული ცვლილების განხილვისას ყველაზე მნიშვნელოვან მეტაფორებს წარმოადგენს, შემდეგი ოთხი: ორგანიზაცია როგორც მანქანა, ორგანიზაცია როგორც პოლიტიკური სისტემა, ორგანიზაცია როგორც ორგანიზმი, ორგანიზაცია როგორც ტრანსფორმაცია.

ხშირ შემთხვევაში, ორგანიზაციებს შესაძლოა ერთდროულად რამდენიმე მეტაფორა მიესადაგოს, თუმცა საბოლოო დასკვნის გაკეთების მიზნით აუცილებელია მათი გამიჯვნა. (Cameron & Green, 2009)

ორგანიზაციული მეტაფორის თეორია გამოყენებული იქნება ორი სამინისტროს, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროების გაერთიანების პროცესის შესაფასებლად და საბოლოო დასკვნების გასაკეთებლად.

### მანქანის მეტაფორა

მანქანის მეტაფორა ითვალისწინებს ორგანიზაციის გადაწყვეტილების მიმღები პირების მიერ დასახულ ხედვას, რომლის მიღწევაც სურს ორგანიზაციას, თუმცა, ამავე დროს, ორგანიზაციული ხედვის კომუნიკაცია ხდება თანამშრომლებთან, რომლებიც წარმოადგენენ ამ მანქანის მნიშვნელოვან ნაწილს, როგორც დელეგირებული მოვალეობების შესრულებით, ისე ერთმანეთთან თანამშრომლობით. მეტაფორის

მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს, ის, რომ თითოეული თანამშრომლის საქმიანობა ეფუძნება ორგანიზაციულ მიზნებსა და ამოცანებს. შესაბამისად, ორგანიზაციული საქმიანობა დამოკიდებულია თანამშრომლებსა და მათ შორის ორთიერთობებზე, როგორც მანქანის მუშაობა არის დამოკიდებული მის თითოეულ ნაწილსა და ამ ნაწილებს შორის გამართულ მუშაობაზე. (Cameron & Green, 2009)

არსებობს ის შეზღუდვები, რომ აღნიშნული მეტაფორა ეფექტურად მუშაობს შედარებით იოლ გარემოში, თუმცა როგორც კი გარემო კომპლექსური ხდება, ეს თანამშრომლებში ნეგატიურ დამოკიდებულებებს იწვევს და ამ დროს, მნიშვნელოვანი როლი აკისრია მენეჯმენტს ინსპირაციული ხედვის ჩამოყალიბებითა და ზემოდან ქვემოთ მიმართული კონტროლის საშუალებით მოახდინოს უარყოფითი დამოკიდებულებების პრევენცია.

#### პოლიტიკური სისტემის მეტაფორა

მორგანი პარალელს ავლებს პოლიტიკურ სისტემასა და ორგანიზაციულ სისტემას შორის. ამ შემთხვევაში, ორგანიზაციული სისტემა შესაძლოა განხილულ იქნას, როგორც დემოკრატიული, ავტოკრატიული, ან ანარქიული. შესაბამისად, ორგანიზაციული სისტემა დიდწილად დამოკიდებულია ორგანიზაციულ ლიდერებზე, ხოლო გადაწყვეტილება დამოკიდებულია ინდივიდუალებზე და არა ჯგუფებზე. საკითხის წინ წამოწევა ხდება კოალიციის შექმნითა და ინდივიდუალური მხარდაჭერის მოპოვებით და არა გადაწყვეტილების გასამართლებელი არგუმენტების დასახელებით. მოდელის მიხედვით, თანამშრომელს არ შეუძლია თავი აარიდოს პოლიტიკას, ის მკაცრად პოლიტიზირებულია და სჭირდება ცოდნა იმისა, თუ ვის აქვს ძალაუფლება და გავლენა ორგანიზაციაში, რათა საკუთარი ინტერესების დაცვა არა უფლებებზე საუბრით, არამედ გავლენიან პირებთან დაახლოებით მოახდინოს. ორგანიზაციის პოლიტიკური რუკა მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ორგანიზაციულ

სტრუქტურაზე და შესაბამისად სტრუქტურა მუდმივად ცვალებადია პოლიტიკური კლიმატის ცვლილების გამო. (Morgan, 1986)

აღნიშნულ მეტაფორას მივყავართ იმ დასკვნებამდე, რომ ცვლილება არ იქნება ეფექტური, თუ მას არ აქვს გავლენიანი პირის მხარდაჭერა. ასევე, პოლიტიკური რუკის შესწავლა მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისით, რომ ადვილს ხდის განისაზღვროს ვინ დარჩება „მოგებული“ და „წაგებული“ ორგანიზაციული ცვლილებით. ორგანიზაციული სტრატეგიის შემუშავება კი დაკავშირებულია ახალი კოალიციების ჩამოყალიბებასა და საკითხებზე ხელახალი მოლაპარაკებების წარმოებით. (Morgan, 1986)

მეტაფორის შეზღუდვას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ორგანიზაცია ცვლილების დროს საომარ ზონას ემსგავსება, „მოგებული“ და „წაგებული“ თანამშრომლების არსებობით. (Pfeffer, 1992)

#### ორგანიზმის მეტაფორა

მეტაფორა განიხილავს ორგანიზაციულ „სიცოცხლეს“ როგორც მცხოვრებ, ადაპტაციურ სისტემას. მორგანის (1986) მიხედვით, მეტაფორა გვთავაზობს, რომ სხვადასხვა გარემო ორგანიზაციის სხვადასხვა „სახეობას“ ანიჭებს უპირატესობას, მმართველობის/მენეჯმენტის სხვადასხვა მეთოდის მიხედვით. გარემო პირობებთან შესაბამისობა კი წარმატების მთავარ ფაქტორს წარმოადგენს. მაგალითად, სტაბილურ გარემოში უფრო მკაცრი ბიუროკრატიული სისტემა იქნება წარმატებული. უფრო მერყევ, ცვალებად გარემოში „დამარცხებულ“ ორგანიზაციად შესაძლოა განიხილებოდეს ნაკლებად სტრუქტურირებული ტიპის ორგანიზაცია.

მეტაფორა ორგანიზაციას განიხილავს როგორც „ღია სისტემას“. ორგანიზაციები დანახულია, როგორც ურთიერთდაკავშირებული ქვე-სისტემები, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან შიდა საჭიროებებსა და გარე პირობების მოთხოვნებს შორის

ბალანსის დამყარებაზე. შესაბამისად, ეს მიდგომა ითვალისწინებს იმ ფაქტს, რომ ორგანიზაციული დიზაინის შემუშავების დროს, ყოველთვის მხედველობაში მისაღებია გარემო პირობები. ძირითადი ფოკუსი კი გაკეთებულია გარემო პირობების დაკვირვებასა და გარე სამყაროსთან „ჯანსაღი“ ადაპტაციის განვითარებაზე. შესაბამისად, ინდივიდუალური, ჯგუფური და ორგანიზაციული სიჯანსაღე და განწყობა ამ მეტაფორის ძირითად ინგრედიენტებს წარმოადგენს. სხვა სიტყვებით, ორგანიზაციაში ინდივიდუალებისა და ჯგუფების სოციალური მოთხოვნების დაკმაყოფილების შემთხვევაში და გარე ფაქტორებთან შესაბამისი ორგანიზაციული დიზაინის შემუშავებაში, შესაძლებელი ხდება ჯანსაღი ორგანიზაციული სისტემის ჩამოყალიბება.

მეტაფორის ძირითად დასკვნებს წარმოადგენს ის, რომ არ არსებობს „ერთი საუკეთესო გზა“ ორგანიზაციის დიზაინის ან მენეჯმენტის; სისტემის სხვადასხვა ნაწილებს შორის ინფორმაციის გავრცელება ორგანიზაციული წარმატების ფაქტორს წარმოადგენს; მნიშვნელოვანია ინდივიდუალურ, ჯგუფურ და ორგანიზაციულ საჭიროებებს შორის ბალანსის დამყარება. (Cameron & Green, 2009)

საბოლოო ჯამში, მეტაფორა ითვალისწინებს, რომ ორგანიზაციული ცვლილება წარმოადგენს გარემო და არა შინაგანი ფაქტორების პასუხო ქმედებას.

თითოეული თანამშრომელი და ჯგუფი საჭიროებს ცვლილების საჭიროების შესახებ ინფორმაციასა და ცნობიერებას, იმისათვის რომ ადაპტაცია მოახდინონ. მონაწილეობა და ფსიქოლოგიური მხარდაჭერა კი წარმატების მნიშვნელოვან სტრატეგიას წარმოადგენს.

მეტაფორის ძირითადი შეზღუდვაა ის იდეა, რომ ორგანიზაცია მხოლოდ ადაპტაციური სისტემაა. ორგანიზაცია არა მხოლოდ გარემოსთან ადაპტაციური დაწესებულებაა, არამედ მას შეუძლია შეცვალოს გარემო საზოგადოებასთან და სხვა ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის ჩამოყალიბებით, ან ისეთი პროდუქტის ან

სერვისის ინიცირებით, რომელიც მნიშვნელოვან გავლენას იქონიებს გარემოზე. თუმცა, ხშირ შემთხვევაში იდეალიზებული შეხედულება დეპარტამენტებსა და ფუნქციებს შორის ერთიანობასა და თანმიმდევრულობაზე, არარეალურია. ზოგჯერ, ორგანიზაციის სხვადასხვა ნაწილი ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად მუშობს. მაგალითად, კვლევითი დეპარტამენტის საქმიანობა სრულიად შესაძლებელია, რომ არ იყოს შესაბამისობაში პროდუქციის დეპარტამენტთან. მეორე შეზღუდვას წარმოადგენს ის, რომ ზოგ შემთხვევაში მეტაფორა იდეოლოგიად ყალიბდება. იდეოლოგია კი ითვალისწინებს, რომ ინდივიდუალებმა სრულად უნდა მოახდინონ ორგანიზაციასთან ინტეგრირება. ეს იმას ნიშნავს, რომ ორგანიზაცია იმგვარადაა ჩამოყალიბებული, რომ თანამშრომლები საკუთარი საჭიროებების დაკმაყოფილებას ორგანიზაციის მეშვეობით აკმაყოფილებენ. ეს ფილოსოფია კი ხდება შემდგომ მეტაფორის „მომხრეებსა“ და „არა-მომხრეებს“ შორის კამათის საგანი. (Burns & Stalker, 1961)

#### ტრანსფორმაციის მეტაფორა

ორგანიზაციის ტრანსფორმაციული მეტაფორა უკავშირდება ქაოსს, კომპექსურობასა და პარადოქსს. ეს შეხედულება ორგანიზაციას წარმოსახავს, როგორც გარემოს ნაწილს და არა მისგან დაშორებულ დაწესებულებას. შესაბამისად, ორგანიზაცია წარმოდგენილია, როგორც გარემო პირობების დინება და არა როგორც მისგან განცალკევებული სისტემა, რომელიც ცდილობს გარემო პირობებთან ადაპტაციას, რომელიც არა გარემო პირობების გათვალისწინებით, არამედ თავად ცდილობს მოახდინოს ცვლილება მხოლოდ ორგანიზაციული მოთხოვნების გათვალისწინებით.

ტრანსფორმაციული მეტაფორა არის ერთადერთი, რომელიც განიხილავს ცვლილებას ტურბულენტურ სამყაროში, სადაც მენეჯერებს შეუძლიათ პროგრესის ფორმირება (shape progress), მაგრამ არა ცვლილების კონტროლი, რადგან ის თავისთავად ხდება. მორგანის აზრით, (1986) არავის შეუძლია სისტემის მუშაობის კონტროლი ან დიზაინი

ხელსაყრელი გზით, ცვლილება აღმოცენდება თავისთავად და არავის შეუძლია მისი ინიცირება.

მეტაფორის მიხედვით ძირითადი მოსაზრებებია შემდეგი:

- 1) წესრიგი ბუნებრივად აღმოცენდება ქაოსისგან;
- 2) ორგანიზაციებს გააჩნიათ თვით-განახლების ბუნებრივი შესაძლებლობები;
- 3) ორგანიზაციული ცხოვრება არ რეგულირდება მიზეზ-შედეგობრივი ფაქტორების მიხედვით;
- 4) დაძაბულობა მნიშვნელოვანია ახალი მიდგომების აღმოცენებისათვის;

ეს მოსაზრებები წინ უძღვის ორგანიზაციული ცვლილების შესახებ შემდეგი დასკვნების გაკეთებას მეტაფორის მიხედვით:

- 5) ცვლილების მართვა შეუძლებელია და ის აღმოცენდება თავისთავად;
- 6) მენეჯერები არ არსებობენ სისტემისგან განცალკევებულად, ისინი მთლიანი გარემოს ნაწილს წარმოადგენენ;
- 7) კონფლიქტი ცვლილების აღმოცენებისათვის მნიშვნელოვან წინაპირობას წარმოადგენს;
- 8) მენეჯერები შესაძლებელს ხდიან ცვლილებას, მოსაზრებების გაზიარებისა და მნიშვნელოვან განსხვავებებზე ფოკუსირების გზით.

მეტაფორის მთავარ შეზღუდვას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ცვლილება არ მიჰყვებას გეგმას ან დღის წესრიგს. სხვა მეტაფორებისგან განსხვავებით, ეს შეუძლებელს ხდის ცვლილების პროგნოზირებას და დასკვნების გაკეთება შესაძლებელი ხდება მხოლოდ ცვლილების განხორციელებისას ან მის შემდგომ.

ტრანსფორმაციის მოდელთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანია სხვა ავტორების მოსაზრებებიც. მაგალითად, პატრიცია შაუ (2003) თვით-ორგანიზების ფენომენს ხსნის სანტა ფეს ინსტიტუტის მეცნიერების მიერ ჩატარებული ცდის საფუძველზე.

მეცნიერებმა შექმნეს კომპლექსური სისტემის მოდელი ე.წ. ციფრული აგენტების დიდი რაოდენობით გამოყენების მეშვეობით. ექსპერიმენტმა მოახდინა იმის ილუსტრირება, რომ მრავალფეროვნებისა და ურთიერთქმედების დაბალი დონე აყალიბებდა სტაბილურ გარემოს. ხოლო, ინტენსიური ურთიერთქმედება და მრავალფეროვნება წარმოქმნიდა არეულობას, სადაც მოდელების იდენტიფიცირება რთული იყო. თუმცა, მაშინ როდესაც პარამეტრები გარკვეულ კრიტიკულ დონეს აღწევდა, ქმედება ერთდროულად იწვევდა როგორც წესრიგს, ისე უწესრიგობას.

სხვა სექტორებშიც, მაგალითად ეკონომიკაში, საბაზრო ეკონომიკა ითვლება თვითორგანიზაციის პროცესად. ზოგიერთი ეკონომისტი აცხადებს, რომ ცენტრალური ეკონომიკური დაგეგმვა, ანუ რა იქნება წარმოებული ვის მიერ და როგორ გაიცემა მოგება, არღვევს საბაზრო ეკონომიკის ეფექტურობას. (Cameron & Green, 2009)

ქაოსურ გარემოში მყოფი სისტემები შესაძლოა სხვადასხვა გავლენის ქვეშაც მოექცნენ. მაგალითად, ჯეიმს გლეიკი (1987) ხსნის, რომ კომპლექსურმა სისტემებმა შესაძლოა გამოიწვიონ წესრიგიც და უწესრიგობაც, და არაწრფივმა ფაქტორებმა შესაძლოა ბიძგი მისცეს ერთი გავლენიდან მეორე გავლენის ქვეშ მოქცევას.

ორგანიზაციულ ცხოვრებაში რთულია წინასწარ განსაზღვრო, თუ რა იქნება გავლენა, რადგან ეს ბუნებრივად აღმოცენდება. თუმცა, ამავე დროს შესაძლებელია გავლენის მქონე ფაქტორების განსაზღვრა, რომლის ქვეშაც ორგანიზაციის სხვა წევრები ექცევიან (პროფესია, ქცევები, ღირებულებები), და მოახდინო ისეთი გავლენის მქონე ფაქტორის ჩამოყალიბება, რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა ღირებულებებს. (Cameron & Green, 2009)

მეტაფორების ცხრილი

მეტაფორა	როგორ უმკლავდება ცვლილებას	ვინ არის პასუხისმგებელი ცვლილებაზე	ძირითადი პრინციპები
მანქანა	უფროსი მენეჯერები განსაზღვრავენ მიზნებს და ვადებს, ხოლო კონსულტანტები უზრუნველყოფენ ტექნიკურ რჩევებს მიზნების განსახორციელებლად. გამოყენებულია ზემოდან-ქვემოთ მიდგომა.	უფროსი მენეჯერი	დასახული მიზნები განსაზღვრავენ მიმართულებას. ცვლილება არის ინიცირებული და შესამდლებელია ცვლილებისადმი წინააღმდეგობის მართვა, მისი პრევენციის მიზნით.
პოლიტიკური სისტემა	გავლენიანი ინდივიდუალები ქმნიან ახალ კოალიციებს და აყალიბებენ ძირითად პრინციპებს. დებატებისა და მოლაპარაკებების შედეგად იქმნება ჯგუფები, რომლებიც იმარჯვებენ ან მარცხდებიან ცვლილების პროცესში. ცვლილების ბოლოს, ორგანიზაციას ხელმძღვანელობს ახალი ჯგუფი, რომელიც განსაზღვრავს ორგანიზაციულ ღირებულებებს და სთავაზობს ახალ იდეებს. მის გარშემო არსებული პირები ახდენენ საკუთარი თავის, როგორც გამარჯვებულად იდენტიფიცირებას.	ძალაუფლების მქონე პირები	ცვლილება საჭიროებს ახალი კოალიციების შექმნას.
ორგანიზმი	ცვლილების საწყისი ეტაპია კვლევა და საჭირო მონაცემების შეგროვება. შემდგომ, მონაცემები წარდგენილია გადაწყვეტილების მიმღები პირების წინაშე. მიმდინარეობს მონაცემების განხილვა, თუ რა კუთხით უნდა განხორციელდეს	HR მენეჯერები	უნდა არსებობდეს ცვლილების განხორციელების საჭიროება. ცვლილება ერთობლივად და შემოშავებული და პასუხობს გარე გამოწვევებს. აუცილებელია

	<p>ცვლილება მონაცემებზე დაყრდნობით.  მონაწილეობითი ხასიათის მქონე განხილვების საფუძველზე, გადაჭრის გზები ერთობლივად შექმნილი.</p>		<p>ცვლილების პროცესში დასაქმებულთათვის მხარდაჭერის აღმოჩენა.</p>
<p>ტრანსფორმაცია</p>	<p>ცვლილება თავისთავად აღმოცენდება და წარმოჩნდება ორგანიზაციაში დასაქმებულთა დღის წესრიგში, ან შესაძლოა მარტივად არაფორმალური საუბრების დროსაც წარმოჩნდეს. თუმცა, ცვლილების განხორციელების შესახებ გადაწყვეტილება ფართო განხილვის საგანია. მისი საჭიროება კი უნდა პასუხობდეს ისეთ კითხვებს, როგორცაა: „რატომ შევიკრიბეთ?“ „რა არის განხილვის საგანი?“</p>	<p>თანამდებობის პირი</p>	<p>ცვლილების მართვა შეუძლებელია, ის უნდა აღმოცენდეს. კონფლიქტი და უთანხმოება ცვლილების საწინდარია.</p>

## კვლევის მიზანი:

კვლევის მიზანია დაადგინოს ის კონკრეტული მიზნები და/ან გამომწვევი ფაქტორები, რომლებსაც ეფუძნება ქართულ საჯარო სექტორში გატარებული სტრუქტურული ცვლილება, კერძოდ კი, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება.

ასევე, კვლევის მიზანია მოახდინოს სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესის ანალიზი და დაადგინოს, თუ რამდენად შესაბამისობაშია მთავრობის მიერ განცხადებულ მიზნებთან ან კვლევაში დასახელებულ სხვა ფაქტორებთან ეს პროცესი, რათა გამორიცხვის მეთოდის საშუალებით დაადგინოს გადაწყვეტილების გამომწვევი ფაქტორი ან/და მიზანი.

## კვლევის ამოცანები:

- სტრუქტურული ცვლილების შესახებ ექსპერტების დამოკიდებულებების შესწავლა;
- სტრუქტურული ცვლილების შესახებ ცვლილების სამიზნე უწყებაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა დამოკიდებულებების შესწავლა;
- სტრუქტურული ცვლილების განსახორციელებლად გატარებული ღონისძიებების ანალიზი მათი მიზნებთან და/ან ფაქტორებთან შესაბამისობის დასადგენად.

## საკვლევი კითხვები:

ძირითადი საკვლევი კითხვაა, თუ რა გახდა სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი მიზეზი ან რა იყო მისი მიზანი და რეალურად, რამდენად შესაბამისობაშია

სტრუქტურული ცვლილების გასატარებლად განხორციელებული პროცესი მთავრობის მიერ განცხადებულ მიზნებთან.

იმისათვის, რომ აღნიშნული საკითხის შესწავლა მოხდეს, საჭიროა პასუხი გაეცეს შემდეგ დამატებით კითხვებს:

- რამდენად ეფუძნება სტრუქტურული ცვლილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება ცვლილების საჭიროების საფუძვლიან მოკვლევასა და ანალიზს?
- ორი სფეროს განვითარების რა სტრატეგიული ხედვა იყო ასახული მთავრობის სტრატეგიულ დოკუმენტებში ცვლილების განხორციელებამდე?
- რამდენად იყო ასახული სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების საჭიროება მთავრობის სტრატეგიულ დოკუმენტებში?
- ცვლილების დაგეგმვის და განხორციელების პროცესში, რამდენად იყო ექსპერტებისა და ცვლილების სამიზნე უწყებებში დასაქმებულ პირთა ჩართულობა და ინფორმირება უზრუნველყოფილი?
- რამდენად ნათელია უწყებაში დასაქმებულ საჯარო მოხელეთა და შესაბამისი სფეროების ექსპერტთათვის ორი სფეროს განვითარების ხედვა და როგორია მათი დამოკიდებულებები?
- რა სახის ცვლილებები განხორციელდა უწყებაში არსებულ მენეჯერულ პოზიციებზე?
- რა სახის ცვლილებები განხორციელდა უწყებაში შემავალ სტრუქტურულ ერთეულებზე?

### ჰიპოთეზა:

საჯარო სექტორში გატარებულ სტრუქტურულ ცვლილებას, კერძოდ კი ორი სამინისტროს გაერთიანებას, საფუძვლად ედო საჯარო სექტორში რეფორმის გატარების აუცილებლობა მთავრობის მიერ პოლიტიკური დაპირებებიდან გამომდინარე.

სტრუქტურული ცვლილება წარმოადგენს დამოკიდებულ ცვლადს, ხოლო რეფორმის გატარების აუცილებლობა სამთავრობო დაპირებებიდან გამომდინარე - დამოუკიდებელ ცვლადს.

თუმცა, იმისათვის, რომ დამოწმდეს ეს ჰიპოთეზა, აუცილებელია წინამდებარე ნაშრომის შესავალში ჩამოთვლილი სხვა ფაქტორების გაბათილება. პირველ ფაქტორს წარმოადგენს მთავრობის მიერ განცხადებული ზოგადი მიზანი სტრუქტურული ცვლილების შესახებ - ბიუროკრატის შემცირება. მეორე ფაქტორს წარმოადგენს მთავრობის მიერ ორი სამინისტროს გაერთიანების არგუმენტად დასახელებული გარემოსდაცვითი და სოფლის მეურნეობის სფეროების განვითარება. მესამე ფაქტორს წარმოადგენს ეფექტური მენეჯმენტის უზრუნველყოფა, ხოლო მეოთხე ფაქტორს წარმოადგენს მოსალოდნელი რისკებისთვის მზაობა.

პირველი ფაქტორის, ბიუროკრატის შემცირების გასაბათილებლად გაანალიზებული იქნება ორი სამინისტროს გაერთიანებისას განხორციელებული პროცესი, კერძოდ კი უწყებაში შემავალ სტრუქტურულ ერთეულებზე ან მათ საქმიანობებზე განხორციელებული ცვლილებები. აქედან გამომდინარე, მოქნილი სახელმწიფო აპარატის ჩამოყალიბება წარმოადგენს დამოკიდებულ ცვლადს, ხოლო, სტრუქტურულ ერთეულებზე ან მათ საქმიანობაზე განხორციელებული ცვლილება დამოუკიდებელ ცვლადს.

მეორე ფაქტორის, სფეროების განვითარების გასაბათილებლად გაანალიზებული იქნება მთავრობის სტრატეგიულ დოკუმენტებში ორი სფეროს გაერთიანების საჭიროების არსებობა და ასევე, თანამშრომელთა და ექსპერტთა დამოკიდებულებები და ხედვები სფეროების განვითარებისადმი; შესაბამისად, სფეროების განვითარება წარმოადგენს დამოკიდებულ ცვლადს, ხოლო, ცვლილების საჭიროების არსებობა სტრატეგიულ დოკუმენტებში და თანამშრომელთა და ექსპერტთა დამოკიდებულებები - დამოუკიდებელ ცვლადებს.

მესამე ფაქტორის, ეფექტური მენეჯმენტის გასაბათილებლად მოხდება უწყებაში მენეჯერულ პოზიციებზე განხორციელებული ცვლილებების კვლევა. შესაბამისად, ეფექტური მენეჯმენტის განვითარება წარმოადგენს დამოკიდებულ ცვლადს, ხოლო, მენეჯერულ პოზიციებზე განხორციელებული ცვლილება - დამოუკიდებელ ცვლადს.

მეოთხე ფაქტორის, მოსალოდნელი რისკებისთვის მზაობის გასაბათილებლად გამოყენებული იქნება ექსპერტთა და თანამშრომელთა შეხედულებების ანალიზი. აქედან გამომდინარე, მოსალოდნელი რისკებისთვის მზაობა წარმოადგენს დამოკიდებულ ცვლადს, ხოლო თანამშრომელთა და ექსპერტთა შეხედულებები - დამოუკიდებელ ცვლადს.

### მეთოდოლოგია:

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე და კვლევის კითხვებისთვის პასუხის გასაცემად გამოვიყენე თვისებრივი კვლევის სიღრმისეული ინტერვიუს მეთოდი და დოკუმენტების ანალიზი.

დოკუმენტების ანალიზისათვის გამოვიყენე მთავრობის სტრატეგიული დოკუმენტები: 2016-2020 წლების სამთავრობო პროგრამა - „თავისუფლება, სწრაფი განვითარება, კეთილდღეობა“, საქართველოს სოფლის მეურნეობის განვითარების სტრატეგია 2015-2020წწ, და 2017 - 2021 წლების „საქართველოს გარემოს დაცვის მოქმედებათა მესამე ეროვნული პროგრამა“. დოკუმენტების ანალიზის საშუალებით შესაძლებელი გახდა მომეხდინა ანალიზი იმისა, თუ რამდენად იყო ასახული სტრუქტურული ცვლილების საჭიროება აღნიშნულ დოკუმენტებში და შემესწავლა სამთავრობო ხედვები ორი სფეროს, სოფლის მეურნეობისა და გარემოს დაცვის განვითარებასთან დაკავშირებით. აღნიშნულის გაანალიზებით ნათელი გახდებოდა თუ რამდენად არსებობდა მიზნები ორი სფეროს გაერთიანებასთან დაკავშირებით და ხედვა ამ ორი სფეროს განვითარებისა.

სიღრმისეული ინტერვიუს ინსტრუმენტი იყო ნახევრად სტრუქტურირებული ინტერვიუს გზამკვლევი. ინტერვიუ ჩავატარე სტრუქტურული ცვლილების სამიზნე ორი უწყების, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროსა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში დასაქმებულ დაბალ და საშუალო რგოლის საჯარო მოხელეებთან, რათა შემესწავლა მათი ცნობიერების დონე სტრუქტურული ცვლილების მიზნების ან გამომწვევი ფაქტორების შესახებ და მომეხდინა ანალიზი მათი დამოკიდებულებების, მოტივაციისა და მზაობისა. გარდა ამისა, ინტერვიუ ჩავატარე ორ სფეროში მოღვაწე ექსპერტებთან, რათა გამეანალიზებინა მათი შეხედულებები სტრუქტურულ ცვლილებასთან დაკავშირებით და მათი მოსაზრებები ცვლილების მიზნებისა და გამომწვევი ფაქტორების შესახებ.

წინასწარ შედგენილმა ინტერვიუს გზამკვლევმა და ინტერვიუს ღია სტრუქტურამ მომცა შესაძლებლობა თითოეული რესპოდენტის ცოდნასა და დამოკიდებულებებზე დაყრდნობით დამატებითი კითხვები დამესვა და მომეპოვებინა დეტალური და სიღრმისეული ინფორმაცია მათი განწყობისა და შეხედულებების შესახებ.

საჯარო მოხელეებთან ჩატარებული ინტერვიუს საფუძველზე შესაძლებელი გახდა მეკვლია ერთი მხრივ მათი ცნობიერების დონე სტრუქტურული ცვლილების მიზნებთან და ფაქტორებთან დაკავშირებით, მეორე მხრივ კი სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესით გამოწვეული განწყობა და დამოკიდებულებები. ინტერვიუს საფუძველზე, ასევე, შესაძლებელი გახდა საჯარო მოხელეთა ჩართულობისა და პროცესის გამჭვირვალობის შესახებ დასკვნების გაკეთება.

გარემოსდაცვით და სოფლის მეურნეობის სფეროებში მოღვაწე ექსპერტებთან ჩატარებული ინტერვიუს საფუძველზე შესაძლებელი გახდა დადგენა იმისა, თუ რამდენად იყო უზრუნველყოფილი მათი ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და გადაწყვეტილების მიღებიდან გასული რამდენიმე თვის შემდგომ, რამდენად ჰქონდათ ინფორმაცია სტრუქტურული ცვლილების მიზნების ან

გამომწვევი ფაქტორების შესახებ. ასევე, კვლევის მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს მათი დამოკიდებულების შესწავლა ცვლილებასთან დაკავშირებით და მათი ხედვები ამ ორი სფეროს განვითარების შესახებ გრძელვადიან პერსპექტივაში, თუ რამდენად უწყობს ხელს, მათი შეხედულებით, გატარებული რეფორმა გარემოსდაცვითი და სოფლის მეურნეობის მიმართულებების გაძლიერებას ან მოსალოდნელი რისკებისთვის მზაობას.

საჯარო მოხელეებთან და ექსპერტებთან ჩატარებული სიღრმისეული ინტერვიუს საშუალებით შესაძლებელი გახდა სტრუქტურულ ცვლილებასთან დაკავშირებული მიზნებისა და გამომწვევი ფაქტორების შესახებ საჯარო მოხელეებისთვისა და სფეროებში მოღვაწე ექსპერტთათვის არსებული ინფორმაციის ანალიზი, ასევე, პროცესის გამჭვირვალებისა და მიმდინარეობის კვლევა.

სიღრმისეული ინტერვიუ ჩატარდა 10 საჯარო მოხელესა და 4 ექსპერტს. ექსპერტების მოძიება მოხდა ე.წ „თოვლის გუნდის“ პრინციპის გამოყენებით. კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე რამდენიმე პირობა იყო გათვალისწინებული:

1. საჯარო მოხელეები უნდა ყოფილიყვნენ როგორც საშუალო, ისე დაბალი რგოლის წარმომადგენლები;
2. საჯარო მოხელეები უნდა ყოფილიყვნენ სხვადასხვა დეპარტამენტების წარმომადგენლები;
3. საჯარო მოხელეების სამუშაო გამოცდილება შესაბამის საჯარო უწყებებში უნდა ყოფილიყო მინიმუმ 3 წელი;
4. საჯარო მოხელეები თანაბრად უნდა ყოფილიყვნენ არჩეულნი გარემოსდაცვითი და სოფლის მეურნეობის მიმართულებიდან;
5. ექსპერტები თანაბრად უნდა ყოფილიყვნენ არჩეულნი გარემოსდაცვითი და სოფლის მეურნეობის მიმართულებიდან;

6. ექსპერტებს უნდა ჰქონოდათ თითოეულ სფეროში მუშაობის არანაკლებ 5 წლიანი გამოცდილება, რადგან ჰქონოდათ ინფორმაცია ორ სფეროში მიმდინარე პროცესებისა და ძირითადი საქმიანობის შესახებ.

გარდა ამ ექვსი ძირითადი მოთხოვნისა, კვლევის დროს არ იყო შეზღუდული რესპოდენტების ასაკი, განათლება და რელიგია.

კვლევის მონაწილე რესპოდენტების ასაკობრივი ზღვარი არ იყო შეზღუდული.

ინტერვიუს კითხვარი შედგენილი იყო ღია კითხვებისგან და ძირითადად კონცენტრირებული იყო რესპოდენტების გამოცდილებაზე, მათი ცნობიერების დონეზე საჯარო სექტორში გატარებული სტრუქტურული ცვლილების მიზნებისა და გამომწვევი ფაქტორების შესახებ, მათ ჩართულობაზე სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესში და ზოგადად, მათ დამოკიდებულებებსა და მოლოდინებზე.

## თავი I

### ლიტერატურის მიმოხილვა

#### ორგანიზაციული ცვლილების მოდელები

ლევინის სამ საფეხუროვანი მოდელი (*ორგანიზმი, მანქანა*):

კურტ ლევინმა (1951) განავითარა იდეები ორგანიზაციული ცვლილების შესახებ, რომელიც გვთავაზობს ცვლილების განხორციელების პროცესისადმი სამ საფეხუროვან მიდგომას. პირველი საფეხური წარმოადგენს არსებული ფაზის გაღიზიანებას, რაც გულისხმობს მდგომარეობის განსაზღვრვას, ასევე, წამყვანი და მოწინააღმდეგე ძალების განსაზღვრვასა და სასურველი მდგომარეობის დასახვას. მეორე საფეხური უკავშირდება ახალ ფაზაში გადასვლას მონაწილეობისა და ჩართულობის საშუალებით. მესამე ფაზა კი უკავშირდება ახალი მდგომარეობის სტაბილიზაციას ახალი პოლიტიკისა და სტანდარტების განსაზღვრვით.

ლევინის მოდელი ხშირადაა გამოყენებული მენეჯერების მიერ ორგანიზაციული განვითარების პროცესში. გაღიზიანება წარმოგვიდგება როგორც დაგეგმვა, გადასვლა წარმოგვიდგება როგორც განხორციელება, ხოლო, სტაბილიზაცია განხორციელების შემდგომი შეფასება. (Cameron & Green, 2009)

მოდელის მთავარ პრინციპებს წარმოადგენს ცვლილების ზეგავლენის ქვეშ მომხვედრ პირებთან არსებულ მდგომარეობასა და სამომავლო მდგომარეობას შორის არსებული განსხვავებების ეფექტური კომუნიკაცია, ასევე ცვლილებისადმი უარყოფითი დამოკიდებულებების შემცირებას და ცვლილების მამოძრავებელი ძალების გაძლიერება და ბოლოს, საბოლოო მდგომარეობის მისაღწევად სამოქმედო გეგმასა და ვადებზე შეთანხმება.

მოდელი ეფექტურია ორგანიზაციული ცვლილების შემუშავების პროცესში. ის ითვალისწინებს დაინტერესებულ პირთა ჩართულობას პრობლემების იდენტიფიცირების პროცესში და შემდგომი რეკომენდაციების დაგეგმვისას. მნიშვნელოვანი როლი ენიჭებათ კონსულტანტებს. ამავე დროს, ცვლილების არ გამართლების შემთხვევაში, მოდელის მიხედვით, ორგანიზაციას ყოველთვის აქვს შესაძლებლობა დაუბრუნდეს საწყის ეტაპს.

თუმცა, სამ საფეხუროვანი მოდელის მთავარ შეზღუდვას წარმოადგენს ის, რომ ხშირ შემთხვევაში ის მორგებულია დაგეგმვის პროცესზე და არა განხორციელებაზე. „ეს იგივეა გაბერო ბუშტი, მაგრამ დაგავიწყდეს ბოლოში მისი შეკვრა“. (Cameron & Green, 2009)

დაგეგმილი ცვლილების მოდელი (მანქანა):

Bullock-ისა და Batten-ის (1985) მოდელი წარმოადგენს პროექტის მენეჯმენტის ანალოგს და მოიცავს ისეთ ფაზებს, როგორცაა: კვლევა, დაგეგმვა, ქმედება და ინტეგრირება.

კვლევის პროცესი გულისხმობს ცვლილების საჭიროების კვლევასა და ანალიზს, სადაც ჩართულია დამატებითი ადამიანური რესურსი კვლევის განსახორციელებლად. შესაბამისად კვლევის ფაზა მოიცავს როგორც გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს, ისე ტექნიკურ ექსპერტებს. „დიაგნოზის“ მომზადების შემდგომი ეტაპი გულისხმობს გაწერილ გეგმას, რომელიც მოიცავს დეტალურად განსაზღვრულ ქმედებებს. განხორციელების პროცესში ინტეგრირებულია უკუ-კავშირის მექანიზმი, რადგან შესაძლებელი გახდეს გამოწვევების იდენტიფიცირება და გეგმის შესაბამისად შეცვლა. ცვლილება მორგებულია ორგანიზაციის ერთ რომელიმე კონკრეტულ განყოფილებას, ან კონკრეტული გამოწვევის გადაჭრას. ცვლილების განხორციელების შემდგომ კი მოდელი ითვალისწინებს მის ინტეგრირებას ორგანიზაციულ პოლიტიკაში.

შესაბამისად, ცვლილების სამიზნე განყოფილება თავდაპირველ ეტაპზე განცალკევებულია ორგანიზაციისგან და ბოლო ეტაპზე ხდება მხოლოდ მისი ინტეგრირება. (Bullock & Batten, 1985)

მოდელის მთავარ შეზღუდვას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ ის მხოლოდ ერთ კონკრეტულ, ვიწრო საჭიროებაზე არის ფოკუსირებული და მისი გამოყენება კომპლექსური პრობლემის დროს სირთულეებთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, ის უფრო ტექნიკური ხასიათის მოდელს წარმოადგენს და ტექნიკური პრობლემის გადაჭრაზეა ორიენტირებული. მისი გამოყენება კი ეფექტურია იზოლირებული საკითხების შემთხვევაში.

კოტერის რვა-საფეხუროვანი მოდელი (მანქანა, პოლიტიკური სისტემა, ორგანიზმი)

მოდელი ყურადღებას ამახვილებს ძალაუფლების საკითხებზე ცვლილების პროცესში, ხაზს უსვამს საჭიროების შეგრძნების მნიშვნელობას ორგანიზაციაში და აღნიშნავს ცვლილების ხედვის კომუნიკაციის მნიშვნელობას სხვადასხვა დონეზე.

კოტერის მოდელი მოიცავს შემდეგ რვა საფეხურს:

1. ცვლილების აუცილებლობის შეგრძნების ფორმირება არსებულ რეალობასა და პოტენციურ მომავალს შორის არსებული სხვაობის ანალიზის საფუძველზე;
2. ძლიერი კოალიციის შექმნა, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება ძალაუფლების მქონე პირებით და რომლებიც შეძლებენ ერთად მუშაობას;
3. ხედვის განსაზღვრვა და ცვლილების განხორციელების სტრატეგიის ჩამოყალიბება;
4. ხედვის კომუნიკაცია;

5. სხვების უფლებამოსილებით აღჭურვა, რომ იმოქმედონ ხედვის შესაბამისად; ისეთი სტრუქტურის ან სისტემის გაუქმება, რომელმაც შესაძლოა დაბრკოლებები შეუქმნას ცვლილების რეალიზებას.
6. მოკლევადიანი მიღწევების დაგეგმვა; შესაძლო მოკლევადიანი პროგრესის რეკლამირება;
7. იმ პირების დაჯილდოვება, რომლებიც ხელს უწყობენ ცვლილების განხორციელებას და ხედვისკენ სწრაფვას. პროცესის გამხნეება ახალი პროექტებითა და რესურსებით;
8. ახალი მდგომების გამყარება. უზრუნველყოფა იმისა, რომ თითოეული თანამშრომელ სწორად აღიქვამდეს ახალ მდგომებს. (Kotter, 1995)

მოდელის მთავარ შეზღუდვას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ თავდაპირველ ეტაპზე არაა აღქმული კომუნიკაციისა და ჩართულობის აუცილებლობა, ცვლილების გატარების საჭიროების განსაზღვრა ისევ და ისევ კოალიციებსა და ძალაუფლების მქონე პირებზეა დამოკიდებული, როგორც ეს ნაჩვენები იყო პოლიტიკური სისტემის მეტაფორაში. კომუნიკაციის აუცილებლობა უკვე დგება შემდგომ ეტაპებზე.

#### ცვლილების ფორმულა (ორგანიზმი)

Bechard-მა და Harris-მა (1987) განავითარეს ცვლილების ფორმულა, რაც მოიცავს ისეთ ფაქტორებს, რომელთა მხედველობაში მიღებაც აუცილებელია ცვლილების განხორციელებისთვის. სამი ძირითადი ფაქტორი, რომელიც ფორმულაშია ინტეგრირებული, არის არსებული მდგომარეობით გამოწვეული უკმაყოფილების დონე თანამშრომლებში (A), შესაძლო ცვლილების სურვილი (B) და განხორციელების ტექნიკური მხარე, მინიმალური რისკები (D). ამ ფაქტორების ერთობლიობა უნდა აღემატებოდეს ცვლილების განხორციელების „ღირებულებას“ (X), რაც გულისხმობს იმ ფაქტს, რომ თითოეული ფაქტორი უნდა იყოს დაკმაყოფილებული და

აღმატებოდეს „0“-ს, რადგან თუნდაც ერთი მათგანის ტოლობა ნულთან, ცვლის სერთო სურათს, რადგან მათი ნამრავლი ნულის ტოლი იქნება. ფორმულა შემდეგნაირად გამოიყურება -  $(A \times B \times D) > X$ .

აქედან გამომდინარე, ცვლილების განხორციელება შეუძლებელია, თუ თანამშრომლები ვერ აღიქვამენ ცვლილების საჭიროებას და საკმარისად უკმაყოფილო არ არიან არსებული მდგომარეობით, სურთ შეინარჩუნონ status quo ან, წარმოუდგენლად მიაჩნიათ ტექნიკურად ცვლილების განხორციელება.

ტრანზიციის მართვა (ტრანსფორმაცია):

უილიამ ბრიჯი (1991) განასხვავებს დაგეგმილ ცვლილებასა და ტრანზიციას. ის ტრანზიციას ამ ორიდან უფრო რთულ პროცესად მიიჩნევს და ყურადღებას ამახვილებს იმ ძირითად ფაქტორებზე, რომლებიც გასათვალისწინებელია ტრანზიციის პროცესში. ამ გზით, ის განაცალკევებს ერთმანეთისგან მექანიკურ ფუნქციურ ცვლილებას ბუნებრივი ადამიანური პროცესისგან, რაც გულისხმობს, რომ ადამიანს ემოციურად გათვითცნობიერებული აქვს ცვლილება და იწყებს სიახლეებთან ადაპტაციას.

„ტრანზიცია არის წარსულის დავიწყება და ახალი ქცევებისა და აზროვნების მიღება. დაგეგმილი ცვლილება გულისხმობს ფიზიკურად ერთი ოფისიდან მეორეში გადასვლას, ან ახალი მოწყობილობის ინსტალაციას, ან რესტრუქტურირებას. ტრანზიციის მიღწევა კი ბევრად უფრო რთულია. ცვლილება სიტუაციურია და შესაძლებელია მისი დაგეგმვა, მაშინ როდესაც ტრანზიცია ფსიქოლოგიურ ფაქტორებთან არის დაავშირებული და მისი მართვაც გაცილებით უფრო რთულია.“ (Bridges, 1991)

ბრიჯის მიხედვით ტრანზიცია სამ ეტაპს მოიცავს: დასრულებას, ნეიტრალურ ზონასა და ახალ დასაწყისს. დასრულება გულისხმობს წინასწარ ანალიზს იმისა, თუ რა

მოსალოდნელი შედეგები შეიძლება მოყვეს ცვლილებას, რა რეაქცია ექნებათ თანამშრომლებს და რა დანაკარგი შესაძლოა გამოიწვიოს ყოველივემ. უნდა არსებობდეს მკაფიო ხედვა თუ რა იცვლება, იმისათვის რომ არსებული მდგომარეობა დასრულდეს და დაიწყოს სვლა სასურველი მდგომარეობისკენ. ნეიტრალური ზონის ეტაპზე, ხალხი ორიენტაციას კარგავს, ღელვის დონე მაღალია, კონსენსუსის მიღწევა შეუძლებელია და შესაბამისად დამოკიდებულებები ხდება პოლარიზებული. მოდელის მიხედვით, აღნიშნულის გადასაჭრელად შესაძლოა დროებითი სტრუქტურების ჩამოყალიბებაც გახდეს აუცილებელი. ამ ეტაპზე მნიშვნელოვანი როლი მენეჯერებს ენიჭებათ. შემდგომი ეტაპი, ახალი დასაწყისი, ანუ სამომავლო ხედვა დაგეგმილი ვერ იქნება, თუმცა აუცილებელია მისი ხელშეწყობა და სტრატეგიული კომუნიკაცია. აუცილებელია თანამშრომელმა იცოდეს ცვლილების უკან არსებული მიზანი, ხედვა თუ როგორი იქნება ორგანიზაცია ცვლილების შემდგომ დროის გარკვეულ პერიოდში, ეტაპობრივი გეგმა თუ როგორ უნდა იქნას მიზანი მიღწეული და ბოლოს, საკუთარი როლი ამ პროცესში. (Bridges, 1991)

## თავი II

### მონაცემთა ანალიზი

#### სტრუქტურული ცვლილების პროცესის გამჭვირვალობა

კვლევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენდა თანამშრომელთათვის სტრუქტურული ცვლილების პროცესის გამჭვირვალობა. გამჭვირვალობის დასადგენად კი ინტერვიუ ორი მიმართულებით წარიმართა, პირველ მიმართულებას წარმოადგენდა თანამშრომლების ინფორმირებულობა პროცესის შესახებ, ხოლო მეორეს - მათი ჩართულობა. პირველ რიგში, საინტერესო იყო ის ფაქტი, რომ რამდენიმე რესპოდენტმა ინტერვიუს შემდგომ აღნიშნა, რომ არასოდეს უფიქრია იმ საკითხების ირგვლივ, რომლებსაც კითხვები შეეხებოდა. მაგალითად, არ უფიქრიათ თუ რაოდენ მნიშვნელოვანი შესაძლოა ყოფილიყო მათი ჩართულობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში. თუმცაღა, აღნიშნეს ის ფაქტიც, რომ მათი სურვილისდა მიუხედავად შესაძლებელი ვერ იქნებოდა მათი ჩართულობა, რადგან გადაწყვეტილებები მხოლოდ „ზედა დონეზე“ მიიღება.

მიუხედავად იმისა, რომ ინტერვიუს სხვა ნაწილში პასუხების შედეგად მიღებული ტენდენციები ორად გაიყო დარგების მიხედვით და ასევე, თანამდებობების მიხედვით, პროცესის გამჭვირვალობის ნაწილში ძირითადად ერთგვაროვანი შედეგები მივიღე.

**კითხვაზე** თუ როდის გახდა საჯარო მოხელეთათვის ცნობილი სტრუქტურული ცვლილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება, ყველამ ერთხმად აღნიშნა 2017 წლის 13 ნოემბერი, როდესაც პრემიერ-მინისტრმა განაცხადა ცვლილებების შესახებ. გამოკითხულ პირთა დიდი ნაწილისთვის, „ჭორის“ დონეზეც კი არ იყო ცნობილი ინფორმაცია.

მენეჯერებისა და სპეციალისტებისგან მიღებული პასუხები განსხვავდებოდა კითხვაზე, თუ რამდენად მოხდა საინფორმაციო შეხვედრების უზრუნველყოფა ორგანიზაციის შიგნით გადაწყვეტილების შესახებ ინფორმაციის მოსმენის შემდგომ, ანუ ნოემბრიდან დღეის ჩათვლით არსებული დროის განმავლობაში. მენეჯერებმა აღნიშნეს, რომ იმართებოდა თათბირები მუდმივ რეჟიმში, რომელიც სწორედ ინფორმაციის უზრუნველყოფას ემსახურებოდა სტრუქტურული ცვლილების თაობაზე, თუმცა, მათ მიერ დასახელებული სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი ფაქტორები და მიზნები არ ემთხვეოდა ერთმანეთს. ოთხი მენეჯერული პოზიციის მქონე რესპოდენტებიდან ფაქტორებად დასახელდა ის საკითხები, რომლებიც პრემიერ-მინისტრის ბრიფინგის დროს დასახელდა: ხარჯების შემცირება, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის გამარტივება და სფეროების განვითარება. თუმცა, მათი საუბრიდან გამომდინარე, მათ მიერ დასახელებული ფაქტორები ეფუძნებოდა მათ ვარაუდს, ან იმ ინფორმაციას რომლის შესახებაც ნოემბერში მოისმინეს და არა სამინისტროში გამართულ თათბირებზე.

„ჩემთვის ცნობილია მხოლოდ ის მიზეზები რაც ოფიციალურად დასახელდა, დანარჩენი ძალიან ბევრი ვარაუდი გამოითქვა, რომელიც არ ვიცი სწორია თუ მართალი. შემდგომი ნაბიჯების შესახებ არ ვიყავი ინფორმირებული ბოლომდე და ჩემი თანამშრომელი როგორ იქნებოდა.“

რაც შეეხება უფროსი სპეციალისტებისგან მიღებულ ინფორმაციას, მათ აღნიშნეს, რომ სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი ფაქტორების ან მიზნების შესახებ მათთვის არავის მიუწოდებია ინფორმაცია პრემიერ-მინისტრის ბრიფინგის შემდგომ, და მათ აღნიშნეს რომ ბუნდოვანია სამინისტროების გაერთიანების მიზეზები. კითხვაზე, თუ რა გახდა მათი აზრით ცვლილების გამომწვევი ფაქტორი, მათ პრემიერ-მინისტრის მიერ დასახელებული მიზნები მოიშველიეს, თუმცა აღნიშნეს ისიც, რომ მათთვის არაა ცნობილი ამ მიზნების მიღწევის გზები.

„კომუნიკაცია თანამშრომლებთან რა თქმა უნდა არ მომხდარა, დეპარტამენტის შიგნით შეხვედრაზე რომ არ ვისაუბროთ, საერთოდ ვთვლი, რომ თვითონ ხელისუფლება იყო ჯერ გაურკვეველ მდგომარეობაში, თუ რატომ აკეთებდა ამ ცვლილებას. ანუ, რეალურად ჯერ დავინახეთ სურათი, რომ შეერთების შესახებ გაკეთდა განცხადება და ამის შემდგომ შეიქმნა ალბათ სამუშაო ჯგუფი, ალბათ როცა მიხვდნენ, რომ ვერ წავიდნენ სწორი მიმართულებით და არ იცოდნენ როგორ უნდა მომხდარიყო სტრუქტურულად და შინაარსობრივად ფუნქციების გადანაწილება და შემდეგ, მთელი თვის განმავლობაში მსჯელობდნენ რა და როგორ უნდა მომხდარიყო. აქედან გამომდინარე, სამინისტროს შიგნით არც მინისტრს, არც მინისტრის მოადგილიეს და არც დეპარტამენტის უფროსს თანამშრომლებთან შეხვედრა და ამ საკითხზე საბარი არ ჰქონიათ, იმიტომ რომ დეპარტამენტის უფროსები რეალურად თვითონ არ იყვნენ საქმის კურსში რა და როგორ და რისთვის ხდებოდა, მინისტრის მოადგილეების დონეზე ისეთი შთაბეჭდილება დამრჩა, რომ არც მათ არ იცოდნენ რა იქნებოდა და როგორ იქნებოდა და რეალურად ისე მოხდა, რომ ჩვენ მივეყვებოდით დინებას და ველოდებოდით აბა ახლა რას იტყვიან, როდის რას გამოაცხადებენ და როგორ განაწილდება. ჩვენ არ ვიცოდით სად ამოვყოფდით თავს და რა გველოდებოდა.“

ჩართულობასთან დაკავშირებით დასმულ კითხვებზე, უფროსმა სპეციალისტებმა აღნიშნეს, რომ მათ კითხვების დასმის შესაძლებლობაც კი არ მიეცათ, რადგან ზედა რგოლის მენეჯმენტთან შეხვედრები მხოლოდ ერთხელ ან საერთოდ არ განხორციელებული, ხოლო მათ უშუალო მენეჯერებს ინფორმაცია არ ექნებოდათ რომ პასუხები გაეცათ. მენეჯერული პოზიციის მქონე პირებმა უპასუხეს, რომ მათ მიერ კითხვების დასმის აუცილებლობა არ იყო, რადგან საჭირო ინფორმაციას ისედაც მიიღებდნენ ზედა რგოლის მენეჯმენტისგან.

## დამოკიდებულებები

### გადაწყვეტილების გამომწვევი ფაქტორები

გამჭვირვალობის ნაწილში საუბარი შედგა მხოლოდ სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი ფაქტორების ან მიზნების შესახებ ცნობიერებასთან დაკავშირებით, სადაც რესპოდენტების მიერ დასახელდა ცვლილების გამომწვევი მათთვის ცნობილი ფაქტორები. თუმცა იმისათვის, რომ უფრო საფუძვლიანად მეკვლია თანამშრომელთა დამოკიდებულებები, მოვახდინე უფრო დეტალური ანალიზი იმისა, თუ როგორ აღიქვამდნენ მთავრობის მიერ დასახელებულ ფაქტორებს, რამდენად რეალისტურად მიაჩნდათ ისინი და ასევე, თუ განიხილავდნენ ოფიციალურად დასახელებული ფაქტორებისგან განსხვავებულ საკითხებს, რასაც შესაძლოა გამოეწვია გადაწყვეტილება. შესაბამისად, დამოკიდებულებების ნაწილში მოხდა უფრო დეტალური ანალიზი რესპოდენტების მიერ დასახელებულ ფაქტორებთან დაკავშირებით.

სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი ფაქტორების შესახებ დამოკიდებულებები რადიკალურად განსხვავდებოდა სოფლის მეურნეობის მიმართულებითა და გარემოს დაცვის მიმართულებით მომუშავე საჯარო მოხელეების მიხედვით. გარემოსდაცვით სფეროში დასაქმებულმა საჯარო მოხელეებმა, სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი მიზეზები ორ ნაწილად დაყვეს, ერთი რომელიც პრემიერ მინისტრმა დაასახელა, ხოლო მეორე რომელსაც თავად ვარაუდობდნენ. მაგალითად, მათ მიერ დასახელდა ფუნქციური მართვის ფაქტორი, რომ გარემოს დაცვის სამინისტროს და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს ორივეს დამცველობითი ფუნქცია გააჩნდა და შესაბამისად, მათი შერწყმა ფუნქციური როლების საფუძველზე მოხდა.

„რამდენიმე ინფორმაცია მაქვს, პირველი, ოფიციალური წყაროთი ეს არის გადაწყვეტილება თანხმების დაზოგვასთან დაკავშირებით და მცირე მმართველობითი სტრუქტურის ფარგლებში უფრო ეფექტური მუშაობა, ეს იყო

ოფიციალური განცხადება. ჩემი პირადი დამოკიდებულებით კი არის შემდეგი - გარემოს დაცვას გადაწყვეტილების მიმღები პირები აღიქვამენ ესე, რომ არის ფლორისა და ფაუნის დამცველი და აგრეთვე სოფლის მეურნეობის სამინისტროს აღიქვამენ იმგვარად, რომ გარკვეულწილად იცავს და აძლევს მიმართულებას სოფლის მეურნეობის დარგს კულტურული ჯიშების და ამ სისტემის დაცვით. შესაბამისად, ჩაითვალა, რომ ეს ორი მიმართულება უნდა თანამშრომლობდეს ერთმანეთთან. აი მე ასე დავინახე ეს პროცესი. თუმცა, მე ისეთ სამსახურში ვმუშაობ, რომელიც ისურვებდა, რომ უფრო სხვა გუნდთან ყოფილიყო.“

ერთ-ერთმა რესპოდენტმა, ასევე, აღნიშნა, რომ სტრუქტურულ ცვლილებას კონკრეტული მიზანი არ გააჩნდა, ხოლო მეორემ ყურადღება გაამახვილა პოლიტიკურ გადაწყვეტილებაზე, რომ სტრუქტურული ცვლილება საარჩევნო დაპირებით იქნა განპირობებული.

„ჩემი სუბიექტური მოსაზრებით, აღნიშნული ცვლილება ემსახურებოდა იმ ფაქტს, რომ საარჩევნო პერიოდში გაკეთდა განცხადება, რომ მოხდებოდა ოპტიმიზაცია ადმინისტრაციული ხარჯების და სტრუქტურის ოპტიმიზაცია, მაგრამ ის ცვლილებები რაც განხორციელდა ჩემი აზრით სრულად არ მოიტანს იმ შედეგს რაც იყო დასახული და ჩემი აზრით ეს არის გადმოტანილი სხვა ქვეყნის გამოცდილებიდან.“

„იყო მოწოდება, რომ მთავრობა უნდა შემცირდეს და ეს იყო მთელი წინა საარჩევნო მოთხოვნა ოპოზიციური პარტიის, შესაბამისად, ეს ოპოზიციური პარტიის მოთხოვნის შესრულება იყო თუ მთავრობის გადაწყვეტილება არ ვიცი, მაგრამ ყოველ შემთხვევაში ასე მოხდა. მაგრამ, ის ოპოზიცია ისევ უკმაყოფილოა. იმიტომ, რომ ის პრინციპის დონეზე იმახდა, რომ ცოტა უნდა იყოს და ბევრი ფული დაგვრჩებაო. ანუ ჩვენი პრობლემა რა არის დღეს, საქართველოში ჩამომსაყალიბებელია და ისევ ჩამომყალიბების პროცესში

ვართ, ის ოპტიმალური მთავრობა, რომელიც მართავს ქვეყანას კარგად. ის, რომ ორი სამინისტრო გავაერთიანე იმის გამო, რომ ხარჯები შევამცირე არის სისულელე. მე შეიძლება ხარჯები უფრო გავზარდე. ხარჯების შემცრება არ ნიშნავს წარმატებას. მე შეიძლება ბევრი დავხარჯო მაგრამ წარატებით.“

ასევე, გამოიკვეთა ის მოსაზრებაც, რომ შესაძლოა გადაწყვეტილება გამოეწვია გარემოს დაცვის მიმართულებით არსებულ სუსტ მენეჯმენტს.

„მე მინდა აღვნიშნო კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელსაც ვთვლი, რომ მნიშვნელოვანია აი ამ რეორგანიზაციის პროცესში. მაგალითად, ჩემი აზრით, მნიშვნელოვანია რომ იმ პერიოდში გარემოს დაცვის სამინისტროში იყო გარკვეული დეფიციტი და ვაკუუმი იყო შექმნილი მენეჯმენტში. მაგალითად, ძირითად სამინისტროებში არის როგორც წესი მინისტრი და სამი მოადგილე. იმ პერიოდში გარემოს დაცვის სამინისტროში იყო მხოლოდ ორი მინისტრის მოადგილე და აქედან ერთი მინისტრის მოადგილე მხოლოდ რამდენიმე თვის დანიშნული იყო და შესაბამისად ძალიან კარგი საშუალება იყო რომ მენეჯმენტის ინტეგრირება მოეხდინათ სხვა სტრუქტურასთან, ვგულისხმობ იმ კონტექსტში, რომ აღარ იყო გამოცდილი კადრები მენეჯმენტის კუთხით და სწორედ მენეჯმენტის სისუსტე გახდა გაერთიანების ფაქტორი.“

„ყოფილ გარემოს დაცვის სამინისტროში სუსტი მენეჯმენტი იყო, იქედან გამომდინარე, რომ ბოლო პერიოდში მინისტრი ცუდად იყო და მიმართულების მიმცემი პირი საერთოდ არ ფიგურირებდა გადაწყვეტილების მიღებაში.“

საბოლოოდ, სტრუქტურული ცვლილების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილების გამომწვევი ფაქტორების შესახებ თანამშრომელთა დამოკიდებულებების შესწავლისას გამოვლინდა 4 ძირითადი მიმართულება:

- 1) სტრუქტურულ ცვლილებას არ გააჩნდა მიზანი და არც გამომწვევი ფაქტორი;

- 2) სტრუქტურული ცვლილება იყო განპირობებული ერთ-ერთი სამინისტროს სუსტი მენეჯმენტით;
- 3) სტრუქტურული ცვლილება მოხდა მხოლოდ სამინისტროების ფუნქციურად მსგავსი როლების საფუძველზე;
- 4) სტრუქტურული ცვლილება განპირობებული იქნა საარჩევნო დაპირებით.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ოთხი მიმართულება დასახელებული იქნა მხოლოდ გარემოს დაცვის მიმართულებით მომუშავე სპეციალისტების და მენეჯერების მიერ. სოფლის მეურნეობის მიმართულებით დასაქმებული რესპოდენტების მიერ მოხდა მხოლოდ ოფიციალური წყაროთი მიღებული ინფორმაციის დასახელება, კერძოდ პრემიერ მინისტრის განცხადებაში მოსმენილი ფაქტორების ხაზგასმა. მათ თავი შეიკავეს დამატებითი ფაქტორების გამოყოფისგან და მათი დამოკიდებულებებიც სტრუქტურულ ცვლილებასთან მიმართებაში დადებითად იქნა წარმოჩენილი.

დარგობრივი გაძლიერება თუ ფუნქციური მართვა?

გარდა რესპოდენტების მიერ დასახელებული ფაქტორების ანალიზისა, კვლევისთვის საინტერესო იყო მათი დამოკიდებულებები და შეხედულებები სფეროს განვითარებაზე, ანუ, როგორ აღიქვამდნენ თითოეული სფეროს განვითარების საკითხს ახლად შექმნილი სტრუქტურის ფარგლებში. კითხვაზე, თუ რამდენად ემსახურებოდა მართლაც სფეროების განვითარებას სტრუქტურული ცვლილება, გარემოსდაცვითი მიმართულებით მომუშავე უფროსმა სპეციალისტებმა ხაზი გაუსვეს გარემოს დაცვის სფეროს არა პრიორიტეტულობას მთავრობისთვის და აღნიშნეს, რომ ორ სფეროს, გარემოს დაცვას და სოფლის მეურნეობას ვერ ექნებოდა თანაბარი წონა მთავრობისთვის. ასევე, მათ აღნიშნეს, რომ უმჯობესი იქნებოდა მომხდარიყო დარგობრივი გაძლიერება, ვიდრე ფუნქციური გაერთიანება.

„ვთვლი, რომ პოლიტიკური ნება, რომ გარემოს დაცვა ყოფილიყო ქვეყნისათვის პრიორიტეტული მიმართულება არ იყო არასოდეს ჩვენს ქვეყანაში. მას შემდგომ

რაც გარემოს დაცვის საკითხებმა მსოფლიო დონეზე პრიორიტეტად წამოიწია, ჩვენი სამინისტრო უფრო მეტად გაძლიერდა და გარემოს დაცვის საკითხები წინა პლანზე წამოიჭრა, თუმცა არ იყო პრიორიტეტი, რადგან არ იყო ეს მიმართულება აღიარებული ადამიანების მხრიდან. თუმცა, ჩვენი სამინისტრო უფრო მეტს აკეთებდა ვიდრე პოლიტიკური ნება მოდიოდა მთავრობის მხრიდან, ჩვენ ძალიან ბევრ პროცესში ვიყავით და ვართ ჩართულები, ძალიან ბევრი საერთაშორისო ვალდებულება გვაქვს აღებული, ბევრ საერთაშორისო ორგანიზაციასთან გვაქვს თანამშრომლობა. ბევრი ქმედითი ნაბიჯი იდგმებოდა. მე ვთვლი, რომ გარემოს დაცვის სამინისტროს შეერთება არ სჭირდებოდა რომელიმე სხვა უწყებასთან, მას სჭირდებოდა გაძლიერება მენეჯმენტს დონეზე, რომ მინისტრი და მოადგილეები ყოფილიყვნენ ამ მიმართულებით განათლება მიღებული და გამოცდილების მქონე პირები. შეერთებით პრიორიტეტი დარჩა სოფლის მეურნეობა, თუნდაც იმიტომ, რომ ჩვენი ამჟამინდელი მინისტრი არის სოფლის მეურნეობის სპეციალისტი, განათლება აქვს სოფლის მეურნეობის მიმართულებით, რა თქმა უნდა ცდილობს, სწავლობს, ერკვევა, თუმცა ამას სჭირდება ძალიან დიდი დრო, სანამ გარკვევა ყველა პროცესში.“

გარემოს დაცვის სფეროდან გამოკითხულმა რესპოდენტებმა აღნიშნეს ის ფაქტიც, რომ გარემოს დაცვა ბევრ სხვა სფეროსთან არის ურთიერთკავშირში, შესაბამისად მისი გაერთიანება მაინცდამაინც სოფლის მეურნეობის მიმართულებასთან სპონტანური გადაწყვეტილებით იყო გამოწვეული, რომელიც არ ეფუძნებოდა კვლევასა და ანალიზს.

„რატომ არ მიგვაერთეს რომელიმე სხვა სამინისტროსთან, ანუ ამიტომ მგონია, რომ ეს ძალიან სპონტანურად და გაუაზრებლად მოხდა, რომ არ იყო შესაბამისი კვლევა. ამიტომ, გრძელვადიან პერსპექტივაში მე მგონია, რომ თუ ოდესმე გვეყოლება ხელისუფლება, რომელიც გარემოს დაცვას ჩათვლის პრიორიტეტად, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური

განვითარებისთვის, არა მარტო გარემოს დაცვის განვითარებისთვის, მაშინ ალბათ მოხდება ამ სამინისტროს ცალკე გამოყოფა და გაძლიერება.“

ერთ-ერთმა რესპოდენტმა ხაზი გაუსვა გაერთიანების ტიპის მიხედვით სფეროს პრიორიტეტულობის წარმოჩენას.

„ორივე მოდელს, ფუნქციურ და დარგობრივ მართვას აქვს თავისი დადებითი და უარყოფითი მხარეები, როცა გაქვს დარგობრივი უწყებები გაძლიერებული, ამით აკეთებ როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე ქვეყნის გარეთ საერთაშორისო არენაზე გზავნილს, რომ ეს დარგები არის შენთვის პრიორიტეტი, და მეორე მოდელი ფუნქციური მართვა, ჩემთვის არის უფრო გზავნილი, რომ მე ვცდილობ, რომ მარტრივად და მოქნილად მივიღო გადაწყვეტილებები. ჩვენს შემთხვევაში, კოორდინაცია საკმაოდ ნელა მიდის და ნაბიჯებია გადასადგმელი, რომელიც არაა გადადგმული.“

კვლევის დროს საინტერესო იყო ის ფაქტი, რომ სოფლის მეურნეობის მიმართულებით დასაქმებული უფროსი სპეციალისტებისგან, მხოლოდ ერთმა რესპოდენტმა განიხილა სტრუქტურული ცვლილება უარყოფით ქონტექსტში და აღნიშნა ორი მიმართულების ერთმანეთისგან განსხვავებული როლი, კერძოდ, მან ყურადღება გაამახვილა იმ საკითხზე, რომ გარემოს დაცვას კონსერვაციული, დამცველობითი ფუნქცია აკისრია, ხოლო, სოფლის მეურნეობის მიზანი კი მეტი მიწის ათვისებაა.

„გარკვეულწილად ვაბინძურებთ კიდეც გარემოსაც და თან ვიყენებთ ბუნებრივ რესურსებს და ექსპლოატაციას ვუწევთ. არ ვიცით სად გადის ზღვარი ექსპლოატაციასა და ბუნების დაცვას შორის. მთავრობისთვის პრიორიტეტული იყო სოფლის მეურნეობა, სოფლის მეურნეობის მიმართულებით ძალიან გაიზარდა დაფინანსება ბოლო წლების განმავლობაში და პრიორიტეტულობასაც თანდათანობით უფრო იძენს.“

კვლევისთვის საინტერესო იყო ის ფაქტი, რომ მაშინ როდესაც გარემოს დაცვის მიმართულების სპეციალისტებმა ისაუბრეს დარგობრივ გაძლიერებაზე, სოფლის

მეურნეობის მიმართულებით დასაქმებულმა სპეციალისტებმა ყურადღება მხოლოდ ფუნქციურ გაერთიანებაზე ისაუბრეს და განიხილეს სამინისტროების გაერთიანების ტექნიკური ნაწილი, რაც დადებითად შეაფასეს. აღინიშნა, რომ გაერთიანება გააადვილებდა სამინისტროებს შორის კოორდინაციას და გადაწყვეტილებების მიღებას იმგვარად, რომელიც გაითვალისწინებდა ორივე მიმართულებას. თუმცა, მათ მიერ არ დასახელებულა კონკრეტული მაგალითები, რომლის მიხედვითაც შესაძლებელი გახდებოდა დასკვნების გაკეთება ფუნქციური გაერთიანებით მიღებულ ეფექტურ შედეგებზე.

სამინისტროების გაერთიანების შეფასებისას, მენეჯერული პოზიციების მქონე პირების უმეტესობამ თავი შეიკავეს უარყოფითი კომენტარების გაკეთებისგან და ძირითადად მათი მხრიდან ყურადღება, ასევე, ფუნქციური გაერთიანების დადებით მხარეებზე გამახვილდა. მაგალითად გამოიკვეთა ფუნქციური გაერთიანების დადებითი ფაქტორი - გადაწყვეტილებების მიღების სისწრაფე და მოქნილი აპარატი, ანუ გამარტივებული კოორდინაცია სამინისტროებს შორის. თუმცადა, მათ არ აღუნიშნავთ დარგობრივად რამდენად შესაბამისობაში იყო ორი სამინისტრო.

გამოკითხული ოთხი მენეჯერიდან, მხოლოდ ერთმა ისაუბრა ფუნქციური გაერთიანების მოტივით გამოწვეული გადაწყვეტილების მანკიერ მხარეებზე. რესპოდენტი სამინისტროების გაერთიანებამდე გარემოს დაცვის მიმართულებით იყო დასაქმებული ერთ-ერთი დეპარტამენტის უფროსის თანამდებობაზე და გაერთიანების შემდგომ დასაქმდა სოფლის მეურნეობის მიმართულებით არსებული დეპარტამენტის ხელმძღვანელის პოზიციაზე.

„აქამდე რომ არ ვიყავით პრიორიტეტული ეგ ორჯერ ორი ოთხია. საქართველოს სჭირდება მყარად ჩამოყალიბებული ხედვა და გეგმა თუ რა გზით და რა მექანიზმით მიდის წინ, ანუ რომელ გზას ადგას, აქეთ მიდის თუ იქეთ, თუ აქეთ მიდის რა ტრანსპორტით მიდის, მანქანით, ცხენით თუ თვითმფრინავით. ანუ, ირჩევ მექანიზმს ამ გზაზე სიარულისთვის. ამ გზაზე შეგიძლია იარო 11

სამინისტროთი, შეგიძლია იარო 19 სამინისტროთი და 27-ით. ფუნქციური გადანაწილებები მე არ მიმაჩნია პრობლემად, მიმაჩნია, რომ ფუნქციური გადანაწილებები უნდა იყოს კონსულტაციების, კვლევის და ფუნქციური შედარებების საფუძველზე, და არა ის, რომ პრობლემაა ერთი ფუნქცია მეორეგან გადავიდეს. გადასვლა უნდა იყოს დასაბუთებული. მაგალითად, ახლა რომ თქვას ვილაცამ, რომ მოდი ეს სამინისტროები ისევ გავყოთ, არც მაგ არის პრობლემა. მაშინ უნდა მითხრა რატომ. მაგალითად, მოვიდა ერთი პრემიერ მინისტრი, იმან გააერთიანა. მოვიდა მეორე პრემიერ მინისტრი, იმან გაყო. თუმცა, ჩემთვის გაუგებარი ხდება როგორც გაერთიანება, ისე გაყოფა. თუ ამან გააერთიანა და მეორემ გაყო მხოლოდ იმის გამო, რომ ჩემმა წინამორბედმა გააერთიანაო, ეგ არ იქნება სწორი. ამანაც უნდა გვითხრას, რომ თუ გაყო მერე როგორ ვავითარებთ. როცა ვსაუბრობთ გაერთიანება აძლიერებს თუ ასუსტებს, უფრო მმნიშვნელოვანია შენ როგორ უყურებ თითოეულ დარგს, როგორ ავითარებ, თორემ მე შემიძლია 12 სამინისტრო გავაერთიანო. ესპანეთმა გააერთიანა, მაგრამ თქვა, რომ ჩემთვის გარემოს დაცვა იმდენად პრიორიტეტულია, რომ ცალკე იქნება თუ 12 სამინისტროსთან ერთად, სოფლის მეურნეობასაც არ შემეშლება ხელი მივხედო, დაფინანსება გამოვყო, ტერიტორიული ერთეულები შევქმნა. ცენტრალური აპარატის გაერთიანებით პრაქტიკულად უვნებელი დარჩა ყველა საკითხი. რომ ვამბობთ, რომ ნაკლები ხარჯი იქნება, რატომ იქნება ნალები ხარჯი? სისულელეა, რომ უფრო იაფად უფრო კარგ შედეგზე გავალთ. საუბარი არის ოპტიმალურ სამთავრობო სტრუქტურაზე, მე მაქვს ამოცანა, მე შეიძლება შევქმნა 27 სამინისტრო თუ მჭირდება, იმიტომ რომ სახელმწიფო არის ბიუროკრატიული აპარატი, 11 სამინისტრო მექნება თუ 27, ამას ხალხისთვის არაფერი მნიშვნელობა არ აქვს. მთავარია ეს 27 სამინისტრო რას აკეთებს და რა ფულს ხარჯავს ამის გაკეთებაში და რა შედეგზე გადის.“

სიღრმისეული ინტერვიუს გზით შესაძლებელი გახდა ასევე მეკვლია თანამშრომლების დამოკიდებულებები სფეროს განვითარების ხელშეწყობასთან დაკავშირებით, კერძოდ რამდენად იქონია სტრუქტურულმა ცვლილებამ გავალენა საქმიანობაზე. კვლევის პროცესში გამოიკვეთა, რომ ძირითადად გარემოს დაცვის მიმართულებაზე იქონია წნეხი სტრუქტურული ცვლილების პროცესმა. ძირითად მიმართულებებს, რომლებზეც რესპოდენტებმა ყურადღება გაამახვილეს, წარმოადგენდა საქმიანობის პროცესის შენელება და კადრების გადინება.

ერთ-ერთმა რესპოდენტებმა მოიყვანა მაგალითი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მიმართულებით, მაგალითად როგორ შესუსტდა პოლიტიკის კოორდინაცია გარემოს დაცვის მიმართულებით და თუ ადრე ერთი დეპარტამენტი უწევდა მთლიან ცენტრალურ აპარატს კოორდინირებას, ახლა უკვე თითოეული დარგი თავად ცდილობდა საკუთარი საქმიანობის კოორდინაციის განხორციელებას. გამოიკვეთა ის ფაქტი, რომ სამინისტროში არსებული პოლიტიკისა და ანალიტიკის დეპარტამენტში, გარემოს დაცვის მიმართულებით მხოლოდ ერთი თანამშრომელი ახორციელებს საქმიანობას.

„გაერთიანების პროცესში მოხდა ასეთი რამ, პოლიტიკისა და ანალიტიკის დეპარტამენტი, რომელიც არსებობდა სოფლის მეურნეობის სამინისტროში გადმოვიდა ხელუხლებლად, მხოლოდ ერთი თანამშრომელი, რომელიც მუშაობდა გარემოსდაცვითი პოლიტიკის მიმართულებით შეუერთდა აღნიშნულ გუნდს და ეს იყო ძირითადი ცვლილება. შესაბამისად, ამჟამად, მხოლოდ ერთი ადამიანი მუშაობს პოლიტიკისა და ანალიტიკის დეპარტამენტში, რომელსაც აქვს გამოცდილება გარემოსდაცვით საკითხებზე მუშაობის. შესაბამისად, რთულია ვისაუბროთ ამჟამინდელი გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კოორდინაციის მიმართულებით რა მდგომარეობაა სამინისტროში, რადგან ყველა დეპარტამენტი ამჟამად ცდილობს, რომ თვითონ აწარმოოს გარემოსდაცვითი პოლიტიკის კოორდინირება.“

იგივე რესპოდენტმა ასევე აღნიშნა გარემოსდაცვითი მიმართულებით არსებული ძირითადი სტრატეგიული დოკუმენტის დამტკიცებასთან დაკავშირებული პროცესის გართულება, კერძოდ გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამის დამტკიცებამ 6 თვით გადაიწია რეორგანიზაციის პროცესის შედეგად, 2017 წლის სექტემბერში დამტკიცების მაგივრად, 2018 წლის მაისში დამტკიცდა. 6 თვის განმავლობაში, კი სამინისტროს არ გააჩნდა სტრატეგიული ხედვა.

„შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ პროცესები შენედა. მაგალითად, გარემოსდაცვითი პოლიტიკის უმთავრესი დოკუმენტი არის გარემოს დაცვის მოქმედებათა ეროვნული პროგრამა, რომელიც აერთიანებს სტრატეგიულ მიმართულებებს და მიზნებს, რასაც ქვეყანა ისახავს და შესაბამის აქტივობებს რასაც ქვეყანა განახორცილებს. აღნიშნული დოკუმენტი, მანამდე სანამ რეორგანიზაციის პროცესი დაიწყებოდა, ანუ 2017 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში იყო მზად და დასამტკიცებლად იყო წარდგენილი მთავრობისთვის, თუმცა რეორგანიზაციის პროცესის დაწყების გამო, აღნიშნული დოკუმენტი დაბრუნდა კვლავ სამინისტროში და დაახლოებით ორი თვის წინ დამტკიცდა, მაისის ბოლოს და შესაბამისად შეგვიძლია ვისაუბროთ, რომ 6 თვე დაკარგა სამინისტრომ, ანუ სამინისტროს არ ქონდა გარემოსდაცვითი მიმართულებით სტრატეგიული დოკუმენტი და სტრატეგიული ხედვა 6 თვის განმავლობაში. შესაბამისად ეს იყო განპირობებული სტრუქტურული ცვლილებებით.“

რესპოდენტებმა აღნიშნეს ის ფაქტიც, რომ მოხდა კადრების გადინება სამინისტროდან, რასაც წინ უძღოდა მენეჯმენტის მიერ ამ კადრებისადმი არა შესაფერისი შეთავაზებები ახალ თანამდებობებზე. მსგავსი ცვლილებები კი ძირითადად აისახა დაბალი რგოლის თანამშრომლებზე, რომლებმაც გადაწყვიტეს მუშაობა კერძო სექტორში ან საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში გაეგრძელებინათ.

„სტრუქტურული ცვლილების პროცესში, ყველას ვისაც ჰქონდა შემოთავაზება, გადაწყვიტა, რომ გაეგრძელებინა მუშაობა კერძო სექტორში ან სსიპში, მაგალითად, ბევრი გადავიდა წიაღის ეროვნულ სააგენტოში, გადავიდნენ ისეთი კადრები რომლებსაც ძალიან კარგი გამოცდილება ჰქონდათ გარემოსდაცვითი მიმართულებით. შესაბამისად, კადრებმა, რომლებსაც ჰქონდათ შესაძლებლობა დატოვეს სამინისტრო“.

კიდევ ერთი მიმართულება, რომელიც გამოიკვეთა კვლევის დროს და რომლის საფუძველზეც რესპოდენტებმა უარყოფითად შეაფასეს პროცესი იყო სტრუქტურული ერთეულების არაკომპეტენტური კადრებით დაკომპლექტება და კადრების ერთი დეპარტამენტიდან მეორეში გადაყვანა მათი გამოცდილებისა და აკადემიური მიღწევების გათვალისწინების გარეშე.

„კადრები პრაქტიკულად გადანაწილდნენ არარელევანტურად. იმის თქმა მინდა, რომ ზოგიერთმა ადამიანმა, მას შემდეგ რაც გაერთიანდა სამინისტროები, დასაქმების შეოთავაზება მიიღეს ისეთ სამმართველოებში და ისეთი მიმართულებებით, რომლებიც არ იყო შესაფერისი, არ მოდიოდა კანონზომიერებაში მათ კვალიფიკაციასა და განათლებასთან. მენეჯერული რგოლი დარჩა იმავე პოზიციებზე, მენეჯერებმა კვლავ დაიკავეს თავიანთი პოსტები, თუმცა ვთვლი, რომ იყო რამდენიმე შემთხვევა, რომ თუნდაც მენეჯერი იმიტომ გახდა დეპარტამენტის უფროსი, რომ მანამდე იყო დეპარტამენტის უფროსი და ეს სტატუსი შეუნარჩუნეს, თორე მათი სამუშაო გამოცდილება და აკადემიური ბეჭერა უდნი არ შეესაბამება მის სამუშაოს.“

გარემოსდაცვითი მიმართულებით მომუშავე გამოკითხული სპეციალისტებიდან, მხოლოდ ერთმა შეაფასა დადებითად საქმიანობის პროცესი სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების შემდგომ და აღნიშნა, რომ მათი დეპარტამენტი გაძლიერდა, რადგან დაემატა ორი საშტატო ერთეული, კერძოდ უფროსი სპეციალისტის და დეპარტამენტის უფროსის მოადგილის თანამდებობა. ასევე,

რესპოდენტმა აღნიშნა, რომ მათთვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური დოკუმენტი, რომელზეც მუშაობა რამდენიმე წლის განმავლობაში მიმდინარეობდა, სწორედ სტრუქტურული ცვლილების შემდგომ დამტკიცდა. დოკუმენტის წარმატებით დამტკიცების გამომწვევ ფაქტორად კი რესპოდენტმა უფრო ძლიერი ზედა რგოლის მენეჯმენტი დაასახელა.

თანამშრომლებთან ჩატარებული ინტერვიუს საფუძველზე გამოვლინდა ის ტენდენცია, რომ სამინისტროების გაერთიანების მაგივრად მოხდა გარემოს დაცვის სამინისტროს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან მიერთება, რადგან შესუსტდა მიმდინარე პროცესები და შენედა საქმიანობები გარემოსდაცვითი მიმართულებით, ხოლო იგივე დარგიდან მოხდა თანამშრომელთა გადინება კერძო სექტორში ან სსიპ-ებში, რამაც უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა დარგის რიგ მიმართულებებზე. მაგალითად, ის ფაქტი, რომ პოლიტიკისა და ანალიტიკის დეპარტამენტში მხოლოდ ერთი თანამშრომელი მუშაობს გარემოს დაცვის მიმართულებით და სამინისტროში არ არსებობს ერთი კონკრეტული დეპარტამენტი, რომელიც უზრუნველყოფდა საქმიანობების კოორდინირებას, მოწმობს საქმიანობის შესუსტებაზე. გარდა ამისა, ის ფაქტიც, რომ სოფლის მეურნეობის თანამშრომლებმა ძირითადად დადებით კონტექსტში შეაფასეს სამინისტროების გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება მოწმობს იმაზე, რომ გაერთიანების მაგივრად მოხდა ერთი სამინისტროს მიერთება მეორესთან.

გარდა ამისა, გარემოს დაცვის მიმართულებით დასაქმებული თანამშრომლების მიერ აღნიშნული საკითხი, რომ სამინისტროების გაერთიანება მოხდა მხოლოდ პოლიტიკური დაპირების დილემით გამოწვეული ფაქტორით, ასევე, უსვამს ხაზს რომ გაერთიანების მიზანს დარგობრივი გაძლიერება არ წარმოადგენდა და სტრუქტურული ცვლილება მხოლოდ სამინისტროების რაოდენობრივი შემცირების მიზნით განპირობებული.

სიღრმისეული ინტერვიუს დროს, ასევე გამოიკვეთა კვლევის ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც მენეჯმენტის გაძლიერებას უკავშირდება. სიღრმისეულმა ინტერვიუმ კი საპირისპიროდ დაამტკიცა, რომ მენეჯმენტის დონეზე ცვლილებები არ განხორციელებული. როგორც რესპოდენტებმა აღნიშნეს, მენეჯერული პოზიციები შეინარჩუნეს იგივე პირებმა, რიგ შემთხვევებში მოხდა ადგილების გაცვლა ერთმანეთში, თუმცა პოზიციები იგივე დარჩა.

სამი მიმართულება გამოიკვეთა თანამშრომლების დამოკიდებულებები კვლევისას. მათ მიაჩნიათ, რომ სამინისტროების გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება არის სპონტანური, გარემოსდაცვითი მიმართულება იყო და არის არაპრიორიტეტული და რომ, სტრუქტურულ ცვლილებას ეს ფაქტი არ შეუცვლია და ორი სამინისტროს საქმიანობა ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მოდის, მაშინ როდესაც ერთი მიმართულება ბუნებრივი რესურსების დამცველია, მეორე კი - მომხმარებელი.

## სტრუქტურული ცვლილების ტექნიკური მხარე

სიღრმისეულ ინტერვიუს მესამე მიმართულებას წარმოადგენდა სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესის ტექნიკური მხარე, ანუ რამდენად რთულად ან მარტივად წარიმართა გაერთიანების პროცესი თანამშრომლებისთვის. გამომდინარე იქედან, რომ Bechard-ისა და Harris-ის (1987) ცვლილების ფორმულის ერთ-ერთ ფაქტორს განხორციელების ტექნიკური მხარე წარმოადგენს, სადაც თანამშრომლებისთვის მინიმალური რისკების წარმოშობა იგულისხმება, გადავწყვიტე სტრუქტურული ცვლილების პროცესი ამ მიმართულებითაც მეკვლია და მომეხდინა ანალიზი, თუ როგორ წარიმართა თანამშრომლებისთვის ეს პროცესი.

აღმოჩნდა, რომ სოფლის მეურნეობის მიმართულებით დასაქმებული პირებისთვის და მენეჯერული პოზიციების მქონე საჯარო მოხელეთათვის მარტივად წარიმართა სტრუქტურული ცვლილების განხორციელების პროცესი, მათ ფაქტობრივად

ცვლილებები არ შეხებიათ ტექნიკური თვალსაზრისით, ხოლო რაც შეეხება გარემოსდაცვით მიმართულებით მომუშავე საჯარო მოხელეებს, მათ გამოკვეთეს ისეთი ფაქტორები, როგორცაა ინტერნეტისა და კომუნიკაციური საშუალებების არქონა, ხმაური მუშაობის დროს სარემონტო სამუშაოების გამო, ელემენტარული სამუშაო პირობების არ არსებობა და საქმიანობის პროცესში გაურკვეველობა.

„სანამ გადმოვიდოდით, იმ შენობაში სადაც ვიყავით გაგვითიშეს ყველანაირი კომუნიკაცია, ინტერნეტი, იყო ხმაური, მიმდინარეობდა რემონტი და ა.შ. პრაქტიკულად ორი-სამი კვირის განმავლობაში სამსახურში დავდიოდით ესე, მოვიდოდით, წავიდოდით, საქმეს ვერ ვაკეთებდით, არ კი არა ვერ ვაკეთებდით. შემდგომ მოხდა როგორც იქნა გადმოსახლება ჩვენი ახალ შენობაში, სადაც ასევე არ იყო არანაირი კომუნიკაცია შეყვანილი, არ გვქონდა ინტერნეტი, არ გვქონდა ოთახი გამზადებული, კეთილმოწყობილი არ იყო არაფერი და ორი კვირის განმავლობაში აქაც ვისხედით უმოქმედოთ, სანამ დროებით ინტერნეტი არ შემოგვიყვანეს, ისიც დროებით, ბევრი ხვეწნა-მუდარის შემდგომ. რა თქმა უნდა ახლა თავად განსაჯეთ რამდენად აისახებოდა ეს ყველაფერი და რამდენად უკან დახევდა საქმეს. ახლაც კი, პირადად ჩვენს დეპარტამენტს არ აქვს დამტკიცებული დებულება და ესე ვთქვათ ჩვენი კეთილი ნებით და ზეპირსიტყვიერი შეთანხმებით ვმუშაობთ, თორე სამართლებრივი ბაზა რომ ვიმუშავოთ და რაზე ვიმუშავოთ ამდენი თვის შემდგომაც კი არ გვაქვს.

სიღრმისეული ინტერვიუს დროს, ასევე, გამოიკვეთა ის ფაქტიც, რომ საჯარო სექტორის ოპტიმიზაცია, ანუ კადრების შემცირება ძირითადად გარემოს დაცვითი მიმართულებით მოხდა, რადგან ისეთი დეპარტამენტებიდან, როგორცაა ადმინისტრაციული და ირიდიული დეპარტამენტი, გაათავისუფლეს კადრები. გარდა ამისა, ერთ-ერთმა რესპოდენტმა აღნიშნა, რომ ახლად შექმნილ სამინისტროში

არსებობს ისეთი თანამდებობრივი პოზიცია, რომელიც მხოლოდ სოფლის მეურნეობის მიმართულებით არის ქმედითი და არა გარემოს დაცვის მიმართულებით.

„მე მიმაჩნია, რომ გარემოს დაცვის თანამშრომლებზე უფრო მეტად იქონია უარყოფითი გავლენა პროცესმა. მე როგორც მაქვს ინფორმაცია, გარემოს დაცვის სამინისტროდან გაუშვეს უფრო მეტი კადრი, მაგალითად შეეხო ადმინისტრაციულ დეპარტამენტს ყველაზე მეტად, იურიდიულ დეპარტამენტს და ჩვენი ყოფილი გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს ხარჯზე მოხდა საკადრო ცვლილებები. და კიდევ ერთი პატარა დეტალი, გაჩნდა ახალი შტატი, რომელიც წინა სამინისტროში არ იყო - პირველი კატეგორიის უფროსი სპეციალისტი, რომელსაც შეუძლია სამმართველოს უფროსის მოვალეობის შესრულება და ძირითადად ასეთ პოზიციებს ახლა იკავებს სოფლის მეურნეობის სამინისტროს თანამშრომლები და ჩვენს ძველ დეპარტამენტებში ასეთი გამოცდილება ჯერ არ დანერგილა.“

სამინისტროში შექმნილი უთანასწორო გარემო გამოიკვეთა იმ ფაქტითაც, რომ ორგანიზაციული წესები შემუშავებულია სოფლის მეურნეობის მიმართულების მიერ. უთანასწორო გარემოზე გავლენას, ასევე, ახდენს მინისტრი, რომელიც სოფლის მეურნეობის სპეციალისტია და უფრო მეტიც, ყოფილი სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მინისტრი იყო. შესაბამისად, ახლად ჩამოყალიბებულ სტრუქტურაში შენარჩუნდა მხოლოდ ის წესები, რაც მანამდე სოფლის მეურნეობის სამინისტროში არსებობდა.

„ადმინისტრაციული წესების დამწესებელი და დამფუძნებელი არის სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, იმიტომ რომ როცა შევკერთდით მინისტრი დარჩა სოფლის მეურნეობის მიმართულებიდან, და ამიტომ აქ უკვე დაფუძნებული იყო მათი გადაწყვეტულებით რაღაც კონკრეტული მიმართულებები, ღირებულებები და ახლა ხდება ჩვენი ინტეგრაცია. ახალი წესების ჩამოყალიბება ხდება ყოფილი სოფლის მეურნეობის სამინისტროს მხრიდან და

აქედან გამომდინარე ჩვენ ვცდილობთ, რომ ჩვენი წვლილი შევიტანოთ თუ არ ვეთანხმდებით რამეს, ვთქვათ, რომ არ ვეთანხმდებით, თუმცა ეს შეიძლება უგულებელყოფილი დარჩეს კონკრეტული პირების მიერ.“

## უფლებამოსილებათა გამიჯვნა

იმისათვის, რომ მომეხდინა ანალიზი, თუ რამდენად შემცირდა ბიუროკრატია ახლად შექმნილ სტრუქტურაში, განვიხილე გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროში არსებული ორი სხვადასხვა სამმართველოს მიერ შემუშავებული დებულება. აღნიშნულ ორ სამმართველოს წარმოადგენს საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო და მდგრადი განვითარების სამმართველო.

სამინისტროების გაერთიანების შესახებ მიმღებულ გადაწყვეტილებაზე, თითოეულ სამინისტროში არსებობდა საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო, იქედან გამომდინარე, რომ ახლადშექმნილ სტრუქტურაში ორი ერთი და იგივე მიმმართველების მქონე სამმართველო ვერ იარსებებდა, მათი გაერთიანების შედეგად კი დადგებოდა აუცილებლობა სამმართველოებიდან კადრების გაშვების, სამინისტროში ორივე სამმართველო შენარჩუნდა კადრების იგივე რაოდენობით და შემადგენლობით, მხოლოდ, ერთ-ერთმა შეიცვალა სახელი. კერძოდ, სამმართველომ, რომელიც არსებობდა გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველოს სახელით, შეიცვალა სახელწოდება და დაერქვა მდგრადი განვითარების სამმართველო, თუმცა, დებულების მიხედვით შეუნარჩუნდა უწინდელი ფუნქციები. უფრო კონკრეტულად, სამმართველოებმა გაინაწილეს საერთაშორისო ურთიერთობების მიმმართველებით არსებული საქმიანობა. ამავე დროს, რამდენიმე მიმართულებით მოხდა საქმიანობის დუბლირება:

მაშინ როდესაც მდგრადი განვითარების სამმართველო კომპეტენციის ფარგლებში, მრავალმხრივი გარემოსდაცვითი ხელშეკრულებებისა და პროცესების ურთიერთგადამკვეთი საკითხების შესახებ ინფორმაციის მომზადების კოორდინაციაზე პასუხისმგებელი, საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო უზრუნველყოფს მრავალმხრივი ხელშეკრულებების შესახებ დასკვნების მომზადების

კოორდინაციას. შესაბამისად, განსხვავებული ფორმულირებით ორივე სამმართველოს ერთი და იგივე საქმიანობა აქვს ასახული თავიანთ დებულებებში:

„კომპეტენციის ფარგლებში, მრავალმხრივი გარემოსდაცვითი ხელშეკრულებებისა და პროცესების ურთიერთგადამკვეთი საკითხების შესახებ ინფორმაციის მომზადების კოორდინაცია“ - მდგრადი განვითარების სამმართველო;

„კომპეტენციის ფარგლებში, საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და კონვენციების შესახებ დასკვნების მომზადების კოორდინაცია“ - საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო.

გარდა ამისა, დებულებაში ასევე მხოლოდ განსხვავებული ფორმულირებით არის ასახული პასუხისმგებლობა, რომ სამმართველოებმა აწარმოონ საერთაშორისო ხელშეკრულებების ეროვნული პასუხისმგებელი პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობის კოორდინაცია:

„საქართველოს მიერ მრავალმხრივი გარემოსდაცვითი ხელშეკრულებებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების კოორდინაციისა და მონიტორინგის მიზნით: ეროვნული პასუხისმგებელი პირებისაგან სავალდებულო ეროვნული ანგარიშების მიღება დროის დადგენილი გრაფიკის მიხედვით; აღნიშნული ანგარიშების და მათთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიწოდება შესაბამისი უწყებებისა და ორგანიზაციებისთვის; საჭიროების შემთხვევაში, ეროვნული პასუხისმგებელი პირებისგან მიღებული ინფორმაციის საფუძველზე, კოორდინაცია შესაბამის ორგანიზაციებთან და უწყებებთან“ - მდგრადი განვითარების სამმართველო;

„კომპეტენციის ფარგლებში, საერთაშორისო ხელშეკრულებების/კონვენციების ეროვნული პასუხისმგებელი/საკონტაქტო პირების საქმიანობის კოორდინაცია“ - საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო;

„საერთაშორისო ხელშეკრულებებით ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების კოორდინირება და მონიტორინგი“ - საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო.

დებულებებიდან ამოღებული ტექსტების საფუძველზე, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ ორი სხვადასხვა სამმართველო პასუხისმგებელია ერთი და იმავე საქმიანობაზე, რაც გარკვეულწილად აფერხებს პროცედურებს, ზრდის იერარქიას და ბუნდოვანია რომელი სამმართველო უწევს საბოლოო ჯამში კოორდინირებას მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებულ პროცესებს. შესაბამისად, სამმართველოების საქმიანობების მაგალითი წინააღმდეგობაში მოდის იმ არგუმენტთან, რომ სამინისტროების გაერთიანებით მოხდა მოქნილი აპარატის ჩამოყალიბება ბიუროკრატის შემცირების გზით. პირიქით, საქმიანობების დუბლირება იწვევს ინტერესთა კონფლიქტს და გაურკვევლობას საქმიანობის წარმართვის პროცესში, რაც პირიქით, კიდევ უფრო კომპლექსურს ხდის ჩამოყალიბებული სამინისტროს აპარატს.

## დასკვნა

ქართული საჯარო სექტორი მუდმივად განიცდის სტრუქტურულ და საკადრო ცვლილებას, ხოლო ცვლილების მართვასთან დაკავშირებით, მისი მიზნობრიობისა და პროცესის შესახებ აკადემიური ან სხვა ტიპის კვლევები პრაქტიკულად არ არსებობს. შესაბამისად, ბუნდოვანია სამოქალაქო საზოგადოებისთვის, არასამთავრობო ორგანიზაციებისთვის, ფართო საზოგადოებისთვისა და თავად საჯარო მოხელეთათვის იმ სტრუქტურული ცვლილების მიზნები და გამომწვევი ფაქტორები, რომელთა მომსწრეც თავად ხდებიან. ის ერთადერთი მიზანი, რომელიც მუდმივად ესმის საზოგადოებას მსგავსი სტრუქტურული ცვლილებების დროს არის საჯარო სექტორის ოპტიმიზაცია ბიუროკრატის შემცირების გზით და შესაბამისად, ქვეყნის სწრაფი განვითარება. ზუსტად ეს ფაქტორები დასახელდა 2017 წლის 13 ნოემბერს გამართული ბრიფინგის დროს პრემიერ-მინისტრის მიერ, როდესაც მან ქართულ საჯარო სექტორში განსახორციელებელი სტრუქტურული ცვლილებების შესახებ ისაუბრა. სტრუქტურული ცვლილების ზოგად მიზნად დასახელდა ბიუროკრატის შემცირება, ხოლო კონკრეტულად ორი სამინისტროს, გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროების გაერთიანების გამომწვევ ფაქტორად - ორი სფეროს განვითარება. თუმცა, ორი სამინისტროს გაერთიანებით გამოწვეულმა დებატებმა, იმ ფაქტებმა, რომ არ არსებობდა საფუძვლიანი კვლევა და ანალიზი რამდენად ეფექტური იყო ეს გადაწყვეტილება, ბუნდოვანი გახდა ხელისუფლების მიერ დასახელებული ფაქტორები. სხვადასხვა ლიტერატურული წყაროს განხილვის საფუძველზე კი გამოიკვეთა ორი დამატებითი ფაქტორი, მენეჯმენტის განვითარება და სამომავლო რისკებისთვის მზაობა, რომლებიც შესაძლოა ყოფილიყვნენ ორი სამინისტროს გაერთიანების გამომწვევი ფაქტორები. შესაბამისად, კვლევა მოიცავდა ოთხ ძირითად ფაქტორს, ორი ფაქტორი განცხადებული იყო მთავრობის მიერ ოფიციალური წყაროთი, ორი კი ეფუძნებოდა ლიტერატურულ მიმოხილვას.

კვლევის მიზანს კი სწორედ იმის დადგენა წარმოადგენდა, რეალურად რამდენად ემსახურებოდა გადაწყვეტილებები საჯარო სექტორში სტრუქტურული ცვლილების შესახებ კონკრეტულ მიზნებს, ან რამდენად იყვნენ ისინი გამოწვეული კონკრეტული ფაქტორებით. მიზნებისა და ფაქტორების კვლევა განხორციელდა ორი მიმართულებით, სამინისტროს თანამშრომლებთან და ექსპერტებთან ჩატარებული სიღრმისეული ინტერვიუს საფუძველზე და მეორე, სამინისტროების გაერთიანების შედეგად მიღებული შედეგების ანალიზით.

სიღრმისეული ინტერვიუს შედეგად გამოვლინდა, რომ თანამშრომლები არ არიან ინფორმირებულნი მენეჯმენტის მიერ სტრუქტურული ცვლილების გამომწვევი ფაქტორების ან მიზნების შესახებ, თუმცა ისინი გამოყოფენ ფაქტორებს, რომლებიც მათი აზრით შესაძლოა ყოფილიყო ცვლილების გამომწვევი. კვლევის შედეგად გამოიყო შემდეგი 4 ფაქტორი: (1) სტრუქტურულ ცვლილებას არ გააჩნდა მიზანი და არც გამომწვევი ფაქტორი; (2) სტრუქტურული ცვლილება იყო განპირობებული გარემოს დაცვის სამინისტროს სუსტი მენეჯმენტით, შესაბამისად მიზანი არ იყო მენეჯმენტის განვითარება, არამედ ვერ მოხერხდა შესაბამისი კვალიფიციური კადრის მოძებნა მენეჯერული პოზიციისთვის; (3) სტრუქტურული ცვლილება მოხდა მხოლოდ სამინისტროების ფუნქციურად მსგავსი როლების საფუძველზე, რაც ეწინააღმდეგება ხელისუფლების მიერ დასახელებულ ფაქტორს, რომ სამინისტროების გაერთიანება დარგების გაძლიერების მიზნით მოხდა; და (4) სტრუქტურული ცვლილება განპირობებული იქნა საარჩევნო დაპირებებით, შესაბამისად, ამ შემთხვევაშიც შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ გადაწყვეტილებას არ გააჩნდა კონკრეტული მიზანი ან გამომწვევი ფაქტორი და ის მხოლოდ პოლიტიკური გადაწყვეტილების დილემით გახდა გამოწვეული.

აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ოთხი მიმართულება დასახელებული იქნა მხოლოდ გარემოს დაცვის მიმართულებით მომუშავე სპეციალისტების და მენეჯერების მიერ. სოფლის მეურნეობის მიმართულებით დასაქმებული რესპოდენტების მიერ მოხდა

მხოლოდ ოფიციალური წყაროთი მიღებული ინფორმაციის დასახელება, კერძოდ პრემიერ მინისტრის განცხადებაში მოსმენილი ფაქტორების ხაზგასმა. მათ თავი შეიკავეს დამატებითი ფაქტორების გამოყოფისგან და მათი დამოკიდებულებებიც სტრუქტურულ ცვლილებასთან მიმართებაში დადებითად იქნა წარმოჩენილი.

თანამშრომლებთან ჩატარებული ინტერვიუს საფუძველზე გამოვლინდა ის ტენდენცია, რომ სამინისტროების გაერთიანების მაგივრად მოხდა გარემოს დაცვის სამინისტროს სოფლის მეურნეობის სამინისტროსთან მიერთება, რადგან შესუსტდა მიმდინარე პროცესები და შენედა საქმიანობები გარემოსდაცვითი მიმართულებით, ხოლო იგივე დარგიდან მოხდა თანამშრომელთა გადინება კერძო სექტორში ან სსიპ-ებში, რამაც უარყოფითი ზეგავლენა მოახდინა დარგის რიგ მიმართულებებზე.

გარდა ამისა, გარემოს დაცვის მიმართულებით დასაქმებული თანამშრომლების მიერ აღნიშნული საკითხი, რომ სამინისტროების გაერთიანება მოხდა მხოლოდ პოლიტიკური დაპირების დილემით გამოწვეული ფაქტორით, ასევე, უსვამს ხაზს რომ გაერთიანების მიზანს დარგობრივი გაძლიერება არ წარმოადგენდა და სტრუქტურული ცვლილება მხოლოდ სამინისტროების რაოდენობრივი შემცირების მიზნით განპირობებული.

სიღრმისეული ინტერვიუს დროს, ასევე გამოიკვეთა კვლევის ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც მენეჯმენტის გაძლიერებას უკავშირდება. სიღრმისეულმა ინტერვიუმ კი საპირისპიროდ დაამტკიცა, რომ მენეჯმენტის დონეზე ცვლილებები არ განხორციელებული. როგორც რესპოდენტებმა აღნიშნეს, მენეჯერული პოზიციები შეინარჩუნეს იგივე პირებმა, რიგ შემთხვევებში კი მოხდა ადგილების გაცვლა ერთმანეთში, თუმცა პოზიციები იგივე დარჩა.

სამი მიმართულება გამოიკვეთა თანამშრომლების დამოკიდებულებები კვლევისას, რაც ასევე, მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენდა კვლევისას, რადგან თანამშრომელთა დადებითი ან უარყოფითი დამოკიდებულებები ორგანიზაციულ

წარმატებაზე მიუთითებს. მათ მიაჩნიათ, რომ სამინისტროების გაერთიანების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება არის სპონტანური, გარემოსდაცვითი მიმართულება იყო და არის არაპრიორიტეტული და რომ, სტრუქტურულ ცვლილებას ეს ფაქტი არ შეუცვლია და ორი სამინისტროს საქმიანობა ერთმანეთთან წინააღმდეგობაში მოდის, მაშინ როდესაც ერთი მიმართულება ბუნებრივი რესურსების დამცველია, მეორე კი - მომხმარებელი.

სამინისტროში შექმნილი უთანასწორო გარემო გამოიკვეთა იმ ფაქტითაც, რომ ორგანიზაციული წესები შემუშავებულია სოფლის მეურნეობის მიმართულების მიერ, რასაც ხელს უწყობს მიკერძოებული მენეჯმენტი.

რაც შეეხება ბიუროკრატის შემცირებას, ახლად შექმნილი სამინისტროს ცენტრალური აპარატი კიდევ უფრო კომპლექსური გახდა, რადგან მოხდა საქმიანობების დუბლირება.

საბოლოო ჯამში, სამინისტროების გაერთიანებისას განხორციელებული პროცესი და შედეგი შეგვიძლია შევადაროთ მორგანის პოლიტიკური სისტემის მეტაფორას, რომელიც გულისხმობს, რომ ორგანიზაციული გადაწყვეტილებები დამოკიდებულია ორგანიზაციულ ლიდერებზე და ინდივიდებზე და არა ჯგუფებზე. სტრუქტურული განხორციელების შემდგომ მიღებული შედეგი ისეთივე საომარ ზონას დაემსგავსა, როგორსაც პოლიტიკური სისტემის მეტაფორა გულისხმობს. „მოგებულ“ პოზიციებზე დარჩნენ ყოფილი სოფლის მეურნეობის სამინისტროს თანამშრომლები, ხოლო „წაგებულ“ პოზიციებზე - ყოფილი გარემოს დაცვის სამინისტროს თანამშრომლები, რაც შემდგომ აისახა არათანაბარ გარემოსა და ინტერესთა კონფლიქტზე.

## გამოყენებული ლიტერატურა

- Beckhard, R., & Harris, R. T. (1987). *Organizational Transitions: Managing Complex Change*. Boston, MA: Addison-Wesley.
- Bridges, W. (1991). *Managing Transition*. Boston, MA: Perseus.
- Bullock, R. J., & Batten, D. (1985). It's just a phase we're going through. *Group and Organization Studies*, 383-412.
- Burns, T., & Stalker, G. M. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Cameron, E., & Green, M. (2009). *Making Sense of Change Management*. London: Kogan Page Limited.
- Gleick, J. (1987). *Chaos: Making a New Science*. New York: Penguin .
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 59–67 .
- Levin, K. (1951). *Field Theory in Social Science*. New York: Harper and Row.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Pfeffer, J. (1992). *Politics and Influence in Organizations*. Boston, MA: Harvard Business School.
- Ronalds, P. (2016). The Challenge of Change. In D. J. JOHN R. BUTCHER, *The Three Sector Solution* (pp. 337-352). ANU Press.
- Seibert, K. (2016). Navigating Reform in Contested Spaces: Reflections on not-for-profit. In D. J. JOHN R. BUTCHER, *The Three Sector Solution* (pp. 131-156). ANU Press.
- Shaw, P. (2003). *Changing Conversations in Organizations*. London: Routledge.

Thomas S. Szayna, D. E. (2009). Building Interagency Collaborative Networks. In *Integrating Civilian Agencies in Stability Operations* (pp. 111-120). RAND Corporation.

დაწერტი #1

Iv. Javakhishvili Tbilisi State University

Gvantsa Sivsivadze

Façade Changes: Practice of Structural Changes in Georgian Public  
Sector

Public Administration and Public Policy

MA thesis is prepared with the purpose of obtaining Master's Degree in Public  
Administration

Supervisor: Nana Macharashvili, Associate Professor

Tbilisi, 2018

## დახარტი #2

### ***Annotation***

*One of the biggest challenges associated with the work of the public sector in Georgia is the obscure structural changes implemented by the government, about the purpose and the process of which there are no academic or other types of research.*

*The goal of my research is to identify specific objectives and/or factors that the structural changes in Georgian public sector are based on, namely, the decision made on the merging of the Ministry of Environment and Natural Resources Protection and the Ministry of Agriculture. The research also aims to analyze the process of structural change and determine the factor and/or purpose of the decision made.*

*The research revealed that structural change did not have a specific goal or causing factor, and it was dictated by a political decision-making dilemma. Consequently, only the functional merging of the two ministries took place, which was not aimed necessarily at developing any specific sector out of the two. The structural change has had a particularly negative impact on the direction of environmental protection.*

*In-depth interviews have revealed that the interests of the employees were neglected, the staff left for private sector and unequal environment was created. Because of the lack of knowledge of the "political map" and not being the part of the "political coalition", employees of the environmental sector were found in the "loser" position.*