

ბაჩო ბითარი ხუროშვილი*

სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება თანამედროვე საქართველოს საჯარო მმართველობაში

აბსტრაქტი

სამოხელეო სფეროში არსებული კვლევები ფოკუსირდება თეორიებისა და მოდელების მიმოხილვაზე, პოლიტიკის დიზაინის აღწერასა და გამოწვევებზე, რომელიც დგას საჯარო მმართველობის სისტემაში. ამ თვალსაზრისით, ნაკლებად ვხვდებით ემპირიულ დასკვნებსა და შესაბამის მეთოდოლოგიაზე დაფუძნებულ კვლევებს, რომლებიც მიმოხილავს წარმოებას, ცვლილებასა და დიზაინი-იმპლემენტაციის საკითხებს. მოცემული კვლევის მიზანია საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების ძირითადი მახასიათებლებისა და მისი განმაპირობებელი მიზეზების შესწავლა. ამდენად, 10 საექსპერტო ინტერვიუს შედეგების გათვალისწინებითა და 4 კანონის, 11 მთავრობის დადგენილების, 5 პოლიტიკის დოკუმენტის, 7 კვლევის ანგარიშისა და 43 სამეცნიერო წყაროზე დაყრდნობით გამართლდა მოცემულ ნაშრომში ჩამოყალიბებული ორივე ჰიპოთეზა. ამის გათვალისწინებით, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება ხასიათდება ინკრიმენტული ცვლილებებით, დიზაინისა და იმპლემენტაციის შეუსაბამობით, ხოლო თავისებურებებს განაპირობებს საჯარო ადმინისტრირების ჰიბრიდული მოდელი, რაც კავშირშია პოლიტიკურ/ ადმინისტრაციულ კულტურასთან. ნაშრომის ერთ-ერთი მთავარი სიახლე „სამოხელეო პოლიტიკის“ ცნების დამკვიდრების მცდელობაა. ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშრომის თეორიული ჩარჩო - „ინკრიმენტალიზმი“ და დამხმარე - „მრავალი ნაკადის თეორია“ ზედმიწევნით ხსნის სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების პროცესში არსებული პრობლემების, ცვლილებებისა და ძირითადი მახასიათებლების ლოგიკას.

საკვანძო სიტყვები: სამოხელეო პოლიტიკა, პოლიტიკის დიზაინი, პოლიტიკის იმპლემენტაცია, საჯარო მმართველობის თეორიები, საჯარო ადმინისტრირების პრობლემები, საჯარო სამსახური საქართველოში.

* საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, მაგისტრანტი

შესავალი

საჯარო მმართველობა ის სფეროა, სადაც ბიუროკრატია ფუნდამენტურად მნიშვნელოვანი როლი აქვს პოლიტიკის შემუშავებასა და განხორციელებაში (Osborne, 2006). ამდენად, სამოხელეო პოლიტიკა და საჯარო მმართველობა აქტუალური იქნება იქამდე, სანამ იარსებებს თავად სახელმწიფო. ამ უკანასკნელიდან გამომდინარე კი ლოგიკურია, რომ მოცემული საკითხი აქტუალურობასა და პრობლემატურობას არ კარგავს, როგორც პოლიტიკის მეცნიერებისათვის, ისე პრაქტიკული საჯარო პოლიტიკისა და ადმინისტრირების დარგისათვის. სამოხელეო პოლიტიკის საკითხების ირგვლივ საერთაშორისო სამეცნიერო წრეებში მრავალი ნაშრომია შექმნილი (Weber & Henderson, 1947; Boehret & Jann, 1982; Jackson & Hood, 1992; Hellman, 2000; Shafritz, 2004; Cardona, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011; Gajduschek, 2015). საჯარო სამსახურის სისტემაში სამოხელეო საკითხები აქტუალურია ქართულ აკადემიურ წრეებშიც (იზორია, 2008; ჩარკვიანი, 2014; დოლიძე, 2015; ხიმტოვანი, 2018; აღაპიშვილი & ბესელია, 2018). აღსანიშნავია, რომ აქამდე ტერმინი „სამოხელეო პოლიტიკა“ ქართულენოვან სამეცნიერო ლიტერატურაში არ გვხვდება. ეს რამდენიმე მიზეზით შეიძლება აიხსნას. პირველია ის, რომ თავად საჯარო პოლიტიკა არის ახალი დარგი და მისი კვლევის არეალი განვითარების პროცესშია. ამდენად, სამოხელეო პოლიტიკა, როგორც პოლიტიკურ კურსთა ერთობლიობა, რომელსაც სახელმწიფო ატარებს საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ, როგორც ქვედარგი ჯერ კიდევ შეუსწავლელია. მეორეა ის, რომ სამოხელეო საკითხები ძირითადად ეკონომიკისა და სამართლის ჭრილში განიხილება. ამდენად, მოცემული რაკურსიდან სიტყვა „პოლიტიკის“ გამოყენება არ იქნებოდა რელევანტური. მესამეა ის, რომ უკვე არსებული კვლევები ამ საკითხს განიხილავს საჯარო სამსახურის სისტემის ნაწილად, მოცემული ნაშრომის ერთ-ერთი უმთავრესი სიახ-

ლე სწორედ აღნიშნული ცნების დამკვიდრების მცდელობაა. სამოხელეო პოლიტიკა წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებულ პოლიტიკურ კურსთა ერთობლიობას, რაც მოიცავს და არეგულირებს სახელმწიფო/საჯარო მოსამსახურეთა/მოხელეთა საჯარო სამსახურის სისტემაში შესვლისა და თანამდებობაზე მიღების, საქმიანობისა და კარიერის მართვის, უფლება-ვალდებულებებისა და გარანტიების, სისტემიდან გამოსვლისა და სხვა საკითხებს. ასევე, სამოხელეო პოლიტიკა ოპერირებს საჯარო ადმინისტრირების ამა თუ იმ მოდელის ფაგრლებში. მოცემული ქვედარგის საკვანძო ცნებაა საჯარო მოხელე. ესაა „პირი, რომელიც საჯარო მმართველობით საქმიანობას ახორციელებს ანაზღაურების სანაცვლოდ, ხელისუფლების აღმასრულებელ, სასამართლო, საკანონმდებლო და სხვა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში“ (ტურავა, 2016, გვ. 38). თავის მხრივ, სამოხელეო პოლიტიკა საჯარო მმართველობის ნაწილია, ამ უკანასკნელის ზუსტი განმარტება კი რთულია (Koning, 2008; Wimmer, 2017), თუმცა ქართულ რეალობაში, ესაა აღმასრულებელ-განმკარგულებელი პროცესის ორგანიზებული ფორმა (ტურავა, 2016). გარდა ამისა, საჯარო მმართველობა მოიცავს სახელმწიფოს ადმინისტრირებისა და მართვა-გამგეობის საკითხებს, რომელიც არ გახლავთ კანონშემოქმედობითობა და მართლმსაჯულება, თუმცა ამ უკანასკნელთაც აქვთ საჯარო მმართველობა, რომელიც ხორციელდება ბიუროკრატიული აპარატით და შემოსაზღვრულია მარეგულირებელი წესრიგით (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ კომენტარები, 2018). რეალურად, თანამედროვე საქართველოში სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება პრაქტიკულ დონეზე 1997 წლიდან იწყება, როდესაც სახელმწიფომ მიიღო კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“. მოცემულ საკითხზე აქტიურად მუშაობდნენ და წერდნენ ისეთი გარე აქტორები, როგორებიცაა: „ევროკავშირი“, „გაერო“, „USAID“ და ადგილობრივი ორგანიზაციები: „IDFI“, „საია“ და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო“. ამდენად, აღნიშნული

თემა არა მხოლოდ აკადემიური წრეებისთვის, არამედ არასამთავრობო/საერთაშორისო სექტორის ინტერესის საგანიცაა. მოცემული ნაშრომის სიახლეს წარმოადგენს აკადემიურ ლიტერატურაში სამოხელეო პოლიტიკის ცნების დამკვიდრების მცდელობა. ასევე, აღნიშნული პოლიტიკის წარმოების დიზაინისა და განხორციელების თავისებურებების მაქსიმალურად, სისტემური აღწერა, ანალიზი და შეფასება.

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების ძირითადი მახასიათებლებისა და მისი განმაპირობებელი მიზეზების შესწავლა. კვლევის ამოცანები შემდეგნაირად შეგვიძლია ჩამოვყალიბოთ: აკადემიური ლიტერატურის შესწავლა და მიმოხილვა, სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების პრობლემებისა და გამოწვევების მიმოხილვა, სახელმწიფო პოლიტიკის დოკუმენტებისა და სამოქმედო გეგმების/მთავრობის დადგენილებების, ანგარიშების შესწავლა და ანალიზი, სიღრმისეული ინტერვიუების ჩატარება სამოხელეო და საჯარო მმართველობის სფეროს ექსპერტებთან, მოცემულ თემაზე დეკლარირებული პოლიტიკისა და განხორციელების (იმპლემენტაციის) ურთიერთმიმართების დადგენა. ამავე კვლევის მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე, ჩამოყალიბდა ორი საკვლევი კითხვა: 1. რით ხასიათდება თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება? 2. რა განაპირობებს თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების თავისებურებებს? მოცემული საკვლევი კითხვების შესაბამისად, ჰიპოთეზები შემდეგნაირად ჩამოყალიბდა: 1. თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება ხასიათდება ინკრიმენტული ცვლილებებით, დიზაინისა და იმპლემენტაციის შეუსაბამობით. 2. თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარ-

მოების თავისებურებებს განაპირობებს საჯარო ადმინისტრირების ჰიბრიდული მოდელი.

მოცემული კვლევის დამოუკიდებელი ცვლადია საჯარო ადმინისტრირების მოდელი, ხოლო დამოკიდებული ცვლადია, როგორც საჯარო პოლიტიკის წარმოების ტიპი, ისე დიზაინ-იმპლემენტაციის კავშირი. საჯარო ადმინისტრირების კონცეპტუალიზაცია შესაძლებელია, როგორც სამთავრობო პოლიტიკისა და მმართველობითი პროცესის განხორციელება (Mosher & Page, 2020). საჯარო პოლიტიკის წარმოების ტიპი კი კონცეპტუალიზდება, როგორც პოლიტიკის მეწარმე აქტორთა მიზნების, გზებისა და არტიკულაციის ტექნიკური და პოლიტიკური პროცესი (Howlett & Cashore, 2014). რაც შეეხება დიზაინ-იმპლემენტაციის კავშირს, ეს შეგვიძლია განვმარტოთ, როგორც მიმართება დეკლარირებასა და ორგანიზაციულ რეალობას შორის (Heeks, 2002).

მოცემული ნაშრომი ეყრდნობა ძირითად და დამხმარე თეორიულ ჩარჩოს. ძირითადი ჩარჩოა ინკრიმენტალიზმი (Lindblom, 1959), რომლის თანახმადაც საჯარო პოლიტიკის წარმოება დაფუძნებულია სტატუს-კვოს პლუს ერთ ნაბიჯზე, რისკებისაგან დაცვლილ გადაწყვეტილებებსა და მცირე, ოპერაციული რეაგირების სქემებზე, რომლებიც თანდათანობით, ნაბიჯ-ნაბიჯ გვარდება. აღნიშნული ჩარჩო ერგება თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების ციკლს. მაგალითისათვის, 1997 წლიდან 2015 წლამდე პოლიტიკურ და სამართლებრივ ჩარჩოში 104 ცვლილება და დამატება შევიდა. მართალია, 2014 წელს ევროკავშირთან გაფორმებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება ძირეულ ცვლილებას უხსნიდა პროგნოზირებად შესაძლებლობათა ფანჯარას (Kingdon, 1995). კინგდონის (1995) მრავალი ნაკადის თეორიის მიხედვით შეგვიძლია გავანალიზოთ, თუ რა როლი ჰქონდა ასოცირების შესახებ შეთანხმებას, როგორც მოვლენას სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინის ცვლილებისთვის (ორიენტირება მერიტოკრატი-

ულ და კარიერაზე დაფუძნებულ მოდელზე) შესაძლებლობათა ფანჯრის გახსნის პროცესში.

მოცემულ ნაშრომში გამოყენებულია სოციალურ მეცნიერებათა კვლევის თვისებრივი მეთოდები: დოკუმენტების ანალიზი და საექსპერტო ინტერვიუ. აღნიშნული მეთოდების გამოყენების საფუძველი, კვლევის მიზნიდან გამომდინარე, კონკრეტული საკითხის დეტალურად შესწავლაა. დოკუმენტების ანალიზის შემთხვევაში, მიმოხილულია საკითხთან დაკავშირებული სამართლებრივ-პოლიტიკური დიზაინი: სახელმწიფო პოლიტიკის სამოქმედო გეგმები, ანგარიშები, მთავრობის დადგენილებები, კანონები და კანონქვემდებარე აქტები, საჯარო მოხელეებთან/მოსამსახურეებთან დაკავშირებული კვლევები და სტატისტიკა. ანალიზის უმცირეს ერთეულს წარმოადგენს სიტყვა, ხოლო უდიდესს - ფრაზა. მთავარი კოდებია: „მოხელე“, „მოსამსახურე“, „საჯარო“, „მმართველობა“, „კარიერა“, „რანგი“, „კლასი“, „ღირებულებები“. იმისათვის, რომ საკითხი მხოლოდ დოკუმენტურ დონეზე არ ყოფილიყო შესწავლილი, ჩატარდა 10 საექსპერტო ინტერვიუ. დოკუმენტების ანალიზის შედეგად, ჩამოყალიბდა ოთხი თემატური კატეგორია: სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინი და მისი ცვლილება; პოლიტიკური კურსის ფორმირებაზე მოქმედი ფაქტორები; განხორციელების თავისებურებები; დიზაინი-განხორციელების შესაბამისობის საკითხი. სწორედ ამ კატეგორიებზე დაყრდნობით შეიქმნა საექსპერტო ინტერვიუს გზამკვლევი. მოცემული კვლევის ფარგლებში, გამოყენებულია არაალბათური, მიზნობრივი შერჩევის ტიპი. დოკუმენტების შემთხვევაში, შეირჩა ყველა ის სამართლებრივი და პოლიტიკური დოკუმენტი და ანგარიში, რაც სამოხელეო პოლიტიკას ფარავს; რაც შეეხება ინტერვიუებს, აქ შერჩევა დაფუძნებულია გახლდათ კონკრეტული დარგის სპეციალიზაციის მიხედვით. იმისათვის, რომ საკითხი უკეთ შეფასებულიყო, კვლევის ფარგლებში გამოვიკითხე: საჯარო პოლიტიკის ანალიზის, ადმინისტრაციული სამართლის,

პოლიტიკის ცვლილებებისა და ტრანსფერის, საჯარო სამსახურში რესურსების მართვის, სამოხელეო და ბიუროკრატიული დანაშაულის, ევროინტეგრაციისა და საჯარო სამსახურის სისტემის წამყვანი ექსპერტები, რომელთა კვალიფიკაცია დასტურდება, როგორც სამეცნიერო, ისე კვლევითი საქმიანობით.

კვლევის ეთიკის უზრუნველყოფისთვის გამოყენებულია „ამერიკის ფსიქოლოგთა ასოციაციის“ (APA) 5 ძირითადი პრინციპი (Smith, 2003). თითოეული რესპოდენტისაგან მივიღე ინფორმირებული თანხმობა. ყველა ინტერვიუ წარიმართა ნეიტრალურ, ღირებულებებისგან დაცლილ, მიმდებლურ პირობებში. რესპოდენტებისაგან მოპოვებული ინფორმაცია ნაშრომში ასახულია ანონიმურობის დაცვით, კოდის მინიჭებით (რესპოდენტი 1-10). კვლევისათვის სხვა საჭირო ინფორმაცია, დოკუმენტები მოვიპოვე საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და პატივი ვეცი სხვის ინტელექტუალურ საკუთრებას.

1. სამოხელეო პოლიტიკა: თეორიული მიმოხილვა

სამოხელეო პოლიტიკა საჯარო მმართველობისა და ადმინისტრირების სფეროს ნაწილია. ამდენად, მის თეორიული მიმოხილვისას, უმეტესწილად, სწორედ ამ დარგში არსებულ აკადემიურ ლიტერატურას ვეყრდნობით. მოცემულ საკითხზე ყველაზე ადრეული სისტემური ნაშრომი ვებერსა და ჰენდერსონს ეკუთვნით. ავტორებისთვის „რაციონალური ბიუროკრატიის თეორია“ კანონის უზენაესობისა და კომპტენციების მკაცრი განსაზღვრის მომხრეა (Weber & Henderson, 1947). მეტიც, ის მხარს უჭერს როგორც მკაცრ იერარქიულ სტრუქტურას, ისე კვალიფიციური პერსონალის საჭიროებასა და ბიუროკრატიული პროცედურების დოკუმენტურად წარმოებას (Boehret & Jann, 1982). ამავდროულად, ნახსენები თეორია მერიტოკრატიული ღირებულებების მატარებელია (Weber & Gerth, 1973). უნდა ითქვას, რომ „რაციონალური ბიუროკრატიის

თეორია“ თანამედროვეობისთვისაც მნიშვნელოვანია, რადგან მისი ძირითადი იდეები ასახა საჯარო სამსახურის კარიერულ და პო-ზიციაზე დაფუძნებულ სისტემებში (Cardona, 2006), მათ შორის სა-ქართველოში. ვინაიდან ინსტიტუციური დიზაინი რეგულირდა სწორედ კომპეტენციების მკაცრი მოწესრიგებით, იერარქიული სტრუქტურის ჩამოყალიბებით და მოხელეთა უფლება-მოვალეობ-ების განსაზღვრით (ტურავა, 2016). რაციონალური ბიუროკრატიის იდეა გაკრიტიკებულია, რადგან ზოგიერთ შემთხვევაში ის არ ით-ვალისწინებს ცალკეული სახელმწიფოების გამოწვევებს და ბიძგის-მიმცემია ავტორიტარული რეჟიმების გაძლიერებისთვის (Gajduschek, 2003).

რაციონალური ბიუროკრატიის შემდგომ, საჯარო მმართვე-ლობის სფეროში გავრცელდა „ახალი საჯარო მენეჯმენტი“ (Jackson & Hood, 1992), რომელიც ეყრდნობა კერძო-საჯარო პარტნიორობის აუცილებლობას, სახელმწიფოს შეზღუდულ როლსა და საჯარო სამსახურის სისტემების ინდივიდუალურ პრობლემებს (Vigoda, 2003). „ახალი საჯარო მენეჯმენტი“ მენეჯერიალიზმის ღირებულე-ბებიდან გამომდინარეობს (Gruening, 2001) და მისი ინსტრუმენტე-ბია: იერარქიაზე დაფუძნებული ურთიერთობების ცვლილება სა-ხელშეკრულებო ურთიერთობებით, მსხვილი და ცენტრალიზებუ-ლი მართვითი ორგანიზაციების ცვლილება დეცენტრალიზებული მცირე მოცულობის ორგანიზაციებით, საბაზრო მექანიზმების (მათ შორის ტენდერების) დანერგვა (Pollitt & Bouckaert, 2011). ასევე, მის-თვის დამახასიათებელია კორპორატიზაცია და პრივატიზაცია, დე-რეგულაცია და სახელმწიფო ხარჯების შემცირება (Jackson & Hood, 1992), რისი მონიტორინგიც ეყრდნობა შესრულებაზე ორიენტირე-ბულ მენეჯმენტსა და აუდიტს (Osborne, 2006). სხვადასხვა მიზეზ-თა გამო ახალი საჯარო მენეჯმენტიც კრიტიკის ქვეშ მოექცა. „თუკი 1995 წლისთვის ახალი საჯარო მენეჯმენტის რწმენა შესაძლებელი იყო, 2000 წლისთვის ემპირიული დასკვნები ნათლად საუბრობდა

ამ მოდელის წინააღმდეგ, ხოლო 2005 წელს ის უკვე აღარ იყო სიცოცხლისუნარიანი“ (Drechsler, 2005, გვ.2). ასევე, ვინაიდან სახელმწიფოებს სხვადასხვა პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული კულტურა აქვთ, „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ ბრმად დანერგვა რიგ პრობლემებს იწვევდა (Hellman, 2000; Nemec, 2014). მართლაც, ადმინისტრაციული კულტურა, ისტორია, პოლიტიკური სისტემა, სახელმწიფოში არსებული გარემო და მზაობა ის მიზეზებია, რაც პოლიტიკური კურსის დიფუზიისთვის ხელისშემშლელი შეიძლება აღმოჩნდეს (Dodds, 2013). ზოგიერთი ავტორი განიხილავდა, რომ „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ წარმატება-წარუმატებლობის საკითხები დაფუძნებული იყო გეოგრაფიულ და პოლიტიკურ-ეკონომიკურ ევოლუციასთან დაკავშირებულ ფაქტორებზე (Borins, 2002). ასე მაგალითად, ამ მოდელის მასშტაბი შემოიფარგლებოდა ანგლო-ამერიკული, ავსტრალიის და სკანდინავიური სივრცეებით (Kickert, 1997) და ამიტომ „ახალი საჯარო მენეჯმენტი“ ვერ გაამართლებდა აღმოსავლეთ ევროპაში, რადგან ის ღირებულებრივად და შინაარსობრივად ვერ გაიდგამდა ფესვებს „აღმოსავლურ ნიადაგში“ (Goetz, 2001). ამ თვალსაზრისით, კიდევ ერთი საკითხი უკავშირდებოდა მოცემული მოდელის და ნეოლიბერალური ღირებულებების გავრცელებას (Gajduschek, 2015). „ახალ საჯარო მენეჯმენტზე“ დაფუძნებული სამოხელეო პოლიტიკის წარმოებისთვის, კულტურული და ინსტიტუციური თვალსაზრისით, არც საქართველო იყო მზად (იზორია, 2009). რაც აფერხებდა კიდევ საჯარო სამსახურის სისტემურ რეფორმას (დოლიძე, 2015). როგორც სხვადასხვა ავტორი და არასამთავრობო ორგანიზაცია მიუთითებს, მოცემულმა მოდელმა ბიძგი მისცა პატრონაჟსა და კლიენტოზმს, კორუფციასა და იმ პრობლემებს, რომლებმაც შეზღუდა ეფექტური განხორციელების პროცესი (დევდარიანი, 2016; საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, 2016; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, 2019).

შემდეგი ორი მოდელია „ნეო-ვებერიანული“ და „კარგი მმართველობა“. პირველი გულისხმობს ვებერის „რაციონალური ბიუროკრატის თეორიიდან“ გარკვეული ღირებულებების აღდგენას, რაც მოიცავს ძლიერი სახელმწიფოს დაბრუნებას და ამ თვალსაზრისით რეგულირებულ, ცენტრალიზებულ სისტემას, რაც უპირისპირდება „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ პრინციპებს (Pollitt & Bouckaert, 2011). „კარგი მმართველობის“ მოდელის განვითარებას კი ხელი ისეთმა საერთაშორისო ორგანიზაციებმა შეუწყვეს, როგორებიცაა: „გაერო“, „ევროკავშირი“, „მსოფლიო ბანკი“ და სხვა (Woods, 1999; Nanda, 2006). ნახსენები მოდელი ეყრდნობა ისეთ პრინციპებს, როგორებიცაა: სამართლის უზენაესობა, გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა, საჯარო ადმინისტრაციის ქმედუნარიანობა და საბაზრო ეკონომიკის განვითარება (იზორია, 2009). ყურადსაღებია, რომ საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკა დღეს ერთგვარ სინთეზს წარმოადგენს, სადაც უკვე მიმოხილული სხვადასხვა მოდელისა და თეორიის განსხვავებული ნიშნებია გამოხატული. სახელმწიფოში კვლავ განვითარებულია „ახალი საჯარო მენეჯმენტი“, რომელიც გამოიხატება კერძო-საჯარო პარტნიორობითა და ბიზნესზე ორიენტირებულობით. ასევე „ნეო-ვებერიანული“ მოდელიდან აღებულია ცენტრალიზებული სისტემის მართვის კომპონენტი. „კარგი მმართველობა“ კი დეკლარირებულია ეროვნულ სტრატეგიებსა და სამოქმედო გეგმებში (საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, 2015; საქართველოს მთავრობა, 2015; ბიურო, 2016).

საქართველოში საჯარო მმართველობისა და სამოხელეო პოლიტიკის ფუნდამენტური გარდაქმნა „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ იწყება (თურმანიძე, 2006). სხვადასხვა ავტორი (თურმანიძე, 2006; იზორია, 2009; აბაშიძე, 2016) მიუთითებს, რომ ამ პერიოდიდან მოყოლებული, ორივე ხელისუფლებას ამ მიმართულებით ამბიციური გეგმები ჰქონდა. როგორც უკვე აღვნიშნეთ, უშუალოდ სამო-

ხელეო პოლიტიკის თემის ირგვლივ არსებული ქართულენოვანი სამეცნიერო ლიტერატურა მწირია. ამის უმთავრესი მიზეზი ისაა, რომ ცნების - „სამოხელეო პოლიტიკა“ ნაცვლად, ავტორები ფოკუსირდებიან საჯარო სამსახურის სისტემასა და მის გამოწვევებზე. ასევე, ქართულ რეალობაში, სამოხელეო საკითხები სამართლის, ადმინისტრირებისა და მენეჯმენტის მეცნიერებების შესწავლის საგანი უფროა, ვიდრე პოლიტიკის მეცნიერების. და მაინც, მოცემულ თემატიკაზე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაშრომია ლევან იზორიას (2008) „თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია“. ავტორი მიმოიხილავს სახელმწიფო ბიუროკრატias, საჯარო მენეჯმენტს, სახელმწიფოსა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების ძირითად ორიენტირებს საქართველოში. ასევე, ნაშრომი ფოკუსირებულია იმაზე, თუ რა მახასიათებლები უნდა ჰქონდეს პატრონაჟისგან, კლიენტისგან, ნეპოტიზმისა და კორუფციისგან თავისუფალ საჯარო მოხელეს და რა ქმედითი ნაბიჯების გადადგმაა საჭირო ეფექტური საჯარო მენეჯმენტის უზრუნველსაყოფად. ამ მიზნისათვის ავტორი გვთავაზობს მოხელეთა აკადემიურ მომზადებასა და ადმინისტრაციული მეცნიერების სწავლებას, რომელსაც თან ერთვის სამოხელეო ეთიკა და მათი მუდმივი კვალიფიკაციის ამაღლება. ვფიქრობ, მის მიერ ჩამოყალიბებული გამოწვევები, მათი გადაჭრის გზები უფრო ზოგადი და ზედაპირულია, მასში დეტალურად არაა განხილული დარგში არსებული გამოწვევების ძირითადი მიზეზები და წყაროები. ამის მიუხედავად, ნაშრომში დასტურდება, რომ საჯარო მმართველობაში აშკარაა „თანამშრომელთა კვალიფიკაციის დაბალი დონე, კლიენტისგან და პარტიული პატრონაჟი“ (იზორია, 2009, გვ. 157). აქვე ყურადსაღებია ერთი გარემოება, რომ ავტორი დღის წესრიგში აყენებს ახალი საჯარო სამსახურის კანონის მიღების აუცილებლობას, რომელსაც საჯარო ადმინისტრაციაში უნდა განესაზღვრა პოლიტიკური და არაპოლიტიკური ნიშნით თანამდებობების დიფერენციაციის საკითხი. ასევე, ის საჭიროდ მიიჩნ

ნევს, საჯარო სამსახურის ზოგადი პრინციპების სახელმწიფო დონეზე ჩამოყალიბების აუცილებლობას, რაც 2015 წლის ახალი კანონით „საჯარო სამსახურის შესახებ“ უკვე მოწესრიგდა.

მოცემული საკითხების ირგვლივ ვხვდებით ცალკეულ ნაშრომებს სამეცნიერო სტატიების სახით. ამ მხრივ ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაშრომი ეხება მერიტოკრატული ღირებულებების დამკვიდრებას საჯარო სექტორში, რაც შემდგომ წლებშიც განვითარდა (Charkviani, T. & Chelidze, 2012). უნდა აღინიშნოს 2018 წელს ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელოში გამოცემული ქვეთავი „საჯარო სამსახური“ (ხიშტოვანი, 2018), სადაც ავტორი აღწერს დღევანდელ სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინს, თუმცა ის არ ეყრდნობა ემპირიულ კვლევას. ამდენად, მოცემული თავი სახელმძღვანელოდან შეგვიძლია მხოლოდ სისტემის აღსაწერად გამოვიყენოთ. ასევე ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაშრომია „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა“, სადაც მიმოხილულია საჯარო სამსახურის სისტემაში პატრონაჟის და კორუფციის პრობლემები (ბერიშვილი, 2018).

სამოხელეო პოლიტიკასთან დაკავშირებული უცხოურ და ქართულენოვანი აკადემიური ლიტერატურა შეგვიძლია შევაფასოთ, როგორც ძირითადად აღწერითი, რაც ფოკუსირებულია სისტემურ გამოწვევებსა და მოდელებზე, ნაკლებად პოლიტიკის წარმოებასა და მის განმაპირობებელ მიზეზებზე. ამის გათვალისწინებით კი მოცემული ნაშრომი შეამცირებს იმ დანაკლისს, რომელიც ნახსენები მიმართულებით დგას.

2. თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება: ინსტიტუციური დიზაინის ევოლუცია

2.1. თანდათანობითი გარდაქმნები ახალ დიზაინამდე

საბჭოთა კავშირის დაშლისა და სახელმწიფოებრიობის აღდგენის შემდეგ, სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება საქართველოს სახელმწიფო მმართველობის დღის წესრიგის ნაწილი გახდა. თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის შემუშავება იწყება 1997 წლიდან, როდესაც ხელისუფლებამ მიიღო პირველი კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ და ჩამოყალიბდა საჯარო სამსახურის სისტემის სამართლებრივი და ფუნქციური საფუძვლები. ეს დოკუმენტი იმითაც იყო მნიშვნელოვანი, რომ პირველად განისაზღვრა საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობა, მათი უფლებები და საქმიანობის სფერო. ნახსენებმა კანონმა სრულად 18 წლის განმავლობაში შეძლო ფუნქციონირება, ხოლო ძალდაკარგულად 2017 წლისათვის გამოცხადდა. ამ უკანასკნელის გაუქმებამდე, 2015 წელს, სახელმწიფომ მიიღო ახალი კანონი და შესაბამისად ახალი სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების ჩარჩო, ხოლო 2015-2017 წლები გარდამავალი პერიოდი გახლდათ, როდესაც ორივე კანონი ნაწილობრივ ფუნქციონირებდა. ასე მაგალითად, კლასებისა და რანგების სისტემა ახალი კანონიდან 2017 წელს ამოქმედდა, თუმცა მოხელეთა უფლება-მოვალეობების საკითხი 2015 წლიდან შევიდა ძალაში. ლოგიკურია, რომ იქამდე სანამ ამ პერიოდზე გადავიდოდეთ აუცილებელია შევხვით იმ პერიოდს, როდესაც თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკამ დაიწყო ევოლუცია. ამის გათვალისწინებით კი უნდა ითქვას, რომ 2000-იანი წლები განსაკუთრებით რთული აღმოჩნდა დემოკრატიულ-სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნის გზაზე, რაც განპირობებული იყო პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური ფაქტორებით. ასეთ მოცემულობაში კი რთული გახლდათ, სახელმწიფო პოლიტიკის წარმოება და

რეფორმირება ყოფილიყო მდგრადი(იზორია, 2008). 2000-იანი წლებიდან სისტემა დადგა მრავალი პრობლემის წინაშე, მაგალითისათვის, „ის სამართლებრივი და პოლიტიკური ჩარჩო, რომელიც 1997 წლიდან არსებობდა ვერ აწესრიგებდა საჯარო სამსახურის და მოსამსახურის არსს, საზღვრებს და არ იყო კარიერული განვითარების სრულყოფილი შესაძლებლობები (რესპოდენტი 3). ამასთან ერთად აღსანიშნავია, რომ იმავე პერიოდში „მკვეთრად გამოხატული იყო პატრონ-კლიენტური ქსელები, კორუფცია, მოხელეთა განთავისუფლების შემთხვევები სამსახურის რეორგანიზაცია-ლიკვიდაციის პირობებში, რაც სახელმწიფო დონეზე გადაუჭრელ პრობლემას წარმოადგენდა (რესპოდენტი 4). ეს ყველაფერი კი ხდებოდა იმ პირობებში, როდესაც ძველ კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ“ 1997 წლიდან 2015 წლამდე უკვე 104 ცვლილება და დამატება იყო შესული. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ თუ კი სახელმწიფო ასე აქტიურად ზრუნავდა იმ პრობლემათა გადაჭრაზე, რომელიც ამავე პერიოდში იდგა, მაშინ რატომ ვერ გვარდებოდა ზემოთქმული პრობლემები? ამის მიზეზი გახლდათ ის, რომ „ეს ცვლილებები, რომელიც ხდებოდა კანონის დონეზე და პოლიტიკის წარმოების პროცესში იყო ფრაგმენტული და არ იყო კონცენტრირებული რეალური და მნიშვნელოვანი შედეგის მოტანაზე“ (რესპოდენტი 3). ეს კი იმით შეიძლება აიხსნას, რომ პოლიტიკა, რომელსაც სახელმწიფო ატარებდა სამოხელეო სფეროში ძირითადად ტექნიკური, ოპერაციული და არა ძირითად საკითხებზე კონცენტრირებული გახლდათ. ამიტომ ლოგიკურია, როდესაც სახელმწიფო ატარებს ინკრიმენტალისტურ პოლიტიკას (Shafritz, 2004), რომლის მიზანია ოპერაციული პრობლემების გადაჭრა და ნელ-ნელა, თანდათანობით მოგვარება იმ სისტემური პრობლემებისა, რაც მნიშვნელოვნად აისახებოდა ამავე სისტემის თითოეულ ელემენტზე არ იქნებოდა ეფექტური. ჩვენ შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ინკრიმენტალისტურმა პოლიტიკამ და ოპერაციულმა ცვლილებებმა სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების

პროცესი შეიყვანა ერთგვარ ჩიხში. „საიას, საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველოსა და სხვა ორგანიზაციების კვლევებში ამავე პერიოდში აღინიშნებოდა სავალალო ტენდენციები საჯარო სამსახურის სისტემაში“ (რესპოდენტი 5), თუმცა ამავე ორგანიზაციების ძალისხმევით მიუხედავად, პრობლემები პრობლემებად რჩებოდა. ამას თან ერთვოდა ისიც, რომ „ერთიანმა ნაციონალურმა მოძრაობამ სამოხელეო სფეროში დაამკვიდრა ახალი საჯარო მენეჯმენტის პრინციპები, რისთვისაც სისტემა არ აღმოჩნდა მზად, რომ კერძო-საჯარო პარტნიორობა გამჭვირვალე და ეფექტიანი ყოფილიყო“ (რესპოდენტი 2). ამ პრობლემათა კვალდაკვალ კი, 2012 წელს ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად, დაიწყო ახალი სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინის შემუშავების მცდელობა.

2012 წელს ახალმა მთავრობამ წარმოადგინა სამთავრობო გეგმა, რომლის გაცხადებულ მიზანს ისეთი საჯარო სამსახურის მოდელის შექმნა წარმოადგენს, რომელშიც მოხელის დასაქმებისა და განთავისუფლების საკითხი არ არის დამოკიდებული პოლიტიკურ ფაქტორებზე (სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსათვის“ 2012). თუ გავითვალისწინებთ „ქართული ოცნების“ უმთავრეს დაპირებას სამართლიანობის აღდგენის შესახებ, გასაგებია, რატომ აღიარა სახელმწიფომ საჯარო პრობლემად სამოხელეო პოლიტიკასთან დაკავშირებული საკითხები. აქ აღსანიშნავია ერთი ფაქტორი, რომ ქართულმა ოცნებამ ეს ნარატივი 2015 წლის სამთავრობო გეგმაშიც განაგრძო (სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსათვის, 2015), რაც გულისხმობს იმას, რომ სამოხელეო საკითხები სამთავრობო დონეზე პოლიტიკის პრიორიტეტებში 3 წლის შემდეგაც დარჩა. ზემოთაღნიშნული სამთავრობო გეგმებით ცვლილებები ფოკუსირდებოდა: უვადოდ დანიშვნის, კარიერის მართვის, სახელმწიფოს მხრიდან ზრუნვასა და საჯარო მოხელეთა სოციალური/სამართლებრივი გარანტიებით უზრუნველყოფის საკითხებზე. უნდა ით-

ქვას, რომ ნახსენები ცვლილებების ნაწილი პრაქტიკაში კვლავ თანდათანობით და მხოლოდ ოპერაციული რეაგირების სქემებით იწარმოებოდა. მაგალითად, ანაზღაურებადი შვებულების დღიური ოდენობის ცვლილება (საქართველოს პარლამენტი, 2013. 1394-რს); მოხელის განთავისუფლების ტექნიკური დეტალები და ვადები (საქართველოს პარლამენტი, 2013. 358-IIს); სახელფასო ზღვრები (საქართველოს პარლამენტი, 2013. 1262-IIს). ამ ცვლილებების ფონზე, სისტემურ გამოწვევად მაინც დარჩა პატრონ-კლიენტური ურთიერთობები, სადაც მოხელეს უფლებების ნაცვლად მხოლოდ მოვალეობები რჩებოდა. ასევე არ იყო მათი სტაბილური განვითარებისათვის შესაბამისი გარემო, რასაც ემატებოდა კვალიფიკაციის დაბალი მაჩვენებელი. მდგომარეობას კი ართულებდა მოხელის ხელმძღვანელზე დამოკიდებულება და მისი, როგორც „მფარველად“ აღქმა საჯარო სამსახურში (ჩარკვიანი, 2014). ამ ყოველივეს გათვალისწინებით 2015 წლამდე განხორციელებული ცვლილებები შეგვიძლია განვიხილოთ როგორც ინკრიმენტალისტური გადაწყვეტილებები (Lindblom, 1959), რადგან ინკრიმენტალიზმი, როგორც მცირედი ცვლილებები და თანდათანობითი გაუმჯობესების გზა, ყველაზე უკეთ იყო გამოხატული იმდროინდელი პოლიტიკის წარმოების პროცესში. ასეთი პოლიტიკის წარმოება კი იყო ერთგვარად ოპტიმალური, მარტივი და რისკებისგან დაცლილი გადაწყვეტილებების სინთეზი.

2.2 სამოხელეო პოლიტიკის გარდაქმნა და „პროგნოზირებადი ფანჯრის“ გახსნა

2014-2015 წლები არის პერიოდი, როდესაც თეორიულად სრულდება ინკრიმენტული გარდაქმნები და იწყება სამოხელეო პოლიტიკის „ძირეული“ რეფორმირების პროცესი. ხელისუფლებას მოუწია „ასოცირების შეთანხმებაში“ იმ გამოწვევათა ერთგვარი აღიარება, რასაც გამჭვირვალე, ანგარიშვალდებული, ეფექტური და

შედგეზე ორიენტირებული საჯარო სამსახურის შექმნა ერქვა, რამაც მოგვიანებით განვითარება „საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის“ ჩამოყალიბებაში ჰპოვა. კონცეფციის თანახმად, პოლიტიკის პრიორიტეტი გახლდათ მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დამყარებული ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის უზრუნველყოფა, სადაც გარანტირებული იქნებოდა კორუფციის, მიუკერძოებულობის, არაეთიკური ქცევისა და სხვა პრობლემათა აღმოფხვრა (საქართველოს მთავრობის დადგენილება „N 627“, 2014). უნდა აღინიშნოს, რომ „საჯარო სამსახურის კონცეფციის მნიშვნელობა დასტურება იმით, რომ ის სისტემისათვის მართლაც მნიშვნელოვან და მწვავე საკითხებს უსვამს ხაზს“ (რესპოდენტი, 5). მოცემული დოკუმენტი მნიშვნელოვანი და წინ გადაგმული ნაბიჯი გახლდათ სამოხელეო პოლიტიკის განვითარებისათვის თუმცა, როდესაც ვსაუბრობთ საწყისზე, თუ რამ გამოიწვია უშუალოდ ასეთი ტიპის „ძირეული“ ცვლილების მცდელობა, შეგვიძლია ვთქვათ, რომ სამოხელეო პოლიტიკის ასეთ გარდაქმნას ფუნდამენტი თავად ევროკავშირთან „ასოცირების შეთანხმებამ“ დაუდო, რამაც ევროპულ სამართლებრივ და პოლიტიკურ ჩარჩოსთან ჰარმონიზაციას შეუწყო ხელი (Tabatadze, 2019) . ამ უკანასკნელში განისაზღვრა, რომ ევროკავშირის სურდა წვლილი შეეტანა და ხელი შეეწყო საჯარო სამსახურის რეფორმირებაში და ამდენად ეს თანამშრომლობა სწორედაც, რომ ანგარიშვალდებული, გამჭვირვალე, ეფექტური და ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ფორმირება გახლდათ. ასევე, შეთანხმების 370-ე მუხლის თანახმად, ევროკავშირი საქართველოს მოუწოდებდა ხელი შეეწყო ისეთი გარემოს შექმნაში, სადაც სამოქალაქო საზოგადოების როლი გაიზრდებოდა, როგორც საჯარო სამსახურთან სოციალური პარტნიორობის საკითხში, ისე საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში. საინტერესოა შეთანხმების 373-ე მუხლიც, რომელიც მიუთითებს, რომ რეგიონული განვითარების პოლიტიკის თვალსაზრისით საჭირო იყო ურთიერთქმედებათა გაუმჯობესება ადგილობრივ

და ცენტრალურ საჯარო სამსახურებს შორის ჰორიზონტალურ და ვერტიკალურ ურთიერთობათა ნაწილში (შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 2014). უნდა ითქვას, რომ “ევროკავშირი ასოცირების შეთანხმებით შეეცადა კარგი მმართველობის პრინციპების გავრცელებას, საქართველო კი დადგა ერთგვარი დილემის წინაშე როგორი სისტემა უნდა აერჩია მას” (რესპოდენტი, 3). ამდენად „კარგი მმართველობის“ ღირებულებებთან ერთად, სახელმწიფო პოლიტიკა დადგა ერთგვარი დილემის წინაშე კარიერაზე და პოზიციაზე დაფუძნებულ მოდელებს შორის, რომელთაგანაც ხელისუფლებამ პირველი აირჩია, მერიტოკრატიული ელემენტებით.

„ძირეული“ ცვლილების, როგორც მოვლენის ახსნა შესაძლებელია ჯონ კინგდონის „დინებების მოდელით“ (Kingdon, 1995). ავტორი თავის თეორიაში გამოყოფს 3 დინებას. ესენია: პოლიტიკის, ალტერნატივებისა და პრობლემათა დინება, რომელსაც ერწყმიან პოლიტიკის მეწარმე აქტორები. თეორიის თანახმად ეს დინებები ჩაედინება „პოლიტიკის ფანჯარაში“, რომელიც ორი სახისაა: პროგნოზირებადი და არაპროგნოზირებადი, მოცემული დინებები კი მიმდინარეობს დროსა და სივრცეში ერთმანეთის პარალელურად. ნახსენები „ფანჯარა“ იღება მაშინ, როდესაც ხდება რაღაც ისეთი, რაც იწვევს ამ სამი ნაკადის შერწყმას, რასაც ხშირად თან ახლავს მეწარმე აქტორების ფაქტორიც. ეს კი, როგორც წესი, ხდება მაშინ, როდესაც კრიტიკული სიტუაციაა. სამოხელეო პოლიტიკის ამ ძირეული ცვლილების შემთხვევაში პრობლემათა ნაკადი წლების განმავლობაში არ წყდება, რაც აისახებოდა საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების კვლევებში, ხოლო გამოიხატებოდა „პატრონაჟის, კორუფციის, მოხელის სუსტი სოციალური და სამართლებრივი გარანტიების, არაეფექტური კარიერის განვითარების და სხვა კონტექსტში“ (რესპოდენტი 6). უნდა აღინიშნოს, რომ ასევე

არსებობდა პოლიტიკური კურსის ალტერნატივები, როგორც რეაგირების სქემები, მაგრამ ინკრიმენტული ნარატივით. მოცემული თემა კი პოლიტიკის დინების თვალსაზრისით მუდმივი განხილვის საგანი ხდებოდა, როგორც საპარლამენტო საქმიანობის პირობებში, ისე პარტიული პოლიტიკის ვექტორში. თუმცა ამ ყოველივეს მიუხედავად, „პოლიტიკის ფანჯარა“ ასეთი „ძირეული“ ცვლილებისათვის აქამდე არ გაღებულა. სწორედ ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმება იყო ის მოვლენა, რამაც გააერთიანა პოლიტიკის სამივე ნაკადი და ისეთი პოლიტიკის მეწარმე აქტორები, როგორებიც იყვნენ საერთაშორისო ორგანიზაციები „OCED/SIGMA“, „ჩრდილო-ატლანტიკური ხელშეკრულების ორგანიზაცია“ და „გაეროს განვითარების პროგრამა“, აგრეთვე, ადგილობრივი ორგანიზაციები, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო“ და „IDFI“, ასევე საერთაშორისო ექსპერტები, ჰენრიკ ჯესი და ჰანს-აქიმ როლი. ამ ყოველივემ კი გახსნა „პოლიტიკის პროგნოზირებადი ფანჯარა“, რის შედეგადაც დაიწყო მუშაობა ახალ ძირითად და დამატებით კანონებზე, კონცეფციებზე და მთავრობის დადგენილებებზე, შედეგად მივიღეთ ის პოლიტიკის დიზაინი, რომელიც დღეს გვაქვს.

3. სამოხელეო პოლიტიკის განხორციელება და აღსრულება

ლოგიკურია, რომ ნებისმიერი კანონი, მთავრობის დადგენილება და სხვა სახელმწიფო დოკუმენტი არსობრივად იქმნება იმისათვის, რომ ის პრაქტიკაში განხორციელდეს და აღსრულდეს. ამიტომ იქ, „სადაც იმპლემენტაციური პრობლემები გვხვდება, პოლიტიკის დიზაინი, რაოდენ გამართულიც არ უნდა იყოს, მას მხოლოდ ფასადური სახე ექნება“ (რესპოდენტი 4). მართლაც, ერთი ფაქტორია როგორია სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინი, ხოლო მეორეა, როგორია მისი იმპლემენტაცია საჯარო მმართველობაში. ამის გათვალისწინებით კი ამ თავში განხილული იქნება როგორც სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინისა და იმპლემენტაციის ურთიერთმი-

მართები, ისე თავად ის ფაქტორები, რომლებიც ხელს უშლის იმპლემენტაციის პროცესს.

უპირველესყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ სამოხელეო პოლიტიკის სფეროში სახელმწიფო დეკლარირებს ისეთ ამბიციურ ღირებულებებს, როგორცაა პროფესიონალიზმი, ნეიტრალიტეტი, ეფექტიანი და ეფექტური საჯარო სამსახური, კეთილსინდისიერება, მერიტოკრატიული და კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა, თანასწორობა, ანგარიშვალდებულება და სხვა. უნდა ითქვას, რომ მოცემული ღირებულებები ფასადაურად რჩება პოლიტიკის იმპლემენტაციის დონეზე. ადგილობრივი ორგანიზაციები და გამოკითხული ექსპერტები ცხადყოფენ, რომ მიზნები ხშირად რჩება მიზნებად. ასე მაგალითად, „IDFI“, „საია“ და „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ პერმანენტულად მიუთითებენ იმაზე, რომ სისტემა დატვირთულია პატრონ-კლიენტური ქსელებით, კორუფციისა და ნეპოტიზმით პრობლემებით, საჯარო სამსახურის ეფექტიანობა კი არ არის გაზომვადი. „როდესაც ვსაუბრობთ კეთილსინდისიერების ღირებულებაზე მხოლოდ 2020 წელს 520 სამოხელეო დანაშაული დაფიქსირდა, ამიტომ ეს ღირებულებები ხშირად ფურცელზე წერია“ (რესპოდენტი 8). ასევე, უნდა აღინიშნოს, რომ „განვითარებად სახელმწიფოებში ხშირად შევხვდებით ისეთ პრაქტიკებს, როდესაც დეკლარირებენ ამბიციურ ღირებულებებს, თუმცა მათი მთავარი პრობლემა სწორედ პოლიტიკის იმპლემენტაციის პროცესში გვხვდება და ამ მხრივ საქართველო ერთ-ერთი თვალსაჩინო მაგალითია“ (რესპოდენტი 2).

იმის გასაზომად, თუ რამდენად ეფექტურია მოცემული მიზნები და ღირებულებები იმპლემენტაციის დონეზე, გავაანალიზე საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ გამოქვეყნებული 2 წლის სტატისტიკა (ბიურო, 2019; ბიურო, 2020). როგორც უკვე ვახსენე, სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება საქართველოში ეყრდნობა კარიერაზე დაფუძნებულ მოდელს, რაც არსობრივად იმას გულისხმობს, რომ

„მოხელე კარიერულად უნდა ვითარდებოდეს, რაც რანგებისა და კლასების ამღლებას გულისხმობს“ (რესპოდენტი 8). მოცემული სტატისტიკის თანახმად 2019 წელს მეორე კლასის პროფესიულ საჯარო მოხელეთა რაოდენობა კლასის მქონე მოხელეთა საერთო რაოდენობის 0.87%-ს შეადგენდა, ხოლო ამავე კლასის მოხელეები 2020 წლისათვის შეადგენდნენ 1.1%-ს. პროცენტული მაჩვენებელი თითქმის არ შეცვლილა, რაც კავშირშია იმასთან, რომ პირველი კლასის მოხელეებმა ვერ მოაგროვეს ისეთი ქულები, რითიც დაწინაურებას შეძლებდნენ. ასევე, არასასურველი ტენდენცია აღინიშნება უმაღლესი კლასის მქონე მოხელეთა მიმართ. მეთორმეტე კლასის მოხელეები 2019 წლისათვის 5,7%-ს შეადგენდნენ, 2020 წლისათვის კი ამ რაოდენობამ 1,78%-მდე დაიწია. „სისტემას შეიძლება ტოვებდნენ დაბალი რანგისა და კლასის მქონე საჯარო მოხელეები, თუმცა როდესაც მცირდება ეს ყოველივე ზედა რგოლებში მნიშვნელოვანი პრობლემების მომტანია“ (რესპოდენტი, 1). ამასთან ერთად, ყურადსაღებია, რომ ეს კავშირშია ორ ფაქტორთან. პირველი, მე-11 კლასის მოხელეთა „პიროვნული ზრდა“ ვერ მოხდა და შესაბამისად, ისინი ვერ დაწინაურდნენ და მეორე თავად მე-12 კლასის მოხელეებმა დატოვეს სისტემა. აქვე აღსანიშნავია ერთი გარემოება, რომ კლასებისა და რანგების სისტემა 2017 წლიდან ამოქმედდა, 2019 წლისათვის კი მხოლოდ 2280 მოხელეს ჰქონდა მინიჭებული კლასი. მათი ძირითადი ნაწილი გათანაბრების შედეგად გადმოვიდა სისტემაში და მხოლოდ მცირე რაოდენობამ მოახერხა თავისით 3 წლის განმავლობაში ამ უკანასკნელის მოპოვება, ანუ კარიერული განვითარება, რაც პირდაპირ აჩვენებს ქართული „კარიერაზე დაფუძნებული მოდელის“ ნაკლოვანებას, რომელიც მოკლე ვადიან პერსპექტივაში არ მუშაობს. ეს ხდება იმ მარტივი მიზეზის გამო, რომ 3 წლის განმავლობაში საჯარო მოხელეთა უმრავლესობა საერთოდ კლასის მოპოვებას ვერ ახერხებს, რადგან რეფორმის ამოქმედებიდან 3 წლის შემდგომ პროფესიული საჯარო მოხელეთა გენე-

რალური ერთობლიობის მხოლოდ 5,6 %-ს ჰქონდა მხოლოდ კლასი. აქვე საგანგაშო მაჩვენებელი კლასთა რაოდენობრივ განაწილებაშიც გამოიხატება. მაგალითად, ამავე წელს მე-11 საფეხურზე მთელი რაოდენობის 0,0049 % იყო, მე-7 საფეხურზე 0,012 %, ხოლო მეორე საფეხურზე 0,049 %. ეს გულისხმობს იმას, რომ სისტემა გარე აქტორის შეფასების გარეშე თავადვე ასახავს კადრთა კვალიფიციურობის პრობლემას. თუმცა, ცალკეა საკითხი, ეს განაწილება კვალიფიციაციის პრობლემის გამოა თუ იმ მიზეზთა გამო, რომ მათი შეფასება სამართლიანად არ ხდება? „ჩემი პრაქტიკიდან საჯარო მოხელეები ხშირად აღნიშნავენ, რომ მათ სამსახურში მაღალ ქულებს არ უწერენ იმის გამო, რომ თითქოს ეს უფლება არ აქვთ ზემდგომებს“ (რესპოდენტი 8). აქვეა მეორე ფაქტორიც, „შეფასება და კლასის მოპოვება დაკავშირებული კარიერულ ზრდასთან და ფინანსურ სარგებელთან ამიტომ, როდესაც შენზე წინ მყოფს ჰყავს პატრონი შენი წინსვლა სისტემურად არავის აწყობს“ (რესპოდენტი 10) ეს კი ცხადყოფს პატრონ-კლიენტური ქსელის არსებობას.

2019 და 2020 წლის საჯარო სამსახურის სტატისტიკას საგანგაშო მაჩვენებელი აქვს მოხელეთა გადინების თვალსაზრისითაც. 2019 წელს სისტემა 1580-მა საჯარო მოხელემ დატოვა, ხოლო 2020 წლისათვის ეს მაჩვენებელი გაიზარდა 2108-ით. აღსანიშნავია, რომ კადრების გადინება სამოხელეო სფეროდან ხდება, იმის ფონზე, როდესაც „სახელმწიფო პოლიტიკის დიზაინში ცდილობს შექმნას ერთიანი და ისეთი ტიპის საჯარო სამსახურის სისტემა, სადაც მას ეყოლება სტაბილური ბიუროკრატიული აპარატი“ (რესპოდენტი 9) რაც ასევე იმპლემენტაციურ პრობლემაზე მიუთითებს. 2019 წლის სტატისტიკის ანალიზის საფუძველზე საჯარო სამსახურში დისციპლინური გადაცდომები მინიმუმამდეა დაყვანილი და 283-ს უტოლდება. თუმცა სხვა რეალობას აღწერენ ექსპერტები: „საჯარო სამსახურების დიდი ნაწილი ჩაკეტილია, იმ კუთხით, რომ ისინი ცდილობენ პრობლემები გაუხმაურებლად გადაჭრან“ (რესპოდენტი 10).

„ეთიკა და ზოგადი წესები მეტ-ნაკლებად მიღწეული ცენტრალურ დონეზე სამინისტროებში, თუმცა სრულიად სხვა რეალობაა ადგილობრივ თვითმმართველობებში“ (რესპოდენტი 7). ასევე აღსანიშნავია, რომ „მიზეზი იმისა, რატომაც ვერ იმპლემენტირდება ზემოთქმული ღირებულებები პრაქტიკაში არის ადმინისტრაციული კულტურა“ (რესპოდენტი 5). ამდენად, ლოგიკურია რომ საჯარო სამსახურის ბიურომდე არ მიდის ის დისციპლინური გადაცდომები და ეთიკის პრობლემები, რომლებიც დგას სისტემაში. ამას მოწმობს ის კვლევებიც, რომელიც ნაშრომში უკვე მიმოვიხილე (ჩარკვიანი, 2014; დოლიძე, 2015; ბერიშვილი, 2018) .

კიდევ ერთი პრობლემა, რომელიც დგას პოლიტიკის განხორციელების დონეზე, გახლავთ უკანონო განთავისუფლება. „ახალმა პოლიტიკურმა დიზაინმა უზრუნველყო ისეთი ინსტრუმენტების შემოტანა, რომელიც მოხელეს იცავს რეორგანიზაციის დროს განთავისუფლებისაგან, მაგრამ არსებობს ცალკეული ნაკლოვანი პრაქტიკები“ (რესპოდენტი, 4). ეს ნაკლოვანი პრაქტიკა აისახება იმაში, რომ მიუხედავად პოლიტიკისა და სამართლებრივი ჩარჩოსა, რომელიც თეორიულად იცავს მოხელეს უსამართლო განთავისუფლებისაგან, ხშირია შემთხვევები, როდესაც ისინი წესის დარღვევით ტოვებენ საჯარო სამსახურის სისტემას. „ასეთი სულ ბოლო შემთხვევა 2020 წლის ივნისში მოხდა, დაზარალებული კი სასამართლოს გზით გამართლდა და შესაბამისი პასუხისმგებლობა დაეკისრა უწყებას“ (რესპოდენტი, 10). ასევე, „ამ წესის დარღვევა იყო ის, რომ სოციალური მომსახურების სააგენტომ 30 სოციალური მუშაკი, რომელიც ემსახურებოდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს შრომითი ხელშეკრულებით, კანონის დარღვევით გაანთავისუფლა“ (რესპოდენტი, 9). მოცემულ დავებს კი დღეს სასამართლო ინსტანციები განიხილავენ. ეს ყველაფერი იმით შეიძლება აიხსნას, რომ „სახელმწიფო დასაქმებულს უყურებს ისე, როგორც მას უყურებს ბიზნესი და მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს შრომის კოდექსითა და საჯარო

სამსახურის შესახებ კანონით სამართლებრივი გარანტიები პრაქტიკა სრულებით სხვას მეტყველებს“ (რესპოდენტი, 9). მიუხედავად ამ ყველაფრისა, „ის, რომ დღეს მოხელეებს აქვთ სამართლებრივი და პოლიტიკური ინსტრუმენტები, რითიც შეუძლიათ დაიცვან საკუთარი თავი მიღწევას, რადგან ეს ახალ ცვლილებებამდე უბრალოდ არ არსებობდა“ (რესპოდენტი 1).

სამოხელეო პოლიტიკის წარმოებისას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი გამოწვევა ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფაა. ამ უკანასკნელს სახელმწიფო დეკლარირებს კანონების, მთავრობის დადგენილებებისა და რეფორმების დონეზე. „სახელმწიფო დოკუმენტებში აღნიშნავენ, რომ ნეიტრალიტეტი პოლიტიკური ზეგავლენისგან განთავისუფლებას გულისხმობს, თუმცა პრაქტიკაში ამისი მიღწევის ინტერესი არავის აქვს“ (რესპოდენტი 10). მიუხედავად იმისა, რომ ნეიტრალური საჯარო სამსახურის შექმნა სახელმწიფოს პოლიტიკის პრიორიტეტებშია, ადგილობრივი ორგანიზაციები: „საია“, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“ და „IDFI“ პერმანენტულად მიუთითებენ პატრონაჟისა და ნეპოტიზმის გზით მოხელეთა დანიშვნა-დაწინაურების საკითხებზე. ამ გზებით საჯარო მოსამსახურეთა დანიშვნისა და დაწინაურების შემთხვევაში, მათი სამომავლო კეთილდღეობა პროპორციულად უკავშირდება „პატრონის“ სურვილებს და ამდენად პირი სამსახურში მიღებისთანავე ზეგავლენის ქვეშაა. „ნეიტრალიტეტი არის პრინციპები, რომელიც წინა და ამჟამინდელი ხელისუფლების გამოწვევა იყო, თუმცა განხორციელების დონეზე ჩვენ ვხედავდით და ვხედავთ საჯარო მოხელეებს, რომლებიც არჩევნებზე ხმის მიცემის დროსაც კი არ არიან ზეგავლენისაგან თავისუფალნი“ (რესპოდენტი 10). ასევე უნდა აღინიშნოს, რომ „ნეიტრალიტეტის პრობლემურობას ამძიმებს სამოხელეო აპარატის პერსონიფიცირებულობის საკითხი სამთავრობო გუნდთან, ეს კი სერიოზული გამოწვევაა“ (რესპოდენტი 1). საინტერესოა, რომ ნეიტრალური საჯარო სამსახურის პრობლემის ადვოკა-

ტირება საჯარო სამსახურის სისტემის შიგნიდან არ ხდება. ეს კი იმით შეიძლება აიხსნას, რომ „საჯარო მოხელეები ორიენტირებულნი არიან სამსახურის შენარჩუნებაზე და მათ არ აქვთ ძლიერი მანდატი ხელში მოცემული პრობლემების მოგვარებისათვის“ (რესპოდენტი 1). ამის გათვალისწინებით კი შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფაც ფასადურია და მისი პრაქტიკაში მიღწევა მნიშვნელოვან ძალისხმევას მოითხოვს.

იმპლემენტაციის პროცესში პრობლემური საკითხია მოხელეთა შეფასებაც. კანონი საშუალებას იძლევა, რომ მოხელე მისი კარიერული განვითარებისათვის შეფასდეს წელიწადში ერთხელ მაინც და მოცემული შეფასება განხორციელდეს მისი ზემდგომის მიერ. ასევე არსებობს კომისიის წესით შეფასების საშუალებაც, რომელიც წარმატებულ პრაქტიკად შეგვიძლია განვიხილოთ. მაგალითისათვის, „თავდაცვის სამინისტროსა და საგარეო საქმეთა სამინისტროში იყენებენ კომისიური წესით მოხელეთა შეფასებას, რაც მეტად გამჭვირვალე პრაქტიკაა“ (რესპოდენტი 7). თუმცა, „სისტემურ დონეზე უმეტესად ინდივიდუალური და ზემდგომის მიერ ჩატარებული შეფასება სუბიექტურობაზეა დაფუძნებული“ (რესპოდენტი 9). ამდენად, შეფასების ინსტრუმენტები პრაქტიკაში არ არის ეფექტურად უზრუნველყოფილი. მნიშვნელოვანია თანამდებობრივი სარგოს განსაზღვრის საკითხიც. სისტემა საშუალებას იძლევა, რომ ერთ საჯარო უწყებაში, ერთ განყოფილებაში ორ უფროს სპეციალისტს განსხვავებული ხელფასი ჰქონდეს. ეს კი ეფუძნება კოეფიციენტით სარგოს განსაზღვრის ლოგიკას, რომელსაც ასევე ხელმძღვანელი პირი ადგენს. „სისტემაში ხშირად საქმე გვაქვს სამსახურის უფროსთა ხშირ ცვლილებასთან, ეს ცვლილება კი მოსდევს სექტორის მმართველი პირის ცვლილებას. როდესაც მოდის ახალი მინისტრი მას მოჰყავს თავისი კადრები. ამ კადრებს კი მათთან ერთად ატარებენ ერთი სფეროდან მეორეში, ამიტომ გაუგებარია რამდენად სწორად და სამართლიანად განსაზღვრავს სახელფასო სარგოს პირი, რომე-

ლიც ასევე სხვისი ლობის შედეგადაა დანიშნული“ (რესპოდენტი, 2). ამის გათვალისწინებით პრაქტიკულ დონეზე სახელფასო პოლიტიკა გაუმჭირვალეა.

კიდევ ერთი პრობლემური საკითხია ის, რომ სისტემა ჩაკეტილია გარედან კვალიფიციური კადრების რეკრუტინგისათვის. „ესაა კარიერაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის მოდელის ნაკლოვანება“ (რესპოდენტი 10). როგორც უკვე ვახსენე, საჯარო სამსახურის სისტემიდან ხდება კადრების მასობრივი გადინება, ამის პარალელურად კი სისტემა უშვებს მსურველს მხოლოდ უმცროსი სპეციალისტის პოზიციაზე, გარდა გამონაკლისებისა. „არსებობს შემთხვევები, როდესაც თქვენ ნახავთ ვაკანსიებს ღია კონკურსებზე, ეს მაშინ ხდება როდესაც სისტემის შიგნით სხვა ვერ შეირჩა“ (რესპოდენტი 7). დიახ, არსებობს ღია კონკურსის ჩატარების შემთხვევებიც, თუმცა ეს რაოდენობა იმდენად მცირეა, რომ სისტემა ცალსახად ჩაკეტილად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. მნიშვნელოვანია იმ ფაქტის აღნიშვნა, რომ კარიერაზე და პოზიციაზე დაფუძნებული მოდელები ექსპერტებს შორისაც დავის საგანია. „ყოველთვის არსებობდა მსჯელობა იმის შესახებ, რომელი მოდელი იყო უკეთესი კარიერაზე დაფუძნებული თუ პოზიციური. მაგრამ მგონია, რომ ის მოდელი, რაც ახლა ჩვენ გვაქვს, ყოველგვარი საჭიროებების გარეშე დაინერგა“ (რესპოდენტი 2). აქვე, „ჩაკეტილი სისტემა არ არის სამართლიანი, მით უმეტეს თუ გავითვალისწინებთ რომ კომპეტენტური კადრების დეფიციტია, ხოლო თავად ინსტიტუცია ვერ უზრუნველყოფს დაბალ პოზიციებზე დასაქმებულთა წარმატებულ პროფესიულ განვითარებას ან კარიერულ წინსვლას“ (რესპოდენტი 8). შეიძლება გამოიყოს ის ხედვაც, რომ „გარკვეულ შემთხვევებში უსამართლო არ არის, როდესაც სისტემა ჯერ იმ მოხელეს აძლევს განვითარების საშუალებას, რომელიც წლებია ამავე უწყებაში მუშაობს“ (რესპოდენტი 7) და „კარიერული განვითარება სხვაგვარად არ არის მიღწევადი თუ ჯერ სისტემამ მის მოსამსახურეს არ მისცა საშუალება წარ-

მატებისათვის“ (რესპოდენტი, 5). თუმცა ამ თემაზე მსჯელობისას აუცილებლად უნდა გამოიყოს ერთი საკითხი, რა ხდება იმ შემთხვევაში, თუ კი სწორედ ის მოხელე ვერ წინაურდება და ვითარდება, რომელიც წლების განმავლობაში მუშაობს უწყებაში? სწორედ აქ მივიღვართ იმ იმპლემენტაციის პრობლემებთან, რომლებიც დიზაინის დონეზე არ ჩანს. ამ მხრივ კი შეიძლება ითქვას, რომ სამოხელეო პოლიტიკის დიზაინი-იმპლემენტაციის ურთიერთმიმართება შემოსისაზღვრება შეუსაბამობით. ამას კი ყველაზე უკეთ რიჩარდ ჰიქსის მიერ შემოთავაზებული „კონცეფცია-რეალობის“ თეორია ხსნის, რომლის მიხედვითაც არსებობს დიდი სხვაობა დეკლარირებულ პოლიტიკასა და ორგანიზაციულ რეალობას შორის, რომელსაც პრაქტიკაში ვაწყდებით.

„ეს ყველაფერი კავშირშია იმასთან, რომ სისტემა ვერ ჩამოყალიბდა ინსტიტუციურად მყარ პოლიტიკურ კურსზე, რომელიც ახსნადი იქნებოდა თუნდაც რომელიმე თეორიული ჩარჩოთი“ (რესპოდენტი, 3). სისტემა არა თუ ვერ ჩამოყალიბდა კონკრეტულ მოდელებზე, არამედ შეიქმნა არასრული ჰიბრიდი, რომელიც აერთიანებს „ვებერიანულ“, „ნეო-ვებერიანულ“, „ახალი საჯარო მენეჯმენტისა“ და „კარგი მმართველობის“ პრინციპებს. „რაციონალური ბიუროკრატის თეორიამ“ კომპეტენციათა მკაცრი გამოიჯვინისა და იერარქიული სისტემის ნაცვლად განვითარება პატრონ-კლიენტურ ქსელებსა და ავტორიტარულ სისტემაში ჰპოვა. „ახალმა საჯარო მენეჯმენტმა“ შემოიტანა კერძო-საჯარო პარტნიორობა, რომლისთვისაც არც კერძო სექტორი და არც სახელმწიფო არ აღმოჩნდა მზად, შედეგად კი არაეფექტიანი პოლიტიკა, კორუფცია, ლობიზმი და სხვა პრობლემები მივიღეთ. შემდგომ, 2012 წლიდან აქტუალური გახდა „ნეო-ვებერიანული“ ცენტრალიზებული და რეგულირებული სისტემის შექმნა, ხოლო 2015 წლიდან სისტემურ დონეზე „კარგი მმართველობის“ პრინციპები ინერგება. ორივე შემთხვევაში ღირებულებები მხოლოდ ინსტიტუციური დიზაინის დონეზე დარჩა

და შეუსაბამო აღმოჩნდა ადმინისტრაციულ/პოლიტიკურ კულტურასთან, იმ მარტივი მიზეზების გამო, რომ „თუნდაც ეთიკური პრინციპების მკაცრი მოწესრიგება პრაქტიკაში ვერ მიიღწევა თუ კი ეს პრინციპები მოხელის ფასეულობების საპირისპირო ან სისტემისათვის შეუსაბამოა“ (რესპოდენტი, 3) .

დასკვნა

მოცემული კვლევის მიზანს წარმოადგენდა საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების ძირითადი მახასიათებლებისა და მისი განმაპირობებელი მიზეზების შესწავლა. კვლევის ამოცანების, საკვლევი კითხვების, ჰიპოთეზებისა და კვლევის მეთოდოლოგიის ჩამოყალიბების შემდეგ, კვლევის ეთიკის სრული დაცვით ჩატარდა, 10 საექსპერტო ინდივიდუალური სიღრმისეული ინტერვიუ და განაღვიბდა 31 დოკუმენტი, მათ შორის მთავრობის დადგენილებები, კანონები, კანონქვემდებარე აქტები, ანგარიშები, პოლიტიკის დოკუმენტები და რეფორმის გზამკვლევები. მიღებული მონაცემების შეგროვების, დაორგანიზებისა და დამუშავების შემდეგ, შესაძლებელი გახდა თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების ძირითადი მახასიათებლების განსაზღვრა და მათი განმაპირობებელი მიზეზების შესწავლა. აღსანიშნავია, რომ ნაშრომის თეორიული ჩარჩო - ინკრიმენტალიზმი და დამხმარე - მრავალი ნაკადის თეორია კარგად მოერგო არსებულ რეალობას. შესაბამისად, შეგვიძლია მოცემული ნაშრომის ძირითადი მიგნებები შევაჯამოთ.

თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშრომის ერთ-ერთი მთავარი სიახლე სამოხელეო პოლიტიკის ცნების დამკვიდრების მცდელობაა. ამდენად, მოცემულ ნაშრომში ეს ტერმინი წარმოადგენს სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებულ პოლიტიკურ კურსთა ერთობლიობას, რაც მოიცავს, არეგულირებს და წარმართავს საჯარო მოსამსახურეთა საჯარო სამსახურის სისტემაში შესვლისა და

თანამდებობაზე მიღების, საქმიანობისა და კარიერის მართვის, უფლება-ვალდებულებებისა და გარანტიების, სისტემიდან გამოსვლისა და სხვა საკითხებს. მნიშვნელოვანია, იმის აღნიშვნა, რომ ამავე სფეროში ქართულენოვან ლიტერატურაში არაერთი ნაშრომია დაწერილი, მაგრამ არც ერთი მათგანი არ ფოკუსირდება თავად სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების თავისებურებებსა და წარმოების ტიპის გამომწვევი მიზეზის დადგენაზე, რაც მოცემული ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს. განხილული აკადემიური ლიტერატურა კი, საკითხს მხოლოდ საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულებით განიხილავს.

ნაშრომის პირველი ჰიპოთეზა, თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება ხასიათდება ინკრიმენტული ცვლილებებით, დიზაინისა და იმპლემენტაციის შეუსაბამობით - დადასტურდა. როგორც დოკუმენტების ანალიზის შედეგად, ისე საექსპერტო ინტერვიუებით ირკვევა, რომ მოცემულ ქვედარგში საჯარო პოლიტიკის წარმოება თანდათანობით, ოპერაციული პრობლემების გადაჭრაზე ორიენტირებული მიდგომით (ინკრიმენტალიზმი) ხასიათდება. ამასთან, მოცემული პოლიტიკური კურსის განხორციელების თავისებურებების განხილვამ ცხადყო, რომ დიზაინი და იმპლემენტაცია შეუსაბამოა. ამის დამადასტურებელი სტატისტიკური მონაცემები მე-3 თავშია ახსნილი. ასევე კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების პროცესში მთავარი პრობლემებია: მოხელეთა შეფასება, განთავისუფლება, სახელფასო სარგოს განსაზღვრა, მობილობა, პროფესიული ეთიკა, ნეიტრალიტეტი და პატრონ-კლიენტური ქსელები.

ნაშრომის მეორე ჰიპოთეზა, იმის შესახებ, რომ თანამედროვე საქართველოს სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების თავისებურებებს განაპირობებს საჯარო ადმინისტრირების ჰიბრიდული მოდელი - დადასტურდა. თავდაპირველად უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშრომის თეორიულ მიმოხილვაში წარმოდგენილია საჯარო ადმინისტრირე-

ბაში არსებული ყველა ძირითადი მოდელი და მათი კავშირი ქართულ რეალობასთან. მართალია, სხვადასხვა ავტორი თანამედროვე ქართულ საჯარო ადმინისტრირებას სხვადასხვანაირად აფასებს, თუმცა საექსპერტო ინტერვიუების შედეგებმა და არსებული სიტუაციის ანალიზმა გვაჩვენა, რომ თანამედროვე საქართველოს საჯარო ადმინისტრირების მოდელი შერეულია. თავის მხრივ, სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების თავისებურებების (ინკრიმენტალიზმი და დიზაინი-იმპლემენტაციის შეუსაბამო) განმაპირობებელი მიზეზების შესახებ რამდენიმე ფაქტორია ჩამოთვლილი, როგორებიცაა: პოლიტიკური ნება, ნეპოტიზმი და კორუფცია, პატრონ-კლიენტური ქსელები, ადმინისტრაციული კულტურის ტიპი და სხვა. თუმცა აკადემიურ ლიტერატურაში საკითხი უფრო ფართოდაა დანახული და ზემოთჩამოთვლილი მიზეზები გარკვეულწილად მთელი სახელმწიფოს საჯარო ადმინისტრირების ტიპს უკავშირდება. მოცემულ რეალობაში კი, არსებული მოდელი აშკარად ჰიბრიდული და შეიძლება ითქვას, ჩამოუყალიბებელია, რაც თავის თავში აერთიანებს ნეო-ვებერიანულ, ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და კარგი მმართველობის სხვადასხვა პრინციპს. ამდენად, საჯარო ადმინისტრირების მოცემული ტიპი წარმოების თავისებურებების არსებითი განმაპირობებელი მიზეზია.

აღსანიშნავია, რომ მოცემული ნაშრომის მიგნებების გამოყენება შესაძლებელია სამი მიმართულებით. პირველი, ის შესაძლოა გამოყენებული იყოს, როგორც ერთ-ერთი წყარო საკითხით დაინტერესებული ავტორებისთვის, რომლებიც სამომავლოდ შეისწავლიან მოცემულ საკითხს; მეორე, ნაშრომი იძლევა საშუალებას გააძლიეროს სამეცნიერო და პრაქტიკული დისკუსია სამოხელეო პოლიტიკის ცნების ირგვლივ; და მესამე, ნაშრომის მიგნებები, შესაძლოა, გამოყენებული იქნეს საჯარო სამსახურის ეროვნული ბიუროსა და სხვა საჯარო სამსახურების მიერ, როგორც ერთგვარი წყარო,

ვინაიდან ამ უკანასკნელში სისტემურადაა აღწერილი და ახსნილი სამოხელეო პოლიტიკის წარმოების თავისებურებები*

*მოცემული სამეცნიერო სტატია ეფუძნება ავტორის, ბ.ბ. ხუროშვილის საბაკალავრო ნაშრომში გამოთქმულ მოსაზრებებსა და ხედვებს.

ბიბლიოგრაფია

- აბაშიძე, ა. (2016). საჯარო სამსახურის რეფორმა საქართველოში: ძირითადი მიმართულებები და გამოწვევები: სადისერტაციო ნაშრომი. თბილისი: ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი .
- ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 200/42 (საქართველოს საგარეო საქმეთა მინისტრი 2014 წლის 27 06)

- ალაპიშვილი, ი. და ბესელია, გ. (2018). „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქვევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის დადგენილება კომენტარები. თბილისი: გერმანიის საერთაშორისო თანამშრომლობის საზოგადოება (GIZ) .
- ბერიშვილი, თ. (2018). კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა. ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (გვ. 325-352).-ში თბილისი: ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ.
- ბიურო, ს. ს. (2016). საჯარო სამსახურის ბიუროს 2016 წლის ანგარიში. თბილისი: საჯარო სამსახურის ბიურო <http://www.csb.gov.ge/media/2440/book-22.pdf>
- ბიურო, ს. ს. (2018). საჯარო სამსახურის ბიუროს საქმიანობის 2018 წლის ანგარიში. თბილისი : საჯარო სამსახურის ბიურო. <http://www.csb.gov.ge/media/2438/964872018.pdf>
- ბიურო, ს. ს. (2019). 2019 წლის სტატისტიკა საჯარო სამსახურში. თბილისი. http://csb.gov.ge/media/2762/report_2019-statistics.pdf
- ბიურო, ს. ს. (2020) 2020 წლის სტატისტიკა საჯარო სამსახურში. თბილისი. <http://www.csb.gov.ge/media/3170/9654.pdf>
- დევდარიანი, დ. (2016). საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი. თბილისი: "საქართველო 2020".
- დოლიძე, ნ. (2015). პროფესიული განვითარებისა და ტრენინგის სისტემის მოდელები საქართველოს საჯარო სექტორში: სადოქტორო ნაშრომი. თბილისი: საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი.
- თურმანიძე, კ. (2006). საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმა: დიდი კორპორაცია თუ კონკურენტული ბაზარი? თბილისი: საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო.
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (2019, 11 ივლისი). საჯარო მმართველობის რეფორმის სამოქმედო გეგმა არსებულ გამოწვევებს ვერ პასუხობს. თბილისი: idfi.ge.
- კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ", 4346-ლს (საქართველოს პარლამენტი 2015 წლის 11 ნოემბერი).

- კანონი "საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ" , 982 (საქართველოს პარლამენტი 1997 წლის 11 11).
- კანონი "საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ", 1825-რს (საქართველოს პარლამენტი 2017 წლის 22 12).
- კანონი "საჯარო სამსახურის შესახებ", 010.320.000.05.001.000.281 (საქართველოს პარლამენტი 1997 წლის 21 07).
- პარლამენტი, ს. (2014). „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების გზამკვლევი“. თბილისი.
- პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 219 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 28 აპრილი).
- პროფესიული საჯარო მოხელის თანამდებობების თითოეული იერარქიული რანგისათვის აუცილებელი სპეციალური მოთხოვნების განსაზღვრის შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 218 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 28 აპრილი).
- პროფესიული საჯარო მოხელის მიერ პროფესიული განვითარებისათვის შევებულებით სარგებლობის წესისა და პირობების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 246 (საქართველოს მთავრობა 2018 წლის 23 05).
- პროფესიული საჯარო მოხელის მობილობის წესის შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 199 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 20 აპრილი).
- პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 220 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 28 აპრილი).
- პროფესიული საჯარო მოხელის წახალისების წესის დამტკიცების შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 203 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 21 აპრილი).
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო (2016 წელი, 13 დეკემბერი). საჯარო სამსახურის რეფორმა მნიშვნელოვნად ფერხდება. თბილისი: www.transparency.ge.
- სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსათვის“ . (2012 წელი), საქართველოს მთავრობა:

[www.gov.ge:http://gov.ge/files/38860_38860_851510_mTavrobisprogramafinal18.11.13\(1\).pdf](http://www.gov.ge/files/38860_38860_851510_mTavrobisprogramafinal18.11.13(1).pdf)

- სამთავრობო პროგრამა: „ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის“. (2015 წლის 7 მაისი). საქართველოს მთავრობა:

[www.gov.ge:http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=48840](http://www.gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=68&info_id=48840)

- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია (2015). საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020. თბილისი
- საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 200 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 20 აპრილი).
- საჯარო მოხელეთა საკლასო ჩინების მინიჭების წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება N 47 (საქართველოს პრეზიდენტი 2003 წლის 13 თებერვალი).
- საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ, დადგენილება N.627 (საქართველოს მთავრობა 2014 წლის 19 11).
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 1262-ის (საქართველოს პარლამენტი 2013 წლის 20 09).
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 1394-რს (საქართველოს პარლამენტი 2013 წლის 27 09).
- „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე, 358-IIIს (საქართველოს პარლამენტი 2013 წლის 20 03).
- საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 204 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 21 აპრილი).
- საჯარო სამსახურში ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის, ღამის საათებში, დასვენებისა და უქმე დღეებში, ჯანმრთელობისთვის რისკის შემცველ სამუშაო პირობებში საქმიანობის, აგრეთვე სა-

ჯარო სამსახურის უფლებამოსილებების 24-საათიან უწყვეტ რეჟიმში განხორციელების წესის დამტკიცებ, საქართველოს მთავრობის დადგენილება N 201 (საქართველოს მთავრობა 2017 წლის 21 აპრილი).

- ტურავა, პ. (2016). ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გვ. 9 -13.
- ტურავა, პ. (2016). პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტი როგორც საქართველოს საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციული სამართალი , 35-42
- ჩარკვიანი, თ. (2014). ნეოპატრიმონიალური და მერიტოკრატიული მართვის სტრატეგიები ტრანსფორმირებად საჯარო სამსახურში: სადისერტაციო ნაშრომი. თბილისი: ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
- ხარაძე, ნ. (2015). საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონმდებლობის პრობლემები: სადისერტაციო ნაშრომი. თბილისი: GTU .
- ხიმტოვანი, გ. (2018). საჯარო სამსახური. ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო (გვ. 303-324).-ში თბილისი: ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტი, თსუ.
- Borins, S. (2002) 'New Public Management, North American Style' in K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds) *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Cardona, F. (2006). *Recruitment In Civil Service Systems Of Eu Members And In Some Candidate states* . Vilnius: Sigma/OECD.
- Charkviani, T. & Chelidze, A.,(2012). *The Process of Formation of Meritocracy in Transforming Public Services*. Iliia State University.
- Dodds, A. (2013). *Comparative public policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Drechsler, W. (2005). *The Rise and Demise of the New Public Management*. *Post-Autistic Economics Review*. - NPM is the transfer of business and market principles and management techniques from the private into the public sector
- Einstein, S.T & Roninger, L. (1984). *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Gajduszek, G. (2003). Bureaucracy: Is It Efficient? Is It Not? Is That The Question?: Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. *Administration&Society*,34 (6),700-723. <https://doi.org/10.1177/0095399702239171>
- Gajduszek, G. (2015). Critical Notes on Four Major Teores of Public Administration as they Appear in Central and Easteern Europe. In G. Gajduszek, *Contemporary Governance Models and Practices in Central And East europe* (pp. 157-174). Bratislava: NISPAcee.
- Goetz, K. H. (2001). Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy* , 1032–1051.
- Gherghina, S. And Volintiru, C. (2018). Party Organization and Clientelism in Transition Countries:. ECPR Joint Session of Workshops, 1-20.
- Heeks, R. (2002). Information systems and developing countries: Failure, success, and local improvisations. *Information Society*, 18(2), 101-112.
- Hellman, J. (2000). Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption, and Influence in Transition. POLICY RESEARCH WORKING
- Howlett M., Cashore B. (2014) Conceptualizing Public Policy. In: Engeli I., Allison C.R. (eds) *Comparative Policy Studies. Research Methods Series*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137314154_2
- Jackson, C. H. (1992). The New Public Management. In D. P. Handmer, & D. P. Handmer (Ed.), *Hazard Management and Emergency Planning* (pp. 16-24). Canberra: James and James.
- Kickert, W., Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. eds (1997) *Network Management in the Public Sector*, London: Sage.
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* Harper Collins College Publishers, 2nd edition, 165-195.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 79-88.
- Nanda, V. P. (2006). The “Good Governance” Concept Revisited. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 603(1), 269–283. <https://doi.org/10.1177/0002716205282847>

- Nemec, J. (2014). New Public Management and its Implementation in the CEE Region: What do we know and where do we go? *Central European Public Administration Review*, 4-36.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?1. *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi:10.1080/14719030600853022
- Page, E. C. , Mosher, . Frederick C. and Chapman, . Brian (2020, November 12). Public administration. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/public-administration>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis*:
 - New Public Management, governance and the Neo-Weberian state, (3rd edition), Oxford:Oxford University Press.
- Rosenbloom, D. H., Kravchuck, R., & Clerkin, R. M. (2015). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*.
- Shafritz, J. M. (2004). *Dictionary of public policy and administration*. Boulder, Colo: Westview Press.
- Smith, D. (2003, January). Five principles for research ethics. *Monitor on Psychology*, 34(1). <http://www.apa.org/monitor/jan03/principles>
- Tabatadze, S. (2019). Far right political stances: the same trend in Georgia? *Review of Nationalities*, 207-222. doi:10.2478/pn-2019-0016
- Vigoda, E. (2003). *New Public Management*, University of Haifa, Israel, 1-5 .
- Weber, M., Gerth, H., & Mills, C. W. (1973). *From Max Weber: Essays in sociology*. New York: Oxford Univ. Press.
- Weber, M., Henderson, A. M., & In Parsons, T. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Woods, N. (1999). Good Governance in International Organizations, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 5(1), 39-61. doi: <https://doi.org/10.1163/19426720-005-01-90000003>

- Boehret, K., Jann, W., & Kronenwett, E. (1982). Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung.
- König, V. K. (2008). Moderne öffentliche Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wimmer, N. (2017). Dynamische Verwaltungslehre. Verlag Österreich GmbH.

Bacho Bitari Khuroshvili

Public Servants' Policy-making In The Modern Georgian Public Administration

Abstract

Scholars in the field of public servants focus on overviews of theories and models, descriptions of policy design and challenges, which stand in the field of public administration. In this point of view, we rarely meet the empirical assumptions and researches based on relevant methodologies, which overview the matters of policy-making, changes and design-implementation. The goal of the research is to study the main characteristics and explanatory reasons of Georgian servants' policy. Therefore, based on 10 experts' interviews, 4 laws, 11 ordinances of the government, 5 policy documents, 7 reports and 43 academic sources both hypotheses given in this article has been supported. Based on this, hence we can that the policy making of modern Georgian servants' policy is characterized by incremental changes, mismatch between the design and implementation, whereas the peculiarities are conditioned by the hybrid model of public administration, which is in close relation with political and administrative culture. In the article, one of the main novelties is the attempt to establish the concept of "public servants' policy", which hasn't been used before in the field of political science. Also, it's worth mentioning that the theoretical framework - the Incrementalism and Multiple streams theory thoroughly explain the logics behind the problems, changes and main characteristics of the policy-making process.

Keywords: Servants' Policy, Policy Design, Policy Implementation, Theories of Public Administration, Problems of Public Administration, Public Service In Georgia.