



მერიტოკრატიის ფორმირების პროცესი ტრანსფორმირებად საჯარო სამსახურში



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი

2012

მერიტოკრატიის უორმირების პროცესი ტრანსფორმირებალ საჯარო სამსახურში



კვლევა ჩატარდა პროგრამა „კავკასიის შვეიცარიული აკადემიური ქსელის“ მხარდაჭერით. პროგრამა „კავკასიის შვეიცარიული აკადემიური ქსელის“ მიზანია სამხრეთ კავკასიაში სოციალური და ჰუმანიტარული მეცნიერებების განვითარების მხარდაჭერა სხვადასხვა აქტივობების და ღონისძიებების მეშვეობით, როგორც: კვლევითი პროექტების დაფინანსება, ტრენინგების ჩატარება, სხვადასხვა სასწავლო და კვლევითი გრანტების გაცემა. პროგრამა ხელს უწყობს ნიჭიერი მკვლევარების ახალი თაობის წარმომადგენლებს და მათ საერთაშორისო აკადემიურ ქსელში ინტეგრაციას.

პროგრამა „კავკასიის შვეიცარიულ აკადემიურ ქსელს“ კოორდინაციას უწევს და ახორციელებს შვეიცარიის ფრიბურგის უნივერსიტეტის ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ინტერეკულტურული ინსტიტუტი. პროგრამას აფინანსებს „გებერტ რიუფის ფონდი“, რომელიც დაფუძნებულია ბაზელში.

ავტორი:

- თამარ ჩარკვიანი** – პროექტის ლიდერი,
ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი
- ანა ჭელიძე** – უფროსი მკვლევარი,
ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

სამეცნიერო ექსპერტი: პროფ. **ემზარ ჯგერენაია**

კვლევის ასისტენტები: **სალომე ხინიკაძე, ნონო თაბაგარი,
სოფო მარგველაშვილი, ანა ქიტოშვილი**

კომპიუტერული უზრუნველყოფა: ქეთევან გოგავა

ISBN 978-9941-18-085-9

ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა
ქაქუცა ჩოლოყაშვილის 3/5, თბილისი, 0162, საქართველო

ILIA STATE UNIVERSITY PRESS
3/5 Cholokashvili Ave, Tbilisi, 0162, Georgia

სარჩევი

ძირითადი მიზნებები	5
1. შესავალი	8
1.1 ბიუროკრატია	10
1.2 მერიტოკრატია	15
1.3 კვლევის მიზანი, ამოცანა და ჰიპოთეზა	16
1.4 სოციოლოგიური კვლევის მეთოდოლოგია.....	20
1.5 ემპირიული სოციოლოგიური კვლევის ინსტრუმენტები	23
1.6 სოციოლოგიური კვლევის მონაცემების დამუშავება და ანალიზი.....	24
2. საჯარო სამსახურის მართვა	25
2.1. საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგია და პრინციპები.....	25
2.2 ადამიანური რესურსების მართვის პრინციპები საჯარო სამსახურში	31
3. კარიერული წინსვლის მქანდმეები საჯარო სამსახურში	40
4. საჯარო მოხელეთა მუშაობის ხარისხის და ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები	51
5. ინიციატივის გამოჩენისა და წახალისების საშუალებები	59
6. კვალიფიკაციის ამაღლება და სამუშაო არეალის, კომპეტენციის გაფართოება.....	62
7. საჯარო სამსახურში შრომითი მოტივაციის სისტემა.....	66
8. საჯარო მოხელეების კოზიციების შესაბამისობა მათ ცოდნასა და გამოცდილებასთან.....	68
9. საჯარო მოხელის შეფასების კრიტერიუმები	72

10. გუნდური მუშაობის პრინციპები საჯარო სამსახურში	79
11. „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ საჯარო სამსახურში განხორციელებული ცვლილებები	84
12. გადაწყვეტილებების მიღება საჯარო სამსახურში	90
13. საჯარო სამსახურის კონტროლი სამოქალაქო საზოგადოების მხრიდან	95
14. პატერნალისტური ურთიერთობები vs. პარტნიორული ურთიერთობები.....	106
14.1 ნათელმხროვნობა და კლანურობა.....	108
გამოყენებული ლიტერატურა.....	111

ძირითადი მიზნები

- საჯარო სამსახურის თანამედროვე მართვის სისტემა ფასდება როგორც ცალკეულ პიროვნებებზე აგებულ და არა უპიროვნო, არა უნიფიცირებულ სისტემად.
- მართვის პრინციპების შესახებ საჯარო მოხელეთა როგორც თეორიული, ასევე პრაქტიკული ცოდნა-გამოცდილება ხასიათდება მმართველობის პრინციპების შესახებ ცნობიერების დიფერენციაციის დაბალი მაჩვენებლით.
- მართვის პრინციპებზე საუბრისას საჯარო მოხელეები „ადამიანურ ურთიერთობებზე“ ახდენენ აქცენტირებას. საჯარო სამსახურში „ადამიანური, კოლეგიალური ურთიერთდამოკიდებულება“ მნიშვნელოვანია თანამშრომლებს შორის. ხელმძღვანელის „ადამიანური, კოლეგიალური დამოკიდებულება“ თანამშრომლებისა და მოქალაქეების მიმართ, რიგ შემთხვევებში გულისხმობს, ხელმძღვანელისადმი „შიშის ფაქტორისა“ და „დასჯის ფაქტორის“ არარსებობას.
- საჯარო სამსახურში ხელმძღვანელი პირების ხშირ ცვლასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ იზრდება სუბიექტური შეფასების ფაქტორი და შესაბამისად პროგნოზირებადია მოხელეთა სტაბილური განვითარების გარემოს არარსებობა.
- მოხელეთა საქმიანობის შეფასების გარემო უფრო მეტად სიტუაციურია და გარე ფაქტორებით არის განპირობებული. სუსტად არის განვითარებული მართვის ინსტიტუციური სტრატეგია. სიტუაციას ამ შემთხვევაში წარმართავს ახლად დანიშნული ხელმძღვანელი და არა ღია, დემოკრატიული, ფორმალური, ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის სისტემა. რაც საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებაში სისტემური მიდგომის დეფიციტს და ინდივიდუალური, სიტუაციური მიმართულების პრევალირების მაჩვენებელია.

- კვლევის მონაცემები აჩვენებს, რომ კარიერული წინსვლა „დაუწერელი კანონების“ შესაბამისად ხორციელდება, ამიტომ აღნიშნულ საკითხზე დეტალური საუბარი ტაბუირებულია და ზოგადი, ტრაფარეტული პასუხებით შემოიფარგლება. მოხელეები დაწინაურების კრიტერიუმებზე მსჯელობისას ხშირად ახსენებენ „ხელმძღვანელთან თავის გამოჩენის“ ფაქტორს.
- მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისი კარიერული წინსვლის და წარმატების კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული, არ არის ფორმალიზებული და მის შესახებ დისკურსი აჩვენებს, რომ ამ საკითხზე საჯარო მოხელეთა რეფლექსია ზედაპირულია:
- საჯარო სამსახურში თანამედროვე მფარველობის ფორმა ვლინდება სარეკომენდაციო პრაქტიკაში.
- მოხელის მიერ შესრულებული დავალების შეფასება ხდება ძირითადად უშუალო უფროსის მიერ. ხოლო უფროსის შეფასება არც კონტროლირდება და არც საჩივრდება ხელქვეითების მხრიდან.
- შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასების სისტემა დახურული სისტემაა – მასზე მსჯელობა საჯაროდ არ ხდება. როგორც ზოგადად დახურული სისტემებისათვის არის დამახასიათებელი, ამგვარი მსჯელობები ინაცვლებს კულუარებში.
- შესრულებული სამუშაოს ხარისხის კონტროლის შეფასების ფორმალური კრიტერიუმების არარსებობა ახდენს ხელმძღვანელის როლის ჰიპერბოლიზებას. ეს კარგად აქვთ გაცნობიერებული საჯარო მოხელეებს, ამიტომ მათ საქმიანობაში ხელმძღვანელის ნებისმიერი ჩარევა აღიქმება კანონზომიერად.
- საჯარო სამსახურში მოხელეები საკუთარი უფლებების არა მხოლოდ დარღვევის ფაქტებს არ ასახელებენ, არამედ მათი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში რეაგირების ეფექტურ საშუალებებს ვერ ხედავენ. ყველაზე ოპტიმალური გამოსავალი აღმოჩნდა სამსახურიდან წასვლა.

- საჯარო მოხელეთა მხრიდან საქმიანობის ურთიერთკონტროლის ცნების უარყოფით კონტექსტში განხილვა ფორმალური მექანიზმების დეფიციტის ფონზე, ამდაფრებს საჯარო სამსახურში არაფორმალური მექანიზმების მოქმედების ინტენსივობას.
- საჯარო მოხელეები უფრო მეტად დაინტერესებული არიან არსებული პოზიციების შენარჩუნებით, ვიდრე მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისად საბაზისო თუ პრაქტიკული ცოდნის წარმოჩენითა და შესაბამისი წინსვლით.
- პროფესიული სპეციალიზაცია არ განიხილება მნიშვნელოვან, გადამწყვეტ მოთხოვნად დაკავებულ თანამდებობაზე წარამატებული საქმიანობისათვის.
- საჯარო მოხელეები არ არიან გუნდურობის მერიტოკრატიული პრინციპების შესახებ ინფორმირებული, გუნდურობა კლანურობის კონტექსტში გაიგება და ინტერპრეტირდება.
- საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელის შეფასებისას მოხელეები აქცენტს აკეთებენ ხელმძღვანელზე, როგორც „მფარველზე“.
- ძალაუფლების კონცენტრაცია ხდება ზედა რგოლებში და გადაწყვეტილებებიც მიიღება მაღალ ეშელონებში. ამიტომ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გაუმჭვირვალეა და ატარებს ჩაკეტილ ხასიათს. პასუხიმგებლობის თავიდან აცილება ხელსაყრელია, როგორც რიგითი მოხელისათვის, ასევე ზედა რგოლის ხელმძღვანელი პირებისათვის. საჯარო სამსახურის სისტემაში ცენტრალიზებული მართვის პრინციპები დომინირებს.

1. შესავალი

პოსტკომუნისტური სახელმწიფოების მკვლევართა და ექსპერტთა შეფასებით ქართული საზოგადოება იმყოფება „პოსტსაბჭოურ“ ვითარებაში. არსებული ვითარების აღსაწერად ასევე გამოიყენება ტერმინები „გარდამავალი, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი საზოგადოება“; „ახალგაზრდა, დამწყები დემოკრატიის ქვეყანა“. გარდამავალ საზოგადოებაში სხვადასხვა სისტემების ხანგრძლივ დასუსტებას თანსდევს სოციალური ინსტიტუტებისა და სოციალური პრაქტიკების ტრანსფორმაციისა და ინსტიტუციონალიზაციის აუცილებლობა. ეს პროცესი ვლინდება სოციალური ცხოვრების ყველა სფეროში. ტრანსფორმაციის სივრცის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია სახელმწიფო, საჯარო ინსტიტუტები, რომლებიც განსაზღვრავენ მოსახლეობის ძირითადი ნაწილის საქმიანობის და ცხოვრების პირობებს, ახალ პირობებთან ადაპტაციის უნარს.

2003 წლის „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ საქართველოში მრავალი სახელმწიფო ინსტიტუტის რეფორმირება დაიწყო. მათ შორის სახელმწიფოს საქმიანობის ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი საჯარო სამსახურის რეფორმაა. საზოგადოების ყველა ჯგუფი დაინტერესებულია, რომ საჯარო სამსახური უფრო ეფექტური, ქმედითი და გამჭვირვალე გახდეს. მიუხედავად მიმდინარე ცვლილებებისა, სახელმწიფო დაწესებულებები თავიანთი ფორმითა და არსით ჯერ კიდევ ინარჩუნებენ „საბჭოური“ სტრუქტურებისთვის დამახასიათებელ ავტოკრატიული მმართველობის თვისებებს. ეს კი მეტად საზიანოა, განსაკუთრებით დღევანდელ ვითარებაში, როცა ყალიბდება სახელმწიფო ინსტიტუტები და საჭიროა თანამედროვე სტრუქტურების შექმნა, არაშაბლონური მმართველობითი მეთოდების გამოყენება და შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღება.

რეფორმის პირველ ეტაპზე წამოიწია საჯარო ინსტიტუტების ორგანიზაციული სტრუქტურის ცვლილებისა და საკადრო პოლიტიკის გადახედვის აუცილებლობამ – „საქართველოში ბიუროკრატიის წინააღმდეგ ახალი რევოლუცია უნდა მოხდეს. ვარდების რევოლუ-

ცია მოახდინა ხალხმა და თუ აქამდე ამ ხალხს ბიუროკრატია უწესებდა კანონს, ახლა ხალხი დაუწესებს ბიუროკრატიას კანონებს“ – განაცხადა პრეზიდენტმა მიხეილ სააკაშვილმა (ხორბალაძე, 2005). ახალი ხელისუფლების მიდგომა ასეთი იყო – ყოფილი ხელისუფლების დროინდელი თანამდებობის პირების გათავისუფლება და სახელმწიფო უწყებებში „ახალი სისხლის გადასხმა“:

საქართველოში განსაკუთრებით მწვავედ დგას საჯარო სამსახურის მართვისა და ფუნქციონირების ერთიანი პოლიტიკის შემუშავების და დანერგვის საკითხი, **რომელიც პირდაპირ კავშირშია თანამედროვე ბიუროკრატიული სისტემის დამკვიდრების პროცესთან და ახალი ტიპის მოხელის – მერიტოკრატის და მერიტოკრატიული პრინციპების ჩამოყალიბებასთან.**

სახელმწიფოს განვითარების დონე დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა სახის რეფორმები ხორციელდება ქვეყანაში – როგორია ნორმები, სტანდარტები და „თამაშის წესები“, რომლებიც ოფიციალურად ან არაოფიციალურად მოქმედებს. ეფექტური რეფორმები ყველა სფეროში მნიშვნელოვან პრიორიტეტს წარმოადგენს, მაგარამ სამწუხაროდ, პიროვნული რესურსის არაკომპეტენტურობისა და სოციალური კაპიტალის არარსებობის გამო ფერხდება, როგორც მათი სტრატეგიულ დონეზე გააზრება, ასევე პრაქტიკულად განხორციელება, რაც საფრთხეს უქმნის ქვეყნის პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ სტაბილურობას და ხელისუფლების ნდობას/რეპუტაციას საზოგადოებაში.

სამართლებრივ სახელმწიფოში ქვეყნის პოლიტიკისა და კანონის ინსტიტუციონალიზაციაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სახელმწიფო/საჯარო ინსტიტუტების ფუნქციონირებისა და მართვის მექანიზმებს. სახელმწიფო აპარატის, საჯარო სამსახურის ხარისხი დიდწილად განსაზღვრავს სახელმწიფოს ინსტიტუციონალურ პოტენციალს. საჯარო სამსახური სახელმწიფო მართვის მექანიზმის ერთ-ერთი ძირითადი ელემენტია, რადგან სახელმწიფოს საშინაო და საგარეო ფუნქციების განხორციელება სწორედ მის ეფექტურ საქმიანობაზეა დამოკიდებული. საჯარო სამსახური წარმოადგენს ხელისუფლებისა და სახელმწიფოს განვითარების პოლი-

ტიკური ხედვის დემონსტრირების უმნიშვნელოვანეს ფორმას. მის პროდუქციას უნდა წარმოადგენდეს კოლექტიური სიკეთე – თამაშის საერთო წესები და მათი დაცვის უზრუნველყოფა.

ტრანსფორმირებადი ქვეყნისათვის უმნიშვნელოვანეს ამოცანას წარმოადგენს ეფექტური ადაპტირება გლობალური ცვლილებების მიმართ, ცოდნის ეკონომიკისა და მერიტოკრატიული პრინციპების გათვალისწინებით, რაც თავის მხრივ მოითხოვს მაღალი დონის პროფესიონალიზმს, თანამედროვე ცოდნას, ლიდერობის უნარ-ჩვევებს, სტრატეგიული აზროვნების ფართო დიაპაზონსა და ზნეობრივ-ეთიკურ ნორმებს როგორც სახელმწიფო, ისე საზოგადოებრივი ინსტიტუტების მართვის სფეროში. უნდა აღინიშნოს, რომ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ქვეყნების (OECD) უმრავლესობის პოლიტიკურ-ეკონომიკური სისტემები დაფუძნებულია სწორედ მერიტოკრატიულ ფასეულობებზე. დასავლეთის განვითარებულ ქვეყნებთან ინტეგრაციისათვის და ევრო-ატლანტიკური სტრუქტურების ნორმების შესაბამისი სტანდარტების დამკვიდრებისათვის საქართველომ უნდა აირჩიოს მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული სტრატეგია, რომელიც ხელს შეუწყობს ქვეყნის ეკონომიკური, პოლიტიკური და სოციალური გარემოს გაუმჯობესებას.

1.1 ბიუროკრატია

საჯარო სამსახურის მოწყობის ოპტიმალური მოდელი და საკადრო პოლიტიკა განსაზღვრავს მის შეუფერხებელ და ეფექტურ მუშაობას.

საუკეთესო წამოწყე-

„კარგი ჩინოვნიკებითა და ცუდი კანონებით ქვეყნის მართვა მაინც შეიძლება, მაგრამ ცუდი ჩინოვნიკებით, რა გინდა კარგი კანონები გქონდეს ქვეყანას ვერ ვმართავთ“

ოტო ფონ ბისმარკი



ბებიც კი არ იქნება რეალიზებული, თუ მათი შესრულება დაევალება არაკომპეტენტურ, კორუმპირებულ ან რეფორმებით დაუინტერესებელ თანამდებობის პირებს. ბისმარკის ცნობილი გამონათქვამის