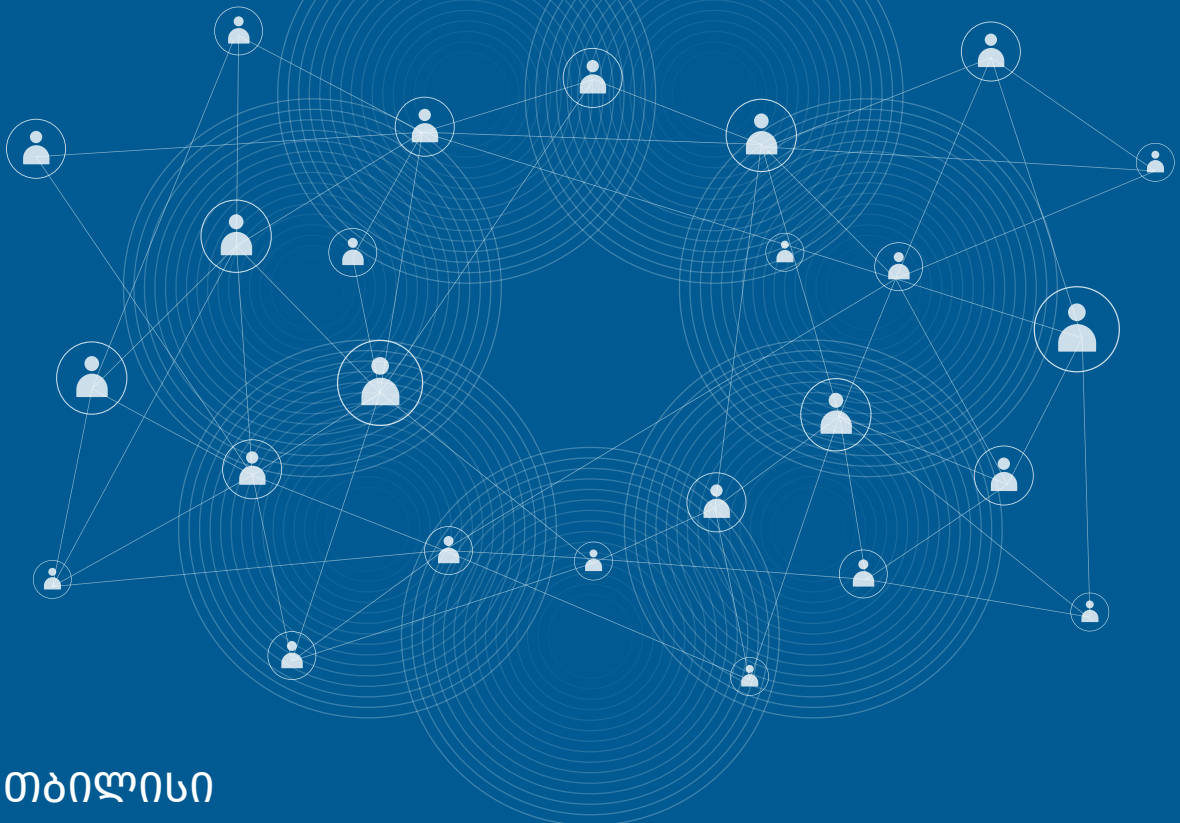




ელექტრონული კუბლიკაციათა სერია

ნინო დოლიძე

# საჯარო მმართველობა: თეორიები და მოდელები



2025

თბილისი



ელექტრონულ პუბლიკაციათა სერია

ნინო დოლიძე

# საჯარო მმართველობა: თეორიები და მოდელები

დამხმარე სახელმძღვანელო საჯარო მმართველობის პროგრამებისთვის

Nino Dolidze

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORIES AND MODELS

Supplementary handbook for Public Administration Programs

თბილისი | Tbilisi  
2025

წინამდებარე პუბლიკაცია მომზადდა ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) ფინანსური მხარდაჭერით და შესაძლოა არ გამოხატავდეს USAID-ის და ამერიკის შეერთებული შტატების მთავრობის შეხედულებებს.  
მასალა მომზადდა პროექტის, „საჯარო მმართველობის პროგრამების გაძლიერება კავკასიის სახელმწიფო მართვის სკოლაში“ ფარგლებში, რომელსაც ახორციელებს კავკასიის უნივერსიტეტი და მისი შინაარსი წარმოადგენს მხოლოდ ავტორის პასუხისმგებლობას.

This publication is made possible by the generous support of the United States Agency for International Development (USAID) and the opinions expressed herein do not necessarily reflect the views of USAID or the United States Government.

The content of this publication was prepared in the frames of the “Enhancing Public Administration Degree Programs (BA, MA) at Caucasus School of Governance” project implemented by the Caucasus University (CU) and is the sole responsibility of the author.

პროექტის აკადემიური კოორდინატორი/რედაქტორი: ეკა აკობია, პროფესორი, დეკანი, სახელმწიფო მართვის სკოლა; ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ინსტიტუტებისა და სკოლების საჯარო ადმინისტრირების ქსელის (Nispacee) პრეზიდენტი (2023-2025).  
Project Academic Coordinator/Editor: Eka Akobia, Professor, Dean, Caucasus School of Governance; President (2023-2025) of the Network of Institutes and Schools of Public Administration (NISPACee).

პროექტის კოორდინატორი: აკაკი კაპანაძე, პროექტების მართვის დეპარტამენტის დირექტორი  
Project Coordinator: Akaki Kapanadze, Director, Project Management Department

ავტორი: ნინო დოლიძე, ასოცირებული პროფესორი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი; მოწვეული ლექტორი, სახელმწიფო მართვის სკოლა, კავკასიის უნივერსიტეტი  
Author: Nino Dolidze, Associate Professor, Ilia State University; Invited Lecturer, Caucasus School of Governance, Caucasus University

ხელნაწერის რედაქტორი: გიორგი ცხადაია, პროფესორი, სახელმწიფო მართვის სკოლა  
Copy Editor: Giorgi Tskhadaia, Professor, Caucasus School of Governance

დაკაბადონება და დიზაინი: ლაშა ჩილინდრიშვილი  
Typesetter and Designer: Lasha Chilindrishvili

კავკასიის უნივერსიტეტი, 2025  
Caucasus University, 2025

ISBN: 978-9941-9935-3-4

პ. სააკაძის ქ. #1; ქ. თბილისი, საქართველო, 0102  
Paata Saakadze st. #1; Tbilisi, Georgia, 0102

საკონტაქტო ელ. ფოსტა/contact email: epap@cu.edu.ge

ვებ-გვერდი/Internet page: www.cu.edu.ge

# სარჩევი

---

---

1. საჯარო მმართველობის თეორიული საფუძვლები . . . . .	5
2. საჯარო ორგანიზაციების მართვა . . . . .	21
3. საჯარო სექტორის განვითარების ეტაპები. საჯარო მმართველობის მოდელების განვითარება . . . . .	38
4. ევროკავშირის კოლიტიკა, ევროკული ადმინისტრაციული სივრცე და საჯარო მმართველობის რეფორმა (PAR) . . . . .	51
5. საჯარო მმართველობის სისტემების განვითარება დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში . . . . .	68
6. საჯარო მმართველობის რეფორმა აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში . . . . .	84
7. საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში . . . . .	101
8. საჯარო მმართველობის რეფორმის მეორე ტალღა . . . . .	117
9. საჯარო სამსახური და პერსონალის მართვა . . . . .	133
10. ადგილობრივი თვითმმართველობა - ევროკული გამოცდილება . . . . .	148
11. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში . . . . .	162
12. ციფრული მმართველობა, ელექტრონული სერვისები, ხელოვნური ინტელექტი და თანამედროვე საჯარო სექტორის გამომწვევები . . . . .	175



## საჯარო მმართველობის თეორიული საფუძვლები

### განხილული საკითხები:

- საჯარო მმართველობა
- საჯარო სამსახურის პრინციპები
- მერიტოკრატია, ანუ დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური
- ბიუროკრატის თეორია - მაქს ვებერი
- ადმინისტრაციის როლი ხელისუფლებაში: პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნა
- ბიუროკრატული თეორიის თანამედროვე ხედვა და მისი გამოყენების პერსპექტივა
- საჯარო მმართველობის დარგის ჩამოყალიბების ისტორიისათვის
- ვუდრო უილსონი, ადმინისტრირების კვლევა

### საჯარო მმართველობა

საჯარო მმართველობა გულისხმობს საჯარო სტრუქტურების მიერ საჯარო რესურსების მართვას, მოსახლეობისათვის მომსახურების მიწოდებას და საჯარო პოლიტიკის განხორციელებას (Kettl, 2020). სფეროები, რომელსაც საჯარო მმართველობა მოიცავს, საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა ასპექტს ეხება და მათი პრიორიტეტულობა დამოკიდებულია კონკრეტული სახელმწიფოს ხედვასა და ეკონომიკურ განვითარებაზე. ეს სფეროებია: განათლება, ჯანდაცვა, სოციალური სფერო, თავდაცვა და უსაფრთხოება, საერთაშორისო ურთიერთობები და მრავალი სხვა.

საჯარო მმართველობის განმარტების დროს კეტლი აქცენტს აკეთებს საჯარო ინტერესების განხორციელების მნიშვნელობასა და ფუნქციებისა და ოპერაციების შესრულებაზე სამართლებრივ ჩარჩოში, საკანონმდებლო რეგულირების ფარგლებში (Kettl, 2020, გვ. 651). ზოგადად, დემოკრატიულ ქვეყნებში, კანონის უზენაესობა საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს.

სამეცნიერო ლიტერატურაში ყურადღება ასევე მახვილდება საჯარო მმართველობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტზე, პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას შორის ურთიერთობების დარეგულირებაზე (Shafritz and Hyde, 2016, გვ. 93-94, Kettl, გვ.171, Wilson, 1887). ამ ასპექტს აშშ-ში მერიტოკრატიული სისტემის ერთ-ერთი დამფუძნებელი, საჯარო სამსახურის პირველი რეფორმის ინიციატორი, ვუდრო უილსონი განსაკუთრებულად უსვამდა ხაზს.

საჯარო მმართველობის მთავარ განმახორციელებელ ინსტიტუტს წარმოადგენს საჯარო სამსახური, რომელიც შედგება საჯარო უწყებებისაგან, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების, ასევე, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე (სამინისტროები, აღმასრულებელი სააგენტოები, მუნიციპალური უწყებები, მერია და სხვა). საჯარო სამსახურის ცენტრალური ფიგურა არის საჯარო მოხელე - დაქირავებული თანამდებობის პირი, რომელიც აღასრულებს მთავრობის ფუნქციებს მისი მანდატისა და დისკრეციის ფარგლებში.

## **საჯარო სამსახურის ღირებულებები და პრინციპები**

ევროპის საბჭოს (CoE, 2024) განმარტებით, დემოკრატიულ სახელმწიფოში მმართველობის სისტემის წარმატება დამოკიდებულია შემდეგი ძირითადი ღირებულებების დაცვაზე:

- **გამჭვირვალობა:** საჯარო დაწესებულებები უნდა მუშაობდნენ ღიად და ხელმისაწვდომად, რათა მოქალაქეებს ჰქონდეთ ინფორმაცია, როგორ ხდება გადაწყვეტილებების მიღება და რესურსების განაწილება. გამჭვირვალობა ხელისუფლების ხალხის წინაშე ანგარიშვალდებულების აუცილებელი პირობაა.
- **ანგარიშვალდებულება:** საჯარო მოხელეები პასუხისმგებელნი უნდა იყვნენ თავიანთ ქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე. ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, როგორებიცაა: აუდიტი, ანგარიშგების მოთხოვნები და დამოუკიდებელი ზედამხედველობის ორგანოები, ხელს უწყობს საჯარო რესურსების პასუხისმგებლობით და ეფექტიანად გამოყენებას.
- **კანონის უზენაესობა:** საჯარო სექტორის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ამოსავალია ნებისმიერი გადაწყვეტილების მიღების დროს. კანონის უზენაესობა უზრუნველყოფს, რომ არავინ, მათ შორის ხელისუფლების წარმომადგენლები, არ იყოს კანონზე მაღლა და მისი გამოყენება თანასწორად ხდებოდეს

ყველა მოქალაქის მიმართ. კანონის ჩარჩოთი განსაზღვრული დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელება მნიშვნელოვანი ასპექტია ასევე საჯარო უწყებაში მენეჯერული რგოლის ზედმეტად მაღალი ავტონომიურობის შეზღუდვისათვის (Van Buren 2008, გვ. 636), რაც უზრუნველყოფს მოხელეთა დაცულობას მიკერძოებული გადაწყვეტილებებისაგან და მათი კარიერული განვითარების უწყვეტობას.

- **მონაწილეობა:** კარგი მმართველობა გულისხმობს მოქალაქეების და დაინტერესებული მხარეების ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. მონაწილეობა შეიძლება განხორციელდეს სხვადასხვა ფორმით, დაწყებული არჩევნებში ხმის მიცემით, საბიუჯეტო პროცესებში და პოლიტიკის შემუშავების ეტაპებზე მოქალაქეებთან კონსულტაციების ჩათვლით. მონაწილეობის პრინციპი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე, სადაც მოსახლეობის მიერ საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრა გადამწყვეტია მომსახურების ეფექტიანად მიწოდებისათვის.
- **პასუხისმგებლობა და საჭიროებებზე რეაგირება:** საჯარო დაწესებულებები უნდა იყვნენ პასუხისმგებელი მოქალაქეების საჭიროებებზე სწრაფ და ეფექტურ რეაგირებაზე. ეს მოითხოვს არა მხოლოდ მომსახურების ეფექტურ მიწოდებას, არამედ პოლიტიკის ადაპტირების შესაძლებლობას ცვალებად გარემოში.
- **თანასწორობა და ინკლუზიურობა:** ყველა მოქალაქეს უნდა ჰქონდეს თანაბარი შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღოს მმართველობაში, ხოლო საჯარო სექტორის მიერ შექმნილი საზოგადოებრივი სიკეთე თანაბრად უნდა განაწილდეს საზოგადოებაში.
- **ეფექტურობა და ეფექტიანობა:** კარგი მმართველობა მოითხოვს, რომ საჯარო დაწესებულებები ორიენტირებულნი იყვნენ შედეგების მიღებაზე (ეფექტურობა), რომლებიც მიმართულია საზოგადოების მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისაკენ და ამ პროცესში რაციონალურად გამოიყენონ საჯარო რესურსები (ეფექტიანობა). ეს პრინციპი გულისხმობს საჯარო უწყების მიერ სერვისების მიწოდებას დროულად და ეკონომიურად. ადმინისტრაციული ეფექტიანობა ასევე გულისხმობს საჯარო უწყებაში მენეჯმენტის ისეთი პროცესების დამკვიდრებას, როგორებიცაა: მოხელეთა სპეციალიზაცია და დეპარტამენტალიზაცია, ძალაუფლების იერარქია, კონტროლი და შიდა ანგარიშგება.

ეფექტურობა გულისხმობს დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევას, ხოლო ეფექტიანობა - ამ რთული ამოცანების თანმიმდევრულ შესრულებას, რესურსების მაქსიმალურად რაციონალური გამოყენებითა და თითოეული თანამშრომლის ფუნქცია-მოვალეობებისა, და საორგანიზაციო პროცესების ნათლად განსაზღვრით.

## **მერიტოკრატია, ანუ დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური**

მერიტოკრატია საჯარო ადმინისტრირების ზოგადი და უნივერსალური პრინციპია, რომელიც საჯარო მმართველობის ნებისმიერი მოდელის საფუძველს წარმოადგენს. ეს პრინციპი გამოიყენება როგორც დაქირავების, ასევე, დაწინაურების დროს და გულისხმობს პირისათვის ფუნქციებისა და ძალაუფლების - შესაბამისად, თანამდებობის მინიჭებას მისი კვალიფიკაციისა და პროფესიული უნარების მიხედვით (Portis, 1983, Kettl, გვ. 207). დამსახურების პრინციპი საჯარო სექტორში დამკვიდრდა პარტიზანული<sup>1</sup> პრინციპის საპირწონედ, რომლის მიხედვითაც დაქირავება, დაწინაურება და განთავისუფლება პირის პოლიტიკურ ლოიალობასა და ხელმძღვანელი პირების მიკერძოებულ გადაწყვეტილებაზე არის დამოკიდებული. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ დღემდე, პოლიტიკური პატრონაჟი და ნეპოტიზმი საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ გამოწვევას წარმოადგენს ყველაზე განვითარებულ და დემოკრატიულ სახელმწიფოებშიც კი.

მერიტოკრატიული მიდგომის საჯარო სამსახურში გატარება თავისთავად გულისხმობს პოლიტიკური ნეიტრალობის პრინციპის დამკვიდრებასაც (Tompkins, 2005, Wilson 1887, Shafritz and Hyde 2016), რაც ნიშნავს, რომ საჯარო მოხელეები უნდა იყვნენ აპოლიტიკურები და მიუკერძოებლად ემსახურებოდნენ არსებულ ხელისუფლებას, განურჩევლად მათი პირადი მრწამსისა თუ პოლიტიკური სიმპათიებისა. ეს პრინციპი ბევრი სახელმწიფოს კანონმდებლობით არის განმტკიცებული. საქართველოს კანონმდებლობაც განსაზღვრავს საჯარო მოხელისთვის შეზღუდვებს პოლიტიკური საქმიანობის კუთხით (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015). გერმანელი სოციოლოგის, იდეალური ბიუროკრატის თეორიის ავტორის, მაქს ვებერ-

---

1. „პარტიზანული პოლიტიკა“ ამ შემთხვევაში გულისხმობს საჯარო სექტორში გადაწყვეტილებების მიღებას თუ ქმედებების გატარებას კონკრეტული პოლიტიკური პარტიის ინტერესების მიხედვით.

რის განსაზღვრებით, კარიული საჯარო სამსახური გულისხმობს, რომ საჯარო მოხელეებმა უნდა იმოქმედონ მიკერძოებულობის ან პოლიტიკური გავლენის გარეშე, იმისთვის, რომ უზრუნველყონ პოლიტიკის ობიექტურად განხორციელება (Tompkins, 2005, გვ.52) . მიუკერძოებლობა არის გასაღები საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ მმართველობითი გადაწყვეტილებები არ იყოს დამოკიდებული პოლიტიკური პარტიების ან გავლენიანი ელიტ(ებ)ის ინტერესებზე.

მერიტოკრატიული მიდგომა, ასევე, უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის სტაბილურობასა და საჯარო მოხელის დასაქმებისა და კარიერული განვითარების უწყვეტობას. განსაკუთრებით პოლიტიკური ცვლილებების პერიოდში, ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოხელეებს ათავისუფლებენ პოლიტიკური კუთვნილების მიხედვით და ხელისუფლებაში მოსული ახალი პოლიტიკური ძალა სექტორს თავისი მომხრეებით აკომპლექტებს. ეს საფრთხეს უქმნის ორგანიზაციებში მმართველობითი პროცესების თანმიმდევრულობას და ორგანიზაციული მახსოვრობის შენარჩუნებას. მერიტოკრატიის პრინციპის მიხედვით კი, არჩეული თანამდებობის პირები შეიძლება შეიცვალონ, მაგრამ საჯარო მოხელეები სამთავრობო პროგრამებსა და პოლიტიკას, გრძელვადიან პერსპექტივაში, თანმიმდევრულად უნდა ახორციელებდნენ.

## **ბიუროკრატიის თეორია - მაქს ვებერი (1864-1920)**

სახელმწიფო მმართველობის სისტემის განუყოფელ და ცენტრალურ ნაწილს ბიუროკრატია წარმოადგენს. იდეალურ შემთხვევაში, ბიუროკრატია გულისხმობს მართვის ეფექტურ და რაციონალურ მეთოდს, რომელიც ორგანიზაციის სტრუქტურის იმგვარ მოწყობას გულისხმობს, რაც გადაწყვეტილებების მიღებისა და აღსრულების მაქსიმალურ ეფექტიანობას უზრუნველყოფს.

ვებერის ე. წ. „იდეალური ბიუროკრატიის“ მოდელის მიხედვით, ადმინისტრაციული რაციონალურობა მიიღწევა სამუშაოს დაყოფით ადმინისტრაციულ ფუნქციებად, რომელთა აღსრულება ორგანიზაციის ცალკეულ დეპარტამენტებს ეკისრებათ, მათი სპეციალიზაციის შესაბამისად. ამასთან, თითოეული განყოფილების კომპეტენცია და მანდატი მკაცრად უნდა იყოს განსაზღვრული, ხოლო თავად განყოფილებები იერარქიულ სტრუქტურას უნდა ქმნიდნენ, რომელშიც ძალაუფლება ზევიდან ქვე-

ვით გადაეცემა ბრძანებათა და დირექტივათა ჯაჭვის მეშვეობით, მკაცრი დისციპლინის დაცვითა და მკაფიოდ განსაზღვრული წესების მიხედვით (Tompkins, 2005, გვ. 50).

მაქს ვებერის მოძღვრების ამოსავალი ცნება არის რაციონალიზაცია, რომელსაც ის განსაზღვრავს, როგორც დასახული მიზნის მისაღწევად თეორიული ცოდნის პრაქტიკული გამოყენების პროცესს (Tompkins 2005, გვ. 42-64). რაციონალიზაცია გულისხმობს ეფექტიანობას, კოორდინირებულობასა და ფიზიკური და სოციალური გარემოს კონტროლს. პორტისი აღნიშნავს, რომ ვებერი რაციონალიზაციას დასავლური კულტურის მახასიათებლად მოიაზრებს (Portis 1983, გვ. 34). სწორედ რაციონალიზაციის პროცესი განასხვავებს თანამედროვე სოციალურ, პოლიტიკურ და ეკონომიკურ ინსტიტუტებს წარსულში არსებულისგან. თუ წარსულში ადამიანები დამოკიდებულნი იყვნენ ისეთ სულიერ ლიდერებზე, როგორებიც იყვნენ, მაგალითად, დელფოს ქურუმი ან პითია ძველ საბერძნეთში, რომლებიც მომავალს წინასწარმეტყველებდნენ, თანამედროვე ორგანიზაციებში გადაწყვეტილებები მიიღება კანონის, სამეცნიერო ექსპერიმენტის ან სხვა რაციონალურ საფუძველზე დაყრდნობით. ვებერის კონცეფციის მიხედვით, რაციონალიზაციის ყველაზე სრულყოფილი ფორმა არის იდეალური ბიუროკრატიული ორგანიზაცია (Tompkins 2005, გვ 34).

ბიუროკრატია, ვებერის განმარტებით, არის ადმინისტრაციული სისტემის განვითარების უმაღლესი ეტაპი, რომელშიც სუბიექტური და არაპროფესიონალური ხელისუფლება ჩანაცვლებულია მიუკერძოებელი, სისტემატიზებული და პროფესიონალური მმართველობით. ბიუროკრატია ორგანიზაციის ისეთი ფორმაა, რომელიც რთული და კომპლექსური ამოცანების ეფექტურად მართვის შესაძლებლობას ქმნის. ბიუროკრატიული ადმინისტრაცია შეესაბამება ძალაუფლების კანონიერ-რაციონალურ მოდელს. ის ცალსახად განსხვავდება ძალაუფლების სხვა ფორმებისაგან, როგორებიცაა: ქარიზმატული ან მემკვიდრეობითი ძალაუფლება (Tompkins, 2005, გვ. 42-46). მმართველის, ადმინისტრატორის, სხვა ოფიციალური პირების თუ მართულების მდგომარეობას, უფლებამოსილებებს და კომპეტენციას განსაზღვრავს ობიექტური, მიუკერძოებელი კანონი. კანონი წარმოადგენს რაციონალურად აწყობილი იერარქიული სტრუქტურის საფუძველს, რომელიც ითვალისწინებს ყველა ოფიციალური პირის ფუნქციებისა და მოვალეობების ურთიერთმიმართებას, ძალაუფლების მინიჭების პროცედურებსა (დაქირავებისა თუ

დანინაურების მეშვეობით) და ადმინისტრაციული საქმიანობის განხორციელების წესებს. ბიუროკრატი აღარ არის არც მმართველის პოლიტიკური მოკავშირე და არც მისი პირადი შინაყმა; ის არის ტექნიკური ცოდნით აღჭურვილი მოხელე, რომლის სამუშაო, თანამდებობა და უფლებები დაცულია ლეგიტიმური გზებით (Tompkins 2005, გვ. 41-64).

## **ადმინისტრაციის როლი ხელისუფლებაში: პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნა**

ადმინისტრაციის ბიუროკრატიული ფორმა თანამედროვე სახელმწიფოში განვითარდა. დემოკრატიულ სისტემაში მისი მიზანი არა რომელიმე მმართველი პოლიტიკური ძალაუფლების შენარჩუნებაა, არამედ ისეთი საყოველთაო მიზნების მიღწევა, რომლებიც მთელი ერის კეთილდღეობას უწყობს ხელს. მაგალითად, ასეთი მიზნებია: ეკონომიკური განვითარება და სოციალური კეთილდღეობის სახელმწიფოს ჩამოყალიბება. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ბიუროკრატია რაციონალიზაციის პროცესის კულმინაციას წარმოადგენს. დროთა განმავლობაში ადმინისტრაციის ბიუროკრატიულმა ფორმამ ფეხი მოიკიდა ყველა სოციალურ ინსტიტუტში - ისეთ ჩაკეტილ სისტემებშიც კი, როგორიცაა ეკლესია და ჯარი, რომ აღარაფერი ვთქვათ განათლებისა და სხვა სოციალურ სფეროებზე.

ვებერის აზრით, ნებისმიერი სახელმწიფო ძალაზეა დაფუძნებული, რომლის მუდმივი შენარჩუნებისათვის მმართველი ქმნის ადმინისტრაციულ სისტემას, რათა მისმა ძალაუფლებამ ორგანიზაციული ფორმა მიიღოს. ადმინისტრაცია მმართველობითი პოლიტიკის განმახორციელებელი უნდა იყოს. ვებერი თვლის, რომ თანამედროვე სახელმწიფოში პოლიტიკის ფორმულირებისა და ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესები ერთმანეთისაგან მკვეთრად უნდა იყოს გამიჯნული. პოლიტიკოსების მოვალეობაა: სტრატეგიული მიზნების დასახვა და განსაზღვრა. ვინაიდან ისინი უნდა გრძნობდნენ თავიანთ პასუხისმგებლობას მოსახლეობის წინაშე, მათ მიერ დასახული მიზნებიც, შესაბამისად, ხალხის კეთილდღეობას უნდა ემსახურებოდეს და საზოგადოებრივ ინტერესებს ითვალისწინებდეს. მეორე მხრივ, ადმინისტრაციის ფუნქციაა პოლიტიკოსთა მიერ შემუშავებული სტრატეგიის განხორციელება, მიუკერძოებლად, საკუთარი ინტერესების საზოგადოებრივი ინტერესებისადმი დამორჩილების გზით. ადმინისტრატორი არ უნდა

ერეოდეს პოლიტიკის ფორმულირების პროცესში. ბიუროკრატები, ვებერის ხედვით, ქმნიან განსაზღვრული სტატუსის მქონე ჯგუფს, რომელიც აღჭურვილია პროფესიონალური ექსპერტიული ცოდნით და რომელსაც ხელი მიუწვდება საჭირო ინფორმაციაზე თავისი კომპეტენციის ფარგლებში; ისინი თავიანთი სტატუსით დაცულები არიან პოლიტიკოსთა კორუფციული ზეგავლენისაგან. ვებერი თვლის, რომ პოლიტიკოსების მთავარ გამოწვევას სწორედ ბიუროკრატიაზე კონტროლის შენარჩუნება წარმოადგენს, მასზე პოლიტიკური ზეგავლენის მოხდენის გარეშე. ეს უკანასკნელი კრიტიკულად მნიშვნელოვანია იმისთვის, რომ ხელი არ შეეშალოს დისციპლინირებული, პროფესიონალური და მიუკერძოებელი ადმინისტრაციული სისტემის ჩამოყალიბებას (Tompkins, 2005, გვ. 46).

ვებერის „იდეალური ბიუროკრატის“ კონცეფცია გულისხმობს ორგანიზაციულ იერარქიულ სტრუქტურას, რომელიც დამსახურების (მერიტოკრატიულ) პრინციპზეა დაფუძნებული და წესებისა და რეგულაციების მიხედვით იმართება. ეს რეგულაციები მოიცავს: ორგანიზაციის შიდაგანაწესს, პერსონალის მართვას, საოპერაციო პროცესებს, მომსახურების სტანდარტებსა და პროცედურებს, მაგრამ პირველ რიგში ე.წ. ბრძანებათა ჯაჭვის (chain of command) პრინციპს, რომელიც ანგარიშვალდებულების მკაფიო სქემას ქმნის (Shafritz and Hyde 2016, გვ. 119-124).

ვებერის განსაზღვრებით, იდეალური ბიუროკრატიული ორგანიზაცია ეფუძნება რამდენიმე ძირითად მახასიათებელს, რომელიც განასხვავებს მას სხვა ტიპის ორგანიზაციებისაგან (Tompkins, 2005, გვ. 48-49):

- **იერარქია:** ბიუროკრატიული ორგანიზაცია სტრუქტურირებულია უფლებამოსილებისა და ანგარიშვალდებულების მკაფიო სქემის მიხედვით. ამ იერარქიაში თითოეულ დონეს აქვს მკაფიოდ განსაზღვრული პასუხისმგებლობები, დისკრეცია და უფლებამოსილებები; ზუსტად არის განსაზღვრული დაქვემდებარებისა და ანგარიშგების, ისევე, როგორც ინფორმაციის მიმოცვლის მიმართულებები.
- **ფუნქციონირება წესებისა და რეგულაციების მიხედვით:** ბიუროკრატია მოქმედებს ფორმალური წესებისა და პროცედურების მიხედვით. ეს წესები უზრუნველყოფს გადაწყვეტილების მიღებისა და ოპერაციების ერთგვაროვნებას და მიუკერძოებლობას. სტანდარტიზაცია გამორიცხავს ნებისმიერ ორაზროვნებას და ბუნდოვანებას, რაც სხვა შემთხვევაში შეიძლება გახდეს არაეფექტურობის ან მიკერძოების მიზეზი.

- **მიუკერძოებლობა და ადამიანური ფაქტორის მინიმზაცია:** ბიუროკრატები უნდა მოქმედებდნენ მიუკერძოებლად; მათი ნებისმიერი გადაწყვეტილება უნდა ეფუძნებოდეს კანონებსა და წესებს და არა პირად ურთიერთობებს ან ადამიანურ ემოციებს. ასეთი დეპერსონალიზაცია ხელს უწყობს სამართლიანობისა და თანასწორობის დამკვიდრებას ორგანიზაციაში.
- **სპეციალიზაცია:** ბიუროკრატიული ორგანიზაციის წინაშე მდგომი კომპლექსური მიზნები სპეციალიზებულ ამოცანებად იყოფა. თითოეული თანამშრომელი, მისი ექსპერტიზიდან და სპეციალიზაციიდან გამომდინარე, ეფექტურად აგვარებს პრობლემის იმ მხარეს, რომელიც მის კომპეტენციაში შედის. ამ პრინციპის შესაბამისად, ბიუროკრატიულ ორგანიზაციაში ყალიბდება, ასევე, დეპარტამენტები და ოფისები. გარდა ამისა, ასეთი მიდგომა ხელს უწყობს მოხელის პროფესიულ განვითარებას.
- **დამსახურებაზე დაფუძნებული დასაქმება, მერიტოკრატიის პრინციპი:** თანამშრომლების შერჩევა და დანიშნულება ხდება ტექნიკური კვალიფიკაციის საფუძველზე, რომელიც ხშირად განისაზღვრება გამოცდების, ტესტირების ან სხვა ობიექტური შეფასებების გზით. ეს პროცესი უზრუნველყოფს ორგანიზაციის დაკომპლექტებას შესაბამისი პროფესიული დონისა და უნარების მქონე პირებით.
- **დასაქმების სტაბილურობა და უსაფრთხოება:** სამუშაოს სტაბილურობა ბიუროკრატიის დამახასიათებელი ნიშანია. როგორც წესი, თანამშრომელი დასაქმებულია უვადო კონტრაქტის საფუძველზე, რაც ნიშნავს იმას, რომ ის უზრუნველყოფილია სამუშაოთი მთელი ცხოვრების განმავლობაში. მისი გათავისუფლება დასაშვებია მხოლოდ საკუთარი ნებით, მერიტოკრატიაზე დაფუძნებული გადაწყვეტილებით (კანონით განსაზღვრული დისციპლინური ან ადმინისტრაციული გადაცდომის ან დაბალი შეფასების საფუძველზე) ან ისეთი გარე ფაქტორების გამო, როგორებიცაა: ორგანიზაციის რესტრუქტურზაცია, რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია. ასეთი პროფესიული დაცულობა ხელს უწყობს ორგანიზაციისადმი ერთგულებას და ისეთი გარემოს შექმნას, სადაც თანამშრომლებს შეუძლიათ ფოკუსირება მოახდინონ თავიანთ სამუშაოზე, თვითნებური გათავისუფლების შიშის გარეშე.

ბუნებრივია, ბიუროკრატიულ ორგანიზაციას აქვს დადებითი და უარყოფითი მხარეები. დადებითი ასპექტებიდან აღსანიშნავია შემდეგი:

- ა. ეფექტურობა და ეფექტიანობა: ეფექტურობა გულისხმობს დასახული მიზნებისა და ამოცანების მიღწევას, ხოლო ეფექტიანობა - ამ რთული ამოცანების თანმიმდევრულ შესრულებას, რესურსების მაქსიმალურად რაციონალური გამოყენებითა და თითოეული თანამშრომლის ფუნქცია-მოვალეობებისა და საორგანიზაციო პროცესების ნათლად განსაზღვრით.
- ა. თანმიმდევრულობა და პროგნოზირებადობა: ვინაიდან ბიუროკრატიული ოპერაციები რეგულირდება წესებით, ისინი უზრუნველყოფენ თანმიმდევრულობასა და პროგნოზირებადობას. ორგანიზაციის კლიენტებმა და თანამშრომლებმა იციან, რა შედეგებს უნდა ელოდონ, რაც ამცირებს გაურკვევლობას. პროგნოზირებადობა, თავის მხრივ, ხელს უწყობს სისტემისადმი ნდობას და აძლიერებს მის უნარს იმოქმედოს სამართლიანად და მიკერძოების გარეშე.
- ა. ტექნიკური ექსპერტიზა და კონტროლი: იერარქიულ სტრუქტურაში შესაბამისი საექსპერტო ცოდნით აღჭურვილი და დატრენინგებული პროფესიონალები თავიანთი ცოდნისა და უნარების მიხედვით არიან დასაქმებულნი სხვადასხვა პოზიციებზე. ეს მიდგომა უზრუნველყოფს ექსპერტული ცოდნის გამოყენებას პრობლემების გადაჭრის დროს, რაც აუცილებელია სწორი გადაწყვეტილებების მისაღებად.
- ა. ანგარიშვალდებულება: იერარქიული სტრუქტურა ქმნის პასუხისმგებლობის მკაფიო ჯაჭვებს. თანამშრომლები პასუხისმგებელნი არიან უშუალო ხელმძღვანელების წინაშე, რაც ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას ყველა დონეზე და გამორიცხავს ორმაგ დაქვემდებარებას.

ბიუროკრატიის უარყოფით ასპექტებს შორის ხშირად გამოყოფენ შემდეგს:

- ა. სიხისტე და რიგიდულობა: მიუხედავად იმისა, რომ წესები გადამწყვეტია ორგანიზაციის გამართული ფუნქციონირებისთვის, მათ, ასევე, შეუძლიათ ბიუროკრატიული სტრუქტურა აქციონ მოუქნელად. ბიუროკრატიულ სტრუქტურებს ხშირად უჭირთ ახალ გარემოებებთან სწრაფად ადაპტირება, რადგან წესებსა და რეგულაციებზე ფოკუსირება ხელს უშლის შემოქმედებით მიდგომას ან სიტუაციის შესაბამისად რეაგირებას. ვებერი იყენებს კონცეფციას „განვრთნილი ქმედუნარობა“ (trained incapacity), რომელიც გულისხმობს იმას, რომ ინდივიდის ექსპერტულმა ცოდნამ ან სპეციალიზირებულმა უნარებმა შესაძლოა შემზღვევლი ან მეტიც, დისფუნქციური ხასიათი შეიძინოს. მათ შეიძლება შეამცი-

რონ პირის უნარი, იმოქმედოს კონკრეტული პროცედურებისგან გადახვევით, ახალი, არასტანდარტული გარემოებების მიხედვით (Shafritz and Hyde, 2016, გვ. 120). ხშირია შემთხვევები, როდესაც პირი ზედმინვნით ასრულებს ყველა რეგულაციასა და პროტოკოლს ისეთ დროსაც კი, როდესაც ამის გაკეთება ორგანიზაციული მიზნების მიღწევისთვის არაეფექტურია. ასეთ დროს წესი და რეგულაცია იქცევა არა მიზნის მიღწევის საშუალებად, არამედ თვითმიზნად.

- აღ ბიუროკრატიული რუტინა (ე.წ. წითელი ხაზების - „Red Tape“ ბიუროკრატია): ბიუროკრატია ცნობილია თავისი რთული და ხშირად არასაჭირო ფორმლობებით. გადაჭარბებულმა რეგულაციებმა შეიძლება შეანელოს გადაწყვეტილების მიღება, რაც გამოიწვევს არაეფექტურობას. ამგვარი „წითელი ხაზები“ იწვევს როგორც თანამშრომლების, ასევე მომხმარებლის იმედგაცრუებას, რადგან ის უმეტესწილად ფოკუსირებულია პროცესზე და არა შედეგზე.
- აღ მიზნის ჩანაცვლება: ზოგიერთ შემთხვევაში, ბიუროკრატიული ორგანიზაციის თავდაპირველი მიზანი შეიძლება დაჩრდილოს თავად პროცედურებმა. ეს ფენომენი ცნობილია, როგორც „მიზნის ჩანაცვლება“ (goal displacement). ეს ხდება მაშინ, როდესაც წესების დაცვა ხდება უფრო მნიშვნელოვანი, ვიდრე ის მიზნები, რისთვისაც შეიქმნა წესები.
- აღ უპიროვნობა/მიუკერძოებლობა: ასეთი მიდგომა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ეფექტურია, როდესაც ბიუროკრატიის მიზანია მომსახურების სამართლიანად და თანასწორად მიწოდება და ის ამცირებს მიკერძოებას. თუმცა, მას ასევე შეუძლია გამოიწვიოს კლიენტებისა და თანამშრომლების გაუცხოება. როგორც მომხმარებლებმა, ასევე, თავად თანამშრომლებმა შეიძლება იგრძნონ, რომ მათი კონკრეტული საჭიროებები და გარემოებები იგნორირებულია კატეგორიული გადაწყვეტილებების სასარგებლოდ, რაც მათში იწვევს უკმაყოფილებას. ბიუროკრატიულმა ამპარტავნებამ ან ქედმაღლობამ შეიძლება კიდევ უფრო გააუარესოს ეს პრობლემა.
- აღ რეზისტენტულობა ცვლილებების მიმართ: ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებში ნებისმიერი ცვლილება, ეხება ეს დადგენილ პროცედურებს თუ მიზნებს, საკმაოდ ნელა და რთულად ხორციელდება. სისტემის შიგნით თანამშრომლებმა შეიძლება წინააღმდეგობა გაუწიონ ინოვაციას, განსაკუთრებით, მაშინ, თუ ეს საფრთხეს უქმნის მათ პოზიციას ორგანიზაციაში ან სტატუს კვოს. ამ წინააღმდეგობას შეუძლია შეაფერხოს ორგანიზაციის, ისევე, როგორც ცალკეული პირის ზრდა და ადაპტაციურობა დინამიურ გარემოში.

ა. Esprit de Corps-ის (კორპორატიული სულისკვეთება) დარღვევისა და არაფორმალური სოციალური ჯგუფების ჩამოყალიბების რისკი: მიუხედავად იმისა, რომ ბიუროკრატია ამცირებს შიდა კონკურენციას დამსახურების ნიშნითა და თანდათანობითი კარიერული დაწინაურების გზით, ამ მიდგომამ შეიძლება გამოიწვიოს ის, რომ თანაშრომლები უფრო მეტად საკუთარ კარიერასა და ინტერესებზე ფოკუსირდებიან, ვიდრე საზოგადოების ან ორგანიზაციის საჭიროებებზე. ბიუროკრატული ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელმა დამოკიდებულებამ პროცედურებსა და რეგულაციებზე შეიძლება შეაფერხოს გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება და გაზარდოს წინააღმდეგობა გარე ზედამხედველობის ან რეფორმების მიმართ (Shafritz and Hyde 2016, გვ. 119-124).

## **ბიუროკრატული თეორიის თანამედროვე ხედვა და მისი გამოყენების პრესკეპტივა**

როგორც აღვნიშნეთ, ბიუროკრატია საჯარო ორგანიზაციების სტრუქტურირების ერთ-ერთ ფუნდამენტურ ფორმას წარმოადგენს. თუმცა, თანამედროვე სახელმწიფოები სულ უფრო მეტად ცდილობენ, უარი თქვან ხისტ პროცედურებზე და მათ ნაცვლად, საჯარო ორგანიზაციებში დინამიური და განვითარებადი საზოგადოების საჭიროებებზე რეაგირების მექანიზმები დაამკვიდრონ. ამავე დროს, ისიც უნდა ითქვას, რომ მერიტოკრატის პრინციპი, რომელიც ვებერის ბიუროკრატის საყრდენს წარმოადგენს, თანამედროვე მოდერნიზებული საჯარო უწყებებისთვისაც შეუცვლელია.

დღეს სულ უფრო მეტი კრიტიკული არგუმენტი ჩნდება მერიტოკრატის წინააღმდეგ. მაგალითად, ამტკიცებენ, რომ მერიტოკრატული სისტემები შეიძლება გახდეს ზედმეტად ბიუროკრატული; მათ შეიძლება ჩაახშონ შემოქმედებითი მიდგომისა და ინოვაციურობისკენ სწრაფვა. გარდა ამისა, აღინიშნება, რომ დამსახურება, რომელიც განისაზღვრება კვალიფიკაციითა და ტექნიკური კომპეტენციით, ხშირად უგულებელყოფს ისეთი მახასიათებლების მნიშვნელობას, როგორებიცაა: ემოციური ინტელექტი, ლიდერობის უნარი, სოციალური უნარები და სხვა. მეტიც, მერიტოკრატულმა სისტემებმა შეიძლება უნებლიედ გააძლიეროს არსებული სოციალური იერარქიები, რადგან პრივილეგირებული წარმომავლობის მქონე პირებს უფრო მეტად აქვთ წვდომა იმ საგანმანათლებლო და პროფესიულ შესაძლებლო-

ბებზე, რომლებიც საჯარო სექტორში კარიერული წინსვლისთვის გადამწყვეტია.

საჯარო ადმინისტრირების სისტემების ისტორიულმა განვითარებამ ცხადყო, რომ ბიუროკრატიული ორგანიზაცია მიდრეკილია, რომ იქცეს ნელ, არაეფექტურ, მოქმედ სტრუქტურად, რომელშიც გადამწყვეტია წესები და რეგულაციები. ეს წინააღმდეგობაში მოდის ვებერის ეფექტური, რაციონალური სისტემის იდეალთან. გარდა ამისა, ვებერის მოდელში გამორიცხულია ადამიანური ფაქტორები, როგორებიცაა: ემოციები, ინდივიდებისადმი მიკერძოებული, პოლიტიკური პროცესების ზეგავლენა. თუმცა ეს ყველაფერი მნიშვნელოვან როლს თამაშობს რეალურ სამყაროში ორგანიზაციების ფუნქციონირების პროცესში. მთავარი მინუსები, რაც ბიუროკრატიული ორგანიზაციის პრაქტიკული ფუნქციონირებისას ვლინდება, უკავშირდება გადაჭარბებულ აქცენტს სტრუქტურის გამართულობასა და ძალაუფლების იერარქიაზე. მოდელი სრულად არ ითვალისწინებს ქცევით, კულტურულ და პოლიტიკურ განზომილებებს, რომლებიც გადამწყვეტია თანამედროვე ორგანიზაციების წარმატებისთვის. თანამედროვე ორგანიზაციებისათვის სულ უფრო ბუნებრივი ხდება ჰორიზონტალური, დეცენტრალიზებული სტრუქტურები, ფორმალური დაქვემდებარების სუსტი მექანიზმები და მსუბუქი რეგულაციები, მეტი ინოვაციურობა და მოქნილობა გადაწყვეტილებების მიღების დროს.

თუმცა, მიუხედავად ამ შეზღუდვებისა, ვებერის მოდელი ორგანიზაციული დინამის, კოორდინაციისა და კონტროლის თეორიულ საფუძველს წარმოადგენს. საჯარო უწყებების მუშაობა მოითხოვს სიზუსტეს, გაზომვად შედეგებს, დისციპლინასა და საიმედოობას, რასაც ბიუროკრატია უზრუნველყოფს. ამავე დროს, ისეთი გადაწყვეტილებების მისაღებად, რომლებიც ეხება: სოციალურ სერვისებს, განათლებას ან ჯანდაცვას, მენეჯერებმა უნდა დააბალანსონ ბიუროკრატიული სტრუქტურები უფრო მოქნილი, დეცენტრალიზებული მექანიზმებით.

## **საჯარო მმართველობის დარგის ჩამოყალიბების მოკლე ისტორია**

საჯარო ადმინისტრირების, როგორც აკადემიური სფეროს განვითარება და თანამედროვე საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება დაკავშირებულია მე-19 საუკუნის ბოლოს და მე-20 საუკუნის დასაწყისში, განსაკუთრებით შეერთებულ შტატებში

მიმდინარე რეფორმისტულ მოძრაობებთან. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ადმინისტრაცია, როგორც კონცეფცია, უფრო ადრინდელი ევროპელი მოაზროვნეების ნაშრომებშიც გვხვდება, სწორედ აშშ-ში ჩამოყალიბდა ის თანამედროვე ფორმით.

ზემოთაღნიშნული პერიოდის აშშ-ს პროგრესულმა რეფორმატორებმა, როგორებიც იყვნენ: თეოდორ რუზველტი, ვუდრო უილსონი და ლუი ბრანდეისი, გადამწყვეტი როლი ითამაშეს სახელმწიფო ადმინისტრაციის ტრანსფორმაციაში. რეფორმატორების მიზანი იყო, პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემა, რომელიც კორუფციისა და ნეპოტიზმის აყვავებას უწყობდა ხელს, შეეცვალათ დამსახურებაზე დაფუძნებული, მერიტოკრატიული საჯარო სამსახურის სისტემით. 1883 წლის პენდლტონის აქტის მიღებით დაწესდა წერიტი გამოცდები საჯარო სექტორში დასაქმების მსურველთათვის და დამკვიდრდა რეგულაციები, რომლებიც თანამშრომლებს უკანონო და თვითნებური დათხოვნისაგან იცავდა და უზრუნველყოფდა მათთვის სამართლიან ანაზღაურებას თანამდებობრივ ზრდასთან ერთად (Tompkins 2005, გვ. 10, Shafritz and Hyde 2016, გვ. 8-11)

## **ვუდრო უილსონი, ადმინისტრირების კვლევა**

მეცნიერთა და პრაქტიკოსთა უმრავლესობა საჯარო მმართველობის თეორიის ჩამოყალიბებას 1887 წელს ვუდრო უილსონის მიერ გამოქვეყნებულ ნარკვევს - „ადმინისტრირების კვლევა“ (Study of Administration) უკავშირებს, რომელშიც საჯარო მმართველობის ძირითადი პრინციპები იყო ფორმულირებული. ადმინისტრაცია, როგორც მეცნიერების სფერო და სამეცნიერო შესწავლის საგანი, პირველად სწორედ ამ ნარკვევში წარმოჩინდა. უილსონის მტკიცებით, ადმინისტრაციის შესწავლა ისეთივე სისტემური მიდგომით უნდა ხდებოდეს, როგორც მეცნიერების ნებისმიერი სხვა დარგისა. მან გამოიყენა შედარებითი ანალიზის მეთოდები სხვა ქვეყნების ადმინისტრაციული პრაქტიკის გამოცდილების გაზიარების მიზნით. ის ხაზგასმით აღნიშნავდა, რომ ადმინისტრაცია უნდა იყოს დაფუძნებული პრაქტიკულ გამოცდილებაზე და არა მხოლოდ თეორიულ პრინციპებზე (Wilson, 1887).

თავისთავად, უილსონის ნარკვევი რეფორმისტული ხასიათის და უკიდურესად პრაქტიკული დანიშნულების იყო. ავტორი საუბრობდა აშშ-ის სახელმწიფო ადმინისტრაციის მუშაობის არაეფექტურ სტილზე და მის სტრუქტურებში ფესვგამდგარ

კორუფციაზე 1880-იანი წლების ბოლოს. აქვე, უილსონი საზოგადოებას სთავაზობდა ზომებსაც, რომელთა გატარებაც აუცილებელი იყო სამთავრობო აპარატში.

უილსონის აზრით, იმდროინდელ მეცნიერთა და პრაქტიკოსთა ყურადღების დიდი ნაწილი ეთმობოდა პოლიტიკურ ინსტიტუტებს (როგორებიცაა, მაგალითად, კონგრესი და საპრეზიდენტო ინსტიტუტი), პოლიტიკურ პროცესს (კანონშემოქმედებითი, ე. წ. კონსტიტუციური ეტაპი, როდესაც სახელმწიფოში მიიღება ძირითადი, ფუძემდებლური კანონები), მაშინ, როცა ადმინისტრაციული, ანუ მთავრობის უშუალო ფუნქციონირების საკითხები, ძირითადად, უგულებელყოფილი იყო. შედეგად, უილსონის განმარტებით, სახელმწიფოში არსებობდა ძლიერი კანონშემოქმედებითი ხელისუფლება, მაგრამ არ არსებობდა აპარატი, რომელსაც კონსტიტუციური ნორმების ცხოვრებაში გატარება ევალებოდა. უილსონი, ასევე, ხაზს უსვამდა იმას, თუ რამდენად დიდი მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის ერთმანეთისგან გამიჯვნას. სწორედ მან შემოიტანა პოლიტიკა-ადმინისტრაციის დიქტომიის იდეა. ის ამტკიცებდა, რომ ეს ორი განსხვავებული პროცესებია. პოლიტიკა, მისი აზრით, მოიცავდა კანონებისა და პოლიტიკის შემუშავებას, ხოლო ადმინისტრაცია ფოკუსირებული იყო ამ კანონების ეფექტურად განხორციელებაზე. ეს გამიჯვნა კრიტიკულად მნიშვნელოვანი იყო უპარტიო და პროფესიული ადმინისტრაციის ჩამოყალიბებისთვის და უპირისპირდებოდა იმ პერიოდში არსებულ პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემას (Wilson, 1887, გვ. 203).

უილსონის ნარკვევში ჩამოყალიბებულია ის ძირითადი მახასიათებლები, რომლებიც საჯარო სექტორს უნდა გააჩნდეს. პირველ რიგში, უილსონი ხაზს უსვამს ეფექტიანობასა და საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა პროფესიული განვითარების აუცილებლობას. მეტიც, ის ამტკიცებს, რომ საჯარო ადმინისტრირება დამოუკიდებელ პროფესიას წარმოადგენს (Wilson, 1887, გვ. 215-216). მისი აზრით, საჯარო ადმინისტრაცია ფოკუსირებული უნდა იყოს ორგანიზაციულ ეფექტურობაზე, ეკონომიურობასა და პროფესიონალიზმზე, იმისთვის, რომ სამთავრობო ოპერაციების პროცესში მაქსიმალური ეფექტიანობით მოხდეს საჯარო რესურსების ხარჯვა. ამოცანა, რომელიც უილსონმა ამ მიმართულებით დასახა, იყო სამთავრობო ორგანიზაციების მუშაობის ეფექტურობის ზრდა. ავტორის დაკვირვებით, მოტივაცია, რომელიც ბიზნეს სექტორში მენეჯერებს ჰქონდათ, მათი წარმატებული მუშაობის ერთ-ერთი წინაპირობა იყო. საჭირო იყო მოტივაციის გაძლიერება სახელმწიფო

სექტორშიც. აქვე უნდა აღვნიშნოთ, რომ იმ პერიოდში ბიზნესისა და მრეწველობის განვითარება ამერიკაში მძლავრი ნაბიჯებით მიიწვედა წინ. ბიზნეს ორგანიზაციები სახელმწიფო უწყებებისათვის საუკეთესო მოდელს წარმოადგენდნენ. სწორედ ამიტომაც საჯარო მმართველობის თეორია, ძირითადად, ბიზნესის მენეჯმენტის საფუძვლებს ეყრდნობოდა და, ამასთან, ძლიერი ცენტრალიზებული ხელისუფლებისა და ადმინისტრაციული აპარატის აუცილებლობას აღიარებდა.

ნარკვევში უილსონი ასევე საუბრობს იმ გამოწვევებზე, რაც ადმინისტრაციას დემოკრატიული რეჟიმის პირობებში უჩნდება. ის ხაზს უსვამს იმას, თუ რამდენად რთულია მთავრობის მართვა და ადმინისტრაციული პროცესების ორგანიზება თუ რეფორმების გატარება დემოკრატიულ რეჟიმში, მონარქიასთან შედარებით, სადაც გადაწყვეტილებები სწრაფად და ერთი პირის მიერ მიიღება. ამიტომაც აუცილებელია, რომ დემოკრატიულ ქვეყნებში ადმინისტრაცია იყოს მოქნილი, იმისთვის, რომ მან უპასუხოს ხალხის მრავალფეროვან საჭიროებებს, ხოლო რეფორმების ეფექტურობა არ დაზარალდეს საზოგადოებასთან კომპრომისების მიღწევის აუცილებლობის გამო. უილსონი დიდ ყურადღებას უთმობს საზოგადოებრივ აზრს და აღნიშნავს, რომ ადმინისტრაცია უნდა იყოს ორიენტირებული საზოგადოებრივ საჭიროებებზე, ხოლო თავად საზოგადოებას უნდა ჰქონდეს „კომპეტენტური კრიტიკოსის“ როლი, რაც, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს პროცესებში საზოგადოების ჩართულობას, მეორე მხრივ კი გამორიცხავს მის ზედმეტ ჩარევას ადმინისტრირების ტექნიკურ ნაწილში.

## **გამოყენებული წყაროები:**

- Kettl, D. F. (2020). *The Politics of Administrative Process* (8th ed.). Sage, CQ Press
- Portis, E. B. (1983). Max Weber and the Unity of Normative and Empirical Theory. *Political Studies*. XXXI, 25-42.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2016). *Classics of Public Administration* (8th ed.). Cengage Learning.
- Tompkins, J. (2005). *Organizational Theory and Public Management*. Wadsworth, Cengage Learning.
- Van Buren III, H. J. (2008). Fairness and the Main Management Theories of the Twentieth Century: A Historical Review, 1900-1965. *Journal of Business Ethics*. 82(3), 633-644.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*. 2(2), 197-222.
- Council of Europe. (2024). 12 Principles of Good Governance. <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>

## საჯარო ორგანიზაციების მართვა

### განხილული საკითხები:

- საჯარო ორგანიზაციების კონტექსტი, გარემო და მახასიათებლები
- სამეცნიერო მენეჯმენტი: ფრედერიკ უინსლოუ ტეილორი (Frederick Winslow Taylor 1856 – 1915) და მისი მიდგომის გამოყენება საჯარო სექტორში
- ადმინისტრაციული მენეჯმენტი: ჰენრი ფეიოლი, ლუთერ გულიკი, ჯეიმს მუნი, ალან რეილი და მათი წვლილი საჯარო მენეჯმენტის თეორიის შემუშავებაში
- მონაწილეობითი მენეჯმენტი: საზოგადოების მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება საჯარო ორგანიზაციებში

### საჯარო ორგანიზაციების კონტექსტი, გარემო და მახასიათებლები

საჯარო ორგანიზაციები ისეთ სპეციფიკურ გარემოში ფუნქციონირებენ, რომელიც მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს მათი მართვის პრინციპებზე, ორგანიზაციულ პროცესებზე, ისევე, როგორც მათი მხრიდან მიზნების დასახვასა და ამ მიზნების შესრულებაზე. პირველ რიგში, ეს სპეციფიკა გულისხმობს საკანონმდებლო თუ პოლიტიკურ შეზღუდვებს, რომლებიც საჯარო ორგანიზაციაში მიმდინარე პროცესებსა და ფუნქციებს ახლავს თან, ასევე, ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის მოთხოვნები. საჯარო ორგანიზაცია იქმნება კანონით და მისი დანიშნულებაა საჯარო ინტერესების მიხედვით ფუნქციონირება არჩეული თანამდებობის პირების და საზოგადოების მუდმივი ზედამხედველობის ქვეშ. კერძო ორგანიზაციებისგან განსხვავებით, რომლებიც საქმიანობენ მოგების მიღების მიზნით, საჯარო ორგანიზაციები არსებობენ, ძირითადად, კანონების აღსრულებისა და მოსახლეობისთვის აუცილებელი სერვისების უზრუნველსაყოფად. აშშ-ს მე-16 პრეზიდენტმა, აბრაამ ლინკოლნმა მთავრობის ფუნქცია და დანიშნულება განსაზღვრა, როგორც „იმის გაკეთება, რაც ხალხს უნდა, მაგრამ ვერ აკეთებს“. ეს გამოთქმა ზუსტად ასახავს საჯარო ორგანიზაციების არსს: მათ უნდა დააკმაყოფილონ კოლექტიური საჭიროე-

ბები და ინტერესები, რომლებიც ვერ გვარდება ინდივიდუალური ნებით ან კერძო ინიციატივებით.

საჯარო ორგანიზაციების უპირველესი მიზანია კანონის მიხედვით განსაზღვრული მანდატის განხორციელება და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვა. შესაბამისად, მათი ქმედებები შეზღუდულია პოლიტიკური, სამართლებრივი და სოციალური ჩარჩოებით. გარდა ამისა, საჯარო ორგანიზაციები ეფუძნება ისეთ ღირებულებებს, როგორებიცაა: ეკონომიურობა, ეფექტურობა, ანგარიშვალდებულება, თანაბარი მოპყრობა და მოქალაქეთა საჭიროებებზე რეაგირება. საჯარო ორგანიზაციების მისია ყალიბდება ამ ღირებულებებზე დაყრდნობით და ექვემდებარება გარე პოლიტიკურ ზეწოლას და ცვალებად სოციალურ საჭიროებებს.

## **საჯარო ორგანიზაციების გარემო**

ჯონათან ტომპკინსი თავის წიგნში „ორგანიზაციული თეორია და საჯარო მენეჯმენტი“ დეტალურად განიხილავს გარემოს, რომელშიც საჯარო ორგანიზაციები მოქმედებენ და ხაზს უსვამს იმ მნიშვნელოვან განსხვავებებს, რაც არსებობს საჯარო და კერძო ორგანიზაციებს შორის (Tompkins, 2005, გვ. 9-25). საჯარო სექტორს, კერძო სექტორთან შედარებით, უფრო რთულ და შემზღუდველ გარემოში უწევს ფუნქციონირება. სამართლებრივი და საკანონმდებლო მოთხოვნების გარდა, საჯარო ორგანიზაციები შეზღუდულია ბიუროკრატიული პროცესებითა და ანგარიშვალდებულებით მრავალი დაინტერესებული მხარის, მათ შორის, არჩეული თანამდებობის პირებისა და ფართო საზოგადოების მიმართ. ეს შეზღუდვები მნიშვნელოვნად აისახება გადაწყვეტილების მიღების პროცესებსა და ოპერაციულ მოქნილობაზე.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოთხოვნა, რომელიც საჯარო ორგანიზაციებს ზღუდავს, დაკავშირებულია გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებასთან. საჯარო ორგანიზაციებს მოეთხოვებათ გადაწყვეტილებების მიღება ღიად და მონაწილეობითი პროცესის შედეგად, რაც ხშირად ნიშნავს ხანგრძლივი ადმინისტრაციული პროცედურების გავლასა და საჯარო კონსულტაციებს. ამის საპირისპიროდ, კერძო სექტორში, მენეჯერებს შეუძლიათ გადაწყვეტილების მიღება უფრო მეტად დამოუკიდებლად; მათთვის ღიაობა და გამჭვირვალობა მთავარ ვალდებულებებს არ წარმოადგენენ.

საჯარო ორგანიზაციების კიდევ ერთი ძირითადი თავისებურება უკავშირდება პოლიტიკური კონტექსტის გათვალისწინების აუცილებლობას. საჯარო მენეჯერები ხშირად მოქმედებენ პოლიტიკებულ გარემოში, სადაც გადაწყვეტილებებზე გავლენას ახდენს იდეოლოგიური მოსაზრებები, საარჩევნო ციკლები და საზოგადოებრივი აზრი. ეს პოლიტიკური კონტექსტი აყალიბებს არა მხოლოდ იმ პოლიტიკას, რომელსაც საჯარო ორგანიზაციები ახორციელებენ, არამედ იმასაც, თუ როგორ განკარგავენ ისინი თავიანთ რესურსებს და გეგმავენ საქმიანობას. ამის საპირისპიროდ, კერძო სექტორი უფრო თავისუფალია პოლიტიკური ზეწოლისგან და მას შეუძლია, პირველ რიგში, ფოკუსირება მოახდინოს მოგების მაქსიმიზაციაზე და საოპერაციო ეფექტურობის მიღწევაზე.

მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო და კერძო ორგანიზაციებში მენეჯმენტის საერთო მიდგომები შეიძლება იყოს დასახული (მაგალითად, მსგავსი საკადრო პოლიტიკა, თანამშრომლების მოტივირების მსგავსი მექანიზმები და ა.შ.), მათ შორის, არსებობს კრიტიკული განსხვავებები, რომლებიც გამომდინარეობს მათი მიზნებიდან, ანგარიშვალდებულების მექანიზმებიდან და შეზღუდვებიდან:

**1. მიზნები და ამოცანები:** საჯარო ორგანიზაციები ორიენტირებულია დეკლარირებულ საჯარო მისიაზე და მათი უპირველესი მიზანია ემსახურონ საზოგადოებრივ ინტერესებს, რაც ხშირად მოიცავს ფართო, კომპლექსურ სოციალურ პრობლემებს, როგორებიცაა: სიღარიბის შემცირება, გარემოს დაცვა ან საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა. ეს მიზნები ხშირად ორაზროვანია, არ აღიწერება რაოდენობრივი მახასიათებლებით და შესაბამისად, მათი ძნელია იმის გაზომვა და შეფასება, რამდენად მოხდა მათი მიღწევა. კერძო ორგანიზაციებს აქვთ უფრო მეტად მკაფიო და გაზომვადი მიზნები, რომლებიც ძირითადად ორიენტირებულია მოგების გენერირებაზე, ბაზრის გაფართოებაზე ან პროდუქტის განვითარებაზე. კერძო ორგანიზაციის წარმატება ადვილად ფასდება ფინანსური მაჩვენებლებით, ხოლო საჯარო სექტორში წარმატება, იქნება ეს ინდივიდუალური თუ ორგანიზაციული, უფრო ძნელი გასაზომია, მისი მიზნების (მაგალითად, სოციალური კეთილდღეობის ან ეკონომიკური განვითარების მიღწევა) არამატერიალური, ფართო და გრძელვადიანი ბუნებიდან გამომდინარე. მართალია, საჯარო ორგანიზაციები იყენებენ გარკვეულ რაოდენობრივ საზომებს ან ინდექსებს, მაგრამ მიუხედავად ამისა, მათთვის მიღწეული შედეგებისა და წარმატების რაოდენობრივად შეფასება მაინც რთულია.

**2. ანგარიშვალდებულება და გადაწყვეტილების მიღება:** საჯარო ორგანიზაციები ანგარიშვალდებულნი არიან არჩეული თანამდებობის პირებისა და საზოგადოების წინაშე. მათ მიერ მიღებული ყოველი გადაწყვეტილება ექვემდებარება საზოგადოების კონტროლს და მათი საქმიანობა რეგულირდება კანონით. კერძო ორგანიზაციები, პირველ რიგში, ანგარიშვალდებულნი არიან თავიანთი აქციონერების წინაშე და ხელმძღვანელობენ ბაზრის მოთხოვნებით და არა საჯარო ინტერესებით. საჯარო ორგანიზაციებში გადაწყვეტილების მიღება უფრო ნელა ხდება, ბიუროკრატიული პროცედურების დაცვით და სხვადასხვა საზოგადოებრივი ინტერესების დაბალანსებით. კერძო ორგანიზაციებში მენეჯერებს აქვთ უფრო მეტი ავტონომია და მათ შეუძლიათ მიიღონ უფრო სწრაფი გადაწყვეტილებები, რომლებიც კონკრეტული ბაზრის მოთხოვნებიდან გამომდინარეობს და მომგებიანია კონკრეტული ორგანიზაციისთვის.

**3. რესურსების მართვა და შეზღუდვები:** საჯარო ორგანიზაციები მუშაობენ მკაცრ საბიუჯეტო ჩარჩოებში, ხშირად შეზღუდული რესურსებით, რომლებიც გამოყოფილია საკანონმდებლო ორგანოს მიერ. მწირი რესურსების ეფექტური გამოყენება საზოგადოებისათვის მომსახურების განვების მიზნით და მის საჭიროებებზე რეაგირებისათვის - ეს არის ის ძირითადი სირთულე, რაც საჯარო ორგანიზაციის მენეჯერის წინაშე დგას. გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მომსახურების მიწოდების დროს საჯარო ორგანიზაციამ უნდა დაიცვას თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპები. კერძო ორგანიზაციებს აქვთ მეტი მოქნილობა რესურსების განაწილებაში და შეუძლიათ სწრაფად მოახდინონ რეაგირება საბაზრო გარემოს ცვლილებებზე. საჯარო ორგანიზაციებში გამჭვირვალობისა და თანასწორობის ვალდებულება ხშირად გულისხმობს ხისტი პროცედურების დაცვის აუცილებლობას, ანუ უნდა გადაწყვეტილების მიღების პროცესს და ზღუდავს ორგანიზაციის უნარს, მიიღოს ინოვაციური გადაწყვეტილებები ან სწრაფად უპასუხოს ახალ გამოწვევებს.

**4. მოქნილობა და ინოვაციურობა:** საჯარო ორგანიზაციები ხშირად უფრო მეტ შეზღუდვებს აწყდებიან მენეჯმენტის ახალი მეთოდების დანერგვის ან ორგანიზაციული ცვლილებების განხორციელებისას. ნებისმიერი ინოვაცია ან სტრუქტურული ცვლილება, როგორც წესი, უნდა დამტკიცდეს ხანგრძლივი სამართლებრივი ან ბიუროკრატიული პროცესის მეშვეობით. მეორე მხრივ, კერძო ორგანიზაციებს უფრო ადვილად შეუძლიათ ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა, ოპერაციების რესტრუქტურირება და თავიანთი სტრატეგიების შეცვლა ბაზრის ცვლილებების საპასუხოდ.

## **სამეცნიერო მენეჯმენტი: ფრედერიკ უინსლოუ ტეილორი (FREDERICK WINSLOW TAYLOR 1856 – 1915) და მისი მიდგომის გამოყენება საჯარო სექტორში**

სამეცნიერო მენეჯმენტი განიმარტება, როგორც საჯარო მმართველობის მოდელი, რომლის მიზანია სამუშაოს შესრულების (performance) გაუმჯობესება ეფექტიანობის გაზრდით და ორგანიზაციული რესურსის პროდუქტად გარდაქმნის გზით (Kettl, 2020). სამეცნიერო მენეჯმენტმა, რომელსაც მე-20 საუკუნის დასაწყისში საფუძველი ჩაუყარა ფრედერიკ ტეილორმა, შეიძლება ითქვას, რევოლუციური ცვლილებები მოახდინა, ორგანიზაციების ეფექტურობის ამაღლების თვალსაზრისით. ტეილორის მიდგომა გულისხმობდა პროცესების სისტემატიზაციას, რის შედეგადაც იზრდებოდა პროდუქტიულობა. ტეილორის პრინციპები პირველად მის 1911 წელს ნაშრომში, „სამეცნიერო მენეჯმენტის პრინციპებში“ აისახა.

### **სამეცნიერო მენეჯმენტის ძირითადი პრინციპები**

არსობრივად, სამეცნიერო მენეჯმენტი გულისხმობდა პროცესებს, რომლებიც მე-20 საუკუნის დასაწყისში ინდუსტრიის სფეროში მიმდინარეობდა. ეს მიდგომა ეფუძნებოდა ეფექტიანობის გაზრდას, სამუშაო პროცესების დეტალურ ანალიზს და სტანდარტიზაციას. ტეილორის იდეები ძირითადად შეიქმნა ინდუსტრიული წარმოების ოპტიმიზაციისთვის. მისი მთავარი მიზანი იყო სამრეწველო ეფექტურობის გაუმჯობესება, სამუშაო პროცესების მეცნიერულად შესწავლითა და ისეთი მეთოდების დანერგვით, რომლებიც მაქსიმალურად გაზრდიდა, ერთი მხრივ, შრომის პროდუქტიულობას, მეორე მხრივ კი, მოახდენდა ნარჩენების მინიმიზაციას. თუმცა, დროთა განმავლობაში მისი პრინციპები ასევე დაინერგა საჯარო სექტორში, პროცესების მართვის გაუმჯობესების და რესურსების ეფექტიანი გამოყენების მიზნით. საჯარო სექტორში ტეილორის მიდგომის გამოყენება მოიცავს ადმინისტრაციული პროცესების ანალიზსა და მათ ოპტიმიზაციას, რაც მიზნად ისახავს მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას და ხარჯების შემცირებას.

სამეცნიერო მენეჯმენტი რამდენიმე ძირითად პრინციპს ეყრდნობა, როგორც ეს არის ჩამოყალიბებული ჯეი შაფრიტის და ალბერტ ჰაიდის, ასევე, ტომპკინსის ნაშრომებში (Shafritz and Hyde, pp. 139-140, Tompkins, 2005, pp. 72-73):

**1. სამუშაო პროცესის ოპტიმიზაცია:** ტეილორი თვლიდა, რომ აუცილებელია მუშაობის ტრადიციული მეთოდების ჩანაცვლება უფრო სისტემატიზირებული, მეცნიერული ტექნიკებით. კერძოდ, ეს გულისხმობდა ამოცანების დაყოფას მათ უმარტივეს კომპონენტებად და თითოეული ამოცანის შესასრულებლად „ერთი საუკეთესო ხერხის“ განსაზღვრას. აღნიშნული საშუალებას მისცემდა მენეჯერს, ამოცანების სტანდარტიზირება მოეხდინა თანმიმდევრული და ოპტიმალური შედეგების მისაღწევად.

**2. მუშების შერჩევა „მეცნიერული“ მიდგომით:** ტეილორი თვლიდა, რომ თითოეული მუშა უნდა შეირჩეს იმის მიხედვით, თუ რამდენად შეეფერება მისი ფიზიკური მონაცემები და უნარები მისთვის დავალებულ კონკრეტულ ამოცანებს. სამეცნიერო მეთოდები, რომლებითაც ის შერჩევას ატარებდა, მოიცავდა: დაკვირვებას, ტრენინგს და თანამშრომლების სამუშაო სივრცეში ოპტიმალურად განთავსებას.

**3. ტრენინგი და განვითარება:** დავალებული ამოცანების ეფექტურად შესრულებისათვის, ტეილორი აუცილებლად მიიჩნევდა მუშების სწავლება-მომზადებას. ტეილორის მიხედვით, ტრენინგს არსებითი მნიშვნელობა ჰქონდა მაღალი დონის პროდუქტიულობის მიღწევისთვის.

**4. მენეჯერული რგოლის გაჩენა და თანამშრომლობა მუშებთან:** მენეჯერი უნდა გამხდარიყო მუშასა და საწარმოს მფლობელს შორის შუალედური რგოლი. ის პასუხისმგებელი ხდებოდა თანამშრომლების ტრენინგზე, განვითარებასა და საწარმოო პროდუქტიულობაზე, როგორც ინდივიდუალურ, ასევე, ჯგუფის, ბრიგადის დონეზე. გარდა ამისა, მენეჯერული რგოლის შემოღებით შესაძლებელი გახდა პასუხისმგებლობების გადანაწილება მუშებსა და მენეჯერებს შორის.

**5. შესრულებული სამუშაოს გაზომვა (performance measurement) და თანამშრომელთა ნახალისება:** ტეილორმა შემოიტანა სამუშაოს შესრულების გაზომვის ისეთი ტექნიკები, როგორებიცაა: შესრულებაზე დახარჯული დროის დათვლა მუშების ეფექტურობის მონიტორინგისთვის და საწარმოო სტანდარტების დანესება. ის, ასევე, თვლიდა, რომ ფინანსური ნახალისება მნიშვნელოვანი მოტივატორი გახდებოდა იმ მუშებისთვის, რომლებიც შეასრულებდნენ ან გადააჭარბებდნენ პროდუქტიულობის დანესებულ გეგმას.

## სამეცნიერო მენეჯმენტის გამოყენება საჯარო სექტორში

ტეილორის იდეებმა საფუძველი ჩაუყარა კლასიკურ ორგანიზაციულ თეორიას. მათ მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიეს როგორც კერძო, ასევე საჯარო სექტორების განვითარებაზე (Shafritz and Hyde, 2016, pp. 139-140). მეტიც, მკვლევართა ნაწილი თვლის, რომ ტეილორი ინსტიტუციური ეკონომიკის პრინციპების ფუძემდებელია და მისი თეორია ხელს უწყობს კონფლიქტის აღმოფხვრას ორგანიზაციის წევრების კაპიტალურ შენატანებსა (უნარები, სამუშაო დრო, ფინანსური აქტივები და ა.შ.) და მათზე ორგანიზაციული შედეგების (ხელფასი, თავისუფალი დრო, დამატებითი სარგებელი, საქონელი და ა.შ.) განაწილებას შორის (Wagner-Tsukamoto 2007, pp. 106). მიუხედავად იმისა, რომ ტეილორის სამეცნიერო მენეჯმენტი შემუშავებული იყო კერძო სანარმოებისთვის, მისი პრინციპების ადაპტირება მოხდა საჯარო სექტორის ორგანიზაციებშიც. კერძოდ, ტომპკინსი საუბრობს შემდეგ პრინციპებზე (Tompkins, 2005, pp. 85-90):

**1. პროცესების სტანდარტიზაცია:** საჯარო სექტორისთვის სამეცნიერო მენეჯმენტის ერთ-ერთი ყველაზე აქტუალური ასპექტია სამუშაო პროცესების სტანდარტიზაცია. საჯარო ორგანიზაციებს, განსაკუთრებით მათ, ვინც ჩართულია რუტინული ისეთი ამოცანების შესრულებაში, როგორებიცაა: მომხმარებელთა განაცხადების დამუშავება, სერვისების მიწოდება ან საჯარო ინფორმაციის მიწოდება, ტეილორის მიდგომა საოპერაციო პროცედურების გამარტივების საშუალებას აძლევს. თითოეული პროცესი იყოფა კონკრეტულ ეტაპებად, რომელთა შესასრულებლადაც განსაზღვრულია ოპტიმალური დრო და შემუშავებულია სტანდარტული პროცედურა. შედეგად, შესაძლებელი ხდება არაეფექტურობის შემცირება და რესურსების სწორად გამოყენება. მაგალითად, სამთავრობო უწყებაში, რომელიც პასუხისმგებელია ნებართვების გაცემაზე, პროცესი შეიძლება დაიყოს კონკრეტულ ეტაპებად და გამოვლინდეს თითოეული ეტაპის დასრულების საუკეთესო მეთოდი. ეს არა მხოლოდ აუმჯობესებს სერვისის მიწოდების სიჩქარეს, არამედ უზრუნველყოფს თანმიმდევრულობასა და სამართლიანობის პრინციპის დაცვას.

**2. შეფასება შესრულებული სამუშაოს მიხედვით (performance appraisal) და ანგარიშვალდებულება:** ადამიანური რესურსების მართვის თვალსაზრისით, საჯარო სექტორში, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენს მოხელეთა

შეფასების სისტემების არასრულყოფილება და ზუსტი გაზომვადი კრიტერიუმების არარსებობა. ტელიორის მიდგომის მიხედვით, საჭიროა შესრულებული სამუშაოს ინდიკატორების დანერგვა, რომლითაც მოხდება თანამშრომლების პროდუქტიულობის გაზომვა. თუმცა, განსხვავებით კერძო სექტორისგან, სადაც პროდუქციის რაოდენობა და ხარისხი საკმარისი ინდიკატორებია, საჯარო სექტორში აუცილებელია ისეთი ფაქტორების გათვალისწინებაც, როგორებიცაა: სამართლიანობა და თანასწორობა, ასევე, ანგარიშვალდებულება მოსახლეობის წინაშე და ორგანიზაციის გამჭვირვალობა.

**3. ტრენინგი და განვითარება:** პროფესიული განვითარება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო სექტორში, სადაც თანამშრომლებს ხშირად სჭირდებათ რთული რეგულაციებითა და ბიუროკრატიული პროცედურების მიხედვით მოქმედება. სამეცნიერო პრინციპებზე დაფუძნებული მიზნობრივი ტრენინგით, საჯარო ორგანიზაციებს შეუძლიათ თავიანთი სამუშაო ძალის კომპეტენციისა და პროდუქტიულობის ამაღლება. ეს განსაკუთრებით ეხება იმ საჯარო უწყებებს, სადაც მოხელეებს დარგობრივი ცოდნა და სპეციალური უნარები ესაჭიროებათ.

**4. ნახალისების სისტემები:** კერძო სექტორში, ტელიორი მხარს უჭერდა ფინანსურ ნახალისებას პროდუქტიულობის გაზრდის მიზნით. თუმცა საჯარო სექტორში ფინანსური ჯილდოების გაცემა რეგულირდება საბიუჯეტო პროცესებით და ყოველთვის არ არის შესაძლებელი. ამის ნაცვლად, საჯარო ორგანიზაციის მენეჯერებს შეუძლიათ გამოიყენონ ნახალისების სხვა ფორმები, როგორებიცაა: აღიარება, კარიერული წინსვლის შესაძლებლობები ან პროფესიული განვითარება და პიროვნული ზრდის შესაძლებლობების შეთავაზება.

**5. ნარჩენების მართვა (waste management) და კორუფციის მინიმიზაცია:** საჯარო სექტორში სამეცნიერო მენეჯმენტის გამოყენების ერთ-ერთი მთავარი სარგებელი უკავშირდება მის პოტენციალს, შეამციროს წარმოების ნარჩენები და კორუფცია. სტანდარტიზებული პროცესებისა და სამუშაოების შესრულების გამჭვირვალე ზომების დანერგვით, საჯარო მენეჯერებს შეუძლიათ შეამცირონ არაეფექტურობა და უზრუნველყონ რესურსების პასუხისმგებლიანი გამოყენება. სტანდარტიზაცია, ასევე, ხელს უშლის კორუფციის წარმოშობას, რადგან მოითხოვს გადაწყვეტილებებისა და ქმედებების დაქვემდებარებას მკაფიო სახელმძღვანელო მითითებებსა და ზედამხედველობაზე.

## **საჯარო სექტორში სამეცნიერო მენეჯმენტის გამოყენების შეზღუდვები და გამოწვევები**

მიუხედავად პოტენციური სარგებლისა, ტელიორის სამეცნიერო მენეჯმენტის საჯარო სექტორში გამოყენებას აქვს შეზღუდვებიც. მნიშვნელოვანი გამოწვევებია: საჯარო სექტორში მკაფიო და გაზომვადი მიზნების დასახვის სირთულე და საჯარო უწყებების ვალდებულება, ეფექტურობის გარდა, იმოქმედონ თანასწორობისა და სოციალური კეთილდღეობის პრინციპების დაცვით. საჯარო ორგანიზაციებმა პრიორიტეტულად უნდა მიიჩნიონ ისეთი ფასეულობები, როგორებიცაა: გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, რაც ზოგჯერ შეიძლება ეწინააღმდეგებოდეს სამეცნიერო მენეჯმენტის ეფექტურობაზე ორიენტირებას. მაგალითად, სერვისების მიწოდების დროს სისწრაფესა და მოქნილობაზე უფრო მეტად მნიშვნელობა შეიძლება მიენიჭოს საჯარო კონსულტაციების აუცილებლობასა და კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობას. გარდა ამისა, პოლიტიკურმა და სამართლებრივმა შეზღუდვებმა, რომლებშიც მოქმედებენ საჯარო ორგანიზაციები, შეიძლება შეანელოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. კერძო სექტორში მენეჯერებს აქვთ მეტი ავტონომია ცვლილებების სწრაფად განხორციელებისთვის. ამის საპირისპიროდ, საჯარო სექტორში ნებისმიერი მნიშვნელოვანი ცვლილება პროცესებში ან მართვის სტრუქტურებში უნდა გატარდეს ხანგრძლივი ბიუროკრატიული პროცესების შედეგად, რომელიც მოიცავს სხვადასხვა დაინტერესებულ მხარეების, მათ შორის, არჩეულ თანამდებობის პირებისა და საზოგადოების ჩართულობას (Tompkins, 2005, pp. 81-84).

## **ადმინისტრაციული მენეჯმენტი: ჰენრი ფეიოლი, ლუთერ გულიკი, ჯიმს მუნი, ალან რეილი და მათი წვლილი საჯარო მენეჯმენტის თეორიის შემუშავებაში**

მე-20 საუკუნის დასაწყისში მენეჯმენტის თეორიებს შორის გამოიკვეთა ადმინისტრაციული მენეჯმენტი, რომელიც, ძირითადად, იკვლევდა როგორც საჯარო, ისე კერძო ორგანიზაციების სტრუქტურირებისა და მართვის პრინციპებს. მეცნიერული მენეჯმენტის საფუძვლებზე დაყრდნობით, ადმინისტრაციულმა მენეჯმენტმა ყურადღება გადაიტანა ინდივიდუალური ამოცანების ოპტიმიზაციაზე და ორგანიზაციების საერთო სტრუქტურისა და ფუნქციების შესწავლაზე. მისი თეორიული ჩა-

რჩოს ჩამოყალიბებაში განსაკუთრებული წვლილი შეიტანეს ჰენრი ფეიოლმა, ლუ-თერ გულიკმა, ჯეიმს მუნიმ, ალან რეილიმ და სხვა ავტორებმა. მათ დიდი გავლენა მოახდინეს თანამედროვე საჯარო მენეჯმენტისა და ადმინისტრირების თეორიული საფუძვლის ჩამოყალიბებაში.

### **ჰენრი ფეიოლი (1841-1925): მენეჯმენტის ზოგადი თეორია**

ჰენრი ფეიოლის ყველაზე მნიშვნელოვან ნაშრომში „ზოგადი და სამრეწველო მენეჯმენტი“ (1916) ჩამოყალიბებულია ყოვლისმომცველი თეორია, რომელიც სცდება ტელიორისეულ ინდუსტრიული ეფექტურობის კონცეფციის ფარგლებს და მოიცავს მენეჯმენტის უფრო ფართო ფუნქციებს, რომლებიც გამოიყენება ნებისმიერი ტიპის ორგანიზაციისთვის, მათ შორის საჯარო ინსტიტუტებისთვის.

ფეიოლმა გამოავლინა მენეჯმენტის ხუთი ძირითადი ფუნქცია, რომლებიც, მისი თქმით, უნივერსალურია ყველა ორგანიზაციისთვის (Tompkins, 2005, გვ. 98):

1. **დაგეგმვა:** მიზნების დასახვა და მათი მიღწევის მოქმედების კურსის განსაზღვრა.
2. **ორგანიზება:** რესურსებისა და აქტივობების სტრუქტურირება ისე, რომ ხელი შეუწყოს ორგანიზაციული მიზნების მიღწევას.
3. **ლიდერობა:** თანამშრომელთა ხელმძღვანელობა ამოცანების ეფექტურად შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით.
4. **კოორდინაცია:** ორგანიზაციის სხვადასხვა ნაწილის ჰარმონიულად მუშაობის უზრუნველყოფა.
5. **კონტროლი:** შესრულების მონიტორინგი დასახული მიზნების განხორციელების უზრუნველსაყოფად და სამუშაო პროცესში საჭირო კორექტივების შეტანა შედეგების გაუმჯობესების მიზნით.

გარდა ზემოთაღნიშნული ფუნქციებისა, ფეიოლმა შეიმუშავა მენეჯმენტის 14 პრინციპი, რომლებიც მოიცავდნენ, მათ შორის, შემდეგს: შრომის განაწილება, უფლებამოსილება და პასუხისმგებლობა, ბრძანების ერთიანობა და ცენტრალიზაცია და სხვა. მათი მიზანი იყო ორგანიზაციებში ეფექტურობისა და მკაფიო ანგარიშვალდებულების გაუმჯობესება. მიუხედავად იმისა, რომ ეს პრინციპები თავდაპირველად კერძო სექტორისთვის შემუშავდა, ისინი ძალიან ეფექტური აღმოჩნდა საჯარო ად-

მინისტრაციისთვის, განსაკუთრებით ორგანიზაციული სტრუქტურის გაუმობესებისა და საჯარო სერვისების ეფექტური მიწოდების კუთხით.

ფეიოლი ამტკიცებდა, რომ მენეჯმენტი უნივერსალური პროცესია, მიუხედავად იმისა, თუ რომელ კონკრეტულ ინდუსტრიაშია თუ სექტორში მოხდება მისი გამოყენება. ამიტომ, მისი ხედვით, მნიშვნელოვანი იყო სისტემური მიდგომების შემუშავება ოპერაციების დაგეგმვის, ორგანიზებისა და კონტროლის პროცესში (Tompkins, 2005, გვ. 99-100).

## **ლუთერ გულიკი (1892-1993): POSDCORB და საჯარო ადმინისტრაცია**

ლუთერ გულიკს განსაკუთრებული წვლილი მიუძღვის ადმინისტრაციული მართვის თეორიის შემუშავებაში, განსაკუთრებით საჯარო მმართველობის სფეროში. მისი ყველაზე ცნობილი აკრონიმი POSDCORB ჩამოყალიბებულია მის ნაშრომში „შენიშვნები ორგანიზაციის თეორიის შესახებ“ (1937) და შედგენილია მენეჯერების იმ ძირითადი ფუნქციების ჩამონათვალის მიხედვით, რომლებიც საერთოა საჯარო და კერძო ორგანიზაციებისთვის (Gregoriou, 2013, Meier&Bohte, 2003, Tompkins 2005, pp. 106-112):

- P - Planning - დაგეგმვა
- O - Organizing- ორგანიზება
- S - Staffing - პერსონალის დაკომპლექტება
- D - Directing - მიმართულების განსაზღვრა
- Co - Coordinating - კოორდინაცია
- R - Reporting - ანგარიშგება
- B - Budgeting - ბიუჯეტირება

გულიკი, ისევე, როგორც ვებერი, მიიჩნევს, რომ საჯარო ორგანიზაციების ეფექტურობისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა სპეციალიზაციას ენიჭება. მისი აზრით, ნებისმიერ ორგანიზაციაში მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული ფუნქციები და პასუხისმგებლობები, ხოლო ექსპერტიზის სფეროების მიხედვით უნდა მოხდეს დეპარტამენტების ჩამოყალიბება. ეს მიდგომა, რომელიც გულიკმა პრაქტიკაში დანერგა, გახდა თანამედროვე საჯარო ბიუროკრატიული მოდელის საფუძველი, სადაც დეპარტამენტები ორგანიზებულნი არიან კონკრეტული ფუნქციების (მაგ. ჯანდაცვა,

განათლება, დაცვა) მიხედვით და ანგარიშვალდებულების მკაფიო სქემით, რომლებიც კომპლექტდება სპეციალიზებული პერსონალით (Tompkins, 2005, გვ. 106-112).

## **ჯეიმს მუნი და ალან რეილი: ორგანიზაციული სტრუქტურის პრინციპები**

ჯეიმს მუნი და ალან რეილი, ამერიკული ავტორინდუსტრიის გიგანტის, „ჯენერალ მოტორსის“ აღმასრულებლები, შეისწავლიდნენ ეფექტური ორგანიზაციული სტრუქტურის ასპექტებსა და მახასიათებლებს. 1931 წელს გამოქვეყნებულ ნაშრომში “მომავლის ინდუსტრია!: ორგანიზაციის პრინციპები და მათი მნიშვნელობა თანამედროვე ინდუსტრიისთვის” (Onward Industry!: The Principles of Organization and Their Significance to Modern Industry) განხილულია, თუ როგორ მოქმედებს გამართული სტრუქტურა ორგანიზაციის ეფექტურობაზე კერძო და საჯარო სექტორებში. მუნიმ და რეილიმ ჩამოაყალიბეს სამი ფუნდამენტური პრინციპი, რომელთა დაცვაც აუცილებელია ნებისმიერი ეფექტური ორგანიზაციისთვის:

1. კოორდინაციის პრინციპი: ეფექტური ორგანიზაციები საჭიროებენ განყოფილებებს შორის კოორდინაციას, მკაფიო წესებისა და დირექტივების მიხედვით. ეს უზრუნველყოფს ამოცანებისა და მიზნების ურთიერთშესაბამისობასა და პროცესების თანმიმდევრულობას.
2. შკალარული პრინციპი: მკაფიო იერარქიული სტრუქტურა, სადაც განსაზღვრულია ძალაუფლების დონეები და დისკრეციულობა თითოეულ დონეზე, ისევე, როგორც კომუნიკაციის არხები ზემოდან ქვემოთინფორმაციის გადაცემისა და ბრძანებების ჯაჭვის გამართვისათვის.
3. ფუნქციონალური პრინციპი: ორგანიზაციული აქტივობები უნდა დაჯგუფდეს ცალკეულ ფუნქციებად (მაგ. წარმოება, ფინანსები, ადამიანური რესურსები). თითოეული ფუნქციის შემსრულებელ ერთეულს უნდა ჰყავდეს თითოეულში სპეციალიზებული მენეჯერი, რომელიც უზრუნველყოს ეფექტურობას თავის სფეროში (Tompkins 2005, pp. 102-105).

ადმინისტრაციული მენეჯმენტის ფარგლებში ფეიოლმა, გულიკმა, მუნიმ და რეილიმ ვებერის რაციონალურობისა და ტელიორის „სამეცნიერო“ მიდგომის ერთგვარი სინთეზირება მოახდინეს. მნიშვნელოვანია, რომ სწორედ ამ ავტორების დამსახურებით დაიწყო მენეჯმენტის პრინციპების პრაქტიკული დანერგვა საჯარო ორგა-

ნიზაციებში. ჰენრი ფეიოლმა ხაზი გაუსვა ორგანიზაციული მენეჯმენტის, როგორც დამოუკიდებელი თეორიის და საგანმანათლებლო დარგის, მნიშვნელობას, ხოლო მისი და გულიკის მიერ განსაზღვრული მენეჯერული ფუნქციები დღესაც რელევანტურია როგორც საჯარო, ასევე, კერძო ორგანიზაციების კონტექსტში.

## **ადმინისტრაციული მენეჯმენტის თეორიის სხვა ავტორები**

- ლეონარდ უაითი: მის 1962 წელს გამოქვეყნებულ ნაშრომში „საჯარო ადმინისტრაციის კვლევის შესავალი“ (Introduction to Study of Public Administration) ხაზგასმულია ადმინისტრაციული ეფექტურობისა და ანგარიშვალდებულების მნიშვნელობა. უაითი აღნიშნავდა, რომ საჯარო მოხელეები უნდა ფოკუსირდნენ რესურსების ეფექტურ გამოყენებაზე, ისე, როგორც ეს ხდება კერძო სექტორში.
- ფრენკ ჯ. გუდნოუ: ის იკვლევდა პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის საკითხს და ამტკიცებდა, რომ პოლიტიკოსები განსაზღვრავენ და შეიმუშავენ საჯარო პოლიტიკას, ხოლო ადმინისტრატორების საქმეა ამ პოლიტიკის ეფექტურად განხორციელება. ეს გამიჯვნა პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის საჯარო მმართველობის თეორიის ერთ-ერთი ფუნდამენტური კონცეფცია გახდა (Tompkins 2005, pp. 96, 115 – 117).

## **ადმინისტრაციული მენეჯმენტის გამოყენება თანამედროვე საჯარო სექტორში**

ადმინისტრაციული მენეჯმენტის პრინციპებმა დიდი გავლენა იქონია საჯარო მართვის თეორიასა და პრაქტიკაზე. საჯარო ორგანიზაციებში, განსაკუთრებით დემოკრატიულ მთავრობებში, დამკვიდრდა შრომის დანაწილების, იერარქიული სტრუქტურისა და სისტემატური მართვის ძირითადი პრინციპები, რაც ემსახურება ეფექტურობის გაუმჯობესებას და ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულების ზრდას. ორგანიზაციული სტრუქტურის თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია საჯარო უწყებაში სპეციალიზებული დეპარტამენტებისა და სააგენტოების შექმნა, რომელთაგან თითოეულს აქვს მკაფიოდ განსაზღვრული როლები და პასუხისმგებლობები. სამინისტროები და უწყებები, როგორც წესი, სტრუქტურირებულია კონკრეტული ფუნქციების (მაგ. განათლება, ჯანდაცვა, სამართალდამცავი ორგანოები) მიხედვით, გამოკვეთილი იერარქიით, რომელიც უზრუნველყოფს ანგარიშვალდებულებას ყველა დონეზე.

ეფექტურობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები გამოიყენება საჯარო სექტორის ოპერაციების გასამართივებლად, განსაკუთრებით დაგეგმვის, ბიუჯეტირებისა და ანგარიშგების კუთხით. გულიკის POSDCORB-ის ჩარჩოს შესაბამისად, საჯარო მენეჯერებს ევალუაბათ უზრუნველყონ რესურსების ეფექტურად განაწილება, ოპერაციების სათანადო კოორდინაცია და მათი საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა ზემდგომი უშუალო ხელმძღვანელებისთვის. ანგარიშვალდებულება საჯარო ადმინისტრაციაში ხელს უწყობს საჯარო უწყებების გამჭვირვალობას, რაც განაპირობებს საზოგადოების ნდობას მთავრობის მიმართ.

უფლებამოსილებებისა და ვალდებულებების დანაწილება, როგორც ამას გუდნოუ ქადაგებდა, პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის მიმართების დასადგენად დღემდე მნიშვნელოვანია. თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციაში არჩეული თანამდებობის პირები ფოკუსირებულნი არიან პოლიტიკის ჩამოყალიბებაზე, ხოლო საჯარო მოხელეები ახორციელებენ ამ პოლიტიკას პროფესიული მართვის პრაქტიკის მეშვეობით. ეს გამიჯნვა უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღებას ტექნიკურ და პროფესიულ საფუძველზე და არა პოლიტიკური ხედვების ზეგავლენით ან კონკრეტული პოლიტიკური ძალის დღის წესრიგის შესაბამისად.

კოორდინაციის პრინციპი ხელს უწყობს საჯარო ორგანიზაციებში კომპლექსური ამოცანების შესრულებას და უზრუნველყოფს სხვადასხვა დეპარტამენტებსა და უწყებებს შორის შეთანხმებულ ფუნქციონირებას. მაგალითად, უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფები ხშირად იქმნება რთული სოციალური საკითხების მოსაგვარებლად, როგორცაა საზოგადოებრივი ჯანმრთელობა, დანაშაულის პრევენცია ან გარემოს დაცვა (Meier, 2010).

## **მონაწილეობითი მენეჯმენტი: საზოგადოების მონაწილეობა და ანგარიშვალდებულება საჯარო ორგანიზაციებში**

მონაწილეობითი მენეჯმენტი არის მიდგომა, რომელიც ყურადღებას ამახვილებს თანამშრომლებისა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობაზე ორგანიზაციებში გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში. საჯარო სექტორში ეს კონცეფცია სცილდება შიდა ორგანიზაციულ პროცესებს და მოიცავს არა მხოლოდ დაინტერესებულ მხარეების, არამედ ფართო საზოგადოების მონაწილეობას პოლიტიკის შე-

მუშავებაში. ეს მიდგომა ასახავს დემოკრატიულ ღირებულებებსა და პრინციპებს, რაც უზრუნველყოფს მოქალაქეების აქტიურ როლს იმ პოლიტიკისა და გადაწყვეტილების ჩამოყალიბებაში, რომელიც გავლენას ახდენს მათ ცხოვრებაზე. ის უზრუნველყოფს რომ საჯარო პოლიტიკაში ასახული იქნება მოქალაქეთა საჭიროებები და აძლიერებს საჯარო ორგანიზაციების ლეგიტიმურობას.

მონაწილეობითი მენეჯმენტი ხელს უწყობს თანამშრომლების მოტივაციის, კრეატიულობისა და ორგანიზაციული მიზნებისადმი ერთგულების ზრდას, ორგანიზაციის მიმართ საკუთრების გრძნობის გაჩენით. მონაწილეობითი მართვის ეფექტური განხორციელებისათვის აუცილებელია:

- **ინფორმაციის გაზიარება:** თანამშრომლებისა და დაინტერესებული მხარეებისათვის ორგანიზაციის ოპერაციების, პოლიტიკისა და მიზნების შესახებ ინფორმაციაზე წვდომის უზრუნველყოფა.
- **ჩართვა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში:** თანამშრომლებისა და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობა პრობლემების იდენტიფიცირების, მიზნების დასახვისა და სტრატეგიების შემუშავების პროცესში.
- **პასუხისმგებლობა და ანგარიშვალდებულება:** თანამშრომლებისა და დაინტერესებული მხარეების პასუხისმგებლობებისა და ვალდებულებების მკაფიო განსაზღვრა, რაც ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულების ზრდას.
- **მონაწილეობის სტიმულირება:** ნახალისების მექანიზმები, როგორებიცაა: აღიარება, ჯილდოები ან კარიერული წინსვლა, რაც გაზრდის თანამშრომელთა და დაინტერესებული მხარეების მონაწილეობასა და წვლილს (Kessy, 2013, გვ. 218-220).

საზოგადოების ჩართულობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში ხელს უწყობს გამჭვირვალობისა და ნდობის გაძლიერებას მთავრობის მიმართ. შედეგად, პოლიტიკის შემუშავების პროცესი უფრო ღია და გამჭვირვალე ხდება. გარდა ამისა, როდესაც მოქალაქეები ჩართულნი არიან გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, ისინი უფრო მეტად ენდობიან შედეგებს, რადგან იციან, რომ მათი მოსაზრებები და პრობლემები იქნა გათვალისწინებული. საზოგადოების ჩართულობა, ასევე, აუმჯობესებს პოლიტიკის შედეგებს, რადგან უზრუნველყოფს კონკრეტული საჭიროებების და ადგილობრივი გამოწვევების გათვალისწინებას, რაც ხელისუფლების მიერ შეიძლება უგულებელყოფილი ყოფილიყო. გარდა ამისა, მონაწილეობითი პრინციპი

ხელს უწყობს სოციალური კაპიტალის გაძლიერებას, საერთო პასუხისმგებლობის გაჩენასა და ინფორმირებული მოქალაქეების ჩამოყალიბებას. ხელისუფლების მხრიდან, მონაწილეობითი მართვა აძლიერებს ანგარიშვალდებულებას და მთავრობის პასუხისმგებლობას ქმედებებზე და გადაწყვეტილებებზე.

მონაწილეობითი მენეჯმენტი ავალდებულებს საჯარო ორგანიზაციებს დაიცვან საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, გარდა ამისა, შეიმუშავონ უკუკავშირის მექანიზმები, რომლის მეშვეობითაც მოქალაქეებს შეუძლიათ გამოხატონ თავიანთი დამოკიდებულება და შეხედულებები შემუშავებული პოლიტიკის ან მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ. შედეგად, საჯარო ორგანიზაციებს საშუალება ეძლევათ, შეცვალონ ან დააკორექტირონ შემდგომი ქმედებები. რაც მთავარია, მოქალაქეების ჩართულობა უზრუნველყოფს, რომ მიღებული გადაწყვეტილება ემსახურება საზოგადოებრივ საჭიროებებს და არა კერძო პოლიტიკურ ან მმართველი ძალის ინდივიდუალურ ინტერესებს. ეს მიდგომა უზრუნველყოფს, რომ მთავრობის ქმედებები ასახავდეს ხალხის ნებას და საჯარო მოხელეები დარჩნენ პასუხისმგებელი ელექტორატის მიმართ.

## **მონაწილეობითი მენეჯმენტის შეზღუდვები**

მიუხედავად იმისა, რომ მონაწილეობითი მენეჯმენტი ეფექტურ მიდგომას წარმოადგენს, ის მნიშვნელოვან გამოწვევებსაც აწყდება საჯარო სექტორში:

- დროისა და რესურსების ხარჯვა: მონაწილეობითი მენეჯმენტი საკმაოდ შრომატევადი პროცესია და დიდ დროით და ორგანიზაციულ რესურსებს მოითხოვს. საჯარო კონსულტაციებმა და უკუკავშირის პროცესმა შეიძლება მნიშვნელოვნად შეანელოს გადაწყვეტილების მიღება.
- კონფლიქტური ინტერესები: დაინტერესებულ მხარეებს კონკრეტული პრობლემის მოგვარების განსხვავებული ხედვა შეიძლება ჰქონდეთ, რაც გაართულებს ისეთი კომპრომისული გადაწყვეტილების მიღებას, რომელიც ფართო საზოგადოებრივ ინტერესებს მოემსახურება.
- „ტოკენიზმის“, ჩართულობის ილუზიის შექმნის, ფორმალური ჩართულობის, რისკი: არსებობს რისკი იმისა, რომ საზოგადოების მონაწილეობა შეიძლება ფორმალობად იქცეს. თუ გადაწყვეტილების მიღებისას არ იქნება საზოგადო-

ების ინტერესები არ იქნება გათვალისწინებული, ამან შეიძლება გამოიწვიოს იმედგაცრუება და მთავრობისადმი ნდობის დაკარგვა (Tompkins, 2005, pp. 270 – 295).

## **გამოყენებული წყაროები:**

- Georgiou, I. (2013). A Blast at the Past: An Inquiry into Herbert Simon's Arguments Against the Principles. *Public Administration*. 91(4), 1015-1034. <https://doi.org/10.1111/padm.12001>
- Kettl, D. F. (2020). *The Politics of Administrative Process* (8th ed.). Sage, CQ Press.
- Kessy, A., (2013). Decentralization and Citizens' Participation: Some Theoretical and Conceptual Perspectives. *African Review*, Vol. 40, No. 2; 215-239
- Meier, K. (2010). Governance, Structure, and Democracy: Luther Gulick and the Future of Public Administration. *Public Administration Review*. Special Issue, 5284-5291.
- Meier, K., & Bohte, J. (2003). Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design. *Public Administration Review*. 63(1), 88-98.
- Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (2016). *Classics of Public Administration* (8th ed.). Cengage Learning.
- Tompkins, J. (2005). *Organizational Theory and Public Management*. Wadsworth, Cengage Learning.
- Wagner-Tsukamoto, S. (2007). An Institutional Economic Reconstruction of Scientific Management: On the Lost Theoretical Logic of Taylorism. *The Academy of Management Review*. 32(1), 105-117.

### საჯარო სექტორის განვითარების ეტაპები.

### საჯარო მმართველობის მოდელების

### განვითარება

#### განხილული საკითხები:

- პოლიტიკური პატრონაჟის (მფარველობის) მოდელი
- მერიტოკრატიული მოდელი
- ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელი (New Public Management)
- ორგანიზაციული ცვლილების როლი
- ნეოვებერიანული სახელმწიფო: ალტერნატიული მიდგომა

#### პოლიტიკური პატრონაჟის (მფარველობის) მოდელი

პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემის დროს საჯარო თანამდებობაზე დანიშვნა და დანიშნულება ეფუძნება პოლიტიკურ კავშირებს და არა დამსახურებას ან კვალიფიკაციას. პოლიტიკური პატრონაჟი დამახასიათებელია განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებისათვის, ასევე, ავტორიტარული სისტემებისათვის და ის ბუნებრივად მკვიდრდება პოლიტიკური კრიზისის შემდეგ, როდესაც ხელისუფლებაში მოსული ძალა თავისი ძალაუფლების განმტკიცებას და ადმინისტრაციის თავისი მომხრეებით დაკომპლექტებას ცდილობს.

მე-19 საუკუნეში პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემა ამერიკის შეერთებულ შტატებში საჯარო სექტორის დაკომპლექტების ყველაზე მიღებული გზა იყო; მიიჩნეოდა, რომ სახელმწიფო ორგანიზაციაში დასაქმებული ადამიანი უნდა ყოფილიყო ლოიალური მმართველი პოლიტიკური ძალის მიმართ, სხვაგვარად, მისი ერთგულების გარანტია არ იყო. დამკვიდრებული შეხედულების მიხედვით, პოლიტიკური ნიშნით ინტერესთა გაერთიანება საშუალებას მისცემდა მმართველ ძალას, ეფექტურად გაეტარებინა სახელმწიფო პროგრამები (Ruhil and Camoes, 2003, გვ. 28-29). პრეზიდენტ ენდრიუ ჯექსონის დროს (1829 - 1837) პატრონაჟი იმდენად გავრცელდა,

რომ მას „ნადავლის სისტემა“ (spoils system) უწოდეს. როგორც ამბობდნენ, თეთრი სახლის წინ რიგი იდგა იმ ადამიანების, რომელთაც დასაქმების იმედი მხოლოდ თავიანთი პოლიტიკური პოზიციის მიხედვით ჰქონდათ. ჯექსონის ადმინისტრაციის სამოქმედო სლოგანი, „გამარჯვებულს ეკუთვნის ნადავლი“ („to the victor belongs the spoil“) გულისხმობდა, რომ პოლიტიკური თანამდებობები ნაწილდებოდა მხარდამჭერთა შორის, როგორც ჯილდო, არჩევნების პროცესში დახმარების სანაცვლოდ. შედეგად, საჯარო თანამდებობები იქცა პარტიული ლოიალობისთვის დაჯილდოების ინსტრუმენტად, რამაც კორუფციის გავრცელებას შეუწყო ხელი და საჯარო სექტორის ეფექტურობა მნიშვნელოვნად შეამცირა (Schultz and Maranto, 1998). რაც შეეხება ევროპულ ქვეყნებს, აქ სახელმწიფოს ფორმირების ეტაპი აბსოლუტური მონარქიის პირობებში მიმდინარეობდა, შესაბამისად, პატრონაჟი და ფავორიტიზმი, მმართველობის ერთადერთი და ბუნებრივი ფორმა იყო.

პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემას მკვლევრები შემდეგი ნიშნებით ახასიათებენ (Peters and Bianci, 2020, Toral, 2021):

**- თანამდებობაზე დანიშვნა და დანიშნულება პოლიტიკური ლოიალობის საფუძველზე:** პირები საჯარო თანამდებობებზე ინიშნებიან პოლიტიკური ლიდერების ან პარტიებისადმი მათი ერთგულების საფუძველზე, მათი კვალიფიკაციის, კომპეტენციის, პროფესიული უნარებისა და გამოცდილების მიუხედავად. არაკვალიფიციურ პირთა მნიშვნელოვან თანამდებობებზე დანიშვნა კი, თავისთავად, არაეფექტურ მმართველობას იწვევს. არაკომპეტენტურ ჩინოვნიკებს ხშირად არ აქვთ საჯარო პროექტების ეფექტურად მართვის უნარი, რის გამო ხდება საჯარო რესურსების გაფლანგვა და საჯარო მომსახურების ხარისხის დრამატული კლება.

**- პირადი ურთიერთობები და ფავორიტიზმი:** ხელისუფლებაში მყოფი პირები თავიანთ გავლენას იყენებენ მეგობრების, ნათესავების და მოკავშირეების საკვანძო თანამდებობებზე დასანიშნად. ისინი დანიშნული პირებისგან ერთგულებას და პოლიტიკური დავალებების შესრულებას ითხოვენ.

**- დასაქმების სტაბილურობისა და უსაფრთხოების რისკები:** ვინაიდან თანამდებობები ეფუძნება პოლიტიკურ კავშირებს, საჯარო მოხელეების დასაქმების სტაბილურობა და სამუშაო უსაფრთხოება ხშირად რისკის ქვეშ დგას. პატრონაჟის გზით დანიშნული პირების სამსახურებრივი ვადა, როგორც წესი, დამოკიდებულია

იმაზე, დარჩებიან თუ არა მათი პოლიტიკური მფარველები თანამდებობებზე. როდესაც ახალი პოლიტიკური აქტორები მოვლენ ხელისუფლებაში, წინა მფარველების მიერ დანიშნული პირებმა შეიძლება დაკარგონ სამსახური. გარდა ამისა, მაღალია ალბათობა, რომ პოლიტიკური მმართველი ძალის ყოველი ცვლილება გამოიწვევს საჯარო მოხელეთა მთელი კოჰორტების გათავისუფლებას. ეს კი შეაფერხებს სამთავრობო ფუნქციების თანმიმდევრულ, უწყვეტ და ეფექტურ განხორციელებას და მყარი ინსტიტუციური მეხსიერების ჩამოყალიბებას საჯარო ადმინისტრაციაში.

**- კორუფცია და არაეფექტურობა:** პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემა ხშირად იწვევს კორუფციასა და არაეფექტურობას. დანიშნულმა პირებმა, რომლებსაც არ გააჩნიათ საჭირო უნარები ან კვალიფიკაცია, შესაძლოა ვერ შეასრულონ თავიანთი მოვალეობები ეფექტურად. უფრო მეტიც, საჯარო ოფისები შეიძლება გახდეს პირადი გამდიდრებისა და საკუთარი თანამდებობის შენარჩუნების საშუალება და აღარ ემსახურებოდეს საზოგადოებრივ ინტერესებს. გარდა ამისა, პოლიტიკური ნიშნით დანიშნული თანამდებობის პირები ხშირად იქცევიან არაეთიკურად და მონაწილეობენ კორუფციულ გარიგებებში.

**- საზოგადოებრივი ნდობის შემცირება ხელისუფლების მიმართ:** რაც მთავარია, პოლიტიკური პატრონაჟი ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ. საჯარო სამსახური მიიჩნევა პოლიტიკური ელიტების ინტერესების და არა საზოგადოებრივი კეთილდღეობის დამცველად.

მიუხედავად ამკარა ნაკლოვანებებისა, პოლიტიკური პატრონაჟის სისტემის სიტუაციური უპირატესობებიც შეიძლება ჰქონდეს:

- პოლიტიკურად არასტაბილურ გარემოში, პატრონაჟის სისტემა შეიძლება გარკვეული სტაბილურობის და სოციალური წესრიგის გარანტია გახდეს მმართველი ძალისათვის და მან შეიძლება შეასუსტოს პოლიტიკური ოპოზიცია ბიუროკრატიაში.
- განსხვავებით მერიტოკრატისგან, პატრონაჟის სისტემა ნაკლებ ბიუროკრატიულ პროცედურებს საჭიროებს საჯარო მოხელეების დანიშვნის, დანიშნულების ან სამსახურიდან დათხოვნის დროს.
- მოკლევადიან პერსპექტივაში პატრონაჟის სისტემებმა შეიძლება ხელი შეუწყონ მმართველი პოლიტიკური ძალის დღის წესრიგის უფრო ეფექტურ და

სწრაფ განხორციელებას, შეამცირონ ბიუროკრატიული წინააღმდეგობა, რომელიც ახასიათებს დამსახურების სისტემას და, ამასთან ერთად, გაზარდონ პოლიტიკური ანგარიშვალდებულება, რომელიც პატრონაჟით დანიშნულ თანამდებობის პირებს აქვთ არჩეული ხელისუფლების მიმართ.

## მერიტოკრატიული მოდელი

მე-20 საუკუნის დასაწყისში, შეერთებული შტატების საჯარო სექტორში, მერიტოკრატიულმა, იგივე დამსახურების სისტემამ პოლიტიკური პატრონაჟი ჩაანაცვლა. საჯარო სამსახურის რეფორმის (civil service reform) ავტორები იყვნენ აშშ-ის მომავალი 26-ე და 28-ე პრეზიდენტები, თეოდორ რუზველტი და ვუდრო უილსონი. მათ მიერ დამკვიდრებული დამსახურების სისტემა, რომლის არსზეც დეტალურად პირველ თავში ვისაუბრეთ, ეფუძნება ბიუროკრატიულ ორგანიზაციას, რომელიც იდეალურ ინსტრუმენტს წარმოადგენს სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელებისათვის, იქნება ეს სერვისების მიწოდება, სოციალური პროგრამების განხორციელება, პოლიტიკის შემუშავება, უმუშევრობის კონტროლი თუ სხვა (იხ. Ruhil and Camoes, 2003, Schultz and Maranto, 1998).

1881 წელს, აშშ-ს პრეზიდენტი ჯეიმს ა. გარფილდი, შეიძლება ითქვას, „ნადავლის სისტემისა“ და შეერთებული შტატების მთავრობაში გამეფებული პატრონაჟის მსხვერპლი აღმოჩნდა: ის მოკლა პირმა, რომელიც ვერ დასაქმდა საჯარო სამსახურში. საზოგადოებრივმა აღშფოთებამ შედეგად საჯარო სამსახურის რეფორმის დაჩქარება გამოიწვია.

1883 წელს მიღებულ იქნა „პენდლტონის საჯარო სამსახურის რეფორმის აქტი“, რომელიც ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკანონმდებლო დოკუმენტს წარმოადგენს შეერთებული შტატების საჯარო სამსახურის ისტორიაში და რომელმაც საფუძველი ჩაუყარა დამსახურების სისტემის დამკვიდრებას. აქტის მიხედვით, დარეგულირდა საჯარო თანამდებობების დაკავების წესი დამსახურების საფუძველზე, საკვალიფიკაციო გამოცდების შედეგების მიხედვით; შეიქმნა აშშ-ს საჯარო სამსახურის კომისია, რომლის ფუნქცია იყო დასაქმების პროცესის კონტროლი. პენდლტონის აქტი პოლიტიკური ნეიტრალიობის დოქტრინას ეფუძნებოდა და საჯარო სამსახურში პროფესიული და დეპოლიტიზირებული ბიუროკრატიის უზრუნველყოფას ისახავდა მიზნად.

აქტის მიღების შემდეგ დაიწყო კარიერული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, რომელიც იქნებოდა სტაბილური და უსაფრთხო საჯარო მოხელეებისათვის და ეფექტურ მომსახურებას გაუწევდა მოქალაქეებს, რითაც გაზრდიდა შერყეულ ნდობას ხელისუფლების მიმართ.

ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელი აღიარებს ბიუროკრატიის შეზღუდულ როლს პოლიტიკის შემუშავებაში, ხაზს უსვამს საჯარო ორგანიზაციების იერარქიული სტრუქტურის მნიშვნელობას და მოხელეთა დისკრეციის შეზღუდვას ერთი მხრივ, საკანონმდებლო, მეორე მხრივ კი, ანგარიშვალდებულების მკაცრი ჩარჩოებით. მოდელი ორიენტირებულია, პირველ რიგში, იურიდიული და პროცედურული რეგულაციებისა და მოქალაქეთა მიმართ თანასწორობის პრინციპის დაცვაზე (Peters, 2002). გარდა ამისა, ტრადიციული მერიტოკრატიის კონცეფციის მიხედვით, საზოგადოება ხელისუფლების მმართველობის დაქვემდებარებაშია და მოქალაქეთა ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში მინიმალურია (Peters, 2002).

## **ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელი - ტრანსფორმაცია საჯარო მმართველობაში**

ახალი საჯარო მენეჯმენტის (ასმ, NPM) კონცეფციამ გადამწყვეტი როლი ითამაშა სახელმწიფო მმართველობის სისტემების ტრანსფორმაციაში მთელ მსოფლიოში. მე-20 საუკუნის ბოლოს ბიუროკრატიული მოდელის ნაკლოვანებები აშკარად გამოვლინდა მრავალი ქვეყნის საჯარო სექტორში. არაეფექტურობა, პროცედურებზე დამოკიდებულება, სიხისტე და არსებულ გამოწვევებზე სწრაფი რეაგირების უნარის ნაკლებობა რეფორმირების აუცილებლობას აყენებდა დღის წესრიგში. ასმ-ს კონცეფცია შემუშავდა, როგორც პასუხი ეფექტურობის, ეფექტიანობისა და მოქნილობის მზარდ მოთხოვნებზე საჯარო უწყებებში. ეს პროცესი 1970-იანი წლებიდან დაიწყო და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) ქვეყნების უმრავლესობა მოიცვა. ამ პერიოდში ასმ მოიაზრებოდა, როგორც ორი განსხვავებული ხედვის - „ახალი ინსტიტუციური ეკონომიკისა“ და ბიზნესის ტიპის „მენეჯერიალიზმის“ შერწყმა (Hood 1991).

მე-20 საუკუნის მეორე ნახევარში, მნიშვნელოვანი გლობალური პოლიტიკური ცვლილებები მოხდა: არსებითად შეიცვალა ევროპის რუკა, ვინაიდან საბჭოთა კავშირისა და სოციალისტური ბანაკის დაშლამ ახალი სახელმწიფოების გაჩენა მოიტანა შედეგად. ახლადწარმოქმნილი სახელმწიფოების ეკონომიკები კონკურენტული გლობალური ბაზრის ნაწილად იქცნენ. ახალ რეალობასთან ადაპტაციისათვის, დღის წესრიგში დადგა ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელების გადაფასების საჭიროება; საჭირო იყო ისეთი საჯარო სექტორის ჩამოყალიბება, რომელიც ფოკუსირებული იქნებოდა მოქნილობაზე, ეფექტურობაზე და საჯარო სივრცეში ბიზნესის მართვის მეთოდებს დანერგავდა. დონალდ კეტლის მიერ შემოთავაზებული სლოგანი: "მთავრობა, რომელიც მუშაობს უკეთესად და ხარჯავს ნაკლებს", მოკლედ და ზუსტად ასახავს ასმ-ს ბუნებას.

ასმ რეფორმა 1970-იან წლებში დაიწყო და სწრაფად გავრცელდა როგორც დასავლეთ ევროპაში, ასევე, შეერთებულ შტატებში. ის ხასიათდება რამდენიმე ძირითადი პრინციპით, რომლებიც განასხვავებს მას ტრადიციული ბიუროკრატიული მიდგომებისგან:

**- ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ფუნქციების გამიჯვნა:** ასმ-ის კონცეფციის მიხედვით, მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკური გადაწყვეტილებები და ადმინისტრაციული ფუნქციები ორგანიზაციაში მკაფიოდ იყოს გამიჯნული, ხოლო პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხრიდან მოხელეებზე ზეგავლენა არ ხდებოდა. ეს უზრუნველყოფს კარიერული ბიუროკრატიის სტაბილურობას, ნეიტრალურობასა და ორგანიზაციულ ეფექტურობას, პოლიტიკურ კომპრომისებზე წასვლის გარეშე. თუმცა აღსანიშნავია ისიც, რომ ასმ-ს ფარგლებში ბიუროკრატია უფრო აქტიურად არის ჩართული პოლიტიკურ პროცესებში და მეტი გავლენის მოხდენა შეუძლიათ პოლიტიკაზე, იმდენად, რამდენადაც ნახალისებულია ბიუროკრატების უნარი, პოლიტიკური ლიდერებისგან დამოუკიდებლად მიიღონ გადაწყვეტილებები (Peters, 2002).

**- ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაცია:** რეფორმის ერთ-ერთი მიზანია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და აღმასრულებელი სააგენტოებისათვის მეტი ავტონომიის მინიჭება დეცენტრალიზაციისა და ძალაუფლების დეკონცენტრაციის გზით. მნიშვნელოვანია, რომ თვითმმართველო-

ბებს ჰქონდეთ პოლიტიკური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული დამოუკიდებლობა ადგილობრივ საჭიროებებზე სწრაფად და ეფექტურად რეაგირებისათვის. აღმასრულებელ სააგენტოებში (სსიპ-ებში) ეს გაზრდის საჯარო სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ეფექტიანობას.

- **მოქალაქეთა ჩართულობა:** ასმ განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად მიიჩნევს საზოგადოების მონაწილეობას მმართველობით პროცესებში, განსაკუთრებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე. მოქალაქე აღიქმება, როგორც მომხმარებელი, კლიენტი, რომელიც აფასებს და აკონტროლებს ხელისუფლების საქმიანობას და მისთვის მიწოდებული სერვისების ხარისხს. ეს უფრო ინტენსიურ და ინტერაქტიულ ხასიათს სძენს ხელისუფლებასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობას (Peters 2002).

- **მიზნებით მართვა:** გამომდინარე იმ სირთულეებიდან, რაც ახასიათებთ საჯარო ორგანიზაციებს ორგანიზაციული პროცესების რეგულირებისა და კონკრეტულ გაზომვად შედეგებზე გასვლის თვალსაზრისით, ასმ განსაკუთრებულ აქცენტს აკეთებს მკაფიო მიზნებისა და ამოცანების დასახვაზე და სტრატეგიული მართვის პრაქტიკების დანერგვაზე; ასევე, შედეგზე ორიენტირებული ხდება მოხელის შეფასება. ამ კუთხით, უფრო მეტად ხაზი ესმება მოხელის მიერ მომხმარებლისათვის გაწეული მომსახურების ხარისხს, ვიდრე არსებული რეგულაციებისა და წესების დაცვას (Peters 2002).

- **საჯარო-კერძო პარტნიორობა და პრივატიზაცია:** ასმ-ის ერთ-ერთი ძირითადი სტრატეგია არის კერძო სექტორის ჩართვა საჯარო სერვისების მიწოდებაში, პარტნიორობისა და აუტსორსინგის გზით, სახელმწიფოს ტრადიციული ფუნქციების განხორციელების პროცესში. ეს უზრუნველყოფს ამ ფუნქციების ეფექტურობის ზრდას (იხ. Kettl, 2018).

ასმ-ს მომხრეების აზრით, ზემოაღნიშნული პრინციპების დამკვიდრება ხელს უწყობს ეკონომიკის გაძლიერებას და და ამასთან, სამთავრობო ინსტიტუტებისადმი დაქვეითებული ნდობის გაზრდას. მეორე მხრივ, ასმ უზრუნველყოფს პოლიტიკურ სტაბილურობას და მოძველებული ადმინისტრაციული სისტემების მოდერნიზაციას.

## ასმ-ის უარყოფითი შედეგები

მიუხედავად იმისა, რომ ასმ ფართოდ გავრცელდა 1980 წლებში ევროპასა და შეერთებულ შტატებში და მან მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა საჯარო სექტორის ფუნქციონირება, მისი ნაკლოვანი მხარეებიც მალევე გამოვლინდა. ეს უკანასკნელი განსაკუთრებით აშკარაა განვითარებად ქვეყნებში, სადაც პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური პირობები ნაკლებად სტაბილურია. ასმ-ს კრიტიკოსების ერთ-ერთი მთავარი არგუმენტი არის ის, რომ რეფორმის წარმატებას დიდწილად ხელს უწყობს კარგად განვითარებული თავისუფალი ბაზრისა და ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების არსებობა. ბევრ განვითარებად ქვეყანაში ეს პირობები არ არსებობს, რაც ართულებს კერძო სექტორს მიერ სამთავრობო ფუნქციების ეფექტურად განხორციელებას.

გარდა ამისა, ბიუროკრატიული მოდელიდან ბაზარზე ორიენტირებულ მიდგომაზე გადასვლა ხშირად იწვევს არასასურველ ისეთ შედეგებს, როგორებიცაა:

- **ბაზრის შეზღუდვები:** სუსტად განვითარებული თავისუფალი ბაზარი და კონკურენციის ნაკლებობა იწვევს ინფორმაციულ ასიმეტრიებს, რომლის შედეგადაც მომხმარებელსა და მიმწოდებელს თავისუფალ ბაზარზე არ გააჩნიათ ერთნაირი ცოდნა კონკრეტული პროდუქტის შესახებ. შესაბამისად, ეს ხელს უშლის სამართლიანი ტრანზაქციის განხორციელებას, შესყიდვების ეფექტურ პროცესებს და კორუფციული გარიგებებისთვის ნაყოფიერ ნიადაგს ქმნის.

- **ანგარიშვალდებულების შესუსტება:** „აუთსორსინგისა“ და პრივატიზაციის პროცესებმა შეიძლება გამოიწვიოს ანგარიშვალდებულების შესუსტება, გააძლიეროს მთავრობის მხრიდან პოლიტიკური კონტროლის ბერკეტები, შეამციროს სერვისების ხარისხი და მიწოდების ეფექტურობა და ხელი შეუშალოს უწყებაში მენეჯმენტის პროცესების უწყვეტობას და ორგანიზაციული მახსოვრობის დაგროვებას (Peters & Pierre, 2022).

- **სამართლიანობისა და თანასწორობის პრობლემა:** კრიტიკოსების მტკიცებით, მიუხედავად იმისა, რომ თავისუფალი ბაზარი მიზნად ისახავს ეფექტურობის უზრუნველყოფას, საბაზრო მიდგომა, არსებითად, შესაძლოა არღვევდეს სამართლიანობის ან თანასწორობის პრინციპს, ვინაიდან ის არ გულისხმობს ბაზარზე

არსებული პროდუქტის თანაბარ განაწილებას სხვადასხვა სოციალურ ჯგუფებს შორის, არამედ მოქმედებს კონკურენტული უპირატესობის პრონციპით. ამასთან, გასათვალისწინებელია, რომ დემოკრატიული მმართველობის ფუნდამენტური პრინციპები სწორედ თანასწორობა და სოციალური სამართლიანობაა. გარდა ამისა, პოლიტიკოსების მიმართ პასუხისმგებლობის შემცირებამ შეიძლება საფრთხე შეუქმნას თავად საჯარო მოხელეთა მიმართ თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპების განხორციელებას და ანონიმურობისა და ნეიტრალობის დაცვას (Hood 1991, Peters & Pierre, 2022).

აღწერილი პრობლემები განსაკუთრებული სიმწვავეთ დგება პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში, სადაც ასმ-ის პრინციპების დანერგვა ხშირად იწვევს კორუფციის ახალი ფორმების გაჩენასა და არაეფექტურობას.

## **ორგანიზაციული ცვლილების როლი**

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის პროცესის წარმატებაში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება საჯარო სექტორის ორგანიზაციების რესტრუქტურირებას. ეს გულისხმობს იერარქიული სტრუქტურების ჩანაცვლებას უფრო ჰორიზონტალური მართვით, მეტად დინამიური პროცესების განხორციელებას, ბიუროკრატის შემცირებასა და უფლებამოსილების დელეგირებას მენეჯმენტის ქვედა რგოლებზე. ეს მიდგომა, ტრადიციულ ბიუროკრატიულ მოდელთან შედარებით, ითვალისწინებს ანგარიშვალდებულების უფრო მოქნილ მექანიზმებს და საჯარო ორგანიზაციის გარემოს გამოწვევებსა და საზოგადოებრივ საჭიროებებზე რეაგირების უნარის გაზრდას (Peters 2002).

თუმცა კარიერული საჯარო სამსახურიდან კონკურენტულ მოდელზე გადასვლამ შეიძლება გამოიწვიოს ადმინისტრაციული შესაძლებლობების შემცირება და ზოგ შემთხვევაში, საჯარო სექტორის „დედემოკრატიზაცია“. მეტიც, საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის შემცირების მცდელობამ, რომელიც ასმ-ს ერთ-ერთ მიზანს წარმოადგენს შესაძლებელია გამოიწვიოს საერთო პოლიტიკური ჩარჩოს რღვევა და საჯარო სექტორის ფრაგმენტაცია, რაც ცალკეული ორგანიზაციების არათანაბარ განვითარებაში აისახება. ასმ-ს ფოკუსირება ე.წ. „მენეჯერიალიზმზე“, რაც საჯარო ორგანიზაციების ეფექტურობასა და ეფექტიანობას აუმჯობესებს, ასევე, გუ-

ლისხმობს პოლიტიკურიდან მენეჯერულ ანგარიშვალდებულებაზე გადასვლას. ეს კი ნიშნავს გარე პოლიტიკური კონტროლის შემცირებას. მენეჯერი ხდება საჯარო ადმინისტრაციის ცენტრალური ფიგურა, ხოლო საკანონმდებლო ზედამხედველობის როლი სუსტდება (Peters 2002). პეტერსი აღნიშნავს, რომ მენეჯერიალიზმისთვის ბუნებრივმა ტექნოკრატიულმა მიდგომამ შეიძლება მთლიანად ჩაანაცვლოს პოლიტიკური ინტერესები და რისკის ქვეშ დააყენოს გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობა (Peters 2002). გარდა ამისა, საჯარო სექტორის ზომის შემცირებამ, რაც ორგანიზაციების გაუქმებასა და მოხელეთა რაოდენობის შემცირებას გულისხმობს, შესაძლოა საჯარო სერვისების ხარისხზე უარყოფითად იმოქმედოს.

მიუხედავად კრიტიკული შეფასებისა, სამეცნიერო ლიტერატურაში აღიარებულია, რომ ასმ-ს გარკვეულ მიდგომებს მნიშვნელოვანი და ხელშესახები პოზიტიური შედეგების მოტანა შეუძლია. სორინ დანისა და ქრისტოფერ პოლიტის აზრით, ასმ-ს წარმატების წინაპირობად ადმინისტრაციული შესაძლებლობების განვითარება და რეფორმის თანმიმდევრული და მდგრადი განხორციელება წარმოადგენს. გარდა ამისა, მისი ცალკეული ინსტრუმენტები წარმატებით გამოიყენება ბევრ განვითარებად ქვეყანაში, იქნება ეს შესრულებული სამუშაოს მიხედვით საჯარო მოხელეების შეფასებისა და ანაზღაურებისთვის, ბენჩმარკინგისთვის, მიზნებით მართვისთვის თუ სხვა მიზნებისთვის (Dan & Pollitt 2015).

## **ნეოვებერიანული სახელმწიფო: ალტერნატიული მიდგომა**

ასმ-ის კრიტიკის გათვალისწინებით, სამეცნიერო ლიტერატურაში გაჩნდა ე.წ. ნეოვებერიანული სახელმწიფოს კონცეფცია, რომელიც დაბალანსებული მიდგომით ცდილობს ტრადიციული ვებერიანული ბიუროკრატიის ძლიერი მხარეების გაერთიანებას ასმ-ის ეფექტურობაზე ორიენტირებულ კომპონენტებთან. ნეოვებერიანული მოდელი ეფუძნება შემდეგ პრინციპებს:

- სახელმწიფოს როლის გაძლიერება გლობალური გამოწვევების დაძლევაში;
- წარმომადგენლობითი დემოკრატიის გაძლიერება მმართველობის ყველა დონეზე;
- საჯარო სამსახურის გაძლიერება ხარისხიანი და მოქალაქეზე ორიენტირებული მომსახურების ძლიერი კულტურის განვითარებით (ib. Pollitt and Bouckaert, 2011).

ნეოვებერიანული სახელმწიფო აერთიანებს ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელის ძლიერ მხარეებს და ასმ-ის თანამედროვე მმართველობის ელემენტებს, მათ შორის, ბაზარზე ორიენტურობასა და კერძო სექტორის ჩართულობას საჯარო ფუნქციების განხორციელების დროს.

ნეოვებერიანული სახელმწიფოს კონცეფცია მიზნად ისახავს, ერთი მხრივ, დაამკვიდროს კერძო სექტორის ჩართულობა საჯარო ფუნქციების განხორციელების პროცესში, დანერგოს ინოვაციურობა და ხელი შეუწყოს საჯარო ორგანიზაციების მოდერნიზებას და ბიუროკრატიის შემცირებას; მეორე მხრივ, მისი მიზანია, უზრუნველყოს ანგარიშვალდებულების, სამართლიანობისა და სოციალური თანასწორობის პრინციპების განხორციელება. ის ფოკუსირებულია ამ პროცესებში სახელმწიფოს როლზე და შედეგად, წარმოადგენს უფრო დაბალანსებულ და გამძლე მმართველობით სისტემას.

ნეოვებერიანული სახელმწიფოს მოდელს გააჩნია შემდეგი კლასიკური ვებერიანული ელემენტები:

- **სახელმწიფოს როლის გაძლიერება:** NWS კონცეფციით, სახელმწიფო იქცევა მთავარ აქტორად გლობალიზაციის, ტექნოლოგიური წინსვლის, დემოგრაფიული ცვლილებების და გარემოსდაცვითი გამოწვევების შედეგად გამოწვეული რთული საკითხების გადაწყვეტაში. ეს უზრუნველყოფს ასმ-ის ტენდენციას, გადაიტანოს ძირითადი პასუხისმგებლობა კერძო სექტორზე.

- **წარმომადგენლობითი დემოკრატია:** ნეო-ვებერიანული მიდგომა აძლიერებს წარმომადგენლობითი დემოკრატიის როლს სხვადასხვა - ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ - დონეებზე, აძლიერებს მის ლეგიტიმურობას და უზრუნველყოფს სახელმწიფოს ქმედებების დემოკრატიულ ღირებულებებთან შესაბამისობაში მოყვანას.

- **კანონიერება:** საჯარო სექტორის სამართლებრივი საფუძვლების განმტკიცება და ამავედროულად ადმინისტრაციული სამართლის მოდერნიზაცია თანასწორობის, სამართლებრივი უსაფრთხოებისა და სახელმწიფო ქმედებების კანონიერების პრინციპების დასაცავად უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მხრიდან მოქალაქეების მიმართ ანგარიშვალდებულებას და სამართლიან მოპყრობას.

- **საჯარო სამსახურის განსაკუთრებული სტატუსის შენარჩუნება:** ასმ-ის წმინდა საბაზრო ორიენტაციისგან განსხვავებით, ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო საჯარო სამსახურს მიიჩნევს განსაკუთრებული სტატუსის, ორგანიზაციული და სამუშაო კულტურის მქონე ინსტიტუტად, რომელიც დემოკრატიული მმართველობის ქვაკუთხედს წარმოადგენს.

ნეოვებერიანული სახელმწიფოს მოდელს გააჩნია შემდეგი ახალი, „ნეო“ ელემენტები, რომლებიც მიმართულია ტრადიციული ბიუროკრატიული პრაქტიკის მოდერნიზებისა და მოქალაქეებზე ორიენტირებული მმართველობის დამკვიდრებისკენ:

- **ორგანიზაციული ადაპტაცია:** ნეოვებერიანულ სახელმწიფოს მოდელს ყურადღება ხისტი ბიუროკრატიული ნორმებიდან გადააქვს უფრო მოქნილ ორგანიზაციულ გარემოზე, რომელიც პრიორიტეტს ანიჭებს მოქალაქეთა საჭიროებებსა და მოთხოვნებს. ეს ხელს უწყობს მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესებას, თავისუფალი საბაზრო მექანიზმების გამოყენების გარეშე.

- **მოქალაქეთა მონაწილეობა პოლიტიკის პროცესში:** ეს კონცეფცია განსაკუთრებით უსვამს ხაზს მოქალაქეთა ჩართულობის მნიშვნელობას გადაწყვეტილებების მიღების დროს, განსაკუთრებით, თვითმმართველობის დონეზე. ჩართულობის ფორმები შეიძლება იყოს: კონსულტაციები, პირდაპირი წარმომადგენლობა და სხვა. ამით საჯარო ადმინისტრაცია უფრო გამჭვირვალე და საზოგადოების საჭიროებებზე პასუხისმგებელი ხდება.

- **შედეგზე ორიენტირებული მენეჯმენტი და რესურსების ეფექტიანი მართვა:** სამთავრობო რესურსების მართვისას, ნეოვებერიანული სახელმწიფო ფოკუსირდება ხელშესახები შედეგების მიღწევაზე და არა მხოლოდ ბიუროკრატიული და კანონისმიერი პროცედურების დაცვაზე. ეს მოიცავს როგორც ex ante (ღონისძიების დაწყებამდე), ისე ex post (ღონისძიების შემდეგ) მონიტორინგსა და შეფასებას, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტურობის უზრუნველსაყოფად.

- **საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია:** საჯარო მოხელეები ნეოვებერიანულ ჩარჩოებში განიხილებიან არა მხოლოდ როგორც ბიუროკრატები, არამედ როგორც პროფესიონალი მენეჯერები, რომლებიც ემსახურებიან საზოგადოებას. ნეოვებერიანიზმი გულისხმობს საჯარო მოხელეების უფლებამოსილებების გაზ-

რდას იმისთვის, რომ მათ ყველა ბერკეტი გააჩნდეთ ეფექტური მენეჯმენტისა და სერვისების ხარისხის გასაზრდელად, ისევე, როგორც ადმინისტრაციული შესაძლებლობების განვითარებისთვის.

ნეოვებერიანული მიდგომა რეფორმირების უფრო სტაბილურ ჩარჩოს გვთავაზობს განვითარებადი ქვეყნებისთვის, სადაც თავისუფალი ბაზარი და ადმინისტრაციული შესაძლებლობები არ არის ჯერ განვითარებული იმ დონეზე, რაც აუცილებელია ასმ-ის წარმატებისთვის. სახელმწიფოს როლის გაძლიერებითა და სოციალური თანასწორობის პრიორიტეტით მინიჭებით, ნეოვებერიანული სახელმწიფო მიზნად ისახავს, შექმნას მართვის სისტემა, რომელიც არა მხოლოდ ეფექტური, არამედ სამართლიანი და ინკლუზიურია.

ნეოვებერიანული სახელმწიფოს კონცეფციის მომხრეების აზრით, ის გვთავაზობს ასმ-ს ჯანსაღ და სიცოცხლისუნარიან ალტერნატივას და ქმნის მმართველობით სისტემას, რომელიც ეფექტურად ემსახურება საზოგადოებრივ ინტერესებს, უზრუნველყოფს ეკონომიკურ ზრდას და სოციალურ განვითარებას რთულ გლობალურ პოლიტიკურ და სოციო-ეკონომიკურ ლანდშაფტში.

## **გამოყენებული წყაროები:**

- Dan, S., & Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*. 17, 1305-1332.
- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? *Public Administration*. 69 (Spring), 3-19.
- Nakrosis, V. (2014). Public Administration Changes and the Impact of the EU: Agencification and Depoliticisation in Central and Eastern Europe. Paper presented at the ECPR joint session.
- Peters, G. B., & Pierre, J. (2022). Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives. *Australian Journal of Public Administration*. 81(4), 629-639. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12561>
- Peters, G.B., Bianchi, C., (2020). Patronage and the Public Service: A Dynamic Performance Government Perspective. In the book *Enabling Collaborative Governance through Systems Modelin Methods*. Springer. 10.1007/978-3-030-42970-6\_10
- Peters, G. B. (2002). The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Asian Journal of Public Administration*. 24(2), 153-183. <https://doi.org/10.1080/02598272.2002.10800399>
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis of NPM, the Neo-Weberian State, and New Public Governance*. 3rd expanded edn. Oxford: Oxford University Press
- Ruhil, A.V.S., Camoes, P.J. (2003) What lies Beneath: The Political Roots of State Merit System. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, no. 1, pp. 27-42
- Schultz, D.A., Maranto, R., (1998). The Demise of the Spoils System and the Perdelton Act. Chapter in the book: *Politics of Civil Service Reform (Teaching Text in Law and Politics)*, Peter Lang Inc., International Academic Publishers, pp. 49-71
- Toral, G. (2021). The benefits of patronage: How political appointments can enhance bureaucratic accountability and effectiveness.

## ევროკავშირის პოლიტიკა, ევროპული ადმინისტრაციული სივრცე და საჯარო მმართველობის რეფორმა (PAR)

### განხილული საკითხები:

- ევროკავშირის საჯარო მმართველობის ღირებულებები და პრინციპები
- ევროკავშირის გაფართოებისა და სამეზობლო პოლიტიკა
- ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპები
- ევროკავშირის ღირებულებებისა და პრინციპების დანერგვა ეროვნულ დონეზე

### ევროკავშირის საჯარო მმართველობის ღირებულებები და პრინციპები

ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპებსა და ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის (EAS) კონცეფციაში ასახულია ევროკავშირის (EU) ის ძირითადი პრინციპები და ღირებულებები, რომლებიც მისი წევრი და წევრობის კანდიდატი ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების საფუძველს წარმოადგენს. მათი გაზიარება მნიშვნელოვანი და აუცილებელი პირობაა როგორც წევრი და წევრობის კანდიდატი სახელმწიფოებისათვის, ასევე, სამეზობლო პოლიტიკის ჩარჩოში შემავალი ქვეყნებისათვის და მიზნად ისახავს ამ ქვეყნებში საჯარო მმართველობის პრაქტიკის ჰარმონიზაციას. ევროკავშირი თავად დაფუძნებულია „კარგი მმართველობის“ (good governance) ძირითად ღირებულებებზე, რომლებიც წარმართავენ მის პოლიტიკასა და მმართველობას. აღნიშნული პრინციპებისა და ღირებულებების ადაპტაცია წევრი ქვეყნების ეროვნულ დონეზე მნიშვნელოვანია, რამდენადაც ეს პროცესი ხელს უწყობს ხელისუფლების მიმართ საზოგადოების ნდობის გაძლიერებას და თავად სახელმწიფოების ევროკავშირში ინტეგრაციის პროცესს.

1990-იანი წლებიდან, ევროკავშირის გაფართოების პირველ ეტაპებზევე, დაიწყო ევროპის ადმინისტრაციული სივრცის (European Administrative Space, EAS) კონ-

ცეფციის ჩამოყალიბება, რომელიც მიზნად ისახავდა ევროკავშირის პოლიტიკის თანმიმდევრული განხორციელებისთვის სტანდარტიზებული ადმინისტრაციული პრაქტიკების დანერგვას წევრობის კანდიდატ სახელმწიფოებში. მას საფუძვლად კოპენჰაგენის კრიტერიუმები (1993) დაედო, რომლებითაც დგინდება მოთხოვნები ევროკავშირში განწევრიანების მსურველი ქვეყნების მიმართ. EAS-ი მოიაზრება, როგორც *acquis communautaire*-ის<sup>1</sup> შემავსებელი ინსტრუმენტი, სახელმწიფო მმართველობისა და ეროვნული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი საფუძვლების ჩამოყალიბებისთვის, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს ევროკავშირის გაფართოების პროცესში არსებული საჭიროებების დაკმაყოფილებას. EAS-ის კონცეფციამ განსაკუთრებული აქტუალობა შეიძინა 2000-იანი წლებიდან, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განწევრიანების დროს. სწორედ მასზე დაყრდნობით არის შემუშავებული ის სახელმძღვანელო პრინციპები და გზამკვლევები, რომელთა მეშვეობითაც კანდიდატ ქვეყნებს შესაძლებლობა ეძლევათ თავიანთი ადმინისტრაციული სისტემები ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოიყვანონ. ამრიგად, ევროპის ადმინისტრაციული სივრცე განსაზღვრავს კარგი მმართველობის პრინციპებსა და სტანდარტებს და მიმართულია თანამედროვე სახელმწიფოებში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ხასიათის საკითხების ეფექტურად დაძლევისა და ცვლად გარემოზე სწრაფი რეაგირების უზრუნველყოფაზე (Kovač, 2017).

ევროპის ადმინისტრაციული სივრცის პრინციპები მოიცავს შემდეგს:

- **კანონიერება**, რაც გულისხმობს, რომ საჯარო ადმინისტრაცია უნდა მოქმედებდეს კანონის ფარგლებში, ადმინისტრაციული ქმედებების კანონიერებისა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად;
- ადმინისტრაციული ქმედებების **მიუკერძოებლობა და ნეიტრალობა**, რაც მნიშვნელოვანი და აუცილებელი პირობაა საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად და სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად;
- გადაწყვეტილების მიღების პროცესებისა და ადმინისტრაციული ქმედებების **გამჭვირვალობა, ღიაობა და საზოგადოებისთვის ხელმისაწვდომობა**. ეს ხელს უწყობს ანგარიშვალდებულებას და საშუალებას აძლევს მოქალაქეებს ზედმინვნით აკონტროლონ მთავრობის ქმედებები.

1. *acquis communautaire* ფრანგული ტერმინია და აღნიშნავს ევროკავშირის კანონებისა და წესების ერთიან სისტემას. იგი მოიცავს ყველა კანონს, რეგულაციას, ხელშეკრულებასა და გადაწყვეტილებას, რომლებიც სავალდებულოა ევროკავშირის წევრი და წევრობის მსურველი ქვეყნებისთვის.

- საჯარო ადმინისტრაციის **პასუხისმგებლობა** და სწრაფად და ადეკვატურად **რეაგირების უნარი** მოქალაქეებისა და ბიზნესის საჭიროებებზე. ეს, თავისთავად ასევე საჯარო სერვისების დროულ და ეფექტურ მიწოდებასაც გულისხმობს.
- **ეფექტურობა და ეფექტიანობა** რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით, დასახული შედეგების მისაღწევად. აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს საჯარო რესურსების, მათ შორის ფულადი სახსრების განაწილებას ისე, რომ უზრუნველყოფილი იყოს შემუშავებული პოლიტიკის მიზნების განხორციელება.

რაც შეეხება ევროკავშირის ძირითად ღირებულებებს, ისინი ჩამოყალიბებულია ევროკავშირის შესახებ ხელშეკრულებაში (TEU, 2007). მათ ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვთ კავშირის ფუნქციონირებისა და ინტეგრირებულობისთვის. ეს ღირებულებები მოიცავს შემდეგს:

- **ადამიანის ღირსების პატივისცემა**: თითოეული ინდივიდის თანდაყოლილი ღირსების აღიარება და მათი უფლებების დაცვის უზრუნველყოფა.
- **თავისუფლება**: ინდივიდუალური თავისუფლებების დაცვა, მათ შორის, გამოხატვის, გადაადგილებისა და შეკრების თავისუფლებების. ეს ღირებულება განსაკუთრებულად საყურადღებოა განვითარებადი სახელმწიფოების კონტექსტში, რადგან დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირების აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.
- **დემოკრატია**: იმის უზრუნველყოფა, რომ მმართველობა ემყარება დემოკრატიულ პრინციპებსა და მოქალაქეთა მონაწილეობას. აქ იგულისხმება დემოკრატიის ისეთი ინსტიტუტების არსებობა, როგორებიცაა: თავისუფალი და სამართლიანი არჩევნები, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა პოლიტიკის შემუშავების პროცესში და სხვა.
- **თანასწორობა**: თანაბარი შესაძლებლობების<sup>2</sup> (equal opportunities) ხელშეწყობა და დისკრიმინაციის აღმოფხვრა. ეს ღირებულება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯარო მმართველობის კონტექსტში, რადგან ის, სხვა ღი-

2. ტერმინი equal opportunity, რომელიც ქართულად ითარგმნება, როგორც თანაბარი შესაძლებლობები, გულისხმობს თითოეული ინდივიდისთვის საზოგადოებრივი რეალიზების თანაბარ ხელმისაწვდომობას, დასაქმების, განათლებისა თუ სხვა სოციალური სარგებლის თვალსაზრისით, ხელოვნური ბარიერების, სტერეოტიპებისა და მიკერძობის გარეშე. ეს კონცეფცია მერიტოკრატიული მიდგომის საფუძველს წარმოადგენს, სადაც შესაძლებლობები ენიჭება ინდივიდუალური დამსახურების მიხედვით და არა გარე ფაქტორების შესაბამისად, როგორებიცაა ეთნიკურობა, რასა, სქესი ან სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა. თანაბარი შესაძლებლობების პოლიტიკა გულისხმობს სამართლიანი კონკურენციის პირობებში, დისკრიმინაციის გარეშე დასაქმებას და დანიშნურებას (ბრიტანული ენციკლოპედია [https://www.britannica.com/topic/equal-opportunity?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.britannica.com/topic/equal-opportunity?utm_source=chatgpt.com))

რეზულტებთან ერთად, უზრუნველყოფს როგორც ყველა ინდივიდის თანაბარ წვდომას შესაძლებლობებზე, ასევე ყველას მიმართ სამართლიან მოპყრობას, პირველ რიგში, სწორედ სახელმწიფო ინსტიტუტების მხრიდან.

- **კანონის უზენაესობა:** დემოკრატიის ეს ფუნდამენტური ღირებულება უზრუნველყოფს კანონის წინაშე თანასწორობას, როგორც საზოგადოების ინდივიდუალური წევრების, ასევე, საჯარო სტრუქტურებისა და საჯარო მოხელეების. აღნიშნული ღირებულება გადამწყვეტია სამართლიანობის დასამკვიდრებლად და ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების თავიდან ასაცილებლად.
- **ადამიანის უფლებები:** ევროკავშირის ძირითად უფლებათა ქარტიაში ასახულია პირთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. ეს მოიცავს სამოქალაქო, პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებებს.

## **ევროკავშირის გაფართოებისა და სამეზობლო პოლიტიკა**

2000 წლიდან ევროკავშირი აქტიურად უჭერს მხარს საჯარო მმართველობის რეფორმებს წევრ, კანდიდატ და სამეზობლო პოლიტიკის სახელმწიფოებში. 2011 წლიდან ეს მხარდაჭერა სისტემატური და თანმიმდევრული ხდება და უშუალოდ რეფორმების განხორციელების პროცესის სხვადასხვა ეტაპზე ვლინდება (Ongaro, 2022). წევრი ქვეყნებისათვის ევროკავშირის ჩართულობა მოიცავს საჯარო ფინანსების მართვის სისტემების რეფორმირებას (მაგალითად, საბერძნეთსა და კვიპროსში), უფრო ხშირად კი - ადმინისტრაციული სისტემების სრული მოდერნიზაციის სისტემურ მხარდაჭერას. ინსტიტუციურად ამ პროცესს ახორციელებს სტრუქტურული რეფორმების მხარდაჭერის გენერალური დირექტორატი (Directorate- General for Structural Reform Support, SRSS).

ადმინისტრაციული რეფორმები განწევრიანების კანდიდატ ქვეყნებში ხორციელდებოდა PHARE-ს პროგრამის ფარგლებში და მიმართული იყო საჯარო ადმინისტრირების მოდერნიზაციისკენ. თუმცა აღსანიშნავია, 2004 – 2013 წლების გაფართოების პერიოდში (როდესაც ევროკავშირის წევრები გახდნენ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოები), რეფორმის განხორციელება ამ სახელმწიფოებში სამთავრობო დღის წესრიგის ცენტრალურ საკითხს იშვიათად წარმოადგენდა. ამ პერიოდში, როგორც წესი, რეფორმების განხორციელებისთვის არც პოლიტიკური ნება იყო მაღალი და ის, ძირითადად, ევროკავშირში განწევრიანების სურვილით

იყო სტიმულირებული (Nemec, 2014). ამ მდგომარეობას კიდევ უფრო ამძაფრებდა პოლიტიკური და ეკონომიკური ხასიათის კრიზისები და სახელმწიფოში ეკონომიკური რესტრუქტურისაუცილებლობა. შედეგად, ასეთმა მიდგომამ განაპირობა ცვლილებების სპორადული, არასისტემური და შეზღუდული ხასიათი.

2007 წელს ევროკავშირში განვევრიანების პოლიტიკურ კრიტერიუმებს დაემატა სახელმწიფო ადმინისტრაციის მიმართულება (Ongaro, 2022). თუმცა რამდენადაც რეფორმების განხორციელებისთვის მთავარ სტიმულად კვლავ განვევრიანების პერსპექტივა მოიაზრებოდა, გასაკვირი არ არის, რომ რეფორმების ტემპი ამ ქვეყნებში განვევრიანების შემდეგ მნიშვნელოვნად დაეცა (Nemec, 2014). 2008 წლის ფინანსური კრიზისი, რომელმაც მრავალი ქვეყნისთვის ეკონომიკური მდგომარეობის მნიშვნელოვნად დამძიმება გამოიწვია, ედუარდო ონგაროსა და ვოლტერ კიკერტის მიერ დახასიათებულია, როგორც „საჯარო სექტორის იძულებითი რეფორმების ფაზა“, მკაფიო ორიენტაციით ევროკავშირზე (Ongaro&Kickert, 2020). ამ პერიოდში განსაკუთრებული როლი მიენიჭა საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებს, როგორებიცაა: ევროპის ცენტრალური ბანკი, სავალუტო ფონდი, მსოფლიო ბანკი და სხვა. ისინი აქტიურად იყვნენ ჩართულები საჯარო ადმინისტრირების ჩამოყალიბების პროცესებში, ეროვნული სახელმწიფოების დონეზე. აღნიშნულ პროცესებში მოიაზრებოდა ჰორიზონტალური ადმინისტრაციული რეფორმების გატარება, რაც გულისხმობდა საჯარო ადმინისტრაციის საკადრო რესურსების განვითარებას, ადამიანური რესურსების მართვის ერთეულების გაძლიერებას, ადმინისტრაციულ დიგიტალიზაციისა და საჯარო სერვისების მართვის გაუმჯობესებას. თუმცა, როგორც 2010 წლის შუალედური შეფასების შედეგად დადგინდა, რეფორმების განხორციელების ხარისხი მნიშვნელოვნად დაბალი იყო აღმოსავლეთ და სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში. შესაბამისად, გამოიკვეთა საჭიროება, რომ ევროკომისია უფრო აქტიურად ჩართულიყო არა მხოლოდ მონიტორინგისა და შეფასების, არამედ რეფორმების გატარების პროცესებში კონკრეტული სახელმწიფოების დონეზე (Ongaro, 2022, Nemec, 2014).

1992 წლიდან ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (OECD) და ევროკავშირის ერთობლივი ინიციატივით შეიქმნა მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების მხარდაჭერის პროექტი

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), რომელიც მიზანი იყო

კონკრეტული სახელმწიფოების დახმარება საჯარო სექტორში შესაძლებლობების გაძლიერების, ჰორიზონტალური მმართველობის დანერგვისა და რეფორმების განხორციელების მიმართულებებით.

## **ევროკავშირის საჯარო მმართველობის პრინციპები**

ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების პრინციპები წარმოადგენს ევროკავშირის წევრ და კანდიდატ ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრირების ხარისხის შეფასებისა და განვითარების ბაზისს. ეს პრინციპები ასახულია SIGMA-ს პოლიტიკის დოკუმენტებში (SIGMA/OECD, 2023) და მოიცავს ექვს ძირითად სფეროს:

- 1. საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის სტრატეგიული ჩარჩო:** ეროვნული მთავრობა იღებს ვალდებულებას, საჯარო ადმინისტრაციის მიმართულებით შეიმუშაოს სტრატეგიული ჩარჩო, რომელიც წარმართავს რეფორმებს და უზრუნველყოფს ევროკავშირის სტანდარტებთან მათ შესაბამისობას. ეს გულისხმობს მკაფიო მიზნების დასახვას, ყოვლისმომცველი სამოქმედო გეგმების შემუშავებასა და პროგრესის მონიტორინგს.
- 2. პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია:** ეფექტური პოლიტიკის შემუშავების პროცესები და კოორდინაციის მექანიზმები აუცილებელია პოლიტიკის თანმიმდევრული შედეგების მისაღწევად. მათ შორის მოიაზრება: მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავება, სამინისტროთაშორისი კოორდინაცია და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა.
- 3. საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მენეჯმენტი:** მოიაზრება, რომ უნდა არსებობდეს პროფესიული და პოლიტიკურად მიუკერძოებელი საჯარო სამსახური, რომლის ჩამოყალიბება შესაძლებელია მერიტოკრატულ პრინციპზე (დამსახურებაზე) დაფუძნებული დაქირავების, კარიერული განვითარებისა და ეთიკური სტანდარტების დაცვით. ეს უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეების კომპეტენტურობასა და იმას, რომ მათ იმოქმედონ საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად.
- 4. ანგარიშვალდებულება:** აღნიშნული პრინციპი გულისხმობს საჯარო ადმინისტრაციის და ზოგადად, საჯარო სექტორის ანგარიშვალდებულებას მოქალაქეებისა და სხვა დაინტერესებული მხარეების მიმართ, მკაფიო რეგულაციების, ზედამხედველობის მექანიზმებისა და გამჭვირვალობის მეშვეობით. ის, ასევე,

მოიცავს ადმინისტრაციული და ფინანსური ანგარიშვალდებულების მექანიზმებს, ანტიკორუფციული სისტემის შექმნასა და ეფექტურ ფუნქციონირებას, ისევე, როგორც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და საჯარო ინსტიტუტების ღიაობას.

5. **საჯარო სერვისების მიწოდება:** ეს პრინციპი გულისხმობს, რომ საჯარო სერვისები უნდა იყოს მოქალაქეზე ორიენტირებული, ხელმისაწვდომი, ეფექტური და პასუხობდეს საზოგადოებაში არსებულ საჭიროებებს. საჯარო სერვისების ეფექტურობა გულისხმობს სერვისების შემუშავებისა და მიწოდების პროცედურების გამარტივებას, მომსახურების ხარისხის მუდმივ კონტროლსა და გაუმჯობესებას და მომხმარებლის კმაყოფილების გაზრდას.
6. **ფინანსური მენეჯმენტი:** ჯანსაღი ფინანსური მენეჯმენტის პრაქტიკა, მათ შორის ბიუჯეტირება, აუდიტი და ეფექტური კონტროლის მექანიზმების დანერგვა, აუცილებელია სახელმწიფო სახსრების სათანადოდ გამოყენებისათვის. ეს უზრუნველყოფს ფინანსურ დისციპლინასა და რესურსების ეფექტურ განაწილებას.

## **ევროკავშირის ღირებულებებისა და პრინციპების დანერგვა ეროვნულ დონეზე**

ევროკავშირის პრინციპებისა და ღირებულებების გადატანა წევრი სახელმწიფოების ეროვნულ კონტექსტში გადამწყვეტია იმდენად, რამდენადაც მათი სწორი ტრანსპოზიცია უზრუნველყოფს ადგილობრივი კანონმდებლობისა და პრაქტიკების ჰარმონიზაციას ევროპულ სტანდარტებთან და საჯარო ინსტიტუტების ქმედების, ასევე, საჯარო პოლიტიკის შემუშავების თანმიმდევრულობას. ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში საჯარო მმართველობის რეფორმის სწორი განხორციელება, სხვა მნიშვნელოვან შედეგებთან ერთად, უზრუნველყოფს პოლიტიკურად სტაბილური და კორუფციისაგან თავისუფალი საჯარო სექტორის ჩამოყალიბებას (Kozhyina, 2021). ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის (EAS-ის) სტრუქტურა გულისხმობს უფლებამოსილებების მკვეთრ გამიჯვნას და, შესაბამისად, მოქალაქეებსა და საჯარო სექტორს შორის უშუალო კონტაქტის წერტილების შემცირებას (Heidbreder, 2011). ასევე, ევროკავშირის მასშტაბით საჯარო ადმინისტრირების პრაქტიკის თანმიმდევრული განხორციელება ხელს უწყობს ქვეყნებს შორის უკეთეს თანამშრომლობას და ინტეგრაციას.

წვერი და კანდიდატი ქვეყნების შემთხვევაში კანონმდებლობისა და პრაქტიკების ჰარმონიზაცია აუცილებელია ერთიანი ბაზრის ეფექტური ფუნქციონირებისა და ევროკავშირის პოლიტიკის შეუფერხებლად განხორციელებისთვის. გარდა ამისა, ევროკავშირის სტანდარტების ინტეგრირება ეროვნულ კონტექსტში გულისხმობს მმართველობის ხარისხის მუდმივ კონტროლსა და ამაღლებას. ამ გზით, ეროვნულ ადმინისტრაციებს შეუძლიათ გააუმჯობესონ თავიანთი ეფექტურობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. ეს განაპირობებს უკეთეს მმართველობას და საზოგადოების ნდობის გაზრდას სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ. კანონის უზენაესობის პრინციპის დაცვა და სამართლებრივი უსაფრთხოების უზრუნველყოფა მნიშვნელოვანია დემოკრატიული ინსტიტუტების ეფექტური ფუნქციონირებისათვის და მოქალაქეთა უფლებების დასაცავად. გარდა ამისა, ამ პრინციპის განხორციელება გულისხმობს შესაბამისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ინფრასტრუქტურის განვითარებას, მათ შორის, კორუფციის პრევენციისათვის საჭირო სისტემის ჩამოყალიბებასა და ადმინისტრაციული კეთილსინდისიერების ცნების დამკვიდრებას, ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების პრაქტიკის საპირწონედ. განვითარებადი ქვეყნებისათვის ამ პრინციპის დამკვიდრება ერთ-ერთი ყველაზე რთული გამოწვევაა, რადგან ფორმალური ინსტიტუტების გარდა, მოითხოვს ადმინისტრაციული შესაძლებლობების სათანადო დონეზე განვითარებას და სამოქალაქო საზოგადოებაში მზაობის არსებობას, კანონის უზენაესობისა და კანონის წინაშე თანასწორობის პრინციპების მისაღებად.

ეფექტური საჯარო მმართველობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ საჯარო სივრცის რეგულირებით. ის სოციალური და ეკონომიკური განვითარების ხელშეწყობასაც გულისხმობს. ამ პრინციპის ქვეშ შესაძლოა მოვიაზროთ: საჯარო რესურსების ეფექტური გამოყენება, მცირე და მოქნილი სახელმწიფოს იდეა, თავისუფალი ბაზრის ლოგიკის დამკვიდრება საჯარო სივრცეში და საჯარო რესურსების მიწოდება მოქალაქეთა საჭიროებებსა და პრობლემებზე რეაგირების რეჟიმში. ბუნებრივია, საჯარო სტრუქტურები, რომლებიც აღნიშნულ ღირებულებებსა და პრინციპებს დაეფუძნება, განაპირობებენ სახელმწიფო სისტემის ეფექტიან ფუნქციონირებასა და შედეგებზე ორიენტირებული პოლიტიკების შემუშავებას, რაც ხელს შეუწყობს მოსახლეობის მხრიდან ხელისუფლების მიმართ ნდობის ზრდას. თუმცა მაღალი ნდობისათვის, ასევე, აუცილებელია მოქალაქეების ჩართულობა და თანამონაწილეობა.

თანმიმდევრულად განხორციელებულ ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში მოქალაქეების, როგორც დაინტერესებული მხარეების, ჩართულობა აძლიერებს საერთო ღირებულებების დაცვის მოტივაციას. ამავდროულად, ეფექტური მმართველობა ხელს უწყობს სახელმწიფოების შეუფერხებელ ინტეგრაციას ევროკავშირში, ეროვნული პრაქტიკის ევროკავშირის სტანდარტებთან, პოლიტიკის რეგულაციებთან და დირექტივებთან შესაბამისობას და მონაწილეობას ევროკავშირის ინიციატივებსა და პროგრამებში. ეს კი, თავის მხრივ, გააძლიერებს წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთდობას და ხელს შეუწყობს ეფექტურ თანამშრომლობას ისეთ სტრატეგიულ სფეროებში, როგორებიცაა: მართლმსაჯულება, უსაფრთხოება, საგარეო ურთიერთობები და სხვა.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის ევროკავშირის პრინციპების, ევროპის ადმინისტრაციული სივრცისა და ევროკავშირის ძირითადი ღირებულებების ეფექტური ტრანსპოზიცია წარმოადგენს გარანტიას, რომ სახელმწიფო, მიუხედავად მისი ეროვნული კონტექსტის თავისებურებებისა, ფუნქციონირებს საერთო პრინციპებისა და ღირებულებების საფუძველზე და ზრუნავს კარგი მმართველობის დასამკვიდრებლად. თუმცა აღნიშნული პროცესი ხშირად აწყდება მნიშვნელოვან ბარიერებს, რამაც შეიძლება ხელი შეუშალოს პროცესის ეფექტურ განხორციელებას. ეს ბარიერები წარმოიქმნება ისეთი პოლიტიკური, კულტურული, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული ფაქტორებიდან გამომდინარე, რომლებიც უნიკალურია თითოეული წევრი სახელმწიფოსთვის. განსაკუთრებულად ეს ბარიერები განვითარებადი ქვეყნების კონტექსტში იჩენს თავს. სამეცნიერო ლიტერატურაში გამოყოფენ პოლიტიკურ, კულტურულ, საზოგადოების მენტალობასა და ტრადიციულ შეხედულებებთან დაკავშირებულ, ინსტიტუციურ, ეკონომიკური ხასიათის, ტოტალიტარული, კომუნისტური მემკვიდრეობით გამოწვეული ქცევითი ხასიათის, კანონმდებლობასა და რეგულაციებთან დაკავშირებულ და სხვა ტიპის ბარიერებს. ნაშრომის ფოკუსიდან გამომდინარე, ყურადღებას გავამახვილებთ პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ინსტიტუციურ ბარიერებზე, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ეს წინააღმდეგობები უმეტესად ურთიერთდაკავშირებული და გადაჯაჭვულია.

პოსტსაბჭოთა და ტოტალიტარული ქვეყნები მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგანან ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრაციის ღირებულებებისა და პრინციპების ტრანსპოზიციის პროცესში. ეს გამოწვევები უკავშირდება, პირველ რიგში, პოლიტი-

კური მეხსიერების, წარსული მემკვიდრეობისა და მოძველებული აზროვნებისა და ქცევების გავლენას საზოგადოების განწყობება და გადანყვეტილებებზე და ხელს უშლის კარგი მმართველობის პრაქტიკის დამკვიდრებასა და დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარებას. ევროკავშირში ინტეგრაციისა და დემოკრატიზაციისკენ მიმართული რეფორმები ხშირად საზოგადოებრივი ცხოვრების ფუნდამენტურად შეცვლას მოითხოვს. საჯარო ადმინისტრაციის ძირეული პრინციპები, როგორებიცაა: მერიტოკრატია, მიუკერძოებლობა, პროფესიონალიზმი საჯარო სამსახურში, ძნელი განსახორციელებელია, ვინაიდან ისინი საზოგადოებისათვის ჩვეული ურთიერთობების რღვევას მოითხოვს. გარდამავალი საზოგადოებებისთვის დამახასიათებელია მაღალი რეზისტენტულობა ცვლილების მიმართ და ძველ, „ტრადიციულ“ სოციალურ კავშირებზე მოჭიდება, რაოდენ არაპროდუქტიულიც არ უნდა იყოს ისინი (Luli, 2023).

ანა კოჟინა აღნიშნავს, რომ ევროკავშირის საჯარო მმართველობის ღირებულებების ტრანსპოზიციის დროს, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებისათვის ზოგად დამახასიათებელ ტენდენციას წარმოადგენს დაპირისპირება ე.წ. „აღმოსავლურ რეალობასა“ და „დასავლურ მისწრაფებებს“ შორის (Kozhyina, 2021, გვ. 216). ევროკავშირთან დაახლოების პირველ წლებში ეს ტენდენცია განსაკუთრებით მკაფიოდ ვლინდებოდა საჯარო მმართველობის მოდელის შერჩევის დროს, როდესაც „დასავლური მისწრაფებების“ გავლენით ხდებოდა ორიენტირება ან ასმ რეფორმაზე ( მისთვის დამახასიათებელი ბიზნეს პრაქტიკით და სახელმწიფოს ინტერვენციების მინიმიზაციით) ან კარგი მმართველობის სისტემაზე (მისთვის დამახასიათებელი აქცენტით დეცენტრალიზაციაზე, კანონის უზენაესობასა და დემოკრატიული ანგარიშვალდებულებაზე). ეს ხდებოდა იმ ფონდზე, როდესაც ამ ქვეყნებში ან ჯერ კიდევ არ არსებობდა ტრადიციული საჯარო ინსტიტუტები ან ძალიან დაბალი იყო ეროვნული მთავრობების ადმინისტრაციული შესაძლებლობები (Kozhyina, 2021). ონგარო ამ პროცესს „რეცეპტის გამოწერას“ ადარებს და აღნიშნავს, რომ რეფორმების წარმატება დამოკიდებული იყო არა სწორ მიდგომაზე, რომელიც ადგილობრივ კონტექსტს მიიღებდა მხედველობაში, არამედ ჩართული საერთაშორისო ექსპერტების მიერ ადგილობრივი პრაქტიკული ცოდნის გაანალიზებისა და პროცესებში ინტეგრირების უნარზე (Ongaro, 2022).

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში ასმ-ს რეფორმების არაერთგვა-

როვან შედეგებს ხაზს უსვამს თინა რანდმა-ლიივიც (2008/9). ის განსაკუთრებულ ყურადღებას ამახვილებს სწორედ დემოკრატიული ადმინისტრაციული ტრადიციის არარსებობაზე, რაც იწვევს მმართველობის არაეფექტური პრაქტიკის დამკვიდრებასა და საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის გაზრდას. ასევე, ასმ რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვან დაბრკოლებას წარმოადგენდა საჯარო მოხელეებში დაბალი მენეჯერული კომპეტენციები და ეთიკური სტანდარტების ნაკლებობა (Randma-Liiv, 2008/9, გვ. 72-77). აღნიშნულიდან გამომდინარე, ფოკუსირება ხდებოდა ნეოვებერიანული სახელმწიფოს (NWS) მოდელზე, რომელიც ხაზს უსვამდა პროფესიული საჯარო სამსახურის, ვებერიანული ნეიტრალიტეტისა და ერთიანი საჯარო სამსახურის კულტურის მნიშვნელობას. ზოგადად, ნეოვებერიანული მიდგომა განვითარებად ქვეყნებში ხელს უწყობს საჯარო ადმინისტრაციის ინსტიტუტების სტაბილურ განვითარებას და უფრო ეფექტური მმართველობის ჩარჩოს შექმნას CEE ქვეყნებში (Drechsler&Kattel, 2008/9, გვ. 97, Randma-Liiv, 2008/9, გვ. 79).

ნეოვებერიანული სახელმწიფოს კონცეფცია, განსხვავებით კლასიკური ვებერიანული ბიუროკრატიისგან, გულისხმობს საჯარო მმართველობის ადაპტირებას თანამედროვე ისეთ გამოწვევებზე, როგორებიცაა: გლობალიზაცია, ტექნოლოგიური და დემოგრაფიული ცვლილებები. ის სახელმწიფოს განიხილავს როგორც აღნიშნულ კომპლექსურ პრობლემებზე რეაგირებისა და მათი მოგვარების მექანიზმს, რომელიც, ამავდროულად, ემყარება დემოკრატიულ პრინციპებს. მეტიც, ნეოვებერიანული ინტერპრეტაციით, სწორედ ძლიერ სახელმწიფოს შეუძლია დემოკრატიული ღირებულებების დაცვა და მთავრობის ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფა (Lynn, 2008/9). ნეოვებერიანული მოდელი ყურადღებას ამახვილებს საჯარო სამსახურის, როგორც ერთიანი სისტემის, განვითარებაზე, რაც უზრუნველყოფს სტაბილურ საჯარო სექტორს და ამცირებს მის პოლიტიზირებას (Randma-Liiv, 2008/9, გვ. 79-81, Drechsler&Kattel, 2008/9, გვ. 97). განსხვავებით ასმ-სგან, ნეოვებერიანიზმი სახელმწიფო-ცენტრისტულ მოდელს ეფუძნება და ნაკლებად ორიენტირდება თავისუფალ ბაზარზე (Lynn, 2008/9). აღინიშნება ასევე, რომ შესაძლებელია გარდამავალი, ე.წ. ჰიბრიდული მოდელის გაჩენა, რომელიც მოიცავს როგორც ასმ, ასევე ნეოვებერიანულ ელემენტებს და უფრო უკეთ იქნება მორგებული კონკრეტული ქვეყნის სპეციფიკაზე.

ევროკავშირის მიერ წევრ და კანდიდატ სახელმწიფოებში საჯარო ადმინისტრირე-

ბის რეფორმების მხარდაჭერის პროცესში გამოიკვეთა, ასევე, ის ბარიერები, რომლებიც ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების ღირებულებების ეროვნულ კონტექსტში ტრანსპარენციას ახლავს თან. პირველ რიგში, ეს გულისხმობს უარის თქმას სტანდარტულ მიდგომებზე - მაგალითად, ე.წ. „რეცეპტების გაცემაზე“ და ევროკავშირისა და ევროკომისიის მიდგომების ადაპტირების აუცილებლობას ადგილობრივ კონტექსტთან. ამ პროცესში მნიშვნელოვანია ეროვნული ადმინისტრაციული კულტურისა და ტრადიციების შესწავლა/გათვალისწინება და ევროპული ადმინისტრაციული კულტურის მათთან მისადაგება, ეროვნული იდენტობის გათვალისწინებით (Ongaro, 2022, Kozhyna 2021). ამასთან, მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინებაც, რომ ეროვნული იდენტობისა და სუვერენულობის დაკარგვის შიში სერიოზულ დაბრკოლებას შეიძლება ქმნიდეს ევროინტეგრაციის პროცესში როგორც პოლიტიკური ხელმძღვანელობის, ასევე, საზოგადოების დონეზე და ამცირებდეს რეფორმების მიმართ პოლიტიკურ ნებასა და მათ საზოგადოებრივ მხარდაჭერას. გარდა ამისა, ამგვარმა სტანდარტიზებულმა მიდგომამ შეიძლება გააძლიეროს ევროსკეპტიკური და პოპულისტური პოზიციები და, საბოლოო ჯამში, მნიშვნელოვნად დააზარალოს პროცესი. პოპულისტი ლიდერები ხშირად წარმოაჩენენ ევროკავშირის ღირებულებებს, როგორც გარედან თავსმოხვეულს და ამტკიცებენ, რომ ისინი საფრთხეს უქმნიან ეროვნულ ტრადიციებსა და ინტერესებს.

ბევრი ქვეყანა ერიდება ევროკავშირის ინსტიტუტებისთვის ზედმეტი უფლებამოსილების გადაცემას იმის შიშით, რომ ამან შეიძლება შეარყიოს მათი ავტონომია და კონტროლი საშინაო საქმეებზე. ეს წინააღმდეგობა შეიძლება იყოს განსაკუთრებით ძლიერი ისეთ სფეროებში, რომლებიც აღიქმება ცენტრალური მნიშვნელობის მქონედ ეროვნული იდენტობისთვის. მაგალითად, ესენია: იმიგრაცია, განათლება და სასამართლო რეფორმები. ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მრავალფეროვანმა ისტორიულმა და კულტურულმა ფონმა, ასევე, შეიძლება შეაფერხოს ევროკავშირის ღირებულებების ტრანსპარენცია. თითოეულ ქვეყანას აქვს საკუთარი უნიკალური ტრადიციები, სოციალური ნორმები და ისტორიული გამოცდილება, რომლებიც გავლენას ახდენენ მის მმართველობის სტრუქტურებსა და საზოგადოების დამოკიდებულებებზე. ამ განსხვავებების უგულებელყოფით შესაძლოა ევროკავშირის ღირებულებების დანერგვა არაეფექტური აღმოჩნდეს. მაგალითად, სახელმწიფოებში, სადაც ცენტრალიზებული მმართველობის ტრადიცია არსებობს, დეცენტრალიზა-

ციის განხორციელება და ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპების დანერგვა, რომელსაც მხარს უჭერს ევროკავშირი, სირთულეების ფონზე მიმდინარეობს.

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ პროცესებს, ევროპული ღირებულებების ტრანსპორტიციის ფარგლებში, ეს მოიცავს საჯარო და კერძო სფეროების გამიჯვნას, პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის განცალკევებას, საჯარო მოხელეთა ინდივიდუალური ანგარიშვალდებულებას, დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავებას და დანინაურებას, მკაფიოდ განსაზღვრულ უფლებებსა და მოვალეობებს საჯარო მოხელეებისათვის; ამასთან ერთად, ადამიანური რესურსებისა და ორგანიზაციული მენეჯმენტის პროცესების მოდერნიზებას, მათ შორის, შესრულებული სამუშაოს მიხედვით შეფასებისა და ანაზღაურების სქემების დანერგვას, მენეჯმენტის დეცენტრალიზაციას და მოხელეთა მოტივაციასა და ინდივიდუალურ განვითარებაზე ფოკუსირებას. როდესაც ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული ხასიათის ბარიერებზე, მნიშვნელოვნად შემაფერხებელ ფაქტორად შეიძლება მივიჩნიოთ ბიუროკრატიული ინერცია, რაც წევრ და განვითარების მსურველ, ისევე, როგორც სამეზობლო პოლიტიკის სფეროს ქვეყნებში, ფართო გაგებით, რეფორმებისა და ცვლილებების მიმართ რეზისტენტულობას აძლიერებს.

როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო სამსახურის რეფორმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, ფართო გაგებით, მიმართულია კარიერული, პროფესიული საჯარო სამსახურის განვითარებაზე ისეთი მექანიზმების დანერგვით, როგორებიცაა: დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავება, სამუშაოს შესრულების შეფასება და ადამიანური რესურსების მოდერნიზებული მართვა. თუმცა, განვითარებად ქვეყნებში, განსაკუთრებით, არსებული ბიუროკრატიული პროცედურები და იერარქიული სტრუქტურები როგორც ინსტიტუციურ სიმყიფეს, ასევე, პოლიტიკური ინტერესების დაცვას ემსახურება (Matei&Lazar, 2009).

საბჭოთა ტრადიციების გათვალისწინებით, ბიუროკრატიული სტრუქტურების მიმართ დამოკიდებულება, ფაქტობრივად, ბიუროკრატიის ძალაუფლების სისტემას ქმნის. ეს კი ეწინააღმდეგება ევროკავშირის ღირებულებებზე დაფუძნებული ახალი პრაქტიკებისა და საჯარო პოლიტიკების შემუშავებას, მოქნილი და საზოგადოებრივ საჭიროებებზე რეაგირებადი, ანგარიშვალდებულებული საჯარო სექტორის განვითარებას. განსაკუთრებული წინააღმდეგობა წარმოიქმნება მერიტოკრატიული სისტემის

დამკვიდრების პროცესში, როდესაც, მაგალითად, დამსახურებაზე დაფუძნებული რეკრუტირების შემოღებას საჯარო სამსახურებში შეიძლება შეექმნას პრობლემები პატრონაჟის სისტემებს მიჩვეული არსებული პერსონალის მხრიდან (ibid, 2009).

მერიტოკრატია, პოლიტიკური ნეიტრალობა და პროფესიული საჯარო სამსახური ევროკავშირის საჯარო მმართველობის ფუნდამენტურ პრინციპებს წარმოადგენს და განუყოფელი პირობაა ეფექტური საჯარო მმართველობის სისტემების ეროვნულ კონტექსტში დასამკვიდრებლად. მერიტოკრატია საჯარო ადმინისტრაციაში გულისხმობს, რომ დანიშვნები და დანიშნულება ეფუძნება შესაძლებლობებს, კვალიფიკაციას და სამუშაოს შესრულების უნარს და არა პოლიტიკურ კავშირებს ან სხვა პიროვნულ ფაქტორებს. ევროკავშირი ხაზს უსვამს დამსახურებაზე დაფუძნებულ დაქირავებას და კარიერულ განვითარებას, როგორც პროფესიული საჯარო სამსახურის ფუნდამენტურ კომპონენტებს. ეს პრინციპი უზრუნველყოფს საჯარო მოხელეების შერჩევას სამართლიანი და გამჭვირვალე პროცესებით, რაც ამაღლებს საჯარო ადმინისტრაციის კომპეტენციასა და ეფექტურობას. ბევრ ქვეყანაში, ტრადიციულად, არსებული გრძელვადიანი მფარველობის სისტემები ძირს უთხრის დამსახურებაზე დაფუძნებულ რეკრუტირებასა და დანიშნულებას. პოლიტიკური ლიდერები ხშირად ნიშნავენ ინდივიდებს მათი პოლიტიკური ხედვებისა და მმართველი ძალის მიმართ ლოიალობის და არა კომპეტენციის საფუძველზე, რაც საფრთხეს უქმნის საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურობასა და მიუკერძოებლობას. ამ ფესვგადგმული პრაქტიკის დასაძლევად საჭიროა მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ნება და სტრუქტურული რეფორმები. თუმცა, როგორც კვლევები ადასტურებს, მერიტოკრატის ეფექტურობა განსხვავებულია ადგილობრივი კულტურული და პოლიტიკური კონტექსტის მიხედვით და დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა: პოლიტიკური სისტემები და ორგანიზაციული ფაქტორები (Mulaphong, 2022).

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი მოითხოვს, რომ საჯარო მოხელეებმა თავიანთი მოვალეობები შეასრულონ მიუკერძოებლად, პოლიტიკური მიკერძოების გარეშე და პოლიტიკური გავლენისგან დამოუკიდებლად. ეს პრინციპი გადამწყვეტია სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ საზოგადოების ნდობის შესანარჩუნებლად და იმის უზრუნველსაყოფად, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ფუნქციონირებდეს საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე და არა პარტიული დღის წესრიგის მიხედვით.

ევროკავშირის საჯარო მმართველობის რეფორმის (Public Administration Reform, PAR) ღირებულებები ხაზს უსვამს მიუკერძოებელი საჯარო სამსახურის მნიშვნელობას, რომელიც იცავს ეთიკურ სტანდარტებს და წინააღმდეგობას უწევს არასათანადო პოლიტიკურ ჩარევას, რომელიც შეიძლება მომდინარეობდეს სხვადასხვა წყაროებიდან და მიმართული იყოს როგორც ზევიდან ქვევით (პოლიტიკური ხელმძღვანელიდან მოხელეზე), ასევე, ქვევიდან ზევით (მოხელის მიერ პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების აღრევის დროს) (Nakrošis & Bankauskaitė-Grigaliūnienė, 2014). პოლიტიკური ნეიტრალიტობის პრინციპი ხშირად ირღვევა და საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციონირებაში პირდაპირი პოლიტიკური ჩარევა ხდება. ზოგიერთ ქვეყანაში პოლიტიკოსები არასათანადო გავლენას ახდენენ საჯარო მოხელეების დანიშვნასა და საქმიანობაზე, რაც ძირს უთხრის საჯარო ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობასა და სანდოობას. ამ საკითხის მოგვარება მოითხოვს მყარ საკანონმდებლო ჩარჩოებს და აღსრულების მექანიზმებს, საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ზეწოლისგან დაცულობის უზრუნველსაყოფად.

ეროვნული მთავრობების მიერ ევროკავშირის ღირებულებების ინტეგრაცია აშკარად ხელს უწყობს საჯარო მოხელეებზე არჩეული თანამდებობის პირების მხრიდან პოლიტიკური ძალაუფლების შემცირებას და ნეიტრალური ადმინისტრაციის დამკვიდრებას, თუმცა მეორე მხრივ, განვითარებად ქვეყნებში იზრდება პოლიტიკური ნების ფრაგმენტაციისა და პოლიტიკურად ორიენტირებული მიზნების შეუსრულებლობის რისკები. შესაბამისად, განვითარებად ქვეყნებში იზრდება საფრთხე, რომ პოლიტიკური და ბიუროკრატიული მმართველობის გამიჯვნა შეასუსტებს ტრადიციულად არამყარი და სუსტი ადმინისტრაციული შესაძლებლობების მქონე საჯარო სამსახურის, როგორც მოქალაქეებსა პოლიტიკურ პროცესს შორის მაკავშირებლის, როლს (Heidbreder, 2011).

პროფესიული საჯარო სამსახური ხასიათდება საჯარო სამსახურის ღირებულებებისადმი ერთგულებით, უწყვეტი პროფესიული განვითარებისა და ეთიკური სტანდარტების დაცვით. ევროკავშირი ხელს უწყობს მაღალკვალიფიციური და მოტივირებული საჯარო სამუშაო ძალის განვითარებას მუდმივი ტრენინგის, კარიერის განვითარების შესაძლებლობებისა და მკაფიო ეთიკური სახელმძღვანელო პრინციპების დადგენის გზით. ეს პროფესიონალიზაცია აუცილებელია მაღალი ხარისხის საჯარო სერვისების მიწოდებისა და საჯარო ადმინისტრაციის ანგარიშვალდებულებისა და მთლიანობის უზრუნველსაყოფად.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, ევროკავშირის ღირებულებების დანერგვა სახელმწიფოთა ეროვნულ კონტექსტში საკმაოდ ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც მოიცავს ინსტიტუციური რეფორმების განხორციელებას, კანონმდებლობის ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანას და მმართველობის გაუმჯობესებას ადგილობრივ კონტექსტში. მის ეფექტურობაზე რამდენიმე ფაქტორი ახდენს გავლენას: ეროვნული კონტექსტის გათვალისწინება, საჯარო მმართველობის რეფორმის თანმიმდევრულობა, ევროკავშირში განვევრიანების საკითხის პოლიტიკურ დღის წესრიგში ყოფნა, შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობა და ა.შ. თავისთავად, ეს პროცესი ემსახურება როგორც ევროკავშირთან პარტნიორობის გაღრმავებას, ისე, ეროვნული ადმინისტრაციული სისტემების გაძლიერებას.

## გამოყენებული წყაროები:

- Drechsler, W., & Kattel, R. (2008/9). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but Certainly Adieu, NPM! The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 1 (2), 95-100.
- Heidbreder, E. G. (2011). Pattern and Extent of EU Involvement in Public Administrations: How to Describe and Explain the European Administrative Space. European Union Studies Association, Biannual Conference.
- Kovač, P. (2017). Introduction to European administrative space as a base for spreading standards and building capacities. In European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities. NISPAcee.
- Kozhyna, A. (2021). Development of public administration in Central and Eastern Europe. Journal of Interdisciplinary Research, 215-223.
- Luli, E. (2023). Political Culture Legacy Hindering Europeanization Efforts in Public Institutions. EUROPOLITY, 7(2), 151-186.
- Lynn, L. E. (2008/9). What is a Neo-Weberian state? Reflections on a concept and its implications. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State, 1 (2), 17-30.
- Matei, L., & Lazar, C. (2009). Development and regulation of civil service in Central and Eastern European states: A comparative analysis in view of good governance.
- Mulaphong, D. (2022). Does meritocracy produce desirable outcomes for public organizations? Results of a worldwide expert survey from 149 nations. Public Integrity, 25 (6), 578–598. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2074763>
- Nakrošis, V., & Bankauskaitė-Grigaliūnienė, S. (2014). Public administration changes and the impact of the EU: Agencification and depoliticisation in Central and Eastern Europe. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Vilnius. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/350546599>
- Nemec, J. (2014). Comparative analysis of public administration reforms in former socialist countries of Central and Eastern Europe. International Journal of Civil Service Reform & Practice, #4.
- Ongaro, E. (2022). The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000–2021) and prospects. Public Policy and Administration, 39 (1), 3-26. <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>
- Ongaro, E., & Kickert, W. (2020). EU-driven public sector reforms. Public Policy and Administration, 35 (2), 117-134. <https://doi.org/10.1177/0952076719827624>

- Randma-Liiv, T. (2008/9). New public management versus the Neo-Weberian state in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, 1 (2), 69-82.
- SIGMA/OECD. (2023). *The Principles of Public Administration*. Retrieved from <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2023.pdf>
- Treaty on European Union (TEU). (2007). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-on-european-union.html>

# საჯარო მმართველობის სისტემების განვითარება დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში

### განხილული საკითხები:

- სახელმწიფო მმართველობის სისტემების განვითარება ევროპის ქვეყნებში
- ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების და მენეჯერული მიდგომის (მენეჯერიალიზმის) დამკვიდრება საჯარო სექტორში
- წარმომადგენლობითი ბიუროკრატია
- პოლიტიზაცია და პოლიტიკური კონტროლი

### სახელმწიფო მმართველობის სისტემების განვითარება ევროპის ქვეყნებში

საჯარო მმართველობის განვითარება დასავლეთ ევროპის ქვეყნების დიდ უმრავლესობაში ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში მიმდინარეობდა. მე-18 და მე-19 საუკუნეების რევოლუციების შემდეგ საჯარო სისტემების ჩამოყალიბება მნიშვნელოვანი სოციალური თუ პოლიტიკური წყვეტის გარეშე ხდებოდა, მიუხედავად იმისა, როგორი პოლიტიკური წყობა იყო ამა თუ იმ სახელმწიფოში: კონსტიტუციური მონარქია თუ რესპუბლიკა. ევროპის მასშტაბით საჯარო მმართველობის მოდელეების ჩამოყალიბებაზე გავლენა ისეთ ფაქტორებს ჰქონდა, როგორებიცაა: ეროვნული ტრადიციები, ეკონომიკური განვითარების დონე, სოციალური პროცესები, სამოქალაქო საზოგადოების განვითარების დონე, ადგილობრივი პოლიტიკური ტენდენციები და სხვა.

საჯარო მმართველობის ყველაზე ადრეული სისტემები, შესაბამისი საკანონმდებლო კოდიფიკაციით, მე-18 საუკუნის ბოლოს და მე-19 საუკუნის დასაწყისში, პრუსიასა და ბავარიისაში ყალიბდება (Van Der Meer et al 2015). პრუსიაში 1794 წელს შექმნილი კოდექსი ერთ-ერთ პირველ დოკუმენტს წარმოადგენს, რომელშიც ჩამოყალიბებუ-

ლია საჯარო მოხელეების უფლებებისა და მოვალეობების საკანონმდებლო ჩარჩო. დოკუმენტი მიზნად ისახავს საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა დაცვას თვითნებური პოლიტიკური კონტროლისგან და განსაზღვრავს მათ განსაკუთრებულ სტატუსს. 1805 წელს მსგავსი კანონი შეიქმნა ბავარიაში, რომელიც კიდევ უფრო მეტად უსვამდა ხაზს საჯარო მოხელეების ანგარიშვალდებულებას სახელმწიფოს წინაშე და იცავდა მათ არასათანადო პოლიტიკური ჩარევისგან.

მოგვიანებით მსგავსი კანონმდებლობა, რომელიც საჯარო სამსახურის რეგულირებას ისახავდა მიზნად, მიღებულ იქნა ისეთ ევროპულ ქვეყნებშიც. მაგალითად, 1929 წელს საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა მიიღეს ნიდერლანდებში, 1930 წელს - ბელგიაში, ხოლო 1946 წელს - საფრანგეთში. ეს კანონები უზრუნველყოფდა საჯარო მოხელეების სამუშაო უსაფრთხოებასა და სამართლებრივ დაცვას, რაც საფუძველს უქმნიდა პროფესიონალური, რეგულაციებით შეზღუდული, პოლიტიკურად მიუკერძოებელი და ეთიკურ სტანდარტებზე დაფუძნებული ბიუროკრატიის ჩამოყალიბებას.

მე-19 საუკუნის ბოლოდან მოყოლებული მე-20 საუკუნის 70-იან წლებამდე დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში რეფორმების რამდენიმე ტალღა განხორციელდა. მათი მიზანი იყო მერიტოკრატიული სისტემის დამკვიდრება საჯარო სექტორში. კონკრეტულად, ეს პროცესი მიმართული იყო დამსახურებაზე დაფუძნებული რეკრუტირების, თანამდებობრივი უფლებამოსილების მკაფიოდ განსაზღვრის, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაზე. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით იკვეთებოდა სამართლებრივი სახელმწიფოს (ე.წ. "Rechtsstaat") ძლიერი ტრადიციის მქონე ქვეყნებში - მაგალითად, გერმანიასა და ნიდერლანდებში, სადაც საჯარო მოხელეების სამართლებრივი დაცვა სახელმწიფო ადმინისტრაციის მთავარ ფოკუსად იქცა. ერთ-ერთი მთავარი საკითხი, რის რეგულირებასაც აღნიშნული საკანონმდებლო აქტები ისახავდა მიზნად, იყო საჯარო მოხელეთა სტატუსის განსაზღვრა და მათი პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვის გარანტიების შექმნა, სტაბილური და თანმიმდევრული საჯარო სამსახურის შესაქმნელად.

იმის გასარკვევად, თუ როგორი გზებით ყალიბდებოდა საჯარო სამსახური განვითარებულ ქვეყნებში, შეგვიძლია განვიხილოთ გერმანიისა და დიდი ბრიტანეთის

მაგალითები. პირველი წარმოადგენს ე.წ. რომაული სამართლის ტრადიციის მქონე ქვეყანას, ყოვლისმომცველი და სისტემატური საკანონმდებლო საფუძვლებით, ხოლო დიდი ბრიტანეთი საერთო სამართლის ტრადიციის მქონე ქვეყანაა. ამ უკანასკნელ ჯგუფს, ასევე, მიეკუთვნება კანადა და ავსტრალია. მე-19 საუკუნიდან მოყოლებული, გაერთიანების შემდეგ, გერმანია, ტრადიციულად, ვითარდებოდა, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფო. გერმანული ბიუროკრატიული სისტემა მე-18 საუკუნის პრუსიული საჯარო სამსახურიდან იღებს სათავეს, რომელიც კარგად ორგანიზებულ, მერიტოკრატიულ ადმინისტრაციულ აპარატს წარმოადგენდა. მას ახასიათებდა მაღალი პროფესიული კვალიფიკაციის სტანდარტებზე, დისციპლინა და ანგარიშვალდებულების იერარქიული სტრუქტურები. 1871 წელს, გერმანიის გაერთიანების პროცესში, ჩამოყალიბდა ცენტრალიზებული ადმინისტრაციული აპარატი, რომელშიც მკაცრად კონტროლდებოდა საჯარო ფინანსები, ხოლო სახელმწიფოს გაფართოებული ფუნქციების განხორციელება ხდებოდა ძალაუფლების მხრიდან ვერტიკალური კონტროლის მეშვეობით. საჯარო მოხელეებისგან უპირობოდ მოითხოვებოდა კაიზერის, სახელმწიფოს მმართველი პირველი პირისადმი და სახელმწიფოსადმი ლოიალობა. თუმცა, ამავ დროს საჯარო მოხელეები სოციალური და პოლიტიკური დაცვის გარანტიებით სარგებლობდნენ და ძლიერ სოციალურ კლასს, ე.წ. "Beamtenstand"-ს ქმნიდნენ (Sheehan 1978). ეს ხელს უწყობდა პასუხისმგებლობის კულტურის განვითარებასა და პროფესიონალური, აპოლიტიკური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას, რაც დღესაც გერმანიის საჯარო სექტორის ცენტრალურ მახასიათებლებს წარმოადგენს. უკვე მე-19 საუკუნეშივე შეიქმნა საჯარო სამსახურის კანონმდებლობა, რომელიც პოლიტიკური მიკერძოებულობისგან იცავდა საჯარო მოხელეებს; თუმცა, იგივე კანონი საშუალებას აძლევდა მინისტრებს, პოლიტიკურად სენსიტიურ თანამდებობებზე პირები საკუთარი არჩევანით დაენიშნათ. ამ მიდგომით შესაძლებელი ხდებოდა, საჯარო სამსახურის ზოგადი ნეიტრალურობის ფონზე, პოლიტიკური რეაგირების გარკვეული დონის შენარჩუნება და ეს, თავის მხრივ, მმართველ ძალას საკუთარი პოლიტიკური დღის წესრიგის გატარების საშუალებას აძლევდა (Van Der Meer et al 2015). მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, 1950 წელს მიღებულ საჯარო სამსახურის ახალ კანონში განმტკიცდა პოლიტიკურად ნეიტრალური, პროფესიული, კარიერული საჯარო სამსახურის საფუძვლები (Von Beyme, 1999).

დიდი ბრიტანეთის საჯარო სამსახური ერთ-ერთ უძველეს და ტრადიციულ ინსტიტუციას წარმოადგენს, რომელმაც დღემდე არაერთი ტრანსფორმაცია განიცადა, მე-18 საუკუნის მონარქიის პერიოდის პატრონაჟიდან დაწყებული, 1850-იანი წლების მერიტოკრატიული სისტემისა და ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმებით დამთავრებული. ბრიტანეთის თანამედროვე საჯარო მმართველობის სისტემაში მკაფიოდ არის გამიჯნული პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციები, რასაც მმართველობის ვესტმინსტერულ მოდელს უწოდებენ (Rhodes 2011). აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობა - საკონსტიტუციო რეფორმისა და მმართველობის აქტი, მხოლოდ 2010 წელს იქნა მიღებული. აღნიშნული აქტის მიხედვით, უზრუნველყოფილია საჯარო მოხელეების დაცვის საკანონმდებლო საფუძვლები და გამყარებულია პოლიტიკურად ნეიტრალური და პროფესიული ბიუროკრატიის სისტემა.

## **ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმებისა და მენეჯერული მიდგომის (მენეჯერიალიზმის) დამკვიდრება საჯარო სექტორში**

მე-20 საუკუნის ბოლოს, თანდათანობით დაიწყო დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში დამკვიდრებული ბიუროკრატიული სისტემის ნაკლოვანებების გამოვლენა, რასაც კიდევ უფრო შეუწყო ხელი ეკონომიკურმა დეფიციტმა, რომლის მიზეზი იყო როგორც ევროპაში დაწყებული ეკონომიკური კრიზისი, ასევე, ისიც, რომ შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე სწორედ სახელმწიფო აპარატი ხდებოდა ეკონომიკის მთავარი მომხმარებელი. სახელმწიფოთა უმეტესობაში ბიუროკრატიული საჯარო სექტორი არაეფექტური და უუნარო აღმოჩნდა საზოგადოების წინაშე მდგარ ახალ გამოწვევებსა და პრობლემებზე რეაგირებისთვის.

მოსახლეობის მხრიდან ნდობის შემცირებამ ეროვნული მთავრობების მიმართ და მზარდმა მოთხოვნამ ეფექტურ მმართველობაზე აიძულა დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოები, რეფორმების ახალი ციკლი განეხორციელებინათ, რომლებსაც უმეტეს ქვეყნებში საფუძვლად ახალი საჯარო მენეჯმენტის (ასმ) პრინციპები დაედო. ორგანიზაციული და სტრუქტურული ცვლილებების გარდა, ასმ გულისხმობდა საჯარო სამსახურის ტრადიციული ღირებულებების ჩანაცვლებას მენეჯერული ეფექტიანობის, ეფექტურობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპებით. პრივატიზაცია, კერძო სექტორისათვის ტრადიციული საჯარო ფუნქციების გადაცემა, სამუშაოს

შესრულებაზე დაფუძნებული შეფასება, ბიზნესის ტიპის მენეჯმენტის მეთოდების დამკვიდრება, მომხმარებელსა და თავისუფალ ბაზარზე ორიენტირება, საჯარო ორგანიზაციების ეფექტიანობასა და მოქნილობაზე ფოკუსირება ასმ-ს მომხიბლავ და პოპულარულ ტენდენციად აღქვავდა დასავლეთ ევროპის ბევრი მთავრობისთვის. ასმ რეფორმა 1980-იანი წლებიდან განსაკუთრებით ინტენსიურად ხორციელდებოდა დიდ ბრიტანეთში, სადაც მას მხარს პრემიერ-მინისტრი მარგარეტ ტეტჩერი უჭერდა. აღსანიშნავია, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმა ამ პერიოდში ანგლო-ამერიკული სახელმწიფოების ჯგუფის ისეთ ქვეყნებშიც აქტიურად მიმდინარეობდა, როგორებიცაა: ახალი ზელანდია და აშშ (Torres 2004 გვ 1).

ამავე დროს, პოლიტიკური ნეიტრალობის პრინციპი დღესაც ბრიტანული საჯარო სექტორის მთავარ ღირებულებად რჩება და უზრუნველყოფს საზოგადოების ნდობას საჯარო სამსახურის, როგორც სტაბილური და მიუკერძოებელი ინსტიტუტის მიმართ. დღეს დიდი ბრიტანეთის საჯარო მმართველობის სისტემა დეცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხითა და ფრაგმენტულობით ხასიათდება, რასაც, ასევე, ხელს უწყობს რეფორმების რეგულარული მიმდინარეობა. ამ მდგომარეობას რამდენიმე ძირითადი ფაქტორი განსაზღვრავს, მათ შორის ბოლოდროინდელი პოლიტიკური მოვლენები, როგორებიცაა: Brexit და COVID-19 პანდემია; გაიზარდა თავად საჯარო სექტორის ფრაგმენტაცია დასაქმების, ანაზღაურების, პირობებისა და კარიერული განვითარების თვალსაზრისით, რასაც ხელი შეუწყო საჯარო სერვისების მიწოდების მიმართ დეცენტრალიზებულმა მიდგომამ და ახალი საჯარო მენეჯმენტის ფარგლებში კონკურენტულობის პრინციპის დამკვიდრებამ (Elliott et al, 2022).

ასმ-ს რეფორმა წარმატებულად განხორციელდა ასევე სკანდინავიის ქვეყნებში, მათ შორის შვედეთსა და დანიაში, განსაკუთრებით, ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით მოქნილი რეკრუტირებისა და ანაზღაურების სისტემების დამკვიდრების კუთხით. შვედეთი სოციალური კეთილდღეობის სახელმწიფოს<sup>1</sup> წარმოადგენს. ეს მოდელი სათავეს ჯერ კიდევ მე-18 საუკუნეში იღებს. შესაბამისად, საჯარო სერვისების ხარისხიანი, სწრაფი და ეფექტური მიწოდება და სახელმწიფოს ფართო როლი ჯანდაცვის, განათლებისა და სოციალური უზრუნველყოფს სექტორ-

---

1. სოციალური კეთილდღეობის სახელმწიფოს (Welfare State) სისტემა გულისხმობს სახელმწიფოს აქტიურ როლს მოქალაქეების ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობის უზრუნველყოფაში. ის მოიცავს პროგრამებს, როგორიცაა უფასო ან შეღავათიანი ჯანდაცვა, განათლება, პენსიები, უმუშევრობის დახმარება და საცხოვრებლის მხარდაჭერა, რაც ფინანსდება გადასახადების მეშვეობით და მიზნად ისახავს სიღარიბის შემცირებასა და სოციალური უთანასწორობის აღმოფხვრას.

რებში, ამ ქვეყნის საჯარო სექტორის ძირითადი ფუნქციაა (Horn, 2015). ამ ფუნქციების განსახორციელებლად, შვედური საჯარო სექტორისათვის ვებერიანული ბიუროკრატის მოდელია დამახასიათებელი, იერარქიული ორგანიზებით, წესებისა და რეგულაციების მკაფიო სისტემითა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტით. თუმცა 1980-იან წლებში შვედეთში, დასავლურ ევროპული ქვეყნების მსგავსად, ახალი რეფორმების საჭიროება დადგა. შვედეთი გახდა ერთ-ერთი პირველი ევროპული ქვეყანა, რომელმაც ახალი საჯარო მენეჯმენტის პრინციპების დამკვიდრება დაიწყო. ეს რეფორმა მიმართული იყო ძალაუფლების დეკონცენტრაციის, დეცენტრალიზაციის, ანგარიშვალდებულებისა და ეფექტიანობის გაზრდაზე. შედეგად, საჯარო სამსახური მეტ-ნაკლებად დაშორდა ტრადიციულ ვებერიანულ მოდელს და სულ უფრო მეტი გზა გაუხსნა კერძო სექტორის მართვის პრაქტიკების გამოყენებას (Horn, 2015). ასმ რეფორმა მოიცავდა: საჯარო სექტორის შემცირებას, მოხელეთა რაოდენობის შემცირების, ადმინისტრაციული ფუნქციების დეცენტრალიზებისა და დუბლირებული ფუნქციების აღმასრულებელი უწყებების გაუქმების გზით, საჯარო უწყებების ავტონომიურობის გაზრდას და მათთვის მეტი მოქნილობის მინიჭებას.

შეიძლება ითქვას, რომ დღეს შვედეთის საჯარო სამსახური წარმოადგენს ვებერიანული და ასმ-ს მოდელების გაერთიანებით მიღებულ წარმატებულ და ეფექტურ სისტემას. თუმცა მკვლევრები საუბრობენ კეთილდღეობის სახელმწიფოს კრიზისზე, რომელიც გაზრდილი მიგრაციის შედეგად ყალიბდება. შვედეთი უკიდურესად ღია და ტოლერანტული ქვეყანაა მიგრანტების მიმართ. მას ახასიათებენ, როგორც "ჰუმანიტარულ ზესახელმწიფოს". შედეგად, ტრადიციულად ჰომოგენური შვედური საზოგადოება თანდათან მულტიკულტურული ხდება, რაც საჯარო სერვისების მიწოდების ეფექტურობას რისკის ქვეშ აყენებს (Chuguryan et al, 2023).

შვედეთის საჯარო სამსახურში დამკვიდრებულია ევროკავშირის ისეთი პრინციპები და ღირებულებები, როგორებიცაა: გამჭვირვალობა, ეფექტურობა და პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის მკაფიო გამიჯვნა. ეს უკანასკნელი მიიღწევა იმით, რომ მკაფიოდაა გამიჯნული პოლიტიკურ გადაწყვეტილების მიღებისა და ადმინისტრაციული აღსრულების პროცესები; გარდა ამისა, მთავრობაში მინიმალური ადგილი უჭირავს პოლიტიკური ნიშნით დანიშვნებს, ხოლო აღმასრულებელი სააგენტოები სამინისტროების უშუალო კონტროლისგან დამოუკიდებლად მოქმედებენ. სამინისტროს ფუნქციაა ფართო პოლიტიკის მიმართულებების დადგენა, ხოლო მათი

ადმინისტრირება ყოველდღიურ რეჟიმში დამოუკიდებლად ხორციელდება სააგენტოების მიერ, რაც ზრდის ანგარიშვალდებულებას და ხელს უწყობს პოლიტიკური ზეგავლენის თავიდან აცილებას (Horn, 2015). ზუსტად ასევე, მაღალი დონის დამოუკიდებლობის მინიჭება მუნიციპალიტეტებისა და ოლქებისთვის წარმოადგენს ეფექტური დეცენტრალიზაციის საფუძველს. ფართო ადგილობრივი მთავრობების უფლებამოსილებები. ისინი მოიცავს სერვისების ავტონომიურად მიწოდებას ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: ჯანდაცვა, განათლება და სოციალური კეთილდღეობა. ადგილობრივ მთავრობებს აქვთ მნიშვნელოვანი ავტონომია, მათ შორის, გადასახადების დაკისრების უფლებამოსილება, რაც მათ ფინანსურ დამოუკიდებლობას ანიჭებს, ადგილობრივი საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად (Horn, 2015).

შედარებით მეტი ერთგულებით ტრადიციული ბიუროკრატიული სისტემების მიმართ გამოირჩევა საფრანგეთი. სამართლის ნაპოლეონური მოდელი, რომელიც საფრანგეთის სახელმწიფო ადმინისტრაციის საფუძველს წარმოადგენს, განსაზღვრავს ცენტრალიზებული და იერარქიული სისტემის არსებობას, რომელშიც ბიუროკრატია მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. როგორც წესი, პოლიტიკური გადაწყვეტილებები მიიღება ცენტრალიზებულად ეროვნულ დონეზე და აღსრულდება ქვეყნის მასშტაბით, იერარქიული სტრუქტურის მეშვეობით (Frezza and Goessens, 2012-2013, p. 3-6).

საფრანგეთის საჯარო სამსახური გამოირჩევა თავისი სიდიდითა და ერთგვარი ელიტარულობით. მაღალკვალიფიციური კადრების მომზადება საჯარო უწყებებისათვის ცენტრალიზებულად ხდება ისეთ ინსტიტუტებში, როგორებიცაა ეროვნული ადმინისტრაციის სკოლა (Ecole Nationale d'Administration, ENA). რაც შეეხება გამიჯვნას პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ როლებს შორის, საფრანგეთში ეს არ არის საკმარისად მკაფიო, რაც ხშირად ფუნქციების მნიშვნელოვან გადაფარვას იწვევს (Frezza and Goessens, 2012-2013, p. 5). ადმინისტრაციის პოლიტიზირებას განსაზღვრავს ისიც, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელეები პოლიტიკური გადაწყვეტილებების საფუძველზე ინიშნებიან. შესაბამისად, ურთიერთობა პოლიტიკურ ლიდერებსა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის საკმაოდ მჭიდროა, რაც აძლიერებს მინისტრთა კაბინეტის მხრიდან ადმინისტრაციული ფუნქციების ზედამხედველობასა და კონტროლს. საჯარო სექტორის ასეთი სიდიდე ზრდის არაეფექტურობის რისკებსა და რეფორმის საჭიროებას მოითხოვს. ეს განსაკუთრებით აშკარაა იმ ფონზე, თუ გავითვალისწინებთ სექტორის მართვის შესაბამის ხარჯებს, რომელშიც შედის არა მხოლოდ შრო-

მის ანაზღაურება ხელფასების, არამედ საკმაოდ მსხვილი ბონუსების სახითაც (რაც საჯარო პერსონალის მართვის არაეფექტურობას განსაზღვრავს).

საფრანგეთში საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის მცდელობები 2000-იანი წლებიდან დაიწყო და ორიენტირებულია საჯარო პერსონალის მართვის გამჭვირვალობის, მოქნილი სამუშაო კონტრაქტებისა და დამსახურებაზე დაფუძნებული შეფასებების უზრუნველყოფაზე, რამაც, თავის მხრივ, უნდა გაზარდოს მოხელეთა საზოგადოებრივ საჭიროებებზე რეაგირებისა და შესაბამისი მომსახურების მიწოდების უნარები. თუმცა საჯარო სამსახური მაინც რჩება ხისტ, იერარქიულ სტრუქტურად, რომელიც მკაცრად არის შებოჭილი საკანონმდებლო ჩარჩოთი, რომელიც ასევე მენეჯერულ დისკრეციასაც მნიშვნელოვნად ზღუდავს; დაქირავება დღემდე უაღრესად ცენტრალიზებულია და ეფუძნება კონკურენტულ გამოცდებს, რომლებიც პრიორიტეტს ანიჭებს აკადემიურ ცოდნას, პრაქტიკულ უნარებთან შედარებით. შესაბამისად, ეს მიდგომა უარყოფითად მოქმედებს ისეთი პროფესიული კვალიფიკაციების განვითარებაზე, როგორებიცაა: გადაწყვეტილების სწრაფად მიღების უნარი და კრეატიულობა. ეს უკანასკნელი კი სულ უფრო მეტ მნიშვნელოვებას იძენენ თანამედროვე საჯარო სამსახურში (Sadran 2006, p. 75-88).

## **წარმომადგენლობითი ბიუროკრატია**

დასავლეთ ევროპის სახელმწიფოთა ნაწილში საჯარო სექტორში მნიშვნელობა ენიჭება ბიუროკრატის წარმომადგენლობითი ხასიათის ხაზგასმას, რაც გულისხმობს იმას, რომ საჯარო სექტორში მეტნაკლებად თანაბრად იყოს ასახული საზოგადოებაში არსებული დემოგრაფიული ჯგუფები. მაგალითად, სკანდინავიის ქვეყნებში უზრუნველყოფილია გენდერული და სხვა სახის უმცირესობათა ჩართვა საჯარო სამსახურში, რაც, პოლიტიკოსთა აზრით, მეტ ლეგიტიმურობას სძენს საჯარო სექტორს და ზრდის მოსახლეობის ნდობას ხელისუფლების მიმართ (Kuhlmann & Wollmann, 2019). შვედეთის საჯარო სექტორში, დასაქმების პოლიტიკაში, გენდერულ თანასწორობასა და მრავალფეროვნებას განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა; მიიღება ზომები იმ სისტემური ბარიერების გადასაჭრელად, რასაც, ჩვეულებრივ, უმცირესობათა სხვადასხვა ჯგუფები აწყდებიან ხოლმე დასაქმების დროს.

განსხვავებით ზემოთაღნიშნულისაგან, საფრანგეთში მოქმედებს მერიტოკრატი-

ული მიდგომა, რომელიც პრიორიტეტს ანიჭებს თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას ნებისმიერი მოქალაქისათვის, დემოგრაფიული თუ სხვა სახის მრავალფეროვნების მიღწევის წინა პლანზე დაყენების ნაცვლად. თანასწორობისა და ნეიტრალიტეტის შესახებ ქვეყნის რესპუბლიკური იდეალების კვალდაკვალ, ეს მიდგომა ეწინააღმდეგება პოლიტიკას, რომელმაც შეიძლება პრიორიტეტი მიანიჭოს გარკვეულ ჯგუფებს და მიზნად ისახავს უზრუნველყოფას, რომ ყველა მოქალაქეს ჰქონდეს თანაბარი წვდომა საჯარო სამსახურის თანამდებობებზე, მხოლოდ დამსახურების საფუძველზე (Kuhlmann & Wollmann, 2019).

განსაკუთრებულ შემთხვევას წარმოადგენს ბელგია, სადაც წარმომადგენლობითი ბიუროკრატის მიდგომა გამოიყენება ქვეყნის შიგნით ენობრივი და რეგიონალური განსხვავებების შესარბილებლად. ბელგიაში სამი განსხვავებული ეთნიკური ჯგუფი ცხოვრობს: ფლამანდური, ვალონური და გერმანული, განსხვავებული კულტურითა და ენით (ოფიციალური ენებია ნიდერლანდური, ფრანგული და გერმანული). შესაბამისად, წარმომადგენლობითი ბიუროკრატია საშუალებას იძლევა, საჯარო სამსახურში აისახოს ეს მრავალფეროვნება და უზრუნველყოფილი იყოს თითოეული ჯგუფის პროპორციული წარმომადგენლობა, რაც, საბოლოო ჯამში, ხელს უწყობს ერთიანი სისტემის არსებობას და ეფექტურ ფუნქციონირებას. ამდენად, წარმომადგენლობითი ბიუროკრატია გამოიყენება როგორც ინსტრუმენტი სოციალური ერთობის გასაძლიერებლად (Van Der Meer et al 2015).

## **პოლიტიზაცია და პოლიტიკური კონტროლი**

ზოგადად, ევროპაში, პოლიტიკური გავლენის ხარისხი საჯარო სამსახურში ფართოდ განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ასე მაგალითად, სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში, როგორებიცაა: იტალია და ესპანეთი, პოლიტიკების უფრო მაღალი დონე ვლინდება, რაც გამოიხატება პოლიტიკური ხასიათის დანიშვნებში საჯარო სამსახურის მაღალ თანამდებობებზე (Van Der Meer et al 2015, Kuhlmann & Wollmann, 2019). ამგვარი პრაქტიკა, როგორც წესი, ქვეყნის პოლიტიკურ კულტურას და ადმინისტრაციულ ტრადიციას შეესაბამება. შესაბამისად, ამ ქვეყნებში შედარებით დაბალია საზოგადოების ნდობა ხელისუფლების მიმართ, მიუხედავად არაერთი ზომისა, რაც სხვადასხვა რეფორმის ფარგლებში ყოფილა მიღებული გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გასაზრდელად და კორუფციის შესამცირებლად. საბერძნეთში,

ესპანეთსა და პორტუგალიაში, ბოლო ათწლეულების განმავლობაში, ფინანსურმა კრიზისებმა კიდევ უფრო გააძლიერა საზოგადოების სკეპტიციზმი და უნდობლობა მთავრობის მიმართ (Van Der Meer et al 2015).

საჯარო სამსახურის ნეიტრალიტეტის ძლიერი ტრადიცია არსებობს ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნებში, მათ შორის, ნიდერლანდებში, გაერთიანებულ სამეფოსა და სკანდინავიაში. (Van Der Meer et al 2015). შესაბამისად, საზოგადოების მხრიდან ხელისუფლების მიმართ ნდობა სტაბილურად მაღალი და ზოგ შემთხვევაში მზარდიც კი არის. ამას ხელს უწყობს საზოგადოების ჩართულობა პოლიტიკურ პროცესებში და ეთიკური მმართველობის ღირებულებები Van Der Meer et al 2015, Torres 2004 p. 8).

**ცხრილი: საჯარო მმართველობის მოდელები და მახასიათებლები**

**ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში**

სახელმწიფო	საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონი	კანონმდებლობის მიღების წელი	საჯარო სექტორის % დასაქმების ბაზართან მიმართებით	საჯარო მმართველობის მოდელი	ევროკავშირში გაწევრიანების წელი
ავსტრია	ფედერალური საჯარო სამსახურის აქტი Federal Civil Service Act (Beamten-Dienstrechtsgesetz)	1979	16-18%	ბიუროკრატიული, შერჩევითი ასმ-ის რეფორმებით ბოლო წლებში	1995
ბელგია	სამეფო ბრძანებულება საჯარო სამსახურის დებულების შესახებ Royal Decree on Civil Service Statute	1937	20-22%	ბიუროკრატიული, თუმცა ასმ-ის ინსპირირებული რეფორმები განხორციელდა, განსაკუთრებით ფლანდრიაში.	1958
ბულგარეთი	საჯარო მოსამსახურეთა აქტი Civil Servants Act	1999	12-14%	ბიუროკრატიული, თანდათანობითი გადასვლა ასმ-ს დამკვიდრებისკენ	2007

ხორვატია	საჯარო მოსამსახურეთა აქტი Civil Servants Act (Zakon o državnim službenicima)	2005	16-18%	უპირატესად ბიუროკრატიული, ადმინისტრაციულ რეფორმებში ასმ-ს გარკვეული ელემენტებით.	2013
კვიპროსი	საჯარო სამსახურის კანონი Civil Service Law (Ο περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμος)	1960	15-16%	ბიუროკრატიული, თანდათანობითი გადასვლა ასმ-ს დამკვიდრებისკენ	2004
ჩეხეთის რესპუბლიკა	კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ Act on Civil Service (Zákon o státní službě)	2014	16-18%	ბიუროკრატიული, მაგრამ გარკვეული ასმ ელემენტებით, განსაკუთრებით ადგილობრივ ხელისუფლებაში	2004
დანია	საჯარო მოსამსახურეთა აქტი Civil Servants Act (Tjenestemandsloven)	1969	30-32%	ასმ, დიდი აქცენტით დეცენტრალიზაციასა და შესრულების მართვაზე	1973
ესტონეთი	საჯარო სამსახურის აქტი Civil Service Act (Riigiteenistujate seadus)	1995 (rev. 2013)	20-22%	ასმ, მოწინავე ელექტრონული მმართველობის ინიციატივებითა და ეფექტურობაზე ორიენტირებული რეფორმებით	2004
ფინეთი	სახელმწიფო საჯარო მოხელეთა აქტი State Civil Servants Act (Valtion virkamieslaki)	1987	24-26%	ასმ, ინტეგრირებული ძლიერი კეთილდღეობის სახელმწიფოს მოდელთან და აქცენტით გამჭვირვალობაზე	1995
საფრანგეთი	საჯარო სამსახურის ზოგადი დებულება General Civil Service Statute (Statut général des fonctionnaires)	1946 (rev. 1983)	21-23%	ბიუროკრატიული, თუმცა ასმ ელემენტები თანდათან ინკორპორირებულია, განსაკუთრებით შესრულების შეფასებაში.	1958

გერმანია	საჯარო მოსამსახურეთა ფედერალური აქტი Federal Civil Servants Act (Bundesbeamtenge-setz)	1953 (rev. 2009)	10-11%	ბიუროკრატიული, ასმ პრაქტიკის შერჩევითი მიღებით, განსაკუთრებით ადგილობრივ ხელისუფლებაში.	1958 (დას. გერმანია. გაერთიანების შემდეგ ნე-ვრობა ავტომატურად გაგრძელდა)
საბერძნეთი	საჯარო სამსახურის კოდექსი Civil Service Code (Δημόσιος Υπαλληλικός Κώδικας)	2007	18-20%	ბიუროკრატიული, თუმცა რეფორმები ასმ-ის ელემენტების შემოღების მიზნით, მიმდინარეობს ეკონომიკური რეფორმის მოთხოვნებიდან გამომდინარე	1981
უნგრეთი	კანონი საჯარო მოხელეების შესახებ Act on Public Officials	1992	17-19%	ბიუროკრატიული, გარკვეული ასმ ელემენტებით, მაგრამ დიდწილად ცენტრალიზებული	2004
ირლანდია	საჯარო სამსახურის რეგულირების აქტი Civil Service Regulation Act	1956	15-17%	ასმ, ეფექტურობის, გამჭვირვალობისა და სერვისზე ორიენტირებული რეფორმების აქცენტით	1973
იტალია	საკანონმდებლო დადგენილება No165/2001 საჯარო დასაქმების შესახებ Legislative Decree No. 165/2001 on Public Employment	2001	13-15%	ბიუროკრატიული, თუმცა სულ უფრო მეტად იყენებს ასმ-ის ინსპირირებულ რეფორმებს, რომლებიც ორიენტირებულია დეცენტრალიზაციაზე.	1958

ლატვია	საჯარო სამსახურის კანონი Civil Service Law (Valsts civildienesta likums)	2001	19-21%	ასმ, განსაკუთრებით ელექტრონული მმართველობისა და ეფექტურობაზე ორიენტირებული რეფორმებში	2004
ლიეტუვა	კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ Law on Civil Service (Valstybės tarnybos įstatymas)	1999	19-21%	ასმ, მნიშვნელოვანი დიგიტალიზაციისა და ეფექტურობაზე ორიენტირებული ღონისძიებებით	2004
ლუქსემბურგი	საჯარო სამსახურის დებულება Civil Service Statute (Statut général des fonctionnaires)	1979	14-15%	ბიუროკრატიული, შეზღუდული ასმ რეფორმებით კონკრეტულ სექტორებში	1958
მალტა	საჯარო მმართველობის აქტი Public Administration Act	2009	25-26%	ბიუროკრატიული, მაგრამ თანდათანობით ახორციელებს ასმ-ის რეფორმებს სერვისების მიწოდებაში	2004
ნიდერლანდები	საჯარო მოხელეთა აქტი Public Servants Act (Ambtenarenwet)	1929 (rev. 2017)	12-14%	ასმ, რომელიც ფართოდ მოიცავს მოქნილობას, შესრულების გაზომვას და მომხმარებელზე ორიენტაციას	1958
პოლონეთი	საჯარო სამსახურის აქტი Civil Service Act (Ustawa o służbie cywilnej)	1996 (rev. 2008)	17-19%	ბიუროკრატიული, თუმცა ასმ ელემენტები ინერგება ისეთ სფეროებში, როგორცაა ადგილობრივი ხელისუფლება	2004
პორტუგალია	ზოგადი კანონი საჯარო დასაქმების შესახებ General Law on Public Employment	2014	15-17%	ბიუროკრატიული, მაგრამ დანერგილი აქვს ასმ-ის რეფორმები, განსაკუთრებით 2008-09 წლის შემდეგ პოსტ-ფინანსური კრიზისიდან გამომდინარე	1986

რუმინეთი	საჯარო მოხელეთა დებულება Civil Servants Statute (Legea funcționarilor publici)	1999	13-15%	ბიუროკრატიული, ბოლო პერიოდში ასმ-ისკენ გადადგმული ნაბიჯებით, განსაკუთრებით ადგილობრივ მმართველობაში	2007
სლოვაკეთი	საჯარო სამსახურის აქტი Civil Service Act (Zákon o štátnej službe)	2009	15-16%	ბიუროკრატიული, მაგრამ მიმდინარე ასმ რეფორმებით, რომლებიც მიზნად ისახავს გამჭვირვალობასა და დიגיტალიზაციას	2004
სლოვენია	საჯარო სექტორის მოსამსახურეთა კანონი Public Sector Employees Act (Zakon o javnih uslužbencih)	2002	17-18%	ბიუროკრატიული, ასმ-ის რეფორმების ელემენტებით	2004
ესპანეთი	საჯარო მოსამსახურეთა ძირითადი დებულება Basic Statute of Public Employees	2007	15-17%	ბიუროკრატიული, თუმცა დეცენტრალიზაცია და შესრულებაზე ორიენტირებული; ასმ ელემენტები აშკარაა გარკვეულ რეგიონებში	1986
შვედეთი	საჯარო დასაქმების აქტი Public Employment Act (Lagen om offentlig anställning)	1994	28-30%	ასმ, დიდი აქცენტით დეცენტრალიზაციაზე, შესრულების მართვასა და მომხმარებელზე ორიენტირებულ სერვისებზე	1995

წყარო: ცხრილი შედგენილია ავტორის მიერ, ამ თავში განხილულ მასალაზე დაყრდნობით. შენიშვნა: ცხრილში არ შედის დიდი ბრიტანეთი, რომელიც ევროკავშირის წევრი გახდა 1973 წელს, ხოლო 2020-ში დატოვა ევროკავშირი.

შეიძლება ვისაუბროთ რამდენიმე ზოგად ტენდენციაზე, რომელიც ევროპის სახელმწიფოებში რეფორმების განხორციელების პროცესებს ახასიათებს:

- ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნები (დანია, შვედეთი, ფინეთი, ნიდერლანდები) უფრო წარმატებით ნერგავენ და ახორციელებენ ახალი საჯარო მენეჯმენტის

მოდელს. ე.წ. სკანდინავიური მოდელი (Torres 2004, Kuhlmann, & Wollmann, 2019). ბიუროკრატიული წესების ნაცვლად პერსონალის კვალიფიკაციას, ინოვაციურობასა და კრეატიულობას ეფუძნება. ამ ქვეყნებში რეფორმები ფოკუსირებულია საჯარო ადმინისტრაციის მოდერნიზებაზე, ძლიერი კეთილდღეობის სახელმწიფოს შენარჩუნებით, რაც ასახავს ბალანსს ეფექტურობასა და სოციალურ თანასწორობას შორის (Torres 2004 p.11).

- დასავლეთ და ცენტრალური ევროპის ქვეყნები (საფრანგეთი, გერმანია, ავსტრია), ძირითადად, ინარჩუნებენ ბიუროკრატიულ მოდელებს, მაგრამ შერჩევით ახორციელებენ ასმ-ის რეფორმის გარკვეულ ელემენტებს. ამავე ჯგუფს მიეკუთვნება შვეიცარია, რომელიც ძირითადად ვებერიანულ საჯარო მოდელს ეფუძნება. რეფორმების მიმდინარეობა საკმაოდ ნელია, ხელისუფლების სხვადასხვა დონეებს შორის კონსენსუსის აუცილებლობასა და საჯარო სამსახურის დადგენილი რეგულაციების და ნორმების გამო (Torres 2004 p. 11). თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შვეიცარიაში ძალიან მაღალია ცალკეული ადგილობრივი ხელისუფლებების უფლებამოსილება, ხოლო ფედერალური მთავრობა საკმაოდ მცირერიცხოვანია როგორც უწყებების, ასევე, მათში დასაქმებული მოხელეების რაოდენობის მიხედვით.
- სამხრეთ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები (საბერძნეთი, რუმინეთი, ბულგარეთი, იტალია, ესპანეთი, პორტუგალია), ძირითადად, ტრადიციულ, ცენტრალიზებულ ბიუროკრატიულ მოდელებს ნერგავენ, ასმ-ის გარკვეული ელემენტებით (Torres 2004 p. 11). 2000-იანების პირველ ათწლეულში, ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში ეს ტენდენცია ევროკავშირში ინტეგრაციის ზეწოლისა და მოდერნიზაციის საჭიროებებით იყო გამოწვეული (Nemec 2014).

ამდენად, დასავლეთ ევროპის ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების განვითარებისა და ტრანსფორმაციის განხილვის დროს რამდენიმე ძირითად საკითხზე გავამახვილეთ: 1) როგორ და რა ისტორიული და ინსტიტუციური ცვლილებების ფონზე ვითარდებოდა სახელმწიფო მმართველობის სისტემები ევროპის ქვეყნებში; 2) რა გავლენა მოახდინა ამ პროცესებზე დემოკრატიული ღირებულებების დამკვიდრებამ, ადმინისტრაციული რეფორმების (მათ შორის, ახალი საჯარო მენეჯმენტის) განხორციელებამ; 3) როგორ ჩამოყალიბდა საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო; 4) როგორ ხდება საჯარო სექტორის პოლიტიზაციისა და

მოხელეებზე პოლიტიკური ზეგავლენის კონტროლი, რაც არღვევს ბიუროკრატიული ნეიტრალიტეტის პრინციპს და აძლიერებს მმართველობის ცენტრალიზაციას.

## **გამოყენებული წყაროები:**

- Elliott, I. C., Bottom, K. A., Carmichael, P., Liddle, J., Martin, S., & Pyper, R. (2022). The fragmentation of public administration: Differentiated and decentered governance in the (dis)United Kingdom. *Public Administration*, 100(1), 98-115. <https://doi.org/10.1111/padm.12803>
- Chuguryan, S., Baculakova, K., & Kucharcik, R. (2023). The welfare state crisis and the strengthening of the far-right in Sweden as a result of increasing migration. *Journal of Political Science: Bulletin of Yerevan University*.
- Frezza, E., & Goessens, G. (2012 – 2013), *Context for Public Administration in France and the United Kingdom: A Comparative Analysis*. Katholieke Universiteit Leuven.
- Horn, A. (2015). *The Swedish Civil Service*. POL2042S essay. Department of Political Studies, University of Cape Town.
- Kuhlmann, S., & Wollmann, H., (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Berlin, Germany, Edward Elgar, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA
- Nemec, J., (2014), *Comparative analysis of public administrations reforms in former socialist countries of Central and Eastern Europe*, *International Journal of Civil Service Reforms & Practice* #4, pp. 93-113
- Rhodes, R. A. W. (2011). *Everyday Life in British Government*. Oxford University Press.
- Sadran, P. (2006), *The Evolution of Public Personnel Systems in France: Structure and Reforms*, in: *State and Local Government Reforms in France and Germany, Divergence and Convergence* (eds. Vincent Hoffmann-Martinot, Hellmut Wollmann).pp. 75-88
- Sheehan, J. J. (1978). *German History, 1770-1866*. Oxford University Press.
- Thomas, R. (2015). "The Northcote-Trevelyan Report and the Origins of the British Civil Service." *Public Administration Review*, 75(1), 25-34,
- Torres, L., (2004), *Trajectories in public administration reforms in European Continental countries*, *Australian Journal of Public Administration* • 63(3):99-112
- Van Der Meer, F. M., Wille, A., & Steen, T. (2015). *Civil Service Systems in Western Europe: A Comparative Analysis*. In: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*.
- Von Beyme, K. (1999). *The Political System of the Federal Republic of Germany*. Macmillan.

# საჯარო მმართველობის რეფორმა აღმოსავლეთ და ცენტრალურ ევროპაში

### განხილული საკითხები:

- რეფორმის წინაპირობები და ძირითადი ფაქტორები
- ევროკავშირის გაფართოება და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განვითარების პროცესის ძირითადი ეტაპები
- რეფორმის შედეგები
- ახალი საჯარო მენეჯმენტის და ნეო-ვებერიანული რეფორმები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში
- „აჯენსიფიკაცია“ და „დე-აჯენსიფიკაცია“ - აღმასრულებელი სააგენტოების განვითარება
- ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო

### რეფორმის წინაპირობები და ძირითადი ფაქტორები

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის (CEE) ქვეყნებში საჯარო მმართველობის რეფორმების შესახებ საუბრისას ძირითადად იმ სახელმწიფოებს განვიხილავთ, რომლებიც 2004 წლიდან 2013 წლამდე ევროკავშირში გაწევრიანდნენ, გაფართოების რამდენიმე ტალღის შედეგად. შეიძლება ითქვას, რომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო მმართველობის სისტემების ტრანსფორმაცია 1990-იანი წლებიდან უწყვეტად მიმდინარეობს. ამ პერიოდიდან მოყოლებული საჯარო ადმინისტრაციაში ინტენსიურად ტარდება ინსტიტუციური ცვლილებები. არაერთი მკვლევარი აღნიშნავს, რომ სამთავრობო, ადმინისტრაციული და სოციალური ინსტიტუტების ღრმა ტრანსფორმაცია რთული და ხანგრძლივი პროცესია, რომელიც ხასიათდება როგორც მნიშვნელოვანი მიღწევებით, ასევე, მუდმივი გამონწვევებით (De Vries 2017). თითოეულ ქვეყანაში რეფორმა განსხვავებულად ხორციელდება, უნიკალური პოლიტიკური ისტორიიდან, სოციალურ-ეკონომიკური პირობებიდან და კულტურული ნორმებიდან გამომდინარე (Kozhyna 2021), თუმცა სა-

ერთო მიზანიც არსებობს - ეროვნული ადმინისტრაციული სტრუქტურების მოდერნიზება ევროპულ სტანდარტებთან შესაბამისობაში. აქ იგულისხმება მათ შორის ისეთი პრინციპების დამკვიდრება, როგორებიცაა: გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის ხელშეწყობა, საჯარო სამსახურის მოდერნიზება, ელექტრონული მმართველობის დანერგვა, ცენტრალური ხელისუფლების კოორდინაციის გაუმჯობესება, ორგანიზაციული მენეჯმენტის გაუმჯობესება და ადმინისტრაციული ტვირთის და ბიუროკრატიული პროცედურების შემცირება ბიზნესისა და მოქალაქეებისათვის მომსახურების მიწოდების დროს (EC, 2018). განსხვავებით დასავლეთ ევროპის ქვეყნებისგან, ამ სახელმწიფოებისთვის რეფორმების განხორციელების საერთო წინაპირობას წარმოადგენს მათი სწრაფვა ევროკავშირში განწევრიანებისაკენ. რეფორმები უფრო ხშირად ევროკავშირის ზეწოლის საპასუხოდ ხდებოდა, ვიდრე შიდა ადმინისტრაციული ან პოლიტიკური საჭიროებების შესაბამისად (De Vries, 2017). ამდენად, განწევრიანებამდე პერიოდში აღნიშნულ ქვეყნებში რეფორმები მაღალი ტემპითა და ინტენსიური მიმდინარეობით ხასიათდებოდა, ხოლო განწევრიანების შემდეგ, როგორც წესი, პროცესები ნელდებოდა და პოლიტიკურ დღის წესრიგის სათავეში სხვა საკითხები დგებოდა (Nemec, 2014, EC, 2018).

ამავედროს, რეფორმების მიმდინარეობაა და ხასიათზე, რა თქმა უნდა, გავლენას ახდენდა CEE სახელმწიფოთა ჰეტეროგენულობა და პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური სისტემების მრავალფეროვნება. ეს განსხვავებები, შეიძლება ითქვას, გარკვეულ პრობლემებსაც კი ქმნიდა რეფორმების განხორციელების პროცესში და რეფორმებისადმი განსხვავებული მიდგომების შემუშავებას საჭიროებდა. მათ შორის, განსხვავებული შეიძლება ყოფილიყო რეფორმის განხორციელების ტემპი, პრიორიტეტული სფეროები, მმართველობითი და ადმინისტრაციული ტრადიციული სისტემების სიახლოვე ევროკავშირის რეგულაციებთან და სტანდარტებთან და სხვა (EC 2018).

80-იანი წლების შემდეგ რეფორმების ინიცირება CEE ქვეყნებში რამდენიმე ფაქტორმა განაპირობა.

- ისევე, როგორც დასავლეთ ევროპაში, აქაც მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება მაკროეკონომიკურ ასპექტებს, როგორებიცაა: მთავრობის ზედმეტად დიდი წილი მშპ-ში, ეკონომიკური დეფიციტი და საჯარო სექტორის არაეფექტურობა, ასევე, 2008-2009 წლების გლობალური ფინანსური კრიზისი (Nemec 2014, EC 2018);

ა. მოქალაქეების მხრიდან საჯარო ინსტიტუტების და ხელისუფლების მიმართ ნდობის შემცირება (Randma-Liiv & Drechsler 2017).

აღნიშნული ორი ფაქტორი საერთოა ევროპის ყველა სახელმწიფოსთვის. თუმცა უნდა ითქვას, რომ ამას გარდა, CEE ქვეყნებს განსაკუთრებული გამოწვევების გადალახვაც სჭიდებოდათ, რაც მათთვის ევროკავშირში განწევრიანების პერსპექტივას ახლდა თან. სამეცნიერო ლიტერატურაში შემდეგი წინაპირობებია ჩამოყალიბებული:

- ა. დემოკრატიული საჯარო მმართველობის სისტემის შექმნა/გარდაქმნა, რაც გულისხმობდა ძველი, სოციალისტური სტრუქტურების ჩანაცვლებას დემოკრატიული სტრუქტურებით და ინსტიტუტებით, მაგალითად არჩევნებით; დეცენტრალიზაციას და რეალური თვითმმართველობის შექმნა, და ა.შ. (Nemec 2014).
- ა. პოლიტიკური სისტემის ცვლილებები: ცენტრალიზებული, ზოგ ქვეყანაში კი ტოტალიტარული მმართველობიდან დემოკრატიაზე გადასვლა, ხელისუფლების შტოებს შორის წონასწორობისა და კონტროლის სისტემის დამყარება (Kozhyrna 2021).
- ა. ეკონომიკური სისტემის ცვლილება: სახელმწიფო მონოპოლიიდან თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე და კერძო სექტორის განვითარებაზე გადასვლა (Kettl, 2020).
- ა. სოციალური სისტემის ცვლილებები: არასამთავრობო, არაკომერციული ორგანიზაციების შექმნა, სამოქალაქო აქტივიზმის ზრდა (Nemec, 2014, De Vries, 2017).

## **ევროკავშირის გაფართოება და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების განწევრიანების პროცესის ძირითადი ეტაპები**

1990-წლების შემდგომ ევროკავშირის გაფართოების პროცესი ორმა მნიშვნელოვანმა მოვლენამ განაპირობა: ცივი ომის დასრულებამ და საბჭოთა კავშირის დაშლამ. შედეგად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის პოლიტიკური და ეკონომიკური ლანდშაფტი საგრძნობლად შეიცვალა.

ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ქვეყნებისთვის ევროკავშირში განწევრიანება წარმოადგენდა სტიმულს დემოკრატიული მმართველობისა და ეკონომიკური რეფორმების განსახორციელებლად და სტაბილურობისა და კეთილდღეობის გარანტიას

(EC 2018, Nemeč 2014). გაფართოების პირველი მნიშვნელოვანი ტალღა 2004 წელს განხორციელდა და მან მოიცვა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის შემდეგი სახელმწიფოები: პოლონეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, სლოვაკეთი, ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა და სლოვენია, კვიპროსთან და მალტასთან ერთად. გაფართოების მეორე ტალღის (2007) შედეგად, ევროკავშირში განევრიანდა ბულგარეთი და რუმინეთი, ხოლო 2013 წელს - ხორვატია (De Vries 2017, Todorova 2019).

თინა რანდმა-ლივი და ვოლფგანგ დრეჟსლერი 1989 წლიდან დღემდე ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში საჯარო მმართველობის განვითარების ოთხ ძირითად ეტაპს გამოკვეთენ (Randma-Liiv & Drechsler 2017):

1. პოსტკომუნისტური ტრანზიცია (1989-1996): ამ ფაზას ახასიათებდა ფართო პოლიტიკური, ეკონომიკური და ადმინისტრაციული რეფორმები, რომლებშიც დომინირებდა ახალი საჯარო მენეჯმენტის (ასმ, NPM) პარადიგმა.
2. ევროკავშირში განევრიანების პერიოდი (1997-2004/2007): ამ პერიოდის განმავლობაში, რეფორმების ინიციატივებზე დიდი გავლენა მოახდინა ევროკავშირში განევრიანების კრიტერიუმებმა და ევროკომისიის მიერ დაწესებულმა პირობებმა, რამაც ასმ-ის რეფორმების შემდგომ კვლავ ვებერიანულ პრინციპებზე დაბრუნება გამოიწვია.
3. განევრიანების შემდგომი ეტაპი (2004/2007 წლიდან): ამ ფაზაში აქცენტი გადატანილია საჯარო სექტორის მუდმივი რეფორმირების აუცილებლობაზე, რაც ახასიათებს ნეოვებერიანულ სახელმწიფოს.
4. ელექტრონული მმართველობისა და საჯარო სექტორის ინოვაციური მიდგომების ეტაპები (2007 წლიდან): ამ ფაზაში ძირითადი აქცენტი კეთდება ინოვაციურ მიდგომებზე, ციფრულ და ელექტრონულ მმართველობაზე; უნდა ითქვას, რომ დღეისათვის მეოთხე ეტაპის ერთ-ერთ მახასიათებლად, ასევე, საჯარო სივრცეში ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება უნდა ჩაითვალოს.

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში განევრიანების პროცესი კოპენჰაგენის კრიტერიუმების შესაბამისად რეგულირდება, რომლებიც გულისხმობს სტაბილური დემოკრატიული ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას, საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას, ევროკავშირის კანონებისა და ვალდებულებების მიღებასა და აღსრულებისთვის საჭირო პირობების შექმნას (Todorova 2019). ევროკავშირმა,

ასევე, შემოიღო ხელშეკრულებები, როგორცებიცაა: მადრიდის, ლუქსემბურგისა და ჰელსინკის ხელშეკრულებები, კანდიდატი ქვეყნების საჯარო ადმინისტრაციების ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ევროპული ადმინისტრაციული სივრცის (EAS) პრინციპების მიხედვით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნები ვალდებულებას იღებდნენ, განავითარონ ადმინისტრაციული შესაძლებლობები, ევროკავშირის რეგულაციების, მათ შორის, *acquis communautaire*-ს შესაბამისად. ამდენად, კონკრეტულ სახელმწიფოში რეფორმის განხორციელების პროცესში ევროკავშირი უზრუნველყოფდა რეფორმის სტრატეგიულ ჩარჩოს, თუმცა მისი როლი მხოლოდ ამით არ შემოიფარგლებოდა; ევროკავშირის სხვადასხვა სტრუქტურები და პროექტები შიდა ინსტიტუციურ დონეზეც აქტიურად ერთვებოდნენ რეფორმების მიმდინარეობისას (De Vries 2017).

სწორედ ამ პერიოდში დაიწყო ევროინტეგრაციით განპირობებული საჯარო მმართველობის ფართომასშტაბიანი რეფორმები, რომლებიც მიზნად ისახავდა მმართველობის ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას (Kozhyina 2021). ინტეგრაციის გზაზე პირველი ეტაპი იყო სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოების ევროკავშირის სტანდარტებთან შესაბამისობაში მოყვანა: შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნა და პრაქტიკული განხორციელების მექანიზმების ტრანსფორმაცია (Nemec 2014). გარდა ამისა, რეფორმები გატარდა ისეთ სფეროებში, როგორცაა: ეკონომიკური რეგულირება, სასამართლო რეფორმა, ანტიკორუფციული ზომები და ადამიანის უფლებების დაცვა (Kozhyina 2021).

თუმცა, როგორც აღვნიშნეთ, რეფორმების ტრაექტორია ერთგვაროვანი არ ყოფილა (EC 2018). უნდა აღინიშნოს, რომ ცენტრალური ევროპის ქვეყნებმა - მაგალითად, ჩეხეთმა, უნგრეთმა და პოლონეთმა - საკმაოდ სწრაფად მიაღწიეს გარკვეულ პროგრესს, მაშინ, როცა ყოფილი საბჭოთა კავშირის ქვეყნები უფრო მნიშვნელოვანი გამონკვევების წინაშე აღმოჩნდნენ, მათი ისტორიული მემკვიდრეობისა და ინსტიტუციური სისუსტეების გამო (Nemec 2014, Randma-Liiv & Drechsler 2017). სწრაფი მოდერნიზაციისკენ სწრაფვის მიუხედავად, ღრმად გამყარებული ინსტიტუციური პრაქტიკა ხელს უშლიდა პროგრესს. კომუნისტური ეპოქის ხანგრძლივმა ინსტიტუციურიმა გამოცდილებამ გავლენა მოახდინა რეფორმების მიმდინარეობებზე. მოხელეები, რომლებიც ჯერ კიდევ კომუნისტური რეჟიმების ქვეშ მსახურობდნენ საჯარო სექტორში, ხშირად ძველი ნორმებისა და პრაქტიკების ერთგულნი რჩებოდ-

ნენ. გარდა ამისა, სტრუქტურულ დონეზე, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში არსებული ლეგალური და ბიუროკრატიული ტრადიციები კიდევ უფრო ართულებდა რეფორმებს (De Vries 2017, Randma-Liiv & Drechsler 2017).

ტოდოროვა აღნიშნავს, რომ რიგ პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში პოლიტიკური არასტაბილურობა მომდინარეობდა როგორც პოლიტიკური ელიტების დაპირისპირებიდან, ასევე, ბიუროკრატიული სისტემის შიდა გაუმართაობიდან. ისტორიული კონტექსტი, რომელშიც ეს ქვეყნები მოქმედებდნენ, სახელმწიფოს მიერ კონტროლირებადი ეკონომიკებითა და ავტორიტარული რეჟიმებით, ართულებდა ისეთი ადმინისტრაციული სტრუქტურების ჩამოყალიბებას, რაც აუცილებელი იყო მოქმედი დემოკრატიისა და საბაზრო ეკონომიკისთვის (Todorova 2019). მაგალითად, ლიეტუვაში, რეფორმები, პირველ რიგში, ემსახურებოდა ევროკავშირში განწევრების უზრუნველყოფას და არა ლიეტუვის მოქალაქეების საჭიროებებს. ლატვიაში, პოლონეთში, სლოვაკეთსა და სლოვენიაშიც კი, სადაც ევროპეიზაცია სხვა ქვეყნებთან შედარებით უფრო წარმატებულად მიმდინარეობდა, დაინტერესებულ მხარეებს შორის ხშირი კონფლიქტები, დაპირისპირება პოლიტიკური პოზიციებს შორის და ძალაუფლებისთვის ბრძოლა აფერხებდა რეფორმების თანმიმდევრულ და ეფექტურ განხორციელებას და საზოგადოების ნდობის აღდგენას სამთავრობო ინსტიტუტების მიმართ (Randma-Liiv & Drechsler 2017).

უნგრეთში, პოლიტიკური ზეგავლენების წყალობით, რეფორმების უკუსვლაზეც კი შეიძლება საუბარი, ისევე, როგორც ხორვატიაში, სადაც ძირითადი შემაფერხებელი ფაქტორები აღმოჩნდა პროფკავშირების ძლიერი გავლენა და ღრმად გამჯდარი ბიუროკრატიული კულტურა. რუმინეთსა და ბულგარეთში საჯარო ფინანსების მართვის არაეფექტურობამ და საერთაშორისო დონორებზე დამოკიდებულებამ რეფორმების ფრაგმენტული ხასიათი გამოიწვია (De Vries 2017).

1990-იანი წლებიდან აქტიურად ხდება საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართულობა საჯარო მმართველობის რეფორმებში - მათ შორისაა: ევროკავშირისა და OECD-ს ერთობლივი პროექტი SIGMA, მსოფლიო ბანკი (WB), საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), ევროპის საჯარო ადმინისტრირების ინსტიტუტი (EIPA) და სხვა (Nemec 2014, De Vries 2017). თუმცა მათი გავლენა ეროვნული ადმინისტრაციების ჩამოყალიბებაზე არაერთგვაროვნად ფასდება. ერთი მხრივ, მათი ჩართულობით უბ-

რუნველყოფილი იყო ტექნიკური ექსპერტიზა და ფინანსური მხარდაჭერა, რაც ცენტრალიზებული დაგეგმარების სისტემიდან საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი ქვეყნებისათვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი იყო. 2008 წლის ფინანსური კრიზისის შედეგად ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში გაიზარდა უმუშევრობის დონე და გაძლიერდა კორუფცია. ამ პერიოდში საერთაშორისო ფინანსური ინსტიტუტების დახმარებით შესაძლებელი გახდა ეროვნული ეკონომიკების სტაბილიზება - მაგალითად, ლატვიაში და უნგრეთში მნიშვნელოვანი მხარდაჭერა მიიღეს საერთაშორისო სავალუტო ფონდისგან (Nemec 2014). სლოვაკეთისა და სლოვენის შემთხვევაში გადამწყვეტი როლი შეასრულა ევროზონაში განვრიანებაში, რაც ევროკავშირის ეკონომიკურ ჩარჩოში მათ წარმატებულ ინტეგრაციას ნიშნავდა.

აღნიშნულ ეტაპზე ეროვნული ადმინისტრაციების ინსტიტუციურ განვითარებაში დიდ როლს თამაშობდა საერთაშორისო ორგანიზაციების ჩართულობა. მათი მეშვეობით ხდებოდა ეფექტური მმართველობის პრინციპების დამკვიდრება, რამაც საბოლოო ჯამში უზრუნველყო პოლიტიკურად სტაბილური გარემოს შექმნა და საშუალება მისცა ეროვნულ მთავრობებს ფოკუსირებულიყვნენ გამჭვირვალობაზე, ანგარიშვალდებულებაზე, კანონის უზენაესობაზე, კორუფციის შემცირებასა და საზოგადოების ნდობის გაზრდაზე (EC 2018). გარდა ამისა, მმართველობის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობამ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს გაუადვილა გლობალურ ეკონომიკურ სისტემაში ინტეგრირება და სავაჭრო და საინვესტიციო ურთიერთობების დამყარება, პირველ რიგში, დასავლეთ ევროპულ სახელმწიფოებთან.

მეორე მხრივ, კრიტიკოსები აღნიშნავენ, რომ საერთაშორისო ორგანიზაციებისთვის დამახასიათებელი ერთგვაროვანი, უნივერსალური მიდგომა ხშირად ეფუძნებოდა დაშვებას, რომ ის, რამაც ეფექტურად იმუშავა განვითარებულ ქვეყნებში, განვითარებად ქვეყნებშიც ანალოგიურ წარმატებას მოიტანდა. ამის გამო ხშირად უგულებელყოფილი იყო თითოეული ქვეყნის უნიკალური პოლიტიკური, კულტურული და ეკონომიკური კონტექსტი, რამაც ხშირ შემთხვევებში რეფორმების არაეფექტურობა გამოიწვია (Dunn et al 2006, p. 23). გარდა ამისა, თავად საერთაშორისო ორგანიზაციათა უმეტესობა, როგორც წესი, ხისტი იერარქიული სტრუქტურითა და ბიუროკრატიული პროცედურების სიმრავლით ხასიათდება. ეს კი მნიშვნელოვნად ამცირებდა

მათ ადაპტაციურ და გადაწყვეტილებების მიღების უნარებს და აფერხებდა რეფორმების სწრაფ გატარებას. აღსანიშნავია ისიც, რომ დამოკიდებულება საერთაშორისო ექსპერტიზაზე ამცირებდა ადგილობრივი ხელისუფლებებისა და პოლიტიკოსების პასუხისმგებლობას და რეფორმების მიმართ საკუთრების განცდას (Dmitrova 2002). პრობლემას წარმოადგენდა ისიც, რომ ხშირად ადმინისტრაციული რეფორმები წინ უსწრებდა პოლიტიკური ინსტიტუტების განვითარებას და ეკონომიკურ ზრდას, ამიტომ რეფორმებს არათანმიმდევრული და ფრაგმენტული ხასიათი შეიძლება მიეღო (Drechsler 2005), შედეგი კი შეიძლება ყოფილიყო ფურცელზე კარგად განერილი სტრუქტურები, რომლებიც პრაქტიკაში არაეფექტურად ინერგებოდა.

## **რეფორმის შედეგები**

საჯარო მმართველობის რეფორმებს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში არაერთი პოზიტიური შედეგი მოჰყვა: ჩამოყალიბდა ძირითადი დემოკრატიული ინსტიტუტები, რომლებმაც ჩაანაცვლა ძველი სოციალისტური სტრუქტურები; დაიწყო დეცენტრალიზაციის და ადგილობრივი თვითმმართველობების შექმნის პროცესები (Nemec 2014, EC 2018). წარმატებული რეფორმის ყველაზე აშკარა მაგალითებს წარმოადგენს ესტონეთი და სლოვაკეთი. ამ სახელმწიფოებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობა და დაინერგა ბიუჯეტირების თანამედროვე მეთოდები, რამაც საშუალება მისცა ეროვნულ მთავრობებს, შეემცირებინათ ეკონომიკური დეფიციტი და საგარეო ვალი.

პოლიტიკის შემუშავებისა და მმართველობით პროცესებში გაიზარდა მოქალაქეთა მონაწილეობა და დაინტერესებული მხარეების ჩართულობა (Reinholde et al 2020); საჯარო სექტორში შესამჩნევად გაუმჯობესდა ორგანიზაციული მენეჯმენტი (Nemec 2014). ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის (civil service) სფეროში მნიშვნელოვანი წვლილი შეიტანა ევროკავშირის ინსტიტუტების და კერძოდ, ევროკომისიის ჩართულობამ, განსაკუთრებით, გამჭვირვალობისა და ღია მმართველობის ინიციატივების ხელშეწყობის გზით. მათი ძალისხმევით შემუშავდა ინფორმაციის საჯაროობისა და თავისუფლების მარეგულირებელი კანონმდებლობა, ღია მონაცემთა პრაქტიკა და ანტიკორუფციული პოლიტიკები ეროვნულ მთავრობებში (EC 2018).

ბევრ ქვეყანაში გატარდა ზომები საჯარო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობისა და მასთან დაკავშირებული ხარჯების შესამცირებლად, დამკვიდრდა მერიტოკრატიული პრინციპები და საჯარო მოხელეთა ეთიკური ქცევის პრაქტიკა.

რეფორმის ერთ-ერთი ძირითადი კომპონენტი იყო საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაცია, რაც დასაქმების სისტემებში „პარტიზანული“ (მიკერძოების) პრინციპის მერიტოკრატიული პრინციპის შეცვლას გულისხმობდა. გარდა ამისა, პროფესიულ საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის საჭირო გახდა სასწავლო პროგრამების შემუშავება საჯარო მოხელეთა მომზადების და შესაძლებლობების გაზრდის მიზნით (Todorova 2019); განვითარდა ელექტრონული მმართველობა; ბევრ ქვეყანაში დაინერგა ელექტრონული ხელმოწერები, ციფრული სერვისების მიწოდება და საჯარო სერვისების ერთი ფანჯრის პრინციპით მიწოდება, რამაც, ზოგადად, გაზარდა სერვისების ხელმისაწვდომობა და ეფექტურობა (EC 2018, Randma-Liiv & Drechsler 2017). შეიძლება ითქვას, ელ-მმართველობა და დიגיტიზაცია ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის განუყოფელი ნაწილი გახდა. განსაკუთრებული მნიშვნელობა ამ მიმართულებამ COVID-19 პანდემიის დროს მიიღო, როდესაც ციფრული სერვისების ხელმისაწვდომობა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა სოციალური დისტანციის დაცვისთვის. ამ თვალსაზრისით, გამორჩეულ მაგალითს წარმოადგენს ესტონეთი, რომელმაც მცირე დროში შეძლო ელექტრონული მმართველობის განვითარება და ისეთი ინოვაციური სერვისების დანერგვა, როგორებიცაა მაგალითად, ელექტრონულად ხმის მიცემა, გადასახადების გადახდა, ცხოვრების უფლების მიღება და სხვა. აღსანიშნავია, რომ ქვეყანამ ევროკავშირში განეწიანების შემდეგაც შეინარჩუნა რეფორმირების მაღალი ტემპი (Randma-Liiv & Drechsler 2017). მნიშვნელოვან პროგრესს პანდემიის შემდეგ ამ სფეროში მიაღწიეს ბულგარეთმა და სლოვაკეთმაც (Kozhyna 2021).

თუმცა რეფორმების პროცესში არაერთი ახალი პრობლემა და გამოწვევა გაჩნდა. ხშირ შემთხვევაში მათ განაპირობებდა ეროვნული მთავრობების მოკლევადიანი პოლიტიკური ინტერესები, რაც აფერხებდა რეფორმების თანმიმდევრულობასა და მდგრადობას. ბევრ ქვეყანაში მნიშვნელოვან ბარიერს წარმოადგენდა კორუფციის მაღალი დონე და ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური შესაძლებლობების სისუსტე. ხშირად რეფორმის მიმართ წინააღმდეგობა თვით სახელმწიფო ადმი-

ნისტრაციისგან იყო განპირობებული, რადგან დამკვიდრებული ინტერესები და ბიუროკრატიული ინერცია ართულებდა ახალი პრაქტიკის განხორციელებასა და სტრუქტურების დაფუძნებას (Nemec 2014, EC 2018). ერთ-ერთ გამოწვევად, ასევე, მიიჩნევა რეფორმის წარმატების შეფასების სისტემატური მტკიცებულებებისა და ცენტრალიზებული მონიტორინგის მექანიზმების ნაკლებობა, რაც ართულებდა ამ ცვლილებების რეალური გავლენის დადგენას. მყარი მტკიცებულებებისა და შეფასებების გარეშე კი საუკეთესო პრაქტიკის შემუშავება და რეფორმების სტრატეგიების ეფექტურად ადაპტირება რთულად მიმდინარეობდა (EC 2018).

## **ახალი საჯარო მენეჯმენტის და ნეო-ვებერიანული რეფორმები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში**

ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საჯარო მმართველობის სისტემები, ძირითადად, ორ მოდელს ეფუძნება: ახალი საჯარო მენეჯმენტი და ნეოვებერიანიზმი, რომელსაც ასევე უწოდებენ „კარგ მმართველობას“ ან „ახალ საჯარო მმართველობას“ (Good Governance, GG, ან New Public Governance, NPG). ასმ ფოკუსირებულია ბიზნესის პრინციპების დანერგვაზე საჯარო სექტორში, პრიორიტეტს ანიჭებს ეფექტურობას და სახელმწიფო ინტერვენციის შემცირებას ეკონომიკურ და სოციალურ პროცესებში. ნეოვებერიანიზმი ხაზს უსვამს უფრო ინკლუზიურ მიდგომას, რაც ნიშნავს პრიორიტეტის მინიჭებას ეროვნული სახელმწიფოების თავისებურებებისთვის, მოქალაქეთა მონაწილეობასა და დეცენტრალიზაციაზე ფოკუსირებას, მთავრობის ფუნქციონირების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას. ასმ-ისგან განსხვავებით, ნეოვებერიანიზმი სახელმწიფოს ძირითად აქტორად მიიჩნევს პოლიტიკის შემუშავების პროცესში. სამეცნიერო ლიტერატურაში მიიჩნევა, რომ ის უფრო უკეთ პასუხობს ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გრძელვადიან დემოკრატიულ მიზნებს, რადგან ხელს უწყობს კონსტრუქციულ დიალოგს მთავრობასა და სამოქალაქო საზოგადოებას შორის (Drechsler 2005, Kozhyina 2021). თუმცა, მკვლევართა ნაწილი აღნიშნავს, რომ ნეო-ვებერიანული მიდგომის განსახორციელებლად ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებს შესაბამისი შესაძლებლობები ჯერ კიდევ არ აქვთ გამომუშავებული (Reinholde et al 2020).

ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორ-

რმა მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში განხორციელდა და ბუნებრივია, რომ 1990-იან წლებში ახლად შექმნილი სახელმწიფოებისათვის მისი დანერგვა ეფექტურობასთან და წარმატებასთან იყო ასოცირებული (Tonnisson 2006, pp. 48, 59). ამიტომაც ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ზოგიერთმა ქვეყანამ რეფორმირების პირველივე ეტაპზე მიზნად ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის დამკვიდრება აირჩია (Reinholde et al 2020). ამ ტენდენციას ხელს უწყობდა ისიც, რომ უახლესი ისტორიის კონტექსტიდან გამომდინარე, ბიუროკრატიული მოდელი პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში ნეგატიურად აღიქმებოდა და ასოცირდებოდა კომუნისტური მმართველობის არაეფექტურობასა და ავტორიტარიზმთან (Dunn et al 2006, p.19). ამდენად, ასმ აღმოჩნდა ის გზა, რომლითაც შესაძლებელი იქნებოდა ახალი მმართველობითი სტრუქტურების წარსულისგან დისტანცირება.

რეფორმის პროცესში რამდენიმე ძირითადი ტენდენცია გამოიკვეთა: მთავრობის ზომის შემცირება, კერძო სექტორისთვის ტრადიციული საჯარო ფუნქციების დელეგირება, „აუთსორსინგის“, პრივატიზაციის ან საჯარო-კერძო პარტნიორობის გზით და საჯარო სამსახურში კონკურენტული მიდგომა. ეფექტური მმართველობის აუცილებელ პირობად მცირე და მოქნილი მთავრობის კონცეფცია იქნა მიჩნეული (Staronova 2006, p. 33). ასმ გულისხმობდა ბიზნესის მართვის მეთოდების დანერგვას საჯარო ორგანიზაციებში, შედეგზე ორიენტირებული მენეჯმენტის პრაქტიკების დამკვიდრებას, საჯარო სექტორის მოქნილობის გაზრდასა და მომხმარებლის კმაყოფილების კონტროლს სერვისების მიწოდების დროს, შესრულებული სამუშაოს მიხედვით შეფასებისა და ანაზღაურების სქემებს საკადრო პოლიტიკაში, პროგრამულ, საშუალოვადიან ბიუჯეტირებაზე და სტრატეგიულ დაგეგმვაზე გადასვლას, რაც განსაკუთრებით წარმატებით განახორციელეს ჩეხეთმა, ლატვიამ და ლიეტუვამ (EC 2018, Randma-Liiv & Drechsler 2017).

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ასმ-ს ხარვეზები ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში საკმაოდ ადრეულ ეტაპზე გამოვლინდა და მას რამდენიმე მნიშვნელოვანი ფაქტორი განაპირობებდა. განვითარებულ ქვეყნებში კერძო სექტორის საჯარო სივრცეში შემოყვანის წარმატებას დიდწილად განაპირობებს განვითარებული თავისუფალი და კონკურენტული ბაზრის, ძლიერი და პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დამოუკიდებელი ბიზნესისა და ლიბერალურ ღირებულებებზე დაფუძნებული სამოქალაქო საზოგადოების, სათემო და არასამთავრობო ორგანიზაციების

ძლიერი ქსელების არსებობა. განვითარებადი ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი პოლიტიკური კრიზისი კი ხელს უშლიდა ამ პროცესებს (Staronova 2006, p.30). შედეგად დადგა კერძო სექტორის, ბიზნესისა თუ არასამთავრობო ორგანიზაციების ანგარიშვალდებულების, მათ მიერ სერვისების მიწოდების პროცესში სამართლიანობისა და თანასწორობის პრინციპების დაცვის პრობლემა. „ხშირად, როდესაც მთავრობა ახორციელებს სფეროს პრივატიზებას, იქნება ეს მყარი ნარჩენების შეგროვება თუ ციხის, ის კერძო სექტორს აქცევს მონოპოლისტად ამ სფეროში, რაც ბუნებრივია, იწვევს არაეფექტურობასა და ხარჯების ზრდას“ (Osborn & Gaebler 1993).

მართალია, როგორც საჯარო კერძო კონტრაქტირების (Public-Private Contracting), ასევე, ტენდერისა და „აუთსორსინგის“ გზით, კერძო სექტორის ჩართვის პროცესი ითვალისწინებს მთავრობის მხრიდან მარეგულირებელი და მაკონტროლებელი ფუნქციების განხორციელებას. მიუხედავად ამისა, განვითარებად ქვეყნებში ძალიან მაღალია პოლიტიკური ინტერესებისა და კორუფციული გარიგებების რისკი (Frederickson 2013, p.177). მკვლევართა ნაწილი მიიჩნევს, რომ პოსტსოციალისტური ქვეყნების ეკონომიკური კონტექსტში ასმ-ს პრინციპები არაეფექტური და მეტიც, დემოკრატიული ღირებულებებისათვის დამაზიანებელიც კი შეიძლება იყოს (Draechsler 2005, Hellmann et al 2000), ხოლო თავად რეფორმის მოდელის არჩევა არა სახელმწიფოს შიდა ფაქტორების გათვალისწინებით, არამედ გარე ზეწოლით ხდება (De Vries 2017).

რაც შეეხება ცვლილებებს შიდაორგანიზაციულ დონეზე და ეფექტური, ბიზნესის მსგავსი გარემოს შექმნას საჯარო ორგანიზაციებში, ასმ-ს ფარგლებში ეს პროცესები ძირითადად ფოკუსირებულია კარიერული საჯარო სამსახურის კონკურენტულით ჩანაცვლებაზე. როგორც დრექსლერი აღნიშნავს, ამ პროცესმა შეიძლება საჯარო სექტორის არა მხოლოდ დეპოლიტიზაცია, არამედ დედემოკრატიზაციაც და სახელმწიფოს როლის დასუსტება გამოიწვიოს (Draechsler 2005). განვითარებულ ქვეყნებში მოქნილი და კონკურენტული საჯარო სამსახურის ეფექტურობა განპირობებულია ტრადიციულად ძლიერი სახელმწიფო აპარატის არსებობით, შესაბამისი ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური შესაძლებლობებით. ამის საპირისპიროდ, განვითარებად ქვეყნებში მენეჯერული როლის გაძლიერება ხშირად ფავორიტიზმსა და ნეპოტიზმს უწყობს ხელს (Dunn et al 2006, p.18).

შეიძლება ითქვას, რომ ასმ-ს დამკვიდრებას განვითარებადი ქვეყნების ნაწილში არაერთაზროვანი შედეგები მოჰყვა. ბიუროკრატიული პროცედურების შემცირების შედეგად აღმოიფხვრა ადმინისტრაციული კორუფცია, თუმცა ის ჩაანაცვლა კორუფციის ახალმა ფორმამ: გარიგებამ საჯარო სექტორსა და ბიზნესს შორის, „ერთი მხრივ, თანამდებობის პირებს შორის, რომლებიც ოფიციალური ხელისუფლების წარმომადგენლები არიან და აქვთ წვდომა საჯარო ფულის დახარჯვაზე და, მეორე მხრივ, კერძო პირებს ან ორგანიზაციებს შორის, რომლებიც ეძებენ ფულს, მხარდაჭერას ან გავლენას“ (Frederickson 2013, გვ. 166).

## **„აჯენსიფიკაცია“ და „დე-აჯენსიფიკაცია“ - აღმასრულებელი სააგენტოების განვითარება**

ასმ-ს ჩარჩოში საჯარო ფუნქციების დელეგირების ერთ-ერთი ფორმაა კვაზი-დამოუკიდებელი სააგენტოების შექმნა, რომლებიც კანონმდებლობით საჯარო სექტორის ორგანიზაციებს წარმოადგენენ, მაგრამ ამავდროულად იმართებიან, როგორც ბიზნეს ორგანიზაციები. ძირითადად, ისინი იქმნება საჯარო სერვისების ხარისხიანი და ეფექტური მიწოდების უზრუნველსაყოფად. ეს პროცესი ხშირად გულისხმობს ცენტრალური ხელისუფლების ვერტიკალის ჰორიზონტალური კოორდინაციით ჩანაცვლებას (Nakrošis 2014, EC 2018). 1990-იანების ბოლოს და 2000-იანი წლების დასაწყისში, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში „აჯენსიფიკაცია“ საკმაოდ ინტენსიურად მიმდინარეობდა, თუმცა მოგვიანებით ეს ტენდენცია შეიცვალა, როცა აშკარა გახდა, რომ საბიუჯეტო ორგანიზაციებისათვის მაღალი ხარისხის დამოუკიდებლობის მინიჭებით და ბიზნესის მიდგომების დამკვიდრებით საფრთხის ქვეშ დადგა ანგარიშვალდებულების, სამართლიანობისა და თანასწორობის ღირებულებები (Nakrošis 2014, EC 2018); ასევე, შესუსტდა სახელმწიფოს მხრიდან სააგენტოებზე ზედამხედველობის მექანიზმები. ამიტომაც, ზოგიერთ სახელმწიფოში, მაგალითად, პოლონეთსა და უნგრეთში, ე.წ. „დეაჯენსიფიკაციის“ პროცესები დაიწყო, რაც გამოიხატა სააგენტოების გაუქმებით ან ფუნქციათა კონსოლიდაციის წყალობით მათი გაერთიანებით (EC 2018). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ უნგრეთში ეს პროცესი საკმაოდ ძლიერი და სახიფათო ცენტრალიზაციის ტენდენციაში გადაიზარდა, რაც საფრთხის ქვეშ აყენებს ქვეყნის დემოკრატიული ინსტიტუტების ფუნქციონირებას (Randma-Liiv & Drechsler 2017).

## ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, განვითარებადი ქვეყნების კონტექსტში ყველაზე უფრო წარმატებული ნეო-ვებერიანული მიდგომა აღმოჩნდა. ეს არის საჯარო ადმინისტრირების განვითარების თანამედროვე პერსპექტივა, რომელიც ცდილობს ტრადიციული ვებერიანული ბიუროკრატიის ელემენტების ინტეგრირებას ახალი საჯარო მენეჯმენტის ელემენტებთან და სხვა თანამედროვე მმართველობის თეორიებთან. ნეო-ვებერიანული მიდგომა მოიცავს შემდეგს:

- სახელმწიფოს როლის გაძლიერება: ნეო-ვებერიანული მიდგომა ხაზს უსვამს ძლიერი სახელმწიფო აპარატის, როგორც ცენტრალური აქტორის, მნიშვნელობას კომპლექსური სოციალური გამოწვევების გადასაჭრელად. ეს ასევე გულისხმობს ორიენტაციას სოციალური კეთილდღეობის მოდელზე (Reinholde et al 2020).
- ბიუროკრატიული პრინციპებისა და რეგულაციების შერწყმა მოქნილი მენეჯმენტის მიდგომასთან: ვებერიანული ბიუროკრატიის ძირითადი პრინციპების შენარჩუნებასთან ერთად, როგორებიცაა: იერარქია და ანგარიშვალდებულება, ნეო-ვებერიანული მიდგომა, ასევე, აღიარებს მოქნილობისა და რეაგირების უნარების საჭიროებას მოქალაქეების მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად.
- ადამიანური რესურსების მართვის მოდერნიზება, ფოკუსირება პროფესიონალიზმსა და კომპეტენციაზე: ნეო-ვებერიანული მიდგომა ხელს უწყობს საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზაციას, რაც უზრუნველყოფს, რომ საჯარო მოხელეები იყვნენ არა მხოლოდ ექსპერტები თავიანთ სფეროებში, არამედ გამოცდილი მენეჯერები, რომლებსაც განვითარებული აქვთ გარემოს საჭიროებებზე სწრაფი რეაგირების უნარი. ამგვარი პროფესიული კულტურა ითვლება არსებითად ეფექტური მმართველობისთვის. რეფორმები ადამიანური რესურსების მენეჯმენტის სფეროში მოიცავს ისეთ ზომებს, როგორებიცაა: საჯარო დასაქმების შემცირება, სახელფასო სისტემების რესტრუქტურირება, სასწავლო პროგრამები, სამუშაო საათების კორექტირება და სამუშაო უსაფრთხოება. ბევრმა ქვეყანამ გაატარა ხარჯების დაზოგვის ეს რეფორმები ეკონომიკური კრიზისის დროს. გატარებული ღონისძიებები მიზნად ისახავდა სამუშაო ძალის გამარტივებასა და ადმინისტრაციული ხარჯების შემცირებას. რეფორმის ამ მიმართუ-

ლებაში წარმატებულ სახელმწიფოებად მიიჩნევიან: ლატვია, პოლონეთი და რუმინეთი (EC, 2018). მაგალითად, აღსანიშნავია, რომ მოხელეთა პროფესიული განვითარება პოლონეთში საჯარო სამსახურის სისტემის ერთ-ერთ მთავარი კომპონენტი გახდა (Randma-Liiv & Drechsler 2017).

- ✦ ფოკუსირება მოქალაქეთა მონაწილეობაზე: ნეო-ვებერიანიზმი ხაზს უსვამს სამოქალაქო მონაწილეობას და პარტნიორობას საჯარო მმართველობაში, რაც მიზნად ისახავს მოქალაქეებისა და თემების ჯგუფების უფრო აქტიურად ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; განსხვავებით ასმ-სგან, რომელიც გადაწყვეტილების მიღების პროცესში პრიორიტეტს ეფექტიანობას ანიჭებს (Reinholde et al 2020).
- ✦ აქცენტი ანგარიშვალდებულებაზე და ლეგიტიმურობაზე: ნეო-ვებერიანული მოდელი ხაზს უსვამს ანგარიშვალდებულების მექანიზმების მნიშვნელობას, რომლებიც უზრუნველყოფენ საჯარო მოხელეების პასუხისმგებლობას თავიანთ ქმედებებზე. იგი, ასევე, ხაზს უსვამს მმართველობის ლეგიტიმურობის აუცილებლობას, რაც მიიღწევა წარმომადგენლობითი დემოკრატიითა და მოქალაქეთა უფლებების დაცვით.
- ✦ საბაზრო მექანიზმების ინტეგრაცია საჯარო ღირებულებებთან: ნეო-ვებერიანული მიდგომა აღიარებს საბაზრო მექანიზმების პოტენციურ სარგებელს, მაგრამ ცდილობს ამ მექანიზმების ინტეგრირებას ისე, რომ დაცული იყოს საზოგადოებრივი ღირებულებები, თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპები საჯარო სერვისების მიწოდების დროს.
- ✦ ადაპტაციის უნარი კონტექსტის შესაბამისად: ნეო-ვებერიანული მიდგომა აღიარებს, რომ მმართველობის მოდელების ეფექტურობა უნდა შეფასდეს კონკრეტულ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ და სოციალურ კონტექსტში. გადაწყვეტილებების მიღების დროს გათვალისწინებული უნდა იყოს თითოეული ქვეყნის უნიკალური მახასიათებლები, პრობლემები და გამოწვევები, განსაკუთრებით, განვითარებადი სახელმწიფოების შემთხვევაში (Drechsler 2005).

როგორც ზემოთ აღინიშნა, ნეო-ვებერიანული მოდელის განხორციელება გარკვეულ გამოწვევებს გულისხმობს:

- ✦ კონკრეტული მეთოდების ნაკლებობა: მკვლევრები აღნიშნავენ, რომ მიუხედავად თეორიული მიმზიდველობისა, ნეო-ვებერიანიზმი არ წარმოადგენს

კონკრეტული და პრაქტიკული მეთოდების მომცველ სისტემას. მკაფიო სახელმძღვანელო პრინციპების არარსებობა ართულებს საჯარო ადმინისტრაციისთვის ნეო-ვებერიანული მოდელის ინტეგრირებას.

- კულტურული და კონტექსტუალური განსხვავებები: მკვლევართა აზრით, ნეო-ვებერიანული მოდელის პრინციპები შეიძლება არ იყოს ადვილად გასაგები ან მისაღები საჯარო მმართველობისა და სოციალური ღირებულებების ანგლო-საქსონური ქვეყნებისგან განსხვავებული ტრადიციის ქვეყნებში.
- ანგარიშვალდებულების მექანიზმების სისუსტე: ნეო-ვებერიანული მოდელის ხაზს უსვამს სოციალურ პასუხისმგებლობას და ანგარიშვალდებულებას, მაგრამ ბევრ სახელმწიფოში ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მექანიზმები სუსტია. ამან შეიძლება შეარყიოს ნეო-ვებერიანული მოდელის ინიციატივების ეფექტურობა და ხელი შეუწყოს კორუფციას.

ამდენად, როგორც ზემოთ განვიხილეთ, საჯარო მმართველობის რეფორმის წარმატებისათვის ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება იმ წინაპირობებსა და ფაქტორებზე, რომლებიც თითოეული სახელმწიფოს ინდივიდუალურ თავისებურებებს წარმოადგენს. საერთო ფაქტორებს შორის აღსანიშნავია ის გავლენა, რომელსაც ევროკავშირის გაფართოება და განვრიანების პროცესი ახდენს ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ინტეგრაციაზე. რაც შეეხება რეფორმების შედეგებს, უნდა ითქვას, რომ როგორც ვებერიანული ბიუროკრატიული, ასევე, ახალი საჯარო მენეჯმენტის მიდგომის შემთხვევაში გამოვლინდა გარკვეული ხარვეზები; შესაბამისად, ძირითადი აქცენტი ნეო-ვებერიანული რეფორმების დანერგვაზე გაკეთდა. საბოლოო ჯამში, სწორედ ნეო-ვებერიანული სახელმწიფო მიიჩნევა საჯარო მმართველობის თანამედროვე ჩარჩოდ, რომელიც აერთიანებს ტრადიციულ ბიუროკრატიულ პრინციპებსა და თანამედროვე ადმინისტრაციულ ინოვაციებს.

## გამოყენებული წყაროები:

- De Vries, M., (2017). Public Administration Reforms in the EEU – Introduction, In Public Administration Reforms in Eastern European Member States, Post-Accession Convergence and Divergence (Eds. P. Kovač & M. Bileišis), Mykolas Romeris University, University of Liubliana, pp. 26-34
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. West European Politics, 25(4), 171-190. <https://doi.org/10.1080/713601647>

- Drechsler W., (2005). The Rise and Demise of the New Public Management, *Post-Autistic Economics Review*, Issue no. 33
- Dunn W. N., Staronova K., Pushkarev S., (2006). Implementation – The Missing Link. In *Implementation the Mission Link in Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe* (Ed. W.N. Dunn, K. Staronova & S. Pushkarev). NISPAcee, pp. 13-28
- European Commission. (2018), *Public Administration Reforms in Europe: Conclusions, Lessons Learned and Recommendations for Future EU Policy*. Pp. 10-24
- Frederikson, H.G., (2013), *Public Ethics and New Managementism: An Axiomatic Theory*, In *Ethics in Public Management*, (Eds. H.G. Frederickson & R.K. Ghere), Routledge
- Hellman, J. S., Geraint, J., Kaufmann, D., (2000). *Seize the State, Seize the Day, State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Policy Research Working Paper 2444, Washington DC., World Bank
- Kozhyna, A. (2021). Development of Public Administration in Central and Eastern Europe. *Journal of Interdisciplinary Research*. 215 – 223.
- Nemec, J. (2014). Comparative Analysis of Public Administration Reforms in Former Socialist Countries of Central and Eastern Europe. Presented at the capacity-development workshop *Developing Government and Governance Capacities for Sustainable Development*, Yerevan, Armenia, 8. – 9. 10.
- Nakrošis, V., (2014). Public Administration Changes and the Impact of the EU: Agencification and Depoliticisation in Central and Eastern Europe, In the Project “Lithuania in the EU: transformation or imitation?”, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius University.
- Osborn, D., Gaebler, T., (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (Plume). Penguin Publishing Group, New York
- Randma-Liiv, T., & Drechsler, W. (2017). Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *International Journal of Public Sector Management*. 30(6-7), 595-605. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>
- Reinholde, I., Guogis, A., Smalskys, V., Žičkienė, S., & Klimovsky, D. (2020). Considering New Public Governance Possibilities in Central and Eastern Europe. *TILTAI*, 2020 (2), 1–15. ISSN 1392-3137 (Print), ISSN 2351-6569 (Online).
- Staronova, K., (2006) The Characteristics of Public Administration Reform in Transition Countries vis a vis Implementation Capacity In *Implementation the Mission Link in Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe* (Ed. W.N. Dunn, K. Staronova & S. Pushkarev). NISPAcee, pp. 29-42
- Todorova, E. (2019). Public Administration Reform in Post-Communist Countries as a Requirement for EU Membership: Towards the European Administrative Space. *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques* No. 63: pp. 22 – 33
- Tonnisson, K., (2006). Why CEE Countries, NPM Principles and Bad Policy Implementation Could Easily be Fatal Friends: The Case of Estonian Local Government, In *Implementation the Mission Link in Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe* (Ed. W.N. Dunn, K. Staronova & S. Pushkarev). NISPAcee, pp. 43-64

## საჯარო მმართველობის რეფორმა

### საქართველოში

#### განხილული საკითხები:

- საქართველოს საჯარო სექტორის ფორმირების პირველი ეტაპი (1990 – 2003) და კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (1997 წ.)
- ვარდების რევოლუციის შემდგომი პერიოდი: საჯარო სამსახურის რეფორმები 2004-2009 წლებში.

#### საქართველოს საჯარო სექტორის ფორმირების პირველი ეტაპი (1990 – 2003) და კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ (1997 წ.)

საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება საქართველოში რამდენიმე ეტაპად მიმდინარეობდა. შესაძლებელია გამოვყოთ: ფორმირების ეტაპი (1990-იანებიდან ვარდების რევოლუციამდე), კონკურენტული საჯარო სამსახურის ეტაპი (ე.წ. ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის დამკვიდრება, 2012 წლამდე) და ვებერიანული მოდელის დამკვიდრება (2012 წლიდან 2017 წლამდე), რაც კარიერული საჯარო სამსახურის და შესაბამისი კანონმდებლობის მიღებით დასრულდა.

სამეცნიერო ლიტერატურაში სხვაგვარი კატეგორიზაციაც არის შემოთავაზებული. უფრო კონკრეტულად, გამოიყოფა 5 ეტაპი: 1. დამოუკიდებლობის აღდგენიდან 1997 წლამდე, როდესაც მიღებულ იქნა საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი ძირითადი კანონმდებლობა და კერძოდ, კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ; 2. 1990-იანების ბოლოდან 2003 წლის ვარდების რევოლუციამდე, როდესაც მოხდა საჯარო სამსახურის ინსტიტუციონალიზაცია (თუმცა აღინიშნება ისიც, რომ ამ პერიოდში საჯარო სექტორი საბჭოთა ბიუროკრატის ნიშნებით, საყოველთაო კორუფციითა და უკიდურესი არაეფექტურობით ხასიათდება); 3. 2003 – 2007 წლების რეფორმების პერიოდი ნაციონალური მოძრაობის მმართველობის დროს; 4. 2012 წლამდე პერიოდი, რომელიც ხასიათდება შედარებითი სტაგნაციით და რეფორმების ტემპის შე-

ნელებით; 5. 2012 წლიდან, ქართული ოცნების მმართველობის პერიოდი (Kvashilava 2019, p. 215). აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ შესაძლებელია მეხუთე პერიოდის დასრულება 2023 წლის დეკემბრით აღინიშნოს, როდესაც რეფორმებს ევროკავშირში გაწევრიანებისკენ სწრაფვა განაპირობებს და საბოლოოდ კანდიდატი ქვეყნის სტატუსის მიღებით სრულდება, ხოლო შემდგომი პერიოდი (2024 წლის დასაწყისიდან) აშკარად ხასიათდება დემოკრატიული პროცესების უკუსვლითა და ევროპული და ევროატლანტიკური კურსის შეცვლით.

1991 წელს, საბჭოთა კავშირისგან დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ, საქართველო მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დადგა ეფექტური საჯარო მმართველობის სისტემის ჩამოყალიბების თვალსაზრისით. დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველივე წლებში საქართველო შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც წარუმატებელი სახელმწიფო (ე.წ. failed state), დისფუნქციური საჯარო სექტორით, რომელიც ვერ აკმაყოფილებდა მოსახლეობის საჭიროებებს (WB 2012). არსებული მდგომარეობა დიდწილად განაპირობა სეპარატისტულმა კონფლიქტებმა აფხაზეთსა და ცხინვალის რეგიონში და შემდგომ შეიარაღებული კრიმინალური ორგანიზაციების დაუსჯელმა ძალადობრივმა ქმედებებმა მთელი ქვეყნის მასშტაბით, რამაც, ფაქტობრივად, სახელმწიფოს ძალის ლეგიტიმური გამოყენების მონოპოლიური უფლება ჩამოართვა (Kvashilava 2019, p. 215). ამ პერიოდში პოლიტიკური არასტაბილურობა, ეკონომიკური გაჭირვება და სამოქალაქო არეულობა ხელს უშლიდა მტკიცე ადმინისტრაციული სისტემის განვითარებას. შესაბამისად, საჯარო ადმინისტრაცია ხასიათდებოდა ფართოდ გავრცელებული კორუფციით, რომელიც არა მხოლოდ სახელმწიფო, არამედ საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროს მოიცავდა, მათ შორის, სამართალდამცავ, საჯარო ადმინისტრაციასა და სასამართლო სისტემებს (WB 2012, გვ. 18). ქრთამი ან სხვა სახის კორუფციული გარიგება ერთადერთი გზა იყო ისეთ საჯარო სერვისებზე წვდომის მოსაპოვებლად, როგორებიცაა: ჯანდაცვა, განათლება, ადმინისტრაციული სახის სერვისები, ოფიციალური დოკუმენტაციის ან ცნობის მიღება, ბიუროკრატიული პროცესების დასაჩქარებლად ან სახელმწიფოს მხრიდან ჯარიმების თავიდან ასარიდებლად (WB 2012). შედეგად, რიგითი მოქალაქეების ცხოვრების დონე უკიდურესად არაადაკმაყოფილებელი იყო და იმედგაცრუება და მთავრობის მიმართ ნდობის არარსებობა მთელს მოსახლეობაში არსებობდა.

ამ პერიოდისთვის საქართველოს საჯარო სამსახურში აისახებოდა ყველა ის პრობლემა, რომლებიც ქართულ საზოგადოებაში დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ ერთი მხრივ, მწვავე პოლიტიკურ პროცესებს, სამოქალაქო ომსა და საზოგადოებრივ დაპირისპირებას, ხოლო მეორე მხრივ, თავისუფალ საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლას მოყვა (TI-Georgia 2005, Bennet 2011, Kvashilava 2019, გვ. 215). მემკვიდრეობა, რომელიც საქართველომ სხვა რესპუბლიკებთან ერთად, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ მიიღო, განაპირობებდა უკიდურესად არაეფექტური, კორუმპირებული და არაკვალიფიციური საჯარო სამსახურის არსებობას - ბიუროკრატის, რომელიც ცენტრალიზებული, კრემლიდან მართული დირექტივების გარეშე მთლიანად მოკლებული იყო გადაწყვეტილების მიღების უნარს (Kvashilava 2019, გვ. 221). ეს უუნარობა განსაკუთრებული სიმწვავეით გამოჩნდა ახალი, დემოკრატიული ინსტიტუტების მართვის პროცესში.

ბიუროკრატის არაეფექტურობა და საჯარო სექტორში გამეფებული კორუფცია ერთ-ერთი იყო იმ პრობლემათა შორის, რომელთა წინაშე საქართველო დამოუკიდებლობის მიღების შემდეგ აღმოჩნდა (Kvashilava 2019, გვ. 222). აღსანიშნავია, რომ ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის დროს „კორუფცია აღმასრულებელი ხელისუფლების ყოველდღიური საქმიანობის ნაწილი იყო და საჯარო სექტორისა და მოქალაქეების ურთიერთობის ჩვეულებრივ ნაწილს წარმოადგენდა“ (Bennet 2011, გვ.2). გარდა ამისა, ეკონომიკური კრიზისის ფონზე, საჯარო სექტორის არაეფექტურობას ხელს უწყობდა გაბერილი შტატები, სამინისტროებსა და საჯარო უწყებებს შორის ფუნქციების ურთიერთგადაფარვა, არაორგანიზებულობა, ანგარიშვალდებულების ნაკლებობა, უკონტროლო დანიშვნები, ფინანსური რესურსების მართვისა და საბიუჯეტო პროცესების უკიდურესი არაეფექტურობა, ჩამოშლილი საგადასახადო სისტემა და მოხელეთა მიზერული ხელფასები. რიჩარდ ბენეტი 1990-იან წლებში საჯარო სექტორში არსებულ მდგომარეობაზე საუბრისას აღნიშნავს, რომ ქვეყანაში მოშლილი იყო მონიტორინგისა და ზედამხედველობის ინსტიტუტები, გაუმართავად მუშაობდა საბიუჯეტო ინსტიტუტებში ანაზღაურების სისტემა, რაც ფავორიტიზმსა და კორუფციას უწყობდა ხელს (Bennet, 2011).

საჯარო სექტორი, რომელიც, ქვეყანაში არსებული მაღალი უმუშევრობის ფონზე, ყველაზე მსხვილ დამსაქმებელს წარმოადგენდა, ძალიან იყო გაზრდილი; შტატების რაოდენობა უსისტემოდ მატულობდა, ყოველგვარი ფუნქციური და საჭიროების

ანალიზის გარეშე. მეტიც, სახელმწიფო ვერ აკონტროლებდა საჯარო უწყებებში დასაქმებულთა რაოდენობას. შესაბამისად, უკიდურესად დაბალი იყო საჯარო ინსტიტუტების ანგარიშვალდებულებაც. როგორც ბენეტი აღნიშნავს, „უწყებებში, სადაც ათობით თანამშრომელი ირიცხებოდა, დღის განმავლობაში ერთი ან ორი ადამიანი თუ მუშაობდა... 1998 წელს ყოველი 1000 მოქალაქიდან 133 საქართველოს მთავრობაში იყო დასაქმებული... სახელმწიფოს დაბალი შემოსავლების გამო საჯარო სექტორში ხელფასებიც მიზერული იყო და მოხელეები იძულებულნი იყვნენ, საკუთარი შემოსავალი ქრთამითა და სხვა კორუფციული გზებით შეეცნათ. 2002 წლისთვის საჯარო მოხელის საშუალო ხელფასი ოთხსულიანი ოჯახისთვის სარჩენი თანხის ნახევარზე ნაკლებს შეადგენდა. ზოგიერთის ხელფასი თვეში მხოლოდ 30 ლარი იყო“ (Bennet, 2011, გვ.4).

გარდა ამისა, როგორც საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაში აღინიშნებოდა, კანონს უნდა უზრუნველყო დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავებისა და საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ჩარევისგან დაცვის პრინციპების შემუშავება, რასაც საფუძველი უნდა შეექმნა პოლიტიკურად ნეიტრალური, სტაბილური და ეფექტური საჯარო ადმინისტრაციისათვის (საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია 2014). თუმცა არსებული პრობლემების გამო ეს მიზანი მიუღწეველი ჩანდა.

როგორც ზემოაღნიშნულიდან დასტურდება, 1990-იანი წლების დასაწყისში საქართველო, ისევე, როგორც ბევრი სხვა პოსტსაბჭოთა სახელმწიფო, უზარმაზარი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა, მათ შორის იყო პოლიტიკური არასტაბილურობა, ეკონომიკური კოლაფსი და სუსტი სახელმწიფო მმართველობის სისტემა. მიუხედავად ამ გამოწვევებისა, საქართველო ცდილობდა უფრო მჭიდრო კავშირების დამყარებას დასავლეთთან და განსაკუთრებით ევროკავშირთან, რაც უნდა ყოფილიყო ევროპულ და ევროატლანტიკურ სივრცეში ინტეგრაციის წინაპირობა.

1991-დან 2003 წლამდე საქართველოს იმჟამინდელმა ხელისუფლებამ რეფორმების გატარება რამდენიმე ისეთი მიმართულებით სცადა, რომლებსაც უნდა მოეგვარებინათ პოსტსაბჭოთა გარდამავალი ქვეყნის წინაშე მდგომი გამოწვევები. თუმცა პროგრესი არათანმიმდევრული იყო და ფერხდებოდა კორუფციისა და არაეფექტური ადმინისტრირების გამო. ეკონომიკური მიმართულებით მნიშვნელოვანი იყო რეფორმები, რომლებიც ფოკუსირებული იყო სასოფლო-სამეურნეო მიწების

პრივატიზაციაა და მცირე საწარმოების ხელშეწყობაზე. 1990-იანი წლების ბოლოს წლიური ეკონომიკური ზრდა, რომელიც საშუალოდ 5%-ს შეადგენდა, ძირითადად, ბაქო-თბილისი-ჯეიჰანის ნავთობსადენის პროექტში განხორციელებული ინვესტიციების შედეგი იყო. გარკვეული რეფორმები შეეხო სასამართლო სისტემას, ძირითადად, მოსამართლეთა საკვალიფიკაციო გამოცდების დაწესებით, დანიშვნის ვადების შეცვლითა და პროფესიული განვითარების ტრენინგების თვალსაზრისით. ჯანდაცვის სფეროში პრივატიზაცია შედარებით ნელა მიმდინარეობდა, ხოლო რეფორმები ფოკუსირებული იყო პირველადი ჯანდაცვისა და პრევენციული მედიცინის სისტემების განვითარებისკენ. განათლების სფეროში, რომელიც კორუფციის მაღალი დონით გამოირჩეოდა, რეფორმები შეეხო მხოლოდ სასწავლო გეგმებისა და სწავლების მეთოდოლოგიის განახლებას. რაც შეეხება საჯარო სერვისებს, ამ სფეროში კორუფცია იმდენად ძლიერი იყო, რომ სახელმწიფოს პრაქტიკულად არ ჰქონდა არანაირი ბერკეტი მასთან გასამკლავებლად (WB 2012).

რაც შეეხება საერთაშორისო პოლიტიკურ სივრცეში მიმდინარე მოვლენებს, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოს დამოუკიდებლობის აღდგენისთანავე, 1991 წელს დაიწყო საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ურთიერთობა. 1992 წელს საქართველო გახდა ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის კონფერენციის (CSCE) წევრი, რომელიც მოგვიანებით ჩამოყალიბდა, როგორც ევროპის უსაფრთხოებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაცია (ეუთო). ამით დაიწყო საქართველოს ოფიციალური თანამშრომლობა ევროპულ ინსტიტუტებთან. ამ პერიოდში ევროკავშირმა გადამწყვეტი როლი ითამაშა საქართველოსთვის ფინანსური დახმარებისა და ტექნიკური ექსპერტიზის მიწოდებაში, რაც დაეხმარა ქვეყანას ეკონომიკის სტაბილიზაციაში და საფუძველი ჩაეყარა შემდგომ რეფორმებს.

საჯარო სექტორის განვითარების, ისევე, როგორც სახელმწიფოს დასტაბილურების პირველ მნიშვნელოვან გარდამტეხ მომენტად მიიჩნევა 1995 წლის კონსტიტუციის მიღება, რომელმაც ქვეყნის პოლიტიკური წყობა და ძირითადი დემოკრატიული ინსტიტუტების არსებობა განსაზღვრა. ასევე, ერთ-ერთი პირველი მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო 1997 წელს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსისა და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის მიღება. კანონი ძალაში იყო 2017 წლამდე და ამ პერიოდში მასში ასზე მეტი ცვლილება შევიდა. კანონს მრავალი ხარვეზი აქვს, თუმცა ის აყალიბებდა ჩარჩოს საჯარო სამსახურისათვის, განსაზღვრავდა ღია კონკურსის სა-

ფუძველზე დაქირავების და განთავისუფლების პირობებს (თავები II და X), ასევე, სხვა უფლებებსა და მოვალეობებს. თუმცა კანონში არ იყო დარეგულირებული მოხელის დაწინაურების მექანიზმები, მისი პროფესიული განვითარება, ხოლო მოხელეთა შეფასებისათვის მხოლოდ ატესტაციის მექანიზმი გამოიყენებოდა, რომელიც პრაქტიკულად უფუნქციო და ფორმალური იყო (თავი VIII). ერთ-ერთი მთავარი ხარვეზი, რაც კანონს გააჩნდა, იყო ცენტრალური და ადგილობრივი მოხელეებისათვის განსხვავებული რეგულაციების არსებობა, მათ შორის, ცნების დონეზე (მუხლები 4 და 6, მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, მოხელეები იყოფოდნენ „სახელმწიფო მოხელეებად და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებად“), ანაზღაურების თვალსაზრისით (მუხლი 10), მიღების წესის მიხედვით (მუხლი 16), კონკურსის განხორციელების მიხედვით (მუხლი 36, პუნქტი 3) და სხვა. აღსანიშნავია, რომ კანონი ცალკე მუხლით (132) არეგულირებდა ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეთა პროფესიულ განვითარებას.

საჯარო სამსახურის შესახებ 1997 წლის კანონში არ იყო მკაფიოდ ჩამოყალიბებული საჯარო მმართველობის მოდელი და არ იყო განსაზღვრული უპირატესი არჩევანი „პროფესიული საჯარო მოხელისა“ და „სახელშეკრულებო ურთიერთობის“ მოდელებს შორის. კანონში მოცემული განმარტებები (მათ შორის, საჯარო მოსამსახურის ცნებისა თუ მოხელის განმარტება) ბუნდოვანი და არასრულყოფილი იყო და არ მოიცავდა საშტატო და დამხმარე მოსამსახურეს შორის მკაფიო გამიჯვნას (მუხლი 7); არასრულად იყო რეგულირებული საჯარო მოსამსახურის საქმიანობა. მნიშვნელოვანია, რომ კანონი არ მიჯნავდა პოლიტიკურ და აღმასრულებელ საქმიანობას, მაშინ, როცა საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში მოხელის პოლიტიკური ნეიტრალობა სისტემის ერთ-ერთ მთავარ ქვაკუთხედს წარმოადგენს (საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, 2014). კანონის დებულებების ასეთი ზოგადი ხასიათი კარგ ნიადაგს ქმნიდა საჯარო სექტორში ნეპოტიზმის, ფავორიტიზმისა და პოლიტიკური პატრონაჟის გავრცელებისათვის. დაქირავების დროს უგულებელყოფილი იყო ინტერესთა კონფლიქტი. გადაწყვეტილებები სუბიექტურად ან პოლიტიკური შეხედულებების შესაბამისად მიიღებოდა. კიდევ უფრო მწვავედ იდგა პრობლემა მოხელეთა გათავისუფლების შემთხვევაში, კანონი იმდენად ზოგად ნორმებს ადგენდა, რომ გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს მოქმედების დაუშვებლად ფართო დისკრეციას უტოვებდა (Kvashilava 2019, გვ. 226).

აღსანიშნავია, რომ უკვე 1997 წლის კანონით ჩამოყალიბდა საჯარო სამსახურის საბჭო და ბიურო, თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ ბიუროს მანდატი და ფუნქციები არ იყო მკაფიოდ განწერილი, ის წლების მანძილზე უფუნქციო ინსტიტუტად რჩებოდა და მხოლოდ სახელმწიფოს მეთაურის საკონსულტაციო ორგანოს როლს ასრულებდა (თავი XV, მუხლები 128(1) და 129). აღინიშნება, რომ ამ პერიოდში კანონში შესულმა 55 ცვლილებამ შეასუსტა საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვის გარანტიები დაქირავებისა და გათავისუფლების პროცესში (Kvashilava 2019, გვ. 227).

მიუხედავად დასახელებული ხარვეზებისა, დამოუკიდებლობის აღდგენის პირველ პერიოდში კანონმდებლობის მიღება უკვე თავისთავად მნიშვნელოვან ეტაპს წარმოადგენდა. კანონი მიზნად ისახავდა პროფესიული საჯარო სამსახურის შექმნას, რაც არსებითი ფაქტორი იყო მოქმედი სახელმწიფო აპარატის განვითარებისთვის. თუმცა სერიოზული გამოწვევები შეიქმნა კანონის იმპლემენტაციას რესურსების ნაკლებობისა და გავრცელებული კორუფციის გამო.

## **ვარდების რევოლუციის შემდგომი პერიოდი: საჯარო სამსახურის რეფორმები 2004-2009 წლებში**

2003 წლის 2 ნოემბერს საპარლამენტო არჩევნებში ხელისუფლების მხრიდან ტოტალური გაყალბების მცდელობის შედეგად ფართომასშტაბიან პროტესტს მოჰყვა მშვიდობიანი რევოლუცია, რომელიც ისტორიაში „ვარდების რევოლუციის“ სახელით შევიდა. 2004 წლის იანვარში ხელახალი არჩევნების შემდეგ ხელისუფლება შეიცვალა და სათავეში რევოლუციის ერთ-ერთი მამოძრავებელი პოლიტიკური ძალა - „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობა“ მოვიდა. 2003 წლის ვარდების რევოლუცია იყო გარდამტეხი მომენტი საქართველოს ისტორიაში. მშვიდობიანმა საპროტესტო მოძრაობამ, რამაც გამოიწვია პრეზიდენტი ედუარდ შევარდნაძის გადადგომა და მიხეილ სააკაშვილის არჩევა, მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ცვლილებები მოიტანა და რეფორმების ახალი ეტაპიც დაიწყო. ახალმა მთავრობამ პრიორიტეტად კორუფციასთან ბრძოლა და საჯარო მმართველობის სისტემის მოდერნიზაცია დაისახა. ახალი მთავრობის მიმართ კონკრეტული დაკვეთა არსებობდა: საქართველო კორუფციის გარეშე.

თუმცა კორუფციის გარდა მთავრობას სხვა გამონწვევებიც ჰქონდა:

- ✦ ეკონომიკური არასტაბილურობა, საგადასახადო სისტემის არაეფექტურობა და საბიუჯეტო დეფიციტის პრობლემა: მსოფლიო ბანკის მონაცემებით, სახელმწიფო ხაზინა თითქმის ცარიელი იყო, ხოლო ხელფასებისა და პენსიების დავალიანება 400 მლნ ლარზე მეტს შეადგენდა, (WB 2012, გვ. 6)
- ✦ საზოგადოებრივი წესრიგის დამყარება და ძალოვან სტრუქტურებზე კონტროლის აღდგენა: ეს გულისხმობდა ისეთ სისტემასთან ბრძოლას, სადაც კრიმინალები და კორუმპირებული თანამდებობის პირები ხშირად შეთანხმებულად მოქმედებდნენ (WB 2012). მეთიუ დევლინი აღნიშნავს, რომ ამ პერიოდისათვის სახელმწიფო ვერ აწარმოებდა პოლიციელთა რაოდენობისა და, შესაბამისად, გაცემული სატაბელო იარაღის რაოდენობების აღრიცხვას (Devlin 2009).
- ✦ ადმინისტრაციული და ინსტიტუციური სისუსტე: საჯარო სექტორში შიდაორგანიზაციულ დონეზე ეს გულისხმობდა ძველი, არაპროფესიონალი კადრებისგან სისტემის განმენდას და მოუქნელი ბიუროკრატის ეფექტური მენეჯერული პროცესებით ჩანაცვლებას.

შესაბამისად, პირველი რეფორმებიც სწორედ ამ პრობლემის აღმოფხვრაზე იყო მიმართული და ერთდროულად რამდენიმე სფეროში დაიწყო.

სამართალდამცავი სტრუქტურები და საგზაო პოლიციის რეფორმა იყო ერთ-ერთი ყველაზე მასშტაბური ინტერვენცია პოლიციაში არსებული კორუფციის წინააღმდეგ, რომელიც მოიცავდა კორუმპირებული ოფიცრების გათავისუფლებას, დასაქმების ახალი სტანდარტების დანერგვასა და მექრთამეობის მიმართ ნულოვანი ტოლერანტობის პოლიტიკის დაწესებას. ეს ძალისხმევა მიზნად ისახავდა საზოგადოების ნდობის აღდგენას სამართალდამცავი ორგანოების მიმართ და საერთო უსაფრთხოების გაუმჯობესებას (Devlin 2009, WB 2012).

საგადასახადო რეფორმა მთავრობის ერთ-ერთი პრიორიტეტი იყო და მიზნად ისახავდა გადასახადების შემცირებას, არსებული გადასახადების ეფექტურად აკრეფას და საბიუჯეტო შემოსავლების გაზრდას. ასევე, რეფორმის ფარგლებში მკაცრი ზომები გატარდა თავად საგადასახადო ადმინისტრაციის თანამშრომლების მიმართ, რომლებიც ჩართულნი იყვნენ კორუფციულ გარიგებებში და თავს არიდებდნენ გადასახადების გადახდას. საგადასახადო ადმინისტრაციაში კორუმპირებული თა-

ნამდებობის პირების გახმაურებული დაპატიმრებები ამ სტრატეგიის ნაწილი იყო, რამაც მნიშვნელოვნად გააძლიერა მთავრობის გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება (WB 2012).

საჯარო სერვისების მიმართულებით გატარებული რეფორმების საქართველოს მთავრობის ერთგვარ ბრენდადაც კი იქცა, რაც ბევრი სხვა ქვეყნისთვის სამაგალითო და მისაბაძი გახდა. რეფორმები მოიცავდა სტანდარტიზებული პროცედურების დანერგვას, არასაჭირო ნებართვების აღმოფხვრასა და ანგარიშვალდებულების მექანიზმების ჩამოყალიბებას მექრთამეობის შესაძლებლობების შესამცირებლად და სერვისების მიწოდების გასაუმჯობესებლად. შეიცვალა, ასევე, სახელმწიფო შესყიდვების პროცედურები გამჭვირვალობის გაზრდისა და კორუფციული პრაქტიკის შესაძლებლობების შესამცირებლად. ეს მოიცავდა კონკურენტული ტენდერის და ზედამხედველობის მექანიზმების დანერგვას, რათა უზრუნველყოფილიყო კონტრაქტების სამართლიანად და ფავორიტიზმის გარეშე გაფორმება.

რეფორმები ასევე გატარდა ისეთ სფეროებში, როგორებიცაა: საჯარო რეესტრი, განათლების სისტემა (უმალეს სასწავლო დაწესებულებებში მისაღებ ეტაპზე არსებული მძიმე კორუფციული სისტემა შეიცვალა ეროვნული გამოცდებით, რომლებიც პირველად 2004 წლის ზაფხულში ჩატარდა), ნებართვებისა და ლიცენზიების გამცემი ასობით სააგენტოს გაუქმება, ბიზნესის დერეგულირება, მართლმსაჯულების სისტემა და სხვა (Kvashilava 2019, გვ. 227, WB 2012, Schalkwyk 2009).

ამ პერიოდში შემუშავდა კორუფციასთან ბრძოლის სახელმწიფო პოლიტიკა, რომელიც პირველ რიგში ანტიკორუფციული ორგანოების შექმნას გულისხმობდა; ჩამოყალიბდა ანტიკორუფციული უწყებათაშორისი საბჭო, რომელიც კოორდინაციას უწევდა პოლიტიკის განხორციელებას. კორუფციასთან ბრძოლის ცალკეული მიმართულებები სხვადასხვა უწყებებს დაევაღათ, მათ შორის, კონტროლის პალატას, პროკურატურას, საჯარო სამსახურის ბიუროს, იუსტიციის სამინისტროს და სხვა.

ამ პერიოდში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა საჯარო სამსახურში, რომლებიც მიზნად ისახავდა საჯარო სექტორის უფრო ეფექტურ, გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულ ინსტიტუტად გარდაქმნას. რეფორმები რამდენიმე ძირითადი სფეროს მოიცავდა: „(1) საჯარო სამსახურის რეფორმის სამოქმედო გეგმის შემუშავება; (2) საჯარო სამსახურში პოლიტიკის შემუშავებელი და განმახორციელებელი

თანამდებობების სტრუქტურული განცალკევება; (3) საჯარო სამსახურის თითოეული თანამდებობისთვის აუცილებელი კვალიფიკაციისა და მოვალეობათა განსაზღვრა; (4) საჯარო სამსახურის მონაცემთა ბაზის შექმნა და პერიოდული განახლება; (5) საჯარო სამსახურში კონკურენციის წესების გაუმჯობესება“ (TI-Georgia 2010, გვ. 3).

მთავრობამ შემოიღო ახალი კანონები და რეგულაციები საჯარო სამსახურის გამართვისთვის, ბიუროკრატის შესამცირებლად და კორუფციის აღმოსაფხვრელად. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იყო სამინისტროებისა და საჯარო უწყებების რაოდენობის შემცირება, რამაც ხელი შეუწყო მთავრობის სტრუქტურის გამარტივებას და ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესებას. გარდა ამისა, რეფორმის მიზანი იყო დამსახურებაზე დაფუძნებული სისტემის (merit system) შემოღება, საჯარო მოხელეების შერჩევა მათი კვალიფიკაციისა და პროფესიული კომპეტენციის საფუძველზე და არა პოლიტიკური ლოიალობის მიხედვით.

2004 წელს საჯარო სამსახურის რეფორმის დაწყებისათვის პრეზიდენტის განკარგულებით განისაზღვრა სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს ახალი მანდატი და ფუნქციები (პრეზიდენტის ბრძანებულება #471, 2004), რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო სამსახურის საბჭოს საექსპერტო და ტექნიკურ მხარდაჭერას და პასუხისმგებელი უნდა ყოფილიყო რეფორმის კოორდინაციაზე. თუმცა პროცესების დაწყება გაჭიანურდა, არასაკმარისი პოლიტიკური ნებისა და საჯარო უწყებების მზაობის ნაკლებობის გამო. ბიურომაც დიდი ხნის განმავლობაში ვერ მოიპოვა ვერც ფორმალური მანდატი და ვერც არაფორმალური პოლიტიკური მხარდაჭერა იმისთვის, რომ შესაბამისი სამინისტროები ჩაერთო რეფორმის პროცესში.

ამავე პერიოდში შეიქმნა რეფორმების კოორდინაციის სფეროში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა, რომელსაც, ბიუროსგან განსხვავებით, საკმარისი პოლიტიკური მხარდაჭერა უნდა ჰქონოდა მიმდინარე რეფორმების ერთიანი კოორდინაციის განხორციელებისათვის. გარდა ამისა, უწყების მანდატში შევიდა ანტიკორუფციული სტრატეგიის სამოქმედო გეგმის კოორდინირებაც. მინისტრად დაინიშნა კახა ბენდუქიძე, რომლის ხელმძღვანელობით შემუშავდა საჯარო სამსახურის კანონის ორი პროექტი: პროტექციონისტული და კონკურენტული. პირველი პროექტი შეიქმნა პარლამენტის ექსპერტთა ჯგუფის მიერ და გულისხმობდა კარიე-

რაზე დაფუძნებული, პროფესიული, ე.წ. „ვებერიანული“ საჯარო სამსახურის სისტემის დამკვიდრებას; მეორე კი, რომლის ავტორიც საჯარო სამსახურის ბიურო იყო, მთლიანად იზიარებდა ბენდუქიძის ლიბერტარიანულ მიდგომას და ახალი საჯარო მენეჯმენტის სულისკვთებით იყო განმსჭვალული. სხვა საკითხთა შორის, პროტექციონისტული და კარიერული კანონპროექტები განსხვავებულად არეგულირებდნენ საჯარო მოხელის სტატუსს, სარგოებს და პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯვნას (TI-Georgia 2010).

მიუხედავად იმისა, რომ არც ერთი კანონპროექტი არ დამტკიცებულა და ძალაში კვლავ 1997 წლის კანონი დარჩა, ბენდუქიძის ხელმძღვანელობით პრაქტიკაში სწორედ კონკურენტული, ასმ-სთან დაახლოებული მოდელის დამკვიდრება დაიწყო (Kvashilava 2019, გვ. 229). ადმინისტრაციული აპარატის მოქნილობისა და ეფექტურობის გაზრდის მიზნით, განხორციელდა მთავრობის ფუნქციათა დიდი ნაწილის პრივატიზება ან „აუთსორსინგის“ გზით კერძო სექტორისათვის გადაცემა. შედეგად, შესაძლებელი გახდა ე.წ. „მცირე მთავრობის“ მოდელის დამკვიდრება. საჯარო მოხელის განსაკუთრებული სტატუსი მხოლოდ ფურცელზე დარჩა; დასაქმება ხდებოდა მოკლევადიანი (ერთ- ან ორწლიანი) კონტრაქტების საფუძველზე, რითაც, ბენდუქიძის ხედვით, შეიზღუდებოდა კორუფციისა და ნეპოტიზმის შესაძლებლობები საჯარო სექტორში (Bennet 2011, გვ.6). მნიშვნელოვნად შემცირდა საჯარო უწყებების რაოდენობა და თავად სამინისტროებში დასაქმებულთა რაოდენობაც. არსებული მონაცემებით, 2004 – 2005 წლებში ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოებში შტატების შემცირების საშუალო მაჩვენებელი 18%-ს შეადგენდა. ხოლო თავად სამინისტროების რიცხვი 18-დან 13-მდე შემცირდა (TI-Georgia 2005).

ბენდუქიძის რეფორმების ფარგლებში გაუქმდა, ასევე, დამოუკიდებელი დეპარტამენტები, ხოლო მათი ფუნქციები გადანაწილდა სამინისტროებს შორის. ორგანიზაციული პროცესების მოდერნიზაციასა და ელექტრონული მართვის სისტემების დამკვიდრებასთან ერთად, შემცირდა ბიუროკრატიული პროცედურებიც. გაუქმდა სამინისტროების შიგნით უფუნქციო ან დუბლირებული ფუნქციების შემსრულებელი დეპარტამენტები და სამსახურები. შესაბამისად, გაიზარდა მენეჯერების (განსაკუთრებით ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით) უფლებამოსილებები. სამინისტროებში თითოეული პოზიციის მიხედვით განისაზღვრა მოვალეობები, შემუშავდა სამუშაო აღწერილობები. რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილი

იყო მერიტოკრატიული დაქირავების პროცედურის შემოღება, რაც გულისხმობდა საჯარო სამსახურში ახალი კადრის საკვალიფიკაციო გამოცდების საფუძველზე მიღებას.

სამინისტროებისათვის ჩამოცილებული ფუნქციების ნაწილი, რომელთა პრივატიზება არ მოხდა, გადავიდა სსიპ-ების, ანუ აღმასრულებელი სააგენტოების მანდატში; შესაბამისად, მათ მიერ მიწოდებული სერვისების ხარისხის გაზრდის მიზნით, სსიპ-ებს მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობა მიენიჭათ ბიზნეს პროცესების აწყობის და, ზოგ შემთხვევაში, დარგობრივი პოლიტიკის სფეროში გადაწყვეტილებების მიღების თვალსაზრისითაც. შედეგად, ზოგიერთი სსიპ-ი გაცილებით უფრო მოქნილი და ეფექტური გახდა, ვიდრე ის სამინისტროები, რომლებსაც ისინი ექვემდებარებოდნენ. ამან კი საბოლოო ჯამში პოლიტიკის შემუშავებას ფრაგმენტული და არასისტემური ხასიათი შესძინა მთელს საჯარო სექტორში (რაც რეფორმების შემდგომ ეტაპზე ევროკავშირის მხრიდან კრიტიკული შეფასების საფუძველიც გახდა).

რეფორმის ერთ-ერთი მთავარი ვექტორი დეცენტრალიზაცია და ძალაუფლების დეკონცენტრაცია იყო. შედეგად, ცალკეულმა სამინისტროებმა საკმაოდ დიდი უფლებამოსილებები მიიღეს საკუთარ უწყებაში ცვლილებების გასატარებლად, რომლებიც ეხებოდა როგორც შიდაორგანიზაციულ პროცედურებსა და საკადრო პოლიტიკას, ასევე, დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების პროცესებს. ბენეტის მიხედვით, „რევოლუციის შემდგომ პირველი ოთხი წლის განმავლობაში რამდენიმე სამინისტრომ საკუთარი სტრატეგია შეიმუშავა არსებული პრობლემების გადასაჭრელად, როგორც იყო, მაგალითად, შიდაუნებრივი ანგარიშვალდებულება... ეს სამინისტროები და უწყებები საკმაოდ წარმატებულად გეგმავდნენ და განახორციელებდნენ რეფორმებს და სხვა უწყებებისათვის ნიმუშს წარმოადგენდნენ“ (Bennet 2011, გვ.3).

მიუხედავად კონკრეტული გადაცდომებისა, ზოგადად, გატარებული რეფორმები ფართოდ იქნა მონონებული საერთაშორისო საზოგადოების, მათ შორის, ევროკავშირის მიერ, რომელიც მათ განიხილავდა, როგორც მნიშვნელოვან ნაბიჯს საქართველოში თანამედროვე, ევროპული ტიპის საჯარო ადმინისტრაციის შექმნისკენ. ევროკავშირი განაგრძობდა ფინანსურ და ტექნიკურ დახმარებას საქართველოს რეფორმების მხარდასაჭერად და აღიარებდა ქვეყნის პროგრესს უფრო გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებულებული საჯარო სექტორის მშენებლობაში.

მკვლევრები განხორციელებული რეფორმების წარმატებას რამდენიმე ძირითადი ფაქტორით ხსნიან: არსებობდა რეფორმების გატარების ძლიერი პოლიტიკური ნება, რომელსაც პირველ რიგში გამოხატავდა პრეზიდენტის, როგორც ქვეყნის პირველი პირის ურყევი და შეურიგებელი პოზიცია; ძლიერი იყო საზოგადოების მხრიდან მთავრობის ლეგიტიმაცია და ნდობაც, რაც პირველ რიგში გამოიხატა არჩევნებზე ნაციონალური მოძრაობის მიმართ მოსახლეობის 90%-ზე მეტი მხარდაჭერით რეფორმები ხორციელდებოდა ყველა სექტორში ერთდროულად და კოორდინირებულად, რაც ერთი ხასიათის პრობლემების პარალელურად დაძლევის საშუალებას იძლეოდა.

ამ ეტაპისთვის წარმატებული აღმოჩნდა ხელისუფლების სტრატეგიაც, მიემართა ანტიკორუფციული ზომები კონკრეტული მაღალი თანამდებობის პირების მიმართ, გახმაურებული დაპატიმრებების სერიის განხორციელებით. თუმცა მმართველობის შემდგომ ეტაპებზე ეს სახიფათო სტრატეგია „ნაციონალური მოძრაობის“ იმიჯისთვის კრიტიკულად საზიანო გახდა. ეფექტური საკადრო პოლიტიკა, რომლის გატარება ახალმა ხელისუფლებამ პირველივე ეტაპიდან დაიწყო, გულისხმობდა ახალგაზრდა, კვალიფიციური კადრების დაქირავებას მისაღები გამოცდების საფუძველზე, რამაც საჯარო სექტორი მიმზიდველი გახდა ბევრისთვის. გარდა ამისა, ხშირად საჯარო უწყებებში წამყვან თანამდებობებზე საჯარო სფეროს გარედან საქმდებოდნენ. განსაკუთრებული უპირატესობა ენიჭებოდათ კერძო სექტორში მოცდილებისა და დასავლური კვალიფიკაციის მქონე პირებს.

ხელისუფლება დიდ ყურადღებას უთმობდა ანტიკორუფციული რეფორმებისა და, განსაკუთრებით, წარმატებული შედეგების სწორ კომუნიკაციას როგორც საქართველოს მოსახლეობასთან, ასევე საერთაშორისო პარტნიორებთან. მთლიანობაში უნდა ითქვას, რომ გუნდურობა და კოორდინირებულობა „ნაციონალური მოძრაობის“ ხელისუფლების ერთ-ერთ ძლიერ მხარეს წარმოადგენდა მმართველობის პირველი ვადის დროს, რამაც მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრა მიღწეული წარმატება. თუმცა, მიუხედავად დიდი წარმატებისა, რომელიც ქვეყანას ახალი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულმა ზომებმა მოუტანა, ერთი პრობლემა, რომელზეც არაერთი მკვლევარი მიუთითებს, გრძელვადიან პერსპექტივაში საკმაოდ დამაზიანებელი აღმოჩნდა ქვეყნისათვის. კერძოდ, ეს იყო დემოკრატიული კანონისმიერი პროცედურების უგულებელყოფა სწრაფი შედეგების მიღების მიზნით.

ამან კი საბოლოოდ ხელი შეუწყო ხელისუფლების შტოებს შორის კონტროლისა და წონასწორობის პრინციპის დარღვევას, პარლამენტი და სასამართლო მთლიანად დაუქვემდებარა აღმასრულებელ ხელისუფლებას - პრეზიდენტს და საქართველოში სუპერსაპრეზიდენტო სისტემა ჩამოყალიბდა, რომელიც განმტკიცდა 2004 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებით.

სწორედ ამიტომ, აღინიშნება რეფორმების ტემპის მნიშვნელოვანი კლება და ამ პერიოდს, როგორც ვთქვით, სტაგნაციაც კი შეიძლება ვუწოდოთ (Kvashilava 2019, გვ. 227). ხელისუფლება, ძალაუფლების შენარჩუნების მიზნით, უარს ამბობს ისეთი რეფორმების განხორციელებაზე, რომლებიც ცალკეული ინსტიტუტების ეფექტურობას და შესაბამისად, დამოუკიდებლობას გაზრდიდა. ეს ეხება როგორც საჯარო სექტორში უწყებებს შორის პოლიტიკურ ვერტიკალზე დაქვემდებარებას, რასაც ხელს უწყობდა მინისტრების ხშირი ცვლა და პოლიტიკური გავლენების გაძლიერება საჯარო სამსახურში, ასევე, ისეთი სფეროების დაქვემდებარებას, როგორიცაა სასამართლო, ადგილობრივი თვითმმართველობა, ძალოვანი სტრუქტურები და სხვა.

ამ პერიოდში განვითარებული პოლიტიკური მოვლენებმაც ხელი შეუწყო იმას, რომ საჯარო სექტორის რეფორმებმა დღის წესრიგში პრიორიტეტული ადგილი დაკარგა და ხელისუფლებას ძალაუფლების განმტკიცების საჭიროებაში დაარწმუნა. ასეთი აღმოჩნდა 2007 წლის ნოემბრის დემონსტრაციები, რომელთა დარბევის შემდეგ, საერთაშორისო ზეწოლით, ვადამდელი საპრეზიდენტო არჩევნების დანიშვნა გახდა აუცილებელი და მოქმედმა პრეზიდენტმა კინალამ ძალაუფლება დაკარგა. უფრო მეტად მნიშვნელოვანი იყო 2008 წლის აგვისტოს ომი რუსეთთან, რომელმაც გააძლიერა ხელისუფლების ავტოკრატიული ტენდენციები და დემოკრატიის მნიშვნელოვანი უკუსვლა გამოიწვია (Kvashilava 2019, გვ. 229)

2007 წლიდან ქვეყანაში განვითარებული პოლიტიკური და სოციალური პროცესების გამო რეფორმების ტემპი მნიშვნელოვნად შენედა, რასაც მკვლევრები სტაგნაციადაც კი ახასიათებენ (Bennet 2011, Kvashilava 2019). ხელისუფლებას მძიმე ზომების მიღება დასჭირდა ძალაუფლების შესანარჩუნებლად, მათ შორის, 2007 წლის ნოემბრის ქუჩის აქციების ძალადობრივი დაშლა და ისეთი რეფორმების შეჩერება, რომლებიც ცალკეული ინსტიტუტებისა და სისტემების ეფექტურობას და დამო-

უკიდებლობას გაზრდიდა. ეს ეხებოდა როგორც საჯარო სექტორში უწყებებს შორის პოლიტიკურ ვერტიკალზე დაქვემდებარებას, რასაც ხელი შეუწყო მინისტრების ხშირმა ცვლამ და პოლიტიკური გავლენების გაძლიერება საჯარო სამსახურში, ასევე, ისეთი სფეროების დაქვემდებარებას, როგორებიცაა: სასამართლო, ადგილობრივი თვითმმართველობა, ძალოვანი სტრუქტურები და სხვა (Kvashilava 2019). უფრო მეტად მნიშვნელოვანი იყო 2008 წლის აგვისტოს ომი რუსეთთან, რომელმაც გააძლიერა ხელისუფლების ავტოკრატიული ტენდენციები და დემოკრატიის მნიშვნელოვანი უკუსვლა გამოიწვია. რეფორმებმა დაკარგა მასშტაბურობა და მხოლოდ ცალკეულ სამინისტროებში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემების რეორგანიზაციამდე დავიდა (Bennet 2011).

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში, დამოუკიდებლობის აღდგენის პერიოდიდან მოყოლებული, საჯარო მმართველობის განვითარება დიდწილად იყო დამოკიდებული ქვეყანაში პოლიტიკურ და სოციალურ ფონზე, ისევე, როგორც ხელისუფლების ნებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული ორი ათწლეულის განმავლობაში ჩამოყალიბდა საკანონმდებლო ბაზა, შეიქმნა სახელმწიფო ინსტიტუტები და არაერთი ნარმატება იქნა მიღწეული, რეფორმამ ვერ შეძლო იმ ძირითადი მიზნების განხორციელება, რაც ევროკავშირის საჯარო მმართველობის სისტემასთან ქართული საჯარო სექტორის ჰარმონიზაციას შეუწყობდა ხელს. ეს არის, პირველ რიგში, პროფესიული და დეპოლიტიზებული საჯარო სამსახურის შექმნა და ისეთი სტრუქტურული და ფუნქციური ცვლილებების გატარება, რომლებსაც შედეგად საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის, გამჭვირვალობისა და პროფესიონალიზმის გაზრდა მოყვება.

## **გამოყენებული წყაროები:**

- Bennet, R. (2011). Delivering on the hope of the Rose Revolution: Public sector reforms in Georgia 2004-2009. Case study for Princeton University Innovation for Successful Societies. Retrieved from <https://successfultsocieties.princeton.edu/countries/georgia>
- Devlin, M. (2009). Seizing the Reform Moment: Rebuilding Georgian Police, 2004 – 2006. Case study for Princeton University Innovation for Successful Societies. Retrieved from <https://successfultsocieties.princeton.edu/countries/georgia>
- Kvashilava, B. (2019). The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges, *Caucasus Survey*, 7:3, 214-234; <https://doi.org/10.1080/23761199.2019.1693238>

- Schalkwyk, A. (2009). Rejuvenating the Public Registry: Republic of Georgia 2006 – 2008. Case study for Princeton University Innovation for Successful Societies. Retrieved from <https://successfulsocieties.princeton.edu/countries/georgia>
- World Bank. (2012). Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms; Accessible at <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/518301468256183463/fighting-corruption-in-public-services-chronicling-georgias-reforms>
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2010). საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმა: დიდი კორპორაცია თუ კონკურენტული ბაზარი? <https://transparency.ge/ge/post/report/sakartvelos-sadjaro-samsakhuris-reforma-didi-korporatsia-tu-konkurentuli-bazari>).
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო. (2005). საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების დაწესებულებებში კადრების მართვის პრაქტიკა: რეფორმები 2004 წლის შემდეგ, PHRD გრანტი: „სახელმწიფო სექტორის მართვის რეფორმის პროგრამა“
- საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. (1997). <https://www.matsne.gov.ge/document/view/28312?publication=111>
- საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ. (2014) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658?publication=0>).

## საჯარო მმართველობის რეფორმის მეორე ტალღა

### განხილული საკითხები:

- ასოცირების ხელშეკრულება და საჯარო მმართველობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის პრინციპებთან და ღირებულებებთან
- საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2015-2020
- 2023 - 2026 წლების სტრატეგიული გეგმა
- რეფორმის „მეორე ტალღის“ შედეგები და ძირითადი გამოწვევები

### ასოცირების ხელშეკრულება და საჯარო მმართველობის ჰარმონიზაცია ევროკავშირის პრინციპებთან და ღირებულებებთან

2012 წლის 1 ოქტომბერს საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, საქართველოს უახლეს ისტორიაში პირველად ძალაუფლების მშვიდობიანი გზით გადაცემით, „ერთიანი ნაციონალური მოძრაობის“ საკონსტიტუციო უმრავლესობა „ქართული ოცნების“ საკონსტიტუციო უმრავლესობით შეიცვალა. მმართველობის პირველი წლების განმავლობაში, ახალი ხელისუფლება აგრძელებდა წინა მთავრობის მიერ დაწყებულ კურსს ბევრი მიმართულებით, მათ შორის, საჯარო მმართველობის რეფორმის კუთხითაც.

2014 წელს, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების (Association Agreement, AA) ხელმოწერით, ქვეყნის ევროკავშირთან ურთიერთობის ახალი ეტაპი დაიწყო. შეთანხმება, რომელიც მოიცავს ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის (DCFTA) ხელშეკრულებას, წარმოადგენს პოლიტიკურ ჩარჩოს საქართველოსა და ევროკავშირს შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური თანამშრომლობის გასაღრმავებლად. ის, ასევე, მოიცავს კონკრეტულ ვალდებულებებს საჯარო მმართველობის რეფორმასთან (PAR) დაკავშირებით, რომელიც მიმართუ-

ლია იმისკენ, რომ საქართველოს საჯარო სექტორი ევროპულ სტანდარტებთან მოიყვანოს თანხვედრაში. ასოცირების შეთანხმების პრეამბულაშივე აღინიშნება საჯარო მმართველობის რეფორმის გატარების აუცილებლობა და მისი მნიშვნელობა სხვა დასახული მიზნების შესრულებისთვის. დოკუმენტში მხარეთა შორის თანამშრომლობის გაღრმავების გზაზე, ერთ-ერთ ამოცანად განსაზღვრულია საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება და „ანგარიშვალდებული, ეფექტიანი, ქმედითი, გამჭვირვალე და პროფესიონალური საჯარო სამსახურის“ შექმნა (ასოცირების შეთანხმება, მუხლი 4).

საჯარო სექტორში რეფორმების ე.წ. „მეორე ტალღა“ სწორედ ასოცირების ხელშეკრულებას უკავშირდება. თუმცა გარკვეული პროცესები რამდენიმე წლით ადრე დაიწყო. 2012 წელს ახალ სამთავრობო პროგრამაში „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსათვის“, სხვა პრიორიტეტულ მიმართულებებთან ერთად, ჩაიდო საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების ვალდებულება, რომელიც ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის მნიშვნელოვან კომპონენტად მოიაზრებოდა. შესაბამისად, საქართველოს პარტნიორები როგორც დასავლეთ ევროპული ქვეყნებიდან, ასევე, შეერთებული შტატებიდან, აქტიურად იყვნენ ჩართულნი რეფორმის კონცეფციისა და გზამკვლევის ჩამოყალიბებისა და შემდგომ ეტაპზე განხორციელების პროცესში (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020).

## **საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2015-2020**

2012 წლიდან 2020 წლამდე საქართველომ არაერთი ნაბიჯი გადადგა ასოცირების შეთანხმებაში ასახული საჯარო მმართველობის რეფორმის დღის წესრიგის განხორციელებისათვის. ამისათვის მთავრობამ მიიღო რიგი სტრატეგიული დოკუმენტები.

2014 წელს შემუშავდა „საჯარო მმართველობის რეფორმის კონცეფცია“, რომელზე დაყრდნობით, ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციისა (OECD) საერთო ინიციატივის, SIGMA-ს მხარდაჭერით, მთავრობის ადმინისტრაციამ შეიმუშავა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2015-2020“. ეს უკანასკნელი შესაბამისობაში მოდიოდა ევროკავშირის 2014-2015 წლების გაფართოების სტრატეგიასთან. დოკუმენტი ითვალისწინებდა, ევროკავ-

ვშირთან შეთანხმებით, საჯარო სექტორის მოდერნიზაციას 6 მიმართულებით. ამ მიმართულებებიდან 5 სტანდარტულად გაფართოების პოლიტიკის ნაწილი იყო. მათ გარდა, საქართველოს სპეციფიკის გათვალისწინებით, ჩართულ მხარეებთან კონსულტაციების საფუძველზე, რეფორმის ფარგლებში დამოუკიდებელ, მეექვსე მიმართულებად გამოიყო ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმა. საბოლოო ჯამში, გზამკვლევაში ჩამოყალიბდა საჯარო მმართველობის რეფორმის (Public Administration Reform, PAR) სტრუქტურული ჩარჩო, რომელიც მიზნად ისახავდა საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდას. რეფორმის ჩარჩო უზრუნველყოფდა ერთიანი და კოორდინირებული მიდგომის არსებობას საჯარო მმართველობის რეფორმის მიმართ. ის, ასევე, გულისხმობდა საჯარო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში მიმდინარე პროცესების შესაბამისობას ევროპულ სტანდარტებთან და დემოკრატიული ღირებულებებისა და კარგი მმართველობის პრინციპების დამკვიდრებას საჯარო სექტორში.

საჯარო მმართველობის რეფორმის უპირველეს მიზნად განისაზღვრა გამჭვირვალე, პროგნოზირებადი, პასუხისმგებელი და ეფექტური საჯარო ადმინისტრაციის შექმნა, რომელიც მოემსახურებოდა საზოგადოების ინტერესებს და შეესაბამებოდა ევროპული ინტეგრაციის მიზნებს. აქ იგულისხმებოდა საჯარო ადმინისტრაციისთვის შესაბამისი სამართლებრივი და ინსტიტუციური ჩარჩოს შექმნა. როგორც აღვნიშნეთ, დოკუმენტში გამოიყო რეფორმის ძირითადი 6 მიმართულება შესაბამისი მიზნებითა და ამოცანებით:

**1. სამახოდეხივი ჩაჩჩო და პოლიტიკის შემუშავება და კოორდინაცია** - ეს მიმართულება მიზნად ისახავდა საჯარო სექტორში პოლიტიკის დაგეგმვის, შემუშავების, განხორციელებისა და შეფასების სტანდარტების შექმნას და მათ ინტეგრირებას იმ ძირითად უწყებებში, რომლებიც საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში არიან ჩართულნი. შესაბამისად, აღნიშნული მიმართულება, ასევე, გულისხმობდა მთავრობის საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესებასაც.

ამ მიზნის განსახორციელებლად მთავრობის ადმინისტრაციაში შეიქმნა პოლიტიკის ანალიზის, სტრატეგიული დაგეგმვისა და კოორდინაციის დეპარტამენტი (საქართველოს მთავრობის დადგენილება #626). გარდა ამისა, შემუშავდა პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-2016.

აღნიშნულ პერიოდამდე არსებული დარგობრივი თუ სექტორული პოლიტიკების შემუშავება, როგორც წესი, ხდებოდა ერთიანი მეთოდოლოგიის გარეშე, არათანმიმდევრულად, კონკრეტული სამინისტროს შესაძლებლობების შესაბამისად. ამასთანავე, თავად პოლიტიკის დოკუმენტების სტრუქტურა, ისევე, როგორც მონაცემთა მოგროვებისა და ანალიზის მეთოდები და თანმხლები დოკუმენტაციის სია, უწყებებში განსხვავებული იყო და სრულად ვერ პასუხობდა საერთაშორისო მოთხოვნებს. მნიშვნელოვან პრობლემას წარმოადგენდა ისიც, რომ შემუშავებული პოლიტიკის დოკუმენტები და სტრატეგიები, უმეტესწილად, არ შეესაბამებოდა სექტორულ კანონმდებლობას და არ ითვალისწინებდა არც პოლიტიკის კურსში საჭირო ცვლილებების შეტანას და არც აღსრულებისათვის საჭირო ადმინისტრაციულ მექანიზმებს. მეტიც, უმეტეს შემთხვევებში შემუშავებული პოლიტიკების განსახორციელებლად საჭირო ფინანსური რესური არ იყო გათვალისწინებული ბიუჯეტის შემუშავების დროს. ასევე, არ არსებობდა პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების მკაფიო ინსტიტუციური მექანიზმები. პრობლემას წარმოადგენდა ისიც, რომ საჯარო უწყებების უმრავლესობაში არ არსებობდა პოლიტიკის შემუშავებასა და დაგეგმვაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულები და თანამშრომელთა კვალიფიკაციაც საკმაოდ დაბალი იყო. 2013-14 წლებში თანამშრომელთა გადამზადება მხოლოდ რამდენიმე სამინისტროში ჩატარდა (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020). SIGMA-ს 2018 წლის შეფასების დოკუმენტში რეფორმის ამ მიმართულებამ მკვეთრად უარყოფითი შეფასება დაიმსახურა (SIGMA/OECD 2018). საპასუხოდ, 2019 წელს შეიქმნა „პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების ჩარჩო (დადგენილება #629), რომელიც არეგულირებს პოლიტიკის შემუშავების სრული ციკლის სტანდარტულ განხორციელებას ყველა ძირითად სამინისტროსა და უწყებაში, რომელიც დარგობრივი პოლიტიკების გატარებაზეა პასუხისმგებელი; ასევე განსაზღვრავს დაინტერესებული მხარეებისა და ზოგადად, მოსახლეობის ჩართულობას პროცესში.

**2. საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა** - ეს მიმართულება გულისხმობს დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიული, კარიერული საჯარო სამსახურის შექმნასა და ადამიანური რესურსების მართვის მოდერნიზაციას.

ერთ-ერთი პრობლემური საკითხი, რომელიც „ნაციონალური მოძრაობის“ ხელიწყოფლებამ საჯარო სექტორში ვერ გადაჭრა, იყო კადრების მიღება და გათავი-

სუფლება პოლიტიკური ან ნეპოტიზტური ნიშნით. პოლიტიკური ნიშნით საკადრო წმენდა (მათ შორის, ახალი პოლიტიკური ხელმძღვანელის მოსვლის შემდეგ), იქნებოდა ეს საკუთარი განცხადებით სამსახურის დატოვების იძულება თუ უწყებებში გატარებული რეორგანიზაცია/რესტრუქტურისაცია, გავრცელებული მოვლენა იყო და საჯარო მოხელეთა შორის წუხილის საგანს წარმოადგენდა.

მავნე პრაქტიკებს მიეკუთვნებოდა ახალი კადრების კონკურსის გარეშე დანიშვნა, მოვალეობის შემსრულებლის პოზიციაზე, განუსაზღვრელი ვადით. ეს ტენდენცია 2012 წლის შემდეგაც გაგრძელდა. TI – Georgia-ს 2013 წლის ანგარიშში აღნიშნულია, რომ არჩევნების შემდეგ, ექვსი თვის განმავლობაში, 6557 მოხელიდან კონკურსის წესით მხოლოდ 4% იყო მიღებული (TI-Georgia 2013, რა შედეგით დასრულდა... გვ.4). ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება, რომლის მიხედვითაც 2014 წლის 1 იანვრამდე ყველა მოვალეობის შემსრულებელი კონკურსის წესით უნდა დანიშნულიყო. თუმცა ამ მიზნის შესრულების თარიღმა მოგვიანებით 2014 წლის 31 ოქტომბრამდე გადაინია. ამასთანავე, განისაზღვრა დროებით მოვალეობის შემსრულებლად ყოფნის მაქსიმალური ვადა: ერთი წელი - მაღალ თანამდებობებზე და 3 თვე - უფრო დაბალი რანგის თანამდებობებზე. ანგარიშში აღნიშნულია, რომ მიუხედავად იმისა, რომ საანგარიშო პერიოდში საჯარო უწყებებში გამოცხადდა კონკურსები, საკმაოდ მაღალი კონკურენციის პირობებშიც კი (საშუალოდ 62 კანდიდატი ერთ ვაკანტურ პოზიციაზე), კონკურსში მონაწილე დროებით მოვალეობის შემსრულებელთაგან იმავე თანამდებობაზე კონკურსის წესით მხოლოდ 86.5 % დაინიშნა (გვ. 7). ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში ხშირი იყო თანამდებობებზე კონკურსის გარეშე დანიშვნის შემთხვევები, კონკურსის ჩატარების წესის დარღვევა და ასევე, შტატგარეშე მოსამსახურეების დიდი რაოდენობით მიღება (TI-Georgia 2013, საკადრო პოლიტიკა).

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ უშუალოდ არჩევნების შემდგომ პერიოდში ხელისუფლება, რომელიც პოლიტიკური ზეგავლენისა და ნეპოტიზმის დამარცხების დაპირებით მოვიდა, კვლავ აგრძელებდა დამკვიდრებულ მანკიერ პრაქტიკას.

რაც შეეხება გათავისუფლებას, „ქართული ოცნების“ ერთ-ერთი წინასაარჩევნო დაპირება საჯარო სექტორის შემცირება და ზედმეტი კადრების გათავისუფლება იყო,

რასაც ხატოვნად „ქაშების შემოჭერის“ პოლიტიკას უწოდებდნენ. 2012 წელს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა საერთო რაოდენობის 5% მუშაობდა (86030 ადამიანი), მათ შორის 46073 საჯარო მოსამსახურე და 39957 - სსიპების თანამშრომელი. 2013 წელს სისხლის სამართლის კოდექსში შევიდა ცვლილება, რომლითაც განისაზღვრა, რომ მოხელის იძულება დაწეროს განცხადება გათავისუფლების შესახებ, სისხლის სამართლებრივ დანაშაულად მიჩნეულიყო (TI-Georgia 2013, რა შედეგით დასრულდა...). მიუხედავად ამისა, 2012 წლის არჩევნების შემდგომ ექვსთვიან პერიოდში 5149 თანამშრომელი გათავისუფლდა, მათ შორის, 2330 (45%) საკუთარი განცხადების საფუძველზე (TI-Georgia 2013, საკადრო პოლიტიკა...), რაც ბუნებრივია, იწვევს ეჭვს მოხელეთა იძულების შესახებ..

2014 წლიდან რეფორმის ფოკუსი ადამიანური რესურსების მოდერნიზაციაზე გადავიდა. შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, ხოლო საკადრო პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ უწყებად საჯარო სამსახურის ბიურო განისაზღვრა. შესაბამისად, ბიუროს გაეზარდა მანდატი და პოლიტიკური მხარდაჭერა, სხვადასხვა უწყებებში პროცესების ეფექტური კოორდინაციისთვის (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020).

2020 წლის გზამკვლევაში იდენტიფიცირებულია ის ძირითადი პრობლემები, რაც საჯარო სამსახურში არსებობდა რეფორმის პირველ ეტაპზე, განსაკუთრებით, ადამიანური რესურსების მართვის მოდერნიზაციის თვალსაზრისით. პირველ რიგში, ეს ეხებოდა არაეფექტურ რეკრუტირებას. დაქირავების პროცესში კანდიდატის შერჩევაზე გავლენას უწინდებურად ახდენდა პოლიტიკურ კავშირები და არა პირის კვალიფიკაცია. სამუშაო აღწერილობების დიდი ნაწილი არასრული იყო და არასისტემურად იყო შემუშავებული. ამიტომაც მარტივი იყო კანდიდატისათვის უარის თქმა მიღების პირველივე ეტაპზე, საბუთების გადარჩევის დროს.

პროფესიული საჯარო სამსახური, რომლის ჩამოყალიბებაც საჯარო სამსახურის რეფორმის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა, გულისხმობდა მოხელეთათვის შესაბამისი ტრენინგებისა და განვითარების სქემების არსებობას. სხვა მიზეზთა შორის, განვითარების შესაძლებლობების და კარიერული წინსვლის ნაკლებობა იყო ერთ-ერთი, რომლის გამოც მაღალი იყო სექტორიდან თანამშრომელთა გადინება. ადამიანური რესურსების მართვა ზოგადად ფრაგმენტული იყო და განსხვავდებოდა უწყებების

მიხედვით; მაღალი იყო მენეჯერების დისკრეცია, რაც სუბიექტური და მიკერძობული გადაწყვეტილებების სიხშირეს ზრდიდა. შეფასების არსებული სისტემა (ატესტაცია) ძალზე არაეფექტური და არავალიდური იყო მოხელის მიერ ფუნქციებისა და მოვალეობების განხორციელების რეალური შეფასებისათვის. გარდა ამისა, მაღალი იყო პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ მოხელეთა მიმართ ზეგავლენის განხორციელების შესაძლებლობაც.

აღნიშნულ პრობლემებზე საპასუხოდ, რეფორმის ფარგლებში უკვე 2013 წლიდან დაიწყო საჯარო სამსახურის შესახებ ახალ კანონზე მუშაობა, რომელიც 2015 წელს დასრულდა. თუმცა კანონი ძალაში მხოლოდ 2017 წლის 1 ივლისს (აღებული ვალდებულებით განსაზღვრულ ვადაზე 6 თვით გვიან) შევიდა. აღსანიშნავია ისიც, რომ კანონის ამოქმედების მომენტისთვის მრავალი საკითხი კვლავ რეგულირების გარეშე რჩებოდა, შესაბამისად, ხელისუფლებამ აიღო ვალდებულება, 2019 წლის ბოლომდე მიეღო ყველა დამატებითი კანონი ან კანონქვემდებარე აქტი თუ დადგენილება, რომლითაც კანონის მიერ განსაზღვრული ცვლილებების სრულად ამოქმედება იქნებოდა უზრუნველყოფილი. თავისთავად, ეს პროცესიც დათქმულ ვადაზე უფრო მეტ ხანს გაგრძელდა, თუმცა, უნდა ითქვას, რომ ამ შემთხვევაში ისეთი ობიექტური ფაქტორიც მოქმედებდა, როგორცაა COVID-19 პანდემიის დაწყება<sup>1</sup>.

**3. ანგარიშვალდებულება და გამჭვირვალობა** - ეს მიმართულება გულისხმობს საჯარო მმართველობაში არსებული მექანიზმების გაძლიერებას და საჯარო უწყებების ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის ხარისხის ზრდას, მათ შორის საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფით და ანტიკორუფციული ღონისძიებების შემუშავებითა და განხორციელებით.

ანგარიშვალდებულების ნაწილში რეფორმა ძირითადად ფოკუსირებას ახდენდა ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავებასა და შესაბამისი ინსტიტუციების გაძლიერებაზე. 2013 წელს შეიქმნა ანტიკორუფციული საბჭო და ცალკეულ უწყებებს დაევალიათ სხვადასხვა სფეროებში ანტიკორუფციული პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება. შემუშავდა ანტიკორუფციული სტრატეგია და „სამოქმედო გეგმა 2015-16“, რომელსაც ახლდა შესრულების მონიტორინგისა და შეფასების მეთოდოლოგიის დოკუმენტი (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020).

1. დეტალურად კანონი, მისი ძალაში შესვლის გარემოებები, მოქმედების სფეროები და პრაქტიკული განხორციელება განხილულია თავში „საჯარო სამსახური და პერსონალის მართვა“

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კუთხით, მნიშვნელოვანი ეტაპი იყო საქართველოს ღია მმართველობის პარტნიორობაში (Open Government Partnership - OGP) ჩართულობა და საქართველოს ფორუმის შექმნა, რომელსაც ამ მიმართულებით ღონისძიებების კოორდინირება დაევალა (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020); განისაზღვრა, რა ტიპის ინფორმაცია უნდა გამოქვეყნდეს საჯარო უწყებების მიერ პროაქტიულად და დადგინდა პროცედურები ამ ინფორმაციის გამოსაქვეყნებლად.

ამავე პერიოდში დაიწყო მუშაობა საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კანონმდებლობაზე, რაც აქამდე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით რეგულირდებოდა. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ არასამთავრობო სექტორის მიერ მომზადდა საკანონმდებლო პროექტი, უნდა ითქვას, რომ აღნიშნული კანონი დღემდე არ არის მიღებული.

**4. საჯარო სეზისები** - ეს მიმართულება გულისხმობს საჯარო სერვისების ეფექტურობისა და ხარისხის უზრუნველყოფასა და მოქალაქეთათვის ხელმისაწვდომობის გაზრდას.

სერვისების მიწოდება, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასთან ერთად, ღია მმართველობის პარტნიორობის სამოქმედო გეგმის ნაწილად შევიდა. ელექტრონული მმართველობის 2014-2018 წლების სტრატეგიაში ჩამოყალიბდა რეფორმის ძირითადი მიზნები და ამოცანები: სერვისების შემუშავება მომხმარებლის საჭიროებების მიხედვით, სერვისების მიწოდების რეგულირების აუცილებლობა ცენტრალურ დონეზე და მათი ხელმისაწვდომობის ერთგვაროვნების უზრუნველყოფის მიზნით, სერვისების მიწოდების უზრუნველყოფა განსაკუთრებული საჭიროებების მქონე პირთა ჯგუფებისა და ეთნიკური უმცირესობებისათვის (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020).

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის შეფასებით, საქართველოს საჯარო სექტორში სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ძირითადი პრობლემები შემდეგია: მაღალი ხარისხის სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ისეთი ერთიანი პოლიტიკის არარსებობა, რომელიც უზრუნველყოფს მომსახურების ორიენტირებას მომხმარებელთა საჭიროებებზე; მომსახურებისა და ელექტრონული სერვისების მიწოდების ერთიანი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა;

ხარისხის შეფასების ფორმალიზებული სისტემის არარსებობა; სერვისებზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობა ინტერნეტის პრობლემებისა და კომპიუტერის ცოდნის, ასევე შესაბამისი ინფორმირებულობისა და განათლების ნაკლებობის გამო; მუნიციპალურ დონეზე მომსახურების მიწოდების არაეფექტურობა; კომპეტენტური საკადრო რესურსების ნაკლებობა მომსახურების სფეროში, განვითარების, მიწოდების, ხარისხის შეფასების და შეფასების კუთხით; უწყებათაშორისი კოორდინაციის სისუსტე მომსახურების მიწოდების მიმართულებით (IDFI 2022, გვ.18-21).

**5. საჯარო ფინანსების მართვა** - ეს მიმართულება გულისხმობს ბიუჯეტირების პროცესების ეფექტურობის ამაღლებას შესრულებაზე დაფუძნებული ბიუჯეტირების დამკვიდრების გზით (performance budgeting) (საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში, 2017). საჯარო ფინანსების მართვის მიმართულებით უნდა აღინიშნოს, რომ გაგრძელდა ის პროცესები, რომლებიც ჯერ კიდევ 2007 წელს დაიწყო საჯარო ფინანსების მენეჯმენტის (Public Finance Management, PFM) რეფორმის ფარგლებში. ეს იყო მმართველობის კრიტიკული კომპონენტი, რომელიც უზრუნველყოფდა საჯარო რესურსების ეფექტურ განაწილებას და გამოყენებას. 2007 წელს ჩატარდა საჯარო დანახარჯებისა და ფინანსური ანგარიშვალდებულების (PEFA) შეფასება, სადაც ფინანსების მართვის სისტემის ძირითადი სისუსტეები გამოვლინდა. პირველ რიგში, ეს ეხებოდა გამჭვირვალობას. მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო დოკუმენტები საჯაროდ იყო ხელმისაწვდომი, ამ დოკუმენტების ხარისხი არასრულყოფილი იყო. 2006 წლის ღია ბიუჯეტის ინდექსის (OBI) მიხედვით, საქართველომ 100-დან მხოლოდ 33 ქულა მიიღო, რაც ნიშნავდა, რომ მოქალაქეებს მინიმალურად მიუწვდებოდათ ხელი საბიუჯეტო პროცესებთან და ფინანსურ აქტივობებთან დაკავშირებულ ინფორმაციაზე.

2004 წლის საბიუჯეტო კოდექსით დადგინდა საშუალოვადიანი ხარჯების ჩარჩო (MTEF), თუმცა ამ სისტემის იმპლემენტაცია საკმაოდ გაჭიანურდა. ხარჯები იყო საგადასახადო გასაჩივრების მექანიზმში, სახელფასო კონტროლსა და სახელმწიფო შესყიდვების პროცესებში, რომლებიც ხასიათდებოდა ერთჯერადი შესყიდვებზე გადაჭარბებული დამოკიდებულებით და საჩივრების არაადეკვატური მექანიზმებით. გარდა ამისა, შიდა აუდიტის ჩარჩო განუვითარებელი იყო და ის უფრო მეტად ორიენტირებული იყო ინსპექტირებაზე, ვიდრე შიდა აუდიტის კულტურის ხელშეწყობაზე. ანგარიშში პოზიტიურად შეფასდა რეფორმები საგადასახადო და საბაჟო

ადმინისტრაციის მიმართულებით, რამაც გამოიწვია შემოსავლების ზრდა წელიწადში 25-30%-ით 2004 წლიდან 2008 წლამდე. 2004 წელს შეიქმნა ხაზინის ერთიანი ანგარიში, რამაც მნიშვნელოვნად გაამარტივა ბიუჯეტის პროცესი, მეტად დაუქვემდებარა ის კონტროლს და გააძლიერა ფისკალური დისციპლინა.

2007 წელს მთავრობამ აღიარა საჯარო ფინანსების მენეჯმენტის სისტემის რეფორმირების და ფინანსური მართვის უფრო მტკიცე და გამჭვირვალე სისტემის შექმნის მნიშვნელობა. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მიღწევა იყო ახალი საბიუჯეტო კოდექსის შემუშავება 2009 წელს, რომელმაც ჩამოაყალიბა ერთიანი ჩარჩო საბიუჯეტო პროცესისთვის ხელისუფლების ყველა დონეზე. ეს კოდექსი მიზნად ისახავდა ფისკალური დისციპლინისა და ანგარიშვალდებულების გაძლიერებას, ფისკალური წესების შემოღებას, რომლებიც ზღუდავდა სახელმწიფო ხარჯებს, ვალს და დეფიციტს მშპ-სთან შედარებით. კანონმა ეკონომიკური თავისუფლების შესახებ, რომელიც ამოქმედდა 2011 წელს, კიდევ უფრო შეუწყო ხელი ამ პროცესებს. კანონით განისაზღვრა, რომ გადასახადების გაზრდა მხოლოდ რეფერენდუმის გზით, ფართო საზოგადოებრივ კონსენსუსის საფუძველზე ყოფილიყო შესაძლებელი.

2007 წლიდან დაიწყო ბიუჯეტირების სფეროში ელექტრონული მმართველობის ელემენტების დანერგვა. შემუშავდა საჯარო ფინანსების მართვის ელექტრონული სისტემები (e-PFMs) ბიუჯეტისთვის (eBudget) და სახაზინო ოპერაციებისთვის (eTreasury). ამან გააუმჯობესა ეფექტურობა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება ბიუჯეტის შესრულებასა და ფინანსურ ანგარიშგებაში; ასევე, დაინერგა საშუალოვადიანი ბიუჯეტის დაგეგმვა, რამაც უზრუნველყო სამთავრობო პროგრამებს, შუალედურ ფისკალურ ჩარჩოებსა და პარლამენტის მიერ დამტკიცებულ წლიურ ბიუჯეტებს შორის კავშირების დამყარება. 2012 წლიდან პროგრამებზე დაფუძნებული ბიუჯეტირებისა და შედეგზე ორიენტირებული დაგეგმვის მიღება მიზნად ისახავდა ბიუჯეტის ასიგნებების პოლიტიკის პრიორიტეტებთან შესაბამისობასა და სახელმწიფო ხარჯების ეფექტურობის გაზრდას. შედეგზე ორიენტირებული ბიუჯეტირების განხორციელება მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა სახელმწიფო ფინანსების უფრო სტრატეგიული მიდგომის განხორციელების გზაზე. სწორედ აღნიშნული პროცესების გათვალისწინებით, საჯარო ფინანსების რეფორმა საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმისგან მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელი გზით განვითარდა, რის გამოც ამ უკანასკნელის 2023-2026 წლის სტრატეგიაში ეს მიმართულება საერთოდ ამოღებულ იქნა.

**6. ადგილობრივი თვითმმართველობა** - ეს მიმართულება რეფორმის გზამკვლევს დაემატა საქართველოს კონტექსტის სპეციფიკის გათვალისწინებით. ზოგადად, საჯარო მმართველობის რეფორმა ითვალისწინებს პროცესების მოდერნიზებასა და ცვლილებას როგორც ცენტრალური, ასევე, ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე. ამიტომაც თვითმმართველობა ცალკე გამოყოფილი სხვა ქვეყნების რეფორმის ჩარჩოში არ გვხვდება. საქართველოს თვითმმართველობაში არსებული მდგომარეობიდან გამომდინარე, საჯარო მმართველობის რეფორმაზე პასუხისმგებელმა მთავრობის ადმინისტრაციამ მიიღო გადაწყვეტილება, აღნიშნული საკითხი რეფორმის დღის წესრიგში ცალკე შესულიყო დროებით მაინც, ხოლო ძირითად ნიშნულად განისაზღვრა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიღება და პროცესის დაწყება მუნიციპალიტეტების პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ეკონომიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველსაყოფად და მმართველობით პროცესებში მოსახლეობის ჩართულობის გასაზრდელად. სტრატეგია მიღებულ იქნა 2019 წლის დეკემბერში<sup>2</sup>.

შემდგომი შეფასებით, მიუხედავად მრავალი ხარვეზისა, საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიღება 2020 წლის გზამკვლევში დასახული მიზნის განხორციელებად ჩაითვალა. პროცესების შეფერხება და გამოვლენილი ხარვეზები დიდწილად COVID-19 პანდემიას დაბრალდა და საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 წლის სტრატეგიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის თემა დამოუკიდებელ მიმართულებად აღარ გამოიყო.

## **2023 - 2026 წლების სტრატეგიული გეგმა**

2022 წელს ევროკავშირისა და საქართველოს შორის ურთიერთობების ახალი, გაცილებით მნიშვნელოვანი ეტაპი დაიწყო. უკრაინაში რუსეთის სრულმასშტაბიანი შეჭრის გამო შეიცვალა უსაფრთხოების კონცეფცია რეგიონში და დაჩქარდა ევროპული და ევროატლანტიკური სტრუქტურების მხრიდან რეგიონის სახელმწიფოების განევრიანების პროცესები. ამდენად, 2022 წლის 3 მარტს მიუხედავად მთავრობის წინააღმდეგობისა, მოსახლეობის მოთხოვნით, საქართველომ უკრაინასა და მოლდოვასთან ერთად, წარადგინა ევროკავშირის წევრობის განაცხადი და, საბოლოო ჯამში, ევროკავშირის მხრიდან სხვადასხვა პირობებისა და მოთხოვნების

2. დეცენტრალიზაციის პროცესი და თვითმმართველობის განვითარება განხილულია თავში „ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში“

დაყენების ფონზე, 2023 წლის დეკემბერში, მიიღო კანდიდატის სტატუსი. 2022 წლის შეფასებით (EU 2022), საჯარო მმართველობის რეფორმა თითქმის ერთადერთი საკითხი იყო, რამაც კრიტიკული შენიშვნები არ დაიმსახურა და ზოგადად, ამ სფეროში პროგრესიც აღინიშნა.

COVID-19 პანდემიის პერიოდში რეფორმასთან დაკავშირებული მრავალი პროცესი შეფერხდა. 2022 წელს მთავრობამ მიიღო საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი სტრატეგიული გეგმა, რომელიც 2023 წლიდან 2026 წლამდე პერიოდს მოიცავს.

ახალ სტრატეგიაში, 2020 გზამკვლევისგან განსხვავებით, განისაზღვრა 4 ძირითადი მიმართულება: პოლიტიკის დაგეგმვა და კოორდინაცია, საჯარო სამსახური და ადამიანური რესურსების მართვა, ანგარიშვალდებულება და სახელმწიფო სერვისების მიწოდება. როგორც აღვნიშნეთ, საჯარო ფინანსების რეფორმა ცალკე პოლიტიკის დოკუმენტით დარეგულირდა, ხოლო რაც შეეხება თვითმმართველობას, 2020-2025 დეცენტრალიზაციის სტრატეგიამ მოიცვა ყველა ძირითადი საკითხი, რაც თვითმმართველობას ეხება. სხვა საკითხები გადანაწილდა ზემოთ აღნიშნული ოთხი მიმართულებით და ჩაითვალა, რომ გატარებული ცვლილებები თანაბრად უნდა შეეხოს როგორც ცენტრალურ ხელისუფლებას, ასევე მუნიციპალიტეტებს. აქვე უნდა ითქვას, რომ 2015 წლის კანონის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი პოზიტიური რეგულაცია ეხება ცენტრალური და თვითმმართველობის მოხელეთა სტატუსების გათანაბრებას, რითიც კანონმდებელი აღიარებს თვითმმართველობის მნიშვნელობას და მას ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთ საფეხურზე აყენებს (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარები, გვ.10-11).

სტრატეგიაში განისაზღვრა ის ძირითადი მიზნები და ამოცანები, რომლებიც მოიცავს ქვემოთ ჩამოთვლილ ოთხ სფეროს და ჩამოყალიბებულია იდენტიფიცირებული პრობლემების საფუძველზე. ამ კუთხით, აღსანიშნავია შემდეგი:

1. საჯარო პოლიტიკის მიმართულებით სიტუაციის ანალიზით დადგინდა ძირითადი პრობლემა: „მტკიცებულებებზე დაფუძნებული და შედეგზე ორიენტირებული პოლიტიკის დაგეგმვისა და კოორდინაციის სისტემის დანერგვის დაბალი დონე“ (სტრატეგია 2023-2026, გვ.22). ეს უკავშირდება მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პოლიტიკის შემუშავებისთვის საჭირო მონაცემთა შეგროვებას. მნიშვნელოვან გამოწვევად გამოცხადდა „რეგულარულად განახლება, სანდო და

სეგრეგირებულ სტატისტიკურ მონაცემებზე ხელმისაწვდომობა და მონაცემთა შეგროვების, ანალიზისა და ინტერპრეტაციისათვის საჭირო უნარების ნაკლებობა“ (გვ. 22).

2. საჯარო სამსახურისა და ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით, სტრატეგია მიუთითებს 2015 წლის კანონზე და ერთ-ერთ მიღწევად ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ფუნქციების გამიჯვნასა და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას ასახელებს. თუმცა სახელდება ასევე ისეთი პრობლემები, როგორებიცაა: საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით გათვალისწინებული მექანიზმების პრაქტიკაში დანერგვის ფრაგმენტულობა, საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის დანერგვის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა და საჯარო სამსახურში გენდერული მენისტრიმინგის<sup>3</sup> ნაკლებობა (გვ. 24), კომპეტენტური კადრების მოზიდვა და შენარჩუნება საჯარო სისტემის სტაბილურობის უზრუნველსაყოფად, საშუალო რგოლის მენეჯერების კომპეტენციისა და მენეჯერული უნარების განვითარების არასაკმარისი დონე<sup>4</sup>.
3. ანგარიშვალდებულების მიმართულება აერთიანებს ანტიკორუფციული პოლიტიკის და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის და საჯარო ინსტიტუტების გამჭვირვალობის საკითხებს. ამ თვალსაზრისით, სტრატეგიაში იდენტიფიცირებულია რამდენიმე პრობლემა, მათ შორისაა, კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული პოლიტიკის არათანმიმდევრულობა და კოორდინაციის სისუსტე. ამ გამონვევაზე საპასუხოდ, 2022 წლის დეკემბერში შეიქმნა ანტიკორუფციული ბიურო, როგორც აქამდე მაკოორდინირებელი ორგანოს, ანტიკორუფციული საბჭოს აღმასრულებელი მექანიზმი. შეიძლება ითქვას, რომ ეს ევროკავშირის ერთ-ერთი რეკომენდაციის შესრულებას და დამოუკიდებელი საზედამხედველო ინსტიტუტების გაძლიერებას ნიშნავს. თუმცა პრაქტიკა განსხვავებულ შედეგებს გვაჩვენებს: ბიუროს საკმაოდ ფართო მანდატი განესაზღვრა, მათ შორის ფინანსური გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა როგორც მთავრობის უწყებებში, ასევე, საჯარო სექტორის გარეთ. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ბიურო ვერ ასრულებს დამოუკიდებელი საზედამხედ-

3. გაეროს ეკონომიკური და სოციალური საბჭო (ECOSOC) გენდერულ მენისტრიმინგს (Gender Mainstreaming) განმარტავს, როგორც გენდერული თანასწორობის პრინციპების სისტემატურ ინტეგრირებას ყველა პოლიტიკურ, სოციალურ, ეკონომიკურ და კულტურულ პროცესში. მისი მიზანია იმის უზრუნველყოფა, რომ გენდერული თანასწორობა გათვალისწინებული იყოს გადაწყვეტილებების მიღების, პოლიტიკის დაგეგმვის, განხორციელებისა და შეფასების ყველა ეტაპზე.

4. საკადრო პოლიტიკის გამომწვევებისა და პრაქტიკული განხორციელების შესახებ დეტალურად საუბარია თავში „საჯარო სამსახური და პერსონალის მართვა“

ველო ინსტიტუტის ფუნქციას, რამდენადაც მისი თავმჯდომარე პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიშნება. შესაბამისად, ხელისუფლება წარმატებულად იყენებს ბიუროს თავის პოლიტიკურ იარაღად ოპონენტების კონტროლისთვის. ანგარიშვალდებულების მიმართულებით გამოკვეთილი მეორე პრობლემა, ღიაობისა და გამჭვირვალობის არაერთგვაროვანი პრაქტიკა უკავშირდება საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის (როგორც მოთხოვნის საფუძველზე, ასევე პროაქტიულად) საკითხს. ეს უკანასკნელი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით რეგულირდება. აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში სულ უფრო გახშირდა საჯარო ინფორმაციაზე გაცემის უარი საჯარო დაწესებულებებიდან (IDFI 2024). არასამთავრობო სექტორის მიერ დაინიცირებული კანონი ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ კი დღემდე არ არის მიღებული.

4. სტრატეგიის მეოთხე მიმართულება, სახელმწიფო სერვისების მიწოდება ფოკუსირდება სერვისების ხარისხის, ხელმისაწვდომობისა და მომხმარებელთა კმაყოფილების დონის გაუმჯობესებაზე. სტრატეგიის შეფასებისას, IDFI აღნიშნავს, რომ „მიუხედავად ხანგრძლივი დაგეგმვის პროცესისა... ახალი სტრატეგია ამბიციურობით მნიშვნელოვნად ჩამორჩება წინამორბედს. დასახული მიზნები, ამოცანები და დაგეგმილი აქტივობები ნაკლებად არის ორიენტირებული სფეროთა ძირულ გარდაქმნაზე“ (IDFI 2024). 2023-2024 სამოქმედო გეგმის ანგარიშში განერილია ის მიღწევები, რაც საანგარიშო პერიოდისათვის იქნა შესრულებული. ძირითადად, ეს მოიცავს ტექნიკური ხასიათის ცვლილებებს - მაგალითად, ელექტრონული კურსების შექმნა საჯარო პოლიტიკის შემუშავებაში, საჯარო პოლიტიკის ანალიზის კურსების დამატება პროფესიული საჯარო მოხელის განვითარების საბაზისო კურსებში, კონკრეტული პოლიტიკის დოკუმენტების ხარისხის ზრდა, სხვადასხვა საკითხებზე კვლევების განხორციელება და მეთოდოლოგიური სახელმძღვანელოების მომზადება. გარდა ამისა, IDFI-ს შეფასებით, პოლიტიკის დოკუმენტები არ არის შეთანხმებული ბიუჯეტირებასა და განფასებასთან. საჯარო მმართველობის რეფორმის სამდივნოს მიერ ძირითად მიღწევებად ყველა მიმართულებით ტრენინგების ჩატარება და სახელმძღვანელოების შემუშავება სახელდება. თუმცა, როგორც ჩანს, ეს ღონისძიებები ვერ უზრუნველყოფს არსებული ხარვეზების აღმოფხვრას (IDFI 2024). ამბიციური მიზნების დასახვა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სერვისების მიწოდების მიმართულებით, სადაც ხარისხისა და ეფექტიანობის ზრდა თანა-

მედროვე ელექტრონული მმართველობის მექანიზმების დანერგვას და ტექნოლოგიაზე ორიენტირებული ღონისძიებების გატარებას გულისხმობს. 2024 წლისათვის კი, როგორც ეს სტრატეგიაშია აღნიშნული, მუნიციპალიტეტების დონეზე, მხოლოდ სხვადასხვა ტიპის ტრენინგებია განხორციელებული - მაგალითად, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა და ა. შ.

ჩამოთვლილი ცვლილებები არ პასუხობს იმ ხარისხობრივ გამოწვევებს, რაც საჯარო სექტორის წინაშე დგას: პოლიტიკური ზეგავლენის მაღალი დონე, უკანონო გათავისუფლებები, საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სირთულე მოქალაქეებისათვის, სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების სტატუსის განსაზღვრა და თანამშრომელთა დასაქმების კრიტერიუმები, საჯარო სექტორის ბიუროკრატიულობის ზრდა მენეჯერული დისკრეციის შემცირების პარალელურად და სხვა.

## **რეფორმის „მეორე ტალღის“ შედეგები და ძირითადი გამოწვევები**

საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში 90-იანი წლებიდან მიმდინარეობს. დამოუკიდებლობის აღდგენის დღიდან ქართული საჯარო სექტორი ისწრაფოდა ევროპული ღირებულებებისა და საჯარო სამსახურის მოდელის დამკვიდრებისკენ.

მიუხედავად ამისა, რეფორმის შედეგად ვერ მოხერხდა ისეთი მნიშვნელოვანი ევროპული ღირებულების დამკვიდრება, როგორცაა პოლიტიკური ნეიტრალობა. პოლიტიკური ხელმძღვანელების მხრიდან ზენოლის, მიკერძოებული წესით დაქირავებისა და გათავისუფლების პრაქტიკამ საყოველთაო ხასიათი შეიძინა. მიუხედავად იმისა, რომ მთავრობამ დეცენტრალიზაციის სტრატეგია მიიღო, რეალური დეცენტრალიზაციის პროცესი, რაც მუნიციპალიტეტების ეკონომიკურ, პოლიტიკურ, ადმინისტრაციულ და ფისკალურ დამოუკიდებლობაში უნდა აისახოს, პრაქტიკულად არ განხორციელებულა. სტრატეგიული გადაწყვეტილებები რეფორმის მომავალი განვითარების შესახებ მმართველი ძალის პოლიტიკური დღის წესრიგის ნაწილია და პოლიტიკური ნიშნით მიიღება. შესაბამისად, მიუხედავად იმისა, რომ საქართველო ფორმალურად ყველაზე უფრო ზედმინვენით ევროკავშირის მოთხოვნებს საჯარო მმართველობის სფეროში ასრულებს, დგება პარადოქსული სიტუა-

ცია: ევროკავშირის საჯარო ადმინისტრირების ძირითადი პრინციპების გატარების ნაცვლად ვიღებთ კვლავ პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მყოფი, უუფლებო მოხელეებით დაკომპლექტებულ, ზომაში გაზრდილ და ბიუროკრატიული პროცედურებით დატვირთულ, დაბალეფექტიან საჯარო სამსახურს.

## გამოყენებული წყაროები:

- European Parliament. (2022). Report on the implementation of the EU Association Agreement with Georgia (A9-0274/2022). Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0274\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0274_EN.html)
- IDFI. (2024). Overview of public administration reform in Georgia. Retrieved from [https://www.idfi.ge/en/overview\\_of\\_public\\_administration\\_reform\\_in\\_georgia](https://www.idfi.ge/en/overview_of_public_administration_reform_in_georgia)
- IDFI. (2022). Access to Public Information in Georgia 2021; [https://idfi.ge/en/access\\_to\\_public\\_information\\_in\\_georgia\\_2021](https://idfi.ge/en/access_to_public_information_in_georgia_2021)
- SIGMA/OECD. (2018). Baseline measurement report: Policy development and co-ordination, Georgia. Retrieved from <https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Georgia.pdf>
- Transparency International - Georgia (TI). (2013). რა შედეგით დასრულდა ცენტრალური ხელისუფლების საჯარო სამსახურებში გამართული კონკურსები, 2013 წლის 1 მარტი - 2014 წლის 1 იანვარი, <https://www.transparency.ge/ge/reports>
- Transparency International - Georgia (TI). (2013). საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამსახურში საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, 2012 წლის 20 ოქტომბერი - 2013 წლის 1 მარტი, <https://www.transparency.ge/ge/reports>
- ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის. (2014). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>.
- დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020 – 2025. <https://mrdi.gov.ge/uploads/publications/5e467a975a3be.pdf>
- პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა 2015-2016. (2015). (სამუშაო დოკუმენტი) საქართველოს მთავრობა: [http://gov.ge/index.php?lang\\_id=GEO&sec\\_id=423&info\\_id=49306](http://gov.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=423&info_id=49306)
- სამთავრობო პროგრამა „ძლიერი, დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსათვის“. (2012). [www.gov.ge > files > 43533\\_43533\\_890438](http://www.gov.ge/files/43533_43533_890438)
- საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. (2015). <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=52>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება 629. (2019).
- პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების, მონიტორინგისა და შეფასების წესის დამტკიცების შესახებ. <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/4747283/0/ge/pdf>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება 626. (2014). <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2593593>.
- საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020. (2014). [www.gov.ge > files > 423\\_49307\\_925454](http://www.gov.ge/files/423_49307_925454)
- საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ. (2014) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658?publication=0>.
- საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია 2023 – 2026. (2022). [www.gov.ge > files > 423\\_83465\\_298329](http://www.gov.ge/files/423_83465_298329)
- საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა საქართველოში. (2017). [https://mof.ge/images/File/biujeti/European\\_Union\\_Finish\\_14\\_09\\_2017.pdf](https://mof.ge/images/File/biujeti/European_Union_Finish_14_09_2017.pdf)
- საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები (2018). [https://www.lawlibrary.info/ge/books/2018GIZ-GE-Komentari\\_Sajaro\\_Samsax\\_Kanoni.pdf](https://www.lawlibrary.info/ge/books/2018GIZ-GE-Komentari_Sajaro_Samsax_Kanoni.pdf)

## საჯარო სამსახური და პერსონალის მართვა

### განხილული საკითხები:

- საჯარო სამსახურის მოდელი და 2015 წლის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ
- პოლიტიკური ნეიტრალურობის პრინციპი და საჯარო მოხელის დაცვა პოლიტიკური ზეგავლენისაგან
- პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება და კარიერული დანინაუ-რება
- საჯარო მოხელეთა იერარქია
- კლასი, როგორც მოტივაციური ფაქტორი და დასაქმების სტაბილურობის უზ-რუნველყოფის მექანიზმი
- საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარება
- საჯარო მოხელის შეფასება შესრულებული სამუშაოს მიხედვით
- შრომის ანაზღაურება შესრულებული სამუშაოს მიხედვით (pay-for performance)

### საჯარო სამსახურის მოდელი და 2015 წლის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ

საქართველოში საჯარო სამსახურს არეგულირებს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც 2015 წელს იქნა მიღებული და 2017 წელს შევიდა ძალაში. მან ჩაანაცვლა 1997 წლის კანონი. ახალმა კანონმა განამტკიცა დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავების, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების პრინციპები საჯარო სამსახურში. მან, ასევე, შემოიღო უფრო ძლიერი სამართლებრივი ჩარჩო საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვისთვის - მათ შორის, ახალი რეგულაცი-ები შესრულებული სამუშაოს შეფასებისა და პროფესიული და კარიერული განვითა-რების შესახებ.

კანონმა საჯარო სამსახურის ერთიანი სისტემა დაამკვიდრა, რომლის მიხედვითაც საჯარო სამსახური ცენტრალურ უწყებებში და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არ არის ერთმანეთისგან გამიჯნული. ეს ნიშნავს იმას, რომ მიუხედა-

ვად იმისა, თუ რომელ დონეზე, ან ხელისუფლების რომელ შტოში არის დასაქმებული მოხელე, მიიჩნევა, რომ ის ახორციელებს ერთიან სახელმწიფოებრივ ფუნქციებს და მისი საქმიანობა ერთნაირი მიდგომით რეგულირდება. კანონმდებლის განმარტებით, საჯარო სამსახური ხორციელდება ხელისუფლების სამივე შტოს: საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსა და საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში (საჯარო სამსახურის ბიურო, თარიღის გარეშე, ნანახია 10/12/2024). აღსანიშნავია, რომ სსიპ-ების ძირითად ნაწილში კანონი სრულად უნდა ამოქმედდა მხოლოდ 2025 წლის 1 იანვრიდან, მანამდე კი კანონით დარეგულირებული იყო მხოლოდ კონკურსებისა და სტაჟირების წესები.

კანონით განიმარტა და დაზუსტდა ისეთი ცნებები, როგორებიცაა: „საჯარო სამსახური“, „პროფესიული საჯარო მოხელე“ და საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა სხვა კატეგორიები - მაგალითად, ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით აყვანილი პირები (მუხლი 3დ). სამივე ზემოაღნიშნული კატეგორია საჯარო მოსამსახურის სტატუსის ქვეშ არის გაერთიანებული. ამავე დროს, პროფესიული საჯარო მოხელე, როგორც საჯარო სამსახურის ცენტრალური ფიგურა, განსაკუთრებული სტატუსით აღიჭურვა; დადგინდა მისი თანამდებობაზე უვადო კონტრაქტით აყვანა და განისაზღვრა მისი ძირითადი პროფესიული საქმიანობები და საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებები (მუხლი 3ე, კანონის კომენტარები, 2018 გვ. 14); სახელმწიფოს ვალდებულებად განისაზღვრა მოხელის პროფესიული განვითარება და ტრენინგი (მუხლი 54, საქართველოს მთავრობის დადგენილება #242). კანონის რეგულირების ძირითად სფეროს სწორედ პროფესიული საჯარო მოხელის კარიერის მართვა, მისი სამართლებრივი დაცვა და დისციპლინური წარმოების საკითხების განსაზღვრა წარმოადგენს (თავები VI, VII, X).

2014 წელს, როდესაც კანონზე მუშაობა დაიწყო და შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია, მასში განისაზღვრა ის ძირითადი ღირებულებები, რაც საქართველოს საჯარო სექტორში უნდა დამკვიდრებულიყო: კანონის უზენაესობა: ადმინისტრაციული ქმედებებისა და გადაწყვეტილებების სამართლებრივი განსაზღვრულობა; გამჭვირვალობა: ადმინისტრაციული პროცესებისა და შედეგის შესაბამისობა საპროცესო ნორმებსა და დებულებებთან; ანგარიშვალდებულება: კანონის უზენაესობასთან და სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებთან შესაბამისობა;

ეფექტურობა: სახელმწიფო რესურსების ეფექტურად გამოყენება და სტრატეგიული მიზნების ეფექტურად მიღწევა (მთავრობის დადგენილება #627, 2014). კანონის პირველივე მუხლში განსაზღვრულია მოდელი, რომელსაც საჯარო სამსახური ეფუძნება: „ამ კანონის მიზანია, უზრუნველყოს კარიერულ წინსვლაზე, დამსახურებაზე, კეთილსინდისიერებაზე, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე, მიუკერძოებლობასა და ანგარიშვალდებულებაზე დაფუძნებული, სტაბილური, საქართველოს ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისა და ფუნქციონირების სამართლებრივი საფუძვლების შექმნა“. ამ მიზნის განხორციელება ცალსახად საჯარო სამსახურის მერიტოკრატიული, ვებერისეული მოდელის ჩამოყალიბებას გულისხმობს.

საჯარო სამსახურის ბიუროს განმარტებით, პრინციპები, რომლებიც ხელს უწყობს საჯარო სამსახურში ღირებულებებზე დაფუძნებული ორგანიზაციული გარემოს ჩამოყალიბებას, შემდეგია:

- კანონიერება
- ერთგულება
- კანონის წინაშე თანასწორობა
- ეკონომიურობა და ეფექტიანობა
- დამსახურებაზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური
- მიუკერძოებლობა
- საქართველოს მოქალაქეთათვის საჯარო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობა
- ანგარიშვალდებულება
- პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი
- კარიერული განვითარება
- გამჭვირვალობა და ღიაობა
- მოხელის სოციალური და სამართლებრივი დაცვა

2017 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს მთავრობის დადგენილება #200 „საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ“, ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპების დაცვის უზრუნველსაყოფად, ეთიკური გარემოსა და პროფესიული სტანდარტის დამკვიდრების მეშვეობით. ამ მიზანსვე ემსახურება ის ძირითადი რეფორმები, რომლებიც ადამიანური რესურსების მართვის სისტემის მოდერნიზაციის მიმართულებით გატარდა, მათ შორის, თანასწორი, ინკლუზიური

და მრავალფეროვანი ორგანიზაციული გარემოს შექმნის, დასაქმების პროცესში თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფისა და თანამშრომელთა მოტივაციისა და სამუშაო გარემოთი კმაყოფილების დონის ზრდის მიმართულებებით (საჯარო სამსახურის ბიურო, თარიღის გარეშე, ნანახია 10/12/2024, ნანახია 10/12/2024).

## **პოლიტიკური ნეიტრალურობის პრინციპი და საჯარო მოხელის დაცვა პოლიტიკური ზეგავლენისაგან**

პოლიტიკური ნეიტრალურობა, როგორც საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ღირებულება, კანონის რამდენიმე ნორმითაა დაცული. პირველ რიგში, კანონში საჯარო სამსახურის შესახებ მკაფიოდ გაიმიჯნა პოლიტიკური (სახელმწიფო პოლიტიკური და პოლიტიკური) თანამდებობის პირებისა და პროფესიული საჯარო მოხელეების როლები, რითიც საფუძველი ჩაეყარა კარიერული, პროფესიული, ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. კანონის კომენტარებში განმარტებულია, რომ პოლიტიკური ძალაუფლება განსხვავდება საჯარო მოხელის წმინდა აღმასრულებელი ფუნქციებისაგან. პოლიტიკური პირები თანამდებობას პოლიტიკური საფუძვლით იკავებენ და ტოვებენ, ხოლო საჯარო მმართველობის პროცესები უნდა განხორციელდეს უწყვეტად, მიუხედავად იმისა, რომელი პოლიტიკური ძალაა ხელისუფლებაში (კანონის კომენტარები, 2018, გვ. 26-27).

მოხელის პოლიტიკურ ნეიტრალურობას არეგულირებს კანონის მეორე თავი (მუხლი 15), რომლის მიხედვითაც მოხელეს არ აქვს უფლება, გამოიყენოს სამსახურებრივი მდგომარეობა პარტიული ინტერესებისათვის, სამსახურებრივი უფლებამოსილების განხორციელების დროს მონაწილეობა მიიღოს საარჩევნო კამპანიაში და გამოიყენოს ადმინისტრაციული რესურსი რომელიმე პოლიტიკური ძალის ან საარჩევნო სუბიექტის მხარდასაჭერად. ამასთან ერთად, კანონმა განსაზღვრა მოხელის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დამცავი მექანიზმები, როგორებიცაა: კონკურსის წესით დანიშვნა (მუხლები 34-43), დაცვა უსამართლო გათავისუფლებისაგან (თავი 12, მუხლები 106-116) და მოხელის მიერ მის მიმართ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილების თუ ქმედების გასაჩივრების უფლება, განაცდური პერიოდის მიხედვით ფინანსური კომპენსაციის მიღებითა და თანამდებობაზე აღდგენის ჩათვლით (მუხლები 117,118).

## **პროფესიული საჯარო მოხელის სამსახურში მიღება და კარიერული დანინაურება**

მოხელის სამსახურში მიღების პროცესს არეგულირებს საქართველოს მთავრობის #204 დადგენილება „საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ“. გარდა ამისა, კანონში განსაზღვრულია ძირითადი მოთხოვნები კანდიდატის მიმართ და ის გარემოებები, რომელთა შემთხვევაშიც პირი ვერ დასაქმდება, როგორც საჯარო მოხელე (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ 2015, მუხლი 27, პუნქტები 1 დ 2). ვაკანტური თანამდებობისათვის სპეციფიკური საკვალიფიკაციო მოთხოვნები დგინდება თავად დანესებულების ხელმძღვანელის მიერ. კანონი აქ თანასწორუფლებიანობის პრინციპს ეფუძნება, გამჭვირვალე და მერიტოკრატიული პროცესების უზრუნველსაყოფად.

დაქირავების ეტაპზე კანონმა პოლიტიკური ზეგავლენის დაცვის ეფექტური მექანიზმი შეიმუშავა - კერძოდ, სახელმწიფო პოლიტიკური და პოლიტიკური თანამდებობის პირებს აკრძალათ საკონკურსო კომისიის თავმჯდომარეობა, რითიც შეიზღუდა კომისიაზე ზეწოლის შესაძლებლობა (იქვე, მუხლი 37, პარ. 2). ბიუროს რეკომენდაციით, მიზანშეწონილია, რომ ეს პირები საერთოდ არ იყვნენ კომისიის შემადგენლობაში. თუმცა აქვე უნდა ითქვას, რომ კომისიის გადაწყვეტილებას სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, ხოლო შერჩეულ კანდიდატურას საბოლოოდ თანამდებობაზე მაინც მინისტრი, მერი ან უწყების სხვა პოლიტიკური ხელმძღვანელი ადასტურებს.

ახალი კანონის ფარგლებში დარეგულირდა მოხელის გათავისუფლების საფუძვლებიც; განისაზღვრა მოხელის უფლება, გაასაჩივროს უკანონო გათავისუფლების გადაწყვეტილება (თავი X).

მოხელის კარიერული დანინაურების უზრუნველსაყოფად კანონში განისაზღვრა, რომ მოხელის დანინაურება ზემდგომ (მესამე, მეორე ან პირველი) რანგის თანამდებობაზე უპირატესად უნდა წარმართოს დახურული კონკურსის გზით. ეს გულისხმობს, რომ ყველა რანგის პოზიციაზე ვაკანსიის გამოცხადების დროს (გარდა ყველაზე დაბალი, მეოთხე რანგისა), კონკურსში მონაწილეობის უპირატესი უფლება ეძლევათ საჯარო სამსახურში უკვე დასაქმებულ ან რეზერვში მყოფ მოხელეებს. ე.წ. „ღია“ კონკურსი ჩატარდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ აღნიშნულ ვაკანსიაზე ვერ მოხერხდა წარდგენილი კანდიდატებიდან შესაბამისის არჩევა (კანონი საჯარო სა-

მსახურის შესახებ 2015, მუხლი 34). დახურული კონკურსის აშკარა ნაკლოვანებებზე არაერთი დისკუსიისა და კამათის შედეგად, როგორც დროებითი ზომა, დაშვებულ იქნა კონკურსის სახით არჩევის უფლების მინიჭება თავად იმ უწყებისათვის, სადაც ვაკანსიაა გამოცხადებული. თუმცა 2025 წლისთვის იგეგმება დახურული სისტემის სრულად ამუშავება. ბუნებრივია, რომ დაქირავების დახურული კონკურსის წესი, ერთი მხრივ, მნიშვნელოვნად ზღუდავს საჯარო სამსახურში პროფესიონალი კადრების მიღების შესაძლებლობას და, მეორე მხრივ, ვერ აგვარებს იმ პრობლემას, რისთვისაც იქნა შემოღებული - კერძოდ, ვერ უზრუნველყოფს კარიერული დაწინაურების მკაფიო გზას საჯარო მოხელისათვის, რომელსაც ვაკანსიის დასაკავებლად მაინც უწევს კონკურსში მონაწილეობა, თუნდაც მხოლოდ საჯარო სექტორის შიგნით დასაქმებულ პირებთან.

გარდა ამისა, შესაძლებელია გამოცხადდეს შიდა კონკურსი, „საჯარო დაწესებულების ან/და ამ დაწესებულების სისტემის მასშტაბით და მასში მონაწილეობის მიღების უფლება აქვს იქ დასაქმებულ მოხელეს“ (საჯარო სამსახურის ბიურო, თარიღის გარეშე, ნანახია 10/12/2024). საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 49-ე მუხლი სწორედ შიდა/დახურულ კონკურსს განსაზღვრავს კარიერული განვითარების ხელშემწყობ მექანიზმად. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ სხვადასხვა გამოკითხვების მიხედვით, მოხელეთა შეფასება კანონის მიერ კარიერული განვითარების მექანიზმებისა საკმაოდ კრიტიკულია. მოხელეები არაეფექტურად მიიჩნევენ, ასევე, კლასებით დაწინაურების და თანამდებობრივი სარგოს ზრდის შესაძლებლობას. მათი შეფასებით, დახურული კონკურსი არ გამორიცხავს კონკურენციას თუნდაც საჯარო სექტორის შიგნით კანდიდატებს შორის და არ უზრუნველყოფს დამსახურების მიხედვით მოხელის დაწინაურებას. შესაბამისად, ამგვარი მექანიზმი ადგილს ტოვებს ძალაუფლებრივი ზეგავლენისათვის, განსაკუთრებით ორგანიზაციის შიგნით სახელმწიფო პოლიტიკური თანამდებობის პირისგან ან მენეჯერისაგან (Dolidze, 2020).

აღსანიშნავია, რომ ქართულ საჯარო სექტორში არ არის გამოყოფილი ე.წ. უმაღლესი საჯარო მოხელის (Top Civil Servant) თანამდებობა, რომელიც მრავალი ქვეყნის საჯარო მმართველობის პრაქტიკაშია დამკვიდრებული, როგორც პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვის ერთ-ერთი მექანიზმი. თუმცა, ამ საკითხზე დისკუსია 2018 წლიდან მიმდინარეობს.

მოხელის გათავისუფლება ერთნაირად რეგულირდება ნებისმიერი რანგისთვის. კანონი განასხვავებს გათავისუფლების სავალდებულო და დისკრეციულ საფუძვლებს, რითაც იზრდება მოხელის შესაძლებლობა, გაასაჩივროს მის მიმართ მიღებული გადაწყვეტილება. გარდა ამისა, კანონის 112 მუხლის შესაბამისად, სამსახურიდან უკანონოდ განთავისუფლებული მოხელე უფლებამოსილია მოითხოვოს განთავისუფლების უკანონოდ ცნობა, განთავისუფლების საფუძვლის შეცვლა და თანამდებობრივი სარგო (თავი X).

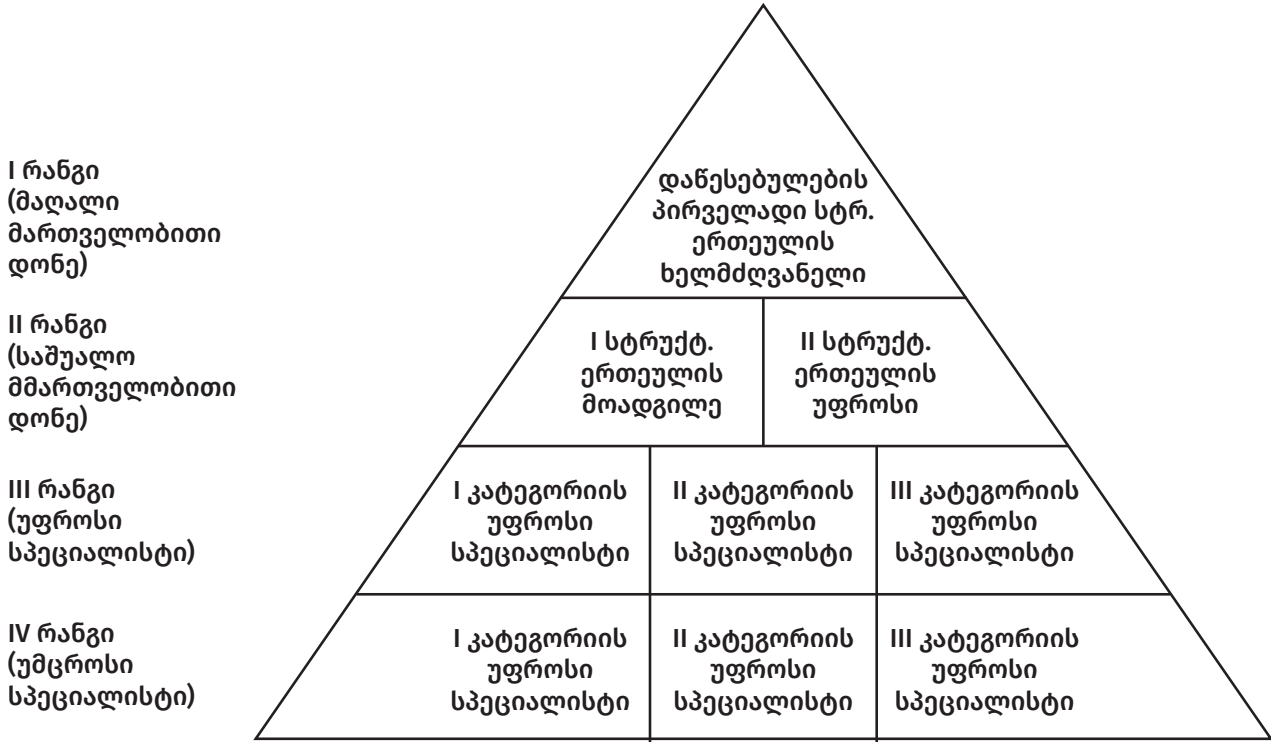
## **საჯარო მოხელეთა იერარქია**

რაც შეეხება კარიერული სისტემის ძირითად ღერძს, მოხელის კარიერულ განვითარებას, საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის მე-16 მუხლი ადგენს, რომ ის „ემყარება შეფასების სამართლიან სისტემას და სხვა მექანიზმებზე დაფუძნებულ პროფესიულ განვითარებას“. თუმცა თავისთავად კარიერული დაწინაურების პირდაპირ მექანიზმებს არ გვთავაზობს.

ფუნქციათა ერთობლიობისა და სპეციფიკის შესაბამისად, განისაზღვრა 9 თანამდებობრივი კატეგორია, რომელთა კლასიფიცირება ხდება რანგების მიხედვით (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ 2015, მუხლი 25, დადგენილება 215). რანგირების მიზანია კარიერული დაგეგმვის ხელშეწყობა და გამჭვირვალე და კონკურენტული ანაზღაურების სისტემის ჩამოყალიბება. საჯარო სამსახურის თითოეული თანამდებობა შეესაბამება თითო კარიერულ საფეხურს და შემდეგნაირად ნაწილდება:

- პირველი რანგი – მაღალი მმართველობითი დონე;
- მეორე რანგი – საშუალო მმართველობითი დონე;
- მესამე რანგი – უფროსი სპეციალისტის დონე;
- მეოთხე რანგი – უმცროსი სპეციალისტის დონე.

**დიაგრამა 1: საჯარო მოხელეთა რანგები**



წყარო: საჯარო სამსახურის ბიურო, თარიღის გარეშე, ნანახია 10/12/2024

**კლასი, როგორც მოტივაციური ფაქტორი და დასაქმების სტაბილურობის უზრუნველყოფის მექანიზმი**

საჯარო მოხელისთვის კარიერული სისტემის ფარგლებში დამატებითი მოტივაციის მიზნით კანონმდებელი განსაზღვრავს კლასებს (12 კლასი, სადაც პირველი არის ყველაზე დაბალი, ხოლო მე-12 - ყველაზე მაღალი), რომლებიც მოხელეს ენიჭება ორი კომპონენტის: საჯარო სამსახურში ნამსახურეობის წლებისა და ფუნქციების შესრულების შედეგების მიხედვით (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ 2015, მუხლები 25-26, , დადგენილება 219). როგორც კანონის კომენტატორი განმარტავს, კლასი საჯარო სამსახურში საკადრო სტაბილურობას უწყობს ხელს და შესრულებული სამუშაოს შეფასებისა და ანაზღაურების პრინციპს ეფუძნება, რადგან კლასის მინიჭება სწორედ შეფასების მიხედვით ხდება (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარები, 2018, გვ. 115-118).

კლასის მატება საკლასო დანამატსაც გულისხმობს თანამდებობრივ სარგოზე, რომელიც წახალისების დამატებითი ინსტრუმენტი უნდა იყოს. კანონმდებელი მნიშვნელოვნად მიიჩნევს იმასაც, რომ კლასი მიბმულია პიროვნებაზე და არა თანა-

მდებობაზე. კლასი მოხელეს მუდმივად უნარჩუნდება და უფრო დაბალ იერარქიულ რანგში გადასვლის შემთხვევაშიც კი შეუძლებელია მისი ჩამორთმევა. საკლასო დანამატი ფინანსური გარანტიის მექანიზმად მიიჩნევა და მოხელეს ეძლევა მხოლოდ თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდში, განსხვავებით რეზერვში მყოფი მოხელეებისაგან, რომელთაც უნარჩუნდებათ კლასი (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის კომენტარები, 2018).

პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცულობის უზრუნველსაყოფად, კლასის მინიჭება ორგანიზაციის პრეროგატივას წარმოადგენს და ხორციელდება ადამიანური რესურსების სამსახურის წარდგინებით დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ. ამავდროულად, შესაბამისი ნამსახურები წლებისა და შეფასების არსებობის შემთხვევაში, შესაბამისი კლასის მინიჭება ავტომატურად ხდება. მოხელეთა შეფასებები კლასების სისტემასთან მიმართებით ფრიად არაერთგვაროვანია და დომინანტურად კრიტიკული (Dolidze, 2020). ყველაზე მეტ კრიტიკას იმსახურებს მოხელეთა მხრიდან კლასის აღქმა მოტივაციისა და საჯარო სამსახურში დასაქმების სტაბილურობის გარანტიად. მათი შეფასებით, დაწინაურება კლასების მიხედვით ძალიან ნელი პროცესია, ხოლო საკლასო დანამატი იმდენად უმნიშვნელოა, რომ მის გამო სამუშაო ეფექტიანობის გაუმჯობესების სტიმული არ ჩნდება.

## **საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარება**

ყველაზე მკაფიოდ მაღალი და დაბალი იერარქიული რანგის მოხელეთა შორის განსხვავება იკვეთება მოხელის პროფესიული განვითარების რეგულირების სფეროში, რომელსაც განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობის დადგენილება #242. დადგენილების მიხედვით, საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების სტანდარტი წარმოადგენს იმ მოთხოვნების ერთობლიობას, რომლებიც გამომდინარეობს მოხელის რანგისათვის/თანამდებობისათვის დადგენილი ფაქტორებიდან და ქვეფაქტორებიდან (დადგენილება #242, მუხლი 3). პროფესიული განვითარების საჭიროებები ყოველწლიურად განისაზღვრება საჯარო დაწესებულების უფლებამოსილი პირის მიერ. ინდივიდუალური საჭიროებების განსაზღვრა ხდება შემდეგ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით:

- თითოეული იერარქიული რანგის თანამდებობისთვის გათვალისწინებული მოთხოვნები;

- თითოეული მოხელის სამუშაო აღწერილობა;
- მოხელის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების შედეგები;
- საჯარო დაწესებულების სტრატეგიული მიზნები და საჭიროებები.

(დადგენილება #242, მუხლი 3, პუნქტი 2).

თუმცა ამავე დადგენილებით განსაზღვრულია მოხელეთა პროფესიული განვითარების საბაზისო პროგრამა, რომლის გავლის ვალდებულება აქვს ყველა მოხელეს და რომლის მოდულები, ხანგძლივობა, სწავლების ფორმა, მეთოდები და შინაარსი განსაზღვრულია აღნიშნული დადგენილებით.

კანონის ზემოაღნიშნულ ნაწილში კანონმდებელი გამიჯნავს რანგების მიხედვით მოხელეთა სავალდებულო საბაზისო პროგრამის შინაარსს და ადგენს, რომ მე-3 და მე-4 რანგის მოხელე გადის „პიროვნული და პროფესიული კომპეტენციების განვითარების კურსს,“ ხოლო 1-ლი და მე-2 რანგის მოხელე - „მოხელის მენეჯერული უნარების“ კურსს. დადგენილების დანართი განსაზღვრავს ორივე პროგრამის მოცულობასა და შინაარსს. პროგრამები განსხვავდება შინაარსობრივად და მოცულობით. ასე მაგალითად, პიროვნული კომპეტენციების განმავითარებელი კურსი მხოლოდ 4 მოდულსა და საათების მაქსიმალურ რაოდენობას (24 საათს) მოიცავს. მოდულების შინაარსი მიმართულია ქვედა რანგის მოხელისათვის საჭირო პროფესიული უნარების განვითარებაზე, მაგრამ არ მოიცავს მენეჯერული და გადაწყვეტილების მიღების უნარებს. მენეჯერული კომპეტენციების პროგრამა 5 მოდულისაგან შედგება. მისი სრული ხანგრძლივობა 40 საათია და ის მოიცავს ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა: 1. სტრატეგიული მართვა - დაგეგმვა (სტრატეგიული მენეჯმენტი, გრძელვადიანი და საშუალოვადიანი მიზნებისა და ამოცანების დაგეგმვა, სამოქმედო გეგმების შემუშავება), 2. მომსახურებისა და ხარისხის მართვა, რისკების მართვა, ცვლილებების მართვა, 3. გადაწყვეტილების მიღება, ლიდერობა და გუნდის მართვა, გუნდის გაძლიერება და მოტივირება, გენდერული თანასწორობა და სექსუალური შევიწროების აღმოფხვრა სამუშაო ადგილზე, 4. პროფესიული კომუნიკაცია, ეფექტური კომუნიკაცია და ეფექტური მოლაპარაკებები, მედიასთან ურთიერთობა და საჯარო გამოსვლა, 5. საჯარო სამსახურის ეთიკა, კონფლიქტების მოგვარება, ორგანიზაციული კულტურა, ანტიკორუფციული პოლიტიკა და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სამართლებრივი საშუალებები.

პიროვნული და პროფესიული კომპეტენციების განვითარების მოდულების შესაბამისად განისაზღვრება ის კომპეტენციებიც, რომლებიც 1-ლ და მე-2 რანგის მოხელეებში აღნიშნულმა პროგრამამ უნდა განავითაროს: ეფექტური კომუნიკაცია და მოლაპარაკებების წარმართვის უნარი, საჯარო დაწესებულების წარმომადგენლობის უნარი, სტრატეგიული და კომპლექსური აზროვნების უნარი, სტრუქტურული ერთეულისა და ინდივიდუალური ამოცანების დასახვის უნარი, ცვლილებების/სიახლეების ინიცირებისა და მართვის უნარი, თათბირებისა და შეხვედრების წარმართვის უნარი, მოხელის პროფესიული განვითარების, შეფასებისა და მოტივირების უნარი, გუნდის განვითარების უნარი, პრობლემის გადაჭრისა და კონფლიქტების მართვის უნარი.

პროფესიული განვითარების დამატებითი პროგრამები გამიზნულია უწყებისათვის იმ სპეციფიკური ცოდნისა და უნარების განვითარებისთვის, რომლებიც აუცილებელია კონკრეტული პოლიტიკის ფარგლებში დასახული ამოცანების შესასრულებლად.

## **საჯარო მოხელის შეფასება შესრულებული სამუშაოს მიხედვით**

შეფასების სისტემის მიზანია საჯარო მოსამსახურეთა ეფექტურობის შეფასება და ორგანიზაციული საქმიანობის გაუმჯობესება. შეფასების პროცესში უნდა განისაზღვროს ის, თუ რა მოლოდინები არსებობს თითოეული თანამშრომლის მიმართ და გაუმჯობესდეს კომუნიკაცია ერთი მხრივ, თანამშრომელსა და მის უშუალო ხელმძღვანელს, მეორე მხრივ კი ადამიანური რესურსების მენეჯერსა და თანამშრომელს შორის; გაიზარდოს თანამშრომლეთა მოტივაცია და სამუშაოთი კმაყოფილება (საჯარო სამსახურის ბიურო 2014, გვ. 55).

საჯარო მოხელის შეფასება ხორციელდება წელიწადში ერთხელ, ექვსი თვის თავზე, ე.წ. მონიტორინგის, ანუ შუალედური შეფასების ჩათვლით. მის აუცილებელ წინაპირობად მიიჩნევა ცალკეული ორგანიზაციისა და აქედან გამომდინარე, კონკრეტული სტრუქტურული ერთეულის მიზნებისა და ამოცანების განსაზღვრა. ამ ეტაპის გავლის გარეშე შეუძლებელი და აზრს მოკლებულია ინდივიდუალურ დონეზე თანამშრომლის შეფასებაზე საუბარი. შეფასების პროცესში მონაწილე მხარეები არიან: ა) საჯარო მოხელე; ბ) უშუალო უფროსი და გ) ადამიანური რესურსების მართვაზე

პასუხისმგებელი პირი. მოხელეს აქვს შეფასების ობიექტურად, კანონიერად და სამართლიანად ჩატარების მოთხოვნისა და შედეგების გასაჩივრების უფლება (საქართველოს მთავრობის დადგენილება #220). ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში მიღებული პრაქტიკის მსგავსად, კანონის თანახმად, შეფასების სუბიექტია პროფესიული საჯარო მოხელე და არა პოლიტიკური თანამდებობის ან ადმინისტრაციული და შრომითი ხელშეკრულებით დასაქმებული პირი. მოხელე შეფასებას ექვემდებარება იმ შემთხვევაში, თუკი იგი ასრულებს სამსახურებრივ მოვალეობას არანაკლებ 3 თვის განმავლობაში. ეს რეგულაცია ასევე თანხვედრაშია ევროპულ პრაქტიკასთან (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, 2015, მუხლი 53,5; მუხლი 4, 1(ა), საქართველოს მთავრობის დადგენილება #220, მუხლი 6).

შეფასება ხორციელდება უწყების ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის მიერ განსაზღვრული საკადრო პოლიტიკის მიხედვით. ეს უკანასკნელი მოიცავს შეფასების მეთოდსა და კრიტერიუმებს, თითოეული თანამდებობისთვის აუცილებელი საკვალიფიკაციო მოთხოვნებსა და სტანდარტებს. შეფასება ხორციელდება 4-ქულიანი სისტემით:

1. **შესრულებული სამუშაოს საუკეთესო შეფასება:** საუკეთესოდ შესრულდა მოვალეობა ან/და მოსალოდნელზე მეტი სამუშაო - 4 ქულა;
2. **შესრულებული სამუშაოს კარგი შეფასება:** კარგად შესრულდა მოვალეობა - 3 ქულა;
3. **შესრულებული სამუშაოს დამაკმაყოფილებელი შეფასება:** ნაწილობრივ კარგად შესრულდა დავალება და საჭიროებს გაუმჯობესებას - 2 ქულა;
4. **შესრულებული სამუშაოს არადამაკმაყოფილებელი შეფასება:** არ შესრულდა მოვალეობები - 1 ქულა.

(საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, მუხლი 53; კანონი პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესის შესახებ 2017).

საჯარო მოხელის შეფასებისთვის გამოიყენება მიზნებით მართვის, შესრულების სამუშაოს მიხედვით შეფასების, ფუნქციებისა და კომპეტენციების შეფასების მეთოდები. ამასთან, ბიუროს რეკომენდაციით, უფრო მარტივად დასაწერად კომპეტენციების მიხედვით შეფასება მიიჩნევა, რადგან ის არ მოითხოვს ორგანიზაციაში სტრატეგიული გეგმის არსებობას და სამუშაო გეგმებით მუშაობის პრაქტიკას.

უშუალო ხელმძღვანელი მის დაქვემდებარებაში მყოფ თანამშრომელს შეფასების საწყის ეტაპზე აწვდის ინფორმაციას შეფასების მეთოდის, მიზნებისა და საკითხების შესახებ. თითოეული კომპეტენცია ფასდება ინდივიდუალურად, საბოლოო შეფასება კი მიიღება ქულათა საშუალო არითმეტიკულის გამოთვლით. რაც შეეხება შეფასების პროცესს, შეფასების გაცნობა, შესრულებული სამუშაოს განხილვა და შესაბამისი უკუკავშირის მიცემა უნდა მოხდეს შეფასების ინტერვიუს შეხვედრაზე. პროცესს მეტ გამჭვირვალობას სძენს ისიც, რომ როგორც კომპეტენციების გაცნობის ეტაპზე, ასევე, შეფასების შუალედური და საბოლოო შედეგების გაცნობის დროს, შენიშვნის სახით საკუთარი მოსაზრებების დაფიქსირების შესაძლებლობა აქვს როგორც შემფასებელს, ისევე მოხელეს, რაც ორივე მხარის ხელმოწერით მტკიცდება (საჯარო სამსახურის ბიურო, 2014).

რაც შეეხება შეფასების შემდგომ რეაგირებას, მოხელის მიერ ზედიზედ ორი წლის განმავლობაში მიღებული არადაამაკმაყოფილებელი შეფასების შედეგად ხდება მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლება, ხოლო შეფასებაზე უარის თქმა წარმოადგენს მძიმე დისციპლინურ გადაცდომას. ეს უკანასკნელიც შესაძლებელია გახდეს მოხელის თანამდებობიდან გათავისუფლების საფუძველი (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, მუხლი 107.1. მუხლი 53.7). როგორც არადაამაკმაყოფილებელი, ასევე დამაკმაყოფილებელი შედეგები, პირველ რიგში, ადგენს მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებას. მოხელის შეფასებას შესაძლოა ასევე მოყვეს საკლასო დანამატის გაცემა. გარდა ამისა, ყოველწლიური შეფასების შედეგებმა შესაძლოა განსაზღვროს მოხელის წახალისება მადლობის გამოცხადებით ან ფულადი ჯილდოს გადაცემით (საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, მუხლი 59; საჯარო სამსახურის ბიურო, 2014).

შეფასების სისტემა, ასევე, ითვალისწინებს მისი შედეგების გასაჩივრების მექანიზმების არსებობას. მოხელე უფლებამოსილია, შეფასების შედეგების გაცნობიდან 3 დღის განმავლობაში, წერილობით მიმართოს საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს ან შესაბამის უფლებამოსილ პირს. მას შეუძლია მოითხოვოს შეფასების ინტერვიუს ხელმეორედ ჩატარება და დოკუმენტური მასალის გადახედვა. გასაჩივრების პროცესი მიმდინარეობს ახალი შესაფასებელი პერიოდის დაწყებამდე 2 კვირით ადრე მაინც, საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელის ან შესაბამისი უფლებამოსილი პირის ჩართულობით, რომლებსაც ასევე შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება შეფასების საბოლოო შედეგის შესახებ.

## **შრომის ანაზღაურება შესრულებული სამუშაოს მიხედვით (PAY-FOR PERFORMANCE)**

შრომის ანაზღაურება რეგულირდება 2017 წლის კანონით „საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ“ და გულისხმობს თანამდებობრივ სარგოს, საკლასო დანამატს, სახელფასო დანამატს და ფულად ჯილდოს (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 57, პუნქტი 3). მთავარი პრინციპი, რომელსაც შრომის ანაზღაურების სისტემა ეფუძნება, არის თანაბარი სამუშაოსათვის თანაბარი ანაზღაურების მიცემა. ეს ეხმიანება საჯარო სამსახურის ისეთ ღირებულებებს, როგორებიცაა: თანასწორობა, გამჭვირვალობა და სამართლიანობა. ამ პრინციპით დგინდება სახელფასო კოეფიციენტი საჯარო დაწესებულებაში არსებული თითოეული თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის შესაბამისად, რომელიც მრავლდება საბაზო თანამდებობრივ სარგოზე და მიიღება თითოეული თანამდებობის ფუნქციური დატვირთვის ადეკვატური თანამდებობრივი სარგო (საჯარო სამსახურის ბიურო, თარიღის გარეშე, ნანახია 10/12/2024).

### **გამოყენებული წყაროები:**

- Dolidze, N., (2020), Performance Appraisal of Civil Servants – as Introduced by the New Law of Civil Service in the Georgian Public Sector, in The Choice-Architecture behind Policy Designs From Policy Design to Policy Practice in the European Integration Context, (ed. de Vries, Nemec, Junjan), Bratislava: NISPAcee, pp. 107-116
- საქართველოს კანონი პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესის შესახებ (2017), <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3652594?publication=0>
- საქართველოს კანონი საჯარო დაწესებულებაში შრომის ანაზღაურების შესახებ (2017), <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3971683?publication=33>
- საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, (2015), <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=54>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #200, (2017) საჯარო დაწესებულებაში ეთიკისა და ქცევის ზოგადი წესების განსაზღვრის შესახებ, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3645402?publication=0>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #204, (2017) საჯარო სამსახურში კონკურსის ჩატარების წესის შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3646700?publication=0>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #215, (2017) პროფესიული საჯარო მოხელეების თანამდებობათა დასახელებებისა და იერარქიულ რანგებში განაწილების წესის, შესაბამისი იერარქიული რანგისთვის მიკუთვნებული მოხელეთა თანამდებობების იერარქიული ჩამონათვალის გასნაზღვრის შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/5167093/0/ge/pdf>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #219, (2017) პროფესიული საჯარო მოხელისათვის მოხელის კლასების მინიჭების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/3652584/0/ge/pdf>

- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #220, (2017) პროფესიული საჯარო მოხელის შეფასების წესისა და პირობების დამტკიცების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document>.
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #242, (2018). პროფესიული საჯარო მოხელის პროფესიული განვითარების საჭიროებების განსაზღვრის წესის, პროფესიული განვითარების სტანდარტისა და წესის დამტკიცების შესახებ, <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/download/4201136/0/ge/pdf>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება #627, (2014) საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658?publication=0>
- საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო (2014), საჯარო დაწესებულებებში ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, ნაწილი II, გვ. 55, <http://csb.gov.ge/media/2522/binder11.pdf>
- საქართველოს საჯარო სამსახურის ბიურო. (თარიღის გარეშე, ნანახია 10/12/2024). საჯარო სამსახურის სისტემის მიმოხილვა. <http://www.csb.gov.ge>
- საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები (2018), თბილისი

# ადგილობრივი თვითმმართველობა - ევროპული გამოცდილება

### განხილული საკითხები:

- თვითმმართველობის განვითარება დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში
- დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია
- ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციური, ტერიტორიული და პოლიტიკური პროფილები
- თვითმმართველობის რეფორმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში

### თვითმმართველობის განვითარება დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში

ადგილობრივი თვითმმართველობის დონის არსებობა ქვეყანაში მნიშვნელოვანია მრავალი საკითხის ეფექტური მოგვარებისთვის. ადგილობრივ დონეზე ადმინისტრაციული რეფორმების კრიტიკულ კომპონენტებს სწორედ დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია წარმოადგენს, რომლებიც მიზნად ისახავს ადგილობრივი მმართველობის გაძლიერებას და სერვისების მიწოდების გაუმჯობესებას. ეს კონცეფციები გულისხმობს პასუხისმგებლობისა და უფლებამოსილების გადაცემას ცენტრალური ხელისუფლებისგან რეგიონულ და მუნიციპალურ ხელისუფლებაზე, რაც უფრო ლოკალიზებული გადაწყვეტილების მიღებასა და ანგარიშვალდებულების ზრდას უწყობს ხელს. ძალაუფლების დეკონცენტრაცია და დეცენტრალიზაცია საშუალებას იძლევა, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის საჭიროებები უფრო სწრაფად და ხარისხიანად დაკმაყოფიდეს მუნიციპალური ადმინისტრაციის მიერ და არ გახდეს საჭირო ცენტრალური ხელისუფლების ბიუროკრატიული აპარატის ამუშავება. სუბსიდიარობის პრინციპი, რომელიც ევროკავშირის ევროპული ადმინისტრაციის სივრცის ერთ-ერთ ღირებულებას წარმოადგენს, სწორედ თვითმმართველობებისთვის შესაბამისი ფუნქციებისა და მომსახურების გასანვად საჭირო ინსტრუმენტების მინიჭებას გულისხმობს.

სამეცნიერო ლიტერატურაში დეცენტრალიზაცია განიმარტება, როგორც ინიციატივა, რომელიც ხალხის გაძლიერების მიზნით ხორციელდება და საშუალებას აძლევს მათ, თავად გადაწყვიტონ თავიანთი ცხოვრებისათვის მნიშვნელოვანი საკითხები. დეცენტრალიზაციის მხარდასაჭერი შემდეგი ძირითადი არგუმენტი განიხილება: ადგილობრივი მთავრობის სიახლოვე მოსახლეობასთან (სუბსიდიარობის პრინციპის გათვალისწინებით) გულისხმობს მის მეტ ინფორმირებულობას მოსახლეობის პრობლემებისა და საჭიროებების შესახებ და უნარს, უფრო ეფექტურად მოახდინოს მათზე რეაგირება (Kessy , 2013).

## დეცენტრალიზაცია და მუნიციპალიზაცია

მუნიციპალიზაცია გულისხმობს ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებზე, მუნიციპალიტეტებზე პასუხისმგებლობის გადაცემას. დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ფუნქციების, უფლებამოსილების, ადამიანების ან გადაწყვეტილების მიღების გადანაწილების ან განაწილების პროცესს ცენტრალური ხელისუფლებისგან. მას შეიძლება ჰქონდეს სხვადასხვა ფორმები, მათ შორის პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და ფისკალური დეცენტრალიზაცია. დეცენტრალიზაციის თითოეული ტიპი ემსახურება განსხვავებულ მიზანს და მოიცავს მმართველობის სხვადასხვა ასპექტს.

ფისკალური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს ფინანსური რესურსებისა და შემოსავლების მიღებისა და აგრეგირების უფლებამოსილებების გადაცემას ცენტრალური მთავრობებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებებზე. ეს მნიშვნელოვნად ზრდის ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობას. ფისკალური დეცენტრალიზაციის დროს შესაძლებელია ადგილობრივ ხელისუფლებას მიეცეს უფლებამოსილება გაზარდოს საკუთარი შემოსავლები გადასახადების, მოსაკრებლების და სხვა წყაროების მეშვეობით და ავტონომიურად დააფინანსოს ადგილობრივი სერვისები და პროექტები. **საბიუჯეტო ავტონომიის** გაზრდა გულისხმობს თვითმმართველობის უფლებამოსილებას, თავად შეიმუშავოს და მართოს საკუთარი ბიუჯეტი, რაც მათ ფინანსურ რესურსებსა და პრიორიტეტებზე მეტ კონტროლს აძლევს. **ტრანსფერები და გრანტები ცენტრალური ბიუჯეტიდან** გამიზნულია ადგილობრივი ხელისუფლების ფინანსური მხარდაჭერისათვის, რაც ხელს შეუწყობს რესურსების უთანასწორობის აღმოფხვრას სხვადასხვა ადგილობრივ ერთეულებს შორის (იხ. Swianiewicz, 2014).

პოლიტიკური დეცენტრალიზაცია გულისხმობს გადაწყვეტილების მიმღები უფლებამოსილების და პოლიტიკური ძალაუფლების გადაცემას ცენტრალური მთავრობებიდან ადგილობრივ ან რეგიონულ ხელისუფლებაზე. ამ ტიპის დეცენტრალიზაცია მიზნად ისახავს დემოკრატიული მმართველობის გაღრმავებას იმისათვის, რომ გაიზარდოს ადგილობრივი მოსახლეობის ჩართულობა გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში ისეთ საკითხებზე, რომლებიც უშუალოდ მოსახლეობას შეეხება. მისი ძირითადი მახასიათებლებია:

- **ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერება** - ადგილობრივ ხელისუფლებას ეძლევა მეტი უფლებამოსილება მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილებები, რომლებიც გავლენას მოახდენს მათ თემებზე. მათ შორის, ამ გზით მიიღწევა უფრო პასუხისმგებელი და ანგარიშვალდებული მმართველობა;
- **ადგილობრივი ხელისუფლების არჩევითობა** - მოქალაქეებს საშუალებას ეძლევათ აირჩიონ თავიანთი წარმომადგენლები მუნიციპალურ ან რეგიონულ დონეზე;
- **მოქალაქეთა ჩართულობის გაზრდა** - პოლიტიკური ძალაუფლების დეცენტრალიზებით, მოქალაქეები ერთვებიან ადგილობრივი მმართველობის პროცესებში, რაც აძლიერებს საკუთრებისა და ადგილობრივ საკითხებზე პასუხისმგებლობის გრძნობას. მოქალაქეთა მონაწილეობა განისაზღვრება, როგორც აქტივობა, რომელიც მიზნად ისახავს გავლენა მოახდინოს მმართველ ძალაზე ან გადაწყვეტილების მიმღებზე. მოქალაქეთა ჩართულობა უზრუნველყოფს დემოკრატიული პროცესების ხელშეწყობას და პოლიტიკური და ეკონომიკური პროცესებისგან გარიყული მოქალაქეების გააქტიურებას, სამოქალაქო საზოგადოების გაძლიერებას (Kessy 2013).

პოლიტიკური დეცენტრალიზაციის ერთ-ერთ მოდელად შვედური მოდელი მიიჩნევა. შვედეთმა გაატარა ყოვლისმომცველი რეფორმები, რომლებიც ადგილობრივ ხელისუფლებას ანიჭებს უფლებამოსილებას, მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილები სხვადასხვა საჯარო სერვისების, მათ შორის, განათლებასა და სოციალურ სერვისების გაცემის კუთხით. ამ რეფორმებმა გამოიწვია ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება და მუნიციპალიტეტების ავტონომიის მაღალი ხარისხი (Kuhlmann & Wollmann 2019).

ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია გულისხმობს საჯარო სერვისების უფლე-

ბამოსილების, პასუხისმგებლობისა და ფინანსური რესურსების გადანაწილებას ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე. ამ ტიპის დეცენტრალიზაცია ფოკუსირებულია საჯარო სერვისების მიწოდების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესებაზე, რაც შეიძლება რამდენიმე გზით განხორციელდეს:

- **დეკონცენტრაცია:** პასუხისმგებლობების გადანაწილება ცენტრალური ხელისუფლების შიგნით, რეგიონულ ოფისებზე ან სააგენტოებზე. ასეთ დროს ეს უწყებები ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ რჩებიან, ხოლო ადგილობრივ ხელისუფლებისთვის ძალაუფლების გადაცემა არ ხდება. დეკონცენტრაციის კარგი მაგალითია ესპანეთი, სადაც საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტიანობის გასაზრდელად შეიქმნა ცენტრალური სამინისტროების რეგიონალური ოფისები. ისინი პასუხისმგებელი არიან ეროვნული პოლიტიკის განხორციელებაზე რეგიონულ დონეზე, მაგრამ არ წარმოადგენენ თვითმმართველ ხელისუფლებას და მთლიანად რჩებიან შესაბამისი სამინისტროების სტრუქტურულ ერთეულებად;
- **დელეგირება:** ცენტრალური ხელისუფლების მიერ კონკრეტულ პასუხისმგებლობის გადაცემა ადგილობრივ თვითმმართველობებისათვის, რომლებსაც ამ საკითხების მოგვარების დროს გარკვეული ავტონომიურობა და დისკრეცია ენიჭებათ. ამავე დროს, ეს უკანასკნელი რჩებიან ანგარიშვალდებულნი ცენტრალური ხელისუფლების წინაშე. იტალიაში ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაცია რეგიონულ დონეზე გატარდა, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან გარკვეული ადმინისტრაციული ფუნქციებისა და ვალდებულებების დელეგირება მოხდა რეგიონულ ხელისუფლებაზე. ცენტრალური ხელისუფლება ინარჩუნებს კონტროლს პოლიტიკის ძირითად სფეროებზე, რაც ზღუდავს ადგილობრივი ადმინისტრაციების ავტონომიას;
- **დეკოლუცია:** ადმინისტრაციული დეცენტრალიზაციის ყველაზე მასშტაბური ფორმა, სადაც მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები და პასუხისმგებლობები გადაეცემა ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებს, რაც მათ საშუალებას აძლევს იმოქმედონ დამოუკიდებლად და მიიღონ გადაწყვეტილებები ადგილობრივ საკითხებზე (Kuhlmann & Wollmann 2019, Kessy 2013).

დეცენტრალიზაციის პროცესი დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში განსხვავებულად მიმდინარეობდა. შეგვიძლია განვიხილოთ გერმანიისა და საფრანგეთის მაგალითები.

გერმანიაში განხორციელებულ "ადმინისტრაციულ დეცენტრალიზაციას" ხშირად "ცრუ მუნიციპალიზაციასაც" უწოდებენ (Kuhlmann & Wollmann, 2019). ეს შეფასება განპირობებულია იმით, რომ ადგილობრივ თვითმმართველობებს ევალებათ სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელება, თუმცა, მათ არ აქვთ სრული კონტროლი გადაწყვეტილების მიღების პროცესზე. სახელმწიფო ინარჩუნებს მნიშვნელოვან საზედამხედველო უფლებამოსილებებს, რამაც შეიძლება შეზღუდოს ადგილობრივი მმართველობის ეფექტურობა.

საფრანგეთში დეცენტრალიზაციის პროცესი განსაკუთრებულად ინტენსიური გახდა 1980-იანი წლების შემდეგ. მიუხედავად იმისა, რომ ამ პერიოდში მიღებული კანონმდებლობით რეგიონალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას მნიშვნელოვნად გაეზარდა უფლებამოსილებები, საფრანგეთში არსებული სისტემა მაინც ძლიერ ცენტრალურ ხელისუფლებას ეყრდნობა, სადაც ადგილობრივ მმართველობით ორგანოებს აქვთ გარკვეული ავტონომია, მაგრამ ისინი მაინც ექვემდებარებიან სახელმწიფო ზედამხედველობას (Kuhlmann & Wollmann, 2019).

დასავლეთ ევროპის ბევრ ქვეყანაში ადგილობრივი ხელისუფლების როლი სულ უფრო მეტად ძლიერდება, რაც, ასევე, ევროკავშირის მიერ ლისაბონის ხელშეკრულებით ადგილობრივი თვითმმართველობის საკანონმდებლო რეგულირებაშიც აისახა (Kuhlmann & Wollmann, 2019). მნიშვნელოვანია თვითმმართველობის როლი პოლიტიკური თვალსაზრისითაც - დემოკრატიზაციის ხელშეწყობისათვის, რადგან თვითმმართველობა ყველაზე ეფექტური ფორმაა ადგილობრივი მოსახლეობისათვის პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობისთვის. ევრობარომეტრის კვლევებიც ადასტურებს, რომ მოქალაქეების ნდობა ადგილობრივი და რეგიონული მმართველობის ორგანოების მიმართ გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე პარლამენტებისა და მთავრობებისადმი (Kuhlmann & Wollmann 2019)<sup>1</sup>. თუმცა აღინიშნება ისიც, რომ ნდობა ადგილობრივი ხელისუფლების მიმართ უფრო მაღალია დასავლეთ ევროპაში. მეტიც, აქ მოსახლეობა უფრო მეტად ენდობა ადგილობრივ ხელისუფლებას, ვიდრე ეროვნულ მთავრობას, რაც დაკავშირებულია

---

1. ლისაბონის ხელშეკრულება ძალაში შევიდა 2009 წლის 1 დეკემბერს. ამ დოკუმენტის მიხედვით შეცვალა ევროკავშირის ინსტიტუციური სტრუქტურა, რათა გაუმჯობესებულიყო ეფექტიანობა, დემოკრატიულობა და ერთიანობა. ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის მისი მნიშვნელობა გამოიხატება სუბსიდიარობის პრინციპში, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ გადაწყვეტილებები მიიღებოდეს მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს მდგომი სახელისუფლებო ორგანოების მიერ. ეს პრინციპი აძლიერებს ადგილობრივ თვითმმართველობას. გარდა ამისა, ხელშეკრულებამ გაზარდა ეროვნულ პარლამენტთა როლი და ხელი შეუწყო გამჭვირვალობასა და მოქალაქეთა ჩართულობას, რაც უზრუნველყოფს უფრო ინკლუზიურ და ანგარიშვალდებულ მმართველობას ყველა დონეზე (The Treaty of Lisbon, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>).

ადგილობრივი სერვისების ხარისხთან და ცხოვრებით კმაყოფილების დონესთან (Fitzgerald & Wolak 2016)

## **ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციური, ტერიტორიული და პოლიტიკური პროფილები**

საბინ კულმანი და ჰელმუტ ვოლმანი ადგილობრივი მმართველობის სისტემების კვლევისათვის სამ მიმართულებას ასახელებენ:

**1) ფუნქციური პროფილი:** ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციებისა და უფლებამოსილებების საზღვრები, მათ შორის, ფინანსური და ფისკალური ავტონომიის ხარისხი და ფუნქციების გადანაწილება ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის. ეს მიმართება ხელისუფლების დონეებს შორის შეიძლება იყოს ორგვარი: პირველი, რომელსაც კულმანი და ვოლმანი „განცალკევების მოდელს“ უწოდებენ, გულისხმობს, რომ ცენტრალური ხელისუფლება და ადგილობრივი თვითმმართველობა ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად ახორციელებენ უფლებამოსილებებს (ბრიტანეთი, შვედეთი) და თვითმმართველობა მთლიანად არის პასუხისმგებელი მის მანდატში არსებული ფუნქციების შესრულებაზე; მეორე კი გულისხმობს ცენტრალური და ადგილობრივი დონეების უფრო მჭიდრო და ერთობლივ ქმედებებს (Kuhlmann & Wollmann 2019).

ე.წ. შერეული „ინტეგრირებული მოდელი“, რომელიც ევროპის სახელმწიფოების უმეტესობას ახასიათებს, გულისხმობს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს როგორც საკუთარ, ასევე, ცენტრალური ხელისუფლების უფლებამოსილებებს, მათი დელეგირების შემთხვევაში. ეს მოდელი, რომელიც ისტორიულად საფრანგეთსა (მე-18 ს.) და გერმანიაში (მე-19 ს.) დამკვიდრდა, დამახასიათებელია ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების (უნგრეთი, პოლონეთი, ჩეხეთი) ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის, 1990 წლის შემდეგ.

მიმართება ცენტრსა და თვითმმართველობას შორის განისაზღვრება იმითაც, თუ კონკრეტულად რა ფუნქციები არის გადაცემული ადგილობრივი ხელისუფლებისთვის, რამდენად მაღალია მისი დისკრეცია გადაწყვეტილებების მიღების დროს და რა არის ადგილობრივი ხარჯებისა და დასაქმების წილი სახელმწიფოს მაჩვენებლებთან მიმართებით (Kuhlmann & Wollmann 2019). დამოკიდებულება ცენტრალურ ხელი-

სუფლებასთან მნიშვნელოვანი მახასიათებელია და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის საზომად გამოიყენება. ამავდროულად, ეს ძლიერ თვითმმართველობასაც ნიშნავს. თვითმმართველობის მაღალი დამოუკიდებლობით გამოირჩევა, მაგალითად, შვედეთი, სადაც ადგილობრივი ორგანოების ბიუჯეტის 64% საკუთარი შემოსულობებით (გადასახადებით) ივსება. თვითმმართველობები მნიშვნელოვნად მონაწილეობენ ადგილობრივი გადასახადების განაკვეთების განსაზღვრაში. ინგლისში ეს წილი 13%-ს შეადგენს, საფრანგეთში - 45%-ს, გერმანიაში - 40%-ს, ხოლო იტალიაში - 37%-ს (Kuhlmann & Wollmann, 2019). ბუნებრივია, რომ რაც უფრო მაღალია თვითმმართველობის ფინანსური ავტონომია, მით მეტი ფუნქციის განხორციელება შეუძლია მას და მით უფრო ფართოა მისი მანდატი;

**2) ტერიტორიული პროფილი:** თვითმმართველი ერთეულების ტერიტორიული სტრუქტურის აღწერა და მასთან დაკავშირებული საკითხები. ტერიტორიული პროფილის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ჩამოყალიბება დამახასიათებელია ჩრდილოეთ და სამხრეთ ევროპის ქვეყნებისთვის, თუმცა ამ ორ ჯგუფს გარკვეული განსხვავებებიც ახასიათებს. სამხრეთ ევროპული მოდელის შემთხვევაში ძირითადად მცირე ზომის მუნიციპალიტეტები არსებობს და ტერიტორიული რეფორმა არ არის გატარებული (საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია, პორტუგალია, საბერძნეთი; კონტინენტური ევროპის ფედერალური ქვეყნებიდან: შვეიცარია, ავსტრია, გერმანია). ჩრდილოეთ ევროპული მოდელი ტერიტორიულად და დემოგრაფიულად დიდი ზომის მუნიციპალიტეტებით გამოირჩევა, რომლებიც ტერიტორიული რეფორმების შედეგად ჩამოყალიბდა (დიდი ბრიტანეთი, სკანდინავიის ქვეყნები) (Kuhlmann & Wollmann, 2019).

ევროპის სახელმწიფოებს, როგორც წესი, ადგილობრივი ხელისუფლების ორდონიანი სისტემა ახასიათებთ: რეგიონული და მუნიციპალური. ზოგ ქვეყანაში ქვედა დონეს ეწოდება რაიონები ან ოლქები. მუნიციპალური დონე ისტორიულად უფრო მცირე და ფრაგმენტულ სტრუქტურას წარმოადგენს. შესაბამისად, ტერიტორიული რეფორმა ორი ძირითადი მიმართულებით მიმდინარეობს: პირველი, ტერიტორიული ერთეულების გაფართოება/გამსხვილება, რომელიც მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ პერიოდში განხორციელდა დიდ ბრიტანეთში, შვედეთსა და გერმანიის ზოგიერთ მიწაზე და რომელსაც რეფორმის ჩრდილოეთ ევროპულ მოდელს უწოდებენ; მეორე მიმართულება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფრაგმენტული ტერი-

ტორიული სტრუქტურით ხასიათდება. ამ ქვეყნებში ტერიტორიული გადანაწილება ასახავს ისტორიულ რეალობას და ფაქტობრივად, ისეთივე დანაწილებას, რაც მე-18 საუკუნეში არსებობდა. ასეთი ტრადიციულობა განაპირობებს იმას, რომ ამ სახელმწიფოებში ტერიტორიული რეფორმის გატარება რთულია და თითქმის ყველა მცდელობა, რომელიც ძირითადად 1970-იან წლებში განხორციელდა, წარუმატებელი იყო. ასეთი ქვეყნების მაგალითებია საფრანგეთი და იტალია და ამ ჯგუფს ლიტერატურაში „სამხრეთ ევროპის“ რეფორმების მოდელს უწოდებენ. ამ ქვეყნებში რეფორმა უმეტესწილად ორიენტირებული იყო მცირე ზომის ადგილობრივი სტრუქტურული ერთეულების ეფექტურობისა და სიცოცხლისუნარიანობის გაძლიერებაზე, ინტერმუნციპალური გაერთიანებების წახალისების გზით (Kuhlmann & Wollmann 2019).

ტერიტორიული მაჩვენებლით დეცენტრალიზაციის პროცესი ითვალისწინებს ადგილობრივი მმართველობის ერთეულების რეორგანიზაციას, ხელისუფლების დონეებს შორის უფლებამოსილებების გადანაწილებასა და ზოგ შემთხვევაში, ახალი ადმინისტრაციული საზღვრების დადგენას. მისი მიზანია დემოგრაფიული და სოციალური ფაქტორების მიხედვით ადგილობრივი ხელისუფლების ეფექტურობის გაზრდა და რეგიონებსა და მუნციპალიტეტებს შორის ეკონომიკური უთანასწორობის დაბალანსება.

ტერიტორიული რეფორმები დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში სხვადასხვა პერიოდში გატარდა და მჭიდროდ უკავშირდება იმ დროს მიმდინარე ისტორიულ და პოლიტიკურ მოვლენებს. მაგალითად, გერმანიაში რამდენიმე ტერიტორიული რეფორმა განხორციელდა, ყველაზე მნიშვნელოვანი კი 1990 წელს აღმოსავლეთ და დასავლეთ გერმანიის გაერთიანების შემდეგ მოხდა. არსებული ეკონომიკური და სოციალური უთანასწორობის გათვალისწინებით აუცილებელი აღმოჩნდა აღმოსავლეთ გერმანიაში მუნციპალიტეტების გამსხვილება და მათი რაოდენობის შემცირება. შედეგად, უფრო ეფექტური ადგილობრივი მმართველობის სტრუქტურები შეიქმნა.

იტალიაში ბოლოს განხორციელებული ტერიტორიული რეფორმები 2001 წლის საკონსტიტუციო ცვლილებებს მოჰყვა, რომლითაც რეგიონებს მეტი ავტონომია მიენიჭათ. საფრანგეთში მნიშვნელოვანი ტერიტორიული რეფორმები რამდენჯერმე გატარდა: 1980-იან და 2000-იან წლებში განხორციელებულ დეცენტრალიზაციის

რეფორმას მოჰყვა რეგიონული და ადგილობრივი ხელისუფლების გაძლიერება, ხოლო 2015 წლის ტერიტორიული რეფორმის შედეგად რეგიონების რაოდენობა 22-დან 13-მდე შემცირდა.

ესპანეთში ტერიტორიული რეფორმები მჭიდროდ არის დაკავშირებული მისი რეგიონების ისტორიულ ძლიერებასა და ავტონომიურობისკენ სწრაფვაზე. 1978 წლის კონსტიტუციით შეიქმნა რეგიონალური ავტონომიის ჩარჩო და ჩამოყალიბდა ავტონომიური თემები, სხვადასხვა ხარისხის თვითმმართველობით. შედეგად, დღესდღეობით ესპანეთს მმართველობის საკმაოდ რთული სისტემა აქვს, სადაც ზოგიერთი რეგიონი, მაგალითად კატალონია და ბასკეთი, დიდ უფლებამოსილებებს ფლობს, სხვებს კი უფრო შეზღუდული ავტონომია გააჩნიათ.

საბერძნეთში 2010 წელს განხორციელდა ე.წ. „კალიკრატისის“ პროგრამა, რომელიც ტერიტორიულ რეფორმებსაც მოიცავდა. რეფორმის მიზანი იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერება მუნიციპალიტეტების გამსხვილებისა და მათი რაოდენობის შემცირების გზით (Kuhlmann & Wollmann 2019).

**3) პოლიტიკური პროფილი:** ადგილობრივი ხელისუფლების სტრუქტურა, წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების არჩევითობის საკითხი, მათ შორის მიმართების საკითხი და სხვა. პოლიტიკური პროფილის ფარგლებში განიხილება მოქალაქეთა უფლებები და ჩართულობა ადგილობრივი პოლიტიკის ფორმირების პროცესში; თვითმმართველი ორგანოს პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული სტრუქტურა და გადანყვეტილების მიღების სისტემა; მიმართება აღმასრულებელ და წარმომადგენლობით ორგანოებს. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, შვედეთსა და საფრანგეთში ძლიერია წარმომადგენლობითი ინსტიტუტები, მაშინ, როდესაც შვეიცარიაში, გერმანიაში, იტალიაში, ავსტრიაში, ფინეთსა და ჩეხეთში ადგილობრივ დონეზე პირდაპირი დემოკრატიის ისეთი ელემენტებია დამკვიდრებული, როგორიცაა, მაგალითად, სავალდებულო ძალის მქონე რეფერენდუმი (Kuhlmann & Wollmann 2019). შესაბამისად განსხვავებულია არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოების და აღმასრულებელი ინსტიტუციის (მერის) დისკრეციული უფლებამოსილებებიც. დიდ ბრიტანეთში, შვედეთსა და დანიაში არ არსებობს ე.წ. „ძლიერი მერის“ ინსტიტუტი, მაშინ, როდესაც საფრანგეთის, გერმანიის, იტალიის, ესპანეთის, პორტუგალიის, საბერძნეთისა და პოლონეთის შემთხვევაში მერის ფუნქციები და უფლება-

მოსილებები წარმომადგენლობითი ორგანოს ფუნქციებსა და უფლებამოსილებებს უტოლდება. ზოგიერთ ქვეყანაში მერი პირდაპირი წესით აირჩევა (გერმანია, იტალია), რაც მის პოლიტიკურ ძალას კიდევ უფრო ზრდის. თუმცა, სამხრეთ ევროპის ქვეყნებში, სადაც პოლიტიზირების მაღალი ხარისხი არსებობს და სადაც საჯარო სექტორი პოლიტიკური პატრონაჟის პრინციპებით კომპლექტდება, ასევე, იზრდება რისკი ადგილობრივ ხელისუფლებაზე პოლიტიკური ზეგავლენისა ცენტრალურ დონეზე მმართველი ძალის მხრიდან (საფრანგეთი, იტალია, საბერძნეთი, ესპანეთი) (Kuhlmann & Wollmann 2019).

განხილულ ქვეყნებში, საფრანგეთის გარდა, ორდონიანი მმართველობის სისტემებია დამკვიდრებული (ცენტრალური და მუნიციპალური დონეები). საფრანგეთში 1982 წლიდან სამდონიანი (რეგიონების დონის დამატებით) სისტემა ჩამოყალიბდა. თუმცა, შესაძლოა ცალკე დონედ მივიჩნიოთ თვითმმართველი ქალაქები (მაგალითად, გერმანიის ქალაქები, შვედეთის დედაქალაქი სტოკჰოლმი და პარიზი). იმ ქვეყნებში, სადაც პატარა ზომის მუნიციპალიტეტების რიცხვი მაღალია (საფრანგეთი, იტალია და გერმანული მიწების უმეტესობა) გავრცელებულია, ასევე, მუნიციპალიტეტებს შორის თანამშრომლობის ხელშემწყობი ერთეულების შექმნის პრაქტიკა (Kuhlmann & Wollmann 2019).

## **თვითმმართველობის რეფორმა ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში**

ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემებზე საუბრისას, აუცილებელია გავითვალისწინოთ, ქვეყანათა რომელ ჯგუფზე ვსაუბრობთ: დასავლეთ ევროპაზე (ზოგადად, ეს არის განვითარებული სახელმწიფოები, ტრადიციული დემოკრატიული კულტურით, რომლებიც არ შედიოდნენ საბჭოთა კავშირში და/ან სოციალისტურ ბანაკში), თუ ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებზე (სახელმწიფოები, რომლებიც 1990-იანი წლებიდან, საბჭოთა კავშირისა და სოციალისტური ბანაკის დაშლის შემდეგ, იწყებენ განვითარებას, როგორც დემოკრატიები და, შესაბამისად, მათი საჯარო ადმინისტრირების სისტემები სწორედ ამ პერიოდიდან ყალიბდება)? ამ უკანასკნელი ჯგუფის ქვეყნების ადგილობრივ თვითმმართველობებს საერთო მახასიათებლები აქვთ: კერძოდ, ერთობლივი საბჭოთა/სოციალისტური წარსული, ადგილობრივი თვითმმართველობების ევროპული ქარტიის რატიფიცირება და ევროპის საბჭოს წევრობა (Swianiewicz, 2014).

გარდა ამისა, თვითმმართველობის რეფორმებზე საუბრისას მნიშვნელოვანია აღინიშნოს შემდეგი:

- **დეცენტრალიზაციის მნიშვნელობის საზგასმა:** ამ სახელმწიფოებში თვითმმართველობის ჩამოყალიბების პირველ ეტაპებზე დეცენტრალიზაცია იმდენად მნიშვნელოვან პროცესად მოიაზრებოდა, რომ ფაქტობრივად, დემოკრატიზაციის პროცესთან იყო გატოლებული. თუმცა ზოგიერთი ქვეყანა დეცენტრალიზაციის განხორციელებისას არაერთ დაბრკოლებასა და ხარვეზს გადააწყდა, რის შემდეგაც ტენდენცია კვლავ სისტემის ცენტრალიზაციისკენ შეიცვალა. .
- **რეგიონულ დონეზე არჩეული ხელისუფლების სისუსტე როგორც პოლიტიკური, ასევე, ადმინისტრაციული თვალსაზრისით.** ეს დამახასიათებელია როგორც შედარებით მცირე ზომის ქვეყნებისთვის (ლატვია, ლიეტუვა, ესტონეთი და სლოვენია), სადაც რეგიონული თვითმმართველობის საჭიროება შეიძლება ბუნებრივად არ არსებობდეს, ასევე, შედარებით დიდი ქვეყნებისთვისაც. მაგალითად, ბულგარეთში, მიუხედავად კონსტიტუციური დებულებებისა, რეგიონული თვითმმართველობა არ არსებობს. უნგრეთში რეგიონული ხელისუფლების ფუნქცია შენარჩუნებული აქვს ზოგიერთ ოლქსა და ქალაქს, თუმცა მათი ფუნქციები და კომპეტენციები მნიშვნელოვნადაა შეზღუდული. ხორვატიაში 21 რეგიონია, თუმცა 1990-იანი წლებიდან მათ დაკარგეს მუნიციპალური მთავრობის ზედამხედველობის ფუნქცია. პოლონეთში, ჩეხეთსა და სლოვაკეთში დეცენტრალიზაციის რეფორმის პირველი ტალღა (1990 წელს) მხოლოდ მუნიციპალურ დონეს შეეხო. რეგიონალური დონის რეფორმა პოლონეთში 1999 წელს დაიწყო, ჩეხეთში - 2000 წელს, ხოლო სლოვაკეთში - 2002 წელს. აღსანიშნავია ისიც, რომ იმ ქვეყნებში, სადაც რეგიონული მმართველობის დონე არსებობს, რეგიონალური ხელისუფლების ფუნქციები და უფლებამოსილებები, მუნიციპალიტეტებთან შედარებით, გაცილებით უფრო შეზღუდულია, ხოლო ბიუჯეტი ძირითადად ცენტრალური ხელისუფლების ტრანსფერებით არის შედგენილი. საჯარო სერვისების უმეტესობა მუნიციპალიტეტების დონეზე ხორციელდება, ისევე, როგორც გადასახადების დიდი ნაწილის ადმინისტრირება. რეგიონული ხელისუფლების ფუნქცია, ძირითადად, რეგიონულ დონეზე ევროპული პოლიტიკის თანმიმდევრულ განხორციელებაში მდგომარეობს. ტერიტორიული ორგანიზაციის ალტერნატიულ მოდელს წარმოადგენს უკრაინა

და გარკვეულწილად მოლდოვა. მათ შემთხვევაში რეგიონული ხელისუფლება ასრულებს ადგილობრივი ერთეულების ფუნქციონირების მაკოორდინირებელ როლს, რაც ძალაუფლების დეკონცენტრაციის მეშვეობით ხორციელდება. თუმცა უნდა ითქვას, რომ მაგალითად უკრაინაში რეგიონული ადმინისტრაცია არის არა არჩევითი, არამედ ინიშნება პრეზიდენტის მიერ (Swianiewicz 2014).

რეგიონული მმართველობის სისუსტე ან არარსებობა ხშირად აიხსნება ცენტრალური ხელისუფლების განზრახვით, უშუალო და ძლიერი პოლიტიკური კონტროლი შეინარჩუნოს მუნიციპალიტეტებზე, რაც საბჭოთა სისტემის მემკვიდრეობას წარმოადგენს. ასეთი დამოკიდებულება ცენტრზე მნიშვნელოვნად ზღუდავს მუნიციპალიტეტების კომპეტენციებს.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სახელმწიფოებში დეცენტრალიზაციის რეფორმების განხორციელების სირთულე უკავშირდებოდა იმასაც, რომ რეფორმების ძირითადი ტენდენცია იყო ახალი საჯარო მენეჯმენტის მოდელის დამკვიდრება (დასავლეთ ევროპაში მიმდინარე პროცესების მსგავსად) და, ამავდროულად, ვებერნიანი ადმინისტრაციისა მერიტოკრატიული სისტემის მშენებლობა. მაშინ როცა დასავლეთში ეს პროცესები თანმიმდევრულად ხორციელდებოდა.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში თვითმმართველობის რეფორმები განსხვავდება ფუნქციური და ტერიტორიული ორგანიზების თვალსაზრისით. ზოგ ქვეყანაში ტერიტორიული რეფორმა მაღალი დონის ფრაგმენტაციის ხაზით მიმდინარეობს (ჩეხეთი, უნგრეთი, სლოვაკეთი, ხორვატია, მაკედონია), ზოგან კი პირიქით, თავდაპირველი დეცენტრალიზაციის ძლიერი ტალღის შემდეგ ტერიტორიული კონსოლიდაცია დაიწყო (ლიეტუვა, საქართველო). შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ზომების მკვეთრად განსხვავებულია ქვეყნების მიხედვით. მაგალითად, ლიეტუვა, საქართველო, სერბეთი და ბულგარეთი მუნიციპალური ერთეულების ყველაზე დიდი ზომებით გამოირჩევიან ევროპაში, ხოლო ჩეხეთში, სლოვაკეთში, უნგრეთში, სომხეთსა და აზერბაიჯანში უფრო მეტი და მცირე ზომის მუნიციპალიტეტებია (Swianiewicz 2014)

ადგილობრივი თვითმმართველობის საკრებულოებისა და მერის არჩევითობა მიღებულია თითქმის ყველა ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყანაში, როგორც პროპორციული, ისე მაჟორიტარული სისტემით. ზოგ ქვეყანაში ორივე სისტემა

გამოიყენება და ეს, როგორც წესი, მუნიციპალიტეტის მოსახლეობის სიდიდებზეა დამოკიდებული. მცირე მუნიციპალიტეტებში უპირატესობას ანიჭებენ მაჟორიტარულ სისტემებს, ხოლო დიდ მუნიციპალიტეტებში - პროპორციულს (მაგალითად, უნგრეთი, პოლონეთი, სლოვენია). ასევე, ქვეყნების დიდ ნაწილში მერიც პირდაპირი წესით ირჩევა (სლოვაკეთი, ბულგარეთი უნგრეთი, პოლონეთი, ხორვატია). ზოგ ქვეყანაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას ადგილობრივ დონეზე ახორციელებს საკრებულოს მიერ დანიშნული მერი ან კოლეგიალური ორგანო (ჩეხეთი, ლიტვა, ლატვია, ესტონეთი, სერბეთი) (Swianiewicz 2014). საქართველოში არჩევითი მერები მხოლოდ ორ მუნიციპალიტეტში - თბილისსა და ფოთში იყო, თუმცა, 2014 წლის რეფორმის შედეგად ეს პრაქტიკა ყველა თვითმმართველ ერთეულში დაინერგა.

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობისათვის, ასევე, დამახასიათებელია თვითმმართველობის მაღალი პოლიტიზირების ხარისხი. ამაზე, გარკვეულწილად, გავლენას ახდენს ცენტრსა და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის არსებული პირდაპირი ვერტიკალი და ფინანსური დამოკიდებულება ცენტრზე. როგორც წესი, როგორც საკრებულოს წევრები, ასევე, თავად მერიც მმართველი პარტიის წარმომადგენლები არიან (ბულგარეთი, ალბანეთი, საქართველო და მრავალი სხვა). მეტიც, იშვიათ შემთხვევაში, როდესაც მერი საკრებულოს ოპოზიციას წარმოადგენს, იზრდება პოლიტიკური კრიზისის რისკი, განსაკუთრებით, მუნიციპალური ბიუჯეტის საკრებულოს მიერ დამტკიცების დროს.

ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის განვითარება ევროპის სახელმწიფოებში ძირითადად დეცენტრალიზაციისა ან/და მუნიციპალიზაციის გზით მიმდინარეობს. ადგილობრივი ხელისუფლების ფუნქციური, ტერიტორიული და პოლიტიკური პროფილები ასახავს კონკრეტული სახელმწიფოების თავისებურებებს, ისტორიული განვითარების, ცენტრსა და ადგილობრივ დონეებს შორის მიმართების, რეგიონალური დანაწილების და სხვა ფაქტორებს. ეს ქვეყნები იყენებენ სხვადასხვა მიდგომებს და მათ აქვთ განსხვავებული გამოწვევები ეფექტური ადგილობრივი მმართველობის ჩამოყალიბების პროცესში.

## **გამოყენებული წყაროები:**

- Fitzgerald, J., & Wolak, J. (2016). The Roots of Trust in Local Government in Western Europe. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*. 37 (1), 130-146. <https://www.jstor.org/stable/24573524>
- Kessy, A. (2013). Decentralization and Citizens' Participation: Some Theoretical and Conceptual Perspectives. *African Review*. 40(2), 215-239.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2019). *Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe* (2nd edition). Edward Elgar Publishing
- Lazin, F. (2014). Local Government Reforms in Eastern Europe. *HKJU – CCPA*. 14(1), 59-84.
- Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. 40(2), 292-311. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>

### ადგილობრივი თვითმმართველობა

#### საქართველოში

#### განხილული საკითხები:

- თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება დამოუკიდებლობის აღდგენის პერიოდიდან დღემდე
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში დღეს. მუნიციპალიტეტი
- თბილისის თვითმმართველობა
- დეცენტრალიზაცია

#### თვითმმართველობის სისტემის ჩამოყალიბება დამოუკიდებლობის აღდგენის პერიოდიდან დღემდე

დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ ადგილობრივი თვითმმართველობის ისტორია საქართველოში 1990 წლის 30 აპრილს იწყება, როდესაც თითქმის ყველა ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულში პირდაპირი წესით აირჩიეს საკრებულოები. თუმცა თვითმმართველობის პირველ, მეტნაკლებად მწყობრ სისტემას საფუძველი ჩაეყარა 1997 წლის კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“. კანონის შესაბამისად, 1998 წელს ჩატარდა არჩევნები და შეიქმნა ორდონიანი სისტემა: 1004 თვითმმართველი ერთეული სოფლებში, თემებში, დაბებსა და ქალაქებში, რომლებსაც რაიონულ დონეზე აერთიანებდა პროპორციული წესით არჩეული საკრებულო და მმართველობითი ერთეულები, რეგიონულ დონეზე ცენტრიდან დანიშნული გუბერნატორებითა და გამგებლებით (ლოსაბერიძე და სხვ. 2016, გვ. 23-24).

1998 წელსვე იქნა მიღებული კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, რომლითაც განისაზღვრა თბილისის მუნიციპალიტეტის სხვა მუნიციპალიტეტებთან შედარებით განსხვავებული სტრუქტურა. თბილისი ერთადერთი მუ-

ნიციპალიტეტია, სადაც მთავრობას წარმოადგენს არა მხოლოდ მერია, არამედ რაიონების გამგეობებიც (კანონი, მუხლი 5). 2014 წელს აღნიშნული კანონი ძალადაკარგულად გამოცხადდა, ხოლო თბილისის, როგორც დედაქალაქის, მარეგულირებელი ნორმები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ორგანულ კანონში შევიდა.

2002 წელს საქართველომ ხელი მოაწერა ევროპულ ქარტიას ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ,<sup>1</sup> რომლის რატიფიცირებაც მოხდა 2004 წელს. 2005 წლის გაზაფხულიდან ის ძალაში შევიდა.

2006 წელს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემის მნიშვნელოვანი რეფორმა განხორციელდა. „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ ახალი ორგანული კანონის შესაბამისად, შემცირდა და გამსხვილდა თვითმმართველი ერთეულები; გაუქმდა მმართველობის ქვედა დონე (სოფელი, თემი, დაბა, ქალაქი) და ერთადერთ თვითმმართველ და ტერიტორიულ ერთეულად გამოცხადდა მუნიციპალიტეტები, რომლებიც ყოფილი რაიონების მიხედვით ჩამოყალიბდა. საბოლოო ჯამში, 1004 ერთეულის ნაცვლად შეიქმნა 69 მუნიციპალიტეტი. რეფორმის მიზანი ძლიერი თვითმმართველი ერთეულების შექმნა იყო, რომლებსაც შესაბამისი კომპეტენცია და რესურსები ექნებოდა, რაც მათ ფინანსურ მდგრადობასა და საზოგადოებრივი მომსახურების ხარისხს გაზრდიდა. თუმცა მკვლევრები ამ რეფორმის მთავარ უარყოფით ეფექტად ასახელებენ სწორედ იმას, რომ ამ გზით გაძლიერდა ვერტიკალური კონტროლი ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან და თვითმმართველობები მთლიანად დამოკიდებულნი გახდნენ ცენტრზე, როგორც ადმინისტრაციულად და ფინანსურად, ისევე პოლიტიკურად. შედეგად, მნიშვნელოვნად შეამცირა ადგილობრივი დემოკრატიის ხარისხი (ლოსაბერიძე და სხვ. 2016, მელუა 2023, გვ. 79).

საქართველოს კონსტიტუციის 2010 წლის რედაქციით განისაზღვრა ადგილობრივი თვითმმართველობის პრინციპები და კონსტიტუციური გარანტიები. ამ ცვლილებებით გაძლიერდა ადგილობრივი თვითმმართველობის სტატუსი, თვითმმართვე-

1. ევროპული ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია წარმოადგენს საერთაშორისო ხელშეკრულებას, რომელიც მიღებულ იქნა ევროპის საბჭოს მიერ 1985 წელს და მიზნად ისახავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნდამენტური პრინციპების დაცვასა და განვითარებას. ქარტია აღიარებს ადგილობრივი ხელისუფლების უფლებას და შესაძლებლობას, მართოს საჯარო საქმეთა მნიშვნელოვანი ნაწილი მოსახლეობის ინტერესებიდან გამომდინარე და ადგენს ისეთ სტანდარტებს, რომლებიც ეხება დეცენტრალიზაციას, ფინანსურ დამოუკიდებლობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დემოკრატიულ არჩევას. ქარტია წარმოადგენს სამართლებრივ ჩარჩოს, რომელიც ხელს უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის გაძლიერებასა და დაცვას ევროპაში.

ლობის ფუნქციონირება დაეფუძნა სუბსიდიარობის პრინციპს და გაიზარდა მისი დამოუკიდებლობა ცენტრალური ხელისუფლებისაგან. კერძოდ, განიმარტა, რომ თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებები გამიჯნულია სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებებისგან; თვითმმართველ ერთეულებს ენიჭებათ როგორც საკუთარი, ისე დელეგირებული უფლებამოსილებები, რომელთა განსაზღვრა ორგანული კანონით ხდება. გარდა ამისა, ცვლილებებმა უზრუნველყო თვითმმართველობის ქონებრივი და ფინანსური დამოუკიდებლობა (საქართველოს კონსტიტუცია, თავი VII, მუხლები 101(1), 101(2), 101(3)).

2013 წელს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს ჩართულობით შემუშავდა და დამტკიცდა „დეცენტრალიზაციისა და თვითმმართველობის განვითარების სტრატეგიის ძირითადი პრინციპები 2013-2014 წლებისათვის“. ხოლო 2014 წელს მიღებულ იქნა ახალი ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, რომელმაც გამიჯნა ხელისუფლების სხვადასხვა დონეების უფლებამოსილებები, დაადგინა მერებისა და გამგებლების არჩევითობა ყველა მუნიციპალიტეტში და თვითმმართველი სტატუსი მიანიჭა 7 ქალაქს. ასევე, კოდექსით განისაზღვრა ფისკალური დეცენტრალიზაციისა და მუნიციპალური ქონების საკითხების რეგულირება.

## **ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა საქართველოში დღეს**

### **მუნიციპალიტეტი**

მუნიციპალიტეტი არის ერთადერთი თვითმმართველი ერთეული, სადაც ხორციელდება ადგილობრივი თვითმმართველობა. დღეს საქართველოს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემაში შედის 69 მუნიციპალიტეტი (მათ შორის, 5 თვითმმართველი ქალაქი), რომლებსაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სტატუსი აქვთ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მიხედვით, ორი ტიპის მუნიციპალიტეტი არსებობს: თვითმმართველი თემი - დასახლებათა ერთობლიობა საერთო ადმინისტრაციულ საზღვრებში და ადმინისტრაციული ცენტრით და თვითმმართველი ქალაქი - ადმინისტრაციული საზღვრის მქონე ერთი დასახლება.

თვითმმართველი ქალაქების რიცხვი სხვადასხვა პერიოდში იცვლებოდა. დღეს ეს სტატუსი აქვთ შემდეგ ქალაქებს: თბილისი, ბათუმი, ქუთაისი, რუსთავი და ფოთი. მუნიციპალიტეტს გააჩნია არჩევითი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, რეგისტრირებული მოსახლეობა და საკუთარი ქონება, ბიუჯეტი, შემოსულობები (თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 2). მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო და მუნიციპალიტეტის უმაღლესი თანამდებობის პირი არის მერი (მუხლი 48), რომელიც აირჩევა პირდაპირი წესით 4 წლის ვადით (მუხლი 49). მერს ექვემდებარება მერია, რომელიც ხელს უწყობს მისი უფლებამოსილებების განხორციელებას. წარმომადგენლობითი ორგანო არის საკრებულო, რომლის წევრები პირდაპირი წესით აირჩევიან ოთხი წლის ვადით (კოდექსი მუხლი 23). საკრებულოს საქმიანობის წესი და სფეროები განისაზღვრება ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის IV თავით. საკრებულოს, როგორც მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი, კოლექტიური ორგანოს, თანამდებობის პირები არიან:

- საკრებულოს თავმჯდომარე;
- საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილე;
- საკრებულოს კომისიის თავმჯდომარე;
- საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარე;
- საკრებულოს ფრაქციის თავმჯდომარის მოადგილე.

საკრებულოს თავმჯდომარისგან, თავმჯდომარის მოადგილეებისა და კომისიებისა და ფრაქციების თავმჯდომარეებისგან შედგება საკრებულოს ბიურო, რომელიც პასუხისმგებელია საკრებულოს სხდომების დღის წესრიგის, სამუშაო გეგმისა და სამუშაო პროგრამის პროექტების შემუშავებაზე (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 27).

მუნიციპალიტეტს გააჩნია საკუთარი და დელეგირებული (ცენტრალური ხელისუფლებისგან) უფლებამოსილებები. მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილებები გამომდინარეობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციებიდან და მოიცავს შემდეგს (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, მუხლი 16):

- საბიუჯეტო საკითხები: ბიუჯეტის მომზადება, განხილვა, დამტკიცება, ცვლილებების შეტანა, შესრულება;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქონების მართვა და განკარგვა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ბუნებრივი რესურსების, მათ შორის, წყლისა და

ტყის რესურსების და მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსების მართვა;

- მუნიციპალიტეტის სივრცის დაგეგმარების გეგმების, გენერალური გეგმებისა და განაშენიანების გეგმების/განაშენიანების დეტალური გეგმების შემუშავება და დამტკიცება;
- ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების შემოღება და გაუქმება, მათი განაკვეთების დადგენა; ადგილობრივი მოსაკრებლების ამოღება;
- წყალმომარაგებისა და წყალარინების უზრუნველყოფა; ადგილობრივი მნიშვნელობის სამელიორაციო სისტემის განვითარება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის კეთილმოწყობა და შესაბამისი საინჟინრო ინფრასტრუქტურის განვითარება;
- ქუჩების, პარკების, სკვერებისა და სხვა საჯარო ადგილების დასუფთავება, ტერიტორიის გამწვანება, გარე განათების უზრუნველყოფა;
- მუნიციპალური ნარჩენების მართვა;
- ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- სკოლისგარეშე აღზრდის დაწესებულებების შექმნა და მათი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა;
- ადრეული და სკოლამდელი აღზრდისა და განათლების დაწესებულებების ავტორიზაციის უზრუნველყოფა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზების მართვა და ადგილობრივ მნიშვნელობის გზებზე საგზაო მოძრაობის ორგანიზება;
- ავტოსატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ადგილებით უზრუნველყოფა და დგომის/გაჩერების წესების რეგულირება;
- მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურების ორგანიზება;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში რეგულარულ სამგზავრო გადაყვანაზე ნებართვის გაცემა;
- გარე ვაჭრობის, გამოფენების, ბაზრებისა და ბაზრობების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა, მშენებლობის საჯარო ზედამხედველობის განხორციელება და სხვა;
- მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული ქარსაფარი ზოლის აღდგენა, გაშენება, მოვლა და სხვა;

- შეკრებებისა და მანიფესტაციების გამართვასთან დაკავშირებული საკითხების რეგულირება;
- მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში მდებარე გეოგრაფიული ობიექტების სახელდება;
- გარე რეკლამის განთავსების რეგულირება;
- სასაფლაოების მოწყობა და მოვლა- პატრონობა;
- შინაური ცხოველების ყოლის წესების დადგენა და უპატრონო ცხოველებთან დაკავშირებული საკითხების გადაწყვეტა;
- ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობის და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის კულტურის ძეგლთა მოვლა-შენახვა, რეკონსტრუქცია, რეაბილიტაცია;
- მუნიციპალიტეტის მართვაში არსებული ბიბლიოთეკების, საკლუბო დაწესებულებები, კინოთეატრების, მუზეუმების, თეატრების, საგამოფენო დარბაზების, სპორტულ-გამაჯანსაღებელი ობიექტების ფუნქციონირების უზრუნველყოფა და ახლი ობიექტების მშენებლობა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის ობიექტებზე შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირებისათვის, ბავშვებისა და მოხუცებისათვის სათანადო ინფრასტრუქტურის განვითარება, საჯარო თავშეყრის ადგილებისა და მუნიციპალური ტრანსპორტის სათანადოდ ადაპტირებისა და აღჭურვის უზრუნველყოფა;
- უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია;
- თავისი კომპეტენციის ფარგლებში „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული უფლებამოსილებების განხორციელება;
- ბავშვის უფლებათა კოდექსით გათვალისწინებული ბავშვის საჯარო სივრცეში დაცვის, საჯარო ღონისძიებაში მონაწილეობის მიზნით ბავშვთა ჯგუფური ტრანსპორტირების წესების დაცვის და ბავშვზე მეთვალყურეობის განმახორციელებელი პირის (ღონისძიების ორგანიზატორის) მიერ ვალდებულებების შესრულების, ბავშვის ბეჭდურ მედიასთან, საჯარო კინოჩვენებაზე და მასობრივ გასართობ საცეკვაო ცენტრში (ღამის კლუბში) დაშვებისა და ბავშვისთვის ჩაწერილი ფილმის ხელმისაწვდომობის სამართლებრივი შეზღუდვების დაცვის, ბავშვისთვის ალკოჰოლური, ნარკოტიკული, ფსიქოტროპული, ტოქსიკური და

თრობის სხვა საშუალებების, ალკოჰოლიანი სასმლის, თამბაქოსა და ნიკოტინის შემცველი ნაწარმისა და კაფსულის უსასყიდლო და სასყიდლიანი მიწოდების აკრძალვის წესების დაცვის მიზნით პრევენციული და შესაბამისი რეაგირების ღონისძიებების განხორციელება. (ამოქმედდა 2020 წლის 1 სექტემბრიდან).

მუნიციპალიტეტი უფლებამოსილია, საკუთარი ინიციატივით გადაწყვიტოს ნებისმიერი საკითხი, რომლის გადაწყვეტაც საქართველოს კანონმდებლობით არ არის ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილება და აკრძალული არ არის კანონით. მათ შორის:

- დასაქმების ხელშეწყობა;
- სოფლის მეურნეობის (მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო კოოპერაციის) მხარდაჭერა;
- ტურიზმის განვითარება;
- სოციალური დახმარება;
- სახელმწიფო პოლიტიკის გამტარებელ ორგანოსთან კოორდინაციით – ჯანმრთელობის დაცვა;
- მასობრივი სპორტის ხელშეწყობა;
- ბავშვის დაცვა და მხარდაჭერა;
- გარემოს დაცვა;
- საზოგადოებრივი განათლება;
- გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობა;
- ადამიანის ჯანმრთელობისათვის უსაფრთხო გარემოს შექმნა;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის არქივის წარმოება;
- ქალთა მიმართ ძალადობის ან/და ოჯახში ძალადობის მსხვერპლთა დაცვა და დახმარება;
- ინოვაციური განვითარების მხარდაჭერა;
- ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება;
- ადგილობრივ დონეზე ახალგაზრდული პოლიტიკის განვითარების ხელშეწყობა;
- მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ინვესტიციების მოზიდვა.

კოდექსი განსაზღვრავს, რომ დელეგირებული უფლებამოსილებები განისაზღვრება ორი გზით: კანონის ან ხელშეკრულების საფუძველზე (მუხლი 17). ამასთან, ცენ-

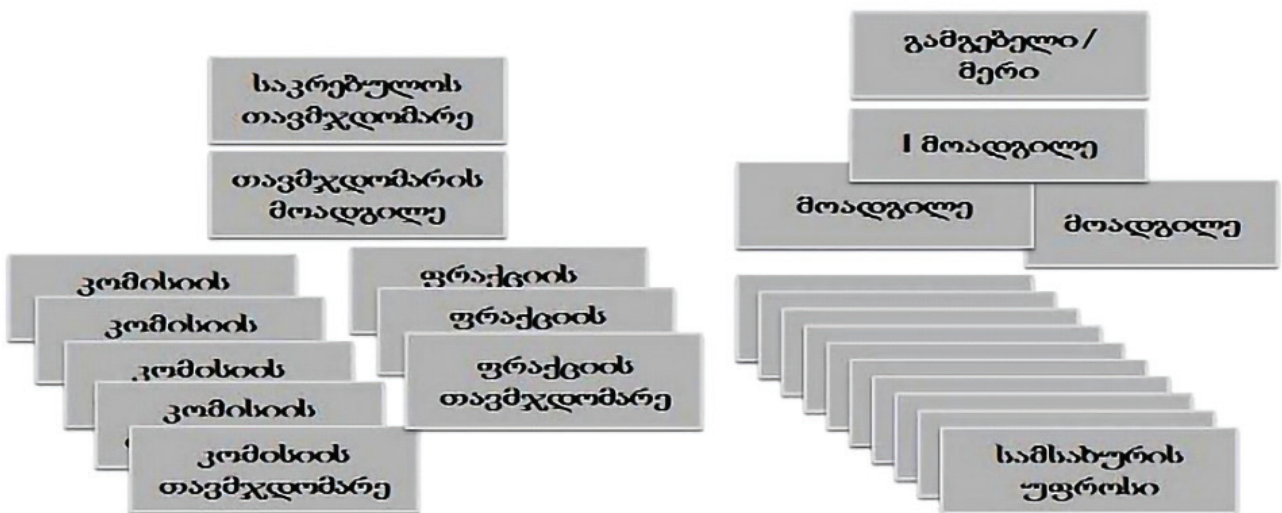
ტრალური ხელისუფლება (მისი შესაბამისი სამინისტრო) ახდენს დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებისათვის საჭირო ფინანსური რესურსების უზრუნველყოფას და შესაბამისი სამინისტროს მეშვეობით დარგობრივ ზედამხედველობას (მუხლი 17, პუნქტები 2(1) და 5).

კოდექსის მიხედვით, საქართველოს ოკუპირებულ ტერიტორიებზე ადგილობრივი თვითმმართველობის განხორციელების საკითხები განისაზღვრება ამ ტერიტორიებზე საქართველოს იურისდიქციის აღდგენის შემდეგ (კოდექსი, მუხლი 5).

რაც შეეხება სამხარეო მონყოფას, საქართველოში იურიდიულად არ არსებობს რეგიონის დონის მმართველობა, ხოლო რწმუნებული/გუბერნატორი, რომელიც ინიშნება მთავრობის განკარგულებით, ცენტრალურ აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს რამდენიმე ცალკეული მუნიციპალიტეტის ერთობლიობაში - ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ ერთეულებში (საქართველოს კონსტიტუცია მუხლი 81(3)).

ცენტრალური ხელისუფლების დონეზე როგორც თვითმმართველობებში, ასევე, რეგიონებში პროცესებს კურირებს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო, რომლის უმთავრესი მანდატი რეგიონებში ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელებაა, თუმცა, როგორც ექსპერტები აღნიშნავენ, ასეთი პროექტების რაოდენობა ძალიან მწირია (ლოსაბერიძე და სხვ. 2016, გვ. 49).

**დიაგრამა: მუნიციპალიტეტის თანამდებობის პირები**



წყარო: ლოსაბერიძე და სხვ. 2016, გვ. 101

## თბილისის თვითმმართველობა

თბილისში ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება პირდაპირი წესით, არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს და აღმასრულებელი პირის - მერის და თბილისის რაიონების გამგებლების მეშვეობით. თბილისის საკრებულო შედგება 50 წევრისგან, რომელთაგან 10 აირჩევა ადგილობრივი ერთმანდატიანი მაჟორიტარული საარჩევნო ოლქების მიხედვით, ხოლო 40 წევრი – პროპორციული წესით, თბილისის მთელ ტერიტორიაზე, 10 საარჩევნო ოლქის მიხედვით. მერი არის უმაღლესი თანამდებობის პირი და მთავრობის ხელმძღვანელი. იგი აირჩევა პირდაპირი წესით, 4 წლის ვადით.

თბილისის თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოებია: თბილისის მერია, თბილისის მთავრობა და რაიონების გამგეობები. თბილისის მთავრობა შედგება შემდეგი თანამდებობის პირებისგან: მერი, მერის პირველი მოადგილე (ვიცე-მერი), მერის მოადგილეები, მერიის ადმინისტრაციის უფროსი და ქალაქ თბილისის საქალაქო სამსახურების უფროსები. თბილისის მთავრობა არის კოლექტიური ორგანო, რომელიც კანონმდებლობით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში, უზრუნველყოფს საკრებულოსა და მერის გადაწყვეტილებების აღსრულებას, დედაქალაქის ბიუჯეტისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შემუშავებასა და შესრულებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის III კარი (თავები VII-X) არეგულირებს დედაქალაქის სტატუსს, აღმასრულებელი და წარმომადგენლობითი ორგანოების სტრუქტურასა და ფუნქციონირების წესს (ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, 2014). კოდექსის მიხედვით, ქალაქ თბილისის მერიის სტრუქტურა შემდეგნაირადაა განსაზღვრული:

- მერი;
- ვიცე-მერი;
- მერის მოადგილეები;
- მერიის ადმინისტრაცია;

საქალაქო სამსახურები:

- საფინანსო საქალაქო სამსახური;
- სოციალური მომსახურებისა და კულტურის საქალაქო სამსახური;

- ეკონომიკური პოლიტიკის საქალაქო სამსახური;
- ტრანსპორტის საქალაქო სამსახური;
- შიდა აუდიტის და მონიტორინგის საქალაქო სამსახური;
- მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახური;
- ზედამხედველობის საქალაქო სამსახური;
- კეთილმოწყობის საქალაქო სამსახური;
- ეკოლოგიისა და გამწვანების საქალაქო სამსახური;
- იურიდიული საქალაქო სამსახური;
- უსაფრთხოების საქალაქო სამსახური.

სხვა სამსახურები:

- სსიპ - ქ. თბილისის არქიტექტურის სამსახური;
- სსიპ ქონების მართვის სააგენტო;
- სსიპ საგანგებო და გადაუდებელი სიტუაციების მართვის სააგენტო.

## **დეცენტრალიზაცია**

2014 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის ეფექტური სისტემის შექმნა საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ ძირითად მიმართულებად იქცა. 2014 წლის ადგილობრივი არჩევნების შემდეგ დაიწყო მუშაობა დეცენტრალიზაციის სტრატეგიაზე, რომელიც მიზნად ისახავდა ძალაუფლების დელეგირებას ცენტრალური ხელისუფლებიდან ადგილობრივ ხელისუფლებაზე და სუბსიდიარობის პრინციპის გატარებას. სტრატეგიას უნდა შეექმნა ისეთი ჩარჩო, რომელიც მისცემდა ადგილობრივ თვითმმართველობებს დამოუკიდებლად მოქმედების, ადგილობრივი რესურსების ეფექტურად მართვისა და მათი თემის სპეციფიკურ საჭიროებებზე რეაგირების საშუალებას.

დეცენტრალიზაციის სტრატეგია 2020 – 2025 მიღებულ იქნა 2019 წლის დეკემბერში. მისი მიზნები და ამოცანები შეესაბამება ევროპული მმართველობის პრინციპებზე დაფუძნებული თვითმმართველობის იდეას. კერძოდ, სტრატეგიაში აღნიშნულია მუნიციპალიტეტებისთვის დელეგირებული უფლებამოსილების გაზრდის მნიშვნელობა. ეს მუნიციპალიტეტებს საშუალებას მისცემს, იმოქმედონ უფრო დამოუკიდებლად და ეფექტურად. საუბარია, ასევე, თვითმმართველობების საბიუჯეტო

წილის გაზრდის აუცილებლობაზე, რათა მუნიციპალიტეტებს ჰქონდეთ საკმარისი საკუთარი ფინანსური რესურსი დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად, სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით. სტრატეგია ხაზს უსვამს, ასევე, ადგილობრივი კადრების კვალიფიკაციის დონის ამაღლების აუცილებლობას, მუნიციპალიტეტების კვალიფიციური კადრებით უზრუნველყოფისათვის. დოკუმენტში მნიშვნელოვანი აქცენტი კეთდება ადგილობრივ მმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის გაძლიერებასა და გადაწყვეტილების მიღების მონაწილეობითი პროცესების ხელშეწყობაზე.

ზოგადად, სტრატეგიის მთავარი ვექტორი მუნიციპალიტეტების გაძლიერებაზე გადის, რაც გულისხმობს მათ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ, ადმინისტრაციულ და ფინანსურ დამოუკიდებლობას ცენტრისაგან, ადგილობრივ საჭიროებებზე რეაგირების უნარის გაზრდას და მოსახლეობისათვის მომსახურების ეფექტურად მიწოდებას. დეცენტრალიზაციის სტრატეგია შემუშავდა სხვადასხვა დაინტერესებული მხარის, მათ შორის სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების, საერთაშორისო დონორებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების მონაწილეობით. ეს ერთობლივი მიდგომა მიზნად ისახავდა იმის უზრუნველყოფას, რომ სტრატეგია ყოვლისმომცველი ყოფილიყო და აესახა მოსახლეობის მრავალფეროვან საჭიროებები. თუმცა, მიუხედავად ამ ძალისხმევისა, სტრატეგიის განხორციელება მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე აღმოჩნდა.

როგორც არაერთი საერთაშორისო თუ ადგილობრივი ექსპერტი აღიარებს, მთავარი გამოწვევა დეცენტრალიზაციის პროცესში ქართული ოცნების ხელისუფლებისთვის ადგილობრივ მმართველობაზე კონტროლის დაკარგვის შიშია. ამის გამო პროცესებმა ხშირ შემთხვევაში ფორმალური ხასიათი შეიძინა, ხოლო მთავარი მიზანი არა რეალური დეცენტრალიზაცია, არამედ რეფორმის პროცესში ძირითადი პარტნიორისათვის, ევროკავშირისთვის ანგარიშებში მოჩვენებითი შედეგების ჩვენება აღმოჩნდა. დღემდე თვითმმართველობები ფუნქციონირებენ, როგორც ცენტრალური ხელისუფლების დანამატები და არა როგორც დამოუკიდებელი სუბიექტები. პოლიტიკური და ეთნიკური კონფლიქტების, ეკონომიკური არასტაბილურობისა და ფინანსური რესურსების ნაკლებობის კონტექსტმა კიდევ უფრო გაართულა დეცენტრალიზაციის მცდელობები (ლოსაბერიძე 2022). ასეთი ვითარება განსაკუთრებით მისაღებია ცენტრალური ხელისუფლებისთვის საარჩევნო გარემოსა და არჩევნე-

ბის შედეგების კონტროლიათვის და პოლიტიკური ზეგავლენის განსახორციელებლად მუნიციპალიტეტებში. ის, რომ ეს ასეა, შეგვიძლია დავადასტუროთ 2014 წლიდან მოყოლებული დღემდე ჩატარებული არჩევნების მაგალითზე.

მოქალაქეთა მონაწილეობა მუნიციპალური პოლიტიკის განხორციელების მთავარი ღერძი უნდა იყოს. ამის ნაცვლად, ჩართულობას უმეტეს შემთხვევაში ფორმალური ხასიათი აქვს. ხშირია შემთხვევები, როდესაც მოქალაქეთა ჯგუფების ჩართვა ხდება შერჩევით, ხელისუფლებასთან ლოიალური დამოკიდებულების ნიშნით (დოლიძე & ლოლაძე 2021; IDFI 2024). ბევრმა მოქალაქემ ჯერ კიდევ არ იცის საკუთარი უფლებებისა და ადგილობრივ მმართველობაში მონაწილეობის შესაძლებლობების შესახებ. გარდა ამისა, ადგილობრივი ხელისუფლების დაბალმა ქმედუნარიანობამ კიდევ უფრო შეზღუდა მოქალაქეთა ჩართულობა. შედეგად, მიუხედავად იმისა, რომ არსებობს მოქალაქეთა ჩართულობის ჩარჩო, მისი პრაქტიკული გამოყენება ხშირად მოლოდინს არ აკმაყოფილებს (ლოსაბერიძე 2020). საჯარო პოლიტიკის მიმართულებით მნიშვნელოვან ნაკლოვანებად სახელდება, ასევე, სსიპ-ებისა და ა(ა)იპ-ების შესახებ კანონის მიღების შეფერხებაც, რის გამოც არ არის ნათლად განსაზღვრული საჯარო ფუნქციების აღმასრულებელი სააგენტოების და იქ დასაქმებული პირების სტატუსი, ისევე როგორც მიწოდებული სერვისების სტანდარტები (IDFI 2024).

მიუხედავად ზემოთ განხილული ხარვეზებისა, რომლებიც დეცენტრალიზაციის პროცესს და, ზოგადად, თვითმმართველობის განვითარებას ახლდა თან, საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ფარგლებში დეცენტრალიზაციის სტრატეგიის მიღება 2020 წლის გზამკვლევაში დასახული მიზნის განხორციელებად ჩაითვალა. პროცესების შეფერხება და გამოვლენილი ხარვეზები დიდწილად COVID-19 პანდემიას დაბრალდა და საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმის 2023-2026 წლის სტრატეგიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის თემა დამოუკიდებელ მიმართულებად აღარ გამოიყო.

## გამოყენებული წყაროები:

- დეცენტრალიზაციის სტრატეგია (2019) <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4764626?publication=0>
- დოლიძე ნ., ლოლაძე ნ. (2021). საჯარო მმართველობის რეფორმის მონიტორინგი ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე, პროექტის ანგარიში. პროექტი: ბიუჯეტირების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობის შეფასება ადგილობრივ დონეზე, რეგიონული ინიციატივების ცენტრი „ნათელი მომავალი“
- ლოსაბერიძე დ. (2022). ისევ თვითმმართველობასთან დაკავშირებით, IDFI, <http://cldn.ge/images/pdf/add-2022-2-10---IDFI-LG-2022-03-a---LG-draft-2.pdf>
- ლოსაბერიძე, დ., კანდელაკი, კ., აბულაძე, მ., კონჯარია, ო., (2016). ადგილობრივი თვითმმართველობა. თბილისი
- მელუა, დ., (2023). საქართველოს მმართველობის დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ეკონომიკური გამოწვევები და მათი დაძლევის გზები (სადოქტორო დისერტაცია), თსუ
- საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს კანონი „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“, (1998)
- საქართველოს ორგანული კანონი, ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, (2014), <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244429?publication=72>

## ციფრული მმართველობა, ელექტრონული სერვისები, ხელოვნური ინტელექტი და თანამედროვე საჯარო სექტორის გამოწვევები

### განხილული საკითხები:

- ელექტრონული მმართველობა და ელექტრონული ჩართულობა
- ციფრული მომსახურება და ელ-სერვისები
- ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება საჯარო სექტორში - შესაძლებლობები და რისკები
- ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტი - EU AI Act
- ხელოვნური ინტელექტის სისტემების კლასიფიკაცია და რისკები
- ხელოვნური ინტელექტის აქტის რელევანტურობა და გამოწვევები საქართველოში

თანამედროვე ეპოქაში, რომელიც სწრაფი ტექნოლოგიური განვითარებით ხასიათდება, საჯარო მმართველობა განსაკუთრებული გამოწვევების წინაშე დგას. ერთი მხრივ, მან უნდა აუწყოს ფეხი ტექნოლოგიურ ცვლილებებს, იმისთვის, რომ საზოგადოების საჭიროებებზე სწრაფად და ეფექტურად რეაგირების უნარი არ დაკარგოს; მეორე მხრივ, საჯარო სექტორისთვის დამახასიათებელი ბიუროკრატიული პროცედურები, რაც სამართლიანობის, კანონისმიერი და სამართლებრივი რეგულაციებითა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულებით ზღუდავს მას, აფერხებს საჯარო სექტორის რეაგირების უნარსა და სისწრაფეს და კიდევ უფრო მეტად უსვამს ხაზს განსხვავებას კერძო და საჯარო სექტორებს შორის. ამავდროულად, ეფექტური საჯარო მმართველობა აუცილებელია მოქალაქეთა კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად, ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისა და სოციალური წესრიგის შესანარჩუნებლად.

## ელექტრონული მმართველობა და ელექტრონული ჩართულობა

ელექტრონული მმართველობა და ელექტრონული მონაწილეობა არის თანამედროვე საჯარო ადმინისტრაციის მნიშვნელოვანი კომპონენტები, რომლებიც ხელისუფლების მხრიდან მოქალაქეთათვის და საზოგადოებრივი ჯგუფებისათვის მომსახურების და საჭიროებებზე რეაგირების ეფექტურ მექანიზმებს წარმოადგენს. მათი მეშვეობით იზრდება მთავრობის ანგრიშვალდებულება მოსახლეობის წინაშე, შესაბამისად, ძლიერდება მოქალაქეების საჯარო სექტორისადმი ნდობაც.

გაეროს განმარტებით, ელ-მმართველობა საკმაოდ ფართო კონცეფციაა და მოიცავს როგორც ონლაინ სახელმწიფო სერვისებს, ასევე, ინფორმაციისა და სერვისების ელექტრონულ მიწოდებას მოქალაქეებისთვის, ბიზნესისთვის, საზოგადოებრივი ჯგუფებისა და საჯარო უწყებებისთვის. ზოგადად, ელ-მმართველობა გულისხმობს ღია მონაცემებისა და საინფორმაციო-საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების (ICT) გამოყენებას მთავრობის ეფექტურობის გასაზრდელად, მათ შორის, ფინანსური ხარჯებისა და ტრანზაქციის დროის შესამცირებლად, სამუშაო პროცესების ოპტიმიზაციისა და რესურსების ეფექტურად გამოყენებისათვის (UN, n.d.).

ელ-მმართველობა შეიძლება განხორციელდეს რამდენიმე მიმართულებით:

- **G2G (მთავრობა მთავრობისათვის, Government to Government):** მონაცემთა გაზიარება და ელექტრონული სერვისების მიწოდება საჯარო უწყებებს შორის, როგორც ცენტრალურ, ასევე მუნიციპალურ დონეებზე.
- **G2B (მთავრობა ბიზნესისთვის, Government to Business):** ბიზნესისთვის სპეციფიკური ტრანზაქციების (მაგ. გადახდები, საქონლისა და სერვისების ყიდვა-გაყიდვა) განხორციელება, ასევე, ბიზნესზე ორიენტირებული სერვისების ონლაინ მიწოდება.
- **G2C (მთავრობა მოქალაქისთვის/მომხმარებლისთვის, Government to Citizen/Customer):** მოქალაქეთათვის, როგორც საჯარო სერვისების მომხმარებლისათვის, სერვისების მიწოდება ელექტრონული გზით, ასევე, კონსულტაციებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ელ-მონაწილეობა, ან ელ-ჩართულობა ნიშნავს ციფრული ინსტრუმენტების გამოყენებას ინფორმაციის გაცვლის, კონსულტაციისა და მოქალაქეების აქტიურ ჩართულობის უზრუნველსაყოფად პოლიტიკის შემუშავების

პროცესებში. ელ-ჩართულობა მოიცავს შემდეგს: ელ-ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, ელ-კონსულტაციებში მოქალაქეთა ჩართულობას, ელ-გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობას (IDFI 2024). გაეროს (UNDESA) ელ-ჩართულობის ინდექსი (E-Participation Index, EPI) გამოიყენება ელექტრონული მმართველობის შეფასების დამატებით კომპონენტად. ის აფასებს ონლაინ სერვისების ეფექტურობას მთავრობასა და მოქალაქეებს შორის ინფორმაციის გაცვლისა და ურთიერთქმედების ხელშეწყობის კუთხით, ასევე, მოქალაქეთა ჩართულობას პოლიტიკის შემუშავებისა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესებში. როგორც სამეცნიერო ლიტერატურაში აღინიშნება, განვითარებულ და განვითარებად ქვეყნებს შორის დიდია განსხვავება ელექტრონული მმართველობის გამოყენების თვალსაზრისით. მეტიც, ზოგიერთი მკვლევარის მოსაზრებით, ელექტრონული მმართველობისა და ონლაინ მომსახურების დონე დიდწილად განსაზღვრავს ქვეყნის განვითარებულობის დონეს (Neamțu et al, 2013, გვ. 70).

## **ციფრული მომსახურება და ელ-სერვისები**

2004 წელს, რეფორმების დაწყებიდან, საქართველომ ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ბევრი ქვეყნის გამოცდილება აითვისა და საქართველოს საჯარო სექტორი ფლაგმანი გახდა საჯარო სერვისების განვითარებისა და მიწოდების კუთხით მთელს რეგიონში (Schalkwyk, 2009, გვ. 3). განხორციელდა მთელი რიგი სტრუქტურული ცვლილებები, რამაც ხელი შეუწყო მაღალი ხარისხის საჯარო სერვისების დივერსიფიკაციას, მიწოდებასა და შენარჩუნებას. ამ პერიოდში შეიქმნა ისეთი საჯარო სტრუქტურები, როგორებიცაა: სერვისების განვითარების სააგენტო, საჯარო რეესტრი, სოციალური მომსახურების სააგენტო, შემოსავლების სამსახური, შინაგან საქმეთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტო და სხვა; ასევე, შეიქმნა იუსტიციის სახლები, ე.წ. სერვისის მიწოდების ჰაბები, რომლებიც მომსახურებას მთელი საქართველოს მასშტაბით აწვდიან მოქალაქეებს; განვითარდა ციფრული სერვისებისა და ელექტრონული მმართველობის სფერო. ამას ხელი შეუწყო საქართველოს წარმატებულმა მონაწილეობამ ღია მმართველობის პარტნიორობის (Open Government Partnership, OGP) პროგრამის განხორციელებაში, რაც ნიშნავდა ელექტრონული მმართველობის განვითარებას როგორც ცენტრალურ, ისე მუნიციპალურ

დონეზე. ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, მიზნად ისახავდა ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებასა და ცენტრისგან მათი მზარდი დამოუკიდებლობის ნახალისებას.

2014 წელს, ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების ხელმოწერის შემდეგ, დაიწყო საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალი ეტაპი, რომელიც საჯარო სერვისების მიწოდებს გაუმჯობესებასაც გულისხმობდა. 2016 წლიდან აღნიშნული ტენდენციები საგრძნობლად შენედა, რაც გამომწვეული იყო სახელმწიფოს პრიორიტეტების ცვლილებით, განსაკუთრებით, COVID-19-ის პანდემიის პერიოდში. შედეგად, მნიშვნელოვნად დაზარალდა საჯარო სექტორის ეფექტურობა არა მხოლოდ მომსახურების მიწოდების, არამედ სხვა სფეროებშიც. საჯარო სერვისებისა და ციფრული სერვისების თემა კვლავ აქტუალური ხდება საჯარო მმართველობის რეფორმის ახალ სტრატეგიულ გეგმაში, სადაც სტრატეგიული მიზანია საჯარო სერვისების მიწოდების გაუმჯობესება უწყებათაშორისი კოორდინაციის გაძლიერებით, ელექტრონული მმართველობის განვითარებით და მუნიციპალური სერვისების მიწოდების ხარისხის გაზრდით (საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია 2023-2026).

საქართველოს საჯარო სექტორში სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ძირითადი პრობლემები შემდეგია: მაღალი ხარისხის სერვისების განვითარებისა და მიწოდების ისეთი ერთიანი პოლიტიკის არარსებობა, რომელიც უზრუნველყოფდა მომსახურების ორიენტირებას მომხმარებელთა საჭიროებებზე, მომსახურებისა და ელექტრონული სერვისების მიწოდების ერთიანი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა, ხარისხის შეფასების ფორმალიზებული სისტემის არარსებობა, სერვისებზე შეზღუდული ხელმისაწვდომობა ინტერნეტის პრობლემებისა და კომპიუტერის ცოდნის, ასევე, ინფორმაციისა და განათლების ნაკლებობის გამო, მუნიციპალურ დონეზე მომსახურების მიწოდების არაეფექტურობა, კომპეტენტური საკადრო რესურსების ნაკლებობა მომსახურების სფეროში, განვითარების, მიწოდების, ხარისხის შეფასების და შეფასების კუთხით, უწყებათაშორისი კოორდინაციის სისუსტე მომსახურების მიწოდების მიმართულებით.

ეს პრობლემები მჭიდროდ არის დაკავშირებული ანგარიშვალდებულების საკითხთან, რომელიც, ასევე, არის საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთი სა-

ყრდენი. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტურობა და ელექტრონული მმართველობა ანგარიშვალდებული საჯარო სექტორის მახასიათებლებია, ევროკავშირის სტანდარტების მიხედვით (საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, გვ. 19). საქართველოში ამ მიმართულებით მთავარი გამოწვევებია: საჯარო ინსტიტუტების ინტეგრაციის დაბალი ხარისხი, მთავრობისადმი ნდობის ნაკლებობა, ეფექტური ანტიკორუფციული პოლიტიკის ნაკლებობა, მთავრობის ეფექტიანობასთან, გამჭვირვალობისა და ღიაობასთან დაკავშირებული პრობლემები და მთავრობის ანგარიშვალდებულებისა და მოქალაქეებისათვის საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის გაზრდა.

2023-2026 წლის საჯარო მმართველობის სტრატეგიაში ციფრული მომსახურების სფეროში მომხმარებელზე ორიენტირებული მიდგომის ნაკლებობა მთავარ პრობლემადაა დასახელებული. მას შედეგად ელექტრონულ სერვისებზე დაბალი ხელმისაწვდომობა მოსდევს. პრობლემის გამომწვევ მიზეზებს შორის სტრატეგიაში დასახელებულია შემდეგი ფაქტორები:

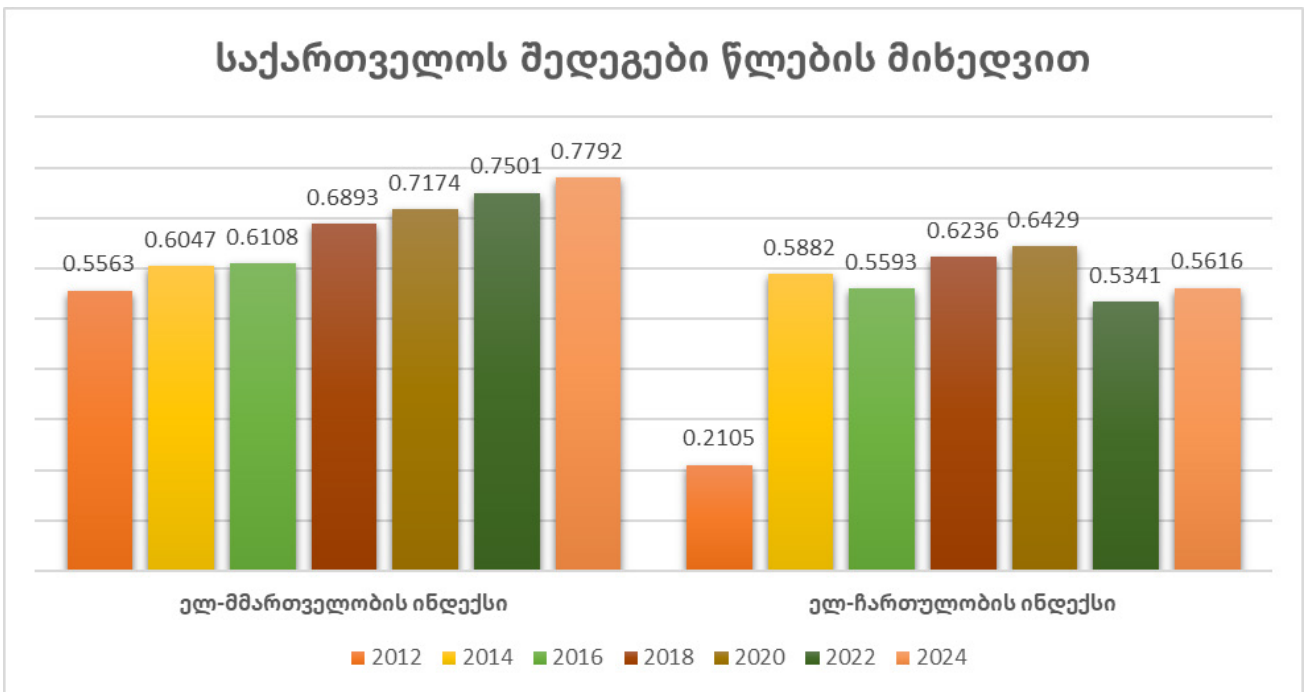
- ციფრული მმართველობის მიმართულებით კოორდინაციისა და ელექტრონული სერვისების მიწოდების ხელშემწყობი სამართლებრივი ჩარჩოს არარსებობა;
- ციფრული ტექნოლოგიების შესაძლებლობების უგულვებელყოფა ბიზნეს პროცესების დადგენის/ცვლილებისას;
- არსებული ელექტრონული სერვისების მიწოდების პროცესში გამარტივებული, მომხმარებელზე ორიენტირებული მიდგომის ნაკლებობა.

რაც შეეხება ციფრული სერვისების მიწოდებას თვითმმართველობის დონეზე, აქ პრობლემების მიზეზად იდენტიფიცირებულია მუნიციპალური მომსახურებების მიწოდების ერთიანი მინიმალური სტანდარტისა და სერვისების ელექტრონული საშუალებებით მიწოდების შესაძლებლობის არარსებობა და ადგილობრივ თვითმმართველობებში ციფრული მმართველობის მიმართულებით საჯარო მოხელეთა დაბალი კომპეტენცია (საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია 2023-2026).

მიუხედავად იმ ნაბიჯებისა, რაც საჯარო მმართველობის რეფორმის ფარგლებში ციფრული სერვისების და ელ-მმართველობის მიმართულებით გადაიდგა -მაგალითად, შეფასების ერთიანი ჩარჩოს (CAF) შემუშავება, სახელმწიფო სერვისე-

ბის განვითარების სტრატეგიის დამტკიცება, ტრენინგები შესაბამისი საჯარო მოხელეთათვის, My.gov.ge პორტალზე ელ-სერვისების რაოდენობის ზრდა, გაეროს ელექტრონული მმართველობისა და ელექტრონული ჩართულობის ინდექსებში საქართველოს რეიტინგი 2024 წლისთვის გაუარესებულია. კვლევაში მითითებულია, რომ საქართველო ელ-მმართველობის მაჩვენებლით 193 ქვეყანას შორის 69-ე ადგილს იკავებს, რაც ორი წლის წინანდელ შედეგთან შედარებით (მე-60 ადგილი) გაუარესებული მაჩვენებელია. ასევე, საქართველო აღმოსავლეთ პარტნიორობისა და ბალტიის 11 ქვეყანას შორის ბოლო ადგილზეა ონლაინ სერვისების მიმართულებით, ხოლო ელექტრონული ჩართულობით მხოლოდ ბელარუსსა და აზერბაიჯანს უსწრებს. გარდა ამისა, 2016 წლიდან გაუარესებულია ადამიანური კაპიტალის კომპონენტი 0.3 ქულით. მნიშვნელოვანი უკუსვლაა ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე როგორც თბილისში, ასევე, სხვა მუნიციპალიტეტებში. მაგალითად, თბილისი რეგიონის ქვეყნების დედაქალაქებიდან მხოლოდ ბაქოს, კიშინიოვსა და მინსკს უსწრებს (IDFI 2024, საქართველოს შედეგები გაეროს ელექტრონული მმართველობის ინდექსში).

**დიაგრამა: ელ-მმართველობის შედეგები საქართველოში**



წყარო: IDFI 2024, საქართველოს შედეგები გაეროს ელექტრონული მმართველობის ინდექსში

USAID-ის 2024 წლის შეფასებაში აღნიშნულია საქართველოს რეგიონში ციფრული და საინფორმაციო ცენტრის ფუნქციის შესრულების მაღალი პოტენციალი. თუმცა ანგარიშში საუბარია იმ ხარვეზებზე, რომლებიც უკავშირდება ციფრული სერვისების ხელმისაწვდომობას, უნარების განვითარების დონეს, მარეგულირებელი ჩარჩოს სისუსტესა და კიბერუსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ანგარიშში ხაზგასმულია უთანასწორობა სოფლის ტიპის დასახლებებსა და ქალაქებს შორის ციფრული სერვისების ხელმისაწვდომობის თვალსაზრისით. აღინიშნება, ასევე, რომ ქვეყანაში ციფრული წიგნიერებისა და საზოგადოების ინფორმირებულობის დაბალი დონის გამო მცირდება არსებული ციფრული სერვისების გამოყენება. რაც შეეხება შესაბამის კვალიფიციურ კადრებს, ანგარიშში ხაზგასმულია ფორმალური საგანმანათლებლო პროგრამების ნაკლებობაც და კადრების კვალიფიკაციის დონის არაფორმალურ ტრენინგებზე დამოკიდებულება.

ციფრული მმართველობის მარეგულირებელი ჩარჩოს და ერთიანი პოლიტიკის ხარვეზები, ასევე, ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემადაა დასახელებული, რასაც კიდევ უფრო ართულებს შესაბამის უწყებებს შორის სუსტი კოორდინაცია (USAID 2024). აღსანიშნავია, რომ ეს პრობლემა ჯერ კიდევ 2020 წლის გზამკვლევაში და 2023-2026 წლის სტრატეგიაშიც იყო იდენტიფიცირებული, თუმცა დღეისთვის მდგომარეობა გაუმჯობესებული არ არის და იგივე მიზნები კვლავ გვხვდება 2024-2029 წლების ციფრული მმართველობის სტრატეგიაში.

საქართველოს მზარდი ინტეგრაცია რეგიონალურ და გლობალურ ქსელებში კიბერთავდასხმების რისკს ზრდის, განსაკუთრებით, ძლიერი თავდაცვის მექანიზმების არარსებობის პირობებში. ეს, ამავდროულად, ძირს უთხრის საზოგადოების ნდობას ციფრული ინსტრუმენტებისა და სერვისების მიმართ. USAID-ის შეფასებით, არსებულ პრობლემებს ამძაფრებს პოლარიზებული საინფორმაციო ეკოსისტემა და დეზინფორმაციული კამპანიები, რომლებიც გამონვეულია როგორც შიდა აქტორებით, ასევე, უცხოური მავნე გავლენით. სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციები სასიცოცხლო როლს ასრულებენ დეზინფორმაციასთან ბრძოლაში, თუმცა შეზღუდული ფინანსური და ადამიანური რესურსების გამო და ასევე, მზარდი პოლიტიკური წნეხის პირობებში, მათი ძალისხმევის ეფექტურობა დაბალია (USAID 2024).

## ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება საჯარო სექტორში - შესაძლებლობები და რისკები

ხელოვნური ინტელექტის სხვადასხვა საშუალებების გამოყენება ფართოდ ხდება როგორც კერძო, ასევე საჯარო სექტორში. 2024 წელს საქართველოს მთავრობამ ხელოვნური ინტელექტის დანერგვა საჯარო სექტორში ერთ-ერთ პრიორიტეტადაც კი გამოაცხადა, როდესაც საქართველოს იუსტიციის მინისტრმა ხელი მოაწერა ევრო-საბჭოს კონვენციას ხელოვნური ინტელექტის თაობაზე.<sup>1</sup> თუმცა არც პოლიტიკის დოკუმენტებში და არც საჯარო მმართველობის რეფორმის 2023-2026 სტრატეგიაში საერთოდ არ არის საუბარი არც ხელოვნურ ინტელექტზე და არც მისი გამოყენების რეგულირებაზე. ამ საკითხზე პოლიტიკის დოკუმენტის მიღების აუცილებლობა ხაზგასმულია, ასევე, IDFI-ს მიერ გაეროს ელ-მმართველობისა და ელ-ჩართულობის 2024 წლის ანგარიშში.

ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება განვითარებად ქვეყნებში აწყდება ისეთ სირთულეებს, როგორცაა დემოკრატიული ღირებულებების სიმციფე. ასეთ ქვეყნებში საჯარო სექტორის პოლიტიზაციის დონე ძალიან მაღალია და კარგი მმართველობის პრინციპები არ არის საკმარისად ინსტიტუციონალიზებული. აუცილებელია გაანალიზდეს ხელოვნური ინტელექტის გამოყენებასთან დაკავშირებული რისკები და მათი თავიდან აცილების შესაძლო გზები, განსაკუთრებით, საჯარო სერვისების განვითარებასა და მიწოდებასთან დაკავშირებით. ანგარიშვალდებულების, გამჭვირვალობის, სამართლიანობისა და თანასწორობის საკითხები, რომლებიც დაკავშირებულია ძალაუფლების ასიმეტრიასთან, უმთავრესია საქართველოს საჯარო სექტორში.

ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება საჯარო სექტორში სულ უფრო აქტუალური ხდება განვითარებულ ქვეყნებში. ეს განსაკუთრებით ეხება საჯარო სერვისების მიწოდების ისეთ სფეროებს, როგორებიცაა: საზოგადოებრივი ჯანდაცვა, განათლება, ტრანსპორტი, მომსახურება და სხვა (Gesik & Leyer 2022, Kuziemski & Misuraca 2020, Kowalkiewicz & Dootson, 2019). თუმცა მკვლევრები აღნიშნავენ, რომ მომსახურების ხარისხის გაუმჯობესების თვალსაზრისით, ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება, ასევე, შეიცავს გარკვეულ რისკებს (Konig & Wenzelburger 2020). ამ თვალსაზრისით,

1. იხ. იუსტიციის სამინისტროს ვებ-გვერდი <https://justice.gov.ge/?m=articles&id=9U4A8GVzqH&lang=1>

გამონვევები დაკავშირებულია ისეთ საკითხებთან, როგორებიცაა: გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება, მონაცემთა კონფიდენციალურობა და უსაფრთხოება, ინფორმაციის ასიმეტრია და სამართლიანობის პრინციპის დარღვევა.

საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება მნიშვნელოვანი წინაპირობაა საქართველოს ევროპული მომავლის უზრუნველსაყოფად. შესაბამისად, ამ მიმართულებით მსოფლიოს წამყვანი ქვეყნების გამოცდილების გაზიარება საშუალებას მისცემს საქართველოს საჯარო სექტორს მიაღწიოს მნიშვნელოვან წარმატებებს მომსახურების მიწოდებაში. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ამ პრაქტიკის დანერგვა მუნიციპალიტეტების დონეზე, სადაც კიდევ უფრო მწვავედ დგას არაეფექტურობისა და ცენტრზე პოლიტიკური დამოკიდებულების საკითხი. მიუხედავად 2019 წელს მიღებული დეცენტრალიზაციის სტრატეგიისა, მუნიციპალური სამსახურები ჯერ კიდევ არ არის კარგად გამიჯნული ცენტრალურისაგან და ხშირ შემთხვევაში ირღვევა სუბსიდიარობის პრინციპი.

მნიშვნელოვანია იმის შესწავლა, თუ როგორ შეუწყობს ხელს ხელოვნური ინტელექტის დანერგვა საჯარო სერვისების სფეროში დეცენტრალიზაციას, მუნიციპალურ განვითარებას და საჯარო სექტორის დეპოლიტიზებას, რაც საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთი მიზანია.

2024 წლის ივნისში ევროპარლამენტმა და ევროკავშირის საბჭომ მიიღეს რეგულაცია ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტის (EU AI Act) შესახებ, რომელიც ხელოვნური ინტელექტის მარეგულირებელ პირველ ყოვლისმომცველ საკანონმდებლო ჩარჩოს წარმოადგენს. აქტზე მუშაობა ჯერ კიდევ 2021 წლიდან დაიწყო, ხოლო ის ძალაში 2025 წლის თებერვლიდან შევიდა. ხელოვნური ინტელექტის აქტი სავალდებულო დოკუმენტია ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის, როგორც საჯარო, ასევე, კერძო სექტორში. მისი მიზანია, ხელოვნური ინტელექტის ევროკავშირში გავრცელებული სისტემების გამოყენების დროს, დაცული იყოს უსაფრთხოების პრინციპები, ადამიანის ფუნდამენტური უფლებები და ევროკავშირის ღირებულებები (IDFI 2023). ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) განმარტებით, “ხელოვნური ინტელექტის სისტემა არის მანქანურ ტექნოლოგიებზე დაფუძნებული სისტემა, რომელიც აშკარა თუ ნაგულისხმევი მიზნებისთვის შეყვანილ მონაცემებზე დაყრდნობით ადგენს, როგორ დააგენერიროს ისეთი მონაცე-

მები, როგორებიცაა პროგნოზი, კონტენტი, რეკომენდაცია ან გადაწყვეტილებები, რომლებსაც ფიზიკურ თუ ვირტუალურ გარემოზე გავლენის მოხდენა შეუძლიათ. სხვადასხვა AI სისტემა ამოქმედების შემდეგ განსხვავდება თავისი ავტონომიურობისა და ადაპტირების ხარისხით” (OECD 2024). აღსანიშნავია, რომ აქტის მოქმედება არ ვრცელდება სამხედრო, თავდაცვის, ეროვნული უსაფრთხოებისა და კვლევა-განვითარებისთვის (R&D) შექმნილ ხელოვნური ინტელექტის სისტემებზე.

ზემოთ აღნიშნული აქტი კრძალავს ზოგიერთი AI სისტემის გამოყენებას, მათ შორის:

- ბიომეტრიულ სისტემებს, რომლებიც იყენებენ სენსიტიურ მახასიათებლებსა და მონაცემებს;
- AI სისტემებს, რომლებიც მანიპულირებენ ადამიანის ქცევებზე;
- ემოციების ამომცნობ სისტემებს, რომლებიც გამოიყენება სამუშაო ადგილებსა და საგანმანათლებლო დაწესებულებებში.

თუმცა, ეროვნულ უსაფრთხოებასთან დაკავშირებულ შემთხვევებში, მაგალითად, ძალოვან უწყებებს შეუძლიათ საჯარო სივრცეში ბიომეტრიული იდენტიფიკაციის სისტემების გამოყენება დანაშაულის გამოძიებისა და/ან პრევენციის მიზნით. ევროკავშირმა მკაცრად განსაზღვრა 16 ტიპის დანაშაული, რომელთა შემთხვევაშიც სასამართლოს უფლება აქვს ნება დართოს ასეთი ხელოვნური ინტელექტის სისტემების გამოყენებაზე. აღნიშნულ დანაშაულებს შორისაა: ტერორიზმი, ტრეფიკინგი და ბავშვების სექსუალური ექსპლოატაცია (IDFI 2023).

## **ხელოვნური ინტელექტის სისტემების კლასიფიკაცია და რისკები**

ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტის მიხედვით, ხელოვნური ინტელექტის სისტემები სამ ძირითად კატეგორიად იყოფა, რისკის დონის მიხედვით:

1. **ლიმიტირებული რისკი:** ამ კატეგორიას მიეკუთვნება ისეთი სისტემები, როგორებიცაა ჩეტბოტები, რომლებიც ტექსტებსა და ფოტოებს აგენერირებენ. მათი ზეგავლენა ადამიანებზე ნაკლებად სერიოზულია, რის გამოც მათ მხოლოდ „მსუბუქი გამჭვირვალობის“ ვალდებულება აქვთ. მაგალითად, სისტემის შემქმნელებმა უნდა მიუთითონ, რომ კონტენტი ხელოვნური ინტელექტის მიერ არის შექმნილი.

2. **მაღალი რისკი:** ეს კატეგორია მოიცავს ხელოვნური ინტელექტის ისეთ სისტემებს, რომლებიც ადამიანის უსაფრთხოებასა და ფუნდამენტურ უფლებებზე გავლენას ახდენენ. მათთვის დაწესებულია მკაცრი მოთხოვნები, როგორცაა:

- რისკების შეფასება;
- ევროკავშირის მონაცემთა ბაზაში რეგისტრაცია;
- გამჭვირვალობა და ადამიანის ზედამხედველობა;
- კიბერუსაფრთხოებისა და სიზუსტის უზრუნველყოფა.

ასეთ სისტემებში შედის სამედიცინო მონაცემები, სატრანსპორტო საშუალებების მართვის სისტემები, ბიომეტრიული და ემოციური ამოცნობის სისტემები, ძალოვან უწყებებში გამოყენებული AI და სხვ.

3. **დაუშვებელი რისკი:** აკრძალულია ხელოვნური ინტელექტის სისტემები, რომლებიც აშკარად საფრთხეს უქმნიან ადამიანის ფუნდამენტურ უფლებებს, მათ შორის სოციალური ქულების სისტემები, რეალურ დროში ბიომეტრიული იდენტიფიკაცია საჯარო სივრცეში და ადამიანის ქცევის მანიპულირების სისტემები.

## **ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტის რელევანტურობა საქართველოსთვის გამოწვევების პერიპირ**

საქართველოს ხელოვნური ინტელექტის სფეროში პროგრესი, განსაკუთრებით საჯარო სექტორში, განვითარების საწყის ეტაპზეა. თუმცა, კერძო სექტორში წარმატებით გამოიყენება ისეთი ტექნოლოგიები, როგორებიცაა: დოკუმენტების ავტომატური იდენტიფიკაცია და კომუნიკაციის ავტომატიზაცია. მიუხედავად ამისა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, მარეგულირებელი და ეთიკური ჩარჩოები ჯერ კიდევ არ არსებობს.

ხელოვნური სისტემების რისკების მართვისა და რეგულირების საჭიროება გამომდინარეობს იქიდან, რომ:

- საქართველოს კანონმდებლობაში არ არსებობს ხელოვნური ინტელექტის დეფინიცია, რაც ართულებს რისკების შეფასებასა და კვლევას.
- ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტის პრინციპების გათვალისწინება მნიშვნელოვანია, რათა საქართველო ევროკავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოვიდეს.

ხელოვნური ინტელექტის გამოყენება ქვეყნისთვის მრავალ ახალ შესაძლებლობას აჩენს ევროინტეგრაციის კონტექსტში, სხვადასხვა მიმართულებით: **ბიზნესისთვის**, კერძოდ კი იმ კომპანიებისთვის, რომლებიც შესაბამის სტანდარტებს დააკმაყოფილებენ, ფართოვდება ევროპის ბაზარზე შესვლის შესაძლებლობები; **მომხმარებელთა უფლებების** თვალსაზრისით, ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტის სტანდარტები გააუმჯობესებს საქართველოს მოქალაქეების ციფრული უფლებების დაცვას; მნიშვნელოვანია ხელოვნური ინტელექტის ეროვნული სტრატეგიის დანერგვა **ტექნოლოგიური პროგრესის** მხრივაც, ეს ხელს შეუწყობს ტექნოლოგიურ განვითარებას და საქართველოს ციფრულ ეკოსისტემაში ინტეგრაციას.

გამომდინარე ზემოაღნიშნულიდან, საქართველოში სამომავლო განვითარებისა და საჯარო სექტორში ტექნოლოგიების გამოყენებასთან დაკავშირებით აუცილებელია ეროვნული ხელოვნური ინტელექტის სტრატეგიის შექმნა, რომელიც დაეფუძნება ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტის ძირითად პრინციპებს. ასევე, მნიშვნელოვანია ხელოვნური ინტელექტის ტექნოლოგიების რეგულირებისთვის საკანონმდებლო ჩარჩოს ჩამოყალიბება და კერძო და საჯარო სექტორებში ხელოვნური ინტელექტის პასუხისმგებელი და უსაფრთხო გამოყენების ხელშეწყობა. გარდა ამისა, გადამწყვეტი მნიშვნელობა არსებული რისკების დაზღვევისათვის ექნება საერთაშორისო თანამშრომლობის გაღრმავებას, კერძოდ, ევროკავშირის კიბერუსაფრთხოების სისტემაში ინტეგრაციის მიმართულებით. ამგვარი მიდგომა არა მხოლოდ დაეხმარება საქართველოს თანამედროვე ტექნოლოგიების ეფექტიანად გამოყენებაში, არამედ გააუმჯობესებს ქვეყნის შესაძლებლობებს ევროკავშირის ციფრულ სივრცეში ინტეგრაციისთვის.

## გამოყენებული წყაროები:

- Gesk, T. S., & Leyer, M. (2022). Artificial intelligence in public services: When and why citizens accept its usage. *Government Information Quarterly*, 39. Retrieved from <https://www.elsevier.com/locate/govinf>
- EU AI Act: First Regulation on Artificial Intelligence <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence#ai-act-different-rules-for-different-risk-levels-0>
- European Parliament & Council of the European Union. (2024). \*Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance). PE/24/2024/REV/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>

- Konig, P. D., Wenzelburger, G., (2020). Opportunity for Renewal or Disruptive Force? How Artificial Intelligence Alerts Democratic Politics. *Government Information Quarterly*, Vol. 37, Issue 3, 101489, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101489>
- Kowalkiewicz, Marek & Dootson, Paula (2019) *Government 5.0: the future of public services*. The Chair in Digital Economy, Australia.
- Kuziemski, M., Misuraca, G., (2020). AI Governance in the Public Sector: Three Tales from the Frontiers of Automated Decision-making in Democratic Settings. *Telecommunications Policy*, vol. .44, 101976, <http://www.elsevier.com/locate/telpol>
- Neamțu, F., & Zaiț, L. (2013). The coordinates and typology of relationship between the public system and the different categories of stakeholders. *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, 5(2), 61–73.
- OECD, (2024). AI Principles Overview <https://oecd.ai/en/ai-principles#:~:text=AI%20terms%20&%20concepts&text=An%20AI%20system%20is%20a,influence%20physical%20or%20virtual%20environments>.
- Schalkwyk, A. (2009). *Rejuvenating the Public registry: Republic of Georgia, 2006-2008*. Princeton University, *Innovations for Successful Societies*, [https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Georgia%20Registry\\_ToU.pdf](https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/g/files/toruqf5601/files/Georgia%20Registry_ToU.pdf) (ნაწახია 15/12/2024)
- United Nations. (n.d.). What is e-government? United Nations E-Government Knowledgebase. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Overview#whatis> (ნაწახია 15/12/2024)
- USAID (2024), *Georgia Digital Ecosystem Country Assessment (DECA) Report*, <https://www.usaid.gov/digital-development/georgia-deca>
- IDFI (2024) „საქართველოს შედეგები გაეროს ელექტრონული მმართველობის ინდექსში”, [idfi.ge > ge > georgia-in-the-un-e-government-survey](https://idfi.ge/ge/ge/georgia-in-the-un-e-government-survey)
- IDFI (2023) ევროკავშირის ხელოვნური ინტელექტის აქტი (EU AI Act) - რა უნდა იცოდეთ მსოფლიოში AI-ის გამოყენების პირველ რეგულაციაზე, [https://idfi.ge/ge/eu\\_ai\\_act\\_what\\_you\\_should\\_know\\_about\\_the\\_worlds\\_first\\_regulation\\_on\\_the\\_use\\_of\\_artificial\\_intelligence](https://idfi.ge/ge/eu_ai_act_what_you_should_know_about_the_worlds_first_regulation_on_the_use_of_artificial_intelligence)
- საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია 2023-2026.



