

ნეოპატრიმონიალური და მერიტოკრატიული მართვის სტრატეგიები
ტრანსფორმირებად საჯარო სამსახურში

თამარ ჩარკვიანი

*სადისერტაციო ნაშრომი წარდგენილია ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის
მეცნიერებათა და ხელოვნების ფაკულტეტზე სოციოლოგიის დოქტორის
აკადემიური ხარისხის მინიჭების მოთხოვნების შესაბამისად*

სოციალურ და ჰუმანიტარულ მეცნიერებათა და ხელოვნების
ინტერდისციპლინური სადოქტორო პროგრამა

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: პროფესორი ემზარ ჯგერენაია



ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი
თბილისი 2014

განაცხადი

როგორც წარდგენილი სადისერტაციო ნაშრომის ავტორი ვაცხადებ, რომ ნაშრომი წარმოადგენს ჩემს ორიგინალურ ნამუშევარს და არ შეიცავს სხვა ავტორების მიერ აქამდე გამოქვეყნებულ, გამოსაქვეყნებლად მიღებულ ან დასაცავად წარდგენილ მასალებს, რომლებიც ნაშრომში არ არის მოხსენიებული/ციტირებული სათანადო წესების შესაბამისად.

თამარ ჩარკვიანი

27.06.2014

აბსტრაქტი

საქართველოში თანამედროვე ბიუროკრატია დგას გამოწვევის წინაშე – გარდაიქმნას მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებულ სისტემად ან მოძებნოს ფუნქციონირების ალტერნატიული მექანიზმები, რომლებიც შეაფერხებენ მის ღია, დემოკრატიულ სისტემად ჩამოყალიბებას. მოცემული ნაშრომის მიზანია გააღრმავოს არსებული ცოდნა საქართველოში საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის შესახებ ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატიული სისტემისა და რაციონალურ-მერიტოკრატიული პრინციპების ურთიერთზეგავლენის ანალიზის საფუძველზე. ნაშრომის ამოცანაა, ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატის მოდელის მართვის პატრიმონიალური ლოგიკის იდენტიფიცირება პოსტსაბჭოთა საქართველოს საჯარო სამსახურის მაგალითზე.

ნაშრომის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ საფუძველს ნეოპატრიმონიალიზმის და ქსელების ზოგადი თეორიების ანალიზი წარმოადგენს – იმისათვის რომ გავიგოთ საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულების წამყვანი ტენდენციები და კონკრეტული ვარიაციები. მოცემული შრომა განიხილავს ნეოპატრიმონალიზმის, ბიუროკრატის, მერიტოკრატის და არაფორმალური ქსელების ცნებებს, მათ წარმოშობას და მახასიათებლებს. ამას თანსდევს საქართველოს საჯარო სექტორის ბუნების განხილვა ნეოპატრიმონიალიზმის გამოვლინებების მიმართების შესწავლისათვის საჯარო სექტორის ეფექტიანობასა და უნარიანობაზე. ნეოპატრიმონიალურ და მერიტოკრატიულ ბიუროკრატებს შორის განსხვავებების იდენტიფიცირებისას, ჩვენ გადავწყვიტეთ ყურადღება გაგვემახვილებინა ორ

მახასიათებელზე, რომელიც მეტ-ნაკლებად ობიექტური ემპირიული შეფასების საშუალებას მოგვცემდა. პირველი არის მერიტოკრატიული შერჩევის მნიშვნელობა, რომელიც იდეალურ შემთხვევაში ეფუძნება განათლებისა და გამოცდის კომბინაციას, მეორე არის პროგნოზირებადი კარიერული კიბე, რომელსაც ახლავს ხელშესახები და ხელშეუხებელი ჯილდოები.

ნაშრომის ემპირიული ნაწილი ეფუძნება წერილობით წყაროებს და სამი სახის ინტერვიუებს (ჩაღრმავებულს, ნარატიულს და ფოკუს-ჯგუფურს), რომლებიც ჩატარდა ამჟამად დასაქმებულ და ყოფილ საჯარო მოხელეებთან.

მოცემული ნაშრომი აჩვენებს, რომ საქართველოში ბიუროკრატიული აპარატი ხელმძღვანელობს ნეოპატრიმონიალური ლოგიკით. თანამდებობების და ძალაუფლების რესურსების მითვისების პრაქტიკები განსაზღვრავენ საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევას და კარიერულ წინსვლას, შესაბამისად ბიუროკრატიული აპარატის ფუნქციონირებას. ნეოპატრიმონიალური სტრუქტურების პოსტსაბჭოთა ვარიანტი გამოირჩევა თანამედროვე სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ინსტიტუტების ფორმალური ინსტალაციით (პარლამენტის და მრავალპარტიულობის, საარჩევნო მექანიზმების და თანამედროვე კონსტიტუციის), ისინი ასრულებენ სისტემის ლეგიტიმური ფასადის როლს, ხოლო მთლიანობაში, შიგნიდან მათი ფუნქციონირება ემორჩილება ნეოპატრიმონიალურ ლოგიკას.

ძირითადი საძიებო სიტყვები: „საჯარო სამსახური“, „ბიუროკრატია“, „მერიტოკრატია“, „ნეოპატრიმონიალიზმი“, „არაფორმალური ქსელები“

Abstract

Modern bureaucracy in Georgia is facing a challenge – to reform into a healthy system based on the principles of meritocracy or to find alternative ways of functioning, which will hinder its development into an open, democratic system. The proposed work aims to deepen knowledge about the efficiency of the public service in Georgia based on analysis of interaction between neopatrimonial bureaucratic system and rational-meritocratic principles. The objective of the work is to identify the patrimonial logic of management in the neopatrimonial bureaucracy model on the example of civil service in post-Soviet Georgia.

A theoretical and methodological approach of the paper is the analysis of general neopatrimonial and social network theories – to understand both the dominant trend and variations in reform trajectories in Georgian civil service. This work introduces the concepts of neopatrimonialism, bureaucracy, meritocracy and informal networks examining their origins and defining characteristics. This is followed by consideration of the nature of the public sector in Georgia, exploring the implications of neopatrimonialism for public sector capacity and performance. In setting up the contrast between neopatrimonial and meritocratic bureaucracies, we have chosen to emphasize two points that lend themselves to relatively objective empirical assessment. The first is the importance of meritocratic recruitment, ideally based on some combination of education and examination, second is a predictable career ladder, which provides long term tangible and intangible rewards for those who have been recruited into the bureaucracy.

The empirical part of the work is based on written sources and three types of interviews (in-depth, narrative, focus-group), which were conducted in present and former civil servants.

The findings of the proposed work demonstrate that the bureaucratic apparatus in Georgia follows a neopatrimonial logic. Practices of appropriation of offices and power resources determine the processes of recruitment and career progress in the civil service and, thus, the way in which the bureaucratic apparatus functions. The post-Soviet version of neopatrimonial structure is characterized by formal installation of modern/democratic state institutions (parliament, multiparty system, electoral mechanisms and the Constitution), they perform the role of legitimate facade for the system, but from the inside they function based on the patrimonial logic.

Key words: 'Civil Service', 'Bureaucracy', 'Meritocracy', 'Neopatrimonialism', 'Informal Networks'

სარჩევი

განაცხადი.....	i
აბსტრაქტი.....	ii
სარჩევი	vi
ცხრილების ჩამონათვალი.....	vii
გრაფიკების ჩამონათვალი.....	vii
შესავალი.....	1
თავი 1. ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატის და მერიტოკრატული მართვის თეორია, როგორც ნაშრომის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი.....	11
1.1 ნეოპატრიმონიალიზმის თეორიის ძირითადი იდეები	13
1.2 ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების ლოგიკა	22
1.3 ბიუროკრატული სისტემების ძირითადი მახასიათებლები	31
1.4 მერიტოკრატია vs. ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატია.....	38
თავი 2. საჯარო სამსახურში არაფორმალური პრაქტიკების ანალიზისადმი ქსელური მიდგომა (გრანოვეტერის თეორია).....	49
2.1 არაფორმალის კონცეფციის მიმოხილვა	49
2.2 სოციალური ქსელები, რომლებიც უზრუნველყოფენ შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობას	52
თავი 3. ემპირიული კომპონენტის მეთოდოლოგია.....	61
3.1 თვისებრივი კვლევის კომპონენტის მიზნები და ძირითადი საკვლევი კითხვები	61
3.2 სოციოლოგიური კვლევის მეთოდოლოგია, შერჩევა და ანალიზი.....	63
თავი 4. ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკები და მერიტოკრატული პრინციპები საქართველოს საჯარო სამსახურში - ემპირიული კვლევის ძირითადი შედეგები.....	73
4.1 საჯარო სამსახურის რეფორმამდელი და რეფორმის შემდგომი პერიოდის მიმოხილვა.....	73
4.2 საჯარო მოხელეთა დისკურსები „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ საჯარო სამსახურში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ	93
4.3 საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგია და პრინციპები.....	97
4.4 ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგისა და პრინციპების ნაკლოვანებები	103
თავი 5. კადრების რეკრუტირების კონცეპტუალური გაგება და პრაქტიკა.....	113
5.1 კადრების მართვის მოდელი და შერჩევის (რეკრუტირების) მექანიზმები.....	117
5.2 კადრების მართვის მოდელი და კარიერული (თანამდებობრივი) წინსვლის მექანიზმები.....	122

5.3 საჯარო მოხელეების პოზიციების შესაბამისობა მათ ცოდნასა და გამოცდილებასთან.....	127
თავი 6. საჯარო მოხელეთა მუშაობის ხარისხის და ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები..	137
6.1 ინიციატივის გამოჩენისა და წახალისების საშუალებები.....	145
6.2 კვალიფიკაციის ამაღლება და სამუშაო არეალის, კომპეტენციის გაფართოება.....	147
6.3 საჯარო სამსახურში შრომითი მოტივაციის სისტემა	151
თავი 7. გუნდური მუშაობის პრინციპები საჯარო სამსახურში	154
თავი 8. გადაწყვეტილებების მიღება საჯარო სამსახურში.....	161
თავი 9. პატერნალისტური ურთიერთობები vs. პარტნიორული ურთიერთობები	167
შედეგების შეჯამება და დისკუსია.....	171
ბიბლიოგრაფია	181

ცხრილების ჩამონათვალი

ცხრილი 1 კვლევაში ჩართული საჯარო/სახელმწიფო დაწესებულებები.....	66
ცხრილი 2 საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულთა საშუალო ასაკი.....	87
ცხრილი 3 ვარდების რევილუციის შემდეგ საჯარო სამსახურში განხორციელებული ცვლილებები.....	96

გრაფიკების ჩამონათვალი

დიაგრამა 1 ინფორმაციული არხები ვაკანსიების შესახებ	55
დიაგრამა 2 საკონტაქტო პირთან შეხვედრის სიხშირე	56
დიაგრამა 3 საჯარო მოხელის თანაფარდობა მოსახლეობასთან.....	86
დიაგრამა 4 საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობა დაწესებულებათა მიხედვით.....	87
დიაგრამა 5 ორგანიზაციების მიერ საქსტატში დეკლარირებული მონაცემები.....	88
დიაგრამა 6 ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგიული გეგმა.....	111
დიაგრამა 7 შიდა კომუნიკაციის სტრატეგია	111
დიაგრამა 8 საჯარო სამსახურში ვაკანსიების შესახებ ინფორმაციის წყაროები (2005 წ.).....	119
დიაგრამა 9 კრიტერიუმები რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო მოხელე.....	131
დიაგრამა 10 განთავისუფლებული თანამშრომლების მიერ შეტანილი ადმინისტრაციული საჩივრები 2008–2013 წლებში.....	143
დიაგრამა 11 კადრების განვითარების სტრატეგია	148
დიაგრამა 12 ბიუჯეტის განაწილება.....	149

შესავალი

პოსტკომუნისტური სახელმწიფოების მკვლევართა და ექსპერტთა შეფასებით საქართველო იმყოფება „პოსტსაბჭოურ“ ვითარებაში. არსებული ვითარების აღსაწერად ასევე იყენებენ ტერმინებს „გარდამავალი, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი საზოგადოება“, „ახალგაზრდა, დამწყები დემოკრატიის ქვეყანა“ და ა.შ. სამეცნიერო ნაშრომებში მითითებულია, რომ პოსტსაბჭოთა სახელმწიფოთა უმეტესობაში, მათ შორის საქართველოში ე.წ. „ჰიბრიდული რეჟიმი“ (Hale 2010) ყალიბდება, რომელიც არც ტოტალიტარულია და არც დემოკრატიული. ჰიბრიდული რეჟიმისთვის სხვადასხვა ავტორის მიერ განსხვავებული ტერმინებია შერჩეული: „ნახევრად დემოკრატია“, „ნახევრად კონსოლიდირებული ავტორიტარული რეჟიმი“ (Freedom House), „ნაწილობრივი დემოკრატია“ (Epstein et al., 2006), „საარჩევნო დემოკრატია“ (Diamond 1996), „არალიბერალური დემოკრატია“ (Zakaria 1997), „დეფექტური დემოკრატია“ (Merkel and Croissant 2000), „კონკურენტული ავტორიტარიზმი“ (Levitsky and Way 2010), „ნახევრად-ავტორიტარიზმი“ (Ottaway 2009) და „ელექტორალური ავტორიტარიზმი“ (Schedler 2006). გარდამავალ საზოგადოებაში სხვადასხვა სისტემების ხანგრძლივ დასუსტებას თანსდევს სოციალური ინსტიტუტებისა და სოციალური პრაქტიკების ტრანსფორმაციისა და ინსტიტუციონალიზაციის აუცილებლობა. ეს პროცესი ვლინდება სოციალური ცხოვრების ყველა სფეროში. ტრანსფორმაციის სივრცის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია სახელმწიფო, საჯარო ინსტიტუტები, რომლებიც

განსაზღვრავენ მოსახლეობის ძირითადი ნაწილის საქმიანობის და ცხოვრების პირობებს, ახალ პირობებთან ადაპტაციას.

განვითარებად ქვეყნებში მოდერნიზაციის პარალელურად ხდება სახელმწიფოს დასავლური მოდელის გადმოტანა, რაც ძირითადად ფორმალური ინსტიტუტების - კონსტიტუციის, ძალაუფლების სამშტოიანი დაყოფის, მართვის ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების - იმპლიმენტაციაში გამოიხატება. მიუხედავად ამისა, ასევე პარალელურად მიმდინარეობს პროცესი, რომლის შედეგადაც საზოგადოებრივი ინტერაქციები იმართება არა ამ ფორმალური ინსტიტუტებით, არამედ ტრადიციული პრაქტიკებით, რომელთა ძირითადი ნიშანი არაფორმალობაა – ფორმალური ინსტიტუტები ფასადურია. შესაბამისად, იქმნება არაფორმალური და ფორმალური ინსტიტუტების აღრევის პრაქტიკები – ჰიბრიდიზაცია (აფრასიძე 2003).

ახალ, მუდმივად ცვალებად გარემოში, საბჭოური ინსტიტუტების მიმართ არსებული ზოგადი უნდობლობის მემკვიდრული ზეგავლენის ფონზე, მაშინ როდესაც დემოკრატიული ფორმალური სოციალური ინსტიტუტები (წარმატების ფორმალური და მორალური კრიტერიუმები) კვლავ ფორმირების პროცესშია, სოციალურ-ეკონომიკური წარმატების მიღწევის განმსაზღვრელ ფაქტორებს შორის ჯერ კიდევ ძლიერია არაფორმალური ფაქტორების (კლიენტელიზმი, პროტექციონიზმი, ნეპოტიზმი და ა.შ.) გავლენა, რაც სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებული კურსის არაადეკვატურია. ელექტრონულ და ბეჭდვით მედიაში, ასევე ყოველდღიურ ცხოვრებაში ჩვენ ვხვდებით და ვხედავთ ადამიანებს, რომელთაც პროფესიულ

ასპარეზზე გარკვეულ წარმატებას მიაღწიეს, მაგრამ თუ რა ფაქტორებმა განსაზღვრეს მათი წინსვლა და წარმატება ჩვენს სინამდვილეში ჯერ-ჯერობით შესწავლილი არ არის.

თანამედროვე, დასავლური ტიპის დემოკრატიისათვის დამახასიათებელია რაციონალურ-ბიუროკრატიული სახელმწიფო (Erdmann 2003, გვ.329-334). ჰიბრიდიზაციის შედეგად ყალიბდება მმართველობის ტიპი, რომელსაც „ნეოპატრიმონიალიზმი“, ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატია ეწოდა. ეს კონცეფცია ასახავს პატრიმონიალიზმის ახალ გამოვლინებას, მის შერწყმას თანამედროვე, მოდერნულ ინსტიტუტებთან (Schlichte 2000; Erdmann 2003). პოსტსაბჭოურ სივრცეში ბიუროკრატიული სისტემის ტრანსფორმაციას, მის მოდერნიზაციას არ მოყოლია ნეოპატრიმონიალური მართვის ლოგიკის აღმოფხვრა და შესაბამისი პრაქტიკების გაქრობა ბიუროკრატიულ სისტემაში. პირიქით, ის დარჩა ბიუროკრატიის მართვის ეფექტურ საშუალებად. პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში ბიუროკრატია საკმაოდაა განვითარებული, მაგრამ მკვეთრად გამოხატული ნეოპატრიმონიალური ნიშნებით (პატრიმონიალიზმის შესახებ საბჭოთა საქართველოში იხ. Charles and Fairbanks 1983).

ჩვენი ნაშრომის ამოცანაა, ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატიის მოდელის მართვის ნეოპატრიმონიალური ლოგიკის იდენტიფიცირება პოსტსაბჭოთა საქართველოს საჯარო სამსახურის მაგალითზე. შევეცდებით, აღვწეროთ და გავანალიზოთ ფორმალური და არაფორმალური პრაქტიკები საჯარო სამსახურის მართვის სფეროში.

საქართველოში თანამედროვე ბიუროკრატია დგას გამოწვევის წინაშე – გარდაიქმნას მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებულ სისტემად ან მოძებნოს

ფუნქციონირების ალტერნატიული მექანიზმები, რომლებიც შეაფერხებენ მის, როგორც ღია, დემოკრატიულ სისტემად ჩამოყალიბებას. საჯარო სამსახურის მართვის პრინციპებისა და საჯარო მოხელთა სამსახურეობრივი წარმატების განმსაზღვრელი ფაქტორების შესასწავლად უნდა გავითვალისწინოთ ჩვენი საზოგადოების სპეციფიკური ვითარება. პოსტსაბჭოთა, ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფ ქართულ საზოგადოებაში ხდება სოციალურ-ეკონომიკური და სამართლებრივი სისტემის, ასევე ცოდნის სისტემისა და შინაარსების შეცვლა და მათი „შევსება“ ახალი, ჩვენი გამოცდილებისათვის უცხო სისტემებითა და შინაარსებით; გადასვლა ტოტალიტარული საზოგადოების ტიპიდან ღია საზოგადოების, დემოკრატიულ სისტემაში. ეს ვითარება, რომელსაც ახლავს ღირებულებათა ცვლის მტკივნეული პროცესი, ინდივიდს მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე აყენებს: ტრანსფორმირდეს და მოძებნოს გარემოსთან ადაპტაციის ფორმები.

მოცემული ნაშრომის მიზანია გააღრმავოს არსებული ცოდნა საქართველოში საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის შესახებ ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატიული სისტემისა და რაციონალურ-მერიტოკრატიული პრინციპების ურთიერთზეგავლენის ანალიზის საფუძველზე.

კვლევის საგანს ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატიისა და რაციონალურ-მერიტოკრატიული სისტემების პარალელური ურთიერთქმედების დინამიკა წარმოადგენს ეფექტიანი სახელმწიფო მართვის (good governance) კონტექსტში. მოცემულ სადისერტაციო ნაშრომში, ევანსის და რაუხის ანალიტიკური მოდელის გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურის ბიუროკრატიის ანალიზი განხორციელდა

ვებერის თეორიაში გამოყოფილი ბიუროკრატიის ორი ძირითადი მახასიათებლის საფუძველზე: მერიტოკრატიული საკადრო შერჩევისა და პროგნოზირებადი კარიერული კიბის.

გარდა ამისა, მოცემული დისერტაციის ფარგლებში მარკ გრანოვეტერის სოციალური ქსელების თეორიაზე დაყრდნობით შევეცდებით ემპირული კვლევის შედეგების გაანალიზებას სოციალური ქსელების, არაფორმალური, სუსტი და ძლიერი კავშირების ტერმინებში. აღვწერთ საჯარო სამსახურში კლიენტელურ-პატრიმონიალურ ქსელში ჩართვის პრაქტიკებსა და სტრატეგიებს. ამ ქსელებში ინფორმაციის ხელმისაწვდომის უზრუნველყოფის გავლენას დასაქმებისა და კარიერული წინსვლის პერსპექტივებზე.

ნაშრომის ფარგლებში ვცდილობთ, პასუხი გავცეთ შემდეგ ძირითად კითხვებს:

- როგორია საჯარო სამსახურში ფორმალური და არაფორმალური სისტემების ურთიერთმიმართება ეფექტიანი სახელმწიფო მართვის კონტექსტში; როგორ მოქმედებენ ისინი ერთმანეთის ეფექტიანობაზე;
- როგორია მართვის სტრატეგიების ტრანსფორმაციის და მოხელეთა ადაპტაციის პატერნები/პრაქტიკები;
- როგორია მართვის სისტემაში, მერიტოკრატიული პრინციპების ინსტიტუციონალიზაციის პროცესში, ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების და არაფორმალური ურთიერთობების როლი;

- როგორია წარმატების განმსაზღვრელი ფაქტორების კონფიგურაციები (წარმომავლობა, განათლების ხარისხი, მუშაობის გამოცდილება, მმართველი პარტიისადმი ლოიალური განწყობა და ა.შ.);
- როგორია კადრების შერჩევისა და თანამდებობრივი წინსვლის ფორმალური ნორმების შესაბამისობა პრაქტიკებთან.

ნაშრომის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ საფუძველს ნეოპატრიმონიალიზმის და ქსელების ზოგადი თეორიების ანალიზი წარმოადგენს, რომელიც საჯარო სამსახურის ფორმალური და არაფორმალური სისტემების უფრო ფართო კონტექსტში (სხვა უფრო დიდი სისტემების ნაწილად) წარმოდგენისა და შესწავლის შესაძლებლობას ქმნის. თეორიული და მეთოდოლოგიური მიდგომა მოიცავს ბიუროკრატიული სისტემის კონცეფციების, ქსელების, მართვის სისტემებისა და კომუნიკაციური პროცესების, ინფორმაციის ცირკულაციის კონცეფციების, სოციალური ინსტიტუტების ფორმირებისა და ფუნქციონირების, პრაქტიკების ტიპოლოგიზაციისა და რუტინიზაციის კონცეფციებს და ა.შ.

ემპირიული კვლევის კომპონენტში, საწყისი დაშვებებისა და ჰიპოთეზების გადასამოწმებლად გამოყენებულია თვისებრივი მეთოდები. ემპირიული ანალიზი ძირითადად ეყრდნობა ფოკუს ჯგუფების, ჩაღრმავებული და ნარატიული ინტერვიუების შედეგებს საჯარო უწყებების სხვადასხვა რანგის არაპოლიტიკური თანამდებობის (მათ შორის ყოფილ) საჯარო მოხელეებთან.

თეორიული კუთხით ნაშრომის მეცნიერული ღირებულება ოთხი ძირითადი ასპექტით განისაზღვრება:

1. ნაშრომში გთავაზობთ პოსტსაბჭოური სახელმწიფოს თეორიული მოდელის მონახაზს, რომლის ანალიტიკურ ღირებულებას პოსტსაბჭოური საქართველოს მაგალითზე განვიხილავთ.
2. პოსტსაბჭოური საზოგადოებებისათვის დამახასიათებელი რიგი მსგავსების გამო მიგვაჩნია, რომ ეს მოდელი მეტ-ნაკლები წარმატებით შეიძლება რელევანტური იყოს სამხრეთ კავკასიის სხვა ქვეყნებისა და ასევე ცენტრალური აზიის ქვეყნების სახელმწიფოებრივი განვითარების ანალიზისას.
3. ნაშრომი განავრცობს არსებულ მეცნიერულ ცოდნას საჯარო სამსახურში ფორმალური და არაფორმალური სისტემების ურთიერთმიმართების შესახებ და აზუსტებს ამ ურთიერთმიმართების პატერნებს კონკრეტულ კონტექსტში - საქართველოს მაგალითზე. განსხვავებულ ბიუროკრატიულ სისტემებში ნეოპატრიმონიალური, არაფორმალური პრაქტიკების მასშტაბების ზრდის ხელშემწყობი ფაქტორების იდენტიფიკაცია, ისევე როგორც სხვადასხვა კონტექსტში ფორმალურ მერიტოკრატიულ სისტემებზე პატრონაჟისა და კლიენტელიზმის ფენომენის ზეგავლენის კვლევა მნიშვნელოვანია როგორც სახელმწიფო მართვის ანალიზისათვის, ისე თავად ფენომენის უფრო საფუძვლიანი თეორიული გააზრებისათვის.
4. სახელმწიფო მართვის თეორიის კონტექსტში შედარებით ვიწრო ამოცანების გადაჭრისათვის მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიების, გადაწყვეტილების მიღების მონაწილეობითი მოდელების, კადრების შერჩევისა და კარიერული წინსვლის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესისა და სისტემის ეფექტიანობის კვლევა.

პრაქტიკული თვალსაზრისით ნაშრომის მნიშვნელობას განსაზღვრავს ის ფაქტი, რომ ის 2003 წლის შემდეგ (საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების შემდეგ) საქართველოში ბიუროკრატის ნეოპატრიმონიალური მოდელის შესწავლის მცდელობას წარმოადგენს და მიღებულ შედეგებს საქართველოში ბიუროკრატიული ფორმალური სისტემის აღსაწერად იყენებს. ჩვენი კვლევა აჩვენებს, რომ ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკები რელევანტური ინდიკატორია საჯარო სამსახურში სისტემის ეფექტიანობის შეფასებისათვის. მოცემული ნაშრომი მნიშვნელოვნად განავრცობს საქართველოში არსებულ ცოდნას ნეოპატრიმონიალური ლოგიკის შესახებ და ემპირიული კვლევის საფუძველზე ამტკიცებს მათ გავლენას ბიუროკრატიული სისტემის შედეგებზე. ასევე, ნაშრომი მიუთითებს საჯარო სამსახურის მართვის სისტემის კონკრეტულ ხარვეზებზე და გვთავაზობს რეკომენდაციებს სისტემის ფუნქციონირების გასაუმჯობესებლად და მართვის მექანიზმის სრულყოფისათვის.

ნაშრომის სტრუქტურა, პირობითად, სამი ნაწილის ერთობლიობად შეიძლება წარმოვიდგინოთ.

- პირველი ნაწილი კონტექსტის, ნაშრომის თეორიული და მეთოდოლოგიური წანამძღვრებისა და საწყისი თეორიული მოდელის წარდგენას ისახავს მიზნად. მოცემული სადისერტაციო ნაშრომის ამოსავალ თეორიულ ჩარჩოდ ნეოპატრიმონიალიზმის თეორიას განვიხილავთ. შესაბამისად პირველ ნაწილში მოკლედ ჩამოვაცალიებთ პატრიმონიალიზმის კონცეფციის იმ გაგებას, რომელიც დღემდე პრევალირებდა სამეცნიერო დისკურსში; შემდეგ გამოვავლენთ პატრიმონიალიზმის ცნების ვებერისეულ ხედვას; ასევე გავამახვილებთ ყურადღებას

იმ განსხვავებული ასპექტების წარმოჩენაზე რომლებზეც აქცენტი კეთდება მის ნაშრომებში. შევეცდებით განვავითაროთ ალტერნატიული შეხედულება, რომელიც პატრიმონიალიზმის კონცეპტუალიზებას ახდენს როგორც სოციალური პრაქტიკის და არა მხოლოდ სახელმწიფო რეჟიმის ტიპის. შემდეგ ნაბიჯად, სოციალური ქსელების ლიტერატურის განხილვის საფუძველზე შევეცდებით დავახასიათოთ ე.წ. „ნეოპატრიმონიალური ქსელები“, გამოვყოთ მისი ძირითადი ინდიკატორები. ამავე ნაწილში მიმოხილულია მოდელის ძირითადი ჰიპოთეზები და დაშვებები, მათი ტესტირებისათვის საჭირო ემპირიული კომპონენტის მიზნები და ემპირიული კომპონენტის მეთოდოლოგია.

- ამ თეორიული კონცეპტუალიზაციის დახმარებით ნაშომის ემპირიული მონაცემების ანალიზის ნაწილში მოხდა საქართველოს ბიუროკრატის ადმინისტრირების თავისებურებების იდენტიფიცირება. ფოკუსირება მოვახდინეთ საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და დაწინაურების მექანიზმებზე. რადგან პოსტსაბჭოთა საქართველოს ბიუროკრატის ფუნქციონირების შესახებ არსებობს საკმაოდ მწირი ინფორმაცია, ამიტომ კონკრეტული პრაქტიკების (case studies) კვლევას აქვს როგორც შინაარსობრივი, ასევე კვლევითი, სამეცნიერო ხასიათი. ჩვენ გვსურს ვაჩვენოთ, რომ შესასწავლი კონკრეტული ფენომენი – ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკა, მოცემულ კვლევის ობიექტზე დაკვირებისას შეიძლება იყოს იდენტიფიცირებული (Liebersson 1985). ამ ნაწილში ვაჩვენებთ, თუ როგორ მუშაობს ეს მოდელი სინამდვილეში. ამას საქართველოს საჯარო სამსახურის განვითარების საფუძველზე შევაფასებთ. მოცემული ნაწილის მიზანია, ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების არსებობის

იდენტიფიცირება ემპირიული მასალის საფუძველზე და მათი ვარიაციების ინტერპრეტაცია თეორიული კონცეფციის საშუალებით (Eckstein 1975; George and Bennett 2004). ამ ნაწილში განვრცობილია და დაზუსტებულია საწყისი თეორიული მოდელის სტრუქტურა და დინამიკა, ისევე როგორც მოცემულია პასუხები ნაშრომის ძირითად კითხვებზე.

- დასკვნით ნაწილში თეორიული და ემპირიული კვლევის კომპონენტის ძირითადი შედეგები ინტეგრირებულად არის აანალიზებული. წარმოდგენილია დასკვნები და როგორც თეორიული კონცეპტუალიზების, ასევე ემპირიული კვლევის სამომავლო განვითარების შესაძლებლობები. დისკუსიის ნაწილში განხილულია მოცემული კვლევის შეზღუდვები და შემოთავაზებულია თემები საკითხის შემდგომი შესწავლისათვის.

თავი 1. ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატის და მერიტოკრატიული მართვის თეორია, როგორც ნაშრომის თეორიული და მეთოდოლოგიური საფუძველი

ბიუროკრატიული სისტემების თანამედროვე მკვლევართა ნაშრომების თანახმად აღმოსავლეთ ევროპის ყოფილ სოციალისტურ და პოსტსაბჭოთა ქვეყნებში პოლიტიკურმა ინსტიტუტებმა შედარებით უფრო სწრაფად განიცადეს ცვლილებები, ვიდრე ბიუროკრატიულმა სისტემებმა. მათი რეფორმირება რთული პროცესი აღმოჩნდა და ხშირად არარეალიზებული. წარმატებულად განხორციელებული რეფორმაც კი არ იყო ცალსახად უნაკლო. მთელ რიგ შემთხვევებში მოხდა ადმინისტრაციის მოდერნიზაციის სტაგნაცია, ზოიერთი კი სრულიად განუხორციელებელი დარჩა (Meyer-Sahling 2004; Dimitrov et al. 2006, გვ.225–29; Verheijen 2007; Oleinik 2009).

90–იანი წლებიდან საქართველოში გავრცელებული მოსაზრებით საჯარო მოხელეები განიხილებოდნენ არა კანონის აღმასრულებლებად, არამედ მხოლოდ პირად ეკონომიკურ ინტერესებსა და გამორჩენაზე ორიენტირებულებად (Shelley 1999; Handelman 1995, გვ.281–93; Favarel-Garrigues 2003; Bebler 2001; Taylor 2011; Gerber and Mendelson 2008; Kolennikova et al. 2008; Waller and Yasman 1995; Volkov 2002, გვ.126–54). მოცემული თეორიული ჩარჩოს კონტექსტში ჩვენი მეცნიერული ინტერესის საგანია ავხსნათ და გავაანალიზოთ რა ფაქტორები იწვევს ასეთი სახის შეუძდგარი ფორმალურ-რაციონალური ბიუროკრატის ჩამოყალიბებას? როგორ შეიძლება დეტალურად აღიწეროს და დახასიათდეს ბიუროკრატიული პრაქტიკები?

ჩვენი *ჰიპოთეზა* ამგვარ ფორმულირებას იძენს - საჯარო სამსახურების ადმინისტრირებისას პრევალირებს ნეოპატრიმონიალური ლოგიკა. პატრიმონიალიზმის ვებერისეული გაგებით (Max Weber 1978, გვ.226–41), რომელიც მან შეიმუშავა მმართველობის ტრადიციული ტიპის (traditional domination) დახასიათებისას. ვებერი ტრადიციული მმართველობის ტიპის აღწერისას იყენებს ტერმინს პატრიმონიალიზმი. განსხვავებით თანამედროვე მკვლევარებისაგან, რომლებიც კომპარატივისტულ კვლევებში ანიჭებენ უპირატესობას ტერმინ ნეოპატრიმონიალიზმს. პრეფიქსი „ნეო“ ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ თანამედროვე სახელმწიფოებში პატრიმონიალურ ელემენტებს ერწყმის მოდერნული ელემენტები (Erdmann and Engel 2007). პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფენომენების ნეოპატრიმონიალურად დახასიათებისას, თანამედროვე ინსტიტუტების კონტექსტში ისინი განიხილებიან ფორმალურ-რაციონალური ლოგიკის საპირისპიროდ. ზემოთქმულის გათვალისწინებით ნეოპატრიმონიალიზმის ცნება გაიგება „მოქნილ პრაქტიკად“, რომელიც თანამდებობების (პოსტების, პოზიციების) დაკომპლექტებისა და მატერიალური რესურსების დაუფლების განმსაზღვრელი პრინციპია.

ამგვარი კონცეპტუალიზაცია საშუალებას გვაძლევს ნეოპატრიმონიალიზმი გავანალიზოთ სახელმწიფოს ფუნქციონირების სხვადასხვა სფეროსთან მიმართებაში, მათ შორის რელევანტურია პოსტსაბჭოთა ქართული ბიუროკრატის ემპირიული ანალიზის განხორციელებისათვის.

მოცემული თეორიული ჩარჩო მოგვცემს საშუალებას წარმოვადგინოთ ახალი ემპირიული მასალა პოსტსაბჭოთა საქართველოს ბიუროკრატიულ სისტემაში

გავრცელებულ არაფორმალურ პრაქტიკებზე, რაც ამყარებს/ამტკიცებს ჰიპოთეზას პოსტსაბჭოთა საქართველოს საჯარო სამსახურის ნეოპატრიმონიალური ლოგიკის შესახებ.

პოსტსაბჭოთა საქართველოს ბიუროკრატიული სისტემის კვლევა მნიშვნელოვანია, რადგან საქართველოში მკაფიოდ არ არის ჩამოყალიბებული ნეოპატრიმონიალური სისტემების შესახებ დისკუსია (გამონაკლისს წარმოადგენს კიკაბიძის და მისი კოლეგების შრომები (Kitschelt et al. 1999, გვ.39).

1.1 ნეოპატრიმონიალიზმის თეორიის ძირითადი იდეები

მაქს ვებერის ძალაუფლების/ბატონობის ტიპოლოგია საყოველთაოდ აღიარებულია. ძირითადად ფოკუსირდება ლეგიტიმურობის რაციონალურ და ქარიზმატულ ტიპებზე. ტრადიციული ძალაუფლების/ბატონობის ტიპის ისეთ ფორმას, როგორცაა პატრიმონიალიზმი ნაკლები ყურადღება ექცევა (Hensell 2012).

მოცემული კონცეფციის ძირითადი დებულებები ვებერის ფუნდამენტური შრომის „ეკონომიკა და საზოგადოება“ (*Economy and Society*) პირველ ნაწილშია ჩამოყალიბებული (Weber 1978). ვებერი ტერმინ „პატრიმონიალიზმში“ (ლათ. ‘patrimonium’ – მემკვიდრეობითი, საგვარეულო საკუთრება) გულისხმობდა ტრადიციული ბატონობის/ძალაუფლების ერთ–ერთ ფორმას, უპირველეს ყოვლისა ეკონომიკურს, რომელიც წარმოიქმნება მოსამსახურეებისთვის ბატონის საკუთრების მართვის გარკვეული უფლებების მინიჭებისას. მისი გარდაუვალი შედეგია მმართველობის აპარატის ორიენტაცია თანამდებობების აპროპრიაციაზე და

ბენეფიციების მიღებაზე. შრომითი ურთიერთობების ამგვარი ტიპი ბიუროკრატებს ხდის სრულად დამოკიდებულებს ბატონის კეთილგანწყობაზე (Weber 1978).

ვებერი გამოყოფს ტრადიციული ბატონობის კიდევ ერთ დეცენტრალიზებულ ფორმას – წოდებრივ-პატრიმონიალურს, რომელიც წარმოიქმნება ბატონის და მისი მმართველობითი აპარატის მოლაპარაკების შედეგად. ეს აპარატი ფორმირდება „ექსტრაპატრიმონიალურად შერჩეული“ ჩინოვნიკებისგან. ვებერის აზრით, სწორედ ძალაუფლების წოდებრივი ორგანიზაცია, არის თანამედროვე რაციონალური ბიუროკრატის ფორმირების მთავარი წინაპირობა. ამასთან, ის მკაფიოდ არ განასხვავებს პატრიმონიალურ და თანამედროვე ჩინოვნიკებს, მასთან ხაზგასმულია, რომ თანამედროვე ბიუროკრატის წყაროები, შეიძლება ყველგან აღმოვაჩინოთ „პატრიმონიალური ადმინისტრაციის მარტივ ფორმებში“ (Weber 1978).

ვებერის დასკვნამ, იმასთან დაკავშირებით, რომ პატრიმონიალური სტრუქტურები შეიძლება არსებობდეს ნებისმიერ საზოგადოებაში, მისი განვითარების ნებისმიერ ეტაპზე, მნიშვნელოვანი შედეგები გამოიღო. ამ დებულებაზე დაყრდნობით კომპარატივისტულ კვლევებში პატრიმონიალიზმის ცნების ვებერისეული გაგების, როგორც ტრადიციული მმართველობის იდეალური ტიპის, ხელახალი ფორმულირება მოხდა – ძირითადად როგორც ნეოპატრიმონიალიზმის ანუ „თანამედროვე პატრიმონიალიზმის“ (Neopatrimonialism) (Eisenstadt 1973).

XX საუკუნის 60–70-იან წლებში მთელი რიგი მეცნიერების შრომებში: *გ. ჰიგერი*, *ჟ.ფ. მედარი*, *კ. კლეპხემი*, *მ. ბერტონი* და *ნ. ვან დე ვალე*, *რ. ტეობალდი* და სხვები დასაბუთებული იყო ნეოპატრიმონიალიზმის კომპლექსური თეორია, რომლის

ძირითადი დებულება შეიძლება მიესადაგოს რეჟიმული ტრანსფორმაციების კვლევას პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში (Фисун 2010). ვებერის იდეალური ტიპის კონცეპტუალიზება ძირითადად ხდება როგორც ავტორიტარული რეჟიმის, რომელიც ხასიათდება პოლიტიკური ძალაუფლების მაღალი კონცენტრაციით და პერსონალიზაციით მმართველობის სათავეში. ყველაფერი ორიენტირებულია ერთ ინდივიდზე, უმეტეს შემთხვევაში ქვეყნის პრეზიდენტზე, რომელიც ახორციელებს თვითნებურ მმართველობას (Erdmann and Engel 2007, გვ.97–104). პრეზიდენტი ითვისებს სახელმწიფოს მატერიალურ რესურსებს და ანაწილებს მათ კლიენტელისტური ქსელების საშუალებით, რათა მოახდინოს პოლიტიკური მხარდაჭერის გენერირება. მმართველობა/ადმინისტრირება პრეზიდენტის პირად ინსტრუმენტს წარმოადგენს, რომელიც მხოლოდ მის გამდიდრებასა და პოლიტიკური ოპონენტების შევიწროებას ემსახურება. ნეოპატრიმონიალური მმართველობის ამ ლოგიკას განსაზღვრავს პრეზიდენტის პიროვნება, რომელიც იყენებს სხვადასხვა სტრატეგიებს ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის და ზევიდან ახდენს სისტემის პერსონალიზაციას (პერსონიფიცირებას) (Bratton and van de Walle 1997, გვ.61–65; Chehabi and Linz 1998a, გვ.7–10, 13–17; Geddes 1999, გვ.121–22). ანალიტიკური თვალსაზრისით სამეცნიერო ნაშრომთა უმეტესობა კონცეტრირდება რეჟიმების დონეებზე და პოლიტიკური ძალაუფლების ცენტრალიზებულ ორგანიზებაზე. შედეგად, ლიდერის საშუალებით პერსონალიზაცია ხდება ნეოპატრიმონიალიზმის ამოსავალი კრიტერიუმი და ფაქტობრივად ერთი ინდივიდის მიერ ავტორიტარული მმართველობის სინონიმად იქცევა.

აიზენშტადტის (Shmuel N. Eisenstadt) მიხედვით, მსოფლიოში წარმოშობილი „ნახევრადავტორიტარული“ რეჟიმები სრულიადაც არ არის „გარდამავალი“ ან „შუალედური“, არამედ პირიქით წარმოადგენს ტრანსფორმაციული პროცესის საბოლოო შედეგს. ამ რეჟიმების სპეციფიკურ თავისებურებებად აიზენშტანდტი ასახელებს *ტენდენციას აღმასრულებელი ძალაუფლების გაძლიერებისაკენ*, განსაკუთრებით ბიუროკრატიული ან სამხედრო სტრუქტურების; ასევე ეკონომიკის და პოლიტიკის კონცენტრაციას „რესურსების, ძალაუფლებრივი პოზიციების და თანამდებობების“ ხელმისაწვდომობის გარშემო (Эйзенштадт 2002).

მრავალი მკვლევარი უსვამს ხაზს პატრონ–კლიენტური ურთიერთობების მნიშვნელობას, რომლებიც ნეოპატრიმონიალური რეჟიმების ქვეყნებში აღწევენ მთელ მმართველობით აპარატში. ასეთი არაოფიციალური სტრუქტურები შეიძლება მნიშვნელოვან ძალაუფლებასა და უფლებამოსილებებს ფლობდნენ, რის შედეგადაც ისინი ხშირად გამოიყენებიან რეჟიმის მიერ პოლიტიკური წესრიგის შენარჩუნებისათვის.

90–იანი წლების დასაწყისში ცალკეული ავტორები – *კ. ჯოუიტი, ი. გერტმანი, ს. ჰენსონი* და სხვები – იყენებდნენ ნეოპატრიმონიალურ მიდგომას პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში პოლიტიკური რეჟიმების კვლევისათვის. ამ მიმართულებით ერთ–ერთი მნიშვნელოვანია *ჰენსონის* (Stephen E. Hanson) კვლევა, რომელიც თავის შრომებში შეეცადა რეჟიმების ევოლუციის ვებერიანული თეორიის ფართო სურათი შეექმნა (Hanson 2010). პოლიტიკური ტრანსფორმაციების მიუხედავად, ჰენსონი ხედავს იმაში, რომ გარე პირობების ცვლილების მიუხედავად, ბატონობის ფორმებს, რომლებმაც

პრაქტიკაში გაამართლეს, შეუძლიათ სტაბილურად კვლავწარმოება და რეჟიმების ახალი ჰომოლოგიურად მსგავსი ნაირსახეობების წარმოშობა (იხ. ამასთან დაკავშირებით (Патцельт 2012). ასეთ მემკვიდრეობითობას განაპირობებს პირველ რიგში სოციალიზაციის პროცესი, რომლის შედეგადაც, ძალაუფლების ფუნქციონირების პრინციპების შესახებ შექმნილი წარმოდგენები ნარჩუნდება თაობათა ცვლის მიუხედავად. თუ სოციალიზაცია არაეფექტურია – რეჟიმის სოციალური ბაზა მცირდება, მაგრამ არ ქრება სრულიად, რადგანაც უფროსი თაობების მრავალი წარმომადგენელი აგრძელებს მათ მხარდაჭერას. შესაბამისად, ყოველთვის რჩება შესაძლებლობები წინა წესრიგის სრული ან ნაწილობრივი რესტავრაციისათვის, განსაკუთრებით საზოგადოების ცხოვრების პირობების მკვეთრი გაუარესების შემთხვევებში.

ასევე ფართოდ არის წარმოდგენილი ნეოპატრიმონიალური მიდგომა უკრაინელი მკვლევარის *ფისუნის* (Aleksandr Fisun) შრომებში, რომელიც იყენებს მას უკრაინასა და სხვა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში „ფერადი რევოლუციების“ ლოგიკის საკვლევად. *ჰეილის* (Henry Hale) „პატრონაჟული პრეზიდენტის“ თეორიის მსგავსად ფისუნი წამყვან ადგილს ნეოპატრიმონიალური რეჟიმების ფუნქციონირებაში ანიჭებს საპრეზიდენტო ძალაუფლების ინსტიტუტს, რომლის გარშემოც აიგება გამართული კლიენტურ-პატრონაჟული კავშირების და ურთიერთობების სისტემა. ამ ურთიერთობების მთავარი მონაწილეები არიან უმაღლესი სახელმწიფო ბიუროკრატის წარმომადგენლები და რენტაზე ორიენტირებული (rent-seeking) მეწარმეები (მსხვილი მესაკუთრეები), რომლებიც წარმოადგენენ მათ უკან მდგარი ოლიგარქიული ჯგუფების ინტერესებს და

მუდმივად იბრძვიან გავლენის სფეროს გაფართოებისათვის. საზოგადოებრივ სფეროში ამ კონფლიქტების გადანაცვლების თავიდან აცილება შეუძლია მხოლოდ პრეზიდენტს, რომელიც აკონტროლებს ძალოვან სტრუქტურებს და გამოდის უზენაესი არბიტრის როლში ელიტათაშორისი კამათების გადაჭრისას. შედეგად, წარმოიქმნება გარკვეული დინამიური წონასწორობა ყველა პოლიტიკური აქტორის ურთიერთობებში, რაც პრინციპში სწორედ რეჟიმის კონსოლიდაციას ნიშნავს.

ამასთან ნეოპატრიმონიალური რეჟიმები შეიძლება მნიშვნელოვნად განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისგან, რადგანაც ყოველი აქტორისათვის ხელმისაწვდომი რესურსები შეიძლება განსხვავებული იყოს. ეს საშუალებას აძლევს ფისუნს გამოყოს სამი ძირითადი ტიპი ნეოპატრიმონიალური რეჟიმის: 1. „ბიუროკრატიული“ (ბიზნესი და პოლიტიკა კონტროლირდება ჩინოვნიკების მიერ); 2. „ოლიგარქიული“ (ძალაუფლება და საკუთრება არის კორპორატიული ოლიგარქიული ჯგუფების ხელში); 3. „სულთანური“ (კონტროლი რჩება პრეზიდენტის ხელში, რომელიც გამოდის დამოუკიდებელი ავტოკრატის როლში) (Фисун 2010).

ფრანგი მეცნიერის *მედარდი* (Jean-Francois Medard) ნეოპატრიმონიალიზმს განიხილავს, როგორც დამოუკიდებელ პოლიტიკურ ტიპს, რომელიც განსხვავდება თანამედროვე და ტრადიციული პოლიტიკური ფორმებისგან და აქვს ორივე მათგანის ნიშანთვისებები. ამოსავალი პრინციპი ნეოპატრიმონიალური სტრუქტურების გაჩენის არსი „არშემდგარი სახელმწიფოა“, რომელიც მიიჩნევა არა გარდამავალ ეტაპზე მყოფად, არამედ განხილულია არსებულ პოლიტიკურ სისტემად. მედარის მიხედვით ნეოპატრიმონიალიზმის ცენტალურ მახასიათებელს საჯარო–პოლიტიკური სფეროს

პრივატიზაცია წარმოადგენს. პოლიტიკური რესურსები ხელმისაწვდომს ხდის ეკონომიკურ რესურსებს: „სიმდიდრე არ წარმოადგენს პოლიტიკური ძალაუფლების წყაროს, პირიქით, პოლიტიკური ძალაუფლება წარმოადგენს სიმდიდრის წყაროს“, მართალია მოცემული პრაქტიკები თითქმის ყველგან შეინიშნება, მაგრამ სწორედ „არშემდგარი სახელმწიფოს“ ფარგლებში ისინი სისტემას საფუძვლიანად ცვლიან (Medard 1982).

მიუხედავად იმისა, რომ დებატებში ეს ცნება საკმაოდ საფუძვლიანადაა განხილული, ამ მიდგომის თანახმად არსებობს ორი პრობლემა. პირველ რიგში ვებერის პატრიმონიალური მართვის ცენტრალური კრიტერიუმი ყველა საჯარო სამსახურში, სახელმწიფოს ყველა დონეზე არა ლიდერის პერსონიფიცირებაშია, არამედ საჯარო თანამდებობების მიმართ მესაკუთრულ დისპოზიციაში (Weber 1978, გვ.236). ამგვარად, სუბიექტური მმართველობის ცნება ხშირად კონცეპტუალიზდება, როგორც ნეოპატრიმონიალიზმის ვებერისეული გაგების შევიწროება.

მეორე პრობლემას ქმნის, ის გარემოება, რომ ცნება ნეოპატრიმონიალური არ ასახავს სხვა რეჟიმებს, სადაც შესაძლოა მმართველობის პატრიმონიალური ელემენტები შეინიშნებოდეს. ვებერი განიხილავდა პატრიმონიალიზმს, როგორც ტრადიციული მართვის ტიპს. მასთან ტრადიციული მართვის ტიპი სათავეს იღებს პატრიარქალური მმართველობის ადრეული ფორმიდან (Bendix 1960, გვ.331–41). საოჯახო მეურნეობის პატრიარქალურ ფორმებში კოლექტიურად შექმნილი სიკეთე, ისევე როგორც ამ სიკეთის შემქმნელი კოლექტივის წევრები მეურნეობის ბატონის (პატრონის) პირად განკარგულებაშია. ვებერთან დიფერენცირებული საოჯახო მეურნეობის, ოიკოსისაგან

(oikos) იქმნება ეკონომიკა, რომლის ბაზაზეც თავის მხრივ ყალიბდება პატრიმონიალური მართვა (Weber 1978, გვ.1010). ამგვარად, ვებერს პატრიმონიალური მმართველობა ესმოდა როგორც პატრიარქალური მმართველობის ანალოგია. ეს უკანასკნელი ხასიათდება ოიკოსისმაგვარი მართვის პრინციპების გადმოტანით პოლიტიკურ ორგანიზაციაში. ძალაუფლების განმსაზღვრელია საკუთრების ფლობა, რაც ამავე დროს პატრიმონიალიზმის ამოსავალია (Breuer 1991, გვ.55). „წმინდა სახით პატრიმონიალური მმართველობის ფორმა ... ეხება ყველა მმართველ ძალაუფლებას და შესაბამის ეკონომიკურ უფლებებს, როგორც შეძენილ ეკონომიკურ უპირატესობებს“ (Weber 1978, გვ.236). თუმცა, ყოველდღიურ ცხოვრებაში მმართველობა უმეტესად ადმინისტრირებაა (Weber 1978, გვ.220; Poggi 2006, გვ.100).

ვებერი აღწერს პატრიმონიალური ადმინისტრაციის მახასიათებლებს. პატრიმონიალური ადმინისტრაციის ძირითადი ნიშანი *ადმინისტრაციული პერსონალის* და *რესურსების* არა მკაფიო დიფერენციაციაა – რასაც პირველ რიგში ემატება გაუმიჯნავი კომპეტენციები, არაფიქსირებული ანაზღაურება (ხელფასები) და არაპროფეისნალიზმი (Weber 1978, გვ.228–41, 1025–69).

ვებერისათვის ისტორიულ რაკურსში ადმინისტრაციული რესურსების მითვისება პატრიმონიალური სახელმწიფოს პირველადი ფორმების არსებობის გადამწყვეტი კრიტერიუმია (Weber 1978, გვ.1010–68). უფრო მეტიც, ადმინისტრაციული რესურსების მითვისების კონფლიქტურ თეორიაზე დაყრდნობით, ვებერი მმართველობის ამ ფორმის ტიპიურ დინამიკას ავითარებს. რაც ხასიათდება ადმინისტრაციული პერსონალის დისოციაციით (გამიჯვნით) ბატონზე დამოკიდებულებისაგან. ადმინისტრაცია

მიითვისებს რა ძალაუფლების ნაწილს ხდება დამოუკიდებელი (Weber 1978, გვ.231–35; Poggi 2006, გვ.102). ამგვარად, პატრიმონიალიზმი ყოველთვის გვხვდება იქ სადაც საჯარო თანამდებობები განიხილება ეკონომიკური სარგებლის მიღების წყაროდ, კერძო საკუთრებად არამხოლოდ ბატონის, არამედ ადმინისტრაციის მხრიდანაც. სახელმწიფოში, ყველა დონეზე, საჯარო თანამდებობის საკუთრების კატეგორიად და არა დისპოზიციურად განიხილება არის პატრიმონიალიზმი. მიმდინარე დისკუსიაში ლიდერის პერსონიფიკაციაზე ფოკუსირებამ ამ ცნების თავდაპირველი გაგების გარკვეულწილად დაჩრდილვა გამოიწვია.

ასევე პრობლემურია კონსესუსი საკითხზე, რომ ნეოპატრიმონიალური რეჟიმები ავტორიტარული ხასიათისაა (Erdmann and Engel 2007, გვ.111). თუმცა, ვებერისეულ ავტორიტეტის ტიპს (authority type) და ავტორიტარულ (authoritarian regimes) რეჟიმს შორის ურთიერთმიმართება არც ისე ცხადია. არაერთ ნაშრომშია ნაჩვენები, რომ პატრიმონიალური ელემენტები შეინიშნება ჰიბრიდულ და დემოკრატიულ რეჟიმებშიც (Pitcher et al. 2009; Seizelet 2006; Erdmann and Engel 2007, გვ.111–13). ამგვარად, პატრიმონიალიზმის ასოცირებამ მხოლოდ ერთი კონკრეტული ტიპის რეჟიმთან შეიძლება შეცდომაში შეგვიყვანოს. რეჟიმის სპეციფიკურ მახასიათებლებზე ფოკუსირება ყურადღების მიღმა ტოვებს ადმინისტრირების განმასხვავებელ თავისებურებებს. რეჟიმი და სახელმწიფო განსხვავებულ ემპირიულ რეალობებს მიეკუთვნებიან. რეჟიმი შეიძლება გავიგოთ, როგორც პოლიტიკური ძალაუფლების ცენტრის ორგანიზების ფორმა, რომელიც განსაზღვრავს „ვის აქვს პოლიტიკური ძალაუფლებისადმი წვდომა და როგორ ეპყრობიან ისინი ვისაც ეს ძალაუფლება აქვს მათ

ვისაც ის არ აქვს“ (Fishman 1990, გვ.428). მისგან განსხვავებით სახელმწიფო უფრო პერმანენტული (მუდმივი) ინსტიტუტია, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციულ-მმართველობით, დამსჯელობით, მაკოორდინირებელ და სხვა ფუნქციებს. სუბიექტური მმართველობის შესახებ დებატებში რეჟიმის და სახელმწიფოს გაგება დიფერენცირებულად არ განიხილება. ორივე განისაზღვრება მმართველთან მჭიდრო კავშირში (Fishman 1990, გვ.428; Chehabi and Linz 1998b, გვ.10–13).

ჩვენ არ ვახდენთ ნეოპატრიმონიალიზმის ცნების ახალ ფორმულირებას, მნიშვნელოვანია თეორიულ–პრაქტიკული მიდგომის ჩამოყალიბება. ამ თვალსაზრისით პირველი რიგში ნეოპატრიმონიალიზმის განსაზღვრება ეფუძება უფრო კონკრეტულ და ანალიტიკურად დიფერენცირებულ ცნებას, რომელიც განსაზღვრავს მას თანამდებობების და მატერიალური რესურსების მისაკუთრების პრაქტიკად. ხოლო მეორეს მხრივ, ეს მიდგომა ნეოპატრიმონიალიზმს განაცალკევებს სპეციფიკური რეჟიმის ცნებისგან და ყოვლისშემძლე პრეზიდენტის პერსონისაგან. შედეგად ვიღებთ, რომ ვებერიანული ტიპის პატრიმონიალიზმის უფრო ფართო აზრით გამოიყენება და იქმნება ახალი ანალიტიკური პერსპექტივა.

1.2 ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების ლოგიკა

შემდგომი განხილვის საგანს კომპარატივისტული პოლიტიკის თანამედროვე ნაშრომები წარმოადგენს, რომლებშიც სახელმწიფოს კონცეფციის ფორმირება ხორციელდება კონკრეტული პრაქტიკების ტიპებისა და აქტორების პერსონალური პრაქტიკების საფუძველზე (Migdal 2001; Migdal and Schlichte 2005; Sharma and Gupta

2006). (სოციალურ მეცნიერებებში პრაქტიკების ზოგად თეორიებთან მიმართებაში იხ. Reckwitz 2002). შესაბამისად სახელმწიფოს იდეალური მოდელი შეგვიძლია განვასხვაოთ სახელმწიფოში გავრცელებული კონკრეტული პრაქტიკებისაგან (Migdal and Schlichte 2005, გვ.14–40). ერთის მხრივ, სახელმწიფო არსებობს, როგორც გლობალური იდეალისტური კონცეფცია და პოლიტიკური მოდელი. მეორე მხრივ, რეალური სახელმწიფო პრაქტიკა ყოველთვის განსხვავდება ამ იდეალისაგან. ამ კონტექსტში პრაქტიკები შეიძლება გავიგოთ, როგორც სახელმწიფო და არასახელმწიფო აქტორების დაკვირვებადი მოქმედებები/ქცევები და ასევე როგორც ინდივიდების და კოლექტივების სოციალური ინტერაქცია. მათ შორის არის წინააღმდეგობის გაწევის, თავიდან არიდების, მითვისების, აღკვეთის ან ინსტრუმენტალიზაციის პრაქტიკები. ამდენად, სახელმწიფო შეიძლება გავიგოთ, როგორც მოქმედების ველი, რომელიც განისაზღვრება უამრავი (უთვლელი რაოდენობის) პრაქტიკებით და ცვალებადი იდეალებით (Migdal and Schlichte 2005, გვ.14–40).

ზემოთქმულზე დაყრდნობით ნეოპატრიმონიალიზმი პრაქტიკის ერთ–ერთი ფორმაა. ვებერთან მიმართებაში აპროპრიაციის პრაქტიკა შეიძლება დახასიათდეს, როგორც პატრიმონიალიზმის მაკონსტრუირებელი. ამ პრაქტიკების იდენტიფიცირება შეიძლება სახელმწიფოს, როგორც პოლიტიკურ, ასევე ბიუროკრატიულ სფეროებში.¹ მეტიც, მათი შემდგომი დიფერენციაცია ხორციელდება ორი ანალიტიკური თვალსაზრისით. *გედესი* (Barbara Geddes) თავისი ავტორიტარული რეჟიმების

¹¹ საკითხზე – სახელმწიფო როგორც მოქმედების სფერო, იხ. ფრანგი სოციოლოგი პიერ ბურდიე (Pierre Bourdieu 1994). ბურდიე ასევე უკავშირდება მის პრაქტიკების თეორიას თანამედროვე (მოდერნული) სახელმწიფოს წარმოშობას და აანალიზებდა პატრიმონიალურ რეპროდუქციას (კვლავწარმოებას) დინასტიურ სახელმწიფოში (Bourdieu 2005). სახელმწიფოს, როგორც პოლიტიკური ან ბიუროკრატიული მოქმედების სფერო პატრიმონიალური პრაქტიკებით, ცნებასთან დაკავშირებით იხ. ასევე ჰენსელი (Hensell 2009, გვ. 58–69).

კლასიფიკაციაში, განსხვავებს კონტროლს ძალაუფლებაზე და კონტროლს პოლიტიკის კეთებაზე, განსაზღვრავს მას, როგორც პერსონალური (სუბიექტური) რეჟიმების ტიპისათვის „თანამდებობებისადმი ხელმისაწვდომობას და თანამდებობის შედეგებს (ნაყოფებს)“ (Geddes 1999, გვ.121). ვებერი ასევე საუბრობს თანამდებობების მიღებაზე და შემოსავლების მოძიების შესაძლებლობებზე მითვისების სხვადასხვა ტიპებთან მიმართებაში (Weber 1978, გვ.222, 232). გედესზე და ვებერზე დაყრდნობით თანამდებობების და მატერიალური რესურსების მითვისება შეიძლება ავტომატურად დიფერენცირდეს, როგორც მითვისების ორი მოდუსი (პატრიმონიალურ კონტექსტში თანამდებობების მითვისება არის მატერიალური რესურსების მითვისების სინონიმი. განსხვავება აქ თანმიმდევრობაშია: კითხვა ისმის როგორ ხდება აქტორების რეკრუტირება საჯარო თანამდებობებზე და რა გამორჩენას ნახულობენ ისინი თავისი თანამდებობებისაგან).

თანამდებობის მითვისების ტიპურ პრაქტიკას წარმოადგენს სამსახურეობრივი პატრონაჟი და კლიენტელიზმი (აქ ტერმინები პატრონაჟი და კლიენტელიზმი გამოიყენება როგორც სინონიმები). ის ეფუძნება დიადურ კავშირებს მაღალი რანგის პატრონსა და დაბალი რანგის კლიენტს შორის, რომლებსაც აქვთ არათანაბარი სტატუსი, ძალაუფლება და რესურსები. ისინი ცვლიან მატერიალურ პრივილეგიებსა და მომსახურებას. მათი ურთიერთობა ხასიათდება რეციპროკულობით და საერთო სარგებლის კალკულაციით (Lande 1977, გვ.20; Eisenstadt and Roniger 1984, გვ.29–50). ტიპური პრაქტიკა შემდეგი სახით აღიწერება: პატრონი ითვისებს საჯარო თანამდებობას, როგორც ერთჯერად რესურსს და ავრცელებს მას მის კლიენტებში, რის

სანაცვლოდაც, ისინი უზრუნველყოფენ მას ყველა სახის პირად სერვისებით. პატრონ-კლიენტელისტური ურთიერთობების დინამიკა ვითარდება სახელმწიფოს იერარქიული წყობის ვერტიკალურად სტრუქტურირებულ ქსელებში. მათში თავად კლიენტი ხდება პატრონი უფრო დაბალი რანგის კლიენტებისათვის და მასზე უფრო დაბალ თანამდებობებს განიხილავს, როგორც პერსონალურ საკუთებას, რომელიც პატრონაჟის მიზნებისათვის არის ხელმისაწვდომი (Clapham 1982, გვ.18–33; Eisenstadt and Roniger 1984, გვ.220–45). რაც უფრო მომგებიანი/პრესტიჟულია გასაცემი პოზიცია, მით უფროა დამკვიდრებულია საბაზრო (საბაზროს მსგავსი) პრინციპები და თანამდებობებით ვაჭრობა. ეს ხდება როდესაც პოზიციაზე ქრთამების მოსალოდნელი რაოდენობა და გამდიდრების შესაძლებლობა განსაზღვრავს ამ პოზიციის ღირებულებას. ასეთ შემხვევაში პატრონი იღებს პოლიტიკური ან ბიუროკრატიული მეწარმის როლს, რომელიც მისწრაფვის არამხოლოდ დაარიგოს მის მიერ მითვისებული პოზიციები, არამედ გაყიდოს ისინი (Scott 1972, გვ.45–46). დაინტერესებული მყიდველები ახდენენ ეკონომიკური კაპიტალის ინვესტირებას პრესტიჟულ/მომგებიან თანამდებობებში და იღებენ კვაზი-უფლებას თანამდებობაზე, რომელსაც შემდეგ პერსონალურ საკუთრებად განიხილავენ. ვებერის თანახმად, თანამდებობებით ვაჭრობა დამახასიათებელია პატრიმონიალური მმართველობის (ბატონობის) ფორმისათვის (Weber 1978, გვ.233). აქ კვლავ, შედის ის თანამდებობები, რომლებიც მის სუბორდინაციაში იმყოფება და შეიძლება გაიცვალოს ან გაიყიდოს (Rose-Ackerman 1999, გვ.82).

მეორე მოდუსი არის მატერიალური რესურსების მითვისება საჯარო ფუნქციების განხორციელების საშუალებით (დებატებში ის ძირითადად აღწერილია, როგორც

„კორუფცია“. თუმცა ამ ტერმინს აქვს ნორმატიული თვისება, რადგან ის გულისხმობს ფორმალურ-ლეგალური წესების ტრანსგრესიას (დარღვევას). კორუფციის დევიანტურ ქცევად განხილვა დამოკიდებულია იმაზე თუ რამდენადაა ის გავრცელებული და ნორმირებული. რაც უფრო გავრცელებულია კორუფცია, მით ნაკლებად არის შესაძლებელი ის აღვწეროთ, როგორც ირეგულარული (არანორმალური). ამ შრომაში პატრიმონიალიზმი წარმოადგენს უფრო შემეცნებით და ანალიტიკურ კონკრეტულ ტერმინს. ეს შეეხება მატერიალური რესურსების დაცვის, ამოღების (ექსტრაქციის) და ექსპლუატაციის მთელ სპექტრს, სპონტანური ინდივიდუალური მოგებიდან (acquisition) – სისტემურ კომერციალიზაციამდე. სახელმწიფო ბიუჯეტის და ადმინისტრაციული ფონდების არაკანონიერ მითვისებასთან (გაფლანგვასთან) ერთად, აქ შედის მოგების ყველა შესაძლებლობა, რომელიც წარმოიქმნება სახელმწიფოს მოქმედებაზე ზეგავლენის მცდელობიდან (Scott 1972, გვ.21). კომპეტენციების არეალის მიხედვით, აქტორებმა შეიძლება მიიღონ სარგებელი, როგორც საკანონმდებლო შეთანხმებებიდან და ლეგალური რეგულაციების გატარებიდან პოლიტიკურ, ისე მათი იმპლიმენტაციიდან და აღსრულებიდან ბიუროკრატიულ სფეროებში (Scott 1972, გვ.21–23). აქტორებმა შეიძლება მიიღონ ყველა სახის ბენეფიციები მათი პოზიციებიდან, ეს შეიძლება იყოს კონკრეტული კერძო ეკონომიკური ინტერესების/მოქმედებების გატარება სხვადასხვა რეგულაციებში, ან თავის თანამდებობრივ საქმიანობაში დამატებითი ფულის აღება, თითქოს ის დისკრეციული პროდუქციაა. პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გატარება ან პირიქით შეფერხებაზე ზემოქმედება, ადმინისტრაციული პროცედურების გაზრდა ან გადადება, ხდება საშუალება არაფორმალური გადასახადების და საფასურის ფართო სპექტრის

არსებობისათვის (Rose-Ackerman 1999, გვ.9–38). რელევანტური პრაქტიკები ვარირებს არაკანონიერი სარგებლის მიღება-გაცემიდან – ზოგადად საჯარო სიკეთის იმგვარად მოწყობამდე, როდესაც ყველა საჯარო სერვისი ხდება შესყიდვადი საქონელი (Della Porta and Vannucci 1999; Scott 1972, გვ.54–91; Rose-Ackerman 1999, გვ.9–38, 91–126).

თანამდებობების და ეკონომიკური რესურსების მითვისების პრაქტიკები ნეოპატრიმონიალიზმის ამოსავალს წარმოადგენს. მათი იდენტიფიცირება და განხილვა, როგორც ნეოპატრიმონიალური მართვის ტიპური გამოვლინების, რა თქმა უნდა დიდი ხანია მოხდა ისეთი ტერმინებით როგორცაა – „კორუფცია“, „რენტაზე ორიენტაცია“ (rent-seeking) ან „ნეპოტიზმი“ (Eisenstadt 1973; Rudolph and Rudolph 1979; Clapham 1985, გვ.48–60; Bratton and van de Walle 1997; Chehabi and Linz 1998a; Erdmann and Engel 2007). თუმცა, მათი პრაქტიკული პერსპექტივების მკაფიო ჩარჩოების გამოკვეთა და ხელახალი ფორმულირება – მითვისების პრაქტიკებად გვაძლევს ნეოპატრიმონიალიზმის უფრო ზუსტ და ანალიტიკურად დიფერენცირებულ გაგებას, რომელსაც ხშირად აიგივებენ ავტორიტარულ, სუბიექტურ მართვასთან. ამავე დროს პრაქტიკული მიდგომა საშუალებას გვაძლევს გადავინაცვლოთ პერსპექტიულ და ანალიტიკურ ფოკუსში. პირველ რიგში, მას ავტორიტარი მმართველის ცვლადიდან გადააქვს აქცენტი, შედეგად უკეთეს ამოსავალ წერტილს გვაძლევს ნეოპატრიმონიალური სისტემის სხვადასხვა აქტორების და მათი ურთიერთობების მოცვისათვის/განხილვისათვის. გარდა ამისა, პრაქტიკების და მათი დაბლოკვის გზების ანალიზი შესაძლებელს ხდის განვსზღვროთ ნეოპატრიმონიალიზმის ფორმები სხვადასხვა რეჟიმის კონტექსტში, რომელიც არ არის აუცილებელი იყოს ავტორიტარული, არამედ შეიძლება იყოს ჰიბრიდული ან ნახევრად–

დემოკრატიული. სხვადასხვა რეჟიმის კონტექსტში ნეოპატრიმონიალიზმის დონე შეიძლება გამომდინარეობდეს ამ პრაქტიკების გავრცელებულობისა და ფარგლებისგან. მეტიც, აქ გამოკვეთილი ცნება საშუალებას გვაძლევს გამოვიკვლიოთ ნეოპატრიმონიალური ელემენტების არსებობა სახელმწიფოს ცალკეული ტერიტორიებზე (ქვე-ზონებში), აუცილებელი აღარ არის ავტორიტარული რეჟიმი ვიგულისხმობთ სუბიექტური მმართველით სათავეში.

პრაქტიკების ცნების გამოყენებისას, ნეოპატრიმონიალიზმის კონცეპტუალიზება შეიძლება ცალკე პოლიტიკურ ან ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებში. ეს ასევე საშუალებას გვაძლევს პატრიმონიალიზაციას მივადევნოთ თვალი უფრო მცირე სკალაზე, სახელმწიფო აპარატის უფრო დაბალ დონეებზე და გავაკეთოთ დასკვნები მიკრო-პოლიტიკის და ყოველდღიური მექანიზმების შესახებ.

საჯარო ბიუროკრატიის ეფექტურობის შესაფასებლად და გასაზომად ლიტერატურაში ძირითადად ორი მიმართულება გამოიყოფა: ერთის მხრივ ეკონომისტების ნაშრომები, რომლებიც ძირითადად ფოკუსირდება სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირების შედეგების „ხარისხზე“ (იხ. მაგალითად მსოფლიო ბანკის სახელმწიფოების მონაცემთა ბაზა); მეორეს მხრივ, საჯარო ადმინისტრირების მკვლევარებმა განავითარეს ტიპოლოგიების ფართო სპექტრი, რომლებიც ეფუძნება, ისეთ თეორიულ კონცეფციებს, როგორცაა ადმინისტრაციული მემკვიდრეობა ან საჯარო სამსახურის ტრადიციები (Barzelay and Galleo 2010; Painter and Peters 2010).

ბიუროკრატიის თანამდეროვე დასავლელი მკვლევარები (იხ. მაგალითად: Dahlstrom, Lapuente, Teorell 2011) ბიუროკრატიული სტრუქტურის საკვანძო

მახასიათებლების აღწერისას ეყრდნობიან *ევანსის* (Peter Evans) და *რაუხის* (James Rauch) მოსაზრებებს, რომელთა თანახმადაც *დასაქმების სისტემა* და *შრომითი ურთიერთობები* საჯარო სექტორში წარმოადგენს ვებერის ბიუროკრატის ცნების თეორიულ ბირთვს. მათი ემპირიული შეფასება განხორციელდა ვებერის ნაშრომში „ეკონომიკა და საზოგადოება“ (1978). ვებერი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას ანიჭებს საჯარო სექტორში საკადრო პოლიტიკას (Keiser and Baer 2005). მან თანამედროვე ბიუროკრატიაში გარდაუვალი ორგანიზაციული კონფლიქტი დაინახა: „*ისტორიული რეალობა გულისხმობს უწყვეტ, თუმცა უმეტეს წილად ლატენტურ კონფლიქტს ხელმძღვანელებსა და მათ ადმინისტრაციულ პერსონალს შორის აპროპრიაციისა [მითვისება] და ექსპროპრიაციასთან [ჩამორთმევა] მიმართებაში*“ (Weber 1978, 264). საკადრო პოლიტიკა არის ამ „ლატენტური“ მაგრამ საკვანძო ბიუროკრატული კონფლიქტის მართვის ინსტრუმენტი და სწორედ ამიტომაც მისი შესწავლა მნიშვნელოვანი (Dahlstrom et al. 2011).

ვებერზე დაყრდნობით, რომელიც თვლიდა, რომ ეფექტური მმართველობის მისაღწევად საკვანძო მნიშვნელობისაა პატრონაჟული ბიუროკრატის შეცვლა მერიტოკრატული ბიუროკრატით, ევანსმა და რაუხმა (Evans and Rauch 1999) განავითარეს „ვებერიანული სახელმწიფოს ჰიპოთეზა“ (Weberian state hypothesis). მათ მიერ მონაცემების მოპოვების პროცესი დაეყრდნო ამოსავალი კონტინიუმის არსებობის იდეას, რომლის ერთი უკიდურესობა არის ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატია, ხოლო მეორე – ვებერის იდეალური ტირპის ბიუროკრატია. მკვლევარებმა გამოყენეს ინდიკატორი – სახელწოდებით „ვებერიანული სკალა“ – და აჩვენეს, რომ განვითარებად

ქვეყნებს ამ სკალაზე სწრაფად გაეზარდათ მაჩვენებლები 1970–1990 წლების პერიოდში. „ვებერიანული სკალა“ ეყრდნობა ინფორმაციას ათი მონაცემის შესახებ, მათი საშუალებით გამოიკვეთება ის დონე, თუ რამდენადაა განვითარებული ბიუროკრატიაში მერიტოკრატიული რეკრუტირება და რამდენად არის უზრუნველყოფილი პროგნოზირებადი, ხანგრძლივი, სტაბილური და ჯილდოზე ორიენტირებული კარიერა საჯარო მოხელეებისათვის. თუმცა მიუხედავად მათი მიგნებების სიძლიერისა, ევანსის და რაუხის (Evans and Rauch 1999) კვლევის კრიტიკა ხშირად ხორციელდება ადმინისტრაციული (მმართველობის სისტემების) მკვლევარების და ისტორიკოსების მიერ (Dahlstrom et al. 2011), რომლებიც მიუთითებენ რომ ბიუროკრატის ამგარი შეფასება ერთგანზომილებიანია - არ იძლევა საჯარო სამსახურის სისტემების სრული აღწერისა და ახსნის საშუალებას, რითაც ხაზს უსვამენ მრავალგანზომილებიანი კვლევის აუცილებლობას, რომელიც მეტი კორელაციური კავშირების დანახვის შესაძლებლობას მოგვცემს. შესაბამისად, ეფექტური სახელმწიფო ბიუროკრატის ჩამოყალიბების პროცესის კვლევის შემეცნებითი მნიშვნელობა უკავშირდება ბიუროკრატის, როგორც მრავალგანზომილებიანი სოციალურ-პოლიტიკური ფენომენის არასკმარის შესწავლის დონეს, რომელიც სრულ სისტემურ კვლევას მოითხოვს.

აქ ჩამოყალიბებული პრაქტიკული, ემპირიული მიდგომა ამ მიმართულებით წინგადადგმული ნაბიჯი შეიძლება აღმოჩნდეს (ასევე ჩნდება თეორიული სინთეზის პერსპექტივები სხვა სოციოლოგიურ ცნებებთან, როგორცაა პიერ ბურდიეს „პრაქტიკების თეორია“ (Hensell 2009, გვ.49–70)).

შემდეგ თავებში ჩვენ შევეცდებით ამ ცნების ღირებულების დემონსტრირებას საქართველოს ბიუროკრატის მაგალითზე დაყრდნობით. საქართველო იშვიათად არის განხილული პატრიმონიალიზმის შესახებ დებატებში. თუმცა, საქართველოს პოლიტიკური რეჟიმი განიხილება, როგორც ნახევრად-დემოკრატიული (semi-democratic) ან ჰიბრიდული. ემპირიული სოციოლოგიური კვლევის ძირითადი დაშვებაა, რომ ბიუროკრატია საქართველოში ნეოპატრიმონიალური ლოგიკით ხელმძღვანელობს. ამ ჰიპოტეზის დასადასტურებლად კვლევა დაეყრდნო საჯარო მოხელეების რეკრუტირების და კარიერული წინსვლის ფორმების ანალიზს.

1.3 ბიუროკრატიული სისტემების ძირითადი მახასიათებლები

ბიუროკრატის საკითხი და პრობლემები წლების განმავლობაში წარმოადგენდა სხვადასხვა სოციალური მეცნიერებების შესწავლის საგანს. ტერმინი „ბიუროკრატია“ წარმოშვა XVIII-ის საფრანგეთში. პირველად ის გამოიყენა დე გურნესმა 1745 წელს. მან სიტყვა „ბიუროს“, რომელიც ერთდროულად ნიშნავს, როგორც დაწესებულებას, ისე საწერ მაგიდას, დაუმატა ნაწილი, რომელიც ძველ ბერძნულ ენაში „მართვას“ ან „ძალაუფლებას“ ნიშნავს. ამგვარად, „ბიუროკრატია“ ნიშნავს ჩინოვნიკთა ძალაუფლებას. 1918 წელს ეს ტერმინი ინგლისშიც დამკვიდრდა. თავიდან ის მხოლოდ სამთავრობო დაწესებულებების, დღეს კი ყველა დიდი ორგანიზაციის მიმართ გამოიყენება. თავდაპირველად ტერმინ „ბიუროკრატია“ უარყოფითი, დამამცირებელი ელფერი ქონდა, რომელიც მას დღესაც ახლავს ყოველდღიურ ცხოვრებაში (კოდუა 2004).

ყოფილ კომუნისტურ და პოსტკომუნისტურ ქვეყანათა უმეტესობაში „ბიუროკრატია“ ხშირად საქმის გაჭიანურებასთან, არაეფექტურობასა და მფლანგველობასთან ასოცირდება. გარკვეული პერიოდის განმავლობაში საქართველოშიც ბიუროკრატია, ჩინოვნიკი სალანძღავ სიტყვად იქცა. ამავე დროს, „ბიუროკრატია“ ნეიტრალური ტერმინია და სახელმწიფო მოხელეს ნიშნავს, ანუ ადამიანს, რომელიც სახელმწიფომ დაიქირავა გარკვეული საქმიანობის განხორციელებისათვის – *„წესით, ეს ადამიანი, განსხვავებით საბჭოთა ბიუროკრატია, ნომენკლატურის წარმომადგენლისაგან დადებითი პერსონაჟია, რადგან გვეხმარება და გვიგვარებს მის კომპეტენციაში მყოფ საკითხებს. მაგრამ, საქართველოში რეალურად ვითარება ხშირად განსხვავებულია და ბიუროკრატის ფუნქციები გამრუდებულ სახეს იღებს“* (მარგველაშვილი 2005).

არსებობს ბიუროკრატის სხვაგვარი გაგებაც, რომლის მიხედვითაც ბიუროკრატია გულმოდგინების, სიზუსტისა და ეფექტური ადმინისტრირების მოდელია. ამ თვალსაზრისის მომხრეები თვლიან, რომ ბიუროკრატია სინამდვილეში ორგანიზაციის ყველაზე ეფექტური ფორმაა, რაც კი კაცობრიობას გამოუგონია, რადგან ყველა ამოცანა მოქმედების მკაცრი წესებით რეგულირდება. ამ ორ უკიდურესობებს შორის მოთავსებული ბიუროკრატის მაქს ვებერისეული გაგება და შეფასება, ყველაზე ზუსტი და საყოველთაოდ მისაღებია.

პირველი, ვინც ტერმინ „ბიუროკრატიაში“ დადებითი შინაარსი მოიაზრა, იყო სწორედ ვებერი. მისი მტკიცებით, ბიუროკრატია მოდერნული საზოგადოებისათვის დამახასიათებელი ორგანიზაციის კერძო ფორმაა, მისი საქმიანობა გულისხმობს

იერარქიულად მოწესრიგებული როლების განაწილებას, რომლებიც ჩამოყალიბებულია მკაფიოდ განსაზღვრული უპიროვნო წესების (ინსტრუქციების) და პროცედურების საფუძველზე. ვებერმა განსაზღვრა ბიუროკრატის „*იდეალური ტიპი*“. ეს უკანასკნელი მოიცავს მახასიათებლებს, რომლებიც გამოიყენება იმის გასაზომად, თუ რამდენად ბიუროკრატიულია ესა თუ ის რეალური ორგანიზაცია. ეს მახასიათებლებია:

- ოფიციალური როლების სისტემა, რომელიც იერარქიულადაა ორგანიზებული;
- ვერტიკალური დაქვემდებარების სისტემა – დაწყებული ორგანიზაციის ხელმძღვანელის ფუნქციებიდან, რიგითი თანამშრომლების მოვალეობებამდე;
- როლები დაკავშირებულია წესებთან, რომლებიც განსაზღვრავს, რა შეიძლება ან არ შეიძლება ლეგიტიმურად შესრულდეს ოფიციალური პირის მიერ. წესები არეგულირებს სამუშაო რეჟიმს;
- პროცედურები, რომლებიც თეორიულად ფარავს ყველა იმ სიტუაციას, რომელშიც შეიძლება აღმოჩნდეს ორგანიზაცია;
- ოფიციალური პირები იმყოფებიან მკაცრი დისციპლინის პირობებში;
- კანცელარია, სადაც წერილობითი დოკუმენტები ზედმიწევნით მოწესრიგებულად ინახება;
- არსებობს მკაფიო გამიჯვნა ოფიციალურისა და პირადულის.

შემდგომში ბიუროკრატისადმი მიძღვნილ არაერთ ნაშრომში განავითარეს სწორედ ვებერის იდეები. მნიშვნელოვანი ნაბიჯი ამ მიმართულებით გადადგა *მიშელ კროზიემ* (Michel Crozier) შრომაში „ბიუროკრატის მოვლენა“ (1964). მან წარმოაჩინა მაღალჩინოსანი და რიგითი ბიუროკრატების მოქმედების სხვადასხვა მოტივები.

რიგითი ბიუროკრატები ისწრაფვიან მშვიდი ცხოვრებისაკენ, რომლიც მიიღწევა წესების (როგორც უნდა იყოს ისინი) მონური შესრულებით. მაღალჩინოსნებს უფრო დიდი მიზნები აქვთ. ხშირად ისინი მიუღწევადია რადგან შეუძლებელია აიძულო რიგითი მოსამსახურე, გადაუხვიოს დადგენილ წესებს. ასეთივე სირთულეებთან არის დაკავშირებული კერძო ფირმების მუშაობა.

ვებერისეული ანალიზი ესადაგება როგორც სახელმწიფო ასევე კომერციულ დაწესებულებებს. ვებერი ამტკიცებდა, რომ ბიუროკრატია ორგანიზაციის ყველაზე ეფექტური ფორმაა. ამ თვალსაზრისის კრიტიკოსების თანახმად, ბიუროკრატია ყველაზე შესაფერისია მხოლოდ იმ სიტუაციებისათვის, სადაც არსებობს წინასწარმეტყველების (გათვლის) შესაძლებლობა, მაგალითად, მაშინ, როდესაც იწარმოება სტანდარტული საქონელი მასობრივი მოხმარებისათვის და როდესაც მოცემულ საქონელზე მოთხოვნილება ბაზარზე სტაბილურია. ბიუროკრატია ნაკლებად ეფექტურია ისეთი (პოსტმოდერნული) სიტუაციებისათვის, როდესაც მოთხოვნა არსებობს სპეციალიზებულ, არასტანდარტულ საქონელზე.

საქმიანობის ბიუროკრატიული კოორდინაცია წარმოადგენს თანამედროვე სოციალური სტრუქტურების განმასხვავებელ ნიშანს. ვებერი აღნიშნავდა, რომ ბიუროკრატია *„ყველა სხვა ფორმას აღემატება თავისი სიზუსტით, სტაბილურობით, მკაცრი დისციპლინითა და საიმედოობით. ამდენად ის ორგანიზაციის ხელმძღვანელებს და მოსამსახურეებს თავიანთი მიღწევების ზედმიწევნით ზუსტი აღრიცხვის საშუალებას აძლევს“*. ვებერის მიერ ბიუროკრატიის ფორმალური სტრუქტურის სამი უმნიშვნელოვანესი ნიშანია შრომის დანაწილება, იერარქიულიულობა და უპიროვნო

წესები. ისინი არიან ნებისმიერი ქმედითი ბიუროკრატიის აუცილებელი ატრიბუტები:
„თანამდებობაზე დანიშნვა (...) გულისხმობს გარკვეული დამოკიდებულების ჩამოყალიბებას არა ამ კონკრეტული პიროვნების ... არამედ არაპიროვნულ და საქმიან ფუნქციათა მიმართ“ (Weber 1947).

მაქს ვებერისა და ენტონი გიდენსის (Anthony Giddens) თანახმად რაც უფრო უახლოვდება ორგანიზაცია ბიუროკრატიის იდეალურ ტიპს, მით უფრო ეფექტურად უმკლავდება იმ ამოცანებს, რომელთა გადასაწყვეტადაც იგი შეიქმნა. თუმცა, ვებერს არც იმის აღნიშვნა ავიწყდებოდა, რომ ბიუროკრატია ბადებს „კანცელარიულობას“, რომ მრავალი ბიუროკრატიული პროცედურა დამღლეელია და იგი შემოქმედებითი უნარების გამოსაყენებლად ძალიან ცოტა შესაძლებლობას იძლევა – *„ბიუროკრატიული რუტინა და ჩინოვნიკთა მბრძანებლობა ჩვენს ცხოვრებაში – წერს გიდენსი – არის საფასური, რომელსაც ჩვენ ვიხდით ბიუროკრატიულ ორგანიზაციათა ტექნიკური ეფექტურობისათვის“* (Гидденс 1999, გვ.270).

როგორც **ბოუზმენი** (Barry Bozeman) აღნიშნავს, *„ჩვენ არ გვიყვარს ბიუროკრატია, მაგრამ ჩვენ ის გვჭირდება – იმ დრომდე მაინც, ვიდრე არ მოვიფიქრებთ ისეთ ქმედით ალტერნატიულ ორგანიზაციულ სქემებს, სადაც შენარჩუნებული იქნება ბიუროკრატიის ის ნიშნები, რომლებიც ჩვენთვის უდაოდ მისაღებია – პროგნოზირებადობა და სტაბილურობა, რაციონალიზმი, კომპეტენტურობა, მიუკერძოებლობა – და თავისუფალი იმისგან, რაც ესოდენ არ მოგვწონს – სიხისტე, არასტანდარტული სიტუაციების მართვის უუნარობა, გადაულახავი ზღუდეების შექმნა ჩინოვნიკებსა და მოქალაქეებს შორის“.* ამის ერთ-ერთი მიზეზი ის არის, რომ საზოგადოების ფართო

წრეები სათანადოდ არ აფასებენ თანამდებობრივი სისტემისა და ბიუროკრატიული ორგანიზაციის დადებით მხარეებს. მეორე მიზეზი შეიძლება ისიც იყოს, რომ ბიუროკრატია უამრავი ფორმით შეიძლება შეგვხვდეს და რომ „ბიუროკრატია საზოგადოებისთვის არის არა იმდენად საფრთხე და მოუშუშებელი ჭრილობა, რამდენადაც რაღაცის გაკეთების საშუალება. ზოგჯერ ის ძალზე ეფექტიანია, ზოგჯერ – ნაკლებად“ (Bozeman 1999). ბიუროკრატიაში მოიაზრება მართვის რაციონალურად ორგანიზებული სისტემა, რომელშიც საქმეები წყდება კომპეტენტურ პირთა მიერ სათანადო პროფესიონალურ დონეზე კანონებისა და სხვა წესების ზუსტი შესაბამისობით. ბიუროკრატიული მმართველობა – ესაა მმართველობა, რომელიც უნდა მისდევდეს ნათლად დამუშავებულ წესებსა და მითითებებს: „ბიუროკრატის ძლიერი მხარე არის მისი ორიენტაცია სტანდარტიზებულ ურთიერთობებზე. ფავორიტიზმი, ნეპოტიზმი, მექრთამეობა და კორუფციის სხვა ფორმები მიუღებელი უნდა იყოს თანამედროვე ბიუროკრატისთვის; ეს მისი პათოლოგიური გამოვლინებები უფროა, ვიდრე ორგანული თვისება. სტანდარტიზაცია ხშირად პროტესტს იწვევს ადამიანებში, რადგან მათი უმეტესობა, როგორც კერძო პირი თუ როგორც ორგანიზაციის წარმომადგენელი, ცდილობს თავისი გამორჩეულობისა და თავის განსაკუთრებულ მოთხოვნილებათა ხაზგასმას. მართლაც, ყოველი ჩვენგანი განუმეორებელია და ყველას ჩვენ-ჩვენი მოთხოვნილებები გვაქვს“ (Bozeman 1999).

ლუდვიგ ფონ მიზესი (Ludwig von Mises) წერს: „აზრი არ აქვს იმის გაკრიტიკებას, რომ „ბიუროკრატი პედანტურად იცავს მკაცრ წესებსა და მითითებებს. ასეთი წესები აუცილებელია... ეს წესები სახელმწიფოებრივი საქმეების წარმოებისას კანონის

უზენაესობის უზრუნველყოფისა და დესპოტური თვითნებობისაგან მოქალაქეთა დაცვის ერთადერთი საშუალებაა” (Mises 1944).

გაიდუშეკი (Gyorgy Gajduschek) თავის უკანასკნელ გამოკვლევაში „ბიუროკრატია: არის თუ არა ის ეფექტიანი? საკითხი ასე უნდა დაისვას?“ იმ დასკვნამდე მიდის, რომ, მართალია, „დებიუროკრატიზაცია შესაძლოა სასურველიც იყოს“, მაგრამ ბიუროკრატიული ორგანიზაცია უზრუნველყოფს მეტ სტაბილურობას და, უპირველეს ყოვლისა, „გაურკვევლობის შემცირებას“ – ანუ იმას, რაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ახალი წევრი სახელმწიფოებისთვის. ბიუროკრატიული სტრუქტურის ერთ-ერთი არსებითი უპირატესობაა „პროგნოზირებადობა და საიმედოობა“ (Gajduschek 2003).

ეს მოსაზრება ეთანხმება **ზილერის** (Jacques Ziller) შეხედულებას, რომლის თანახმადაც ბიუროკრატიული აპარატი მჭიდროდ ასოცირდება „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ (Rechtsstaat) ცნებასთან. მაგრამ როგორც ზილერი აღნიშნავს, „სამართლებრივი სახელმწიფოს“ ცნება და „კანონი, როგორც ასეთი, არ წარმოადგენს დაბრკოლებას არც მმართველობის რეფორმისთვის და არც მენეჯმენტის დამკვიდრებისთვის: ეს არის საშუალებათა კომპლექსი, რომელიც შეიძლება გამოიყენონ კარგად ან ცუდად და ეს დამოკიდებულია იმ ადამიანების სამართლებრივი განათლების დონეზე, რომლებმაც უნდა დაამკვიდრონ და გამოიყენონ მენეჯმენტის ახალი ფორმები” (Ziller 2003).

საჯარო სამსახურის მოწყობის ოპტიმალური მოდელი და საკადრო პოლიტიკა განსაზღვრავს მის შეუფერხებელ და ეფექტურ მუშაობას. საუკეთესო წამოწყებებიც კი არ

იქნება რეალიზებული, თუ მათი შესრულება დაევალება არაკომპეტენტურ, კორუმპირებულ ან რეფორმებით დაუინტერესებელ თანამდებობის პირებს. *ბისმარკის* (Otto Von Bismarck) ცნობილი გამონათქვამის თანახმად – „*კარგი ჩინოვნიკებითა და ცუდი კანონებით ქვეყნის მართვა მაინც შეიძლება, მაგრამ ცუდი ჩინოვნიკებით, რა გინდ კარგი კანონები გვექონდეს, ქვეყანას ვერ ვმართავთ*“ (Bismarck 1884).

1.4 მერიტოკრატია vs. ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატია

კარიერული წინსვლის საკითხები სოციოლოგიაში საკმარისად კარგად არის შესწავლილი. *პიტერ ბლაუმ* (Peter Blau) და *ოტოს დანდლი დუნკანმა* (Otis Dudley Duncan) ჩაატარეს კვლევა პიროვნების სოციალური წარმომავლობისა და იმ ფაქტორების შესწავლის მიზნით, რომელიც ინდივიდის სტატუსს განსაზღვრავს. ბლაუსა და დუნკანის კვლევამ ცხადყო, რომ განათლება და პროფესიული წარმატება ორი ერთმანეთთან დაკავშირებული პროცესის შემადგენელია: ერთის მხრივ, პროცესები, რომლებიც განაპირობებენ ადამიანის სწრაფვას სტატუსისაკენ და გავლენას ახდენენ ამ სწრაფვაზე, და მეორეს მხრივ, პროცესები, რომლებიც გარდაქმნიან ამ მისწრაფებას ახალ სტატუსად (Blau and Duncan 1967). მკვლევარებმა კიდევ ერთხელ დაადასტურეს, რომ მშობლების კლასი (სოციალური წარმომავლობა, განათლების ხარისხი და ა.შ.) გავლენას ახდენს შვილების შემდგომ კარიერასა და სტატუსზე.

განათლებისა და ინტელექტუალური მაჩვენებლებისათვის უპირატესობის მინიჭებამ, ჯერ კიდევ ანტიკური ეპოქიდან მომდინარე მერიტოკრატიული მმართველობის იდეა კვლავ აქტუალური გახდა. *მერიტოკრატია* არის მმართველობის ფორმა, სადაც თანამდებობები გადაიცემა და პასუხისმგებლობა ენიჭებათ ადამიანებს,

მათ დემონსტრირებულ უნარებზე და შესაძლებლობებზე (დამსახურებაზე) დაყრდნობით. მერიტოკრატიის დროს, საზოგადოება აჯილდოვებს (სიმდიდრით, პოზიციით ან სოციალური სტატუსით) მათ, ვინც საკუთარ უნარსა და კომპეტენციას წარმოაჩენს თავისი ცხოვრებისეული გამოცდილებით ან რაიმე შეჯიბრში გამარჯვებით. შეფასების სისტემები, როგორცაა, მაგალითად, ფორმალური განათლება პირდაპირ კავშირშია მერიტოკრატიულ შეხედულებებთან.

რას ნიშნავს სოციოლოგიისათვის მერიტოკრატიის გაჩენა? ამერიკელი სოციოლოგის *დენიელ ბელის* (Daniel Bell 1973) წიგნის „მომავალი პოსტინდუსტიული საზოგადოების“ პირველი გამოცემის გარეკანზე გამოხატულია კედელი წარწერით – „ცოდნა მართავს. ოკეი“ – საზოგადოების ლოზუნგი, სადაც ბატონობს უნარი და ცოდნა ანუ მერიტოკრატია/მერიტოკრატი. XXI საუკუნე არის ახალი ტიპის – მომავლის საზოგადოების, „ცოდნის საზოგადოების“ დამკვიდრების ეპოქა. მასში პიროვნების წარმატებულობის საზომად მიიჩნევა ინდივიდუალური შესაძლებლობების მაქსიმალური გამოვლინება – თვითრეალიზაცია.

ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთ წინაპირობად, სწორედ მერიტოკრატიულ პრინციპებზე (merit-based) დაყრდნობით შერჩეული კადრები მიიჩნევა. ჯერ კიდევ ვებერი უსვამდა ხაზს ტექნოლოგიური გარდაქმნების როლს როგორც ბიუროკრატიის მამაოძრავებელ ძალას (Weber 1978).

ვებერის შემდეგ, მკვლევარები დაინტერესდნენ თუ როგორ ახდენს მერიტოკრატიული პრინციპების ადეკვატური რეკრუტირება და დაწინაურება გავლენას ბიუროკრატიულ საქმიანობაზე (Weber 1958). სხვადასხვა, როგორც თვისებრივი, ასევე

რაოდენობრივი ემპირიული კვლევების თანახმად მერიტოკრატიული სისტემა აყალიბებს კომპეტენტურ ბიუროკრატას (მაგალითად იხ. Evans 1995; Geddes 1994; Haggard 1990; Johnson 1982, World Bank 1993; Rauch and Evans 2000). თეორიულად ბიუროკრატების დაწინაურება სამუშაოს შესრულების მახასიათებლების საფუძველზე კარგი მმართველობის (good governance) უზრუნველყოფის და რენტაზე ორიენტირებულობის (rent-seeking) და სხვა არაფორმალური ურთიერთობების შემცირების უძლიერეს სტიმულს წარმოადგენს; განსხვავებით, პოლიტიზირებული ბიუროკრატებისაგან, რომელთა კარიერული წინსვლა დამოკიდებულია პოლიტიკურ მოსაზრებებზე, ხოლო საჯარო თანამდებობები იცვლება პოლიტიკურ მხარდაჭერაზე (Buckley et al. 2012).

კროსნაციონალური ემპირიული კვლევები აჩვენებს, რომ მერიტოკრატი ბიუროკრატები საჯარო დაწესებულებების ეფექტიანობის/ფუნქციონირების მაღალ დონეს და კორუფციის დაბალ დონეს უკავშირდება (Rauch and Evans 2000). გარდა, აღნიშნულისა ემპირიული ანალიზი აჩვენებს, რომ მერიტოკრატიულ დაწინაურებას მაკრო დონზე დადებითი გავლენა აქვს ეკონომიკაზე (Evans and Rauch 1999; Keefer and Knack 1995; Mauro 1995; Wagner 2011). ბიუროკრატის ეფექტიანობა ზემოქმედებს პოლიტიკოსების მიერ სასურველი პოლიტიკის გატარების შესაძლებლობებზეც (Huber and McCarty 2004).

ევანსი (Peter Evans) და *რაუხი* (James Rauch) ნაშრომში „ბიუროკრატია და ეკონომიკური ზრდა“ ვებერიანულ მიდგომას იყენებენ ეკონომიკურ ზრდაზე ბიუროკრატიული ძალაუფლებრივი სტრუქტურების გავლენის კვლევისათვის.

მოცემული სკალა მოიცავს ორ მაჩვენებელს: *მოხელეთა მერიტოკრატიულ შერჩევას* *ბიუროკრატიულ ორგანიზაციებში* და *პროგნოზირებად, სტაბილურ და ანაზღაურებად კარიერულ წინსვლას*. ოცდათხუთმეტი განვითარებადი ქვეყნის მონაცემების ანალიზის საფუძველზე ავტორები ადგენენ, რომ მოცემული მაჩვენებლები, მართლაც უწყობენ ხელს ეკონომიკურ ზრდას. ასეთი შედეგი აიხსნება იმ გარემოებით, რომ მერიტოკრატიული შერჩევა და კარიერული ზრდის პერსპექტივები ჩინოვნიკებში ისეთ მოტივაციურ სტრუქტურას აყალიბებს, რომელიც ზრდის მათ მიერ მართული ორგანიზაციის გრძელვადიანი მიზნების მიღწევის ეფექტიანობას. ანუ კარიერული წინსვლის გრძელვადიანი პერსპექტივა ხელს უწყობს მოხელეთა უკეთეს მუშაობას სახელმწიფო სექტორში ინვესტიციების მოზიდვის კუთხით. ეს კი თავის მხრივ, იცავს ეკონომიკას დამატებითი სახელმწიფო ხარჯებისაგან. ბიუროკრატიის გამართული ფუნქციონირება, რომელიც მოხელეთა მერიტოკრატიული შერჩევის შედეგია, ზრდის სახელმწიფოს მიერ ინფრასტრუქტურის განვითარებაში კაპიტალ-დაბანდების მოგებას. გარდა ამისა, კორუფციის მასშტაბების შემცირება, რაც ასევე ამ ორი პირობიდან გამომდინარეობს, ამცირებს კერძო სექტორზე არაკანონიერი გადასახადების დაკისრებას (Эванс и Раух 2008).

კვლევები ასევე სახელმწიფო დაწესებულებების პოლიტიზირების საკითხზე ფოკუსირდება. ეს შრომები ამტკიცებენ რომ, დეპოლიტიზირებული ბიუროკრატიები სხვადასხვა სახით ახალისებენ ეკონომიკურ განვითარებას (მაგ.: Evans 1995; Johnson 1982; Wade 1990). სახელმწიფოს განვითარების შესახებ ლიტერატურა აქცენტს აკეთებს ბიუროკრატიის ავტონომიურობისა და პოლიტიკური ლოიალობის საკითხებზე,

რომლებიც ხსნიან მერიტოკრატიული ბიუროკრატიების წარმოშობას კერძო სექტორთან კავშირში (Evans 1989).

ამერიკულ პოლიტიკურ ლიტერატურაში ამტკიცებენ, რომ ის საჯარო დაწესებულებები, რომლებიც გამოირჩევა პოლიტიკური დანიშვნების მაღალი დონით, ნაკლებად ეფექტიანია, ვიდრე კარიერული დანიშვნების საფუძველზე საჯარო მოხელეებით დაკომპლექტებული (Suleiman 2003; Lewis 2009).

ბიუროკრატიული გადატრიალებები რომელიც ხშირად ასოცირებულია პოლიტიზაციასთან, ასევე ახდენს გავლენას ბიუროკრატიის ეფექტიანობაზე. ამერიკის პოლიტიკაზე დაკვირვებისას აღმოჩნდა, რომ სახელმწიფო გადატრიალებები ტოვებს ცარიელ ნიშებს ლიდერობისა და კვალიფიციური ექსპერტიზისათვის (Hecllo 1977, Fesler and Kettl 1991, Mann 1965). გადატრიალება შეიძლება მოხდეს შედარებით ნაკლები ხელფასების, პარტიზანული კონფლიქტების ან სხვადასხვა მიზეზებით ფრუსტრაციისას (Brauer 1987, Fisher 1987, Young 1966, Hecllo 1977, Dodd and Schott 1979). სახელმწიფო გადატრიალებების სიხშირე იწვევს პოლიტიკურ არასტაბილურობას და უნდობლობას, რაც აფერხებს ინვესტიციების შემოდინებას (Canes-Wrone and Park 2012; Frye 2002; Kenyon and Naoi 2010; Szakonyi et al. 2012).

კომპარატივისტულ პოლიტოლოგიურ ნაშრომებში ბიუროკრატიის რეკრუტირება განიხილება დემოკრატიული მართვის პრიზმაში. მკვლევართა ნაწილის მოსაზრებით დემოკრატიულ მთავრობებს საუკეთესო კადრების შერჩევის მაღალი სტიმული/მოტივაცია გააჩნიათ; მაშინ როდესაც ავტოკრატიულ მოდელში შეიძლება ასეთი ტენდენცია არ არსებობდეს.

ეგოროვმა (Georgy Egorov) და *სონინმა* (Konstantin Sonin) გამოიკვლიეს ბიუროკრატიული სისტემის საკადრო შერჩევის გავლენა სახელმწიფო გადატრიალებებზე. ავტორების თანახმად, მაღალი კომპეტენციის ბიუროკრატებს უფრო წარმატებულად შეუძლიათ მთავრობის გადაყენება, ვიდრე არაკომპეტენტურებს. სწორედ ამიტომ ავტორები რეჟიმებში ავტორიტარულ მმართველებს აქვთ სტიმული არაკომპეტენტური კადრი აირჩიონ – განსაკუთრებით თუ ეს ავტორიტარული მმართველები არიან (Egorov and Sonin 2004).

რეუტერმა (Ora John Reuter) და *რობერტსონმა* (Graeme Robertson) რუსეთის მაგალითზე აჩვენეს, რომ პოლიტიკურმა კომპეტენტურობამ უკანა პლანზე გადაინაცვლა, რადგანაც არჩევნების მოგების იმპერატივი აიძულებს რუს ლიდერებს დანიშნონ პოლიტიკურად ლოიალური გუბერნატორები (Reuter and Robertson 2012). არადემოკრატიულ ქვეყნებში ელიტის შეთქმულებები წარმოადგენს რეჟიმის სტაბილურობისათვის მთავარ საფრთხეს (Tullock 1987; Wintrobe 1998). სწორედ ამიტომ, ავტორიტარმა მმართველებმა შეიმუშავეს ელიტის ლოიალობისათვის კარიერული წინსვლით დაჯილდოვების სქემა. ამ სქემის ინსტიტუციონალიზებული პრაქტიკა სამთავრობო პარტიის, რეჟიმის ლოიალობის სანაცვლოდ კარიერული წინსვლის ინსტიტუციონალური გარანტიებით დაჯილდოვებას გულისხმობს (Brownlee 2007; Magaloni 2008; Reuter and Turovsky 2011). ბევრი მსჯელობა იყო იმის გარშემო თამაშობს თუ არა გარკვეულ როლს კლასიკურ კომუნისტურ რეჟიმებში კარიერულ წინსვლაში ეკონომიკური ფაქტორები. საბჭოთა პერიოდის მკვლევარებმა აღმოაჩინეს ამ ფენომენის რამდენიმე დამადასტურებელი მტკიცებულება (Hough 1969; Reissinger and Willerton

1990), მაგრამ ბევრად მეტია მტკიცებულებები, რომლებიც მიუთითებენ პარტიულ ლოიალობაზე (Harasymiw 1984) და პატრონებსა და კლიენტებს შორის არაფორმალურ კავშირებზე, როგორც საბჭოთა კავშირის კომუნისტურ პარტიაში (CPSU) კარიერული წინსვლის ძირითად განმაპირობებელზე (Rigby and Harasymiw 1980).

თუმცა, სხვა მკვლევარები ამტკიცებენ, რომ ავტოკრატიულის მსგავსად, დემოკრატიულ რეჟიმებშიც არ არის გამორიცხული ბიუროკრატიის რეკრუტირების პროცესში პატრონაჟი. უფრო მეტიც დემოკრატია ზრდის სახელმწიფოს მოთხოვნას პატრონაჟზე. *გედესი* ასკვნის ლათინური ამერიკის სახელმწიფოების შესწავლისას, რომ მაღალი კონკურენციის პოლიტიკურ სისტემებში მთავრობები მეტად არიან მიდრეკილები დაეყრდნონ პატრონაჟს. პატრონაჟი უზრუნველყოფს მთავრობის ელექტორალურ უპირატესობას სხვა კონკურენტულ პარტიებთან მიმართებაში, რაც განსაკუთრებით მწვავე კონკურენციის პირობებშია ღირებული (Geddes 1994). იგივე დასკვნები გაკეთდა პატრონაჟის კვლევისას აშშ-სა (Lewis 2008) და აღმოსავლეთ აზიაში (Evans 1995; Haggard 1990).

ლიტერატურის საკმაოდ დიდი ნაწილი ფოკუსირდება საჯარო სამსახურის მიერ რეფორმების მიმდევობაზე, რომლებიც აკანონებენ მერიტოკრატიული სისტემის შექმნას დაბალი რანგის ბიუროკრატებისთვის (Johnson and Libecap 1994; Geddes 1994; Lewis 2008). მკვლევართა ნაწილი ამოდის პრიზმიდან, რომ პატრონაჟულ სისტემებში, თანამდებობები არის ვალუტა რომლის გამოყენება შეუძლიათ პოლიტიკოსებს ფინანსური და პოლიტიკური მხარდაჭერის რესურსად/უზრუნველსაყოფად (Carpenter 2001; Lewis 2008). რაც არჩეულ მოხელეებს უკარგავს ისეთი რეფორმების ინიცირების

სურვილს, რომლებიც ამ რესურსს მათ დაათმობინებს. პატრონაჟული სისტემის საშუალებით მიღებული უპირატესობების კონკრეტული ბუნება განსხვავებულია. მთავრობამ შეიძლება შესთავაზოს კანდიდატებს მათი თანამდებობები ფულის სანაცვლოდ. ვებერი აღნიშნავდა, რომ „საჯარო თანამდებობის ყიდვა, როგორც რეგულარული ინსტიტუცია არსებობდა [ევროპაში]... მეცხრამეტე საუკუნეში.“ (Weber 1978, გვ. 966. ამ საკითხზე იხ. ასევე Ertman 1997; Fischer and Lundgreen 1975). საჯარო თანამდებობები ასევე შეიძლება შეთავაზებულ იქნას პოლიტიკური მხარდაჭერის სანაცვლოდ.

კარპენტერი (Carpenter 2001) ასკვნის, რომ XIX საუკუნის აშშ-ში ბიუროკრატებს „გაფუჭებულ სისტემაში“ (spoils system) მოეთხოვებოდათ სამთავრობო პოლიტიკური პარტიის დანიშვნებსა და რეგულარული ფულადი დონაციების გაწევაში აქტიური მონაწილეობის მიღება.

ლუისი (David E. Lewis) აღნიშნავს, რომ თანამედროვე აშშ-ში პრეზიდენტის მიერ თანამდებობებზე დანიშვნები ხშირად წინასარ არის შეთავაზებული, როგორც პოლიტიკური კამპანიის დროს გაწეული მხარდაჭერის ჯილდო. ლუისი პატრონაჟულ დანიშვნებთან დაკავშირებით ამერიკულ სისტემაში წერს: „*ისინი მუშაობდნენ/მონაწილეობდნენ სახელისუფლებო პარტიის, კონგრესის წევრის, ან ინტერესთა ჯგუფის საარჩევნო კამპანიაში. მათ უნდათ სამსახური, რომელიც ანაზღაურებდად სამუშაო გამოცდილებას უზრუნველყოფს და გაზრდის კარიერულ პერსპექტივებს... ასეთი სამსახურის დაპირება სწორედაც დიდი ალბათობით იყო მათთვის კამპანიაში მონაწილეობის მოტივაცია*“ (Lewis 2008, გვ.63).

საჯარო სამსახურის რეფორმა უფრო მოსალოდნელია იქ სადაც პოლიტიკოსები დაცულები არიან კონკურენტული საარჩევნო გარემოსაგან (Evans 1995; Geddes 1996; Lewis 2008). მართლაც, ამ ლოგიკის მიხედვით, დაკისრებული ვალდებულებების შესრულებაზე დაფუძნებული კარიერული წინსვლა, უფრო მოსალოდნელია ავტორიტარულ სისტემებში, სადაც მოხელეებს არ სჭირდებათ არჩევნების მოგება და შესაბამისად არ სჭირდებათ პოლიტიკური მომსახურების გაცვლა საარჩევნო ხმებზე (Evans 1995; Geddes 1996).

ბესლი (Timothy Besley) და *მაკლარენი* (John McLaren) სხვაგვარ მექანიზმს აყალიბებენ. მათ ააგეს ბიუროკრატის დაკომპლექტების ორი მორალურად საშიში და საწინააღმდეგო შერჩევის მოდელი. ორივე მოდელი გულისხმობს როგორც პატიოსან, ისე მექრთამე მოხელეებს. მთავრობას შეუძლია შეზღუდოს მექრთამეობა მაღალი ხელფასების გაცემით. თუმცა, შესაძლოა დაუშვან მექრთამეობის გარკვეული დონე, მიუხედავად იმისა რომ მოხელეებს საბაზრო ღირებულების შესაბამის ხელფასებს უზღიან. ასევე შეიძლება გასცენ საბაზრო ღირებულებაზე დაბალი ხელფასები და ნება დართონ ქრთამის მიღებით გაზარდონ საკუთარი შემოსავალი. მესამე სცენარი ხშირია განვითარებად ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფოს არ გააჩნია საკმარისი რესურსები (Besley and McLaren 1993).

ზოგიერთ ხელისუფლებას სურს რაც შეიძლება პროდუქტიული ბიუროკრატიული აპარატი. ეს სურვილი შეიძლება გამოწვეული იყოს მთავრობაში დარჩენის სურვილით, რადგან ხელისუფლებას სჭირდება უზრუნველყოს საზოგადოებრივი სიკეთის გარკვეული დონე, რომ თავიდან აიცილოს მოქალაქეების უკმაყოფილება, რასაც

შესაძლოა არჩევნების ან სხვა გზით გადაყენება მოყვეს. მეორეს მხრივ, ეფექტური ბიუროკრატია აძლევს საშუალებას ხელისუფლებას გამოიყენოს სახელმწიფო აპარატი პრივატული საჭიროებების, კეთილდღეობისათვის. ორივე შემთხვევაში მთავრობას უნდა ქონდეს რაიმე ბენეფიციები პატრონაჟული სისტემისაგან თუ ის არ ამკვიდრებს მერიტოკრატიულ სისტემას, რომელიც ცალსახაა, რომ პროდუქტიული, ეფექტიანი ბიუროკრატის უზრუნველყოფის ხელიშემწყობია (Reid and Kurth 1988; Reid and Kurth 1989).

მერიტოკრატიული სისტემა დიდი ალბათობით მკვიდრდება იმ შემთხვევაში, როდესაც მაღალკვალიფიციური კადრები არ არიან პატრონაჟის ზეგავლენის ქვეშ. ამ განაცხადის კონკრეტული ოპერაციონალიზაცია გულისხმობს, რომ მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დამყარებულ შერჩევას, აქვს მეტი შანსი დამკვიდრდეს იქ და მაშინ, როდესაც პირებს – რომელთაც აქვთ ნაკლები პოლიტიკური ან ფინანსური რესურსი პატრონაჟის საშუალებით თანამდებობების მისაღებად – აქვთ კარგი განათლება. გარდა ამისა, მერიტოკრატიული პრინციპების დამკვიდრების ალბათობა იზრდება, მაშინ როდესაც კერძო სექტორში შემოსავალი და კვალიფიკაცია მაღალია.

მოცემული სადისერტაციო ნაშრომის კონტექსტში ჩვენთვის საკვანძო ამ დისკუსიაში ის არის, რომ პატრონაჟული და პატრონ-კლიენტური არაფორმალური ურთიერთობები, როგორც დემოკრატიულ ასევე ავტორიტარულ მმართველობით სისტემებში წარმოადგენს სარფთხეს ბიუროკრატის კომპეტენტურობისა და ეფექტიანობისათვის. სახელმწიფო აპარატის ეფექტიანი ფუნქციონირების და კარგი მმართველობის უზრუნველყოფისათვის მნიშვნელოვანია საჯარო თანამდებობების

მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დამყარებული რეკრუტირების, შერჩვის და წინსვლის პრაქტიკა. შესაბამისად *მერიტოკრატიული მართვის მოდელი* წარმოადგენს დემოკრატიული მმართველობის ევოლუციურ ფორმას და უპირისპირდება საბჭოთა და პოსტსაბჭოთა საქართველოში გავრცელებულ მავნე და არაჯანსაღ სოციალურ პრაქტიკებს – *პლუტოკრატია* (პიროვნების აღიარება, კარიერული წინსვლა სიმდიდრის მიხედვით), *ნეპოტიზმი* (ნათესაური კავშირები), *ოლიგარქია* (კლასობრივი პრივილეგია), *ქრონიზმი* (მეგობრული ურთიერთობები), *კლიენტელიზმი* (პატრონალურ-ვასალური ურთიერთობები).

თავი 2. საჯარო სამსახურში არაფორმალური პრაქტიკების ანალიზისადმი

ქსელური მიდგომა (გრანოვეტერის თეორია)

2.1 არაფორმალურობის კონცეფციის მიმოხილვა

მკვლევართა ნაწილის მოსაზრებით ყველა ქვეყანაში არსებობს არაფორმალური მექანიზმებით რეგულირებული მოვლენები. ამ მიდგომის თანახმად, არაფორმალურობა უნდა გაანალიზდეს საზოგადოების განვითარების დონესთან მიმართებაში. განვითარებულ ქვეყანებში არაფორმალურ პრაქტიკებს პერიფერიული მდგომარეობა უკავიათ, ხოლო ნაკლებად განვითარებულ ქვეყნებში არაფორმალური სექტორი გაცილებით არსებითია (Leiter and Tedstrom 1997). არაფორმალური ინსტიტუტების ქრესტომათიული ნაშრომის ავტორების *ჰელმკეს* (Gretchen Helmke) და *ლევიტსკის* (Steven Levitsky) თანახმად, არაფორმალური ინსტიტუტების ინსტიტუციონალური ანალიზისას გასათვალისწინებელია, რომ სოციალური აქტორების მოქმედებებში ხშირად არაფორმალური მოტივაცია ფორმალურზე, ხოლო არაფორმალური ინსტიტუტები ფორმალურზე უპირატესია. ამიტომ არაფორმალური, დაუწერელი თამაშის წესების გაუთვალისწინებლობით მნიშვნელოვანი ცდომილება ჩნდება.

არაფორმალური ინსტიტუტის ცნება ძალიან ფართოა, მისი დეფინიცია ინსტიტუტის სტანდარტული განსაზღვრებიდან უნდა დავიწყოთ, როგორც წესებისა და პროცედურების (როგორც ფორმალურის, ასევე არაფორმალურის), რომლებიც ახდენენ სოციალური ურთიერთქმედების სტრუქტურირებას, ქმნიან აქტორების მოქმედების სივრცით საზღვრებს. არაფორმალური ინსტიტუტები საზოგადოებაში მიღებულია.

ისინი ჩვეულებრივ დაუწერელი წესებია, რომლებიც იქმნებიან, ხდებიან საყოველთაოდ ცნობილები. არაფორმალური ინსტიტუტების ფუნქციონირება ხორციელდება არაოფიციალურად სანქცირებული არხებით. მათი გამოყენებით აქტორები იღებენ სარგებელს. საპირისპიროა ფორმალური ინსტიტუტები - ეს ისეთი წესები და პროცედურებია, რომლებიც იქმნებიან, ხდებიან ცნობილები და მათი გამოყენებით სარგებელი მიიღება არხებით, რომლებიც საყოველთაოდ აღიარებულია როგორც ფორმალური.

ფორმალური და არაფორმალური ინსტიტუტები სხვადასხვა სახით ურთიერთქმედებენ. ჰელმკე და ლევიტსკი გვთავაზობენ აღნიშნული ურთიერთქმედების ტიპოლოგიას. არსებობს ორი დიხოტომიური მოსაზრება - ერთის მხარდამჭერები მიიჩნევენ, რომ არაფორმალური ინსტიტუტები არიან ფუნქციონალურები და ხელს უწყობენ პრობლემის გადაწყვეტას იმ თვალსაზრისით, რომ ისინი ფორმალური ინსტიტუტების ეფექტურობას და შრომისუნარიანობას უზრუნველყოფენ. მეორენი მიიჩნევენ, რომ არაფორმალური ინსტიტუტები დისფუნქციურია და ქმნიან პრობლემებს, რადგან კლიენტელიზმი, კორუფცია და პატრიმონიალიზმი აფერხებს ფორმალური დემოკრატიული, საბაზრო და სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარებას. უკანასკნელი კვლევები ცხადყოფს, რომ არაფორმალური ინსტიტუტები მხოლოდ ასუსტებენ და ცვლიან ფორმალურ ინსტიტუტებს (Helmke and Levitsky 2004).

მნიშვნელოვანი მიდგომა არაფორმალური პრაქტიკების აღწერისათვის არის *ბეკის* (Ulrich Beck) „რისკის საზოგადოების თეორია“ (1992). „ჩრდილოვან“, არაფორმალურ

საზოგადოებას, როგორც რისკის საზოგადოებას აქვს თავისი კანონები, რომლებსაც საბოლოო ჯამში ყველა ემორჩილება. ჩრდილოვან ბაზარზე ისეთი ცნებები, როგორცაა უსაფრთხოების დაცვა ან მისი საფრთხის ქვეშ დაყენება, შეიძლება უკავშირდებოდეს ერთი და იგივე სუბიექტის საქმიანობას, სახელმწიფოს. თუ დემოკრატიულ საზოგადოებებში ბაზარი არის საყოველთაო სოციალური წესრიგის ელემენტი - რისკის საზოგადოებაში მას ცვლის პირადი კავშირების ქსელი, რომელიც მიმართულია კერძო ან კორპორატიული ინტერესების დაკმაყოფილებისაკენ.

თანამედროვე არაფორმალურობა არის არა ინტელექტუალური კაპიტალი პიროვნებისა და საზოგადოების განვითარებისათვის, არამედ საყოველთაო გაურკვევლობის და შიშის პირობებში ინდივიდუალური გადარჩენა. ბეკი წერდა, რომ რისკის საზოგადოების ნეგატიური ლოგიკა მოტივირდება გაურკვევლობის შიშით და გამოიხატება ფორმულით „მეშინია!“.

არაფორმალური ქსელის მთელი საქმიანობა მიმართულია ოფიციალურ-უპიროვნო ურთიერთობების გარდაქმნისაკენ ნდობით-პიროვნულად, რაც გულისხმობს სოციალური კომუნიკაციის არქაულ ფორმებთან დაბრუნებას. არაფორმალურის ინსტიტუციონალიზაცია, ამავე დროს წარმოადგენს სახელმწიფოს დეინსტიტუციონალიზაციის პროცესს. მოხელეები ხელოვნურად ქმნიან ლეგალური შესაძლებლობების დეფიციტს, ხოლო შემდეგ, სწორედ ეს კანონიერი უფლებები იყიდება ქრთამის სანაცვლოდ. ამგვარად, უფლება გარდაიქმნება საქონლად, რომელსაც მონოპოლურად განაგებს სახელმწიფო ბიუროკრატია.

2.2 სოციალური ქსელები, რომლებიც უზრუნველყოფენ შესაძლებლობების ხელმისაწვდომობას

არაფორმალური პრაქტიკების ანალიზისას ქსელური მიდგომა არის შედარებით ახალგაზრდა თეორიული კონსტრუქტი, რომელის ჩასახვაც მოხდა XX საუკუნის 50–60-იან წლებში, მიდგომის სახით კი მოგვიანებით XX საუკუნის 70–80-იან წლებში ევროპული და ამერიკული კვლევითი სკოლების ფარგლებში ჩამოყალიბდა. არაფორმალური პრაქტიკების ანალიზი შესაძლოა სამი მონათესავე თეორიის პრიზმაში: გაცვლის (რეციპროკულობის) (Homans 1974), რაციონალური არჩევანის (Blau 1964) და ქსელური თეორიის (Emerson 1972).

მრავალ ნაშრომში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ სოციალური ურთიერთობების სტრუქტურა ქმნის ინფორმაციულ ნაკადებს და აყალიბებს განსხვავებულ შესაძლებლობებს სხვადასხვა სამუშაო პოზიციაზე. ქსელური მიდგომის თეორეტიკოსები ამტკიცებენ, რომ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს ქსელი და ეს ქსელები ახდენენ სერიოზულ გავლენას დასაქმების პერსპექტივებზე, რესურსების მობილიზაციასა და იდეებისა და სტრატეგიების გავრცელებაზე (Пауэлл и Смит-Дор 2003).

ქსელური თეორიისა და ჰარვარდის სტრუქტურალისტური სკოლის ერთ-ერთი ცნობილი წარმომადგენლის *მარკ გრანოვეტერის* (Mark Granovetter) კონცეფციის თანახმად, ქსელი მსგავსი (საერთო) ინტერესების მქონე ადამიანთა გაფართოებული ჯგუფია, რომლებიც ურთიერთქმედებენ ურთიერთმხარდაჭერის მიზნით არაფორმალური კონტაქტების საშუალებით. გრანოვეტერი 1985 წელს აქვეყნებს

ნაშრომს: 'Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness'. ანთროპოლოგ *კარლ პოლანისეულ* 'embeddedness'-ის გაგებაზე დაყრდნობით ის ახდენს მოცემული ცნების ინტერპრეტირებას, როგორც ეკონომიკის ჩართულობის სოციალურ სტრუქტურაში. ამ მიდგომით გრანოვეტერი ავითარებს კონცეფციას, რომლის თანახმადაც, ნებისმიერი ეკონომიკური მოქმედება სოციალურად განპირობებულია და მისი შესწავლა, გაგება შეუძლებელია ცალკეული ინდივიდების მოტივაციების შესწავლის გარეშე. ის ჩართულია პირადი კავშირების ქსელში, რაც გულისხმობს რეგულარულ ინდივიდუალურ ან ჯგუფურ სოციალურ კონტაქტებს ქსელის წევრებს შორის (Granovetter 1992).

სოციოლოგიაში ქსელის გაგებისათვის ერთ-ერთი ძირითადი სტრუქტურული ექვივალენტობის კონცეფციაა (Mizruchi 2001). სტრუქტურული ექვივალენტობის კონცეფციის თანახმად, ქსელი არის სოციალური აქტორების კავშირების ერთობლიობა. მოცემული ქსელის ფარგლებში სოციალური აგენტები ჯგუფებიან დაკავებული პოზიციების და რესურსების ტიპების რელევანტურად. სწორედ სტრუქტურა განსაზღვრავს აქტორების კონფიგურაციას, ხოლო კონფიგურაცია განსაზღვრავს კავშირებს აქტორებს შორის. დიფერენცირებულ პოზიციებს შორის ხორციელდება სხვადასხვა ტიპის რესურსების გაცვლა.

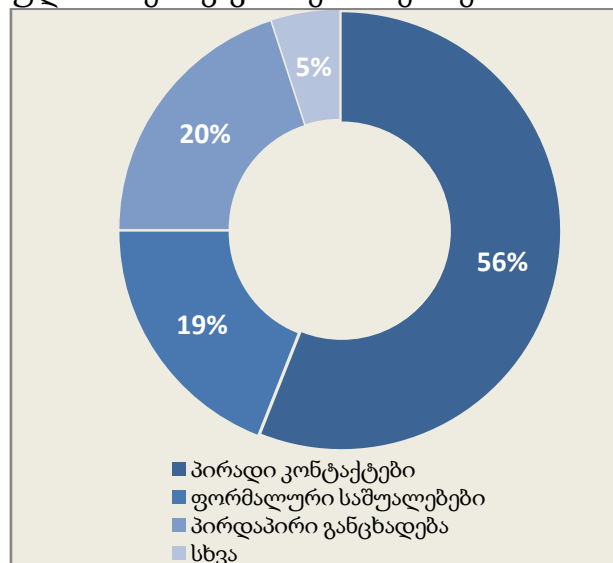
სტრუქტურულ ექვივალენტურობასთან ახლოს დგას ქსელის *კოლემანისეული* (James S. Coleman) სოციალური კაპიტალის განსაზღვრება: სოციალური კაპიტალი პროდუქტიულია – ხელს უწყობს მიზნის მიღწევას და აადვილებს სოციალური აგენტების მოქმედებას სტრუქტურის შიგნით (Coleman 1986).

მოცემულ სადისერტაციო ნაშრომში ქსელური თეორია დასაქმების და შრომითი ურთიერთობების კონტექსტში იძენს მნიშვნელობას. თემაზე საუბარს დავიწყებთ სამსახურის მოძიების სფეროში ჩატარებული კვლევების მოკლე მიმოხილვით. სამსახურის მოძიება ეს არის „წყვილის მოძებნის პროცესი“ (mating proces), რომელიც გულისხმობს სამუშაოს მაძიებლისა და დამსაქმებლის შეხვედრას. ამ პროცესში ორივე ტიპის სოციალური აქტორი ფართოდ არის წარმოდგენილი. რეალობა აჩვენებს, რომ ყოველ კანდიდატთან შეხვედრა, გასაუბრება და თითოეული სამუშაოს მაძიებლის განცხადების, რეზიუმეს წაკითხვა ხშირ შემთხვევაში დროის არაეფექტური ხარჯვაა. როგორც წესი, დამსაქმებელს და სამუშაოს მაძიებელს ერთმანეთის შესახებ გარკვეული ინფორმაცია უშუალო შეხვედრამდე გააჩნია. „წყვილის მოძებნის პროცესი“ უმეტესწილად სწორედ ასეთ შემთხვევაში მთავრდება წარმატებით (Пауэлл и Смит-Дор 2003). ამ მოვლენას „სუსტი კავშირების ძალას“ (Granovetter 1973, 1974) უწოდებენ.

ქსელურ თეორიაში „სუსტი კავშირების ძალის“ შესახებ ემპირიული არგუმენტები გრანოვეტერმა ჩამოაყალიბა (Granovetter 1973, 1974, 1995). ადამიანები ბუნებრივად მისწრაფვიან მსგავს ადამიანებთან კონტაქტებისაკენ (მსგავსი რესურსებით და ინფორმაციით). იშვიათი და სუსტია კავშირები ადამიანებთან, რომლებიც ჩვენგან განსხვავდებიან. გრანოვეტერი ურთიერთობების მისწრაფების ამ ლოგიკაზე დაკვირვებით და ემპირული მონაცემების ანალიზის საფუძველზე ასკვნის, რომ სწორედ ამგვარი ტიპის სუსტი არაფორმალური კავშირები შეიძლება ყველაზე ეფექტური აღმოჩნდეს, რადგან ისინი ახალი ტიპის რესურსების ხელმისაწვდომობის საშუალებებს იძლევა.

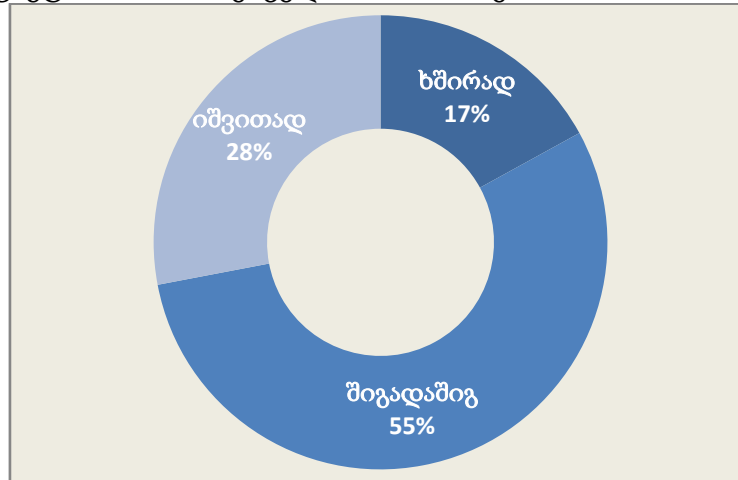
გრანოვეტერმა 1974 წელს თავის კლასიკურ ნაშრომში 'Getting a job' აღწერა და გააანალიზა ბოსტონის გარეუბნის ნიუტონის მაცხოვრებელი რამდენიმე ათასი პროფესიონალისა და მუშის მიერ სამუშაოს მოძიების გზები; დეტალური გამოკითხვა ეხებოდა საკითხს - რა არხების საშუალებით მიიღეს ინფორმაცია ვაკანსიების შესახებ. აღმოჩნდა, რომ რესპონდენტების 56%-ი მოეწყო სამსახურში პირადი კავშირების და არა სპეციალური დასაქმების სააგენტოების ან განცხადებების საშუალებით. მხოლოდ 19%-მა გამოიყენა ოფიციალური საშუალებები (სარეკლამო განცხადებები, დასაქმების სააგენტოები). დაახლოებით 20%-მა პირდაპირ მიმართა დამსაქმებელს (იხ. დიაგრამა 1).

დიაგრამა 1 ინფორმაციული არხები ვაკანსიების შესახებ



გამოკითხულთა უმრავლესობამ ვაკანსიის შესახებ ინფორმაცია შემთხვევითი ნაცნობებისაგან ან სხვა სუსტი კავშირების მეშვეობით მიიღო. მათგან ვინც დასაქმდა პირადი კონტაქტების საშუალებით 16,7% საჭირო ადამიანს ანუ საკონტაქტო პირს „ხშირად“ ხვდებოდა (როგორც ახლო მეგობრის შემთხვევაშია); 55,6% „შიგადაშიგ“; ხოლო 28% „იშვიათად“ (Granovetter 1974). (იხ. დიაგრამა 2).

დიაგრამა 2 საკონტაქტო პირთან შეხვედრის სიხშირე



მოცემულ კვლევაში კავშირების ძალა განიხილება დროსათან, ემოციების ინტენსივობასთან, ნდობასთან და ნაცვალგებით ურთიერთობებთან ერთობლიობაში. მიღებული შედეგები გრანოვეტერმა ახსნა იმით, რომ ძლიერი კავშირები ინფორმაციულად ამოწურვადია. ნათესავები და ახლობლები ერთმანეთს არსობრივად მსგავს ინფორმაციას გადასცემენ. ნაცნობები კი პირიქით სხვადასხვა სოციალურ წრეებს მიეკუთვნებიან, რომლებიც არ არიან ერთმანეთთან დაკავშირებული და ამიტომაც აქვთ წვდომა განსხვავებული ტიპის ინფორმაციის წყაროებთან.

სუსტი კავშირები არის ინფორმაციის მნიშვნელოვანი წყარო, რომელიც სუბიექტის წინსვლას განაპირობებს (ინდივიდის კარიერაში, კომპანიის ბაზარზე). ამავდროულად, სწორედ სუსტი კავშირები ხდებიან სოციალური მობილობის ძლიერი მექანიზმები. განსხვავებით სუსტი კავშირებისაგან, ძლიერი ურთიერთკავშირები, ინფორმაციის იმგვარი წყაროებია, რომლებიც ნაკლებად განსხვავდება იმ ინფორმაციისაგან, რომელსაც თავად სუბიექტი ფლობს (მაგ. სამსახურის ძიების პრაქტიკა ნაცნობებითს და ძველი თანამშრომლების საშუალებით და ა.შ.) (Пауэлл и Смит-Дор 2003). მეტწილად

მეგობრები საერთო სფეროში ტრიალებენ. ისინი შეიძლება ერთად მუშაობდნენ, ან ცხოვრობდნენ ახლოს, დადიოდნენ იგივე ეკლესიებში, სკოლებში ან იგივე წვეულებებზე. რამდენად განსხვავებულ ინფორმაციას შეილება ფლობდნენ ისინი? ნაცნობები კი სხვა სივრცეებსა და გარემოში ტრიალებენ. მათ ბევრად უფრო დიდი ალბათობით ეცოდინებათ რაღაც, რაც თქვენ არ იცით. სხვა სიტყვებით ნაცნობები წარმოადგენენ ინფორმაციის მოპოვების ძლიერ რესურსს; რაც უფრო დიდია სანაცნობო წრე, მით უფრო ძლიერია ინფორმაციის წყაროები. შესაბამისად, როდესაც საუბარი სამსახურის მოძიებაზეა (ან ინფორმაციის ან იდეის), „სუსტი კავშირები“ უფრო მნიშვნელოვანია ვიდრე ახლო ანუ „ძლიერი კავშირები“. უპირატესობა სამსახურის მოძიებაში აქვს მას ვისაც აქვს ურთიერთგადაუკვეთავი კონტაქტების უფრო ფართო ქსელი.

კავშირები მნიშვნელოვანია მაღალკვალიფიციური სპეციალისტებისათვის. ჩატარებული კვლევები გვაძლევს საფუძველს ვივარაუდოთ, რომ ქსელები ასევე უადვილებენ სამუშაოს მოძიებას „ლურჯ საყელოიანთა“ კატეგორიას (Wial 1988) და მიგრანტებს (Light et al. 1993).

ქსელები მოთხოვნასა და მიწოდებას შორის წონასწორობაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ; პირადი კომუნიკაციის დროს გადაიცემა ინფორმაცია რომელიც არ ცირკულირებს საჯარო არხებით. უფრო მეტიც არსებობს მონაცემები, რომლებიც ამტკიცებს, რომ სამუშაო რომელიც მოძიებულია ქსელის მეშვეობით უფრო პერსპექტიული და უფრო მაღალანაზღაურებადია; დიდი ალბათობით ის

ახლადშექმნილი სამუშაო პოზიციას, რომლის დასაკავებლადაც არ იბრძვიან სხვა პრეტენდენტები (Granovetter 1974 გვ.14–16).

სხვადასხვა შრომის ბაზრებზე კავშირებს განსხვავებული ფუნქციური დატვირთვა აქვთ. ამ ეტაპზე ეს არის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საკვლევო საკითხი, რომელიც დგას როგორც სოციოლოგიის, ასევე ეკონომიკური თეორიის წინაშე (Montgomery 1991, 1992; Granovetter 1986).

მონტგომერმა (John Montgomery) აღმოაჩინა, რომ შრომის ბაზარზე კანდიდატის შანსებზე გავლენას ახდენს პირადი სოციალური ქსელის კონფიგურაცია (network composition). სუსტი კავშირების ამოქმედებას ცალსახად არ მივყავართ უფრო მაღალანაზღაურებად სამსახურამდე (Montgomery 1992). ეს შედეგები უნდა განვიხილოთ უფრო ფართო კონტექსტში. *კემბელი* და სხვები (Campbell et al. 1986) ამტკიცებენ, რომ ქსელები - არის რესურსი და სხვა სახის რესურსების მსგავსად ის საზოგადოებაში არათანაბრადაა განაწილებული. მეგობრული ქსელებისა და სანაცნობო ქსელების კვლევები იძლევა ერთსა და იმავე შედეგებს: რაც უფრო განათლებულია ადამიანი, მით უფრო ფართო ქსელი აქვს და მით უფრო მაღალი ალბათობით მოიცავს თავის ურთიერთობის ქსელში შორეულ ნაცნობებს, ე.ი. „სუსტ კავშირებს“ (Fischer 1982; Marsden 1987; Burt 1990). ნაკლებად განათლებული ინდივიდები უფრო დიდი ალბათობით შემოსაზღვრავენ საკუთარ წრეს ნათესავებთან ურთიერთობით ანუ „ძლიერი კავშირებით“ (Burt 1990). ინდივიდებს მაღალი სოციო-ეკონომიკური სტატუსით უფრო მეტი შესაძებლობები აქვთ (როგორც სამსახურში, ასევე სოციალურ წრეში) დაამყარონ სუსტი კავშირები მათთან, ვისაც უკავიათ გავლენიანი პოზიციები.

ადამიანებს უფრო დაბალი სოციო-ეკონომიკური სტატუსით და უფრო ვიწრო სოციალური ქსელებით ასეთი შესაძლებლობები ნაკლები აქვთ და შესაბამისად, მათი წვდომა სხვადასხვა სახის რესურსებისადმი უფრო შეზღუდულია. განსხვავებები ქსელის შემადგენლობებში (network composition) არ განსაზღვრავს რამდენად მნიშვნელობს ის ადამიანისათვის.

ქსელებთან წვდომის ტიპი (network access) დამოკიდებულია ორგანიზაციის სიდიდეზეც (Granovetter 1986, გვ.974). პატარა ფირმებში დიდია ალბათობა, რომ ახალი თანამშრომელი ძველ თანამშრომლებს და ფირმის ხელმძღვანელსაც იცნობდეს. მსხვილი კომპანიები უფრო ხშირად მიმართავენ მოქმედ რეკრუტირების არხებს - ახალკურსადამთავრებულთა ქსელებს ან უნივერსიტეტების დასაქმების განყოფილებებს. მსხვილ ფირმებში რეკრუტირება პირადი კავშირების მეშვეობით ნაკლებად ხდება. ახალი პერსონალის შერჩევა მთელი რიგი კრიტერიუმების საფუძველზე ხორციელდება, რომლებიც გარკვეულწილად იმეორებენ კადრების შერჩევის უკვე დამკვიდრებულ ტრადიციასა თუ პრაქტიკას (DiMaggio and Powell 1983).

გრანოვეტერი ამტკიცებს, რომ სამუშაო ადგილებზე, რომლებიც შევსებულია ქსელური კავშირების მეშვეობით კადრების დენადობა ნაკლებია (Granovetter 1986). არსებული ორგანიზაციული სტრატეგიები და პრაქტიკები მყარდება თანამშრომელთა შერჩევის სისტემით, რაც გულისხმობს ერთიდაიგივე უნივერსიტეტების კუსდამთავრებულთათვის უპირატესობის მინიჭებას და ა.შ. ამით გაცილებით მარტივდება ახალი სამუშაოს ათვისების, სწავლის და სამუშაოზე ადაპტაციის პროცესი, რაც აადვილებს სამუშაოს შენარჩუნების და დაწინაურების პერსპექტივას.

დალტონი (Melville Dalton) ხაზს უსვამს კადრების შერჩევის პოლიტიკურ ხასიათს: დასაქმებისა და კარიერული ზრდის დიდი ნაწილი უნდა განვიხილოთ, როგორც ზემდგომების მცდელობა საკუთარი გარემოცვა დააკომპლექტონ პოტენციური მხარდამჭერებით (Dalton 1986). **როზენბაუმმა** (James E. Rosenbaum) აჩვენა, რომ ინდივიდის კარიერაში საწყისი რამდენიმე წელი გადამწყვეტ როლს თამაშობს. სამსახური რომელიც მოძებნილია ქსელური კავშირებით უფრო სწრაფად უზრუნველყოფს კარიერულ დაწინაურებას (Rosenbaum 1984).

სოციალური ქსელების თეორიას აქვს დიდი პრაქტიკული ღირებულება. სოციალური ქსელების ანალიზი გამოიყენება, როგორც კერძო, ასევე სახელმწიფო სექტორში. სწორედ ამიტომ ჩვენ ვეყრდნობით თანამედროვე კვლევებში მიღებულ პრაქტიკას და მოცემული დისერტაციის ფარგლებში შევეცდებით ემპირული კვლევის შედეგების გაანალიზებას სოციალური ქსელების, არაფორმალური, სუსტი და ძლიერი კავშირების ტერმინებში.

თავი 3. ემპირიული კომპონენტის მეთოდოლოგია

3.1 თვისებრივი კვლევის კომპონენტის მიზნები და ძირითადი საკვლევო კითხვები

სოციოლოგიური მიდგომა საჯარო სამსახურის მართვის საკითხისადმი, უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს, სოციალური ინსტიტუტებისა და მართვის პრინციპების განხილვას ტრანსფორმაციის პროცესში მყოფი სახელმწიფოსა და საზოგადოების კონტექსტში.

კვლევის ემპირიული ნაწილის *მიზანი* საჯარო სამსახურში არაფორმალური ძალაუფლების ქსელების და ნეოპატრიმონიალურ/მერიტოკრატიული პრაქტიკების იდენტიფიცირება დეტალური, თანამიმდევრული ინფორმაციის მიღების გზით.

დისკურსებისა და პრაქტიკების შესწავლა განხორციელდა შემდეგი მაჩვენებლების (ინდიკატორების) გათვალისწინებით:

- ინფორმირებულობა მერიტოკრატიული პრინციპების შესახებ;
 - მერიტოკრატიული პრინციპების ინსტიტუციონალიზაციის პრაქტიკა;
 - მერიტოკრატიული პრინციპების განხორციელებისათვის მზაობის გამოვლენა;
 - ნეოპატრიმონიალური, არაფორმალური პრაქტიკებისა და მერიტოკრატიული პრინციპების ურთიერთმიმართების გამოვლენა/იდენტიფიცირება:
- ✓ ხელმძღვანელებთან ურთიერთობის რომელი ფორმაა მისაღები – პატერნალისტული/პარტნიორული - რა არგუმენტები აქვთ საჯარო მოხელეებს არჩევანის გაკეთებისას, ხელმძღვანელობასთან ურთიერთობის რომელი ფორმა მიაჩნიათ მისაღებად;

- ✓ როგორ წარმოუდგენიათ კარიერული წინსვლა (სამსახურში მოსაწყობად პირადი კავშირები, მფარველის ყოლა, ერთგულება ხელმძღვანელობისადმი უფრო მეტად მნიშვნელოვანი ვიდრე, განათლება და პროფესიონალიზმი და ა.შ.);
- ✓ რა გავლენას ახდენს ხელმძღვანელობისადმი ლოიალობა, კარიერულ წინსვლაზე, არის თუ არა „მომგებიანი“ ლოიალობის გამოჩენა იმ შემთხვევებში, როდესაც მოხელე ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებას არ ეთანხმება. ჩვეულებრივ რა გამოსავალს პოულობენ მოხელეები ასეთ შემთხვევებში და რა არგუმენტები აქვთ მათ ასეთი გზის არჩევისას;
- ✓ რამდენად არის შესაძლებელი, არაფორმალური გზებისადმი მიმართვის გარეშე, შრომითი ვალდებულებების სათანადო შესრულებით (ანუ ფორმალური ნორმების დაცვით) კარიერული წინსვლა; ამ ორ ფაქტორს შორის თანაფარდობის გარდა, კვლევის პროცესში დადგინდება, ქონდა თუ არა ჩართულობას „იძულებითი“ ხასიათი, რამდენად იყო განპირობებული მდგომარეობის გამოუვალობის გაცნობიერებით და ა.შ.

ემპირიული კვლევის ძირითად ჰიპოთეზას წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მართვის სისტემაში მერიტოკრატიულ პრინციპებზე ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების და არაფორმალური ურთიერთობების პრევალირება, რომლებიც აფერხებენ მერიტოკრატიული პრინციპების ინსტიტუციონალიზაციის პროცესს.

3.2 სოციოლოგიური კვლევის მეთოდოლოგია, შერჩევა და ანალიზი

მოცემული ემპირიული სოციოლოგიური *კვლევის ობიექტს* წარმოადგენს საჯარო სამსახური (სამინისტროები, სახელმწიფო კანცელარია, სახალხო დამცველის აპარატი და ა.შ.) და მასში დასაქმებული არაპოლიტიკური თანამდებობების სხვადასხვა რანგის საჯარო მოხელეები.

შესასწავლი საკითხების შესახებ მაქსიმალურად სრული/ობიექტური ინფორმაციის მოპოვებისათვის კვლევის ემპირიული ბაზა ეყრდნობა *თვისებრივი კვლევის მეთოდებს*. მიღებული მონაცემების ვალიდურობისათვის მნიშვნელოვანია *ტრიანგულაციის პრინციპის* დაცვა, რაც გულისხმობს სხვადასხვა თვისებრივი კვლევის მეთოდების ლოგიკურ შეჯერებასა და მათ ერთობლივ გამოყენებას.

ა. *დოკუმენტების ანალიზი* – დოკუმენტების ანალიზი გულისხმობს ნებისმიერი რელევანტური წერილობითი წყაროების შესწავლას. დოკუმენტური წყაროებს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის შესახებ არსებული პრეს რელიზები, საჯარო სამსახურის ბიუროს პუბლიკაციები, სამინისტროების წლიური ანგარიშები და სტატისტიკური მონაცემები, საერთაშორისო ორგანიზაციების, ასევე ახალი სააგენტოების რეპორტები და ადგილობრივი გაზეთები; ასევე, საჯარო სამსახურთან დაკავშირებული დოკუმენტები (რეიტინგები, უწყებრივი დოკუმენტები), შრომის ბაზართან დაკავშირებული დოკუმენტები (რეზუმეები, კადრების განყოფილების მასალები და ა.შ).

დოკუმენტების ანალიზზე დაყრდნობით გამოვლინდა საჯარო სამსახურის თანამშრომელთა პროფესიული და შრომითი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია, რამაც მოგვცა საშუალება შეგვესწავლა ზოგადი ტენდენციები, დაგვეჯგუფებინა მსგავსი ან ერთგვაროვანი ფაქტები და ა.შ. მათ საფუძველზე შესაძლებელი გახდა საჯარო მოხელეთა კარიერული წინსვლის სქემის წარმოჩენა და ზოგადი სურათის შექმნა, იმ კრიტერიუმების შესახებ, რომლებსაც აკმაყოფილებენ საჯარო სამსახურის თანამშრომლები.

ბ. ემპირიული მონაცემების მეორადი თვისებრივი ანალიზი – კვლევის პროცესში მოვიძიეთ და გავანალიზეთ საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევების ემპირიული მონაცემები საჯარო სამსახურის მართვის რეფორმის შესახებ საქართველოში, კერძოდ: „თავისუფლების სახლი“ (Freedom House) „სახელმწიფოები გარდამავალ პერიოდში“ რეიტინგები (2011); მსოფლიო ბანკი (The World Bank), მსოფლიო განვითარების ინდიკატორები (1999-2011); გლობალური ინტეგრაციის ინდიკატორი (Global Integrity Indicators) (2009); საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო, კორუფციის აღქმის ინდექსი (2011); ეროვნულ-დემოკრატიული ინსტიტუტი (NDI); საერთაშორისო რესპუბლიკური ინსტიტუტი (IRI); კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრი (CRRC) და ა.შ.

აღნიშნული მეთოდებით, საკვლევ თემაში გამოკვეთა ძირითადი პრობლემები, უფრო ზუსტად განისაზღვრა თემის მიმართულება და შეირჩა კითხვები ჩაღრმავებული ინტერვიუების ინსტრუმენტის კითხვარი-გზამკვლევის (გაიდის) შესამუშავებლად.

გ. თვისებრივი კვლევა ინტერვიუს მეთოდით

შერჩევა - კვლევის თემის სპეციფიკიდან გამომდინარე ინფორმანტების გულახდილობის უზრუნველყოფა ინტერვიუების პროცესის ერთ-ერთი საკვანძო საკითხია. პილოტური ინტერვიუები, რომლებიც ჩატარდა კვლევის დიზაინის შემუშავების საწყის ეტაპზე ცხადყოფს, რომ ამ პრობლემის დაძლევა საკმაოდ რთულია მხოლოდ მოქმედი საჯარო სამსახურის თანამშრომლების ჩართვით. ინფორმაცია, რომელიც მიიღება „გაფილტრულია“. საჯარო სამსახურის სისტემის ლატენტურ მხარეებზე საჯარო თანამდებობებიდან გათავისუფლებული პირები გაცილებით უფრო ღიად საუბრობენ.

რესპონდენტების შერჩევისას ასევე ყურადღების საგანს წარმოადგენს მათი თანამდებობრივი სტატუსი. კვლევისათვის ყველა რგოლის პირები საინტერესო ინფორმანტები არიან. რესპონდენტთა შერჩევის პროცესში სხვადასხვა სოციალურ-დემოგრაფიული მახასიათებლებს – განათლება, სტაჟი, პროფესია, სქესი, ასაკი, წარმოშობა, საზოგადოებრივი აქტიურობა, პოლიტიკურ და ბიზნეს ელიტებთან სიახლოვე და ა.შ. – შორის პარიტეტი გათვალისწინებული იყო.

შესაბამისად რესპონდენტებს წარმოადგენდნენ ყველა რანგის არაპოლიტიკური თანამდებობის ამჟამად დასაქმებული და ყოფილი საჯარო მოხელეები (გამონაკლის წარმოადგენს რამდენიმე მინისტრის მოადგილე).

გამოიკითხა ორი სამიზნე ჯგუფი:

- მოხელეები, რომელთაც უკავიათ/ეკავათ მთავარი საჯარო თანამდებობა ან წამყვანი საჯარო თანამდებობა (ძირითადად განყოფილების ხელმძღვანელები).

- მოხელეები, რომელთაც უკავიათ/ეკავათ უფროსი საჯარო თანამდებობა ან უმცროსი საჯარო თანამდებობა (ძირითადად განყოფილების თანამშრომლები).

საქართველოს საჯარო/სახელმწიფო უწყებათა რაოდენობა არის – 387. მათ შორის 20 სამინისტრო, 130 ადგილობრივი თვითმმართველობა, 82 საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და 155 სხვა სახელმწიფო დაწესებულება. ჩვენმა კვლევამ მოიცვა შემდეგი საჯარო/სახელმწიფო დაწესებულებები:

ცხრილი 1 კვლევაში ჩართული საჯარო/სახელმწიფო დაწესებულებები

	სამინისტროები	სახელმწიფო დაწესებულებები	ადგილობრივი თვითმმართველობა
1.	საქართველოს სახელმწიფო მინისტრი ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის საკითხებში	საქართველოს პარლამენტი	ქალაქ თბილისის მერია
2.	საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო	საქართველოს სახალხო დამცველი	
3.	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო		
4.	საქართველოს სოფლის მეურნეობის სამინისტრო		
5.	საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტრო		
6.	დიასპორის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი		
7.	საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო		
8.	საქართველოს კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო		
9.	საქართველოს ენერჯეტიკის სამინისტრო		
10.	საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო		
11.	შერიგებისა და სამოქალაქო თანასწორობის საკითხებში საქართველოს სახელმწიფო მინისტრის აპარატი		
12.	საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო		
13.	საქართველოს საგარეო საქმეთა სამინისტრო		
14.	საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო		
15.	საქართველოს სპორტისა და ახალგაზრდობის საქმეთა სამინისტრო		
16.	საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო		
17.	საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო		

გარდა აღნიშნულისა ინტერვიუები ჩატარდა საჯარო სამსახურის რეფორმის პროექტის მონაწილეებთან, ჟურნალისტებთან, ექსპერტებთან.

მეთოდოლოგიის სპეციალისტები მიიჩნევენ, რომ სანდო ინფორმაციის მისაღებად საკვლევი ობიექტის მოცულობიდან გამომდინარე საკმარისია ჩატარდეს 50–100 ინტერვიუმდე (Weiss 1994). შერჩევის რეპრეზენტატულობის უზრუნველსაყოფად ჩვენ კვლევაში ჩავრთეთ 120 რესპონდენტი.

თვისებრივი სოციოლოგიური კვლევის შერჩევის ამ მოდელმა მოგვცა შესაძლებლობა გამოკვეთილიყო საკვლევ საკითხთან დაკავშირებით სხვადასხვა საჯარო დაწესებულებებში არსებული მდგომარეობა. გარდა ამისა, შესაძლებელი გახდა სხვადასხვა ჯგუფის წარმომადგენლების გამოცდილებისა და დისკურსების შედარება.

კვლევის ფარგლებში გამოყენებული იყო ინტერვიუს მეთოდის სამი ტიპი:

ჩაღრმავებული და ნარატიული ინტერვიუ, ასევე ფოკუს ჯგუფების მეთოდი.

- *ჩაღრმავებული ინტერვიუ* გულისხმობს პირისპირ საუბარს რესპონდენტთან (face to face interview), რომელიც ჩატარდა წინასწარ შემუშავებული გეგმის მიხედვით და ეფუძნება ისეთი მეთოდების გამოყენებას, რომლებიც უბიძგებენ რესპონდენტებს მკვლევარისათვის საინტერესო საკითხებზე ხანგრძლივი და შინაარსობრივი მსჯელობისაკენ. მისი მიზანია შეაგროვოს შეფასებები, აზრები კონკრეტული სიტუაციის, მოვლენის, მისი შედეგების და მიზეზების შესახებ. ჩაღრმავებული ინტერვიუში გარდა საუბრის ზოგადი თემისა წინასწარ იყო მოცემული საკითხების გარკვეული. კითხვების ფორმულირება, დაზუსტება, თემის განვითარება, საუბრის

ხანგრძლივობა, კითხვების მიმდინარეობა და ლოგიკური სტრუქტურა დამოკიდებული იყო ინტერვიუერზე.

- **ნარატიული ინტერვიუ** მოგვცა უფრო სრული და ღრმა წარმოდგენა საჯარო მოხელეთა კარიერასა და მასზე მოქმედი სხვადასხვა ფაქტორების შესახებ. ნარატივის დროს, რესპონდენტს ქონდა შესაძლებლობა თავისუფალ ფორმაში, ნაბიჯ-ნაბიჯ მოეყოლა თავისი შრომითი ბიოგრაფია. *უინსტონი* (Susan C. Whiston) და *რაჰარჯა* (Daryn Rahardja) მიიჩნევენ, რომ მეთოდის ადეკვატური რეალიზებისათვის საჭიროა მოკლე და მარტივი ცხოვრებისეული მონაკვეთების აღება, რაც საშუალებას მოგვცემს უკეთესად ჩავწვდეთ კულტურულ, ისტორულ და ორგანიზაციულ კონტექსტებს, რომელთა ფარგლებში ხდებოდა ინდივიდის კარიერის რეალიზება (Whiston and Rahardja 2005).
- **ფოკუს ჯგუფების/ჯგუფური დისკუსიის მეთოდი** – ფოკუს ჯგუფების მეთოდი გულისხმობს ჯგუფური, ჩაღრმავებული, ფოკუსირებული ინტერვიუების ჩატარებას ჯგუფური დისკუსიის ფორმით, რომლის მსვლელობისასაც გროვდება სუბიექტური ინფორმაცია მისი მონაწილეებისაგან, პრობლემათა წინასწარ განსაზღვრული წრის გარშემო. ჯგუფური – კვლევის პროცესში ანალიზდება, არამხოლოდ ცალკეული ინდივიდების მოსაზრებები, არამედ ჯგუფის, ანუ ურთიერთქმედებაში მყოფი ადამიანების, რომლებიც გაერთიანებულნი არიან საერთო ინტერესებით, იდეებით და ა.შ. ჩაღრმავებული – მკვლევარი ცდილობს მიიღოს ბევრად უფრო დაწვრილებითი ინფორმაცია ვიდრე ყოველდღიური პიროვნებათაშორისი ურთიერთობის დროს. ფოკუსირებული – ხაზს უსვამს განსახილველ კითხვათა ჯგუფის წინასწარ მკაცრ

განსაზღვრას, მცირე რაოდენობის პრობლემების მაქსიმალურად სიღრმისეულად განხილვის პრიორიტეტს.

პრინციპები, რომლებიც საფუძვლად უდევს ამგვარ დისკუსიას ანალოგიურია ჩაღრმავებული ინტერვიუების პრინციპებისა, თუმცა არსებობს რამდენიმე განსხვავება. პირველ რიგში, ჯგუფურ დისკუსიას ახასიათებს შემდეგი ტენდენცია: საკუთარი აზრის თამამად გამოთქმის, თავდაპირველი თავშეკავება თანდათან ქრება, როდესაც მონაწილეები ურთიერთობაში შედიან ერთმანეთთან. მონაწილეები მეტს საუბრობენ და ნაკლებად შებოჭილები ხდებიან. ამგვარად დისკუსიის მონაწილეები ხშირად განსახილველი საგნისადმი ისეთ დამოკიდებულებას და თავისი მოქმედებების ისეთ მოტივებს აღმოაჩენენ, რომლებიც არასოდეს იქნებოდა აღნიშნული უფრო ფორმალურ, ან ნაკლებად მეგობრულ ატმოსფეროში.

ჩაღრმავებულმა და ბიოგრაფიულ-ნარატიულმა ინტერვიუებმა რესპონდენტებს მათი საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილების გადმოცემის შესაძლებლობა მისცა. როგორც ამ მეთოდის ერთ-ერთი წამყვანი სპეციალისტი *ვაისი* აღნიშნავს (Robert Weiss), ამ მეთოდის საფუძველზე შესაძლებელია გარკვეული საზოგადოებრივი კანონზომიერებების დადგენა, ზოგ შემთხვევაში კი საერთო ხასიათის დასკვნების გაკეთება (Weiss 1994). ამიტომ „როგორ?“ და „რატომ?“ კითხვები ყველაზე ხშირი და სასარგებლო იყო. არანაკლებ ხშირად ვთხოვდით რესპონდენტს დეტალურ დესკრიფციას საჯარო სამსახურში მომხდარი იმ შემთხვევების, რომლებიც ეხება და მკაფიოდ აღწერს საკვლევ თემას; ხოლო ფოკუს ჯგუფების მეთოდით ინტერვიუმ მოგვცა უფრო სრული და ღრმა ინფორმაციის მოპოვების საშუალება. ფოკუს ჯგუფების

დროს, რესპონდენტებს ქონდათ შესაძლებლობა თავისუფალ ფორმაში, დისკუსიის ფორმატში გადმოეცათ საკუთარი შეხედულებები.

ინსტრუმენტები - სოციოლოგიური კვლევის ფარგლებში შემუშავდა თვისებრივი კვლევის ინსტრუმენტები, ანუ სოციოლოგიური კვლევის კითხვარები. სამივე ტიპის ინტერვიუ დაეყრდნო არასტრუქტურირებული სოციოლოგიური კვლევის კითხვარს, რაც გულისხმობს საუბარს კითხვების მკაცრი დეტალიზაციის გარეშე, მაგრამ ერთიანი გეგმის მიხედვით. კითხვარები სტრუქტურირებული იქნება თემატურად და მათში გამოიყოფა კვლევის საკითხების რელევანტური ბლოკები.

კითხვარი-გზამკვლევის მეშვეობით ინტერვიუერი შეეცადა დახმარებოდა რესპონდენტს გამოცდილების გახსენებაში, სტრუქტურირებულად და სრულად გადმოცემაში. გაიდით ინტერვიუერი სარგებლებდა მინიმალურად, რათა არ დარღვეულიყო ინტერვიუს ბუნებრივი მიმდინარეობა და რესპონდენტი არ შეზღუდულიყო.

კითხვარების შედგენისას გამოყენებული იქნა, მათი შედგენის პრინციპები, რომლებიც ითვალისწინებენ სხვადასხვა სახის ინფორმაციის სხვადასხვა ხერხებით მოპოვებას. ეს უკანასკნელი განხორციელდა განსხვავებული ტიპის კითხვების ფორმულირებით. შესაბამისად, კითხვარებში მოცემული იყო – ღია, პირდაპირი, ირიბი, საკონტროლო შეკითხვები. ასევე, საკვლევი საკითხის უკეთესი გაგებისათვის, ორივე ტიპის ინტერვიუში გამოიყენებულ იქნა სხვადასხვა პროექციული მეთოდიკა (დაუსრულებელი წინადადებების გამოყენების მეთოდი და ა.შ). ინტერვიუს

ხანგრძლივობა 1, 1,5 საათს მოიცავდა, თუმცა ზოგიერთი ავტორი იშვიათად, მაგრამ დასაშვებად მიიჩნევს 3 საათსაც (Bernard 2000).

შედეგების დამუშავება - ჩვენს მიერ დაგეგმილი ყოველი ინტერვიუს დროს ჩაწერილი საუბრის ტრანსკრიპტის შექმნას დაახლოებით 10-12 საათი დასჭირდა, რის შედეგადაც მივიღებთ 20 გვერდზე მეტი მოცულობის ტექსტი. თითოეული ინტერვიუ საჭიროებს დამუშავებასა და გაანალიზებას. ამ კონკრეტული კვლევის ტრანსკრიპტების საერთო მოცულობა, შერჩევის დიზაინიდან გამომდინარე 2400 გვერდს უნდა აღემატებოდეს (120 (ინტერვიუ) x 20 (გვერდების მოცულობა)).

ავტორების უმრავლესობა ხაზს უსვამს, რომ ნებისმიერი თვისებრივი მონაცემების დამუშავება არ არის კვლევის იზოლირებული საფეხური, არამედ მონაცემთა ანალიზი სავსე ეტაპის დროს, ინტერვიუების ჩატარების პარალელურად იწყება. ანალიზის პირველი ეტაპი ინტერვიუს დასრულებისთანავე დაიწყო, რამდენადაც ჩატარებული ინტერვიუს შედეგების გაანალიზება დაგვეხმარა, უკეთ შეგვეჩია კითხვები შემდეგი ინტერვიუებისათვის (Spradley 1979).

მოპოვებული პირველადი სოციოლოგიური კვლევის მასალა (დოკუმენტური წყაროები და ინერვიუების ტრანსკრიპტები) დამუშავდა თვისებრივი (თვისებრივი კონტენტ–ანალიზი, დისკურს–ანალიზი და ა.შ.) მიდგომებით. ინფორმაციის მოპოვების შემდეგ, მათი დახარისხებისა და ანალიზისათვის გამოყენებულ იქნა კომპიუტერული პროგრამა N-vivo.

სოციოლოგიური კვლევის მონაცემების ანალიზი – ძირითადად, დაეყრდნო აღწერის პროცედურას, თუმცა, გამოყენებული იქნა ისეთი მეთოდებიც, როგორცაა ინტერპრეტაცია, კონცეპტუალიზება, მონაცემების დაჯგუფება, ტიპოლოგია, კორელაციური ანალიზი და ა.შ.

შენიშვნა ინტევიუების ტრანსკრიპტების შესახებ: ინტერვიუებიდან მოყვანილ ციტატებში დაცულია რესპონდენტების საუბრის სტილი და არ არის რედაქტირებული. ამიტომ შესაძლებელია იყოს გრამატიკული შეცდომები. ციტატებში გამუქებები-ხაზგასმები ეკუთვნის ავტორს.

რესპონდენტების რაიმე გართულებების რისკისგან დაცვის მიზნით, ტექსტში ციტირებისას მათი პიროვნებების დასახელება არ მოხდა.

მონაცემების ვალიდურობის გაზრდის მიზნით, ჩვენ შევეცადეთ ინტერვიუების საშუალებით მიღებული ინფორმაცია გადაგვემოწმებინა დოკუმენტური წყაროების საშუალებით და პირიქით. ამავე დროს, მოხდა წერილობითი წყაროებიდან მოპოვებული ინფორმაციისა და რესპონდენტების მიერ ინტერვიუებში გაკეთებული განცხადებების შედარება. ამგვარად მიგნებები არ შეიძლება მივაკუთვნოთ ერთჯერად დაკვირვებას. ემპირული ანალიზი მოიცავს 2006–დან 2011 წლების პერიოდს.

თავი 4. ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკები და მერიტოკრატიული პრინციპები საქართველოს საჯარო სამსახურში - ემპირიული კვლევის ძირითადი შედეგები

4.1 საჯარო სამსახურის რეფორმამდელი და რეფორმის შემდგომი პერიოდის მიმოხილვა

პოსტკომუნისტური ქვეყნების მკვლევარები თანხმდებიან, რომ „ვარდების რევოლუციამდელ“ პერიოდში საქართველო იყო „არშემდგარი სახელმწიფო“ ყოვლისმომცველი კორუფციით, კრიმინალებსა და პოლიტიკოსებს შორის გარიგებებით/კოალიციებით და არაეფექტური სახელმწიფო ინსტიტუტებით. ედუარდ შევარდნაძის მმართველობის პერიოდში მთელი სახელმწიფო აპარატი პირამიდული კორუფციის გარშემო იყო ორგანიზებული. საჯარო თანამდებობები გაყიდული იყო ყველა დონეზე და თანამდებობის პირები თავისი ინვესტიციებიდან მოგებას ელოდნენ. ფული კეთდებოდა ადმინისტრაციული რესურსების გაფლანგვიდან, ქრთამებიდან, საჯარო სიკეთის გაყიდვიდან, ორგანიზებულ დანაშაულთან გარიგებებიდან, გამოძალგებიდან და საჯარო/ადმინისტრაციული ძალაუფლების – კერძო ეკონომიკურ კაპიტალად გადაქცევის მრავალი სხვა მეტ-ნაკლებად დახვეწილი ფორმიდან (მსოფლიო ბანკი 2011).

მას შემდეგ, რაც საქართველომ დამოუკიდებელი სახელმწიფო ინსტიტუტების შენება დაიწყო, ქმედითი საჯარო სამსახურის შექმნა პრობლემატურ საკითხს წარმოადგენს. საქართველოს გადასვლა საბაზრო ეკონომიკაზე პროდუქტიულობის მკვეთრი დაცემით ხასიათდებოდა, რამაც ქვეყანაში საბიუჯეტო კრიზისი და ცხოვრების

დონის გაუარესება გამოიწვია. ფორმალური ინსტიტუტების მოშლამ და სახელმწიფო აპარატის უუნარობამ საჯარო და კერძო სექტორში არაფორმალური ინსტიტუტების აყვავებას შეუწყო ხელი. მზარდი უმუშევრობის დონისა და სოციალური რღვევის ფონზე ხელისუფლებას საჯარო მოხელეების რიცხვის შემცირება არ სურდა, რასაც შედეგად გაბერილი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება მოყვა. საჯარო მოსამსახურეებს დაბალი ხელფასები ქონდათ, მაგრამ ბევრ სახელმწიფო თანამდებობას ქრთამებისა და სამსახურებრივი პრივილეგიების სახით მნიშვნელოვანი არაფორმალური სარგებელი მოსდევდა. ფართოდ გავრცელებული ნეპოტიზმისა და კორუფციის გამო, XX საუკუნის ბოლოს საქართველოს საჯარო სამსახური ამერიკის შეერთებულ შტატებში საუკუნით ადრე არსებულ „გაფუჭებულ სისტემას“ დაემსგავსა.

რეფორმების ადრეული მცდელობები განეკუთვნება 1991-2003 წლებს. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდეგ საქართველოს ურთულესი პერიოდი დაუდგა. დროის ამ მოკლე მონაკვეთში ქვეყანამ სამი შეიარაღებული კონფლიქტი გადაიტანა. 1995 წლიდან მთავრობამ მოახერხა გარკვეული უსაფრთხო გარემოს შექმნა და ძალაუფლების ხელში ჩასაგდებად მებრძოლი სამხედრო ფორმირებების დაშლა. მან, აგრეთვე, შეძლო მაკროეკონომიკური სტაბილურობის მიღწევა. 1992-1994 წლებში საქართველოზე გამანადგურებლად იმოქმედა არა მხოლოდ ომმა, არამედ ჰიპერინფლაციამ და ეკონომიკის ნგრევამ. ამ პერიოდისთვის ინფლაციის საშუალო დონე 7000%-ს შეადგენდა, ხოლო ეკონომიკური მაჩვენებელი 28%-ზე მეტით გაუარესდა. სავალალო მდგომარეობა იყო გადასახადების აკრეფის მხრივაც, სახელმწიფო შემოსავლების წილი მშპ-ში 1992 წლის 15%-იანი მაჩვენებლიდან 1993

წელს 2.3%-მდე შემცირდა. მთავრობამ ვითარება სტაბილური გახადა 1995 წელს ახალი ეროვნული ვალუტის შემოღებით, ფულის მასების ფრთხილი მართვით, ფასებზე კონტროლის გაუქმებით და ვაჭრობაში არსებული ბარიერების შემცირებით. 1992-1994-დან 1997 წლამდე მნიშვნელოვნად გაიზარდა თითქმის ყველა მაკროეკონომიკური ინდიკატორი.

2003 წლამდე საქართველოს საჯარო სამსახური ნაკლებად ქმედითუნარიანი იყო: აღინიშნებოდა სტრუქტურებს შორის ფუნქციების დუბლირება, სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორის საქმიანობაში გადამეტებული ჩარევა, საჯარო უწყებებისა და საჯარო მოსამსახურეთა დიდი რაოდენობა, საჯარო მოხელეთა მოტივაციის დაბალი დონე, წლობით დაგროვილი სახელფასო დავალიანებები და ფინანსური არამდგრადობა, კორუფციის (ასევე, კორუფციული შესაძლებლობების) მაღალი ხარისხი, ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის არაეფექტიანი სისტემა; დაბალი იყო საზოგადოების მხრიდან ხელისუფლებისადმი ნდობა.

ამ ფონზე ქვეყანაში არსებობდა პოლიტიკისა და სტრატეგიის განმსაზღვრელი დოკუმენტები, რომლებიც სხვადასხვა ეტაპზე, სხვადასხვა ინსტიტუტების მიმართ აყალიბებდნენ საქართველოს მთავრობის საშუალო თუ გრძელვადიან ხედვას, მაგრამ მათ არ გააჩნდათ იდეური ან/და სტრატეგიული ერთობა. პრიორიტეტთა რაოდენობა არ იყო რეალური (მაგალითად, ეკონომიკური განვითარებისა და სიღარიბის დაძლევის პროგრამით გათვალისწინებული იყო 600-ზე მეტი პრიორიტეტი), რაც არ შეესაბამებოდა არც არსებულ რესურსებს და არც მათი ხარჯვის პრიორიტეტულობას; საქართველოს სამინისტროები ტრადიციულად ნაკლებ ყურადღებას უთმობდნენ

უწყებრივი და სექტორული პოლიტიკის ფორმირების საკითხებს და რესურსების გადანაწილებას პრიორიტეტულობის მიხედვით, რაც იწვევდა ძალისხმევას და რესურსების დანაწილებას (დაქსაქსვას), მოქმედებდა არათანამიმდევრულობას. შესაბამისად, ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის პროცესიც გაუმჭვირვალე, არაეფექტიანი და არამიზანმიმართული იყო.

სახელმწიფო ფაქტიურად არ ასრულებდა საჯარო ფუნქციებს და არ ახდენდა საბაზისო მომსახურების მიწოდებას, რადგანაც მთლიანი სახელმწიფო მექანიზმი გადაქცეული იყო კორუფციული არაფორმალური ტრანზაქციების კერძო ბაზრად. მასიური კორუფცია და დისფუნქციური სახელმწიფო წარმოადგენდა 2003 „ვარდების რევოლუციის“ ძირითად მიზეზს (Engvall 2012).

ასეთ საზოგადოებაში წესრიგის შეტანა ლეგიტიმურობის დონის შენარჩუნებასთან ერთად, საკმაოდ რთული ამოცანა იყო. ამ კუთხით მიხეილ სააკაშვილმა მემკვიდრეობით მიიღო საქართველო დაახლოებით ისეთივე მდგომარეობაში, როგორშიც იყო რუსეთი ბორის ელცინის მმართველობის ქოტური წლების შემდეგ. ახალი და ეფექტური სახელმწიფოს განვითარებისათვის პირველ რიგში საჭირო იყო კორუფციის და ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ძლიერი პოლიტიკა (Kupatadze 2012). საქართველოს მიდგომა ორიენტირებული იყო სახელმწიფო მშენებლობაზე, მოდერნიზაციაზე და ბაზრის ლიბერალიზაციაზე. სახელმწიფო მნიშვნელოვან აქცენტს აკეთებდა საკანონმდებლო ბაზის მოწესრიგებასა და საჯარო სტრუქტურების რეორგანიზაციაზე.

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

მდგომარეობის გაუმჯობესება 2004 წელს დაიწყო, როცა ხელისუფლებამ მთავრობის ახალი სტრუქტურა წარმოადგინა და სახელმწიფო პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროში რეფორმები წამოიწყო. საჯარო სამსახურის კონცეფციის თანახმად, საჯარო სამსახურის მოდელი ეფუძნება პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს. ტრადიციული ბიუროკრატიული მოდელის გვერდით, „მართვის ახალი მოდელის“ ძირითადი ასპექტების გათვალისწინებით, უნდა შეიქმნილიყო პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დამოუკიდებელი მართვის განხორციელების მექანიზმები (იზორია და ტურავა 2012).

საჯარო სამსახურის რეფორმის სფეროში მთავრობის მიერ გადადგმული პირველი ნაბიჯები ზედმეტი უწყებების გაუქმებასა და შტატების სერიოზულ რეორგანიზაციას

მოიცავდა. თუმცა, რეფორმაზე პასუხისმგებლობის რამდენიმე ორგანოზე გადანაწილებამ და ცვლილებების გასატარებლად ხელსაყრელი დროის დაჩქარებულად გამოყენებამ რეფორმების არაეფექტური კოორდინაცია გამოიწვია (თურმანიძე 2006).

ზემოაღნიშნული ამოცანის გადაჭრის მიზნით არსებული პრობლემებისა და გამოწვევების ანალიზის საფუძველზე შემუშავდა საჯარო სამსახურის რეფორმის პოლიტიკური ხედვა, რომლის ფარგლებში განისაზღვრა ინსტიტუციონალური ცვლილებების განხორციელების, საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობის ოპტიმიზაციის, მოტივაციის სისტემის გაუმჯობესების, ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის მექანიზმების გაუმჯობესებისა და გამჭვირვალობის დონის ამაღლების, კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობების, აგრეთვე, კერძო სექტორის საქმიანობაში ჩარევის მინიმუმამდე დაყვანის, მთავრობის ერთიანი სტრატეგიის შემუშავებისა და სამინისტროების საშუალოვადიანი გეგმების ფორმირების საკითხები/რეფორმები. გამოწვევები, რომლებიც მთავრობის წინაშე „ვარდების რევოლუციამ“ დააყენა, საჭიროებდა სწრაფ რეაგირებას. შესაბამისად, საწყის ეტაპზე საჯარო სამსახურის რეფორმირების მიზნები იყო მოკლევადიანი და ითვალისწინებდა კონკრეტული ამოცანების მინიმალურ დროში გადაჭრას (Bennet 2011).

აღნიშნულ პერიოდში შესაბამისად, განხორციელდა: მნიშვნელოვანი ინსტიტუციონალური ცვლილებები; შემუშავდა მთავრობის საქმიანობის ერთიანი სტრატეგია; დარეგულირდა სამინისტროების საშუალოვადიანი გეგმების ფორმირების საკითხი; დაიწყო საჯარო მოსამსახურეთა რიცხოვნობის ოპტიმიზაცია; მკვეთრად გაუმჯობესდა საჯარო მოსამსახურეთა მოტივაციის სისტემა; მაქსიმალურად შემცირდა

კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობები და შესაბამისად, კორუფციული ქმედებები საჯარო სამსახურში; გაუმჯობესდა ბიუჯეტის დაგეგმვისა და ხარჯვის მექანიზმები; გაუმჯობესდა მთავრობის საქმიანობის გამჭვირვალობის ხარისხი; მინიმუმამდე შემცირდა მთავრობის მხრიდან კერძო სექტორის რეგულირება.

ახალი ხელისუფლების მიდგომა ასეთი იყო – ყოფილი ხელისუფლების დროინდელი თანამდებობის პირების გათავისუფლება და სახელმწიფო უწყებებში „ახალი სისხლის გადასხმა“. თანამდებობაზე ახალი ხელმძღვანელების დანიშვნას კი ქვედა რგოლებში „წმენდა“ მოყვა. ამ „წმენდის“ რამდენიმე მეთოდი არსებობდა:

1. „თანამშრომლებს გამოუცხადეს, რომ სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ განცხადებები დაეწერათ და ახალი ხელმძღვანელი მათ თავიდან დანიშნავდა. მოტყუებულმა და შეშინებულმა თანამშრომლებმა განცხადებები მასიურად დაწერეს;
2. სტრუქტურული ცვლილებები – რამდენიმე სამსახური თუ დეპარტამენტი გაერთიანდა, რასაც თანამშრომელთა შემცირება მოყვა. მაგალითად, უშიშროება და შინაგან საქმეთა სამინისტრო, ქონების მართვის სამინისტრო ეკონომიკის სამინისტროს შეუერთდა, სპორტის დეპარტამენტი – კულტურის სამინისტროს;
3. რეფორმა, რომელსაც დეპარტამენტების ყოფილი სახელის ახლით ჩანაცვლება მოყვა“ (იხ. ჩარკვიანი 2006a).

საქართველოს უშიშროების საბჭოს მდივნის და ვარდების რევილუციის ერთ-ერთი ლიდერის გიგა ბოკერიას განცხადებით, იმ პირობებში, როცა კორუფცია დამკვიდრებული „თამაშის წესი“ იყო და ეს კორუფციასთან აგრესიული ბრძოლით შეიცვალა, ბიუროკრატის სერიოზული ნაწილი იყო დამფრთხალი, რაც

გარკვეულწილად ასეც უნდა მომხდარიყო. მას გვერდითი ეფექტი მოყვა – ბიუროკრატის, რომელსაც კვალიფიკაციის თვალსაზრისით პრობლემები აქვს, გადაწყვეტილების მიღება უჭირს, რაც მნიშვნელოვნად ართულებს ბიუროკრატის ძირითადი ფუნქციის შესრულებას – მოემსახუროს მოქალაქეს: „რა თქმა უნდა, მტკივნეული ნაბიჯები იქნა გადადგმული ბიუროკრატის შემცირების თვალსაზრისით, მაგრამ ეს აუცილებელი და სწორი კურსი იყო. პრაქტიკულად ადრე სახელმწიფო ხელფასს ბიუროკრატს არ უხდიდა. მათ მწვანე შუქი ჰქონდათ ანთებული, რომ ეძარცვათ ჩვენი მოქალაქეები და, უხეშად რომ ვთქვათ, ხელისუფლებასთან წილი მიეტანათ. ასეთ დამოკიდებულებას ჩვენ აღარ დავუშვებთ. ქვეყანაში ბიუროკრატია უნდა იყოს ნორმალურად დაფინანსებული, გაკონტროლებული და ანგარიშვალდებული. ამას კი ვერ მივალწევდით ისე, ეს ნაბიჯი რომ არ გადაგვედგა. საქართველოში კი არა, მსოფლიოს არცერთ ნორმალურ ქვეყანაში არ არის ამხელა ბიუროკრატია.” (Bokeria 2005)

საქართველოს ყოფილი ეკონომიკის მინისტრის კახა ბენდუქიძის განცხადებით ბიუროკრატული სექტორის შემცირება ძალიან მნიშვნელოვანი იყო კორუფციის დაძლევისთვის. სახელმწიფო კორუფცია კი ჩინოვნიკისა და ჩვეულებრივი ადამიანის, მოქალაქის ურთიერთობით იწყება: „დიდი სახელმწიფოს შემთხვევაში, აღნიშნული კონტაქტი, ზოგადად, ძალიან ხშირია. საქართველოს ხელისუფლება ძალიან მალე მიხვდა, რომ კორუფციას ცეცხლითა და ხმლით ვერ გაუმკლავდება, ამ შემთხვევაში კორუფცია კვლავ იჩენს თავს. ასე რომ ეკონომიკური რეფორმის პროგრამა, რომლის მიზანიც ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის შემცირება იყო, დაემთხვა

ანტიკორუფციულ პროგრამას, რომლის დავალებაც ჩინოვნიკებისა და ჩვეულებრივი რანგის მქონე ადამიანების კვეთის მაქსიმალური შემცირება იყო – ცნობილია, რომ ორი ბიუროკრატიული ორგანიზაციისთვის თვალის დევნება უფრო ადვილია, ვიდრე ორი ათასისათვის. ჩინოვნიკი დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ მის გარშემო და განსაკუთრებით ზედა ინსტანციებში არ იპარავენ.“ (Bendukidze 2012)

მიუხედავად რეფორმის შედეგად უმუშევართა რიცხვის ზრდისა სახელმწიფო უწყებებში სტრუქტურული რეფორმების გარდაუვალი აუცილებლობის შესახებ დისკურსები ერთგვაროვანი იყო. ეკონომიკის ექსპერტი, დემურ გიორხელიძე მიიჩნევდა, რომ „სტრუქტურული რეფორმის დროს სახელმწიფო ინსტიტუტებში დასაქმებულთა რაოდენობა, რა თქმა უნდა, ვერ გაიზრდებოდა“. ჟურნალისტებიც იგივე მოსაზრებებს ავითარებდნენ: „საკადრო სისტემის დახვეწა, ატესტაცია, გეგმაზომიერი შემცირება, რა თქმა უნდა, ყველა სახელმწიფო დაწესებულებაში, მათ შორის მერიაშიც, აუცილებელი იყო, მაგრამ ასე ტოტალურად და უწყესოდ?“² „რესპუბლიკური პარტიის“ ყოფილი თავჯდომარე, დავით უსუფაშვილი გამოხატავდა პოლიტიკური ოპოზიციის მოსაზრებებს, საჯარო სამსახურის რეფორმასთან დაკავშირებით, მისი აზრით: „სახელმწიფო აპარატი ძალიან დიდი იყო და შემცირებები აუცილებელი იყო, რაც თავისთავად გამოიწვევდა სამუშაო ადგილების შემცირებას“³.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა მხარე, როგორც პოზიცია, ისე ოპოზიცია და დამოუკიდებელი ექსპერტები აღიარებდნენ სახელმწიფო სტრუქტურებში საკადრო რეფორმების გატარების აუცილებლობას, ოპოზიციის წარმომადგენლები და

² ქობულაია ს., ბორკილები მერიის 1700 თანამშრომლისათვის თბილისის მერიის “შეზღუდული წრე” განათლებისა და კულტურის საქალაქო სამსახურის მაგალითზე; გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“ 13.07.2005წ. გვ. 3.

³ სამუშაო ადგილების შემცირებებმა ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის ტემპს გაასწრო; გაზეთი „ახალი თაობა“, 19.01.2005წ. გვ. 8.

დამოუკიდებელი ექსპერტები თანხმდებოდნენ, რომ სახელმწიფო სტრუქტურებიდან მოხელეთა კანონიერად გათავისუფლების შემთხვევებს აღემატებოდა უკანონო გათავისუფლებები: *“რასაკვირველია ცუდია, როდესაც წყალს ბავშვსაც გადააყოლებენ, როცა საკადრო წმენდაში წესიერი, კომპეტენტური და გამოცდილი ხალხიც მოყვება”⁴.*

ჟურნალისტები იზიარებდნენ არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელთა მოსაზრებებს, რომ სახელმწიფომ კანონის ბოროტად გამოყენებით, უხეშად დაარღვია საჯარო მოხელეთა უფლებები: *„როგორც არაერთხელ ვწერდით, სახელმწიფო დაწესებულებებიდანაც უბოდიშოდ ერეკებიან მოქალაქეებს და მიზეზად „გაბერილი“ კადრების ოპტიმიზაციას ასახელებენ. ხშირად არაფრად დაგიდევენ მოქალაქეთა პროფესიულ გამოცდილებას, ასაკს, ამა თუ იმ დაწესებულებაში მათი ყოფნის აუცილებლობას. უმუშევართა ლაშქარს ასე ემატება ახალი შევსება. განათლების და კულტურის საქალაქო სამსახურის მაგალითზე ინტერფრაქციული ჯგუფი დამაჯერებლად წარმოადგენს, თუ რა უპატივცემულოდ, ზერელედ ეკიდებიან მერიაში კადრებთან, ასობით და ათასობით თანამშრომლის ბედთან დაკავშირებულ სამართლებრივ საკითხებს”⁵.*

საგაზეთო სტატიებიდან მოყვანილი ციტატები ცხადყოფენ მიმდინარე მოვლენების მიმართ არა მხოლოდ პროცესში უშუალო მონაწილე პირების უარყოფით დამოკიდებულებას, არამედ ზოგადად საზოგადოების უარყოფით განწყობას.

„კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ“ მოხელეთა გათავისუფლების სამართლებრივ საფუძველად ადგენს სახელმწიფო დაწესებულების ლიკვიდაციას, ხოლო

⁴ მაღლაკელიძე გ., კადრები წვეტენ ყველაფერს; გაზეთი “24 საათი”, 22.01.2005წ. გვ. 3.

⁵ ქობულაია ს., ბორკილები მერიის 1700 თანამშრომლისათვის თბილისის მერიის “შეზღუდული წრე” განათლებისა და კულტურის საქალაქო სამსახურის მაგალითზე; გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“ 13.07.2005წ. გვ. 3.

რეორგანიზაცია ამ საფუძველს არ წარმოადგენს. 2003 წლის შემდეგ საჯარო სამსახურიდან თანამშრომლების მასიური გათავისუფლების პრაქტიკა აჩვენებს, რომ დაწესებულების ლიკვიდაცია ხშირად მხოლოდ მიზეზი იყო არასასურველი თანამშრომლების გათავისუფლებისა, რეალურად კი რეორგანიზაციას ქონდა ადგილი.

„ბოლო დროინდელი პრაქტიკა – სამსახურის ლიკვიდაცია ხშირ შემთხვევაში მხოლოდ საბაზია არასასურველი თანამშრომლების გასათავისუფლებლად. ასეთ შემთხვევაში რეალურად მიმდინარეობს რეორგანიზაცია, რაც არ იძლევა თანამშრომელთა მასობრივი დათხოვნის სამართლებრივ საფუძველს. მოსამსახურეები მსგავსი ქმედებისაგან დაუცველნი არ არიან...“⁶ (იხ. ჩარკვიანი 2006a)

სახელმწიფოს წარმომადგენელთა პოზიციისაგან განსხვავებით ზოგადად სამოქალაქო საზოგადოება მიიჩნევდა, რომ კადრების შემცირება ყოველგვარი კრიტერიუმების გარეშე ხორციელდებოდა: *„არ არის შემუშავებული კრიტერიუმები, რომელთა მიხედვითაც თანამშრომელს დატოვებენ ან გაუშვებენ სამსახურიდან. ეს კრიტერიუმები იუსტიციის სამინისტროს მიერ უნდა იყოს დამტკიცებული“*.

აღნიშნულ მოსაზრებას იზიარებდა, როგორც საპარლამენტო, ისე არა საპარლამენტო ოპოზიცია. განსაკუთრებით ხშირად და მკვეთრად გამოხატავდნენ საკუთარ პოზიციას „ლეიბორისტები“: *„საყურადღებოა, რომ არ არის გამოკვეთილი რის გამო ამცირებენ კადრებს – სტრუქტურის ოპტიმიზაციისათვის, უფრო ეფექტური მუშაობისათვის, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის თუ რაიმე სხვა მოტივით?“⁸*

⁶ ჯანაშვილი ნ., რა საქმით აპირებს ხელისუფლება უმუშევრების დასაქმებას – პრეზიდენტი მინისტრებს კადრების შერჩევას გაუკონტროლებს; გაზეთი „ალია“, 30.04.2005წ. გვ. 13-14.

⁷ მჭედლიშვილი მ., ჭიაბერაშვილს კადრების დათხოვნის საშუალებას არ აძლევენ - სასამართლომ ლეიბორისტების სარჩელი წარმოებაში მიიღო; გაზეთი „რეზონანსი“, 24.03.2005წ. გვ. 4.

⁸ ჯანაშვილი ნ., რა საქმით აპირებს ხელისუფლება უმუშევრების დასაქმებას – პრეზიდენტი მინისტრებს კადრების შერჩევას გაუკონტროლებს; გაზეთი „ალია“, 30.04.2005წ. გვ. 13-14.

ბოლომდე გაურკვეველი და მიუღებელი იყო ის კრიტერიუმები, რომელთა „გათვალისწინებითაც“ ხდებოდა საჯარო სამსახურის თანამშრომელთა „სელექცია“: „თანამშრომლების ნაწილი ძველი კადრებიდან დაიტოვეს, ხოლო ახლების არჩევა გაურკვეველი კრიტერიუმებით მოხდა“⁹.

საკადრო შერჩევის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების არარსებობა ბუნდოვანს ხდიდა არა მარტო საჯარო სამსახურიდან მოხელეების გათავისუფლების რეალურ მიზეზებს, არამედ იმ მოთხოვნებსაც, რომლებსაც აკმაყოფილებდნენ ის მოხელეები, რომლებმაც სამსახური შენარჩუნეს და ასევე გაურკვეველი რჩებოდა მომავალი კადრებისადმი წაყენებული მოთხოვნები.

საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლების მიზეზები, მოტივაცია ხშირ შემთხვევაში, როგორც უკვე აღინიშნა, გაუგებარი იყო არასახელისუფლებო ჯგუფებისათვის. მათი აზრით, არ არსებობდა მოხელეთა გათავისუფლების კანონით განმტკიცებული დასაბუთება, გაჩნდა ეჭვი, რომ გათავისუფლება ეყრდნობოდა არა კანონის შესაბამის პროცედურებს, არამედ კონკრეტული მაღალჩინოსნების პირად ინტერესებს. არასახელისუფლებო ჯგუფების ბრალდებას ამყარებდა საჯარო სამსახურში მოხელეთა მასიური გათავისუფლების შემდგომ დაწერგილი პრაქტიკა - მოხელეთა შერჩევისას ობიექტური კრიტერიუმების უგულვებელყოფა ხელმძღვანელობის მხრიდან და სუბიექტური, არაფორმალური კრიტერიუმებით ხელმძღვანელობა. ამ შემთხვევაშიც, ოპოზიციური პარტიების, ჟურნალისტთა და გათავისუფლებულ მოხელეთა მოსაზრებები ემთხვეოდა, რაც გამოიხატებოდა სახელმწიფოს მიმართ გამოთქმულ

⁹ გერგაძე ზ., ჭიბერაშვილს კანონის დარღვევაში ადანაშაულებენ _ საკადრო რეფორმისტული რეალობა თბილისის მერიაში; გაზეთი “რეზონანსი”, 19.05.2005წ. გვ. 4.

ბრალდებაში: „თანამდებობაზე დანიშვნის საშუალება ნათესაობა, მეგობრობა, გუნდელობა, რევოლუციონერობა და ორმოც წლამდე ასაკი გახდა“. პრესაში ეს დისკურსი შემდეგნაირად წარმოჩინდა:

„წმენდა“ იმისთვის ჩატარდა, რომ მერიის სისტემაში, ყველგან, ყველა საფეხურზე, დამლაგებლადაც კი, თავისი ხალხი დანიშნონ, რათა ადგილობრივ არჩევნებში გამარჯვებაში ვერავინ შეეცილოს¹⁰.

„თავიდან საზოგადოების ყურადღების ცენტრში, ძირითადად, საკადრო ცვლილებები მოექცა, როცა ძველი, დამსახურებული მუშაკები სამსახურიდან გაათავისუფლეს და მათ ადგილზე ნაცნობ-მეგობრები და პოლიტიკური თანამებრძოლები დანიშნეს... არადა, შემცირების ნაცვლად, აპარატის მუშაკთა რიცხვი თითქმის ერთნახევარჯერ გაიზარდა. კერძოდ 44-დან 60 ერთეულამდე¹¹.

„ძალიან ღირსეულის“ ნათესაობა, მეგობრობა, გუნდელობა, რევოლუციონერობა და ორმოც წლამდე ასაკი გახდა თანამდებობის (შესაბამისად, ღირსების) მოპოვების საშუალება. განათლება, კომპეტენცია, პროფესიონალიზმი და გამოცდილება აღარავის ახსოვს... სახელმწიფო (და მისი სტრუქტურები) სუფრა არ არის, რომ ყველა სკამზე მეგობარი, ნათესავი ან მეზობელი ჩამოარიგო... სად არის თანაპარტიელებისა და რევოლუციონერების ძებნის დრო¹² (იხ. ჩარკვიანი 2006a).

საქართველოში დასაქმებულთა საერთო რაოდენობა 2009 წელს შეადგენდა 1 656 100, აქედან კერძო სექტორში დასაქმებულთა რაოდენობა 1 628 810 საჯარო მოსამსახურე 27 290. საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის ქვეყნის პოპულაციასთან თანაფარდობის საფუძველზე დადგინდა, რომ 2009 წლის პირველ კვარტალში ყოველი 162-ე, ხოლო 2010 წლის პირველ კვარტალში ყოველი 163-ე მოქალაქე საჯარო სამსახურში იყო დასაქმებული (საჯარო სამსახურის ბიურო 2012) (იხ. დიაგრამა 3).

¹⁰ ჩუბინიძე დ., საკავშირეო ჩვენი გაზეთით შეიტყობს, რა უქნეს მას ჭიანჭველას და ლომიანამ!; გაზეთი „სავალ-დასავალი“, 16-22.05.2005წ. გვ. 14.

¹¹ შათირიშვილი მ., რატომ დანიშნა სოზარ სუბარმა 10-ზე მეტი პირი მაღალ თანამდებობებზე უკანონოდ, რა პრინციპებით გაიცემა სახალხო დამცველის აპარატში პრემიები და ვინ განკარგავს შემოწირულ თანხებს „სახალხო დამცველის აპარატის მხარდაჭერის ფონდიდან“?; გაზეთი „ქრონიკა“, 3-9.10.2005წ. გვ. 8.

¹² „კლანობია“ თუ ქვეყნის საქმეა?! „სახელმწიფო სუფრა არ არის, რომ ყველა სკამზე ნათესავი, მეგობარი და მეზობელი ჩამოარიგო...“; გაზეთი „კვირის პალიტრა“, 7-13.03.2005 წ. გვ. 7.

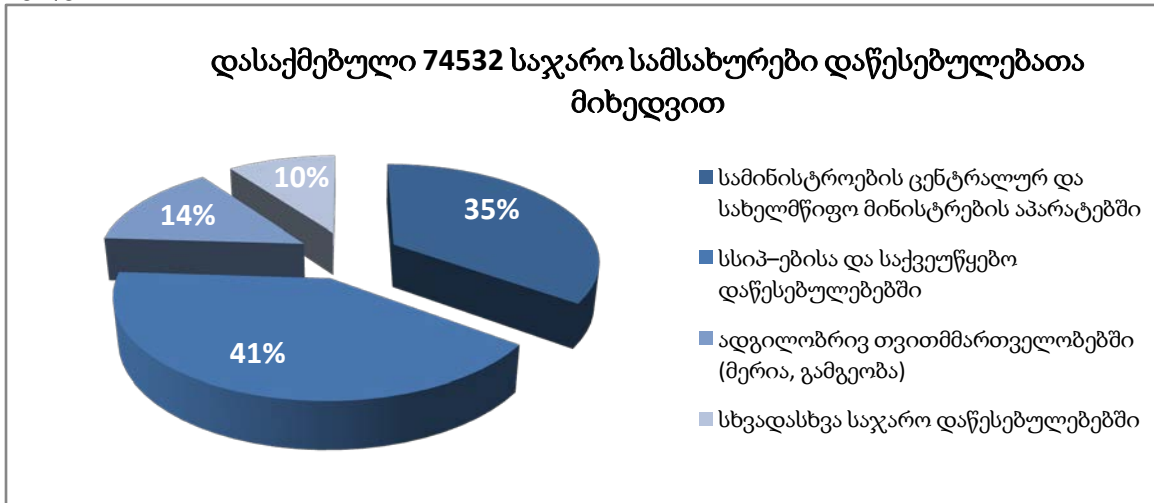
დიაგრამა 3 საქარო მოხელის თანაფარდობა მოსახლეობასთან

საქარო მოხელის თანაფარდობა მოსახლეობასთან



ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ განხორციელებული კვლევის ფარგლებში გამოვლინდა რომ საქართველოს 166 საქარო დაწესებულებაში სულ დასაქმებულია 74 532 პირი, რომელთაგან ხელმძღვანელ პოზიციებზე (განყოფილების უფროსი და ზემოთ) იმყოფება 8714 საქარო მოსამსახურე. 74 532 საქარო მოსამსახურიდან 25 703 პირი დასაქმებულია სამინისტროების ცენტრალურ და სახელმწიფო მინისტრების აპარატებში, 30 644 პირი - საქარო სამართლის იურიდიულ პირებსა და საქვეუწყებო დაწესებულებებში, 10 421 პირი - ადგილობრივ თვითმმართველობებში, ხოლო დანარჩენი 7764 პირი საქართველოს სხვა საქარო დაწესებულებებში (IDFI 2013) (იხ. დიაგრამა 4).

დიაგრამა 4 საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა რაოდენობა დაწესებულებათა მიხედვით



სრულყოფილი ინფორმაცია, დასაქმებულთა საშუალო ასაკის შესახებ ინსტიტუტს გააჩნია 31 207 საჯარო მოსამსახურეზე, რაც შეადგენს 38,4 წელს. საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებული თანამშრომლების საშუალო ასაკი დაწესებულებათა სახეების მიხედვით გამოიყურება შემდეგნაირად:

ცხრილი 2 საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულთა საშუალო ასაკი

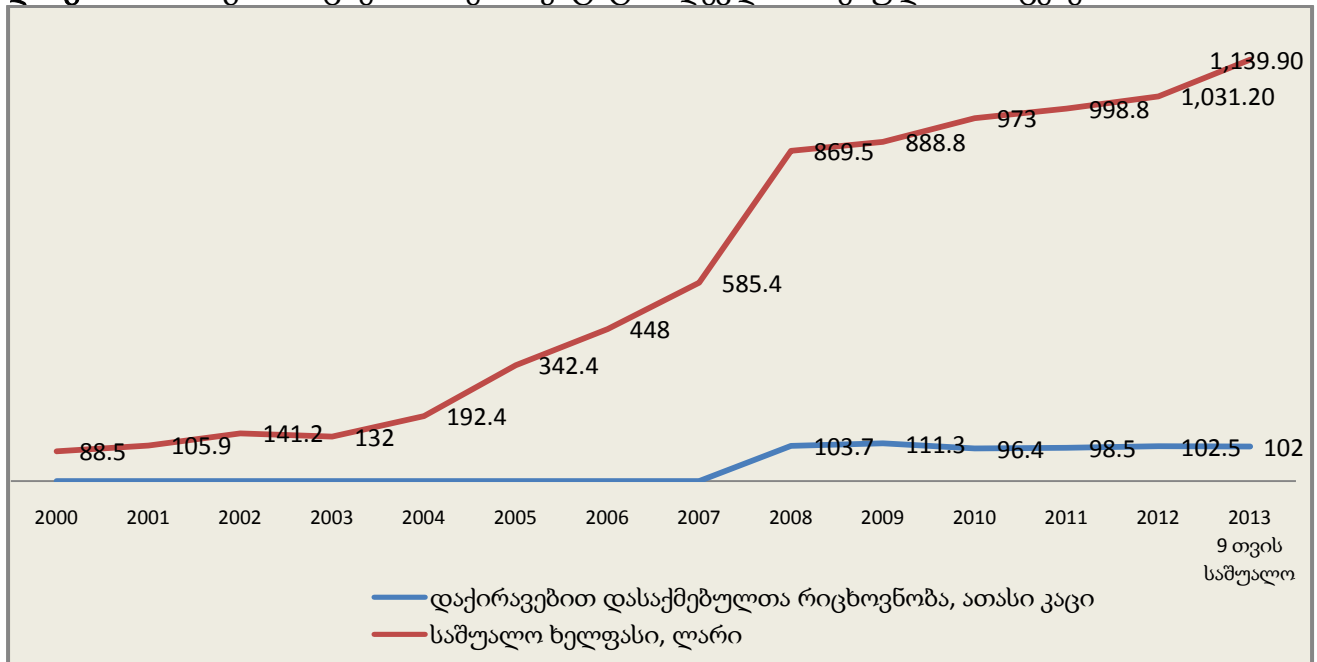
დასაქმებულები დაწესებულების სახეების მიხედვით	საშუალო ასაკი
სამინისტროების ცენტრალურ და სახელმწიფო მინისტრების აპარატებში	38,6
სსიპ-ებსა და საქვეუწყებო დაწესებულებებში	37,9
ადგილობრივ თვითმმართველობებში (მერია, გამგეობა)	39,2
სხვა საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულები	37,8

საჯარო სამსახურის ბიუროს ანგარიშის თანახმად 2003 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შრომის ანაზღაურებაზე დახარჯული ასიგნებები შეადგენდა 138 321 200 ლარს; 2004 წელს – 198 675 600 ლარს (ზრდამ წინა წელთან შედარებით 43% შეადგინა); 2005 წელს – 276 461 300 ლარს (წინა წელთან შედარებით ზრდა 39%); 2006 წელს – 372 651 400 ლარს (წინა წელთან შედარებით ზრდა 35%); 2007 წელს კი – 462 177 100 ლარს (წინა წელთან შედარებით ზრდა 24%).

2004 წელთან შედარებით 2007 წელს სახელფასო ფონდი 132%-ით გაიზარდა. გასტუმრებულ იქნა ყველა ძველი სახელფასო დავალიანება და სისტემა იმდენად მდგრადი გახდა, რომ ბიუჯეტში სათანადო თანხების არარსებობის მიზეზით ხელფასის დაგვიანების ან ხელფასის არ გაცემის პრობლემა აღარ არსებობს.

საქართველოს სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის სოციალური სტატისტიკის სამმართველოს შრომის განყოფილების მიერ ჩვენთვის 2013 წელს მოწოდებული მონაცემების თანახმად სახელმწიფო მმართველობაში დაქირავებით დასაქმებულთა საშუალო რიცხოვნობა და საშუალო თვიური ნომინალური ხელფასი შემდეგნაირად ნაწილდება (იხ. დიაგრამა 5):

დიაგრამა 5 ორგანიზაციების მიერ საქსტატში დეკლარირებული მონაცემები



ზემოაღნიშნული ღონისძიებების შედეგად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო უწყებებისა და საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობამ ოპტიმალურ რაოდენობას მიაღწია; დაიხვეწა მოტივაციის სისტემა. შესაბამისად, საგრძნობლად გაიზარდა საჯარო

სამსახურის ეფექტიანობა, სისტემა გახდა უფრო მოქნილი და გაუმჯობესდა დასახული ამოცანების შესრულების ხარისხი. შესაბამისად, გაიზარდა ნდობა საზოგადოების მხრიდან სახელმწიფო აპარატისადმი.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიხედვით მთელი რიგი გამოკითხვების შედეგები მიუთითებს, რომ ბოლო წლებში საქართველოში თვალსაჩინო წინსვლა იქნა მიღწეული კორუფციის დაძლევის კუთხით. ამის მიუხედავად, კვლავ გამოითქმის ეჭვები მაღალი დონის კორუფციის არსებობის შესახებ, რასაც ზოგიერთ შემთხვევაში ფაქტობრივი მტკიცებულებებიც ადასტურებს. „კორუფციის აღქმის ინდექსის“ 2010 წლის კვლევის მიხედვით, საქართველო 68–ე ადგილზე იყო 178 ქვეყანას შორის 3,8 ქულით. ქვეყანას ყველა მის მეზობელზე (თურქეთის გარდა) და ყველა ყოფილ საბჭოთა რესპუბლიკაზე (ბალტიისპირეთის სამი სახელმწიფოს გარდა) უკეთესი მაჩვენებლები ქონდა. კორუფციისგან თავისუფლების მხრივ საქართველოს აღმოსავლეთ ევროპასა და ცენტრალურ აზიაში მეოთხე ადგილი ეჭირა (თურქეთის, ხორვატიისა და ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკა მაკედონიის შემდეგ). „გლობალური კორუფციის ბარომეტრის“ შედეგები ადასტურებს ფართოდ გავრცელებულ მოსაზრებას, რომ საქართველოში წვრილმანი კორუფცია, მათ შორის მექრთამეობა, ფაქტობრივად აღმოიფხვრა. „გლობალური კეთილსინდისიერების ინდექსის“ მიხედვით, რომლითაც სხვადასხვა ქვეყნების ანტიკორუფციული მექანიზმების სიძლიერე ფასდება, საქართველოს რეიტინგი ბოლო წლებში მუდმივად იცვლებოდა. 2006 წელს ქვეყანას „საშუალო“ რეიტინგი მიენიჭა, 2007 წელს – „სუსტი“, 2008 წელს – „ძალზე სუსტი“, 2009 წელს კი – ისევ „საშუალო.“ 2009 წელს საქართველო

იმავე კვლევის „ელიტური კორუფციის სამეთვალყურეო სიიდანაც“ ამოიღეს (Transparency International (NIS) 2011).

თომას დე ვაალის (Thomas De Waal) მიხედვით ვარდების რევოლუციის შემდეგ ცენტრალურმა ხელისუფლებამ მნიშვნელოვან შედეგებს მიაღწია. მათ ძალიან წარმატებულად აღმოფხვრეს წვრილმანი (ყოველდღიური) კორუფცია და კრიმინალი. მოიზიდეს უცხოური ინვესტიციები. ახლა საქართველოს აქვს ეფექტური სახელმწიფო მომსახურებების სისტემა, რასაც ვერ ვიტყვით მის მეზობლების უმეტესობაზე. შესაძლებელია შეიძინო ბინა ან აიღო მართვის მოწმობა სწრაფად და ქრთამის მიცემის გარეშე (De Waal 2011).

საჯარო სამსახური უფრო ეფექტურად იმართებოდა და მიუხედავად იმისა რომ პოლიტიკური კორუფცია ელიტებში მართვის პრაქტიკის ნაწილს წარმოადგენდა, წვრილმანი (დაბალ დონეებზე) კორუფცია წარმატებით იქნა დაძლეული ცენტრალური სახელმწიფოს ფინანსური მდგომარეობა საგადასახადო სისტემის რეფორმირების შედეგად მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა (Matthais 2011).

მოდერნიზაციის და ძალაუფლების მიღწევის ეს ერთდროული ტენდენცია ფართოდ არის აღწერილი *შტეფესის* (Christoph H. Stefes) მიერ კავკასიის ავტორიტარული მართვის მეთოდების კომპარატივისტულ კვლევაში. შტეფესის განცხადებით: „რამდენიმე წელიწადში, სახელმწიფო ბიუჯეტი გაიზარდა. ამ ფულის მნიშვნელოვანი პროპორცია გადანაწილდა პოლიციის და თავდაცვის აპარატის მოდერნიზაციაზე (...). მთლიანობაში სახელმწიფო აპარატის მოდერნიზაციამ შესაძლებელი გახადა ძალაუფლების ცენტრალური ხელისუფლების ხელში

კონცენტრაცია. თავისი პარტიის გამოყენებით პრეზიდენტმა შეძლო პატრიმონიალური ქსელის განვითარება“ (Stefes 2010).

2011 წელს ჩატარებულმა თვისებრივმა ექსპერტულმა კვლის შედეგებმა (Engvall 2012) გამოავლინა რომ საბოლოო ჯამში „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ რამდენიმე წელიწადში პოლიტიკური მონოპოლიის მაღალ დონეებზე ხდებოდა მნიშვნელოვანი რეფორმების სწრაფი განხორციელების სტიმულირება. ამავე დროს პოლიტიკური ძალაუფლების კონცენტრაცია მოხდა ვიწრო პოლიტიკური ჯგუფის ხელში. საქართველოს ხელისუფლებისათვის მთავარი გამოწვევა გახდა მიკერძოება პარტიულობის და ფავორიტიზმის კუთხით უმაღლეს პოლიტიკურ დონეზე. საერთაშორისო და შიდა არასამთავრობო ორგანიზაციების შემფოთებას იწვევს რამდენიმე ასპექტი, მათ შორის, ძალაუფლების ცენტრალიზება, პოლიტიკური ანგარიშვალდებულების სისუსტე, სასამართლოს და სხვა სახელმწიფო სტრუქტურების (მაგალითად, საგადასახადოს ან კონტროლის პალატის) დამოუკიდებლობის ნაკლებობა. თუმცა ეს პრობლემები არ არის უნიკალური საქართველოსათვის, რადგან ძალაუფლების თვითნებური გამოყენება საერთოა ყველა სახელმწიფოსთვის, რომელიც ავტორიტარული და დემოკრატიული მმართველობის ზღვარზე იმყოფება (Engvall 2012).

მთავარ პრობლემურ სფეროებად მთავრობის ანგარიშვალდებულება, საბიუჯეტო პროცესი, ბიზნესის რეგულირება და სამართალდაცვითი საქმიანობა დასახელდა (Global Integrity 2009). მართალია, თითქმის არავინ დავობს, რომ მთავრობამ წვრილმანი კორუფციის აღმოფხვრა წარმატებით შეძლო, მაგრამ დრო და დრო გამოითქმის მოსაზრება, რომ საქართველოში კორუფციამ ბოლო წლებში ფორმა შეიცვალა.

მაგალითად, ერთ–ერთი ანალიტიკოსის მოსაზრებით, 2003 წლამდე ქვეყანაში ფართოდ გავრცელებული და ყოვლისმომცველი კორუფცია არსებობდა, ამჟამად კი წარმოიშვა „კლიენტელისტური სისტემა,“ სადაც ქვეყნის ხელმძღვანელობა „რესურსებს ანაწილებს, რათა ხელისუფლების შესანარჩუნებლად აუცილებელი ერთგულება და მხარდაჭერა მოიპოვოს“ (Kupatadze 2011).

ასევე გამოითქმის მოსაზრება, რომ ქვეყანაში მაღალია „ნეპოტიზმისა და შიდა გარიგებების“ ალბათობა, რადგან „ძალაუფლება ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებულ პირთა ვიწრო წრეშია კონცენტრირებული“ (Berteslmann Stiftung 2010). ის გარემოება, რომ ქართული საზოგადოება, ზოგადად, საჯარო ინსტიტუტებისადმი ნდობის დაბალი ხარისხით ხასიათდება და უპირატესობას უფრო ტრადიციულ, არაფორმალურ ურთიერთობებს ანიჭებს, შეიძლება ამის ერთ–ერთი ხელშემწყობი ფაქტორი იყოს (CIPDD 2010).

კახა ბენდუქიძის მოსაზრებით საჯარო სამსახურის რეფორმა საკმაოდ ნელა მიმდინარეობს: „ცოტა ნელა მიდის ეს [საჯარო სამსახურის] რეფორმა. ფაქტობრივად ჩამოყალიბებული არის ერთი პრაქტიკა და საჯარო სამსახურის კანონი უკვე წინააღმდეგობაში მოდის რეალობასთან. ამიტომ, რაც უფრო სწრაფად მოხდება გადასვლა ახალი ტიპის მოწყობაზე, რომელიც იქნება დამსახურებაზე დაფუძნებული (merit based) და არა -კარიერაზე, უფრო კარგი იქნება. ყველაზე მთავარი პრობლემა, რომელიც საჯარო სექტორშია, ჩემი აზრით, არის ნეპოტიზმი და რეალურად საჯარო სამსახურში შერჩევა უნდა იყოს კონკურენტული. ეს არის ყველაზე

მნიშვნელოვანი საკითხი დღეისათვის არა მხოლოდ საჯარო სამსახურისთვის, არამედ მთლიანად საქართველოსთვის. (საჯარო სამსახურის ბიურო 2012).

4.2 საჯარო მოხელეთა დისკურსები „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ საჯარო სამსახურში განხორციელებული ცვლილებების შესახებ

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგი პერიოდი საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესთან ასოცირდება. მართალია, მოხელეთა დიდი ნაწილი არ იყო დასაქმებული საჯარო სამსახურში „ვარდების რევოლუციამდელ“ პერიოდში, მაგრამ საჯარო სტრუქტურებთან ურთიერთობის გამოცდილება ქონდათ როგორც მოქალაქეებს და ამ პრაქტიკის საფუძველზე შეძლეს მსჯელობა საჯარო სამსახურში ცვლილებებისა და „ახალი ტიპის მოხელის“ შესახებ.

აბსოლუტური უმრავლესობის შეფასებითა და აღქმით საჯარო სამსახური კარდინალურად შეიცვალა დადებითი მიმართულებით. თუმცა, ჯერ კიდევ ცვლილებების, სიახლეების დანერგვის პროცესშია და საჭიროებს დახვეწასა და განვითარებას.

უპირველეს ყოვლისა აშკარაა მატერიალურ–ტექნიკური ბაზის გაუმჯობესება, ხელფასების საკითხის დარეგულირება და კორუფციული გარიგებების ფაქტიურად აღმოფხვრა.

„ბევრი რამ შეიცვალა, ვიცი რომ ხელფასებს საერთოდ არ იღებდნენ. იყო რაღაც მიზეზი თანხა – 40 ლარი. ხარჯი იყო პირიქით სამსახურში სიარული. არანაირი პირობები არ იყო. მიმაჩნია, რომ ახლა კორუფცია ფაქტიურად აღმოფხვრილია. რაც მანამდე იყო ვარდების რევოლუციამდე.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„გაუმჯობესდა სიტუაცია. ჯერ ერთი მატერიალური ფასეულობები, გაცილებით უკეთესი საშუალებები გვაქვს ახლა. უკეთესი ხელფასი გვაქვს ვარდების

რეგოლაციის შემდეგ, უკეთესი კომპიუტერები მოგვიტანეს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საჯარო სამსახურის ეფექტიან მუშაობას უზრუნველყოფს გამკაცრებული დისციპლინა და თანამშრომელთა მეტი პროფესიონალიზმი:

„დისციპლინა ადრე არ იყო. თავისუფლად დადიოდნენ, მოვიდოდნენ როცა უნდოდათ. არ იყო ასეთი მკაცრი კონტროლი, როგორც ახლაა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ეფექტურობა გაცილებით გაუმჯობესდა. პროფესიონალიზმი დაფასდა თანამშრომლის თუნდაც ანაზღაურებიდან გამომდინარე. შევარდნაძის დროს სასაცილო ხელფასები იყო და შესაბამისად არასერიოზული დამოკიდებულებაც იმ საქმისადმი რასაც მოხელე ასრულებდა. დღევანდელი გადასახედიდან ეს შედარებასაც არ ექვემდებარება, იმიტომ რომ აბსოლუტურად სხვა დამოკიდებულება არის.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საზოგადოების დამოკიდებულებაც შეიცვალა მოხელეებისადმი, რის წინაპირობადაც პასუხისმგებლობისა და საქმისადმი სერიოზული დამოკიდებულება მიიჩნევა.

„მოხელეთა ტიპი შეიცვალა. პასუხისმგებლობა გაიზარდა. საქმისადმი დამოკიდებულება და პატივისცემა გაიზარდა. ზოგადად სახელმწიფო მოხელის წარმოდგენაში სახელმწიფო სისტემა არის ძალიან მნიშვნელოვანი და დაფასებული. მე ვარ იმ პერიოდის მერე მოსული საჯარო სამსახურში. შევარდნაძის პერიოდში მოვკვდებოდი სიცილით ჩემთვის ვინმეს რომ ეთქვა საჯარო სამსახურში წამოდიო.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„პირველ რიგში ყველამ ვიცით, ცნობილი ამბავია – მოტივაციას ქმნის ანაზღაურება. ანაზღაურება გაიზარდა, ანუ მოტივაცია გაიზარდა. ამიტომ კვალიფიციური კადრები მოდიან. საჯარო სამსახურში მუშაობა სამარცხვინოდ აღარ ითვლება და პირიქით - პრესტიჟულია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„შევარდნაძის დროს სახელმწიფო მოხელე იყო აბსოლუტურად დისკრიმინირებული და არ იმსახურებდა პატივისცემას, არც საზოგადოებაში და არც სტრუქტურის შიგნით.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმი და პატრონაჟი ისეთი ძლიერი გავლენის მქონე

აღარ არის როგორც შევარდნადის რეჟიმის პერიოდში:

„საჯარო მოხელეს ტიპაჟი აბსოლუტურად შეიცვალა, კარგად აქვს გათვითცნობიერებული რომ თუ ის მოინდომებს, მისი წარმატება მიღწეული იქნება. ახლა საჯარო მოხელეს კარგად აქვთ გათვითცნობიერებული, რომ უსაქმურობაში ფულს ვეღარ აიღებს და ა.შ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

მოქალაქეების მიმართ დამოკიდებულება და განწყობა შეიცვალა, უპასუხოდ

ნაკლებად რჩება მოქალაქეთა თხოვნები:

„ასე ვთქვათ მაუდის ქვეშ არ ხდება არავის შემოსული თხოვნის ან მოთხოვნის დამალვა, ამოდება. ყველაფერზე ხდება რეაგირება, მოსახლეობიდანაა, თუ არასამთავრობოა, თუ სხვა ორგანიზაციებია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

შეიცვალა და გაუმჯობესდა სხვადასხვა საჯარო უწყების შიდა უწყებრივი

დებულებები და კანონმდებლობა:

„იურისტი ვარ და კანონმდებლობის კუთხით რომ ვუყურებ ძველი და ახალი დებულებები ხარისხობრივად განსხვავდება. ბოლოს მიღებული დახვეწილია უფრო.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

შეიცვალა ხელმძღვანელის დამოკიდებულება თანამშრომლებისადმი, გახდა „ღია

და გამჭვირვალე“. აღარ არის იმდენად დესპოტური ატმოსფერო და შიშის განწყობა:

„მე ვიცი მთელი დღის განმავლობაში რას აკეთებს ჩემი სამმართველოს უფროსი იმიტომ რომ ზის გამჭვირვალე კაბინეტში. ეს არის ფსიქოლოგიური ბარიერის მოხსნა. აღარ მჭირდება რომ მუხის კარებზე ვაკაკუნო და ვიფიქრო ვაიმე გამიღებს? ნეტა წამოწოლილია? თუ მუშაობს? ეს განცდა არ არის რაც იყო. სპეციალურად ჭრიალებდა უფროსის კარი, რომ ჭრიალის დროს შეგშინებოდა და რაღაც სხვანაირად შესულიყავი. ეს განცდა აღარ არის.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„თუ ადრე თანამდებობის პირი წარმოგვედგინა ბიუროკრატად რომლისთვის გამარჯობის თქმაც კი არ შეიძლებოდა, კარზე სამჯერ დაკაკუნების შემდეგ თუ შეხვიდოდი მასთან და ა.შ. დღეს გვაქვს აბსოლიტურად თავისუფალი სტილი. ჩემი ოთახის კარები ყოველთვის ღიაა. კარებს არასდროს არ ვკეტავ. ორი კაბინეტი მაქვს სამინისტროში, არც ერთი კარები დაკეტილი არ მაქვს. მე როცა არ ვარ მაშინაც კი – გამჭვირვალობა ყველაზე მნიშვნელოვანია. აბსოლუტურად გამჭვირვალე გახდა

დღეს სამუშაო პროცესი და ჩვენ ერთმანეთს ვუყურებთ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

თანამდებობის პირის დესაკრალიზება მოხდა, ის გაცილებით უფრო

ხელმისაწვდომად მიიჩნევა მოქალაქეებისათვისაც:

„მე სამწუხაროდ კი არა და საბედნიეროდ არ მეონია შეხება საჯარო სამსახურთან ვარდების რევოლუციამდე. იმ დროს სამინისტროები უფუნქციო იყო. მე ხშირად მიწევს მინისტრის შეხვედრების დანიშვნა და ადრე ალბათ წარმოდგენელი იყო, რომ ვილაცას რომელიღაცა სოფლიდან დაერეკა ცხელი ხაზის ნომერზე და ეთქვა რომ ამა და ამ მნიშვნელოვან საკითხზე შეხვედრა მინდა მინისტრთან და დაგვენიშნა შეხვედრა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

კადრების დაკომპლექტების სისტემა შედარებით გამჭვირვალეა და ახალგაზრდებს

ენიჭება უპირატესობა:

„ახალგაზრდა კადრები, ესენი ვინც არიან დღეს, მე ვფიქრობ სხვანაირად აზროვნებენ. იმიტომ კი არა რომ უფრო მეტი იციან, ძველ კადრებს თავისებური გამოცდილება ჰქონდათ, მაგრამ მენტალიტეტი მაინც სხვა იყო. მამაჩემის და ზედა თაობები სხვანაირად აზროვნებდნენ. ახალგაზრდები ყოველთვის კარგია. არა აქვთ ის მენტალიტეტი როგორც ადრე იყო.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

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

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

4.3 საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგია და პრინციპები

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

- საჯარო სამსახურის მოქნილი და ეფექტური მართვა განიმარტება, როგორც აქტიური, გამჭვირვალე და დისკრეციული ორგანიზაციული კონტროლი, რომლის შედეგადაც მიიღწევა ანგარიშვალდებულება, ძალაუფლების და პასუხისმგებლობის მკაფიო გამიჯნვა;

- *საჯარო სამსახურის მომსახურების ხარისხის ამაღლება განიმარტება, როგორც პროდუქტიულობის შეფასება წინასწარ განსაზღვრული სამუშაო სტანდარტებით, მიზნებით და ინდიკატორებით, რომლის შედეგადაც მიიღწევა აქცენტის გადატანა პროცესიდან შედეგზე.*

საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში, საჯარო დაწესებულებების ეფექტურ ფუნქციონირებას უზრუნველყოფს მოქნილი და ქმედითი მართვის სტრატეგიის იმპლიმენტაცია. მართვის სტრატეგიის დანერგვის პროცესი ეყრდნობა ორ საკვანძო მიმართულებას:

- *ადმინისტრაციული მენეჯმენტის ფუნქციების გაზრდას;*
- *ადამიანური რესურსების მართვის მეთოდების დეცენტრალიზებას.*

საჯარო სამსახურში ახალი მენეჯმენტის დანერგვა გულისხმობს საჯარო სექტორის მოდერნიზებას შემდეგი პრინციპების გატარების საფუძველზე: **გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება**. საჯარო სამსახურში ანგარიშვალდებულებისა და საჯაროობის პრინციპის დაცვით იზრდება გამჭვირვალობა, საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების ხარისხი და საზოგადოების მხრიდან ნდობა. ამავე დროს, საჯარო სამსახურმა უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეების **სამართლიანად და თანასწორად** მომსახურება. საჯარო სამსახურის ეფექტიანობისათვის, შესაბამისი საქმიანობების დაგეგმვისა და განხორციელებისათვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება **პოლიტიკურად ნეიტრალური** ბიუროკრატიის არსებობას.

მოხელეთა მსჯელობებით საჯარო სამსახურის სტრატეგიასა და პრინციპებზე ვლინდება საჯარო სამსახურის მოდელის შესახებ მათი წარმოდგენები, კონსტრუქტები.

კვლევის საწყის ეტაპზე, უპირველეს ყოვლისა ჩვენ მოვახდინეთ მოხელეთა საჯარო სამსახურის სტრატეგიასა და პრინციპებზე მსჯელობის, დისკურსების შესახებ ინფორმირებულობისა და პროცესში ჩართულობის კატეგორიზაცია. შესაბამისად მოხდა საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიებსა და ინფორმირებულობის შესახებ სხვადასხვა ტიპის ცოდნისა და პრაქტიკების იდენტიფიცირება, რის შედეგადაც გამოიყო მოხელეთა შემდეგი ჯგუფები/კატეგორიები:

▪ **მოხელეთა ჯგუფი რომელმაც თავი მიაკუთვნა არაინფორმირებულთა კატეგორიას.**

„მე არ მაქვს ამ საკითხზე ასე ვთქვათ უშუალო შეხება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„იცი რაა პრინციპები და სტრატეგია ეხლა ამ წუთას მე არ ვიცი, შეიძლება რაღაც სტრატეგია იყოს შემუშავებული, მაგრამ ესე კონკრეტულად ვერ გეტყვით მაგას.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

არაინფორმირებულობის მიზეზად საჯარო სამსახურის სტრატეგიის და პრინციპების შესახებ სახელდება: დაბალი რანგის მოხელეობა, სტრატეგიის შემუშავების პროცესში ჩაურთველობა, სტრატეგიის განხორციელებაში მონაწილეობის ფუნქციის გაუცნობიერებლობა, შესაბამისი ფორმალიზებული დოკუმენტის არარსებობა, ერთიანი სტრატეგიის არარსებობა საჯარო სექტორში:

„თვითონ სტრატეგიებზე და მართვაზე მე რადგანაც არ ვარ ხელმძღვანელ თანამდებობაზე, მე ვარ მთავარი სპეციალისტი, ამიტომ სტრატეგიების დადგენა და შემდეგ მათი უშუალო განხორციელება მე არ მეხება უშუალოდ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„სტრატეგია როგორია და სად უნდა იყოს მიმართული?... იცით რა ესე ჩამოყალიბებული და გაწერილი არ არის. შესაბამისად ფორმალიზებული არ არის. საერთოდ ყველასთვის სტრატეგია არ არის ერთი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ზოგადად ძალიან ბევრ საჯარო სამსახურში მიმუშავია და ყველგან სხვადასხვანაირია. ზოგან სტრატეგიები სწორადაა განსაზღვრული, ზოგან არასწორად.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„არსებული მართვის პრინციპები და სტრატეგიები როგორია ცოტა რთული კითხვაა. ამიტომ ყველა სფეროში, ყველა უფროსს თავისი სტრატეგია აქვს. საქართველოში და ჩვენთან განსაკუთრებული გამონაკლისების გარდა რამე განსაკუთრებული მენეჯმენტი, სამწუხაროდ არ არსებობს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„მე მგონია საჯარო სამსახურის მართვის პრინციპები დღეს, პრინციპში, თანდათან ყალიბდება იმიტომ რომ მაინც რაღაც ახალია ჩვენთვის სისტემური მართვა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

- მოხელეთა ჯგუფი რომელიც მიეკუთვნება არაინფორმირებულთა კატეგორიას – მათი მსჯელობა საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიებსა და პრინციპებზე რეფორმის კონცეპტუალური მოდელის არარელევანტურია:

„სტრატეგია უნდა იყოს შემდეგში ყოველთვის უნდა იყოს სწავლა, წინსვლა. ამ მხრივ უნდა იყოს ტრენინგები. პრინციპები, მე მაინც გამოვდივარ, რომ საქმისადმი ძალიან გულითადი დამოკიდებულება, გულთან მიტანა. პრინციპებად მე ეს მიმაჩნია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„პრინციპები? იცით რა? პრინციპში შრომისმოყვარეობა, პასუხისმგებლობა უპირველესყოვლისა და ერთმანეთის მიმართ კეთილგანწყობა თანამშრომლების.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

- მოხელეთა ჯგუფი რომელიც მიეკუთვნება არასათანადოდ ინფორმირებულთა კატეგორიას – მათი მსჯელობა საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიებსა და პრინციპებზე არ დიფერენცირდება სამინისტროს სტრუქტურის შესახებ მსჯელობისგან:

„მართვის პრინციპები შემდეგია – ჩვეულებრივ საჯარო ორგანიზაციული სტრუქტურა მოწყობილია სამინისტროში. მინისტრი, მოადგილე, სათანადო სტრუქტურული ქვედანაყოფები. თითოეული ფუნქციონალური ნიშნის მიხედვითაა აგებული სამინისტროში.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

- მოხელეთა ჯგუფი რომელიც მიეკუთვნება არასათანადოდ ინფორმირებულთა კატეგორიას – მათი მსჯელობა საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიებსა და პრინციპებზე იგივედება კონკრეტული სამინისტროს სტრატეგიულ მიზნებთან:

„მთავრობა იღებს გარკვეულ გადაწყვეტილებებს, სახავს პრიორიტეტებს და ამ პრიორიტეტების მიხედვით მიზნის მისაღწევად მმართველობის სისტემაც შესაბამისობაში მოდის. ვთქვათ, ახლა პრიორიტეტია ინვესტიციების მოზიდვა, სამინისტრო მიმართულია, რომ ინვესტიციები მოიზიდოს და რაც შეიძლება მეტი ფული შემოვიდეს საქართველოში და შესაბამისად მეტი დასაქმდეს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„სტრატეგიას რაც შეეხება, კონკრეტულად ჩვენ შემთხვევაში სამინისტროს გააჩნია სამოქმედო გეგმა სტრატეგიის სახით. ამ სტრატეგიაში განსაზღვრულია ის ძირითადი პრიორიტეტები და აქტივობები, რაც კონკრეტულად, ვთქვათ, მოცემული წლისთვის იქნება მნიშვნელოვანი და რისი განხორციელებაც მოხდება, რა გზით მოხდება და რა შედეგზე უნდა გავიდეთ. ამ ფორმით არსებობს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„მთავარი მიმართულება ამ სამინისტროსი არის საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა უფლებების დაცვა, სოციალური პირობების გაუმჯობესება, მათი განსახლებაზე ზრუნვა და ა.შ. უცხო სახელმწიფოებიდან შემოსულ ადამიანთა ანუ ლტოლვილთა საკითხების განხილვა, მათთვის სტატუსების მინიჭების პროცედურები და ა.შ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

- მოხელეთა ჯგუფი რომელიც მიეკუთვნება არასათანადოდ ინფორმირებულთა კატეგორიას – მათი მსჯელობა საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიებსა და პრინციპებზე არ დიფერენცირდება კონკრეტული სამინისტროს შიდა დებულებებისაგან:

„არსებული მართვის პრინციპები და სტრატეგია განსაზღვრულია და აისახება მის დებულებაში და რეგლამენტში.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ეს პროცესი არის ძალიან ღია. ყველამ წინასწარ ვიცით დებულებიდან გამომდინარე ვინ რას აკეთებს. დავუშვათ, რომელი განყოფილება, რომელი სამსახური რა კომპეტენციების ფარგლებში მოქმედებს და ამის ირგვლივ ხდება ყველაფერი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

- მოხელეთა ჯგუფი რომელიც მიეკუთვნება მეტ-ნაკლებად ინფორმირებულთა კატეგორიას – მათი მსჯელობა მოიცავს საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიებსა და პრინციპებზე რეფორმის კონცეპტუალური მოდელის რელევანტურ ელემენტებს:

„საჯარო სამსახურში ყველაფერი რაც მიმდინარეობს პროცედურულად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ნებისმიერი მოქალაქისათვის. ამიტომ, პირველ რიგში რაც არის ყველაზე მნიშვნელოვანი არის **გამჭვირვალობა ყველასათვის და ხელმისაწვდომობა** ნებისმიერი ინფორმაციის, გარდა კონფიდენციალურის.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„არსებული მართვის პრინციპები ეს არის ის ძირითადი პრინციპები, რაც არის საჯარო სამსახურის კანონში. ეს არის **საჯაროობა უპირველეს ყოვლისა, გამჭვირვალობა, სამართლიანობა** და ეს არის ის ძირითადი ბაზისი, რასაც ეფუძნება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„უნდა განხორციელდეს და ფეხი მოიკიდოს „merit base“ პრინციპმა. ეს პრინციპი ეფუძნება ადამიანის და თანამშრომლის ღირსებას, მის ცოდნას და არა მეგობრული და ნათესაური ურთიერთობების წახალისებას.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„ზოგადად **ერთმართველობის პრინციპზე** არის დაფუძნებული ანუ ხელმძღვანელი პირი ყავს უწყებას. ჩვენ შემთხვევაში ეს არის მინისტრი და ის ხელმძღვანელობს სამსახურის საქმიანობას ანუ იერარქიულად ექვემდებარება ერთმანეთს სამსახურში ყველა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„საჯარო სამსახურში მართვის პრინციპები და სტრატეგია არის შემდეგნაირი – **სუბორდინაციის დაცვით ვექვემდებარებით ზემდგომს**, ყველა ჩემი ნაბიჯი, ყველა ჩემი ღონისძიება, ყველა ჩემი შესრულებული საქმის კურსში არიან შესაბამისი ინსტანციები, რომელსაც უშუალოდ ვექვემდებარები, სამსახურის უფროსი, მისი მოადგილეები და ადმინისტრაციული დეპარტამენტის უფროსი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„თანამედროვე სისტემა მორგებული არის კონკრეტულ ადამიანებზე. სამინისტრო არ შეიძლება იდგას ერთ ადამიანზე. არავინ არ არის შეუცვლელი, უკვდავი. არ შეიძლება ერთი ადამიანის წასვლამ დაანგრიოს სისტემა. ამიტომ კარგად უნდა იყოს გაწერილი ფუნქციები, უფლება-მოვალეობები და სისტემა უნდა მუშაობდეს. ჯობია სისტემამ მართოს საკუთარი თავი და არა კონკრეტულმა ადამიანებმა პიროვნული თვისებებით.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

საჯარო მოხელის მიერ საჯარო სამსახურის სტრატეგიის და პრინციპების შესახებ ინფორმირებულობა, გათვითცნობიერებულობა მნიშვნელოვანწილად განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის რეფორმის ეფექტურად განხორციელებასა და საჯარო სამსახურში „ახალი საჯარო მენეჯმენტის“ დანერგვას. ამასთან ფორმალურ-ნორმატიული დისკურსის შესახებ ინფორმირებულობა და მისი ინტერნალიზაცია არის არაფორმალური პრაქტიკების პრევენციის მექანიზმი – ანუ, როგორც მინიმუმ, მოხელე ინფორმირებული უნდა იყოს იმ ფორმალური-ნორმატიული წესების შესახებ, რომელთა დაცვაც მოეთხოვება. ფორმალური ნორმების ცოდნის გარეშე საუკეთესოდ შემუშავებული სტრატეგიის იმპლიმენტაციაც შეუძლებელია.

4.4 ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგისა და პრინციპების ნაკლოვანებები

საჯარო სამსახურის სისტემის ერთ-ერთი ქვაკუთხედი ადამიანური რესურსების მართვის ოპტიმალური მოდელის შექმნა და იმპლიმენტაციაა. თანამედროვე კადრების მართვის პრინციპების დანერგვა აძლიერებს ადმინისტრაციულ ეფექტიანობას, შეამცირებს ხარჯებს და გააუმჯობესებს მომსახურების სტანდარტებს. საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვის ერთიანი პრინციპები და სტრატეგია ფორმირების პროცესშია. სახელმწიფო სტრუქტურებში ადამიანური რესურსების მართვისათვის აუცილებელი მონაცემები, ინფორმაცია, სერვისი, მონაცემთა ბაზები, მეთოდები და გადაწყვეტილებები, გაზიარებისა და განვითარების სისტემები არასრულყოფილია.

სახელმწიფოს, საჯარო სამსახურის მიზნების დროულ და ეფექტურ მიღწევაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული სტრუქტურა – ერთმანეთთან დაკავშირებული მართვის დონეები და ქვედონეები. ნებისმიერ ორგანიზაციაში, მათ შორის საჯარო სამსახურში ადამიანური რესურსების მართვა უპირველეს ყოვლისა უნდა ეფუძნებოდეს სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების განხორციელებას, ანუ სასურველი შედეგის მიღწევას. სტრატეგიული მიზნებისა და ამოცანების გაზიარება საჯარო მოხელეებს საერთო საქმის თანამონაწილეებად აქცევს.

ეფექტური მართვა შესაძლებელია მხოლოდ მაშინ, თუ მართვის პროცესი განხორციელდება *მკაცრად განსაზღვრულ პრინციპებზე დაყრდნობით*. თუ ძველ ორგანიზაციულ სისტემებში მართვის პროცესში მთავარი ადგილი ადამიანებს, კერძოდ მმართველებს ეკუთვნოდათ, თანამედროვე ეფექტური მართვა *მყარი მართვის სისტემის ჩამოყალიბებაა*. ეფექტური სისტემის ამოსავალი პრინციპი წინასწარ დადგენილი წესით, წინასწარ განსაზღვრულ დროში შესასრულებელი ამოცანებისა და მიზნების რეალიზაციაა. ამოცანა შესასრულებლად მიეწერება არა საჯარო მოხელეს, არამედ პოზიციას, თანამდებობას რომელიც მას უკავია. სტრუქტურის შესაბამისად ყოველი თანამდებობა მოიცავს განსაზღვრულ, წინასწარ წერილობით გაწერილ უფლება-მოვალეობათა წრეს.

საჯარო სამსახურის მართვის, ხელმძღვანელობის პრინციპების შესახებ მსჯელობებში როგორც რიგითი, ასევე ხელმძღვანელ პოზიციაზე მყოფი მოხელეები ვერ იძლევიან მკაფიოდ ჩამოყალიბებული და ფორმალიზებული მართვის სისტემის არსებითი ნიშან-თვისებების აღწერასა და ანალიზს. *მართვის პრინციპების შესახებ*

საჯარო მოხელეთა როგორც თეორიული, ასევე პრაქტიკული ცოდნა-გამოცდილება ხასიათდება მმართველობის პრინციპების შესახებ ცნობიერების დიფერენციაციის დაბალი მაჩვენებლით.

ამ მიმართულებით შეინიშნება ორი ძირითადი ტენდენცია:

1. მართვის პრინციპების თეორიული ცოდნის დეფიციტი;
2. ზოგადი და ზედაპირული წარმოდგენები მართვის პრინციპებზე სამუშაო პრაქტიკის განხორციელებისას.

„ერთი გამოხატული პრინციპი არ მაქვს, გააჩნია შემთხვევას. ჩვეულებრივი ხელმძღვანელის, მენეჯერის დამოკიდებულება მაქვს ანუ მე ვუკეთებ ორგანიზებას შრომის განაწილებას. პრინციპში ესე ცალსახად პრინციპები მე არ გამაჩნია. ჩვეულებრივი მენეჯერი ჩვეულებრივი ხელმძღვანელია აბსოლუტურად.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„მართვის პრინციპები, როგორც ესეთი განსაკუთრებული პრინციპები არ არსებობს. პრინციპი აქ არაფერ შუაში არ არის.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„ჩემი პრინციპი, არაფერი ისეთი განსაკუთრებული პრინციპი ჩვენ არა გვაქვს. პრინციპი არის ადამიანი უნდა იყოს შრომისმოყვარე, უნდა იყოს პროფესიონალი, მოწესრიგებული. სხვა პრინციპი არ გვაქვს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

კანონმდებლობა და მის შესაბამისად მინიჭებული კონკრეტული უფლება-მოვალეობები, რა თქმა უნდა საბაზისოა სამოქმედო არეალის განსაზღვრისას. კანონით მინიჭებული უფლებების რეალიზება სხვადასხვა ფორმებს იღებს. საჯარო სამსახურის ეფექტიანი ფუნქციონირებისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტორია სწორედ ამ ფორმების სისტემატიზაცია, ფორმალიზება და საყოველთაოობა. კანონზე აპელირება ან ზოგადია, ან არაკომპეტენტური ინერპრეტაციის მატარებელი. მოვიყვანთ მაგალითს კანონისა და მართვის პრინციპების ურთიერთმიმართების შესახებ. აღნიშნული ციტატის ლოგიკით კანონმორჩილ საჯარო მოხელეს ხელმძღვანელი/ხელმძღვანელობა არ ესაჭიროება:

„არის კანონი, კანონიდან გამომდინარე აკეთებ ყველაფერს. ანუ შიდა დებულება გაქვს. გაქვს ნავთობისა და გაზის კანონი, გაქვს ელექტრო ენერჯის შესახებ კანონი, ლიცენზირების შესახებ და ა.შ. ვთქვათ, მოგვმართავს რიგითი მოქალაქე, მოქალაქის განცხადებას მართვა არ სჭირდება. უბრალოდ ის ითხოვს ვთქვათ ელექტრო ენერჯის დავალიანების ჩამოწერას. ვუგზავნით შესაბამის კომპანიას, რომელსაც შეუძლია, რომ ეს საკითხი გადაწყვიტოს. თუ არის რაღაცა მთავრობაზე გასატანი საკითხი, მაშინ ამზადებ ამას იმ კანონმდებლობის შესაბამისად თუ როგორ უნდა მოხდეს ამ კანონის მთავრობამდე მიტანა... ანუ კანონი თვითონვე გიწერს იგივე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, მასში დეტალურად არის გაწერილი რა როგორ უნდა გააკეთო. ასე, რომ რაიმე შენი მართვა აქ არაფერ შუაში არ არის.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„მართვის პრინციპები, როგორც ასეთი ტერმინი მაინცდამაინც სპეციალური განათლება არა მაქვს და უცხო არის ჩემთვის. არსებობს საჯარო კოდექსი და კანონი სახელმწიფო მოხელეთა შესახებ, ზუსტად ახლა სახელწოდებებს არ ვამბობ სწორს. ამ პრინციპებით ხდება მართვა. რა თქმა უნდა, თვითონ მენეჯერს, სამსახურის უფროსს შეაქვს ამ კანონში ადამიანობის, განსაკუთრებულობის ხარისხი და რომელიც ფსიქოლოგიური სკოლით ხელმძღვანელობს და მართავს, მერე მენეჯმენტის სკოლებია. ამის განზოგადება გამიჭირდება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

მართვის პრინციპებზე საუბრისას საჯარო მოხელეები „ადამიანურ ურთიერთობებზე“ ახდენენ აქცენტირებას. საჯარო სამსახურში „ადამიანური, კოლეგიალური ურთიერთდამოკიდებულება“ მნიშვნელოვანია თანამშრომლებს შორის. ხელმძღვანელის „ადამიანური, კოლეგიალური დამოკიდებულება“ თანამშრომლებისა და მოქალაქეების მიმართ, რიგ შემთხვევებში გულისხმობს, ხელმძღვანელისადმი „შიშის ფაქტორისა“ და „დასჯის ფაქტორის“ არარსებობას:

„ჩვენ შორის არის ეს ადამიანური, კოლეგიალური ურთიერთობა, მეც აქტიურად ვარ ჩართული. მეც პირველ რიგში ამ პრინციპით ვხელმძღვანელობ. პირველ რიგში, ადამიანს რომ არ ეშინოდეს აქ შემოხედვა, რაღაცას რომ ავალე მძიმე და გრიმასით არიქადა... კოლეგიალურად დაავალე გიკეთებენ, სრულდება ვადაში. არ არის მაინცდამაინც სასტიკი რეჟიმი არიქა და... მაგრამ ყველაფერი, ვთქვათ, რაც არის გასაკეთებელი კეთდება კეთილგანწყობით, smile-ით.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ვხელმძღვანელობთ აუცილებლად იმ პრინციპებით, თანამშრომელი თავს უნდა გრძნობდეს ჯანსაღ ფსიქოლოგიურ ატმოსფეროში, სტრესის ქვეშ არ უნდა იმუშაოს. მათი ადამიანური ფაქტორებია გასათვალისწინებელი. აუცილებლად მართვა უნდა ეფუძნებოდეს პატივისცემას და არა შიშს და სხვა რამეს. ნაკლებად ვცდილობ დასჯას, პატიება უფრო შეგვიძლია, ვიდრე დასჯა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ადამიანური, კოლეგიალური ურთიერთდამოკიდებულების“ პრინციპი მოიცავს ფორმალური და არაფორმალური ურთიერთობების ნაკრებს, რომელიც თითქოს იმიჯნება, თუმცა საზღვრები კოლეგიალურ, ანუ ფორმალურ ურთიერთობებსა და მეგობრულ, ანუ არაფორმალურ ურთიერთობებს შორის საკმაოდ ცვალებადია. მართალია, საუბარი სამსახურში სამსახურეობრივ ურთიერთიერთობებზე აქცენტირდება და სამსახურს მიღმა მეგობრულზე, მაგრამ მკაცრი სადემარკაციო ხაზის გავლება საკმაოდ რთულია. რაც ხელმძღვანელის მხრიდან თანამშრომელთა საქმიანობის შეფასების ობიექტურობის ექვექვემ დაყენების საფუძველს ბადებს.

„მართვის პრინციპები არის როგორც ფორმალური, ასევე არაფორმალური. ფორმალური არის, რა თქმა უნდა, მუშა პროცესში, მაგრამ იმის გარეთ შეიძლება იყოს შენი მენეჯერი, მაგრამ ამავე დროს იყოს შენი მეგობარიც. ანუ აქ არ არის ის, რომ რაღაც სუბორდინაციას ვიცავთ ყველანი აბსოლიტურად.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ჩვენთან ყველას კარგად აქვს გაცნობიერებული რომ სუბორდინაცია უნდა დაცული იქნას. მაგრამ, გარდა ამისა არსებობს პიროვნული ურთიერთობები, რომლის იქეთ სუბორდინაცია შეიძლება, ანუ დაცული იყოს, მაგრამ ამავდროულად შეიძლება იყოს ძალიან ღია და გულწრფელი ურთიერთობები. ამის მიღმა არის, რა თქმა უნდა, ძალიან მეგობრული ურთიერთობა, რომელიც, აისახება კიდევ მუშაობაზე.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

განვითარებულ ქვეყნებში საჯარო სამსახურის მართვა მერიტოკრატიულ პრინციპებს ემყარება. სწორედ ამ პრინციპებიდან გამომდინარე ფორმირდება საჯარო სამსახურის სტრუქტურა და ხდება მისი დაკომპლექტება კვალიფიციური კადრებით,

რომლებიც მაღალ პროფესიულ დონეზე შეასრულებენ შესაბამისი პოზიციისათვის წინასწარ განსაზღვროლი შრომის აღწერილობის შესაბამისად უფლება–მოვალეობებს.

ამ პრინციპებით საქართველოში საჯარო სამსახურის მართვა პრობლემურია. ხელმძღვანელების მიერ სამუშაო პროცესის აღწერა მოწმობს, რომ ისინი სკეპტიკურად უყურებენ მოხელეების შესაბამისობას დაკავებული პოზიციისათვის განსაზღვრულ მოთხოვნებთან. რაც გამოიხატება ყოველი ახალი ხელმძღვანელის მიერ თანამშრომლების უნარების, კოპეტენტურობის, შრომითი გამოცდილების ხელახალ რევიზიასა და შეფასებაში.

„როცა აქ მოვედი, თავიდან ჩემთვის იყო თანამშრომლებზე დაკვირვების პერიოდი, იმისთვის რომ შემესწავლა ვინ რა სფეროში უკეთ მუშაობს და ვის რა შეიძლებოდა რომ დავალებოდა. მე კარგად ვიცი ჩემი თითოეული თანამშრომლის “background”–ი, ანუ საიდან მოვიდნენ, რა გაუკეთებიათ, რაში აქვთ გამოცდილება და ა.შ. შესაბამისად ვცდილობ მათი გამოცდილება მაქსიმალურად გამოვიყენო და მათი კონტაქტებიც გამოვიყენო, იმიტომ რომ ესეც ძალიან მნიშვნელოვანია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

ახალი ხელმძღვანელი საკუთარ დაკვირვებას და შეფასებას ანიჭებს უპირატესობას, რითიც ეჭვქვეშ აყენებს მოხელეთა ამა თუ იმ პოზიციაზე შერჩევის თავდაპირველი პროცედურის და კრიტერიუმების ობიექტურობას. ეს კი თავისთავად მიანიშნებს კადრების შეფასებაში სუბიექტური ფაქტორის პრევალირებას. რაც, გამომდინარეობს კადრების შერჩევის სისტემისადმი უნდობლობიდან, რომელსაც შესაძლოა ობიექტური წინაპირობა გააჩნდეს.

თუ გავითვალისწინებთ საქართველოში გავრცელებულ პრაქტიკას, საჯარო სამსახურში ხელმძღვანელი პირების ხშირ ცვლასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს,

რომ იზრდება სუბიექტური შეფასების ფაქტორი და შესაბამისად პროგნოზირებადია მოხელეთა სტაბილური განვითარების გარემოს არარსებობა.

„პირველ რიგში ვცდილობ, რომ საკუთარ თანამშრომლებს ყველას ვიცნობდე. ვიცნობდე ამაში არ შედის მხოლოდ სახელისა და გვარის ცოდნა. უნდა ვიცნობდე მის პიროვნებას, ვიცნობდე მისი ინტერესის სფეროს, ვიცნობდე მის სურვილებსა და მიზნებს, როგორ წარომუდგენია თავისი თავი დღეს სამსახურში. ვცდილობ გავითვალისწინო მისი ინტერესის სფერო და შესაბამისი საქმე მივცე. მოკლედ ვცდილობ, რომ ყველა თანამშრომელზე სრულყოფილად ვიცოდე რისი გაკეთება შეუძლია, რომ მიდგომაც ჩემი იყოს შესაბამისი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

ხელმძღვანელი პირების აღნიშნულ პოზიციას დაბალი რანგის საჯარო მოხელეთა ნაწილიც იზიარებს. მათაც აქვთ გაცნობიერებული, რომ საჯარო სამსახურის პრინციპი – წინასწარ შემუშავებული სამუშაო აღწერილობის შესაბამისად წარმართოს თითოეული მოხელის საქმიანობა – არ შეესაბამება რეალობას. ამიტომ იმისათვის რომ „საქმე გაკეთდეს“ მოხელის შესაძლებლობები ხელმძღვანელმა „უნდა შეუსაბამოს გასაკეთებელ საქმეს.“

„პირველ რიგში მთავარია, რომ სამუშაო სამართლიანად გადანაწილდეს და რაც მთავარია ოპტიმალურად. ხელმძღვანელი უნდა დააკვირდეს, გაიცნოს თანამშრომელს აქვს თუ არა უნარი გააკეთოს ის რაც ევალება, საჭიროების შემთხვევაში თითონ უნდა გადაწყვიტოს ვის რა დაავალოს. მერე რა რომ ვთქვათ იურისტია, შესაძლოა რაღაცა სხვას უკეთესად აკეთებდეს, ეს უფროსმა უნდა შენიშნოს, რისი კეთება შეუძლია, რომელ თანამშრომელს რისი უნარი აქვს, მისი კვალიფიკაცია, ვთქვათ, მისი შესრულების უნარი და რაშია მისი ძლიერი მხარეები. შესაბამისად დავალებების გადანაწილების დროს აუცილებლად უნდა გათვალისწინებული იყოს მათი ძლიერი და სუსტი მხარეები.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

მოხელეთა საქმიანობის შეფასების ამგვარი გარემო უფრო მეტად სიტუაციურია და გარე ფაქტორებით არის განპირობებული. სუსტად არის განვითარებული მართვის ინსტიტუციური სტრატეგია. სიტუაციას ამ შემთხვევაში წარმართავს ახლად დანიშნული ხელმძღვანელი და არა ღია, დემოკრატიული, ფორმალური,

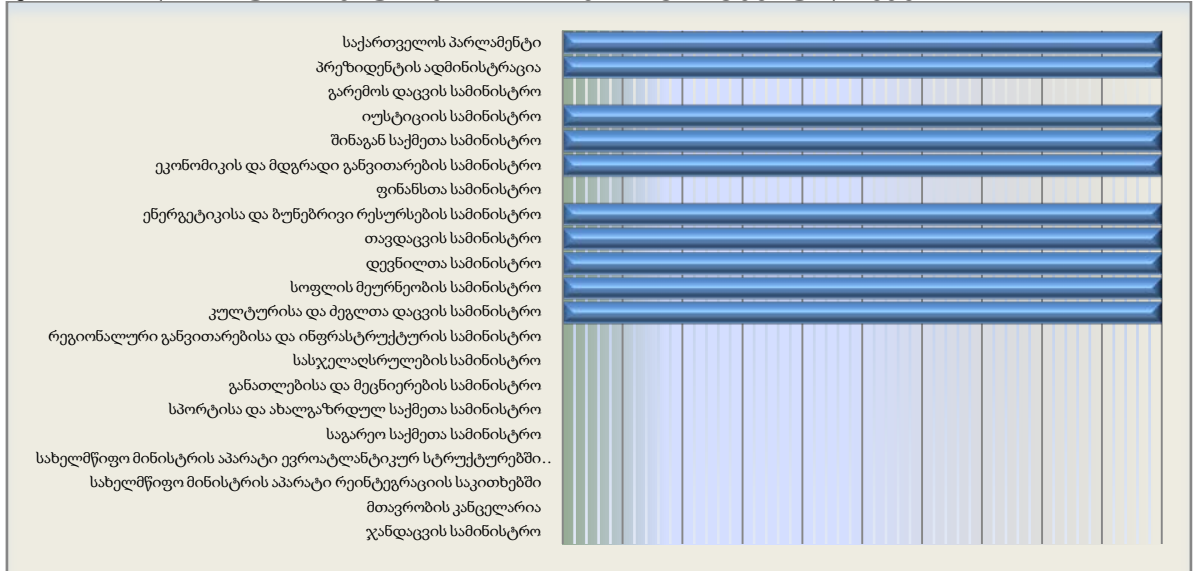
ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის სისტემა. რაც საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებაში სისტემური მიდგომის დეფიციტს და ინდივიდუალური, სიტუაციური მიმართულების პრევალირების მაჩვენებელია.

საჯარო სექტორში ადამიანური რესურსების მართვის ინსტიტუციური სტრატეგიის არსებობა საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2011 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად რესპონდენტთა 50%-მა დაადასტურა.¹³ 21 საჯარო სამსახურის ინსტიტუტიდან მხოლოდ 10-ს აქვს ადამიანური რესურსების ზოგადი მართვის სტრატეგია.

უნდა აღინიშნოს, რომ თავად კვლევის ორგანიზატორები გამოთქვამენ ეჭვს მონაცემის სანდოობასთან დაკავშირებით, რადგან სტრატეგიული მიმართულებების და მიზნების შემცველი კომპლექსური (წერილობითი) დოკუმენტაციის არსებობა არ ყოფილა გადამოწმებული და აღნიშნული მონაცემი მხოლოდ რესპონდენტთა გადაუმოწმებელ პასუხებს ეფუძნება. რესპონდენტთა იმ ნაწილმა, რომელმაც დაადასტურა რომ მათ უწყებას გააჩნია ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგია, ამავე კითხვარის მიხედვით, უარყო მათ უწყებაში შიდა კომუნიკაციის და კადრების განვითარების სტრატეგიის არსებობის ფაქტი. (იხ. დიაგრამა 6)

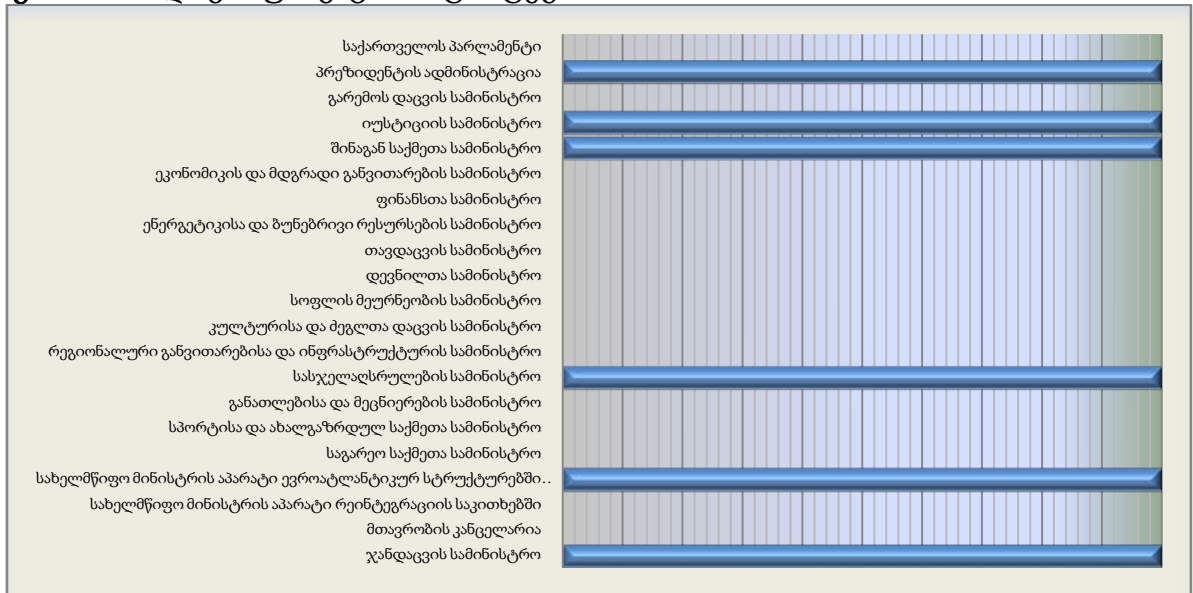
¹³ ადამიანური რესურსების მართვის სისტემები საქართველოს საჯარო სტრუქტურებში, საჯარო სამსახურის ბიურო, მარტი, 2011წ.

დიაგრამა 6 ადამიანური რესურსების მართვის სტრატეგიული გეგმა



კვლევამ ცხადყო, რომ შიდა კომუნიკაციის სტრატეგიული დაგეგმვის თვალსაზრისით სიტუაცია კრიტიკულია, ვინაიდან გამოკითხული საჯარო უწყებებიდან, მხოლოდ 6-ს (30%) გააჩნია შიდა კომუნიკაციის სტრატეგია. (იხ. დიაგრამა 7).

დიაგრამა 7 შიდა კომუნიკაციის სტრატეგია



შიდა კომუნიკაციის სტრატეგიის არარსებობა ამცირებს თანამშრომლების ინფორმირებულობას ორგანიზაციის საქმიანობასთან და გეგმებთან დაკავშირებით. ხელს უშლის მენეჯერული შესაძლებლობების ზრდას ორმხრივი კომუნიკაციის პროცესის და თანამშრომლებთან ეფექტური უკუკავშირის მექანიზმის მეშვეობით. ამცირებს პოზიტიურ დამოკიდებულებას და ზრდის თანამშრომელთა წინააღმდეგობას ცვლილებების მიმართ.

თავი 5. კადრების რეკრუტირების კონცეპტუალური გაგება და პრაქტიკა

ადამიანური რესურსების რაციონალური მართვა (როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორებში) ნებისმიერი ორგანიზაციისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობის მქონეა (Cowling and Mailer 1990 გვ.41). კადრების რეკრუტირება და შერჩევა ძირითადად უკავშირდება სამუშაოს ეფექტიან შესრულებას (Koontz and Weihrich 2005 გვ.356). *ვეტსონი* (Watson) აღნიშნავს, რომ რეკრუტირება და შერჩევა პოტენციური თანამშრომლების გამოვლენის და ინტერპრეტირების პროცესია - ინტერპრეტირება დადგენაა, იმის თუ რამდენად შესაბამისია შერჩეული კანდიდატის ვაკანტურ პოზიციაზე დანიშვნა (Watson 2004).

„რეკრუტირება“ ზოგადი ტერმინია და ახალი კადრების დასაქმების საჭიროების იდენტიფიცირებას, პოტენციური კადრების მოზიდვის პროცესს მოიცავს. ის აქტუალობას იძენს განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც არსებობს გარკვეული შეზღუდვა/დეფიციტი კადრების. ყველაზე დახვეწილი შერჩევის პროცედურებიც კი არ იქნება გამოსადეგი, თუ დასაქმებისთვის შესაბამისი კანდიდატები არ არსებობენ. სწორედ ამიტომ, როგორც შრომის ბაზრები, ასევე რეკრუტირების პროცესი მიმართულია სტრატეგიულ დაგეგმვაზე (Kelly and Ovie 2010).

კინგსლის (Kingsley) მიხედვით რეკრუტირების პროცესში პოტენციური კანდიდატები ეჯიბრებიან ერთმანეთს ვაკანტური პოზიციების დაკავებისათვის. ამ პროცესის შემადგენელი, ინტეგრირებული ნაწილია შერჩევის პროცესი, რომელიც თავის მხრივ, მოიცავს გამოცდისა და სერტიფიცირების პროცესებს (Basu 2007 გვ.262).

რეკრუტირება არის აქტივობების ერთობლიობა, რომელიც მიზნად ისახავს მოიზიდოს საჭირო ცოდნის, უნარების, შესაძლებლობების, მოტივაციის აპლიკანტები (Glueck 1992 გვ.246).

გოში (Ghosh) განიხილავდა რეკრუტირებას, როგორც პროცესს, რომელშიც მაქსიმალურად დიდი რაოდენობის პოტენციური კანდიდატები არიან ჩართულები (Ghosh 2008 გვ.70). ადამიანური რესურსების თეორეტიკოსთა და პრაქტიკოსთა შორის კონსენსუსის საგანია, რომ რეკრუტირება კონკრეტულ სამუშაო ადგილზე რელევანტური ტიპის კანდიდატების მოზიდვის პროცესია (Chand 2007 გვ.358; Fatiregun 1992 გვ.131; Hackett 1999 გვ.31; Koontz and Weihrich 2005 გვ.356). მას აქვს ნეგატიური და პოზიტიური კონოტაციები. ნეგატივისტური კუთხით, ის მიზნად ისახავს „მოიშოროს“ არაკვალიფიციური და პოსტებისთვის შეუფერებელი კანდიდატები. ის ასევე მოიცავს: პოლიტიკური გავლენისა და ფავორიტიზმის პრევენციას. პოზიტივისტური კუთხით რეკრუტირება მიზნად ისახავს ვაკანტური თანამდებობი შეავსოს საუკეთესო კვალიფიკაციის მქონე და ყველაზე კომპეტენტური პირებით (Kelly and Ovie 2010).

როგორც სახელმწიფო, ასევე არასახელმწიფო სერვისის ხარისხი მნიშვნელოვანად არის დამოკიდებული *კადრების შერჩევის* სისტემის გამართულ ფუნქციონირებაზე (Laxmikanth 2008 გვ.299). თანამედროვე მთავრობის ყველაზე მნიშვნელოვანი ამოცანა კადრების ადმინისტრირების პრობლემის რედუცირება (Basu 2007 გვ.261). *კერტოსა* (Certo) და *შტალის* (Stahl) თანახმად რეკრუტირება არის მთელი საჯარო კადრების სტრუქტურის „ქვაკუთხედი“ (Certo 2007 გვ.234, Stahl 2007). ეს არის პოტენციურ კადრების ცნობიერებაში კარგი სამუშაო ადგილის სურათის შექმნის პროცესი (Akanni

1993 გვ.172). თუ რეკრუტირება არ არის ჯანსაღი, ნაკლებ მოსალოდნელია კარგი სტაფის ჩამოყალიბება (Kelly and Ovie 2010).

საჯარო სამსახურში *კადრების შერჩევის* პროცედურა უპირველეს ყოვლისა გულისხმობს მერიტოკრატიული პრინციპების ერთგულებას. შერჩევის პროცესის ძირითადი მიზანია, მინიმალური დანახარჯებით საჭირო რაოდენობის და მაღალკვალიფიციური კადრების მოიძიება. რეკრუტირების პროცესში მოიცავს (Kelly and Ovie 2010):

- სამუშაო მოთხოვნების განსაზღვრას - სამუშაოს აღწერილობის მომზადებას და დაკონკრეტებას, ვადების და პირობების დადგენას;
- კანდიდატების მოძიებას – აპლიკანტების სხვადასხვა ალტერნატიული წყაროების გადახედვასა და შეფასებას, განცხადების გავრცელებას ორგანიზაციის შიგნით და გარეთ, სააგენტოების და კონსულტანტების გამოყენებას და კანდიდატების შერჩევისას;
- აპლიკაციების გაფილტრვა - გასაუბრება/ინტერვიუება, ტესტირება, კანდიდატების შეფასება, დასაქმების შეთავაზება, რეკომენდაციების მიღება, დასაქმების კონტრაქტების მომზადება.

ყველა შერჩევის პროცედურა არის ორმხრივი პროცესი: შენ არჩევ კანდიდატს და კანდიდატი გირჩევს შენ. მართალია შერჩევის ყველა კომპომპონენტი მნიშვნელოვანია, მაგრამ განსაკუთრებით აღინიშნება გასაუბრების (Hackett 1999; Ezeani 2006 გვ.325-6). გასაუბრება შეიძლება ჩაატაროს ინდივიდმა ან ჯგუფმა, შეიძლება ჩატარდეს პანელურად. სანამ გასაუბრების პროგრამა შემუშავდება, საჭიროა სამუშაოს

მოთხოვნების მიხედვით აპლიკანტები დაიყოს სამ კატეგორიად: შესაძლო, მარგინალური და შეუფერებელი. გასაუბრება უნდა ჩატარდეს სამუშაოს მოთხოვნების შესაბამისი კითხვების ფორმულირებით და არააგრესიულ, კეთილგანწყობილი საუბრის ატმოსფეროში (Kelly and Ovie 2010).

აღნიშვნის ღირსია რეკრუტირების და შერჩევის პოტენციური ღირებულების და ბენეფიციების საკითხი. პირის დასაქმების გადაწყვეტილება მნიშვნელოვანია როგორც ორგანიზაციისათვის, ასევე ინდივიდისთვის. რეკრუტირებისა და შერჩევის პროცესი გარკვეულ დანახარჯებს გულისხმობს - განცხადების, ტესტირების, გასაუბრების/ინტერვიუს და ა.შ. ამიტომ ორგანიზაციისათვის ინდივიდის დასაქმების გადაწყვეტილება ინვესტირების გადაწყვეტილების ტოლფასია. ამასთანავე არასათანადო რეკრუტირების და შერჩევის ხარჯებმა შეიძლება სერიოზული ეკონომიკური ზიანი მოაყენოს ორგანიზაციას, მაგრამ კარგი რეკრუტირების და შერჩევის ბენეფიციები შეიძლება გამოიხატოს ორგანიზაციის გაუმჯობესებულ ქმედითუნარიანობაში, გადაწყვეტილებების მიღების უფრო მაღალ ხარისხში და მომხმარებლისათვის უკეთესი სერვისის მიწოდებაში (Kelly and Ovie 2010).

5.1 კადრების მართვის მოდელი და შერჩევის (რეკრუტირების) მექანიზმები

საჯარო სამსახურში კადრების მართვის ოპტიმალური მოდელი კადრების შერჩევის ფორმალიზებულ, მოქნილ სისტემას გულისხმობს. მერიტოკრატიულ პრინციპებზე ორიენტირებული კადრების შერჩევის კრიტერიუმების მკაფიოდ ფორმალიზება და პრაქტიკაში დანერგვა განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის სტრუქტურის ღიაობას და საჯარო სამსახურის ეფექტიან ფუნქციონირებას.

კადრების შერჩევის არაფორმალიზებული კრიტერიუმები ფუნქციონალურია პირველ რიგში თავად საჯარო სამსახურში კარიერის დაწყების ეტაპზე, სამსახურში მიღებისას. უნდა ითქვას, რომ საჯარო სამსახურში კონკურსები ცხადდება, თუმცა ჩვენს მიერ გამოკითხულ რესპონდენტებს გაუჭირდათ დაესახელებინათ კონკურსის წესით მათ დეპარტამენტებში დასაქმებული საჯარო მოხელეები. აღნიშნულ საკითხზე წამყვანი დისკურსი შემდეგია:

„კონკურსის წესით ჩვენთან ბევრი არ არის მიღებული. საერთოდ არ ვიცი ვერ გაგცემთ პასუხს... კონკურსები ამ ბოლო ორი წლის განმავლობაში არ იყო მასიური. ორი წლის წინ ზუსტად ვერ მოგახსენებთ ორი წელია რაც ამ თანამდებობაზე ვარ. ჩემს სამმართველოში არავინ არ არის მიღებული კონკურსით. ჩემს სამმართველოში კონკურსი არ გამოცხადებულა ჩემი პრაქტიკის განმავლობაში.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„საჯარო სამსახურში მისაღები კონკურსით? ჩემს შემთხვევაში რაც ვარ კონკურსის შესახებ არ მსმენია. ანუ გარედან რომ ვთქვათ ჩაგვეტარებინა?... გარედან მისაღები კონკურსები არ გამოცხადებულა რაც მე ვიცი, აქ რაც ვმუშაობ.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

კონკურსების შესახებ გაცილებით უკეთ ინფორმირებული არიან წამყვანი თანამდებობის საჯარო მოხელეები. სამინისტროებში კონკურსები მეტ-ნაკლები სიხშირით ტარდება, ამის მაგალითია თუნდაც იუსტიციის სამინისტრო:

„ჩვენთან თვეში 3-ჯერ ცხადდება კონკურსი (იციან) მეტჯერ თუ არა. ჩვენ სტატისტიკასაც ვაწარმოებთ და ბოლო ერთი წლის განმავლობაში, უკვე ანუ დეკემბრის ჩათვლით სამინისტროს, მარტო სამინისტროს, სიპებ-ზე არ მაქვს საუბარი, გამოცხადებული აქვს 44-ვაკანსია მთელი წლის განმავლობაში. ანუ საშუალოდ სადღაც 3 ვაკანსია გამოდის თვეში, სამ-ნახევარიც კი. ანუ, რეალურად ჩვენი პრინციპია რომ კონკურსი იყოს გამჭვირვალე, ნებისმიერ ადამიანს შეუძლია მიიღოს მონაწილეობა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

საჯარო მოხელეთა ის ნაწილი, რომელიც მწირ ინფორმაციას ფლობს კონკურსების შესახებ, ან საუბრობს რომ მის დეპარტამენტში ამ პრინციპით მიღებული კადრები არ არის, აცხადებს, რომ კადრების მიღება ხდება შემდეგნაირად:

“ჩვენთან უფრო რაღაც წარდგინებით, რეკომენდაციით ხდება, უფროსის მიერ ხდება დანიშნვა... კონკურსის სახით არ გამოგია.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

“იცით რა? ძირითადად ხდება რეკომენდაციით ისევ და ისევ. ეს არ არის უცხო და უცნობი არავისთვის. რადგან არ ხდება შერჩევა გარედან თანამშრომლების, ე.ი. ხდება რეკომენდაციის საფუძველზე.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

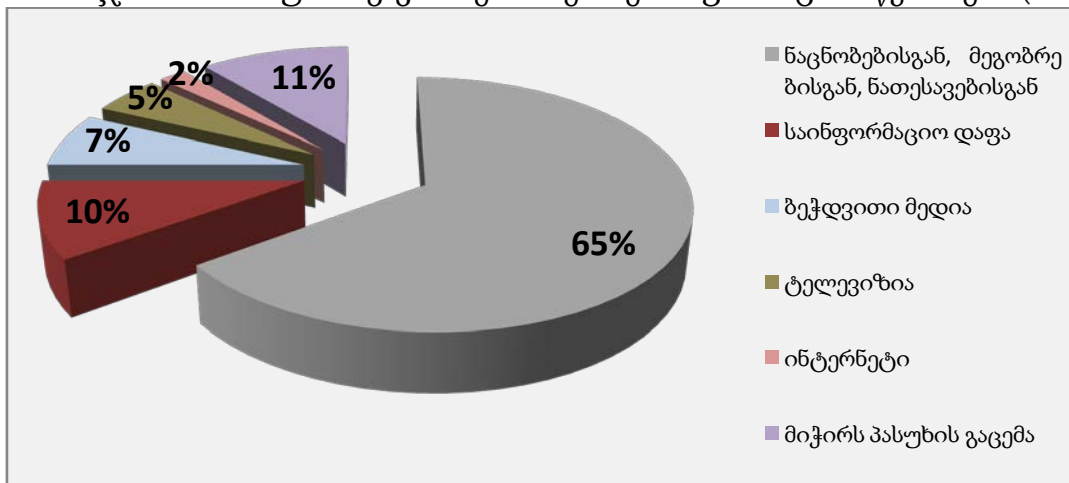
საჯარო სამსახურში თანამედროვე მფარველობის ფორმა ვლინდება **სარეკომენდაციო პრაქტიკაში**. ეს პრაქტიკა დადებითად ფასდება, რადგან მიიჩნევა, რომ რეკომენდატორი არ გამოთქვამს არაობიექტურ შეფასებას. რეკომენდატორი ხშირად ითვალისწინებს პროფესიონალიზმის გარდა პიროვნულ თვისებებს, რადგან „ვის რას დაავალებ და შეასრულებს თუ არა გასათვალისწინებელია.“

„გონებაშეზღუდულს ის ადამიანიც ხომ, ვინც არის მფარველი ნამდვილად არ გაუწევს რეკომენდაციას. შესაძლებელია ზოგს თვითონაც არ უნდა თავისი ადამიანი იმიტომ, რომ იმას შეიძლება ის ვერ დაავლოს და ვერ მოთხოვოს რაც სჭირდება, ვის რას დაავალებ და შესარულებს თუ არა ეს გასათვალისწინებელია. რა თქმა უნდა შეიძლება შენი ნიჭიერი გერჩიოს სხვის ნიჭიერს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

2005 წლის პირველ ნახევარში საჯარო სამსახურის რეფორმის შედეგად მრავალი ვაკანსია გამოცხადდა. საჯარო სამსახურში ვაკანსიების შესახებ საზოგადოებისათვის სხვადასხვა საინფორმაციო წყაროების საშუალებით გახდა ცნობილი.

ჩვენს მიერ 2005 წლის სექტემბერ-ოქტომბერში ჩატარებულმა რაოდენობრივმა სოციოლოგიურმა გამოკითხვამ აჩვენა, რომ გამოცხადებული ვაკანსიების შესაბამისი პოზიციები გამოკითხული რესპონდენტებიდან დაიკავეს არა იმ კანდიდატებმა, რომლებმაც ინფორმაცია მიიღეს მას-მედიიდან, არამედ, მათ, ვინც ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია მიიღო ნაცნობ-მეგობრებისგან. (იხ. დიაგრამა 8)

დიაგრამა 8 საჯარო სამსახურში ვაკანსიების შესახებ ინფორმაციის წყაროები (2005 წ.)¹⁴



მონაცემები იძლევა საშუალებას დავასკვნათ, რომ არსებობს დადებითი კაუზალური მიმართება საჯარო სამსახურში ვაკანსიის შესახებ ინფორმაციის წყაროსა და კონკურსში მონაწილე პრეტენდენტის წარმატების შანსებს შორის (ჩარკვიანი 2006b).

2005 წლის მონაცემების შედარებითი ანალიზი ცხადყოფს, რომ ეს ტენდენცია შენარჩუნებულია. ნარატიული ინტერვიუების შედეგები ავლენს, რომ გამოკითხული

¹⁴თამარ ჩარკვიანი. „არაფორმალური პრაქტიკების გავლენა შრომით ურთიერთობებზე საჯარო სამსახურში“ (12გვ). ნაშრომთა კრებული "საქართველოს განვითარების პერსპექტივები" გამოცემულია კავკასიის უნივერსიტეტისა და ფრიდრიხ ებერის ფონდის მიერ. თბილისი, 2006

რესპონდენტიდან 83%-ს არ გაუვლია შესარჩევი კონკურსი და მათი უმრავლესობა „რეკომენდაციების“ საფუძველზე დაინიშნა დაკავებულ პოზიციებზე.

- *„ვმუშაობდი კომპიუტერულ ცენტრში, რომლის ლიკვიდაცია მოხდა. ეს კომპიუტერული ცენტრი იყო სამინისტროს დაქვემდებარებაში და ლიკვიდირებული კომპიუტერული ცენტრიდან რამდენიმე დაასაქმეს სამინისტროში და მათ შორის ერთ-ერთი ვიყავი მეც. 2003 წელს კადრების სამმართველოს უფროსმა გამიწია რეკომენდაცია.“* (ერთ-ერთი რესპონდენტი)
- *„ფინანსურ პოლიციაში ერთ-ერთი სტრუქტურის ხელმძღვანელმა მითხრა, რომ მინდა შენ ჩემთან წამოხვიდე.“* (ერთ-ერთი რესპონდენტი)
- *„როდესაც ენერგეტიკის მინისტრის მოადგილედ დაინიშნა ქალბატონი ნინო ენუქიძე, ამ პერიოდამდე თვითონ მინისტრის მოადგილე მუშაობდა ეკონომიკის სამინისტროში იურიდიული დეპარტამენტის უფროსად და მაშინ მეც ვმუშაობდი ამავე სამინისტროში პროტოკოლის მთავარ სპეციალისტად. ახალი მინისტრის მოსვლის შემდეგ მე დავწერე განცხადება საკუთარი ინიციატივით, რადგან ქალბატონმა ნინომ შემომთავაზა მისი თანაშემწეობა.“* (ერთ-ერთი რესპონდენტი)
- *„კონტაქტების გამოყენებით, მქონდა უნივერსიტეტის შემდეგ იმ ადამიანებთან ურთიერთობა, რომლებიც დასაქმებულები იყვნენ სხვადასხვა უწყებებში და ამან განაპირობა თავდაპირველად ჩემი დასაქმება საჯარო სამსახურში.“* (ერთ-ერთი რესპონდენტი)
- *„ჩემს თანამდებობაზე კადრი ბატონ ალეკოს ჭირდებოდა. ბატონი ალეკო იყო მაშინ მინისტრის პირველი მოადგილე. ენების მცოდნე, გამოცდილი ადამიანი*

სჭირდებოდა. ჩემი მეუღლე იყო ისეთ სტრუქტურაში დასაქმებული, რომ გადმომცა ესეთი ვაკანსია ბატონ ალექსთან და მასთან გავიარე გასაუბრება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

- „თითონ თავჯდომარემ შემომთავაზა მაშინდელმა, იმიტომ რომ კონტროლის პალატაში ვიყავი იგივე თანამდებობაზე და როცა ახალი პარლამენტი შეიკრიბა გადმოვედი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)
- „ძალიან დიდი ხნის ურთიერთობა მქონდა დეპარტამენტთან, ჩემი უნივერსიტეტში სწავლის პერიოდიდან მოყოლებული. ვიცნობდი მინისტრსაც სტუდენტობის პერიოდიდან, ჩემი სტუდენტური აქტივობიდან გამომდინარე. პრინციპში იცოდნენ ჩემ შესახებ და მოხდა ჩემი ამ სამსახურში აყვანა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)
- „ჩემმა რეზიდენტურის ხელმძღვანელმა მიმიყვანა იქ, ჯანდაცვის სამინისტროში, ასე მოვედი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

მიღებული მონაცემების ინტერპრეტაცია საინტერესოა მარკ გარნოვეტერის „სუსტი კავშირების“ თეორიის კონტექსტში. ჩვენი კვლევა ადასტურებს, რომ საჯარო სამსახურში მოსაწყობად „პირადი კავშირები“ ფუნქციონალურია, რაც გამოიხატება მათი საშუალებით მიღებული ინფორმაციის ეფექტიანობაში. მაგრამ განსხვავებით გრანოვეტერის თეორიისაგან, საინტერესო მიგნებას წარმოადგენს საქართველოში გავრცელებული ე.წ. „სარეკომენდაციო“ პრაქტიკა, რომელიც საქართველოს კონტექსტში იძენს ნეოპატრიმონიალური ლოგიკის ხასიათს.

5.2 კადრების მართვის მოდელი და კარიერული (თანამდებობრივი) წინსვლის მექანიზმები

საჯარო სამსახურის მართვის სტრატეგიის ფუნდამენტს წარმოადგენს წარმატებული საქმიანობისთვის აუცილებელი მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმების ერთობლიობა. წარმატების კრიტერიუმები და საჯარო მოხელეების მიერ მათი გაზიარება საჯარო სისტემისა და საჯარო მოხელის ეფექტურობის და განვითარების განმაპირობებელი ერთ-ერთი სერიოზული დეტერმინანტია.

კვლევის მონაცემები აჩვენებს, რომ *კარიერული წინსვლა ე.წ. „დაუწერელი კანონების“ შესაბამისად ხორციელდება, ამიტომ აღნიშნულ საკითხზე დეტალური საუბარი ტაბუირებულია და ზოგადი, ტრაფარეტული პასუხებით შემოიფარგლება.* მოხელეები დაწინაურების კრიტერიუმებზე მსჯელობისას ხშირად ახსენებენ „ხელმძღვანელთან თავის გამოჩენის“ ფაქტორს:

„დაწინაურებისათვის რომ დოკუმენტურად დგებოდეს, რომ ეს თანამშრომელი ამა და ამ ქულას იმსახურებს ამა თუ იმ საქმიანობის შესრულებისას ესე არ არის. ეს ხდება ხელმძღვანელის დაკვირვების და ხელმძღვანელთან ურთიერთობის საფუძველზე. გაწერილი ნორმები არ არსებობს. შეუძლია მენეჯერს ან უფროსს დააკვირდეს ვინ უფრო კარგად ასრულებს ამა თუ იმ სამუშაოს, ვინ უფრო კომპეტენტურია და ა.შ ხელმძღვანელი როგორ შეაფასებს და დააფასებს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

მერტიორკრატიული მართვის პრინციპები, როგორც ზემოთ აღინიშნა არ გულისხმობს მხოლოდ წარმატების კრიტერიუმების ფორმალიზაციასა და საყოველთაო გაზიარებას, წამყვანი ინდიკატორი გახლავთ ცოდნის, გამოცდილებისა და პროფესიონალიზმის შეფასების, აღიარების მაჩვენებლების იდენტიფიცირებისა და გაზომვის მოდელის არსებობა, რომელიც ღიაა და ცხადია საჯარო სამსახურში

დასაქმებული პირებისათვის. კვლევამ გამოავლინა, რომ **მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისი კარიერული წინსვლის და წარმატების კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული, არ არის ფორმალიზებული** და მის შესახებ დისკურსი აჩვენებს, რომ ამ საკითხზე საჯარო მოხელეთა რეფლექსია ზედაპირულია:

„გაწერილი ნორმები არ არსებობს. მე ვფიქრობ უფრო ზეპირად ხდება შერჩევა. შესაძლოა კვალიფიკაციის შესაბამისად, გამოცდილების და რა თქმა უნდა სამუშაოს პროცესში რამდენად ავლენს თანამშრომელი თავის ცოდნას. ამის მიხედვით ხდება უკვე ვთქვათ დაწინაურება. ანუ, ისე რომ ეს დოკუმენტურად დგებოდეს, რომ ეს თანამშრომელი ამას იმსახურებს ესე არ არის. აი, ხომ გეუბნებით დაკვირვების და უფროსთან ურთიერთობის საფუძველზე. შეუძლია უფროსს დააკვირდეს ვინ უფრო კარგად ასრულებს ამა თუ იმ სამუშაოს, ვინ უფრო კომპეტენტურია და ა.შ.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

“მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კარიერული წინსვლისა და წარმატების კრიტერიუმები? არ ვიცი, მე არ ვიცი ყოველშემთხვევაში. ზოგადად კარიერული წინსვლა, როგორ არ ხდება?!! იმ პრინციპებით, როგორ მუშაობს ეს ადამიანი, თავი გამოიჩინა და ხელმძღვანელი როგორ შეაფასებს და დააფასებს.” (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

“ეგ უფრო მეტონი HR-ის კომპეტენციაა... მე უფრო არ ვიცი... ჩემთან დასმული კითხვები არ არის. უკაცრავად ეხლა ეს იწერება და ძალიან დიდ ბოდიშს მოგიხდით, მაგრამ მე ვფიქრობ რომ ეს უფრო საკადრო საკითხებია. ნუ ეხლა, როგორც ერთ-ერთი ელემენტი, ჭანჭიკი ამ სისტემაში მე მომხრე ვარ, რომ საჯარო პირი, რომელიც კეთილსინდისიერად ასრულებს თავის მოვალეობას, აბსოლუტურად გაცნობიერებული აქვს დაკისრებული მოვალეობები, ეს ყველაფერი შესაბამისად რაღაც გარკვეული ეტაპის შემდგომ აუცილებელია დაწინაურების მიზნით.” (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

“მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კარიერული წინსვლისა და წარმატების კრიტერიუმები არა, არ არსებობს!!! როგორ ხდება დაწინაურება ვერ გეტყვით. რა თქმა უნდა ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით ყოველთვის ხდება, ხელმძღვანელი წყვეტს. ჩემს პრაქტიკაში ესე ხდება. მე ვიყავი 7 წელი სამინისტროს აპარატის ხელმძღვანელი, შემდეგ რომ დაიწყო მინისტრების ცვლა, ნელ-ნელა წამომიყვანეს, წამომიყვანეს უკან და ამჟამად შტატში საერთოდ არ ვარ.” (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

დაბალი რანგის მოხელეებისაგან განსხვავებით სამინისტროს მაღალჩინოსნები (მინისტრის მოადგილე, დეპარტამენტების უფროსები) უკეთ აცნობიერებენ კრიტერიუმების ფორმალიზების აუცილებლობას და აღიარებენ საჯარო სამსახურში ამ ეტაპზე მათ არარსებობას:

„კარიერული განვითარების გეგმა თითოეულ თანამშრომელზე გაწერილი არ არის, მაგრამ აი, ახლა მუშაობს HR დეპარტამენტი ზუსტად ამ ნაწილზე, იმისთვის, რომ გაიწეროს კარიერული განვითარების გეგმა. ის იქნება ძალიან ბევრი კრიტერიუმისგან შემდგარი. ძირითადად ეს იქნება შეფასებებზე დამოკიდებული, სამუშაოს შესრულების ხარისხზე, უნარ-ჩვევებზე.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

კარიერული წინსვლის ფორმალიზებული სტანდარტების არარსებობა, როგორც მოყვანილი ინტერვიუების ფრაგმენტებიდანაც ჩანს, ხელმძღვანელი პირის სუბიექტური შეფასებებით ნაცვლდება. ანუ საყოველთაოდ გაზიარებული დაწინაურების კრიტერიუმები ზოგადია და მათი იდენტიფიცირება ხდება ინდივიდუალური აღქმის მიხედვით. რაც, რა თქმა უნდა, ტოვებს არაობიექტური და არაფორმალური მიდგომის შესაძლებლობას. შესაბამისად კვლევამ აჩვენა, რომ საჯარო მოხელეთა მუშაობის ეფექტურობისა და ხარისხის შეფასება საჭიროებს მეტ სტანდარტიზებასა და ფორმალიზებას.

მოხელეთა ის კატეგორია, რომელიც ადასტურებს კარიერული წინსვლის ფორმალური კრიტერიუმების არსებობას საჯარო სამსახურში მიიჩნევს, რომ წინსვლის კრიტერიუმებს ადგენს, განსაზღვრავს, აფასებს და ახორციელებს ხელმძღვანელობა.

„რა თქმა უნდა არსებობს მკაფიოდ განსაზღვრული კრიტერიუმები. ხელმძღვანელმა უნდა დაიანახოს რას აკეთებ, ხელმძღვანელი წყვეტს ყველაფერს, აბა ვინ უნდა შეაფასოს?! გარედან მოსული ამას ვერ იზავს!“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

მნიშვნელოვანი საკითხია თავად მოხელეთა დაუინტერესებლობა და ნაკლებ ინფორმირებულობა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით. მოხელეთა კარიერული წინსვლის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების არარსებობის მიმართ გულგრილობას რესპონდენტები თავად სისტემის თავისებურებად მიიჩნევენ. მათი აზრით, სისტემა ხასიათდება და ფასდება, როგორც *არაკონკურენტული*.

„უპირველეს ყოვლისა უნდა იყოს თავისუფალი ადგილი დაწინაურება რომ მოხდეს, ანუ მართო უშუალოდ უფროსის სურვილი ვერაფერს ვერ იზამს, როდესაც არის ზოგადად შემცირების პოლიტიკა, ახალ შტატებს ვერ დაუშვებენ. ადამიანური ფაქტორის გამო იმას ვერანაირად ვერ გაუშვებენ, ვინც ერთი საფეხურით შენზე მაღალაა. არც ღირს თანამდებობებს შორის განსხვავება ამაღ, რადგან ხელფასებს შორის განსხვავება იმდენად უმნიშვნელოა, რომ არ ღირს, ზედმეტი დავიდარაბის ატეხვა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

ერთი საფეხურით დაწინაურება ნაკლებად მოტივირებულია, თუნდაც იმიტომ რომ პასუხისმგებლობა მატულობს, ხოლო სახელფასო სარგო მცირედით იზრდება.

„ნუ ეხლა ეს მკაფიოდ, ქაღალდზე გაწერილი კონკრეტულად არ არის, პირველ რიგში თავისთავად ცხადია ვაკანსია უნდა იყოს. ამის იმედად ყოფნაა უნდა გიღირდეს. სხვა შემთხვევაში როგორ დაწინაურდები?! ეს იშვიათად ხდება და ამას ყურადღებას აღარც ვაქცევთ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

ამიტომ, წინსვლაზე პრეტენზიები ნაკლებად ჩნდება, შესაბამისად დაინტერესებაც ზედაპირულია.

„სამწუხაროდ ჩვენი სამსახური არ იძლევა კარიერული წინსვლის შესაძლებლობას. მე პირადად 10 წელი დამჭირდა იმისთვის, რომ წამყვანი სპეციალისტიდან გავმხდარიყავი მთავარი სპეციალისტი ანუ მე მართლა დიდხანს ვიჯექი ერთ სკამზე. მე ეხლა პრინციპში ამაზე მეტს რა უნდა დავწინაურდე?!“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

კარიერული წინსვლით დაუინტერესებლობა მდგომარების უიმედობითაც არის განპირობებული, ამ უიმედობის მთავარ ფაქტორად დაწინაურებისათვის საჭირო კავშირების არ ქონა სახელდება.

„დაწინაურება რთულია ორი მიზეზით: ერთი მხრივ, კონკურენციაა და მეორე მხრივ ვის უფრო მეტი კავშირი აქვს. ესე არ არის, რომ შენ ძალიან ჭკვიანი ხარ და შენ ამას იმსახურებ. აუცილებლად ვინმემ წინ უნდა წაგწიოს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„ჩვენ იცით რა ადამიანი თუ აკმაყოფილებს მოთხოვნებს – არის შრომისმოყვარე, კარგი განათლების, არის ლიდერული პოტენციალის, ფლობს ენებს, აქვს კარგი კონტაქტები, რა თქმა უნდა ესეთ ადამიანს ამჩნევენ. ის, ვინც უნდა შეამჩნიოს, რა თქმა უნდა, შემდგომში ხდება მისი ფრომომუშენი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

ახალ, მუდმივად ცვალებად გარემოში, **საბჭოური ინსტიტუტების** მიმართ არსებული ზოგადი უნდობლობის მემკვიდრული ზეგავლენის ფონზე, მაშინ როდესაც დემოკრატიული ფორმალური სოციალური ინსტიტუტები (წარმატების ფორმალური და მორალური კრიტერიუმები) კვლავ ფორმირების პროცესშია, სოციალურ-ეკონომიკური წარმატების მიღწევის განმსაზღვრელ ფაქტორებს შორის ჯერ კიდევ ძლიერია **ნეოპატრიმონიალური** და **არაფორმალური ფაქტორების** (კლიენტელიზმი, პროტექციონიზმი, ნეპოტიზმი და ა.შ.) გავლენა, რაც სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებული კურსის არაადეკვატურია.

მოყვანილი მაგალითებიდან ჩანს, რომ საჯარო სამსახურში მიღება და დაწინაურება ბუნდოვანი კრიტერიუმების თანახმად ხდება, რადგან დამოკიდებულია ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებაზე. სამსახურში მიღების და დაწინაურების ამგვარი პრაქტიკა, კვლავ ააქტიურებს ნეოპატრიმონიალური და არაფორმალური კავშირების მნიშვნელობას და მათ გავლენას საჯარო სამსახურში. ნეოპატრიმონიალური და არაფორმალური პრაქტიკების თემაზე ყურადღების გამახვილება მნიშვნელოვანი საკითხია, რადგან ეს უკანასკნელი მერიტოკრატიული მართვის პრინციპების საპირისპირო მაჩვენებელია. საჯარო მოხელეები ბუნებრივია თავს არიდებენ

ნაცნობობით, ნათესაობით და არა დამსახურებისამებრ საჯარო სამსახურში მიღებისა და დაწინარების თემაზე საუბარს, ამიტომ პროექციული შეკითხვები ამ საკითხზე ასეთ დისკურსს ავლენენ:

„ყოველ შემთხვევაში ამაზე ღიად საუბარი არ არის არასდროს. არავინ არ საუბრობს იმაზე, ვინ – ვინ სად დანიშნა, ვისი დამსახურებით და ა.შ. ანუ ეს ტაბუდადებული თემაა, ყოველ შემთხვევაში ამაზე კულუარებში საუბრობენ ძირითადად.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

5.3 საჯარო მოხელეების პოზიციების შესაბამისობა მათ ცოდნასა და გამოცდილებასთან

მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სტრუქტურა ეყრდნობა მოხელეთა დასაქმებას მათი *პოტენციალისა და კვალიფიკაციის* შესაბამისად. საჯარო სამსახურის ეფექტიანი მუშაობა, როგორც ზოგადად ნებისმიერი ორგანიზაციის, დამოკიდებულია თოთოეული პოზიციისათვის კადრის შესაბამისობაზე.

რათა ჩავლრმავებოდით საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევის და დაწინაურების პრინციპები რამდენად სამართლიანად აღიქმება თავად მოხელეების მიერ, დავსვით ირიბი შეკითხვა: რამდენად შეესაბამება თქვენი კოლეგების თანამდებობრივი სტატუსი მათ ცოდნასა და გამოცდილებას? საჯარო სამსახურში მოხელეთა შეფასების შესახებ დისკურსი აღიწერება შემდეგი გამონათქვამებით: „უმეტესობის ალბათ შეესაბამება“, „ზოგს შეესაბამება, ზოგს არა“, „ალბათ იმსახურებენ“, „გააჩნია რა კუთხით შევხედავთ“, „შეიძლება სხვანაირადაც არის შესაძლებელი“ და ა.შ. მოხელეთა ნაწილი აღიარებს რა დაკავებულ პოზიციებზე ზოგიერთი კადრის შეუსაბამობას, აღნიშნული პრობლემის დაძლევის საშუალებად მიიჩნევს ადმინისტრაციის მხრიდან საჯარო სამსახურის

მუდმივ რეორგანიზაციას. მეორე ნაწილის აზრით, თავად რეორგანიზაცია წარმოშობს

პოზიციებისათვის კადრების შეუსაბამობის მიზეზს:

„ძალიან რთულია ამის შეფასება, ზოგ შემთხვევაში შეესაბამება, ზოგ შემთხვევაში არ შეესაბამება. სწორედ ამიტომ ტარდება რეორგანიზაცია და პერიოდულად ვლინდება გარკვეული სუსტი რგოლი. სწორედ რეორგანიზაციის დროს ვინც, ვთქვათ ველარ გააგრძელა ჩვენთან ერთად მუშაობა, სწორედ ამ კრიტერიუმით იყვნენ გაშვებული სამსახურიდან.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ჩვენს სამინისტროში ჩატარდა რეორგანიზაცია ვარდების რევოლუციის მერე, და ყოველ წელს ტარდება. ერთხელ კი არა, ზოგჯერ ორჯერ წელიწადში. ძველი თანამშრომლები, რომლებიც შემორჩნენ, გადურჩნენ რეორგანიზაციას, არიან უაღრესად კვალიფიცირებულნი. ესეთები მართლა ერთეულები დავრჩით. ვინც ახალი მოსულია ის არ შეიძება იყოს პროფესიონალი. გუშინ დაამთავრა ინსტიტუტი, რომელ პროფესიონალიზმზეა ლაპარაკი?! 30 წელია რაც სამინისტროში ვმუშაობ და მართლა ცოტანი შემოვრჩით ესეთი პროფესიონალები.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„არის, როცა შეესაბამება, არის, როცა ნაკლებად შეესაბამება და ნუ შეიძლება იყოს როცა არც შეესაბამება (ხმადაბლა) და ეს ესე ხდება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„უფრო სხვანაირადაც შესაძლებელია ეს ყოფილიყო. მთლად ისეც ვერ ვიტყვი რომ არ შეესაბამება. არის შემთხვევები, მართალია იშვიათი რომ აი ესეთია (მაგიდაზე აკაკუნებს).“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

შესაბამისი სამუშაო გამოცდილება წარმატებული მუშაობის ერთგვარი

წინაპირობაა. განსხვავებით განვითარებული ბიუროკრატიული სისტემებისაგან,

საქართველოში ახალგაზრდა კადრების მოზიდვა მიიჩნევა გაცილებით ეფექტურად,

რადგან ძველი კადრები ნაკლები ნდობით სარგებლობენ.

„ახალგაზრდებს მიეცათ გასაქანი და საშუალება. ახალგაზრდული ენერგიით ადამიანი ნებისმიერ საქმეს გაცილებით სწრაფად გააკეთებს. ამიტომ, ხშირ შემთხვევაში შეიძლება არ ქონდეს შესაბამისი კვალიფიკაცია. უფროსი ასაკის რომ მოიყვანო შეიძლება გაცილებით დაბალი კვალიფიკაცია ქონდეს, გაცილებით ცუდი მეხსიერება და ძველი პრაქტიკა და გამოცდილება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გამოითქვა მოსაზრება, რომ საჯარო სამსახურში არიან თანამშრომლები, რომლებიც თავისი კვალიფიკაციით უკეთეს თანამდებობებს იმსახურებენ და შესაბამიად პირიქითაც. მოხელეები ხაზს უსვამენ აღნიშნულ საკითხზე საკუთარი მსჯელობის სუბიექტურობას და მიაჩნიათ, რომ ამგავრი კითხვების თავიდან ასაცილებლად საჭიროა საჯარო სამსახურის კანონის შესაბამისად არსებობდეს საატესტაციო კომისია, რომელიც განახორციელებს რევიზიას.

„რა თქმა უნდა, ორივე მხრივ გადავხედავდი. ესეც სუბიექტურია, უნდა არსებობდეს როგორც წესია საატესტაციო კომისია, რომელიც განსაზღვრავს პირის კვალიფიკაციის შესაბამისობას დაკავებულ თანამდებობასთან. ამიტომ, ახლა მე რაც არ უნდა ვილაპარაკო, მაინც სუბიექტური გამოვა და ეს არანაირი ღირებულებას არ წარმოადგენს ამ შემთხვევაში. კარგია, რომ როგორც არის კანონში გაწერილი არსებობდეს ეს კომისია და ადგენდეს პირის კვალიფიკაციის შესაბამისობას, მაშინ ალბათ, კითხვებიც ნაკლებად გაჩნდებოდა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საკონტროლო შეკითხვები ავლენს, რომ საჯარო სამსახურში საკმაოდ გავრცელებული შემთხვევებია მოხელის მიერ იმ დავალებების შესრულება, რომლებიც არ შედის მის უშუალო უფლება–მოვალეობებში. რაც იხსნება საქმის შესრულების აუცილებლობით.

„ძლიან ბევრჯერ, ნახევარჯერ მე სულ სხვის დავალებებს ვასრულებ, მაგრამ იციან რომ მე მაქვს ძალიან დიდი გამოცდილება. ჩემთვის ძალიან ძნელია ეხლა ისეთი საქმე გამოინახოს, ამ უზარმაზარ სამინისტროში, რომელიც დამავალონ და ვერ გავაკეთო.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„იმიტომ რომ საქმე არ გაფუჭდეს ძალიან ხშირად მიწევს სხვისი საქმის გაკეთება. საჯარო სამსახური ისეთი სამსახურია, სადაც ბევრი რაღაცის გაკეთება გიწევს რაც შენი ინტერესებიდან გამომდინარეობს. რეალურად შეიძლება ძალიან გეჩქარებოდეს რაღაცის გაკეთება და ვიღაცის კომპეტენციაში შედიოდეს, ის კი ვერ აკეთებდეს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

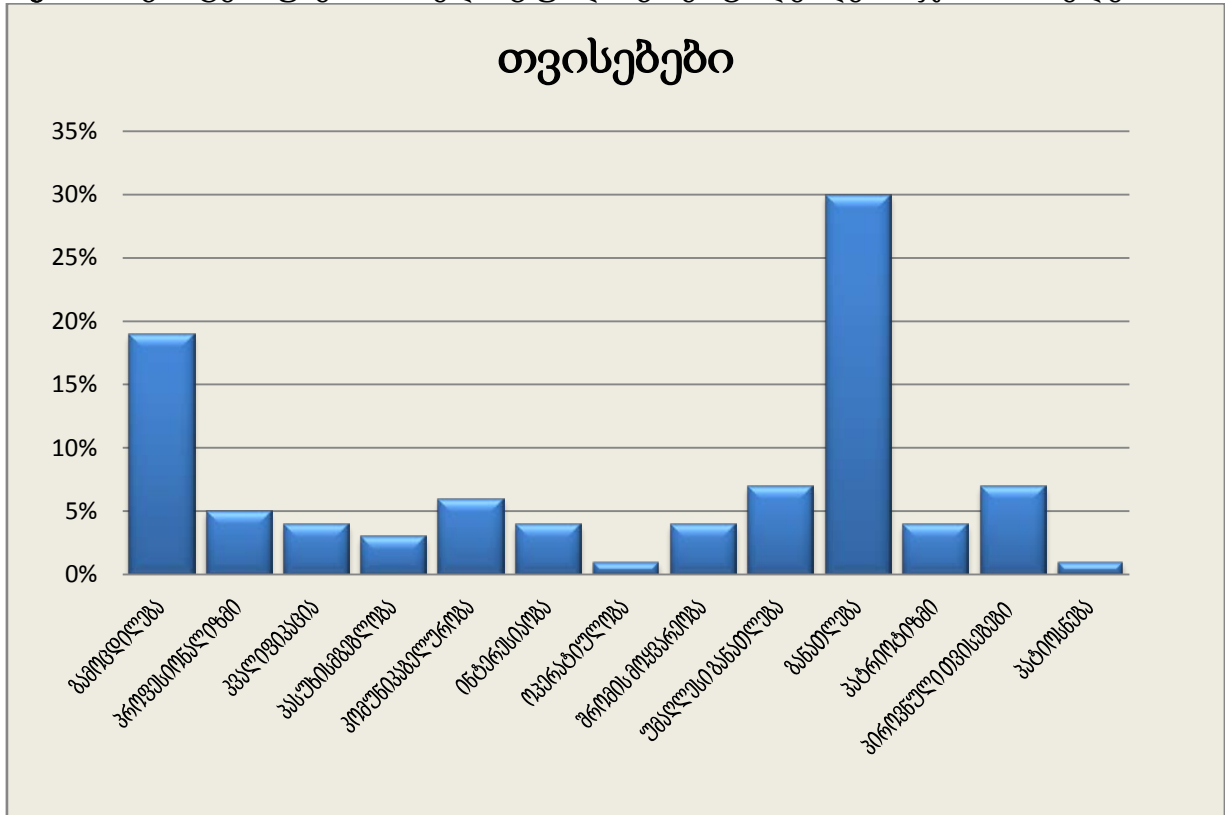
„საქმე უნდა გაკეთდეს, შეიძლება კონკრეტული დავალება მე არ მეხება მაგალითად, მაგრამ, როცა ვიცი რომ ის საქმე უნდა გაკეთდეს, იგივე გუნდური

მუშაობის პრინციპიდან გამომდინარე, აუცილებლად უნდა შევეცადოთ ყველანაირად, რომ ის საქმე არ ჩავარდეს და შევასრულოთ ყველამ, ეს აუცილებელია და ეს ეხება სამსახურის წარმატებულად მუშაობას, თავისთავად ყველაფერი უნდა გავაკეთო.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

ეს პრაქტიკა ნეოპატრიმონიალური ლოგიკის ერთ–ერთი მაჩვენებელია. პრობლემა რომელიც აქ უკავშირდება არამხოლოდ კვალიფიციური კადრების დეფიციტს საჯარო სამსახურში, არამედ თავისთავად ეს კავშირშია საქმის რაციონალურ და ეფექტურ ორგანიზებასთან. კომპენტენციების აღრევა შრომის არათანაბარ დანაწილებას იწვევს. გარდა ამისა, კომპეტენციის შეუსაბამო საქმიანობის შესრულება კავშირშია თავად შესრულებული საქმის ხარისხთან. შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ *საჯარო მოხელეები უფრო მეტად დაინტერესებული არიან არსებული პოზიციების შენარჩუნებით, ვიდრე მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისად საბაზისო თუ პრაქტიკული ცოდნის წარმოჩენითა და შესაბამისი წინსვლით.*

საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ნათლად არის ჩამოყალიბებული კრიტერიუმები რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს პირი საჯარო მოხელის პოზიციის დასაკავებლად. საჯარო მოხელეები აღნიშნულ საკითხზე მსჯელობისას საკმაოდ დიხოტომიურ მოსაზრებებს გამოთქვამენ საჯარო მოხელისათვის წაყენებულ მოთხოვნებზე. (იხ. დიაგრამა 9)

დიაგრამა 9 კრიტერიუმები რომელსაც უნდა აკმაყოფილებდეს საჯარო მოხელე



ხაზგასმას იმსახურებს მოსაზრება, რომლის თანახმად „განსაკუთრებული, სხვებისგან განსხვავებული კრიტერიუმები საჯარო მოხელისათვის არ არსებობს – იმიტომ რომ საჯარო თანამდებობა ყველა ადამიანს შეუძლია დაიკავოს.“ მოხელეთა ნაწილმა დაასახელა „განსხვავებული კრიტერიუმები“ რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდნენ საჯარო მოხელეები – პატრიოტიზმი, სამშობლოს სიყვარული, პოლიტიკურად არაანგაჟირბულობა და ა.შ.

„ჩემი აზრით, პირველ რიგში აუცილებლად უნდა იყოს საქართველოზე შეყვარებული, გულშემატკივარი პიროვნება და ადამიანი, შემდეგ საჯარო მოხელე. პატრიოტიზმი, პირველ რიგში, გიყვარდეს შენი სახელმწიფო, ქვეყანა, რომ ღვაწლი შეიტანო მის განვითარებაში. თუ ის პატრიოტი არ არის საქმეს ვერ შეასრულებს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„ჩემი აზრით, პირველ რიგში უნდა შეეძლოს რომ დარჩეს მიუკერძოებელი. კუთვნილება რომელიმე პარტიისადმი არ ქონდეს, საჯარო მოხელე მაგას

გულისხმობს. მე ესე მაქვს ნასწავლი და გაგებაში ესე მაქვს, რომ საჯარო მოხელე ხალხის სამსახურში უნდა იყოს და არა რომელიმე პარტიის სამსახურში და შეედლოს ანალიტიკური აზროვნება, გადაწყვეტილების მიღება და ა.შ.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

საჯარო მოხელისათვის წაყენებული მოთხოვნების შესახებ საუბრისას მოხელეთა ნაწილი ამჯობინებს განზოგადებულ მსჯელობას. სადაც აქცენტირებულია ზოგადსაკცობრიო ღირებულებები – „წესიერ ადამიანობაზე“ და ფსიქო-სოციალურ მახასიათებლებზე მსჯელობა.

„იმისათვის რომ გახდეს საჯარო მოხელე ჯერ ერთი, როგორც ნებისმიერი პიროვნება, უპირველეს ყოვლისა, უნდა იყოს წესიერი ადამიანი. ნუ წესიერი ასე ვთქვათ ფართო გაგებით. პიროვნულადაც და სამსახურთან მიმართებაშიც. კეთილსინდისიერი, უნდა ქონდეს პასუხისმგებლობის გრძნობა აუცილებლად.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„ძალიან ბევრ კრიტერიუმებს უნდა აკმაყოფილებდეს, როგორ ჩამოვთვალოთ?... განათლებული უნდა იყოს, მყარი ნერვები უნდა ქონდეს და ა.შ. მაგალითად არ უნდა იყოს ნასამართლევი, არ უნდა იყოს ნარკომანი და კიდევ ასეთი მსგავსი კრიტერიუმები არსებობს, რომლის დაკმაყოფილების გარეშეც პირი ელემენტარულად ვერ გახდება საჯარო მოხელე.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი კრიტერიუმი რომელსაც საჯარო მოხელე უნდა აკმაყოფილებდეს პროფესიონალიზმია. საჯარო მოხელეებში პროფესიონალიზმის ცნების ინტერპრეტაცია არაერთგვაროვანია.

გავრცელებულია დისკურსი საჯარო მოხელისათვის პროფესიული განათლების ნაკლები აუცილებლობის შესახებ. **პროფესიული სპეციალიზაცია არ განიხილება მნიშვნელოვან, გადამწყვეტ მოთხოვნად დაკავებულ თანამდებობაზე წარამატებული საქმიანობისათვის.** აქცენტი კეთება ზოგად განათლებაზე და სამუშაო ადგილზე მიღებულ გამოცდილებაზე.

კვალიფიციურ მოხელედ ჩამოყალიბებას განაპირობებს ორი წამყვანი ფაქტორი: ზოგადი განათლება და სამუშაო ადგილზე მიღებული გამოცდილება. ამ დისკურსის თანახმად პირველ რიგში, წლების განმავლობაში მიღებული პრაქტიკული სამუშაო გამოცდილების და მეორე რიგში, საბაზისო განათლების პროფილის შესაბამისად ყალიბდება კომპეტენტური, კვალიფიციური მოხელე. სამუშაო გამოცდილების პრევალირება საბაზისო, პროფესიულ განათლებაზე ეწინააღმდეგება მერიტოკრატიული მართვის საბაზისო პრინციპებს.

„როგორც ყველა პროფესიას განსაკუთრებული მოთხოვნა საჯარო მოხელეს არ სჭირდება. უნდა უყვარდეს თავისი საქმე. განსაკუთრებული ისეთი არაფერი არ არის საჯარო მოხელობა, რომ რამე განსაკუთრებული ნიჭი გჭირდებოდეს. ყველა სხვა საქმეს ჭირდება განსაკუთრებული ნიჭი. მხატვარი ვერ გახდება თუ ხატვა არ იცი. საჯარო მოხელე მსგავს პროფესიებს არ განეკუთვნება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„იცით რა, შეიძლება სულ სხვა სპეციალობის იყო, სხვა კვალიფიკაცია გქონდეს, მაგრამ იმდენად იყო დაინტერესებული იმ საქმიანობით, რომელსაც შენ აკეთებ, იგივენაირი კვალიფიკაცია მიიღო, რაც შენ დიპლომით გაქვს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

მოხელეთა მცირე ნაწილმა აღნიშნა, საკანონმდებლო ბაზის ცოდნის, პროფესიული განათლების და სამუშაო გამოცდილების მნიშვნელობა საჯარო მოხელის კომპეტენტურობის განსაზღვრისას:

„პირველ რიგში ეს არის შესაბამისი პროფილის კანონმდებლობის ცოდნა. მის გარეშე წარმოუდგენელია საჯარო სამსახურში მუშაობა. სასურველია ასევე უცხო ენის, კომპიუტერის სრულყოფილად ფლობა. თავად ამ სფეროში ან პროფილური განათლება ან ამ პროფილის მიხედვით გარკვეული მუშაობის გამოცდილება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„პირველ რიგში ვფიქრობ რომ უნდა ქონდეს შესაბამისი განათლება, გააჩნია სფეროსაც. ვთქვათ, რა სფეროშია საჯარო სამსახურში დაკავებული. ხომ არის რაღაცა სფეროები: განათლება, კულტურა, ენერგეტიკა და ა.შ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

სამუშაო გამოცდილების შესახებ მსჯელობაც, როგორც პროფესიული განათლების შემთხვევაში არ არის ერთგვაროვანი. მოხელეთა ნაწილი ხაზს უსვამს პოზიციის შესაბამისი სამუშაო გამოცდილების აუცილებლობას, ნაწილს კი მიაჩნია, რომ ადგილზე შეძენილი გამოცდილება საკმარისია:

„პირველ რიგში უნდა იყოს კომპეტენტური და უნდა ქონდეს რაღაც ცოდნის მარაგი, რაზე დაყრდნობითაც იგი განახორციელებს თავის შემდგომ საქმიანობას. დანარჩენი კონკრეტულ სიტუაციაში მუშავდება მუშაობის უნარ-ჩვევები. ესენი ყველაფერი ის არის, რაც სასურველია ქონდეს, მაგრამ რაც შეიძლება დროთა განავლობაშიც შეიძინოს და მთავარი მაინც კომპეტენტურობაა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„საჯარო მოხელე რომ გახდეს ადამიანი, პირველ რიგში უნდა იყოს ძალიან გამოცდილი, გამოცდილება უნდა ქონდეს შეძენილი. ურთიერთობა უნდა იცოდეს საჯარო სტრუქტურებთან. ეს მართლა ძალიან მნიშვნელოვანია. თანამედროვე მართვა რა არის უნდა ესმოდეს. დღევანდელ საქართველოს მაჯისცემაზე უნდა ედოს ხელი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საქართველოში მიღებული უმაღლესი განათლების, სპეციალიზაციის დამადასტურებელი იურიდიული დოკუმენტი საჯარო სამსახურში მიღების და ეფექტური მუშაობის განმსაზღვრელად არ მიიჩნევა. აღნიშნულ დამოკიდებულებას საჯარო მოხელეები ხსნიან 90–იან წლებში საქართველოში დიპლომების გაცემის სფეროში არსებული ანარქიით. დიპლომის მიმართ ნდობის ნაკლებობა ერთის მხრივ აღიარებულია საჯარო სამსახურის როგორც რიგითი, ასევე ხელმძღვანელი პირების მიერ და მეორე მხრივ მის ქონას არ აქვს ალტერნატივა.

„აუცილებელია დიპლომი ზოგადად უმაღლესი განათლების, რაზეა საუბარი. მაგრამ ყოველთვის დიპლომი არ გულისხმობს მის უნარიანობას. ასე რომ ეს ცოტა საკამათო საკითხია ჩვენს შემთხვევაში. სამწუხაროდ, დიპლომი ყოველთვის არ პასუხობს შესაძლებლობებს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„არა! ეს კითხვა ამოიღეთ საერთოდ! რანაირად შეიძება დღეს მითუმეტეს იყოს დიპლომი ცოდნის ამსახველი?! „უდიპლომო სასიძო“ არ გინახავთ?! გადაშალეთ ეს კითხვა, არ არის საჭირო.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

პროფესიონალიზმზე, კვალიფიკაციაზე, წინსვლის პერსპექტივებზე და ამ კატეგორიის სხვა საკითხებზე მსჯელობისას შემაჯამებელ აზრად იკვეთება „გამოცდილების ქონა“ ან „გამოცდილების არ ქონა“. გამოცდილების პრევალირება ფორმალურ განათლებაზე, უმაღლესი განათლების დიპლომზე მსჯელობისასაც გამოაშკარავდა. კვალიფიკაციისადმი ნდობას განაპირობებს გამოცდილება და არა დიპლომი. რადგან გამოცდილება წამყვანი კრიტერიუმია, „ვარდების რევოლუციის“ შემდგომ განსაკუთრებით მწვავედა გამოცდილი კადრების პრობლემა.

„საჯარო სამსახურში დიპლომი მხოლოდ ფურცელია და არ არის საკმარისი მხოლოდ ამა თუ იმ პოზიციაზე ეფექტური მუშაობისათვის. განათლების გარდა არის გამოცდილება, ის უფრო მნიშვნელოვან როლს თამაშობს. დიპლომის მოთხოვნაც არსებობს, როდესაც საჯარო სამსახურში მიღება ხდება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ვფიქრობ დიპლომი მეორე ხარისხოვანია ადამიანის ინტელექტის შეფასებისას. ვფიქრობ, მთავარი გამოცდილება და ცოდნაა, რეალურად რაც აქვს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ჩვენთან 90-იან წლებში რა ხდებოდა, რომ იცით?! ახლაც ბევრ უმაღლეს სასწავლებელს აკრედიტაცია უჩერდება და შესაბამისად აკრედიტაცია თუ უჩერდება მისი კურსდამთავრებული მაინცდამაინც კვალიფიციური არ იქნება. გადამწყვეტი მნიშვნელობა არ აქვს, მაგრამ დიპლომის საფუძველზე ხდება აყვანა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

ფორმალური განათლებისადმი უნდობლობა და შესაბამისად სპეციალიზაციისათვის არასათანადო მნიშვნელობის მინიჭება შესაძლოა სწორედ საბაზისო განათლების დიპლომისადმი უნდობლობითაც აიხსნას.

ბიოგრაფიულ–ნარატიული და ფოკუს ჯგუფების ინტერვიუების დისკურს

ანალიზი აჩვენებს, რომ საჯარო სამსახურში არაერთი საპასუხისმგებლო თანამდებობა შეუსაბამო საბაზისო განათლების მქონე მოხელეებით არის დაკომპლექტებული. შესაძლოა სწორედ ეს უკანასკნელი განაპირობებს საჯარო მოხელეთა მხრიდან არაერთ საკითხთან მიმართებაში სამუშაო გამოცდილების კრიტერიუმზე პედალირებას.

სპეციალიზაციისათვის არასაკმარისი მნიშვნელობის მინიჭება პირდაპირ კავშირშია შესრულებული სამუშაოს ხარისხთან, მხოლოდ ადგილზე მიღებული გამოცდილება რომ არ კმარა დაკავებულ პოზიციაზე წარმატებული საქმიანობისათვის განსაკუთრებულ დასაბუთებასა და მსჯელობას არ საჭიროებს.

„ჩვენთან მაგალითად არის ბევრი თანამშრომელი, რომლებსაც აქვთ სხვა განათლება. ჩემს შემთხვევაშიც, მე ორი განათლება მაქვს ფილოლოგიც ვარ და უცხო ენების სპეციალისტიც. მართალია ვმუშაობ ენერგეტიკის სამინისტროში, მაგრამ ვცდილობ მოვერგო. ძალიან ბევრი უმუშევარია. თუ გაქვს ნორმალური ანაზღაურება არ დაეძებ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საჯარო მოხელეთა აზრს თუ შევაჯამებთ პროფესიული განათლება, სპეციალიზაცია მოხელის კომპეტენტურობის ამსახველია, მაგრამ არა ცალსახად განმსაზღვრელი ფაქტორი. სამუშაო ადგილზე მიღებული შრომითი გამოცდილება უფრო მეტად მნიშვნელოვანია ვიდრე საბაზისო განათლება.

თავი 6. საჯარო მოხელეთა მუშაობის ხარისხის და ეფექტურობის

შეფასების კრიტერიუმები

საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევისა და კარიერული წინსვლის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული კრიტერიუმების არარსებობა რა თქმა უნდა ბადებს სისტემის მერიტოკარატიული პრინციპებით მართვის პრობლემას. ფორმალიზებულ, გამართულ ბიუროკრატიულ სისტემებში მოხელის შრომითი საქმიანობის შეფასება ხდება სტანდარტიზებული, სისტემატიზირებული მექანიზმებით. რითაც გამორიცხება ხელმძღვანელის სუბიექტური შეფასების ფაქტორის განმსაზღვრელობა.

განვითარებულ ბიუროკრატიულ სისტემებში საჯარო მოხელის შრომითი საქმიანობა ფასდება რამდენიმე კრიტერიუმით: სამუშაოს ცოდნა/კომპეტენცია, პროდუქტიულობის ხარისხი, ინიციატივა, ლიდერობის უნარი, ზედამხედველობის უნარი და ა.შ. საყოველთაოდ ცნობილი, გაზიარებული შრომის შეფასების სისტემის გამართული ფუნქციონირება აუმჯობესებს ორგანიზაციულ კულტურას და ანგარიშვალდებულების განცდას.

შესრულებული სამუშაოს ობიექტური შეფასება პირდაპირ უკავშირდება სამოტივაციო სისტემას და დადებით გავლენას ახდენს სამუშაო მოტივაციაზე. შესრულებული სამუშაოს შეფასების სისტემა ეხმარება კომუნიკაციის ზრდას; ავლენს მუშაობის ეფექტურობის ხელის შემშლელ ან ხელშემწყობ ფაქტორებს; ჩნდება შესაბამისი ტრენინგების იდენტიფიკაციის შესაძლებლობები.

საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ 2011 წელს ჩატარებული კვლევის თანახმად, სამუშაოს შეფასების სისტემები 21-დან 8 საჯარო სტრუქტურაში არსებობს. თანამშრომელთა სამუშაოს შეფასების სისტემები განსხვავდება საჯარო ინსტიტუტების მიხედვით. გამოიყენება შეფასების სხვადასხვა სქემები: კომპეტენციაზე დაფუძნებული შეფასება, თვითშეფასება და ზემდგომი პირის შეფასება, უკუკავშირი შესრულებულ სამუშაოზე, გასაუბრება, 360 გრადუსიანი შეფასება, გუნდური რეფლექსია და ა.შ.

როგორც ზემოთ აღინიშნა „ხელმძღვანელთან თავის გამოჩენის“ ფაქტორი სახელდება კარიერული წინსვლის განმსაზღვრელ ფაქტორად. **კვლევა ცალსახად ადასტურებს, რომ მოხელის მიერ შესრულებული დავალების შეფასება ხდება ძირითადად უშუალო უფროსის მიერ. ხოლო უფროსის შეფასება არც კონტროლირდება და არც საჩივრდება ხელქვეითების მხრიდან.**

„შეფასების სისტემა არ გვაქვს, გვინდა რომ დავნერგოთ მაგრამ ამ ეტეპზე არ გავაქვს. ეს ხდება არაფორმალურ ვითარებაში უშუალოდ ხელმძღვანელის და მისი ზემდგომი პირების მიერ, დაკვირვების შედეგად. ჩვენთან ფორმალიზებული სისტემა არ არის.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„შრომის ეფექტურობის შეფასების კრიტერიუმები სამინისტროში არ არსებობს. ახლა დავიწყეთ ექსპერიმენტები. ვიწყებთ ამ მიმართულებით მუშაობას და ვვარაუდობთ, რომ რამდენიმე თვეში შეფასების კრიტერიუმები იარსებებს. არსებობს ზოგადი შეფასების კრიტერიუმები, რასაც ისევე კანონი იძლევა. რაც ძალზე ბუნდოვანია. ჩანაწერი რომ ზეგანაკვეთისთვის ეკუთვნის დანამატი, რომ მისი ხელფასი შედგება პრემიისგან, მაგრამ უკვე რომ უნდა შეაფასო, ანუ ანგარიშგება რომ უნდა მოხდეს, ეს არსად არ არის დაწერილი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„აქაც უშუალოდ, ასე ვთქვათ უფროსი, ხელმძღვანელი განსაზღვრავს, რადგან არ არსებობს შეფასების სისტემა. ამ სამინისტროში, ძირითადად ეს არის უშუალოდ უფროსზე დამოკიდებული, რამდენად აფასებს ის და ხედავს როგორ მუშაობს მისი თანამშრომელი. მისი შეხედულების შესაბამისად ხდება უკვე წახალისება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

თავისთავად პრობლემას არამხოლოდ ხელმძღვანელის მხრიდან საჯარო მოხელის მიერ შესრულებული საქმიანობის სუბიექტური შეფასება ბადებს, არამედ თავად შესრულებული სამუშაოს ხარისხის სუსტი კონტროლი.

„ეფექტურობის, ხარისხის შეფასება ძალიან მარტივია ჩვენთვის. მთავარი არის, რომ საქმე არ უნდა გაგვიფუჭდეს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„კრიტერიუმი არის ის, რომ სწრაფად უნდა გაკეთდეს საქმე, არ უნდა გაიწელოს. ნებისმიერი დავალება უნდა შესრულდეს დროულად, ეს არის მთავარი.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასების პროცესში რიგითი თანამშრომლების მონაწილეობა ფაქტიურად არ ხდება. ამავდროულად, მოხელეთა მხრიდან ერთმანეთის საქმიანობის კონტროლი მიიჩნევა არაეთიკურ, არამორალურ ქცევად. **შესაბამისად შეფასების სისტემა დახურული სისტემაა** – მასზე მსჯელობა საჯაროდ არ ხდება. როგორც ზოგადად დახურული სისტემებისათვის არის დამახასიათებელი, ამგვარი მსჯელობები ინაცვლებს კულუარებში. თუ მოხელეთა მხრიდან სხვათა საქმიანობის კონტროლი არ ხდება, შესაბამისად სხვათა მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასება არ არის ღია და საყოველთაო განხილვის საგნად არ იქცევა. ურთიერთკონტროლი კი, სამუშაოს ხარისხის ამაღლების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორია. კონტროლი და შეფასება თავისთავად ქმნის დაწინაურების შედარებით უფრო ღია და ობიექტურ სისტემას.

„თანამშრომლებს შორის კონტროლი არ არის, ხელმძღვანელი აკონტროლებს, შენ როგორ შეასრულე შენი დავალება, შენ როგორ შეასრულე მის მიერ მოცემული დავალება. ისე რომ, გვერდით მყოფმა თანამშრომელმა გააკონტროლოს, ესეთი რამ მე არ მსმენია.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„თვითონ თანამშრომლებს შორის კონტროლი? არა! თვითონ თანამშრომლებს შორის არა! თანამშრომლები რატომ უნდა ვაკონტროლებდეთ ერთმანეთს ხომ

გვყავს ხელმძღვანელი, რომელიც ჩვენზე უკეთ აკონტროლებს?!!“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„როგორ? ანუ ჩვენ თუ ვაკონტროლებთ ჩვენს თნამშრომლებს? ეს ჩვენ არ გვევალება, რომ ვაკონტროლოთ ჩვენი თნამშრომლები. მე ჩემს საქმეზე უნდა ვიყო პასუხისმგებელი და ალბათ უფროსმა უნდა აკონტროლოს ნებისმიერი თნამშრომელი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ეს შეიძლება ხდებოდეს დავუშვათ, პიროვნულ და სუბიექტურ დონეზე. დავუშვათ, ვიღაცა ფიქრობდეს ვინმეზე, რომ ის არ ასრულებს სამუშაოს, მაგრამ ეს არსად არ ფიქსირდება. ეს არის სუბიექტური აზრი ვიღაცის ვიღაცისადმი. არც დავუშვათ კითხვარი არსებობს რომ შეავსო, ან სხვა რაღაც, არაფერი ეგეთი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

შესრულებული სამუშაოს ხარისხის კონტროლის შეფასების ფორმალური კრიტერიუმების არარსებობა **ახდენს ხელმძღვანელის როლის ჰიპერბოლიზებას**. ეს კარგად აქვთ გაცნობიერებული საჯარო მოხელეებს, ამიტომ მათ **საქმიანობაში ხელმძღვანელის ნებისმიერი ჩარევა აღიქმება კანონზომიერად**. ხელმძღვანელის მხრიდან მოხელეთა პროფესიულ საქმიანობაში არასამართლიანად ჩარევის შესახებ ფაქტებზე საუბარი არა აქტუალურია. უფრო მეტიც, ფაქტიურად არ ხდება სამართლიანი და არასამართლიანი ჩარევის ცნებების გამიჯნვა, დიფერენცირება. ხელმძღვანელის ნებისმიერი ჩარევა დეკლარირების დონეზე მაინც აღიქმება სამართლიანად:

„ხელმძღვანელი არასამართლიანად რატომ უნდა ჩაერიოს ჩემს საქმიანობაში?!! თუ მე კანონიერად ვიქცევი, არ არსებობს რომ ჩემი უფროსი არასამართლიანად მომექცეს. ე.ი მე დავარღვიე რაღაცა, არ მოვიქეცი კანონიერად?!! და იმიტომ მომექცა არაკანონიერად?!! 25 უფროსი მყავს გამოცვლილი და 25–დან არცერთი არ შემხვედრია ცუდი, არ ჩარეულა არავინ უსამართლოდ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„იცი რა არასოდეს არ მქონია ასეთი შემთხვევა. სადაც კი მიმუშავია და სადაც კი ხელმძღვანელი მყოლია ყველგან ძალიან დიდი სიყვარულით ვსარგებლობ კოლექტივში. იმიტომ, რომ არ ვარ ინტრიგანი, არ ვარ შფოთის ავტორი და ამტეხი.

მე წარმოშობით მოხევე ვარ და თუ რაღაცა პრეტენზია მაქვს შეიძლება გავახმაურო პირდაპირ. მაგრამ ჩემს ნათქვამს არ გამოუწვევია მაინცდამაინც ხიპში.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

რადგან მოხელებს გაუჭირდათ საკუთარი სამუშაო პრაქტიკიდან ხელმძღვანელის მხრიდან საქმიანობაში არასამართლიანი ჩარევის ფაქტების დასახელება, ჩვენ ვთხოვეთ ჰიპოთეტურად წარმოედგინათ რას მოიმოქმედებდნენ ამგვარ სიტუაციაში საკუთარი უფლებების დასაცავად. უნდა აღინიშნოს, რომ მსგავსი სიტუაციის წარმოდგენა ჩვენს რესპონდენტებს თეორიულადაც გაუჭირდათ და არც გამოსავალი გზების შესახებ მსჯელობაში ჩაერთვნენ აქტიურად. არაერთგზის ჩაკითხვის შედეგად გამოვლინდა, რომ: *საჯარო სამსახურში მოხელები საკუთარი უფლებების არამხოლოდ დარღვევის ფაქტებს არ ასახელებენ, არამედ მათი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში რეაგირების ეფექტურ საშუალებებს ვერ ხედავენ. ყველაზე ოპტიმალური გამოსავალი აღმოჩნდა სამსახურიდან წასვლა.* საკუთარი უფლებების დაცვისათვის ბრძოლა არაეფექტურ გზად განიხილება. უმჯობესია უფლებების დარღვევის შემთხვევაში მდგომარეობას შეეგუონ, ვიდრე რეაგირება მოახდინონ მათზე.

„მე პრაქტიკაში არ მქონია შრიმითი უფლებების დარღვევა. ანუ უფლებები დაირღვა არასამართლებრივად, არასამართლიანად სამსახურიდან გამათავისუფლეს ან დამაქვეთეს და რას ვაკეთებ ამ დროს? რას ვაკეთებ ამ დროს? სად ხდება ხოლმე ზოგადად უსამართლობის გადაწყვეტა? ალბათ არსებობს ამისთვის უწყებები.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„რას ვიზამ? ვაიძე რა ძნელია... წავალ ალბათ სამსახურიდან, არა? კი წავალ სამსახურიდან. თუ ვგრძნობ რომ ჩემი უფლება დაირღვა და საჯარო სამსახურში საჭირო აღარ ვარ და ზედმეტი ჭანჭიკი ვარ ამ უწყებაში, სანამ გამაგდებენ ჩემით წავალ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„გააჩნია რამდენად დაირღვა უფლებები და რამდენად მიღირს კარის გამოოჯახუნება. ისე არ დარღვეულა უფლებები, რომ კარი გამოვიჯახუნო. ანუ, უსამართლობის ხარისხი უფრო ნაკლებია და გაუსაძლის პირობებს მაინცდამაინც

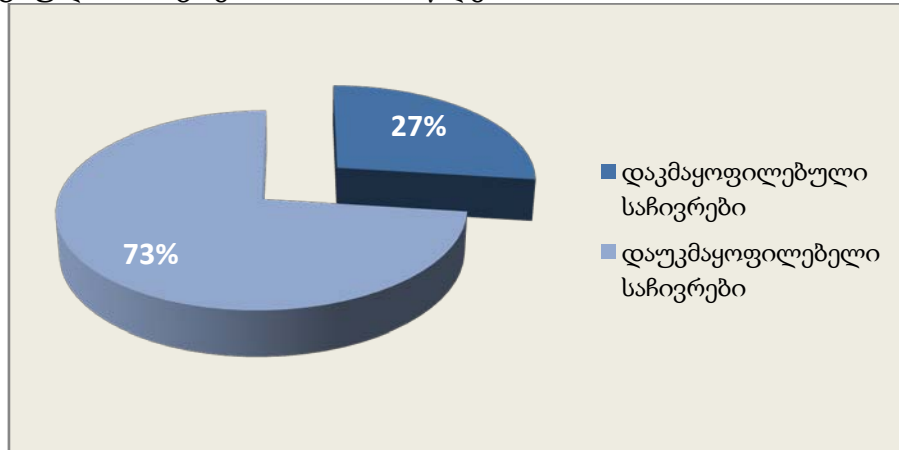
ვერ ვხედავ. გასაჩივრება უკვე გარკვეულწილად კარის გამოჯახუნებას ნიშნავს.“
(ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„იცი რა ალბათ, მე არ მქონია, მაგრამ თუ ჩემი უფლებები დაირღვევა ჩემს ხელმძღვანელს ვეტყვი და თუ გამიგებს კარგია და თუ არა... გასაჩივრებები არა, არა მე არ მახასიათებს ესეთი რაღაცა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„არანაირი ზომებისთვის არ მიმიმართავს. როგორ გადაწყვეტილა ეს პრობლემა? ჩვეულებრივ, სხვა სამსახური ვიშოვე და წამოვედი. ისიც იყო საჯარო სამსახური. სხვა სასშუალებები არ გამოვიყენებია, მშვიდობიანად გამოვერიდე. მე შინაგანად არ ვარ ისეთი. მირჩევნია წავიდე, სხვაგან ავაწყო ჩემი საქმე, ვიდრე კონფლიქტში შევიდე. მე ზოგადად არასდროს არ შევდივარ კონფლიქტში.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

სტატისტიკური მონაცემები ცხადყოფს რომ საჯარო მოხელეები სასამართლო სისტემას იშვიათად მიმართავენ შრომითი უფლებების დაცვისათვის, ისიც მხოლოდ სამსახურიდან ათხოვნის შემდეგ. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) მიერ განხორციელებული კვლევის ფარგლებში ინსტიტუტი გამოიკვეთ, რამდენად ხშირად მიმართავენ განთავისუფლებული თანამშრომლები ადმინისტრაციულ საჩივრებს. როგორც მიღებული ინფორმაციიდან ირკვევა, 2008-2013 წლებში განთავისუფლებული თანამშრომლების მიერ ადმინისტრაციული საჩივარი შეტანილი იქნა 164 შემთხვევაში, რომელთაგან განთავისუფლებული თანამშრომლების სასარგებლოდ დაკმაყოფილდა 44 (IDFI 2013). (იხ. დიაგრამა 10)

დიაგრამა 10 განთავისუფლებული თანამშრომლების მიერ შეტანილი ადმინისტრაციული საჩივრები 2008–2013 წლებში



საჯარო მოხელეთა მხრიდან საქმიანობის *ურთიერთკონტროლის ცნების უარყოფით კონტექსტში განხილვა ფორმალური მექანიზმების დეფიციტის ფონზე, ამდაგრებს საჯარო სამსახურში არაფორმალური მექანიზმების მოქმედების ინტენსიობას.* თუ ურთიერთკონტროლი სუსტია და საკუთარი უფლებების დაცვა არ არის აქტუალური საკითხი, საჯარო სამსახურის მერიტოკრატიული პრინციპებით მართვა შეუძლებელი ხდება. მოხელეები არც საკუთარი უფლებების დაცვას ცდილობენ, არც მიმართავენ ფორმალურ მექანიზმებს (მაგალითად სასამართლოს) და *არც სხვათა დარღვევებზე რეაგირების ვალდებულება აქვთ გაცნობიერებული.* კითხვაზე: რას მოიმოქმედებთ თუ შეიტყობთ, რომ ერთ-ერთი თქვენი თანამშრომელი იღებს გადაწყვეტილებებს საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე? მოხელეთა პასუხი ერთმნიშვნელოვნად არაფორმალური გზებისადმი მიმართვას გულისხმობს. კერძოდ, რეაგირების ფორმა მეგობრული რჩევაა და თუ ეს უკანასკნელი არ აღმოჩნდა ეფექტური შემდგომი მოქმედებებისაგან თავის შეკავება.

„მე რას მოვიმოქმედებ? მე ალბათ თვითონ თანამშრომელს ვურჩევ – მოდი ნუ გააკეთებ ასე. სხვას ვერაფერს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„ჩვენთან ესეთი რამე არ ყოფილა. ახლა მე უბრალოდ წარმოვიდგინე. ალბათ უმჯობესია, რომ თვითონ თანამშრომელს ურჩიო სხვაგვარად მოიქცეს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„რას მოვიმოქმედებ და ვერც ვერაფერს. რა უნდა მომემოქმედებინა? ვურჩევ არ მიიღოს ესეთი გადაწყვეტილება. მე რა უნდა გავაკეთო?“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„აუცილებლად მივუთითებდი. მაგრამ ბოლოს მაინც ჩავთვლიდი, რომ რა ჩემი საქმეა და დავანებებდი თავს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„რას მოვიმოქმედებ? შეიძლება არ ვაპატიო. მე თვითონ არ ვაპატიო და მივუთითო რომ არასწორი გადაწყვეტილებაა, მივუთითო უშუალოდ მას. თუ არ გაითვალისწინა, შემდეგ რა ნაბიჯს გადავდგამ? შემდეგ ნაბიჯს არ გადადგამს ის, ისე მკაცრად ვეტყვი, რომ არ გადადგა შემდეგი ნაბიჯითქო, რომელიც საჯარო მოხელეს არ ეკადრება.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

მოხელეთა მცირე ნაწილი დასაშვებად თვლის ხელმძღვანელის საქმის კურსში ჩაყენებას პირადი საუბრის არაეფექტურობის შემდეგ. ამავე დროს, პირველი გადაცდენა საპატიოდაც შეიძლება ჩათვალოს კოლეგას.

„პირველ რიგში თვითონ იმ პიროვნებას ვეტყვოდი, ეს არ არის სწორი და მართებული. თუ მაინც გააკეთებდა, დავინახავდი ამით რაღაც საქმე ფუჭდება, მაშინ ხელმძღვანელს ჩავაყენებდი საქმის კურსში. ისე არა, რომ მას არ სცოდნოდა, თვითონ პიროვნების ზურგს უკან არა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„დავუძახებ, გავაფრთხილებ და თუ კიდევ გაიმეორა, მერე დავწერ, მაგრამ პირველად ადამიანები ვართ, შეიძლება რაღაცა მოხდა, რაღაცამ უბიძგა. ჯერ ადამიანმა უნდა დააფასოს თანამშრომელი, გააჩნია რამ უბიძგა, ამიტომ მე ჯერ დავუძახებ და ვეტყვი ეხლა მე ამას ვაპატიებთ, მაგრამ თუ კიდევ განმეორდება მაშინ ველარ შეგინდობთ. გააჩნია რა მიზეზია.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

აღწერილი სიტუაციის ფონზე შეიძლება გამოვთქვათ მოსაზრება, რომ მოხელეები საკუთარ ინტერესებს საზოგადოების ინტერესებზე მაღლა აყენებენ და მათ ხელში კანონიერად მოქცეულ ძალაუფლებას უკანონოდ გამოიყენებენ.

6.1 ინიციატივის გამოჩენისა და წახალისების საშუალებები

მოხელეს კრეატიულობის გამოჩენა საქმიანი ინიციატივის წამოყენებით შეუძლია. წახალისებული ინიციატივა ეფექტური მუშაობის სტიმულატორი და მოტივატორია. ინიციატივის წახალისება არამხოლოდ წინსვლისა და პროფესიული ზრდის მოტივაციას განაპირობებს, არამედ გუნდის ეფექტურ მუშაობას უწყობს ხელს.

ჩნდება ღია კონკურენციის გარემო და ამასთან საყოველთაოდ ახსნადი, გასაგები ხდება ამა თუ იმ მოხელის შემდგომი კარიერული წინსვლის ან დაქვეითების პერსპექტივები. ინიციატივის გამოჩენის სტრუქტურულად გაწერილი პროცედურების არსებობა, ღიას და გამჭვირვალეს ხდის თითოეული თანამშრომლის პოტენციალს.

ინიციატივის გამოჩენა, მნიშვნელოვანი ინდიკატორია თანამშრომლების სამუშაო პროცესში ჩართულობისა და შესრულებული საქმის ეფექტური განხორციელების გასაზომად. გარდა ამისა, ეს უკანასკნელი კაუზალურ მიმართებაშია კარიერული წინსვლის მოლოდინებთან და მისი რეალიზაციის საშუალებებთან.

კარიერული წინსვლის საკითხზე მსჯელობისას საჯარო მოხელეები არაერთგზის ასახელებდნენ „ხელმძღვანელთან თავის გამოჩენის“ ფაქტორის მნიშვნელობას. მიუხედავად ამისა კვლევამ აჩვენა, რომ *ინიციატივის გამოჩენის მნიშვნელობა არ არის საკმარისად არც გააზრებული და არც დაფასებული*. ხშირ შემთხვევაში ინიციატივის გამოჩენის ცნება არ არის სწორად დეფინირებული. ინიციატივის გამოჩენა რიგ შემთხვევებში უკავშირდება არა მოხელის უშუალო საქმიანობას, ან სამუშაო პროცესს, არამედ ზოგადად კულტურულ–გასართობი ღონისძიებების ორგანიზაციულ საკითხებს. კერძოდ, ეს შეიძლება ეხებოდეს საახალწლო კარნავალის მოწყობას, წლის საუკეთესო

ნომინაციების დაწესებას და შემდეგ ჯილდოების გადაცემის ცერემონიალს, ექსკურსიებისა, კორპორატიული საღამოების და მსგავსი შეხვედრების მოწყობას.

„მაგალითად, ასეთი ინიციატივა გვაქვს – წელიწადში ერთხელ თანამშრომლები იუსტიციის დღეს ჯილდოვდებიან. ანონიმური გამოკითხვის მეთოდით შეირჩევიან. როგორც ყველაზე პროდუქტიული ადამიანი, როგორც ადამიანი, რომელიც ყველაზე დიდ დროს ატარებს იუსტიციის სამინისტროში, ადამიანი, რომელიც ყოველთვის მზად არის დაეხმაროს მეორეს, თუნდაც ეს მისი საქმე არ იყოს. ანუ ეს ნომინაციებია, ისინი ჯილდოვდებიან და არის ესეთი წახალისების მომენტი.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

რიგ შემთხვევებში საკუთარი უფლება–მოვალეობების შესრულება ინტერპრეტირდება როგორც ინიციატივის გამოჩენა.

„მაგალითად, უფროსი ჩვენ გვეკითხება რა აზრის ხართ, მაინცდამაინც არ გვავალდებულებს ინიციატივის გამოჩენას, არ გვახვევს თავს. შეგიძლია შენი მოსაზრება შენი კომპეტენციის სფეროში გამოთქვა – როგორ აჯობებს, ვთქვათ ასე გაკეთდეს, თუ ისე გაკეთდეს? რა თქმა უნდა უნდა დაასაბუთო. შეიძლება შენი არ ჯობდეს ვიღაცის აზრს, მაგრამ ინიციატივის გამოთქმა არის.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

თავად ხელმძღვანელი თანამდებობის პირები არ ადასტურებენ, რომ რაიმე ღონისძიებებს ატარებენ საკუთარი უწყების თანამშრომელთა ინიციატივის წახალისებისათვის. ეს საკითხი არ იმსახურებს მათი მხრიდან სათანადო ყურადღებას. გამოთქვამენ მოსაზრებას, რომ ზოგადად ინიციატივიანობის მაჩვენებელი საჯარო სამსახურში დაბალია.

„თუ ვინმე მოხელე გამოთქვამს გონივრულ ინიციატივას, თავისთავად განხილება და თუ არის მოთხოვნილება სამინისტროდანაც საკითხის მიმართ, ინიცირება დაკმაყოფილდება. მაგრამ, როგორც წესი მოხელის დონეზე ჩვენ არ გვექონია ასეთი შემთხვევა. რაიმე ინიცირებით გამოსულიყვნენ.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

მოხელეთა განცხადებით ზოგადად საჯარო სამსახური არ არის ინიციატივის გამოჩენის არეალი. ინიციატივის გამოჩენასთან დაკავშირებით საჯარო მოხელეები სიფრთხილეს ამჯობინებენ:

„ერთი რუსული გამონათქვამია „когда инициатива наказуема“ („როდესაც ინიციატივა დასჯადია“) ჭკვიანად უნდა იჯდე. მაგრამ თუ კარგი ინიციატივაა და შესაბამისად მოწონებული იქნება რატომაც არ უნდა განვითარდეს?! ყოველ შემთხვევაში შედარებით შეზღუდული ვართ, რომ ინიციატივა გვქონდეს, მაგრამ კარგი იდეა გქონდეს ამას არავინ გვიშლის.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

6.2 კვალიფიკაციის ამაღლება და სამუშაო არეალის, კომპეტენციის გაფართოება

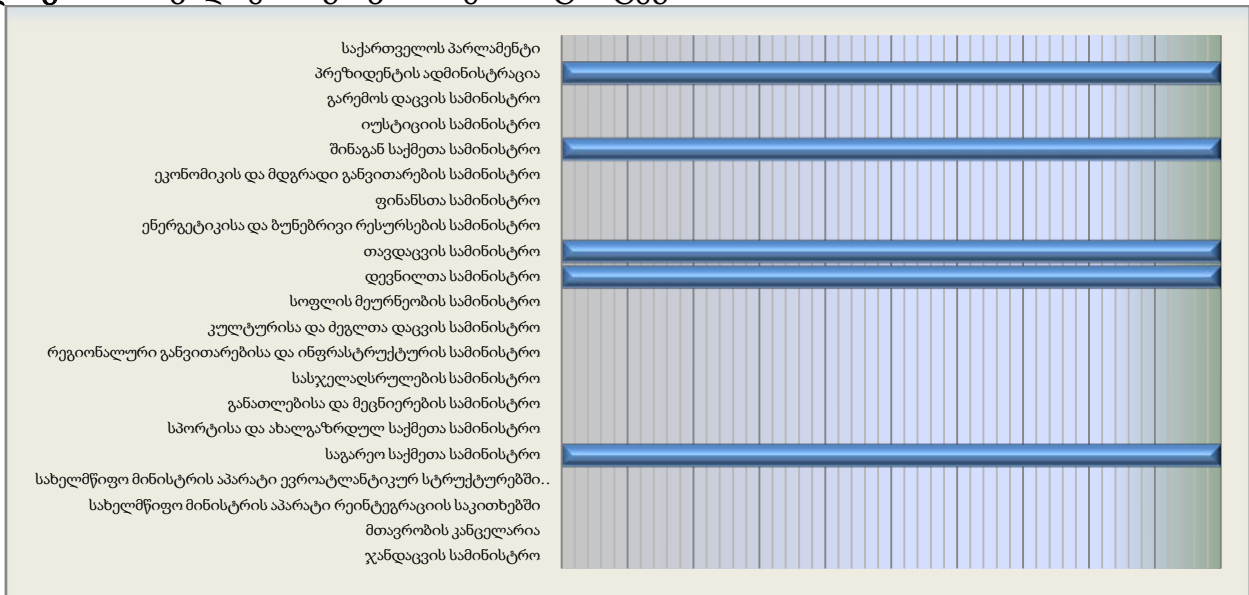
საჯარო სამსახურის საქმიანობის სრულყოფა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კადების კვალიფიკაციის ამაღლების მუდმივი საჭიროების გაცნობიერებასა და შესაბამისი სისტემის გამართვაზე. კვალიფიკაციის ამაღლება შესაძლოა განხორციელდეს ტრენინგის, თვითშემეცნების, პროფესიონალური და სამუშაო შეხვედრების, მენტორინგის და სხვა აქტივობების მეშვეობით.

პერსონალის განვითარების დაგეგმვის პროცესი მოიცავს მოხელის შესაძლებლობების, ცოდნის, დაუყოვნებელი საჭიროებების და პოტენციური რესურსების შეფასებას. სახელმწიფო დაწესებულებები უნდა გამოყოფდნენ ბიუჯეტს პერსონალის კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის მიმართული ღონისძიებების დასაფინანსებლად. მაგრამ ამისათვის უპირველეს ყოვლისა უნდა არსებობდეს პერსონალის განვითარების გეგმა. საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ჩატარებული კვლევის თანახმად¹⁵ 2011 წლის მონაცემებით პერსონალის განვითარების კუთხით საქართველოს საჯარო სექტორში სიტუაცია კრიტიკულია. პერსონალის განვითარების

¹⁵ადამიანური რესურსების მართვის სისტემები საქართველოს საჯარო სტრუქტურებში, საჯარო სამსახურის ბიურო, მარტი, 2011წ.

გეგმა 21 საჯარო სამსახურის დაწესებულებიდან მხოლოდ ხუთს (25%) გააჩნია (იხ. დიაგრამა 11):

დიაგრამა 11 კადრების განვითარების სტრატეგია



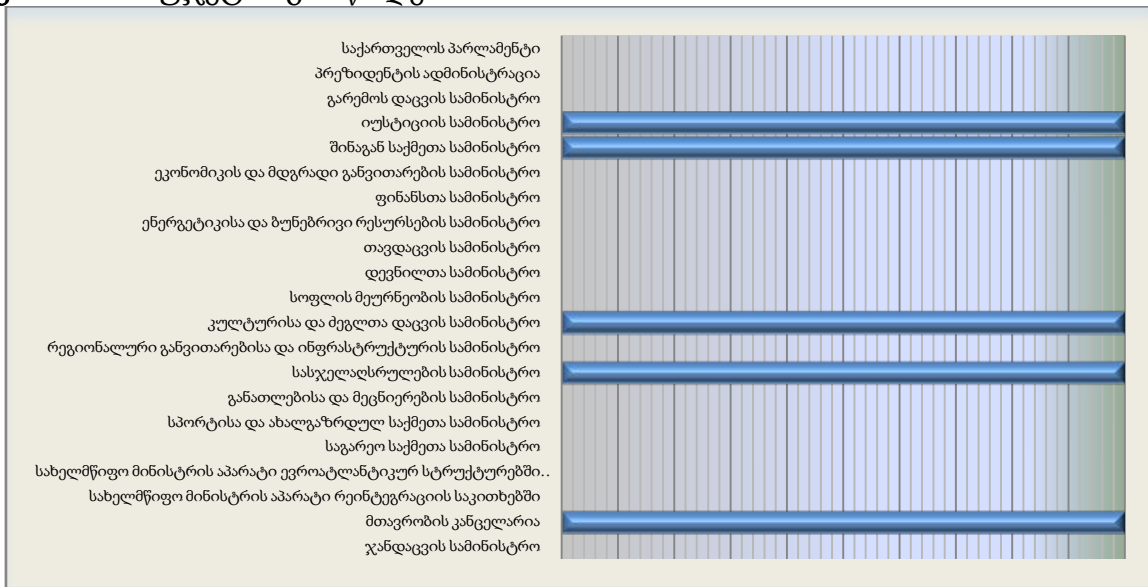
კადრების განვითარების სტრატეგიული გეგმა საჯარო უწყებებში განვითარებას საჭიროებს. ამიტომ, რთული სათქმელია რამდენად რელევანტურია მოხელეთა კონკრეტული საქმიანობის სფეროსათვის, კვალიფიკაციის ამაღლებისათვის ხელმისაწვდომი კურსები და ტრენინგები.

უმეტეს შემთხვევაში სახელმწიფო დაწესებულებებში პესონალის კვალიფიკაციის ამაღლებაზე მიმართული ღონისძიებების გეგმის არქონა ბიუჯეტის სიმცირითაა განპირობებული.

„არ არის საკმარისი თანხები, რომ ადგილზე ტრენინგი ჩავატაროთ. იშვიათად თუ შევძელით ვატარებთ. ჩვენ ვეძებთ დონორებს, ვეძებთ დაფინანსებულ სწავლებებს, ეს ინფორმაცია თვეში 2 ან 3-ჯერ მაინც მიეწოდება ყველა თანამშრომელს. მერე უკვე ისინი იღებენ კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს რომელ კონკრეტულ კონკურსებში მიიღონ მონაწილეობა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

საჯარო სამსახურის ბიუროს კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ 21–დან მხოლოდ 5 უწყებას აქვს განსაზღვრული ინსტიტუციონალური ბიუჯეტი გადამზადებისა და პერსონალის განვითარების გეგმების დასაფინანსებლად (იხ. დიაგრამა 12):

დიაგრამა 12 ბიუჯეტის განაწილება



საჯარო სამსახურის მოხელეთა კვალიფიკაციის ამაღლების ერთიანი პოლიტიკისა და პროგრამის არარსებობის გამო ეს საკითხი თავად მოხელეთა ნება-სურვილზეა დამოკიდებული. შესაბამისად ის არათანმიმდევრული და არასისტემურია.

„ჩვენი საშუალებით ხდება ამა თუ იმ კურსების შესახებ ყველა თანამშრომლისათვის ინფორმაციის მიწოდება. ვინც გამოთქვამს სურვილს, დაგვიკავშირდება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„კომპეტენციის გაფართოებისთვის პრინციპში დიდი მნიშვნელობა აქვს იმასაც რომ არავინ არ გზღუდავს. თუ გაქვს სურვილი, შეგიძლია საკუთარ თავზეც იმუშაო, შეგიძლია კი არა და უნდა იმუშაო. ჯერ ერთი, მე რომ მკითხო, ჩახედე იმ თანამდებობრივ ინსტრუქციას, რაც გევალება და თუ მიგაჩნია რომ რაღაცაში არ ხარ ისეთი ძლიერი, როგორც უნდა იყო, ადექი და ის მიმართულება გააძლიერე, რატომაც არა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

კვალიფიკაციის ამაღლებისა და წინსვლის პერსპექტივების შესაძლებლობა ზრდის და საბოლოო ჯამში იწვევს შრომის შედეგების გაუმჯობესებას. საჯარო მოხელეთა საქმიანობის სამუშაო სფეროს არეალის გაფართოება რუტინიზაციის დაძლევის საშუალებაა. შრომის რაციონალური ორგანიზაცია გულისხმობს მუდმივად განმეორებადი მოქმედებების შესრულების და რუტინული შრომის რედუცირებას. ამიტომ აუცილებელია შრომის ისეთი ორგანიზება, რომელიც უზრუნველყოფს მოხელეთა შრომის პროცესით დაინტერესებას და პიროვნების პროფესიულ ზრდას.

შრომითი არეალის გაფართოების ერთ-ერთი წინაპირობა კვალიფიკაციის ამაღლებაა, ანუ ეს ორი ინდიკატორი კაუზალურია და ზომავს საჯარო სამსახურში საკადრო რესურსების ხარისხის მაჩვენებელს. *არეალის გაფართოების საშუალებები არ არის საკამარისად სისტემატიზებული, ფორმალიზებული.* შესაძლებლობა სიტუაციიდან გამომდინარე ეძლევა თანამშრომელს:

„ეს ხდება ძირითადად, როდესაც რომელიმე თანამშრომელი შევებულებაშია მის ნაცვლად ფუნქციების შესრულება. ან ვთქვათ, თუ უფროსი არ არის მისი უფლება-მოვალეობების დაკისრება, დროებით არმყოფი მოხელის შეცვლა. სწრაფად და იოლად არ ხდება თვითონ ფუნქციების ცვალებადობა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„თუ მაგალითად მოხდა კადრების შემცირება, მაშინ ბუნებრივია, რომ ერთმა მოხელემ უნდა შეითვისოს მეორის ფუნქციები, სხვანაირად არ შეიძლება. ხელმძღვანელი აკეთებს ამას. დავუშვათ მე დეპარტამენტში მყავს 10 კაცი, 2 შევამცირე, დარჩა 8. იძულებული ვარ, ეს საქმე გადავანაწილო.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

6.3 საჯარო სამსახურში შრომითი მოტივაციის სისტემა

საჯარო სამსახურში მოხელთა შრომითი მოტივაციის სისტემა დახვეწას საჭიროებს. როგორ კარგადაც არ უნდა იყოს შედგენილი გეგმები და სრულყოფილი ორგანიზაციის სტრუქტურა, დასახული მიზნები არ მიიღწევა ადამიანური ფაქტორის გარეშე. მოხელეთა შრომით მოტივაციაზე მნიშვნელოვანწილად დამოკიდებული საჯარო სამსახურის ეფექტური მუშაობა. შრომითი რესურსების ეფექტური მართვა სამოტივაციო სისტემის შემუშავებასა და გამოყენებაში ვლინდება, რომელიც ხელს შეუწყობს ადამიანთა თავისებურებების და შესაძლებლობების სრულად გამოვლენას.

ეს სისტემა მოიცავს კადრების შერჩევას, განაწილებას და დასაქმების მთლიან სქემას. საჯარო სამსახურის ბიუროს კვლევის მონაცემები თანხვედრია ჩვენი კვლევის მონაცემებთან. კვლევამ გამოაშკარავა, რომ საქართველოს საჯარო სტრუქტურებში სხვადასხვა სამოტივაციო სისტემები მოქმედებს. რესპოდენტთა უმრავლესობამ აღწერა შემდეგი სამოტივაციო აქტივობები: პროფესიონალური განვითარების ხელშეწყობა, კორპორაციული დაზღვევა, სხვადასხვა ორგანიზაციული ღონისძიებები და წლიური ნომინაციები, ბონუსები და პენსიები, შეფასების შესაბამისი დაწინაურების ციკლი, მადლობის წერილი, საჩუქრები და ჯილდოები.

მოტივაციის სისტემა აყალიბებს საჯარო მოხელეთა მოლოდინებს, თუ ეს მოლოდინები პერსპექტიულად აღიქმება საჯარო მოხელეთა მხრიდან, შესაბამისად მათი აქტიურობაც მეტად ეფექტური ხდება. მოხელეებს გაცნობიერებული აქვთ სამუშაო პროცესში ინიციატივობას, კვალიფიკაციის ამაღლებას და პროფესიულ სრულყოფას რა შედეგი მოყვება.

ხოლო თუ ეს სიტემა დასახვეწია, თუ მოხელე გრძნობს, რომ არ არსებობს პირდაპირი კავშირი დახარჯულ სამუშაო ძალასა და მიღებულ შედეგებს შორის შესაბამისად პასიურია და ნაკლებ პროდუქტიული. ეფექტური მოტივაციისათვის აუცილებელია მყარი და სწორი თანაფარდობის დამყარება მიღწეულ შედეგებსა და ანაზღაურების ოდენობას შორის. მოსალოდნელი შედეგები აუცილებლად უნდა იყოს მიღწევადი, რომ შეასრულოს მოტივაციის როლი.

„მოტივაციის არსებობა არის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნებისმიერი ორგანიზაციის წარმატებისთვის. საერთოდ, თუ არ არის დაწინაურების, კარიერული წინსვლის შესაძლებლობა სამსახურში თავისთავად მოტივაცია არის ძალიან დაბალ დონეზე და მხოლოდ ხელფასზე დადის. რაც საბოლოო ჯამში სუსტ სამსახურს ქმნის. აქედან გამომდინარე, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ ყველა იყოს მოტივირებული და მოტივაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ნაწილია ის, რომ თუ შენ კარგად მუშაობ იქნება წინსვლის შესაძლებლობა.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

საჯარო მოსამსახურეთა პრემირების ეფექტური სისტემის შექმნა მნიშვნელოვანი წინაპირობაა გამჭვირვალე და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების. საქართველოში არ არსებობს საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურებისა და პრემირების ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკა, აღნიშნული საკითხი საჭიროებს კანონმდებლობით დეტალურ მოწესრიგებასა და მის ეფექტურ იმპლემენტაციას საჯარო მმართველობის სისტემაში (ცუხიშვილი 2013).

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

მოხელეთა წახალისების ფორმას კონკრეტული მიღწევისა თუ გამორჩეული საქმიანობისათვის. საქართველოს კანონმდებლობა არ გვთავაზობს პრემიის ზუსტ დეფინიციას და მისი განსაზღვრის მარეგულირებელ წესებს. ამგვარი წესების არარსებობა კი აჩენს საჯარო მოხელეთა მიერ დაუსაბუთებელი გადაწყვეტილებების მიღების ალბათობას. ფორმალური წესების ნაკლოვანებები არაფორმალური პრაქტიკების და სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების წიანპირობაა.

ადამიანური რესურსების მართვის თეორიის შესაბამისად ადამიანები სუბიექტურად განსაზღვრავენ მიღებული ანაზღაურების მიმართებას დახარჯულ სამუშაო ძალასთან და შემდეგ ადარებენ მას ანალოგიურ სიტუაციაში მომუშავე ადამიანების მიერ მიღებულ გასამრჯელოს. თუ შედარება გამოავლენს დისბალანსს და უსამართლობას, ე.ი. გამოვლინდება, რომ მსგავსი სამუშაოსათვის კოლეგამ მიიღო უფრო მეტი გასამრჯელო, ადამიანი იძაბება ფსიქოლოგიურად. მოსალოდნელია ნაკლები ინტენსიურობით მუშაობა და შრომის ეფექტურობის დაცემა.

თავი 7. გუნდური მუშაობის პრინციპები საჯარო სამსახურში

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

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

„ჩვენს შემთხვევაში ინდივიდუალური დავალებები გვაქვს. რაც შეეხება კრეატიულ დავალებებს, გუნდურად ვიმუშაოთ ასე არ ხდება, რადგან ინიციატივები ნაკლებად არის ჩვენთან. უფრო ინდივიდუალურად გვეწერება დავალება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გუნდური მუშაობა იშვიათ შემთხვევათა რიგს მიეწერება, თუ უკავშირდება რაიმე სიახლის დანერგვას, თუ რომელიმე თანამშრომელი ვერ წყვეტს საკუთარ კომპეტენციაში შემავალ დავალებას, რაიმე საკითხი საჭიროებს თათბირზე გატანას და ა.შ.

„გუნდური მუშაობა შეიძლება გულისხმობდეს რაღაც ისეთ შემთხვევას, რომელიც მანამდე არ გაგიკეთებია და ამ შემთხვევაში თანამშრომლებს შეიძლება კითხო რჩევა – ამ შემთხვევაში როგორ შეიძლება გავაკეთო? ასე მესმის გუნდურობა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„გუნდურობა თუ გაინტერესებთ არის რომ ყველას თუ რაღაც ხდება შეგვიძლია დავებმართო ერთმანეთს. თუ არის ესეთი შემთხვევა, დავებმარებით მას, თუ არა თვითონ პიროვნება გაართმევს თავს.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გუნდურ მუშაობას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არც თუ ურიგოდ მიიჩნევენ ხელმძღვანელთა ნაწილი, მაგრამ აქ საინტერესოა რა იგულისხმება გადაწყვეტილების მიღების პროცესში და გუნდურ მუშაობაში. საუბარია ინდივიდუალური რჩევის კითხვაზე შერჩეული თანამშრომლებისათვის და არა გუნდურ განხილვაზე, სადაც თითოეულ წევრს ექნება აზრის გამოთქმისა და მსჯელობის შესაძლებლობა.

„გუნდური ფორმა საერთოდ ამართლებს ყველა სფეროში. როცა საკითხი გადასაწყვეტია ინდივიდუალურად თუ დაუძახებს თანამშრომელს ხელმძღვანელი და მასთან ურთიერთობაში რაღაც გადაწყვეტილებამდე მივა, შესაძლოა მეორეს რომ დაუძახოს, მაშინ მეორემ ისეთი საკითხი დააყენოს, რომ სრული ანულირება გაუკეთოს წინას. ამიტომ მიმაჩნია, რომ გუნდური პრინციპი კარგი გადაწყვეტილების მიღების მეტ ალბათობას ქმნის.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„როდესაც სერიოზული ამოცანა დგას სამსახურის წინაშე ტარდება თათბირი და გუნდურად ვწყვეტთ საკითხს. განხილვება საკითხი სად რა არის მიზანშეწონილი, როგორი სახით, მონაწილეობს კოლექტივი და ამ შემთხვევაში ვისი მოსაზრებაც ვთქვათ ლოგიკური, დამაჯერებელია, რასაკვირველია მერე უფროსის მითითებით ხდება ამის განსაზღვრა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გუნდური მუშაობის პრინციპით გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ჭიანჭურდება.

მთელ რიგ საკითხებზე კი გადაწყვეტილება სწრაფად უნდა იყოს მიღებული. გუნდური მუშაობა ხშირად სწორედ ამ მიზეზითაც ინტერპრეტირდება არა ეფექტურად:

„გუნდურობა როდესაც მეტი დრო არის გადაწყვეტილების მისაღებად კარგია, ერთპიროვნული – როცა დრო ნაკლებია. კომპეტენტურიც უნდა იყოს ადამიანი. თან საკითხიც ისეთი უნდა იყოს, რომ სწრაფად წყდებოდეს მაშინ შეიძლება გადაწყდეს გუნდურად.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

არსებობს გუნდური გადაწყვეტილების მიღების სრულიად საწინააღმდეგო ინტერპრეტაცია, რომლის თანახმადაც პირიქით გუნდში შესაძლებელია გადაწყვეტილების უფრო სწრაფად მიღება, ეს მაშინ ხდება როდესაც ინდივიდუალურად გადაწყვეტილების მიღება განსაზღვრულ ვადებში ვერ ესწრება.

„გუნდური მუშაობის პრინციპში ძირითადად რა მოიაზრება? – მაგალითად, უმოკლეს დროში მნიშვნელოვანი საკითხის, ამოცანის გადაჭრა აუცილებელი. ვერ ეტევი დროში, ხდება ასეთი რალაცეები. ამ შემთხვევაში შეიძლება რჩევა დაგჭირდეს სწრაფი გადაწყვეტილების მისაღებად. ამ შემთხვევაში გუნდური პრინციპი ძალიან კარგია, როცა შენ გვერდით გეგულება ისეთი კოლეგები, რომლებიც შენ მხარში დაგიდგებიან. მაგრამ ძირითადი მაინც ინდივიდუალიზმია და პიროვნება თავად უნდა ჩანდეს, იყოს აქტიური, იყოს ძლიერი, ეს უფრო მნიშვნელოვანია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გუნდური მუშაობა სამუშაო პროცესის თანმდევა და არა შეგნებული და გაცნობიერებული აუცილებლობა ეფექტური საქმიანობის.

„საჯარო სამსახურში იმუშაო ინდივიდუალურად უბრალოდ შეუძლებელია. გუნდური მუშაობის უნარი უნდა შეგწევდეს, სხვანაირად ძალიან გაგიჭირდება. საქმის ერთი საფეხური ერთ თნამშრომელს აბარია, შემდგომი საფეხური მეორეს, ამიტომ გუნდის გარეშე არაფერი გამოვა.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გუნდური მუშაობის საკითხზე საუბარი იძლევა ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკებისა და არაფორმალური ურთიერთობების არამხოლოდ გავრცელების, არამედ მათი ქმედითობის გამოვლენის შესაძლებლობას. გამომდინარე იქედან რომ საჯარო

მოხელეები არ არიან გუნდურობის მერიტოკრატიული პრინციპების შესახებ ინფორმირებული, *გუნდურობა კლიენტელისტურ და კლანურობის კონტექსტში გაიგება და ინტერპრეტირდება*. ამ უკანასკნელებს რესპონდენტების მსჯელობებში დადებითი კონოტაცია გააჩნია:

„არის ძალიან ბევრი შემთხვევა ხელმძღვანელი მიდის და მას მიყავს მთელი გუნდი, თუ ის მათ ენდობა... მე მაგალითად მქონდა შემთხვევა, ერთ-ერთმა უფროსმა მითხრა: “სადაც არ უნდა წავიდე, შენ უნდა იყო ჩემს გვერდით, ჩემთან ერთად”. მაგრამ სამწუხაროდ შემდეგ მას საერთოდ მოუწია საქართველოდან წასვლა და ბუნებრივია ვერ გავყვებოდი. მაგრამ იმდენად იყო მოჯაჭვული ჩემს მუშაობაზე, ჩემს ხასიათზე, ჩემი წერის მანერაზე, რომ მეუბნებოდა: “სადაც არ უნდა წავიდე, რა თანამდებობაც არ უნდა მქონდეს, შენ უნდა იყო ჩემს გვერდზე”. ამიტომ, ეს არის გუნდურობა, ეს არის ადამიანის კულტურა, მისი პიროვნული თვისებები, მახასიათებლები, როგორ დაგიპყრობს, როგორ შეეთვისები, ზოგი ამას ისე ეთვისება, ვერ წარმოუდგენია მის გარეშე მუშაობა.” (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„მე ვიცი ძალიან ბევრი შემთხვევები, აქედან წასულან თანამშრომლები სხვაგანაც, დაუნიშნიათ ხელმძღვანელად და 4-5 კაცი წაუყვანით თან, ესეთი შემთხვევები ყოფილა. ეს არის სამაგალითო შემთხვევა, ეს მხოლოდ ერთგულება კი არ არის, ეს არის ძალიან ბევრი ფაქტორის მომცველი, რომელსაც ვერც კი ჩამოვთვლი.” (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

მართვის პრინციპების საფუძველი შრომისა და პასუხისმგებლობის დანაწილებაა.

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

„მე მგონი პირველ რიგში ეს არის იმის შეგრძნება, რაც ყველა დეპარტამენტში, სამმართველოში ყველგან უნდა იყოს. უფრო მაღალ სლობში, რომ საქმე არის საერთო. ჩვენ ვაკეთებთ რაღაცა ერთ საქმეს. იქ იმის ანგარიში რომ ვინ გააკეთა დღეს 30% და ვინ 40% ამაზე ლაპარაკი არ უნდა იყოს. საქმე კეთდება და ეს არის ყველას დამსახურება, როდესაც საქმე ისე არ კეთდება ეს არის ყველას პრობლემა და ყველა ეძებს საკუთარ თავში ამ პრობლემის მიზეზს. ერთიანი საქმის კეთება, ერთი გუნდით ეს არის ის პრინციპი, რაც, მე მგონი, ყველაზე სწორია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

გუნდის ფორმირების ერთ–ერთი პრაქტიკა მოხელეების არაფორმარული ქსელის – ნათესაური კავშირებით გამყარებაა. ნარატიული ინტერვიუების ერთ–ერთი ბლოკი მოიცავდა შეკითხვას საჯარო სამსახურში თანამშრომლებს შორის დანათესავების პრაქტიკის გავრცელებულობის შესახებ. დანათესავების ყველაზე ხშირი შემთხვევები უკავშირდება ნათელმრონულ კავშირებს.

„ერთმანეთთან დანათესავებულები არიან საკმაოდ ბევრი დეპარტამენტში. ვიღაც-ვიღაც ნათლიები, მეჯვარეები არიან. ამ ბოლო დროს ეს ხშირად ხდება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

მოვიყვანთ საკმაოდ რეზონანსულ საქმეს რომელიც საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროში იურიდიული დეპარტამენტის უფროსის თანამდებობაზე გამოცხდაებულ კონკურსთან დაკავშირებით გახდა ფართო საზოგადოებისათვის ცნობილი. სამინისტროს მიერ იურიდიული დეპარტამენტის ხელმძღვანელის კონკურსის გამოცხადების მიუხედავად, მოხდა კონკურსის გვერდის ავლით ხელმძღვანელის დანიშნვა.

„საქმე იმაშია, რომ თავად მინისტრი ჭიპაშვილი და დეპარტამენტის მოქმედი შეფი ელზა გულიაშვილი საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის პირველი მოადგილის – ვახტანგ მეგრელიშვილის (ცნობილი საპენსიო კანონპროექტის ავტორი) მეჯვარეები არიან. ასე, რომ მინისტრი, პირველი მოადგილე და იურიდიული დეპარტამენტის უფროსი - ახლო სანათესაო წრეა სამინისტროს სათავეში.“ (ერთ–ერთი კონკურსანტი)

ნათელმრონული კავშირები არაფორმალურ ურთიერთობებს უფრო ამყარებს და არაფორმალური ქსელის შექმნისა და გაძლიერების მექანიზმია. სწორედ ასეთი კავშირების მქონენი სარგებლობენ ურთიერთნდობითა და მხარდაჭერით. საჯარო სამსახურში და საზოგადოებაში სოციალური სტატუსი ყალიბდება ამ კავშირების ურთიერთზემოქმედებით.

შეიძლება გამოითქვას მოსაზრება, რომ მემკვიდრეობით მიღებული სოციალური სტატუსები ფორმირდებოდა არაფორმალური ურთიერთობების სივრცის ზეგავლენით, ხოლო არაფორმალურ სივრცეს ქმნიდა სისხლით ნათესაური კავშირები. დღეს სოციალურ აქტორებს არაფორმალური სივრცის მოთამაშედ გახდომის შესაძლებლობა ნათელმრონობის საშუალებით ეძლევა (Voslensky 1984).

შესაბამისად, მემკვიდრეობით მიღებული სტატუსის პარალელურად შესაძლებელი ხდება შეძენილი სტატუსის მიღწევა. მართალია, სისხლით ნათესაობის თემა არანაკლებ მნიშვნელოვნად რჩება, მაგრამ არანაკლებ აქტუალურია დანათესავების მნიშვნელობა. ნათესაობა, შეძენილი იქნება ეს თუ მემკვიდრეობითი მიღებული არაფორმალური სივრცის ფუნქციონირების ერთ–ერთ ამოსავალ პირობას წარმოადგენს.

თავისთავად საინტერესოა არაფორმალური სივრცის ამ მიმართულებით ტრანსფორმაციის გამომწვევი მიზეზების კვლევა. ახალი ელიტის ფორმირების პროცესი შესაძლოა აღნიშნული ტენდენციის მასტიმულირებელი იყოს. ეს სტიმულატორი კი ღია სისტემის ჩამოყალიბების საწინდარი არ არის. სისტემა კლანურად რჩება, იცვლებიან აქტორები და იცვლება საშუალებები კლანში მოხვედრის. საჯარო სისტემა კვლავ ეფუძნება ნდობას, რომელიც არ ემყარება ერთმნიშვნელოვნად მოხელის

პროფესიონალიზმსა და კვალიფიკაციას. ნდობა გამოიხატება უპირობო ერთგულებაში, შესაბამისად სტრუქტურა კვლავ რჩება შინაარსობრივი თვალსაზრისით მეკვიდრე და ჩამნაცვლებელი ნომენკლატურული კლასის და არა ღია, რომელიც მერიტოკრატიულ პრინციპებს ეფუძნება.

თავი 8. გადაწყვეტილებების მიღება საჯარო სამსახურში

თანამედროვე მენეჯმენტის თეორიის თანახმად მმართველი რგოლის ერთ–ერთი ცენტრალური ამოცანა *ინფორმირებული გადაწყვეტილებების* მიღების უზრუნველყოფაა. აღნიშნულის მისაღწევად საჯარო სამსახურის სტრუქტურაში კომუნიკაციისა და ინფორმაციის ცირკულაციის მობილური და მოქნილი მექანიზმების არსებობას გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს.

გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ოპტიმიზაციისათვის ხელმძღვანელებსა და ხელქვეითებს შორის ინფორმაციის გაცვლა სისტემატიურად და ოპერატიულად უნდა ხდებოდეს. რაზეც გარკვეულ გავლენას ახდენს მათ შორის არსებული *კომუნიკაციური კლიმატი*.

ხელმძღვანელსა და ხელქვეითს შორის უნდობლობა და დაპირისპირება აფერხებს საჭირო ინფორმაციის მიღებას. *ნდობის ატმოსფერო* მათ შორის, პირიქით, ზრდის ზუსტი ინფორმაციის ნაკადს და ხელს უწყობს მართვის ეფექტურობის ამაღლებას. ობიექტური გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია მხოლოდ საჭირო ოდენობის ზუსტი ინფორმაციის არსებობის შემთხვევაში, ინფორმაციის მიღების ერთ–ერთი საშუალება კი კომუნიკაციაა.

ინფორმაციული ნაკადის რეგულირების მიზნით ხელმძღვანელმა უნდა შეისწავლოს ინფორმაციაზე როგორც საკუთარი, ისე სხვა საჯარო მოხელეების მოთხოვნილების რაოდენობრივი და ხარისხობრივი ასპექტები და ამის საფუძველზე განსაზღვროს, თუ რა არის გასაცვლელ ინფორმაციაში „ძალიან ბევრი“ და „ძალიან

ცოტა“. უკუკავშირის სისტემის მოწესრიგება უზრუნველყოფს ინფორმაციის გადაცემისა და მიმღების პროცესში დაშვებული შეცდომების დროულად გამოვლენას და აღმოფხვრას.

მუშაობის პროცესში აღმოცენებული პრობლემის დიაგნოსტიკაში დიდ როლს ინფორმაცია ასრულებს – ის უნდა იყოს ამომწურავი და რეალური. ერთ-ერთი ფაქტორი, რომელიც გავლენას ახდენს ინფორმაციის აღქმაზე, არის დაგროვილი გამოცდილება. ხშირად ინფორმაციას, რომელიც ეწინააღმდეგება მიმღების გამოცდილებას, ის ნაწილობრივ და ზოგჯერ მთლიანადაც კი, უარყოფს ან ამახინჯებს ადრე მიღებული გამოცდილების შესაბამისად.

კომუნიკაციის პროცესში ინფორმაციის გადაცემა ხორციელდება არამხოლოდ იმიტომ რომ მიიღონ სწორი გადაწყვეტილება, არამედ იმის გამოც, რომ შესრულდეს მიღებული გადაწყვეტილებები. მიზნები ვერ შესრულდება, ვიდრე მიღებული გადაწყვეტილებები არ დაიყვანება უშუალო შემსრულებლებამდე.

თანამედროვე მართვის თეორიების თანახმად, მაღალი დეცენტრალიზაციის მქონე დაწესებულებები უფრო ღია და დემოკრატიული სისტემებია – გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გამჭვირვალეა და მთელ რიგ შემთხვევებში გაცილებით უფრო ეფექტური ვიდრე ორგანიზაციებში, რომლებშიც მაღალია ცენტრალიზაციის ხარისხი.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია საჯარო სამსახურის ინსტიტუტებში დეცენტრალიზაციის მაღალი დონე სხვადასხვა რგოლებს შორის – ძალაუფლების უკეთ დანაწილებისა და ურთიერთკონტროლისათვის. გადაწყვეტილების მიღების პროცესის

არაერთპიროვნულობა უზრუნველყოფს სხვადასხვა რგოლების მეტ ჩართვას და გადაწყვეტილების მიღების პროცესის გამჭვირვალობას.

ცენტრალიზებულ სისტემებში უმაღლესი დონის ხელმძღვანელები იშვიათად ამოწმებენ დაქვემდებარებული ხელმძღვანელების ყოველდღიურ გადაწყვეტილებებს. ასეთი შეფასება ხორციელდება შემაჯამებელი მაჩვენებლების ან საბოლოო შედეგის მიხედვით. კონტროლის სისტემის ქმედითუნარიანობა უზრუნველყოფს მუშაობის პროცესში დაშვებული შეცდომების დროულ გამოვლენას, მათზე რეაგირებას, აღმოფხვრას და პრევენციას. მართვის პროცესში ადამიანურ ურთიერთობის მნიშვნელობისა და როლის მკვლევარების აზრით, *ეფექტურ კონტროლს მართვის პროცესზე ახორციელებენ არამხოლოდ ზედა რგოლის ხელმძღვანელები, არამედ თვითონ მოხელეები.*

დეცენტრალიზებული საჯარო სამსახურის ორგანიზაციული სტრუქტურა უშუალო კავშირშია როგორც ეფექტური ურთიერთკონტროლის მექანიზმების ჩამოყალიბებასთან, ასევე შრომის სპეციალიზებულ დანაწილებასთან – ამა თუ იმ სამუშაოზე უკეთესი შედეგების მიღების მიზნით სპეციალისტების მიმავრებასთან.

შრომის დანაწილებას დიდი ხნის ისტორია აქვს. შრომის რაციონალური დანაწილება მმართველობითი ხასიათის ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი საკითხია, რომელიც ბევრ შემთხვევაში განსაზღვრავს კიდევ ორგანიზაციის საქმიანობის ეფექტურობას. შრომის სპეციალიზებული დანაწილება საჯარო სამსახურში ქმნის უფლება-მოსილებათა ჰორიზონტალური დანაწილების შესაძლებლობას, ამავე დროს იერარქიულობის პრინციპი ურთიერთკონტროლის განხორციელებისათვის

აუცილებელი პირობაა. შრომის ვერტიკალური დანაწილება ორგანიზაციაში მართვის დონეთა იერარქიას ქმნის.

საჯარო სამსახურში მართვის პრინციპების ერთ-ერთი ძირითადი გამტარებელი მაღალი რანგის საჯარო მოხელეა. თანამედროვე მართვის თეორეტიკოსები ხელმძღვანელის როლს აღწერენ როგორც „განსაზღვრული ქცევის წესების ნაკრებს, რომელიც შეესაბამება კონკრეტულ დაწესებულებას ან კონკრეტულ თანამდებობას“.

მსახიობების მსგავსად მენეჯერები იკავებენ განსაზღვრულ თანამდებობას ორგანიზაციაში განსაზღვრული ქვედანაყოფის ხელმძღვანელის სახით, რაც განაპირობებს კიდევ ძირითადად მათი სამსახურში ქცევის ხასიათს. ბუნებრივია, მსახიობის მსგავსად, ცალკეულმა პიროვნებამ შეიძლება გავლენა მოახდინოს მენეჯერის როლის შესრულების ხასიათზე, მაგრამ *არა მის შინაარსზე*. მაშასადამე, მენეჯერები და მსახიობები ასრულებენ წინასწარ განსაზღვრულ როლს, რომელსაც ისინი თავიანთი პიროვნებიდან გამომდინარე აძლევენ კონკრეტულ ინტერპრეტაციას. ამასთან მენეჯერები მსახიობებისაგან განსხვავებით ასრულებენ რეჟისორისა და დირიჟორის ფუნქციებს (Mintzberg 2004).

საჯარო მოხელეთა მხრიდან სუბორდინაციის პრინციპის ინტერპრეტაცია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილეობას ავტომატურად გამოორიცხავს – „მიღებული დავალება“ განხილვას არ ექვემდებარება.

„ჩემმა ქვემდგომმა უნდა შეასრულოს დავალება რომელიც მიცემული არის და მგონი ამას არავითარი განხილვა არ სჭირდება და მათ შორის მეც რომ მავალეებს ვიღაც ზემდგომი, რა პრინციპები უნდა იყოს, დავალება უნდა შესრულდეს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

გამოითქვა საპირისპირო მოსაზრებაც და გამოიკვეთა შესაბამისი პრაქტიკაც: „უფროსთან განვიხილავთ საკითხს და შემდეგ ვწყვეტთ. უფროსს გარკვეულ საკითხზე თავისთავად აქვს უფრო მეტი ინფორმაცია.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

საჯარო სამსახურში გადაწყვეტილების მიღების პრაქტიკა არ არის ერთგვაროვანი და არ ეფუძნება ერთიან პრინციპს, რომელიც საჯარო სამსახურის ნებისმიერი ხელმძღვანელის მიერ იქნება აღიარებული, გაზიარებული და დანერგილი პრაქტიკაში.

საჯარო სამსახურში უფლება–მოვალეობების დელეგირება უნდა უზრუნველყოფდეს გადაწყვეტილებების მიღების დეცენტრალიზებული სისტემის ფუნქციონირებას. საჯარო სამსახურის დეცენტრალიზაცია წინაპირობაა გამჭვირვალე, ღია სისტემის არსებობის და მასში მერიტოკრატიული პრინციპების გატარების.

საჯარო სამსახურში გადაწყვეტილების მიღების პროცესი ხასიათდება ცენტრალიზებული მართვის ნიშნებით. მართალია, საჯარო სამსახური იერერქიული სისტემაა, მაგრამ დეცენტრალიზაცია სწორედ ყოველი საფეხურის შესაბამისი უფლება–მოსილებების ფარგლებში მოითხოვს გადაწყვეტილების მიღებას. საჯარო მოხელეები იერარქიას და სუბორდინაციას ხშირად ასახელებენ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩაურთველობის მიზეზად.

გადაწყვეტილების მიღება ნიშნავს პასუხისმგებლობის აღებას, ხოლო პასუხისმგებლობა მთლიანად ხელმძღვანელის პრეროგატივაა. შესაბამისად როდესაც ვსაუბრობთ შრომით აღწერილობებზე, რომლებიც შემუშავებულია საჯარო სამსახურში სხვადასხვა პოზიციისათვის, საუბარია რანგის შესაბამისი უფლება–მოვალეობების შესახებ, ამ შემთხვევაში **რჩება მხოლოდ მოვალეობა, ხოლო უფლებები ფაქტიურად**

მთლიანად გადაცემულია ხელმძღვანელისათვის. შესაბამისად, ეჭვქვეშ დგება თავად უფლება-მოვალეობების გამიჯნვის საკითხი, რაც შესაძლოა მივიჩნიოთ ეფექტური მუშაობის შემაფერხებლად. *მოხელე ხდება შემსრულებელი და არა პასუხისმგებელი საკუთარ საქმიანობაზე.* ყალიბდება არაჯანსაღი საქმიანი ურთიერთობები ხელმძღვანელსა და მოხელეს შორის.

თავი 9. პატერნალისტური ურთიერთობები vs. პარტნიორული

ურთიერთობები

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

პატერნალიზმი და პარტნიორობა წარმოადგენს ხელმძღვანელებსა და ხელქვეითებს შორის ურთიერთობის ორიენტაციის მოდელს. პატერნალისტური

დამოკიდებულება ხასიათდება ფორმალური, კონტრაქტზე დაფუძნებული ნორმების შეცვლით – არაფორმალური ნორმებით (კლიენტელიზმი, ნეპოტიზმი, ნაცნობ-მეგობრობა და ა.შ.). პარტნიორული მოდელი, პირიქით ფორმალურ ნორმებს ანიჭებს პრიორიტეტს (Kleinig 1983).

ნეოპატრიმონიაური, პატერნალისტური ურთიერთობები ორივე მხარისთვის სასარგებლოა. ხდება ფორმალური, კონტრაქტზე დაფუძნებული, სამართლებრივი ნორმების ჩანაცვლება – არაფორმალური, პიროვნულ კონტაქტებზე დაფუძნებული ნორმებით. საკვანძო მომენტს ნეოპატრიმონიაურ და პატერნალისტურ ურთიერთობებში წარმოადგენს მოხელის დამოკიდებულება ხელმძღვანელზე. ეს დამოკიდებულება სასურველია „პატერნალისტი“ მოხელისთვის, რადგანაც ის ახდენს თავისი ცხოვრებისეული სტრატეგიის განსაზღვრასა და რეალიზაციაზე პასუხისმგებლობის დელეგირებას, თავს ითავისუფლებს პრობლემურ სიტუაციებში დამოუკიდებლად გადაწყვეტილებების მიღების აუცილებლობისგან.

ხელმძღვანელებთან ურთიერთობის პარტნიორული ნორმები შეიძლება განვიხილოთ, როგორც პატერნალისტურის საპირისპირო. იდეალურ ვარიანტში პარტნიორული ურთიერთობების ფორმირების წინაპირობები შემდეგია: შრომითი ურთიერთობების ფორმალიზაცია (შრომითი კონტრაქტები, მკაცრი დისციპლიური სტანდარტები), პროფესიულ კომპეტენტურობაზე დაყრდნობა და მოხელეთა სპეციალიზირებული ცოდნა, მენეჯმენტის მათთან თანაბარუფლებიანი თანამშრომლობისათვის მზაობა (უფლებამოსილებების და პასუხისმგებლობის

დელეგირება, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში ჩართვა, მოხელეთა პროფესიული მოვალეობების შესრულებასა და პირად ცხოვრებაში ჩაურევლობა).

ხელმძღვანელი პირი პასუხისმგებლობის აღებით საკუთარ თავზე, ერთის მხრივ გამოხატავს გარკვეულ უნდობლობას პერსონალის მიმართ და მეორეს მხრივ ჩნდება არაპარტნიორული შრომითი ურთიერთობის მოდელი, რომელიც მის საპირისპირო პატერნალისტურ მოდელს აყალიბებს. თანამშრომლის დამოკიდებულება ხელმძღვანელზე ძლიერდება და ხელმძღვანელის ძალაუფლება იზრდება, სცილდება მისთვის კანონით მინიჭებული ძალაუფლების საზღვრებს.

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

„გადაწყვეტილებას იღებს აუცილებლად სამმართველოს უფროსი დეპარტამენტის უფროსთან შეთანხმებით. გადაწყვეტილებას რიგითი თანამშრომელი ამა თუ იმ საკითხზე ნაკლებად იღებს.“ (ერთ-ერთი რესპონდენტი)

„გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებით კითხვა ჩემთან არ არის, რადგან ჩვენ ზოგადად გადაწყვეტილებას არ ვიღებთ, ჩვენ ვართ რაღაც პატარა რგოლი.“
(ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„ეს მიდის იერარქიულ საფეხურზე. ჯერ სამმართველოს უფროსი გადახედავს ამას და თუ მოეწონება საკითხი, წარუდგენს დეპარტამენტის უფროსს და შემდეგ მინისტრის მოადგილეს და ბოლოს მიდის ეს მინისტრამდე.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

„გადაწყვეტილებებს ერთპიროვნულად იღებს მინისტრი სამინისტროში. ჩვენ შემთხვევაში ესეა. იმ გადაწყვეტილებებზეა საუბარი რა გადაწყვეტილებებიც სამინისტროს სახელით ფორმდება.“ (ერთ–ერთი რესპონდენტი)

შედეგების შეჯამება და დისკუსია

ნაშრომის თეორიულ და მეთოდოლოგიურ საფუძველს ნეოპატრიმონიალიზმის და ქსელების ზოგადი თეორიების ანალიზი წარმოადგენს – იმისათვის რომ გავიგოთ საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის მიმართულების წამყვანი ტენდენციები და კონკრეტული ვარიაციები. მოცემული შრომა განიხილავს ნეოპატრიმონალიზმის, ბიუროკრატიის, მერიტოკრატიის და არაფორმალური ქსელების ცნებებს, მათ წარმოშობას და მახასიათებლებს. ამას თანსდევს საქართველოს საჯარო სექტორის ბუნების განხილვა ნეოპატრიმონალიზმის გამოვლინებების მიმართების შესწავლისათვის საჯარო სექტორის ეფექტიანობასა და უნარიანობაზე. ნეოპატრიმონალიურ და მერიტოკრატიულ ბიუროკრატიებს შორის განსხვავებების იდენტიფიცირებისას, ჩვენ გადავწყვიტეთ ყურადღება გაგვემახვილებინა ორ მახასიათებელზე, რომელიც მეტ-ნაკლებად ობიექტური ემპირიული შეფასების საშუალებას მოგვცემდა. პირველი არის მერიტოკრატიული შერჩევის მნიშვნელობა, რომელიც იდეალურ შემთხვევაში ეფუძნება განათლებისა და გამოცდის კომბინაციას, მეორე არის პროგნოზირებადი კარიერული კიბე, რომელსაც ახლავს ხელშესახები და ხელშეუხებელი ჯილდოები.

ნაშრომის ემპირიული ნაწილი ეფუძნება წერილობით წყაროებს და სამი სახის ინტერვიუებს (ჩაღრმავებულს, ნარატიულს და ფოკუს-ჯგუფურს), რომლებიც ჩატარდა ამჟამად დასაქმებულ და ყოფილ საჯარო მოხელეებთან.

საქართველოში საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების ეფექტიანობის შესახებ ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატიული სისტემისა და რაციონალურ-მერიტოკრატიული პრინციპების ურთიერთზეგავლენის ანალიზის საფუძველზე ემპირიული კვლევის მიგნებების იდენტიფიცირებით დადასტურდა ნაშრომის საწყისი ჰიპოთეზა - საჯარო სამსახურის მართვის სისტემაში მერიტოკრატიულ პრინციპებზე ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების და არაფორმალური ურთიერთობების პრევალირება, რომლებიც აფერხებენ მერიტოკრატიული პრინციპების ინსტიტუციონალიზაციის პროცესს.

ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატიისა და რაციონალურ-მერიტოკრატიული სისტემების პარალელური ურთიერთქმედების დინამიკა შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს ეფექტიანი სახელმწიფო მართვის (good governance) კონტექსტში. მოცემულ სადისერტაციო ნაშრომში, თვისბერივი კვლევის მეთოდებით, კონკრეტული ემპირიული ინდიკატორების: მერიტოკრატიული საკადრო შერჩევისა და პროგნოზირებადი კარიერული კიბის იდენტიფიკაციის შედეგად დადგინდა:

- მართვის პრინციპების შესახებ საჯარო მოხელეთა როგორც თეორიული, ასევე პრაქტიკული ცოდნა-გამოცდილება ხასიათდება მმართველობის პრინციპების შესახებ ცნობიერების დიფერენციაციის დაბალი მაჩვენებლით.
- მართვის პრინციპებზე საუბრისას საჯარო მოხელეები *„ადამიანურ ურთიერთობებზე“* ახდენენ აქცენტირებას. საჯარო სამსახურში *„ადამიანური, კოლეგიალური ურთიერთდამოკიდებულება“* მნიშვნელოვანია თანამშრომლებს შორის. ხელმძღვანელის *„ადამიანური, კოლეგიალური დამოკიდებულება“*

თანამშრომლებისა და მოქალაქეების მიმართ, რიგ შემთხვევებში გულისხმობს, ხელმძღვანელისადმი „შიშის ფაქტორის“ და „დასჯის ფაქტორის“ არარსებობას.

- საჯარო სამსახურში ხელმძღვანელი პირების ხშირ ცვლასთან დაკავშირებით, უნდა აღინიშნოს, რომ *იზრდება სუბიექტური შეფასების ფაქტორი და შესაბამისად პროგნოზირებადია მოხელეთა სტაბილური განვითარების გარემოს არარსებობა.*
- მოხელეთა საქმიანობის შეფასების გარემო უფრო მეტად *სიტუაციურია და გარე ფაქტორებით არის განპირობებული. სუსტად არის განვითარებული მართვის ინსტიტუციური სტრატეგია.* სიტუაციას ამ შემთხვევაში წარმართავს ახლად დანიშნული ხელმძღვანელი და არა ღია, დემოკრატიული, ფორმალური, ჩამოყალიბებული საჯარო სამსახურის სისტემა. რაც საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებაში სისტემური მიდგომის დეფიციტს და ინდივიდუალური, სიტუაციური მიმართულების პრევალირების მაჩვენებელია.
- კვლევის მონაცემები აჩვენებს, რომ *კარიერული წინსვლა „დაუწერელი კანონების“ შესაბამისად ხორციელდება, ამიტომ აღნიშნულ საკითხზე დეტალური საუბარი ტაბუირებულია და ზოგადი, ტრაფარეტული პასუხებით შემოიფარგლება.* მოხელეები დაწინაურების კრიტერიუმებზე მსჯელობისას ხშირად ახსენებენ „ხელმძღვანელთან თავის გამოჩენის“ ფაქტორს.
- *მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისი კარიერული წინსვლის და წარმატების კრიტერიუმები საჯარო სამსახურში არ არის მკაფიოდ ჩამოყალიბებული, არ არის ფორმალიზებული* და მის შესახებ დისკურსი აჩვენებს, რომ ამ საკითხზე საჯარო მოხელეთა რეფლექსია ზედაპირულია:

- საჯარო სამსახურში თანამედროვე მფარველობის ფორმა ვლინდება *სარეკომენდაციო პრაქტიკაში*.
- *მოხელის მიერ შესრულებული დავალების შეფასება ხდება ძირითადად უშუალო უფროსის მიერ. ხოლო უფროსის შეფასება არც კონტროლირდება და არც საჩივრდება ხელქვეითების მხრიდან.*
- შესრულებული სამუშაოს ხარისხის შეფასების სისტემა დახურული სისტემაა – მასზე მსჯელობა საჯაროდ არ ხდება. როგორც ზოგადად დახურული სისტემებისათვის არის დამახასიათებელი, ამგვარი მსჯელობები ინაცვლებს კულუარებში.
- შესრულებული სამუშაოს ხარისხის კონტროლის შეფასების ფორმალური კრიტერიუმების არარსებობა *ახდენს ხელმძღვანელის როლის ჰიპერბოლიზებას*. ეს კარგად აქვთ გაცნობიერებული საჯარო მოხელეებს, ამიტომ მათ *საქმიანობაში ხელმძღვანელის ნებისმიერი ჩარევა აღიქმება კანონზომიერად*.
- *საჯარო სამსახურში მოხელეები საკუთარი უფლებების არა მხოლოდ დარღვევის ფაქტებს არ ასახელებენ, არამედ მათი უფლებების დარღვევის შემთხვევაში რეაგირების ეფექტურ საშუალებებს ვერ ხედავენ. ყველაზე ოპტიმალური გამოსავალი აღმოჩნდა სამსახურიდან წასვლა.*
- საჯარო მოხელეთა მხრიდან საქმიანობის *ურთიერთკონტროლის უარყოფით კონტექსტში განხილვა ფორმალური მექანიზმების დეფიციტის ფონზე, ამბაფრებს საჯარო სამსახურში არაფორმალური მექანიზმების მოქმედების ინტენსივობას.*

- *საჯარო მოხელეები უფრო მეტად დაინტერესებული არიან არსებული პოზიციების შენარჩუნებით, ვიდრე მერიტოკრატიული პრინციპების შესაბამისად საბაზისო თუ პრაქტიკული ცოდნის წარმოჩენითა და შესაბამისი წინსვლით.*
- *პროფესიული სპეციალიზაცია არ განიხილება მნიშვნელოვან, გადამწყვეტ მოთხოვნად დაკავებულ თანამდებობაზე წარამატებული საქმიანობისათვის.*
- *საჯარო მოხელეები არ არიან გუნდურობის მერიტოკრატიული პრინციპების შესახებ ინფორმირებული, გუნდურობა კლანურობის კონტექსტში გაიგება და ინტერპრეტირდება.*
- *საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელის შეფასებისას მოხელეები აქცენტს აკეთებენ ხელმძღვანელზე, როგორც „მფარველზე“.*
- *ძალაუფლების კონცენტრაცია და გადაწყვეტილებების მიიღება ხდება ზედა რგოლებში. ამიტომ, გადაწყვეტილების მიღების პროცესი გაუმჭვირვალეა და ატარებს ჩაკეტილ ხასიათს. პასუხიმგებლობის თავიდან აცილება ხელსაყრელია, როგორც რიგითი მოხელისათვის, ასევე ზედა რგოლის ხელმძღვანელი პირებისათვის. საჯარო სამსახურის სისტემაში ცენტრალიზებული მართვის პრინციპები დომინირებს.*

მოცემული ნაშრომი აჩვენებს, რომ საქართველოში ბიუროკრატიული აპარატი ხელმძღვანელობს ნეოპატრიმონიალური ლოგიკით. თანამდებობების და ძალაუფლების რესურსების მითვისების პრაქტიკები განსაზღვრავენ საჯარო სამსახურში კადრების შერჩევას და კარიერულ წინსვლას, შესაბამისად ბიუროკრატიული აპარატის ფუნქციონირებას. კვლევის შედეგად მოხდა პატრიმონიალური პრაქტიკების

იდენტიფიცირება, რაც გულისხმობს საჯარო და კერძო ინტერესების სფეროების არაადეკვატურ გამიჯნვას. საჯარო სამსახურში თანამდებობების დაკავებას შედეგად მოყვება ინტეგრაცია არაფორმალურ ქსელებში. შესაბამისად, გამოიკვეთა პრაქტიკები, რომლებიც სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპასა და ევრაზიის ბიუროკრატიულ აპარატებში შეინიშნება (Handelman 1995, გვ.281–93; Waller and Yasmann 1995; Shelley 1999; Bebler 2001; Favarel-Garrigues 2003; Taylor 2011; Gerber and Mendelson 2008; Kolennikova et al. 2008). მათი ინტერპრეტაცია შეიძლება, პოსტსაჭოთა და ტრანსფორმაციის პროცესის შედეგებით. საჯარო სამსახურის ხანგრძლივი ცენტრალიზება აფერხებს მის რეფორმირებას და საკადრო სამართალის ჩამოყალიბებას. ასევე, პოლიტიკური მიზნებით განპირობებული „წმენდები“ ახალ შესაძლებლობებს ქმნის თანამდებობების კლიენტელისტური მითვისებისათვის.

ნეოპატრიმონიალური სტრუქტურების პოსტსაჭოთა ვარიანტი გამოირჩევა თანამედროვე სახელმწიფოსთვის დამახასიათებელი ინსტიტუტების ფორმალური ინსტალაციით (პარლამენტის და მრავალპარტიულობის, საარჩევნო მექანიზმების და თანამედროვე კონსტიტუციის), ისინი ასრულებენ სისტემის ლეგიტიმური ფასადის როლს, ხოლო მთლიანობაში, შიგნიდან მათი ფუნქციონირება ემორჩილება ნეოპატრიმონიალურ ლოგიკას.

წამყვან როლს პოსტსაჭოთა ნეოპატრიმონიალური სისტემების ფუნქციონირებაში თამაშობს არა ურთიერთქმედების ოფიციალური სისტემის ფარგლებში რაციონალურ-ლეგალური ურთიერთობები, არამედ კლიენტელურ-პატრონაჟული კავშირები, რომლებიც აქტორების სხვადასხვა სახის რესურსებისადმი ხელმისაწვდომობას

უზრუნველყოფს, პირადი კავშირების საშუალებით, რომლებიც კაპიტალების ასიმეტრიულ კონვერტაციასა და გაცვლას ეფუძნება. შესაბამისად, ეკონომიკური და სოციალური კაპიტალის ფორმირება ხდება მართვის, თანამდებობების ადმინისტრაციული რესურსის მისაკუთრებით.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ ქართულ საჯარო სამსახურში ვლინდება პატრიმონიალურ-ბიუროკრატიული მართვის რამდენიმე უმნიშვნელოვანესი სიმპტომი:

- პოსტ-რევოლუციურ საქართველოში, პატრიმონიალიზმის სპეციფიკურ თავისებურებას პირველ რიგში წარმოადგენს საჯარო სამსახურში ძალაუფლების ოფიციალური მატარებლების მიერ მართვის სფეროს მითვისება. რის გამოც საჯარო სამსახური თანამდებობის პირების მიერ იმართება, როგორც კერძო სამფლობელო (პატრიმონიუმი), რომელიც საკუთრება-ძალაუფლების სისტემის საფუძველზე, სახელმწიფო ინსტიტუტების და სხვადასხვა საზოგადოებრივი ფუნქციების პრივატიზებას აკეთებს.
- საქართველოს რეალობაში საჯარო სამსახურის მართვის ნეოპატრიმონიალური სისტემა, სტიმულირებას უკეთებს, საჯარო სამსახურში რესურსების გადანაწილებას კლიენტელურ-პატრიმონიალურ ქსელში, რენტაზე ორიენტირებულ საჯარო მოხელეებს მინიმუმამდე დაიყავს საჯარო სამსახურის სივცეში ავტონომიური საზოგადოებრივი ჯგუფების შეღწევის ხელმისაწვდომობა, საკადრო შერჩევისა და კარიერული წინსვლის პატრიმონიალური მექანიზმების მეშვეობით. ამგვარად ხურავს ხელმისაწვდომობას ამ რესურსებთან და პოზიციებთან და აწესებს მათზე

კონტროლს ყველა დანარჩენი ჯგუფის და ფენისთვის.

- საჯარო სამსახურის ნეოპატრიმონიალურ სისტემაში, საჯარო სამსახურის აქტორებს შორის კავშირები მნიშვნელოვანწილად არა ლეგალურ-რაციონალურია, არამედ პატრონაჟითა და კლიენტელური ურთიერთობებით არის გამყარებული. შედეგად, იზრდება საჯარო მოხელეების დამოკიდებულება პატრიმონიალურ ცენტრზე, ხოლო მათი ავტონომიურობა მინიმუმამდე დადის.

მოცემული ნაშრომი საქართველოში ეფექტიანი სახელმწიფო მართვის კონტექსტში ნეოპატრიმონიალური ბიუროკრატისა და რაციონალურ-მერიტოკრატიული სისტემების პარალელური ურთიერთქმედების დინამიკის სიღრმისეული ანალიზის პირველ მცდელობას წარმოადგენს. მიუხედავად იმისა, რომ ნეოპატრიმონიალიზმის ზოგადი თეორია ბიუროკრატის კონკრეტული ასპექტების შეფასებისათვის ფართოდ გამოიყენება წინა საუკუნის 80-იანი წლებიდან, კონკრეტულად მერიტოკრატისა და პატრიმონიალური ლოგიკის ურთიერთქმედების შესასწავლად იგი დღემდე ნაკლებად არის გამოყენებული. საქართველოში საჯარო სამსახურის ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების განმაპირობებელი ფაქტორებისა და ეფექტების კვლევა რეფორმების ახალი ტალღის შემდეგ (ანუ 2003 წლის შემდეგ) პირველად განხორციელდა. ნაშრომში ჩამოყალიბებული დასკვნები მიუთითებს საჯარო სამსახურში ნეოპატრიმონიალური ფენომენის მასშტაბის მჭიდრო ურთიერთკავშირზე მერიტოკრატიული პრინციპების იმლიმენტაციის პროცესში არსებულ სირთულეებთან და ხაზს უსვამს ამ ფენომენის, სიღრმისეული და მუდმივი შესწავლის აუცილებლობას საჯარო სამსახურის ეფექტიანობის უკეთ გაგებისათვის, ისევე, როგორც ეფექტიანი სახელმწიფო მართვის

მიზნების მიღწევის კუთხით საქართველოში დღეისათვის არსებული მდგომარეობის შეფასებისათვის.

შესაბამისად, მოცემული ნაშრომი საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების მეცნიერული შესწავლის საწყისი მცდელობაა, რომელმაც სხვა კვლევითი პროექტებისათვის იდეების ფორმულირებასა და ამ საკითხზე უფრო ფართო კვლევითი მუშაობის სტიმულირებას უნდა შეუწყოს ხელი.

კერძოდ, საჯარო სამსახურისა და ნეოპატრიმონიალური ლოგიკის ურთიერთქმედების პატერნების დაზუსტებისათვის ძალიან მნიშვნელოვანია ანალიზში ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულების ჩართვა. რაც კონკრეტული კონტექსტის უფრო უკეთ გათვალისწინების შესაძლებლობას მოგვცემს. ამ ტიპის კვლევების საშუალებით შესაძლებელია დაზუსტდეს პატრიმონიალური პრაქტიკების, როგორც არაფორმალური პარალელური სისტემის მახასიათებლები ცენტრალური და ადგილობრივი დონეების კონტექსტში.

ჩვენი კვლევა ადასტურებს, რომ მონაცემები, ნეოპატრიმონიალური ლოგიკისა და მერიტოკრატიული შერჩევის და დაწინაურების პრაქტიკების შესახებ, ბიუროკრატიული სისტემების ეფექტიანობის კარგი ინდიკატორებია. რაც მათი შემდგომი კვლევისა და მონიტორინგის საჭიროებას უსვამს ხაზს. ნაშრომიში არ არის წარმოდგენილი რაოდენობრივი კომპონენტი, რომელიც დიდი ალბათობით კარგად აღწერდა შესასწავლი ფენომენის მახასიათებლებს და მეტი დეტალიზებისა და სტრუქტურულიზების საშუალებას მოგვცემდა. მონაცემთა რაოდენობრივი ბაზის შექმნა

ასევე, მოგვცემდა შესაძლებლობას გამოგვეყენებინა ის საწყისი სურათის აღმწერად არაფორმალური პრაქტიკების დინამიკის შემდგომი შესწავლისას.

მიუხედავად იმისა, რომ საკითხი მხოლოდ საქართველოს მაგალითზეა შესწავლილი და პირველ რიგში, მნიშვნელოვანია პრაქტიკოსებისა და მკვლევარებისათვის ადგილობრივ დონეზე, ის, აგრეთვე, საინტერესოა ნეოპატრიმონიალური პრაქტიკების მერიტოკრატიულ მართვის პრინციპებთან ურთიერთმიმართების, მათი ეფექტებისა და განმაპირობებელი ფაქტორების შესწავლის უფრო ფართო კონტექსტშიც – პოსტსაბჭოთა ბიუროკრატებში. მიუხედავად იმისა, რომ სამეცნიერო ლიტერატურაში ბიუროკრატული სისტემის ხარვეზებს დიდი როლი ენიჭება არაფორმალური ქსელების განმაპირობებელი ფაქტორების სიაში, ჯერ-ჯერობით მცირეა ემპირიული მასალა იმის შესახებ, თუ საჯარო სამსახურის კონკრეტულად რომელ მახასიათებლებზე პასუხობს ნეოპატრიმონიალური ლოგიკა და როგორ მოქმედებს ეს მახასიათებლები როგორც არაფორმალურობის განმაპირობებელი ფაქტორები სხვადასხვა კონტექსტში. ჩვენი ნაშრომი წარმოადგენს საქართველოში პატრიმონიალური ლოგიკის, მერიტოკრატიული მართვის და საჯარო სამსახურის სისტემების რთული ურთიერთქმედების პროცესის შესწავლისა და ამ ფაქტორების იდენტიფიცირების პირველ მცდელობას, მიმდინარე მნიშვნელოვანი ცვლილებების განხორციელების პირობებში.

ბიბლიოგრაფია

- აფრასიძე, დ. 2003. ბიუროკრატიულ-პატრიმონიალური სახელმწიფო საქართველოში: ახალი შანსები „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ?. ახალი აზრი №7(13).
- თურმანიძე, კ. 2006. მსოფლიო გამოცდილების მიმოხილვა რეფორმები, სტატისტიკა, სტრატეგია მსგავსებები/განსხვავებები. საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო.
- იზორია, ლ., ტურავა პ. 2012. საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფცია. თბილისი, 2012. ვებ-გვერდი: www.gdri.ge საქართველოს განვითარების კვლევითი ინსტიტუტი გამომცემლობა „ნეკერი“.
- ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). 2013. „საქართველოს საჯარო დაწესებულებებში დასაქმებულთა სტატისტიკა გენდერულ ჭრილში“. კვლევა განხორციელდა პროექტ „საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა - www.opendata.ge“- ფარგლებში.
- კოდუა, ე. და სხვ. 2004. სოციალურ და პოლიტიკურ ტერმინთა ლექსიკონი-ცნობარი, [გამომც.: ლაშა ბერაია] - თბ. : ლოგოს პრესი, 2004 - 351გვ. (სოციალურ მეცნ. სერია/რედ.: მარინე ჩიტაშვილი).
- მარგველაშვილი, გ. 1 თებერვალი, 2005. გაუკუღმართებული ბიუროკრატიის სამი დახასიათება; გაზეთი „რეზონანსი“ გვ. 4.

მსოფლიო ბანკი (The World Bank) 2011. კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში.

საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. წყარო:

http://siteresources.worldbank.org/INTGEORGIA/Resources/Georgia_Book_Georgian.pdf.

ნანახია: 15 დეკემბერი 2011.

საჯარო სამსახურის ბიურო 2012. ეფექტური და გამჭვირვალე საჯარო მმართველობა.

წლიური ანგარიში 2011/2012.

ცუხიშვილი, ნ. 2013. საჯარო მოსამსახურეთა ანაზღაურების სისტემები: ევროკავშირის

წევრი სახელმწიფოები და საქართველო (შედარებით სამართლებრივი ანალიზი).

ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI)

ჩარკვიანი, თ. 2006a. საჯარო სამსახურიდან გათავისუფლებულ თანამშრომელთა

სასამართლო პროცესებთან დაკავშირებული კორუფციული პრაქტიკა. ამერიკის

უნივერსიტეტის ტრანსნაციონალური დანაშაულისა და კორუფციის კვლევის

ცენტრი (TraCCC). წყარო: <http://www.traccc.cdn.ge/geo/publications/index.html>.

ნანახია: 7 სექტემბერი 2008.

ჩარკვიანი, თ. 2006b. არაფორმალური პრაქტიკების გავლენა შრომით ურთიერთობებზე

საჯარო სამსახურში, ნაშრომთა კრებული: საქართველოს განვითარების

პერსპექტივები, თბილისი, გამოცემულია კავკასიის უნივერსიტეტისა და ფრიდრიხ

ებერის ფონდის მიერ.

Akanni, J.A. 1993. *Management: Concepts, Techniques and Cases*. Ibadan: Julab Publishers.

- Barzelay, M. and Raquel, G. (2010), 'The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction', *Governance* 23 (2): 209–223.
- Basu, R. 2007. *Public Administration: Concepts and Theories*. New York: Sterling Publishers.
- Bebler, A. 2001. 'Corruption among Security Personnel in Central and Eastern Europe', *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 17, 1, pp. 129–45.
- Beck, U. 1992. *Risk Society, Towards a New Modernity*. London: Sage Publications. p. 260.
- Bell, D. 1973. *The coming of post-industrial society: A venture in social forecasting*. New York: Basic Books.
- Bendix, R. 1960. *Max Weber. An Intellectual Portrait* (London, William Heinemann).
- Bendukidze, K. 2012. „There is no other way“. *Tabula*. March, 29.
 from <http://www.tabula.ge/ge/story/58634-sxva-gza-ar-arsebobs>. ნანახია: ოქტომბერი 2013
- Bennet, R. 2011. BUILDING THE POLICE SERVICE IN A SECURITY VACUUM: INTERNATIONAL EFFORTS IN KOSOVO, 1999-2011. *Innovations for Successful Societies*. Princeton University, accessed at <http://www.princeton.edu/successfulsocieties>
 ნანახია: 2012 წლის 20 დეკემბერს.
- Besley, T. and McLaren, J. 1993. Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives. *The Economic Journal* 103(416):119{141.
- Bernard, H. R. 2000. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Sage Publications.

- Bertelsmann Stiftung, *BTI 2010 – Georgia Country Report* (Gutersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009), 25.
- Blau, P. 1964. *Exchange and Power in Social Life*. New York: Wiley.
- Blau, P. M. and Duncan, O. D. (1967). *The American occupational structure*. New York: Wiley and Sons.
- Bokeria, G. 'We will build our Country!' *Asaval-dasavali*. 2004, 27 December - 2005, 9 January. Retrieved October 2013 from http://www.for.ge/view.php?for_id=23552&cat=14
- Bourdieu, P. 2005. 'From the King's House to the Reason of State: A Model of the Genesis of the Bureaucratic Field', in Wacquant, L. (ed.) (2005) *Pierre Bourdieu and Democratic Politics. The Mystery of Ministry* (Cambridge, Polity Press), pp. 29–54.
- Bozeman, B. 1999. *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Bratton, M. and van de Walle, N. 1997. *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Brauer, C. 1987. 'Tenure, turnover, and postgovernment employment trends of presidential appointees.' In *The in-and-outers: Presidential appointees and transient government in Washington*, edited by G. Calvin Mackenzie. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 174-94.
- Breuer, S. 1991. *Max Webers Herrschaftssoziologie* (Frankfurt a.M., Campus Verlag).
- Brownlee, J. 2007. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buckley, N., Garifullina G., Reuter O. J. 2012. *Bureaucratic Appointments In Hybrid Regimes*.
Published by: National Research University Higher School of Economics.
- Burt, R. S. 1990. Kinds of Relations in American Discussion Networks, in: Calhoun, C. et al.
(eds.) *Structures of Power and Constraint: Papers in Honor of Peter M. Blau*. N.Y.:
Cambridge University Press.
- Campbell, K.E., Marsden, P., and Hurlbert, J. S. 1986. Social Resources and Socioeconomic
Status, *Social Networks*. Vol. 8. P. 97–117.
- Canes-Wrone, B. and Park, J. 2012. 'Electoral Business Cycles in OECD Countries.' *American
Political Science Review*, 106(1).
- Carpenter, D. P. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and
Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University
Press.
- Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development CIPDD, (2010) *An Assessment of
Georgia Civil Society: Report of the CIVICUS Civil Society Index*. Tbilisi, Georgia, 47.
- Certo, S.C. 2007. *Principles of Modern Management* Iowa: Brown Company Publishers.
- Chand, S. 2007. *Public Administration*. New Delhi: S. Chand and Company.
- Charles, H. Fairbanks, Jr., 1983. Clientelism and the Roots of Post-Soviet Disorder, in: Ronald G.
Suny (ed.), *Transcaucasia, Nationalism, and Social Change*, Michigan, pp. 341-374
- Chehabi, H. E. and Linz, J. (eds). 1998a. *Sultanistic Regimes* (Baltimore, MD, Johns Hopkins
University Press).

- Chehabi, H. E. and Linz, J. 1998b. 'A Theory of Sultanism 1. A Type of Nondemocratic Rule', in Chehabi, H. E. & Linz, J. (eds) (1998a) pp. 3–25.
- Christophe, B. 2002. Zwischen Fassaden der Anarchie und staatlicher Allmacht. Die Blockade von Entwicklungspotentialien in der post-sowjetischen Peripherie des Transkaukasus, Manuskript.
- Clapham, C. 1982. 'Clientelism and the State', in Clapham, C. (ed.) (1982) *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism and the Modern State* (London, Frances Pinter), pp. 1–35.
- Clapham, C. 1985. *Third World Politics. An Introduction* (London, Croom Helm).
- Coleman J. S. 1986. Social Theory, Social Research, and a Theory of Action, article in *American Journal of Sociology* 91: 1309-1335.
- Cowling, A. and Mailer, C. 1990. *Managing Human Resources*. London: Edward Arnold.
- Crozier, M. 1964. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahlstrom, C., Lapuente V., Teorell J. 2011. *Dimensions of bureaucracy II: A cross-national dataset on the structure and behaviour of public administration*. QoG (The Quality of Government Institute) Working Paper Series 2011:6.
- Dalton, M. 1959. *Men Who Manage*. N.Y.: Wiley & Sons.
- Della, Porta, D. and Vannucci, A. 1999. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* (New York, Aldine de Gruyter).
- De Waal, T. *Georgia's Choices Charting a Future in Uncertain Times*. The Carnegie Endowment for International Peace. 2011.

- Diamond, L. 1996 Is the Third Wave Over? *Journal of Democracy* 7.3 20-37.
- DiMaggio, P. J., and Walter, W. P. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review* . No. 48. P. 147–160.
- Dimitrov, V., Goetz, K. H. and Wollmann, H. 2006. *Governing after Communism. Institutions and Policymaking* (Lanham, MD, Rowman and Littlefield Publishers).
- Dodd, L. C., and Schott. R. L. 1979. *Congress and the Administrative State*. New York: Wiley.
- Eckstein, H. 1975. 'Case Study and Theory in Political Science', in Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. (eds) (1975) *Handbook of Political Science, Vol. 7: Strategies of Inquiry* (Reading, MA, Addison-Wesley), pp. 79–137.
- Egorov, G. and Sonin, K. 2004. 'Dictators and their Viziers: Agency Problems in Dictatorships.'
- Eisenstadt, S. N. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism* (Beverly Hills, CA, Sage Publications).
- Eisenstadt, S. N. and Roniger, L. 1984. *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Emerson, R. M. 1972. 'Exchange Theory, Part II: Exchange Relations and Networks.' pp. 58-87 in *Sociological Theories in Progress*, edited by J. Berger, M. Zelditch, and B. Anderson. Vol. 2. Boston: Houghton Mifflin.
- Engvall, J. 2012. *Against the Grain: How Georgia Fought Corruption and What It Means*. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program – A Joint Transatlantic Research and Policy Center. (Author's interviews with representative of Georgian Young

Lawyers Union, Tbilisi, September 12, 2011 and foreign experts, Tbilisi, September 13 and 14, 2011).

Epstein, D. L., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I., and O'Halloran S. 2006. Democratic Transitions. *American Journal of Political Science* 50 (3): 551-569.

Erdmann, G. and Engel, U. 2007. 'Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept', *Commonwealth and Comparative Politics*, 45, 1, pp. 95-119.

Erdmann, G. 2003: Neopatrimoniale Herrschaft - oder: Warum es in Afrika so viele Hybridregime gibt, in: Bendel, Petra et al. (eds.): *Zwischen Demokratie und Diktatur*. Opladen: Leske + Budrich, pp. 323-342

Ertman, T. 1997. *Birth of the Leviathan: Building State and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*. Cambridge University Press.

Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Evans, P. 1989. 'Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy.' *Sociological Forum* 4(4): 561-587.

Evans, P. and Rauch J. 1999. 'Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth', *American Sociological Review* 64 (4): 748-65.

Ezeani, E.O. 2006. *Fundamentals of Public Administration*. Enugu: Zik-Chuks Publishers.

- Fatiregun, E.O. 1992. 'Recruitment, Selection and Placement Processes', in A.D. Yahaya and C.I. Akinyele (eds.) *New Trends in Personnel Management: A Book of Readings*. Badagry: ASCON.
- Favarel-Garrigues, G. (ed.). 2003. *Criminaliter, police et gouvernement: trajectoires post-communistes* (Paris, L'Harmattan).
- Fesler, J. W., and Kettl D. F. 1991. *The Politics of the Administrative Process*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Fischer, C. S. 1982. *To Dwell among Friends: Personal Networks in Town and City*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fischer, W. and Lundgreen, P. 1975. *The Formation of Nation-States in Western Europe*. Princeton University Press chapter *The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel*, pp. 456-561.
- Fisher, L. L. 1987. 'Fifty Years of Presidential Appointments.' pp. 1-29 in *The In-and-Outers: Presidential Appointees and Transient Government in Washington*, edited by G. Calvin Mackenzie. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fishman, R. M. 1990. 'Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy', *World Politics*, 42, 3, pp. 422-40.
- Freedom House. 2011. *Nations in Transit Ratings and Averaged Scores*. The World Bank, World Development Indicators 1999-2011.
- Frye, T. 2002. 'The Perils of Polarization: Economic Performance in the Postcommunist World.' *World Politics* 54(3): 308-337.

- Levitsky, S., Way, A.L. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Problems of International Politics). Cambridge University Press; 1 edition.
- Gajduschek, G. 2003. Bureaucracy: Is it efficient? Is it not? Is that the question? *Administration & Society*, vol. 34, 6: pp. 700-723.
- Geddes, B. 1999. 'What Do We Know About Democratization After Twenty Years?'. *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 115–44.
- Geddes, B. 1996. *The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Book.
- Geddes, B. 1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- George, A. L. and Bennett, A. 2004. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, MA, MIT Press).
- Gerber, T. P. and Mendelson, S. E. 2008. 'Public Experiences of Police Violence and Corruption in Contemporary Russia: A Case of Predatory Policing?', *Law and Society Review*, 42, 1, pp. 1–44.
- Ghosh, B. 2008. *Human Resources Development and Management*. New Delhi: Vikas Publishing House.
- Global Integrity, *Global Integrity Report, Georgia: 2009*,
<http://report.globalintegrity.org/Georgia/2009> ნანახია: 2013 წლის 17 მარტს.
- Glueck, W.F. 1992. *Personnel: A Diagnostic Approach*. Texas: Business Publications.
- Granovetter, M. S. 1973. The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*. No.78. pp. 1360–1380.

- Granovetter, M. S. 1974. *Getting a Job*. Cambridge: Harvard University Press.
- Granovetter, M. S. 1986. The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: A Social Structural View, in: Farkas, G. and P. England (eds.) *Industries, Firms and Jobs*. N.Y.: Plenum. P. 187–216.
- Granovetter, M. S. 1992. Job Search and Network Composition: The Strength of Weak Ties, *American Sociological Review*. No.57, pp. 586–596.
- Hackett, P. 1999. *Success in Personnel Management*. London: John Murray.
- Haggard, S. 1990. Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries. Cornell University Press.
- Hale H. Eurasian politics as hybrid regimes: The case of Putin's Russia // *Journal of Eurasian Studies*. 2010. Vol. 1. N1, pp. 1–9.
- Handelman, S. 1995. *Comrade Criminal. Russia's New Mafiya* (New Haven, Yale University).
- Hanson St. E. 2010. *Post-Imperial Democracies: Ideology and Party Formation in Third Republic France, Weimar Germany, and Post-Soviet Russia*. - Cambridge; N. Y.: Cambridge Univ. Press.
- Harasmyiw, B. 1984. *Political Elite Recruitment in the Soviet Union*. New York: St. Martin's.
- Hecló, H. 1977. *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington.
- Helmke, G. and Levitsky, S. 2004. 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda', *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4, pp.725-740
- Hensell, S. 2009. *Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa* (Wiesbaden, VSVerlag).

- Hensell, S. 2012. The Patrimonial Logic of the Police in Eastern Europe, *Europe-Asia Studies*, 64:5, 811-833
- Homans G. *Social Behavior*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1974.
- Hough, J. 1969. *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huber, J., and McCarty, N. 2004. 'Bureaucratic capacity, delegation, and political reform.' *American Political Science Review* 98(3): 481–494.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press.
- Johnson, R. N., Libecap, G. D. 1994. *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. Chapter in NBER book: *The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy*. University of Chicago Press, pp. 223 - 230.
- Keefer, P., and Knack, S. 1995. 'Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.' *Economics and politics* 7(3): 207–227.
- Kelly, B., Ovie, E. 2010. *Constraints in the Staff Recruitment and Selection System of Delta State Civil Service*.
- Kenyon, T. and Naoi M. 2010. Policy Uncertainty in Hybrid Regimes: Evidence From Firm-Level Surveys. *Comparative Political Studies*, 43(4):486–510.
- Kiser, E. and Baer J. 2005. 'The Bureaucratisation of States: Toward an Analytical Weberianism', in Julia Adams, Elizabeth Clemens, and Ann Shola Orloff (eds.), *The Making and*

Unmaking of Modernity: Politics and Processes in Historical Sociology, Durham: Duke University Press.

Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R. & Tor ka, G. 1999. *Post Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation* (Cambridge, Cambridge University Press).

Kleinig J. 1983. *Paternalism*. Manchester: Manchester University Press.

Kolennikova, O., Kosals, L., Ryvkina, R., Simagin, Y. & Wilson, D. G. 2008. 'The Economic Activities of Russian Police', *International Journal of Police Science and Management*, 10, 1, pp. 65–75.

Koontz, H. and Weihrich, H. 2005. *Management: A Global Perspective*. New Jersey: McGraw-Hill.

Kupatadze, A. 2011. 'Similar Events, Different Outcomes: Accounting for Diverging Corruption Patterns in Post-Revolution Georgia and Ukraine', *Caucasus Analytical Digest*, No 26, 2.

Kupatadze, A. 2012. 'Explaining Georgia's Anti-Corruption Drive', *European Security*, vol. 21, no. 1, pp. 16-36.

Lande, C. H. 1977. 'The Dyadic Basis of Clientelism', in Lander , C. H., Schmidt, S. W., Scott, J. C. & Guasti, L. (eds) (1977) *Friends, Followers, and Factions. A Reader in Political Clientelism* (Berkeley, CA, University of California Press), pp. 13–37.

Laxmikanth, M. 2008. *Public Administration*. New Delhi: McGraw-Hill Company.

Leiter, S. and Tedstrom, J. 1997. *Russia's Informal Economy: A Framework for Analysis* RAND Working Paper DRU-1678.

- Lewis, D. E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton University Press.
- Lewis, D. 2009. 'Revisiting the administrative presidency: Policy, patronage, and agency competence.' *Presidential Studies Quarterly* 39(1): 60–73.
- Lieberson, S. 1985. *Making It Count. The Improvement of Social Research and Theory* (Berkeley, CA, University of California Press).
- Light, I. Bhachu, P., and Karageorgis, S. 1993. Migration Networks and Immigrant Entrepreneurship, in: Light, I., and P.Bhachu (eds.) *Immigration and Entrepreneurship*. New Brunswick, NJ: Transaction. P. 25–49.
- Magaloni, B. 2006. *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, D. E. 1965. *The Assistant Secretaries: Problems and Processes of Appointments*. Washington, DC: Brookings.
- Marsden, P. V. 1987. Core Discussion Networks of Americans, *American Sociological Review*. No.52, pp. 122–131.
- Matthais, J. 2011. 'Georgia's authoritarian liberalism', in Gernot Erler et al, *South Caucasus - 20 Years of Independence*. Friedrich Ebert Stiftung. pp. 77-91.
- Mauro, P. 1995. 'Corruption and Growth.' *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681–712.
- North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Medard, J-F. 1982. *The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism?* Christopher Clapham ed., *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, London, Frances Pinter.
- Merkel, W., Croissant A. 2000. Formale Institutionen und informale Regeln in defekten Demokratien. – *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 41, № 1.
- Meyer-Sahling, J-H. 2004. 'Civil Service Reform in Post-Communist Europe: The Bumpy Road to Depoliticisation', *West European Politics*, 27, 1, pp. 71–103.
- Migdal, J. S. 2001. *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Migdal, J. S. & Schlichte, K. 2005. 'Rethinking the State', in Schlichte, K. (ed.) (2005) *The Dynamics of States. The Formation and Crises of State Domination* (London, Ashgate), pp. 1–40.
- Mintzberg, H. 2004. *Managers, not MBAs: a hard look at the soft practice of managing and management development*, Berrett-Koehler, p. 464
- Mises, L. von. 1944. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, p. 98.
- Mizruchi, S. 2001. *Religion and Cultural Studies*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Montgomery, J. D. 1991. Social Networks and Labor Market Outcomes: Toward an Economic Analysis, *American Economic Review*. No81, pp. 1408–1418.
- Oleinik, A. (ed.). 2009. *Reforming the State without Changing the Model of Power? On Administrative Reform in Post-Socialist Countries* (London, Routledge).

- Ottaway, M. 2009. *Getting to Pluralism: Political Actors in the Arab World*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Painter, M. and Peters, B. G. 2010. 'Administrative Traditions in Comparative Perspective', in Painter, Martin and B. Guy Peters (eds.), *Tradition and Public Administration*, New York: Palgrave Macmillan, pp. 19-30.
- Pitcher, A., Moran, M. H. & Johnston, M. 2009. 'Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa', *African Studies Review*, 52, 1, pp. 125–56.
- Poggi, G. 2006. *Weber: A Short Introduction*. Cambridge, Polity Press.
- Rauch, J., and Evans. P. 2000. 'Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries.' *Journal of Public Economics* 75: 49–71.
- Reckwitz, A. 2002. 'Toward a Theory of Social Practices. A Development in Culturalist Theorizing', *European Journal of Social Theory*, 5, 2, pp. 243–63.
- Reid, Jr., J. D. and Kurth M. M. 1988. Public Employees in Political Firm: Part A. The Patronage Era. *Public Choice* 59(59):253{262.
- Reid, Jr., J. D. and Kurth M. M. 1989. Public Employees in Political Firm: Part B. Civil Service and Militancy. *Public Choice* 60(1):41{54.
- Reisinger, W. and Wilierton J. 1990. 'Past performance of former regional officials: Regional economic growth under Gorbachev, Ligachev and other national leaders.' *Journal of Communist Studies* 6(1).
- Reuter, O. J. and Turovsky R. 2011. 'Dominant Party Rule and Legislative Leadership in Authoritarian Regimes.' *Party Politics*.

- Reuter, O. J. and Robertson G. 2012. 'Sub-national Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments.' *Journal of Politics*.
- Rigby, T.H. and Harasymiw B. (eds). 1980. *Leadership Selection and Patron-Client Relations in the USSR and Yugoslavia*. London: George Allen.
- Rose-Ackerman, S. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Rosenbaum, J. E. 1984. *Career Mobility in a Corporate Hierarchy*. Orlando, FL: Academic Press.
- Rudolph, L. I. and Rudolph, S. H. 1979. 'Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration. A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy', *World Politics*, 31, 2, pp. 195–227.
- Schedler, A. 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Lynne Rienner Pub.
- Scott, J. C. 1972. *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall).
- Sharma, A. and Gupta, A. (eds). 2006. *The Anthropology of the State. A Reader* (Malden, MA, Blackwell).
- Seizelet, E. 2006. 'La patrimonialisation des charges parlementaires au Japon', *Critique International*, 33, pp. 115–33.
- Shelley, L. I. 1999. 'Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change', in Mawby, R. I. (ed.) (1999) *Policing across the World. Issues for the Twenty-first Century* (London, UCL Press), pp. 75–87.

- Schlichte, K. 1996. *Krieg und Vergesellschaftung in Afrika. Ein Beitrag zur Theorie des Krieges*,
Münster; Schlichte/Wilke 2000.
- Spradley, J. P. 1979. *The ethnographic interview*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Stahl, O. G. 2007. *Public Personnel Administration*. New York: McGraw-Hill
- Stefes, C. H. 2010. *Autoritare Parteen und Kooperation im Kaukasus und auf dem Balkan*.
Berliner Debatte Initial. Volume 21 (3), p. 100-112.
- Szakonyi, D., Nazrullaeva E., and Yakovlev A. 2012. 'Breaking with the Past: The Impact of
Executive Turnover and Uncertainty on Private Investment in Russia.' Working Paper.
- Taylor, B. D. 2011. *State Building in Putin's Russia. Policing and Coercion after Communism*
(Cambridge, Cambridge University Press).
- Transparency International. *National Integrity System-Georgia (NIS) Report 2011*. წყარო:
<http://transparency.ge/nis/2011/introduction/corruption-profile#ftn2>, ნანახის:
ოქტომბერი 2013
- Tullock, G. 1987. *Autocracy*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Suleiman, E. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Verheijen, T. 2007. 'Public Administration in Post-Communist States', in Peters, B. G. & Pierre,
J. (eds) (2007) *Handbook of Public Administration* (Los Angeles, CA, Sage Publications),
pp. 311–19.
- Volkov, V. 2002. *Violent Entrepreneurs. The Use of Force in the Making of Russian Capitalism*
(Ithaca, NY, Cornell University Press).
- Von Bismarck, O. 1884. *Bismarck's reichstag speech on the law for workers' compensation*.

- Voslensky M. 1984. *Nomenklatura: Anatomy of the Soviet Ruling Class* (1st edition ed.). The Bodley Head Ltd, London
- Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wagner, A. F. 2011. 'Loyalty and competence in public agencies.' *Public Choice* 146(1-2), p.145
- Waller, J. M. and Yasmann, V. J. (1995) 'Russia's Great Criminal Revolution: The Role of the Security Services', *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 11, 4, pp. 276–97.
- Watson, J. 2004. *Public Personnel Management*. London: Free Press.
- Weber, M. 1947. *The theory of social and economic organization*. New York: The Free Press.
- Weber, M. 1958. The three types of legitimate rule. *Berkeley Publications in Society and Institutions*, 4(1), 1-11.
- Weber, M. 1978. *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology* [edited by G. Roth & C. Wittich] (Berkeley, CA, University of California Press).
- Weiss, R. 1994. *Learning From Strangers; The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York, The Free Press, 222 p.
- Whiston, S. C., and Rahardja D. 2005. Qualitative career assessment: An overview and analysis. *Journal of Career Assessment*, 13, 371-380.
- Wial, H. 1988. *The Transition from Secondary to Primary Employment: Jobs and Workers in Ethnic Neighborhood Labor Markets*. Ph.D. diss, Department of Economics, MIT.
- Wintrobe, R. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press.
- Young, James Sterling. 1966. *The Washington Community*. New York: Columbia University Press.
- Zakaria, F. 1997. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, vol. 76, № 6.
- Ziller, J. and Peters, B.G., Pierre J. (Eds). 2003. The continental system of administrative legality. *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Гидденс, Э. 1999. Социология. М.
- Патцельт, В. 2012. Эволюция институтов, морфология и уроки истории. - *Политическая наука*. – № 3. - С. 64-67.
- Пауэлл, У., Смит-Дор Л. 2003. *Сети и хозяйственная жизнь*. Ред. В.В. Радаев. Экономическая социология. Том 4. № 3. С. 61–105.
- Фисун, А.А. 2010. К переосмыслению постсоветской политики: неопатримониальная интерпретация. - *Политическая концептология*. – № 4. – С. 158-187.
- Эванс, П., Раух Дж. 2006. Бюрократия и экономический рост: межстрановой анализ воздействия «веберианизации» государственного аппарата на экономический рост[Электронный ресурс] // Экономическая социология. Т.7. №1. Режим доступа:<ecsoc.msses.ru>. бббббб: 16 озбобо 2010.
- Эйзенштадт, Ш.Н. 2002. Парадокс демократических режимов: хрупкость и изменчивость (I) // *Полис*. №2. С.72-73.