

რეზიუმე

ქვეყნის განვითარების, მისი სიძლიერის, სტატია ეხება საჯარო სამსახურის სისტემის მოწყობის თემატიკას. ქვეყნის განვითარების, მისი სიძლიერის, მსოფლიოს ღირსეულ წევრად ჩამოყალიბების ერთ-ერთ უმთავრეს ფაქტორს სახელმწიფო/საჯარო სამსახური წარმოადგენს. ამიტომ, აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს გამართული/ეფექტური სახელმწიფო სამსახურის ინსტიტუციური მოდელი.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სტატიაში განხილულია, თუ რა გამოწვევების წინაშე იდგა ქვეყნის საჯარო სამსახურის სისტემა დამუკიდებლობის მიღებიდან პირველ ათწლეულში, რა ტიპის რეფორმები გატარდა სისტემის სრულყოფის მიზნით და რა შედეგები მოიტანა გატარებულმა ღონისძიებებმა. ბოლოს წარმოდგენილია ავტორის ხედვა, როგორ პრინციპებზე უნდა იქნას აგებული საჯარო სამსახურის სისტემა, ეფექტური, მოქნილი და კვალიფიციური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის ავტორი გვთავაზობს საჯარო სამსახურის მოწყობის ჰიბრიდულ/შერეულ მოდელს (კარიერული და ღია/საკონტრაქტო სისტემის ნაზავი), რომელიც უფრო მეტად ღირსებაზე დაფუძნებული და ღია საჯარო სამსახურის მოდელის პრინციპებით იქნება გაჯერებული.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო სამსახური, რეფორმა, საჯარო სამსახურის მოდელები, საჯარო სამსახურის სრულყოფა, საქართველოს საჯარო სამსახური.

ძირითადი ტექსტი

მსოფლიოს ღირსეულ წევრად ჩამოყალიბების ერთ-ერთ უმთავრეს ფაქტორს სახელმწიფო/საჯარო სექტორი/სამსახური წარმოადგენს. ამიტომ, აუცილებელია ქვეყანაში არსებობდეს გამართული/ეფექტური სახელმწიფო სამსახურის ინსტიტუციური მოდელი, რომელიც დაეყრდნობა კვალიფიციურ სახელმწიფო მოსამსახურეს.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ჩნდება კითხვა: მაინც როგორი საჯარო სამსახური ჭირდება ქვეყანას და რა პრინციპებზე (პოსტულატებზე) დაყრდნობით უნდა იყოს აგებული იგი?

საკითხის განხილვას მივყვით ეტაპობრივად: დამოუკიდებლობის მიღების შემდგომ, პირველ ეტაპზე, მთელი რიგი მიზეზების გამო, ვერ მოხერხდა მეტ-ნაკლებად ეფექტური საჯარო სამსახურის სისტემის ჩამოყალიბება. ქვეყანაში, დასაწყისში, არ არსებობდა სახელმწიფოებრივი მოწყობის და მართვის გამოცდილება. შესაბამისად, ინერციით მოხდა საბჭოური მემკვიდრეობის გადმოღება; ხშირ შემთხვევაში,

კოპირება. სისტემა ხასიათდებოდა არამდგრადობით, არასისტემურობით, კორუფციის ძალიან მაღალი დონით სისტემის ყველა შტოსა და მართვის სხვადასხვა დონეზე; მთელი რიგი ჭარბი და არაეფექტური რეგულირებებით; უწყებებს შორის ფუნქციების დუბლირებით, დაბალი მოტივაცია; დიდი სახელფასო დავალიანებითა და ფინანსური არამდგრადობით; ქვეყნის განვითარების დოკუმენტების სიმრავლით (პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტების სიმრავლე და მრავალგვარობა - არ იყო ქვეყნის განვითარების ერთიანი ხედვა, პოლიტიკის განმსაზღვრელი დოკუმენტები შეიცავდნენ განვითარების სხვადასხვაგვარ მიმართულებებს); ბიუჯეტის ხარჯვის გაუმჭვირვალობითა და თანხების განაწილების არამიზანმიმართულობით; სამსახურში აყვანისა და დათხოვნის პროცესის გაუმჭვირვალობითა და არაეფექტურობით; საჯარო სამსახურებისა და კადრების სიმრავლით. შესაბამისად, საჯარო სამსახურის აპარატის მოუქნელობითა და არაეფექტურობით.

ქვეყანაში საჯარო სამსახურის რეფორმის/დახვეწის კუთხით მასშტაბური და ყოვლისმომცველი რეფორმები 2003 წლიდან დაიწყო. კერძოდ:

- **განხორციელდა ინსტიტუციური ცვლილებები** - რეფორმის ფარგლებში, იმ პერიოდში არსებული 18 სამინისტროს ნაცვლად, ჩამოყალიბდა 13 სამინისტრო. განხორციელდა 18 სახელმწიფო დეპარტამენტის რეორგანიზაცია. ისინი გარდაქმნა საქვეუწყებო დაწესებულებებად და დაექვემდებარა შესაბამის სამინისტროებს. ასევე, განხორციელდა შიდა უწყებრივი კონსოლიდაცია და საქვეუწყებო დაწესებულებათა რაოდენობა 52-დან 34-მდე შემცირდა;

- **საჯარო მოხელეთა რიცხოვნობის ოპტიმიზაცია** - რეფორმების შედეგად, სამინისტროების თანამშრომელთა რაოდენობა (2004-2005 წლებში) 102 571-დან 66 615-მდე (35%-ით) შემცირდა; ხოლო თანამშრომელთა რაოდენობა საქვეუწყებო დაწესებულებებში 23 769-დან 8 237-მდე (65%-ით) შემცირდა.

ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ მთელ რიგ შემთხვევებში, მოხდა კადრების სრული განახლება. ხელახლა მოხდა საპატრულო პოლიციის, სურსათის უვნებლობის სააგენტოს და სხვა ორგანიზაციების კადრებით დაკომპლექტება;

- **მოტივაციის გაზრდა** - გატარებულმა რეფორმებმა გამოიწვია საბიუჯეტო შემოსავლების მკვეთრი ზრდა, ხოლო სტრუქტურულმა ცვლილებებმა განაპირობა საბიუჯეტო სახსრების მნიშვნელოვანი ეკონომია. შედეგად, შესაძლებელი გახდა სახელმწიფო მოხელეებისათვის ხელფასის მომატე-

ბა. საჯარო სამსახურში საშუალო ხელფასი (2004-2005 წლებში) 15-ჯერ გაიზარდა. გასტუმრებული იქნა ყველა ძველი სახელფასო დავალიანება;

• **ქვეყნის განვითარების პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების სრულყოფა და ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესის დახვეწა** - შემოღებული იქნა ბიუჯეტის ხარჯების საშუალოვადიანი დაგეგმვის (MTEF) პროცედურა, რამაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის ეფექტურობისა და გამჭვირვალობის ამაღლებას.

ამასთან, შემუშავდა მთავრობის საშუალოვადიანი სტრატეგიის დოკუმენტი, მთავრობის საშუალოვადიანი სტრატეგიის საფუძველზე განხორციელდა სამინისტროების საშუალოვადიანი სამოქმედო გეგმების შემუშავება.

მთავრობის სტრატეგია და სამოქმედო გეგმა ინტეგრირებული იქნა ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების დოკუმენტში (BDD). აღნიშნული დოკუმენტის საფუძველზე ხდება ბიუჯეტის საშუალოვადიანი ხარჯვის პოლიტიკის (MTEF) დაგეგმვა. შესაბამისად, გატარებული რეფორმის შედეგად, საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვა უშუალო კავშირში მოექცა მთავრობის პრიორიტეტებთან;

• **ანტიკორუფციული ღონისძიებები** - შემუშავდა საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია და სტრატეგიის განხორციელების ახალი სამოქმედო გეგმა. გეგმით განისაზღვრა ყველა ის რეფორმა, ღონისძიება, რომელიც აუცილებელი იყო კორუფციული გარიგებების მაქსიმალურად შესამცირებლად და ამავე დროს, რეალური იყო მათი შესრულება.

ქვეყანამ წარმატებით შეასრულა „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის სახელმწიფოთა ჯგუფთან“ (GRECO) მოლაპარაკებების პირველი რაუნდით განსაზღვრული 21 რეკომენდაცია და გადავიდა მოლაპარაკებების მეორე რაუნდზე. აღსანიშნავია, რომ დღეის მდგომარეობით, მიმდინარეობს მოლაპარაკებების მე-4 რაუნდი.

ზემოაღნიშნულ რეფორმებთან ერთად, პარალელურ რეჟიმში ქვეყანაში მიმდინარეობდა ფართომასშტაბიანი, რადიკალური რეფორმები სხვა მიმართულებებითაც. ამ პერიოდში განხორციელდა ლიცენზიებისა და ნებართვების, ტექნიკური რეგულირების, საბაჟო და საგადასახადო, ენერგეტიკის სისტემების, განათლების სფეროს, სამეწარმეო სფეროს, საკუთრების უფლებებთან დაკავშირებული, საგზაო პოლიციის და ა. შ. რეფორმები.

განხორციელებულმა რეფორმებმა შედეგი რომ გამოიღო ამაზე, 2003-2007 წლების, ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის ზრდის სტატისტიკაც მეტყველებს. ქვეყნის მშპ 2003 წელს 8.564 მლნ ლარს შეადგენდა, ხოლო 2007 წელს უკვე თითქმის ორჯერ იყო გაზრდილი და 16.994 მლნ. ლარს შეადგენდა.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ 2007 წლის მერე აქტიური რეფორმები საჯარო სამსახურის დახვეწის/გაუმჯობესების კუთხით არ განხორციელებულა.

იმისათვის, რომ ქვეყნის საჯარო სამსახური გახდეს უფრო სრულყოფილი მოქნილი და ეფექტიანი, მიზანშეწონილად მიგვაჩნია, საჯარო სამსახურის სისტემა აიგოს შემდეგ პრინციპებზე:

1) კერძოსთან მიახლოებული მოტივაციის შექმნა საჯარო სამსახურის მენეჯერებში - მიზანშეწონილად მიგვაჩნია: ეგრეთწოდებულ პროგრამულ ბიუჯეტზე გადასვლა; ასევე, მკაფიოდ განისაზღვროს უწყებების ფუნქციები და მენეჯერს მიეცეს კონკრეტული შესასრულებელი სამოქმედო გეგმა და დრო (რა თქმა უნდა, საჭირო რესურსიც);

2) ინსტიტუციური სტრუქტურა - საჯარო სამსახურის ინსტიტუციური სტრუქტურა უნდა გაიყოს პოლიტიკური და აღმასრულებელი ნიშნით;

3) შრომითი ურთიერთობები - შრომითი საქმიანობა საჯარო სამსახურში, ძირითადად, დაფუძნებული უნდა იქნას საკონტრაქტო სისტემაზე. სისტემა გახდება უფრო მოქნილი, ღია და ეფექტური, დივერსიფიცირებული რისკებისა და ამოცანების მიხედვით;

4) **ანაზღაურების სისტემა** - უწყებებს უნდა განესაზღვროთ ამოცანები, გადაეცეთ განსაზღვრული ოდენობის სახელფასო ფონდი, შემდგომ ეტაპზე კი უწყების ხელმძღვანელებს მიეცეთ მაქსიმალური თავისუფლება ამოცანის შესასრულებლად; საჯარო სამსახურში, ბენეფიტები (გარდა პოლიტიკური თანამდებობის პირებისა) უნდა იყოს „მონეტიზებული“ (ანუ ხელფასის ნაწილს უნდა შეადგენდეს. ფულად ნომინალში უნდა იყოს ასახული);

5) **საჯარო სამსახურში მიღება** - საჯარო სამსახურში მიღება უნდა ხდებოდეს: პირდაპირი დანიშვნით ან არჩევით კანონმდებლობის შესაბამისად და კონკურსის საფუძველზე (დიფერენცირება უნდა მოხდეს პოლიტიკური და აღმასრულებელი თანამდებობების მიხედვით);

6) **შეფასების სისტემა** - ატესტაციის სისტემა ჩვენი აზრით არაეფექტურია. არსებობს შეფასების ძირითადად აპრობირებული ორი მოდელი ეგრეთწოდებული „360 გრადუსიანი“ მოდელი (სადაც ყველა ყველას აფასებს, მათ შორის უმაღლესი რანგის მენეჯერებს) და „შეფასება მიზნების (შესასრულებელი სამუშაოს) მიხედვით“. თავადაპირველ ეტაპზე კარგი იქნება, თუ „360 გრადუსიანი“ სისტემა დაინერგება. შემდგომ ეტაპზე, როცა ინსტიტუციური სისტემა გაიმართება, მართებულია „მიზნების მიხედვით“ შეფასების სისტემის დანერგვა.

ამრიგად, ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ეფექტური, მოქნილი და კვალიფიციური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის აუცილებელია დაინერგოს საჯარო სამსახურის მოწყობის ჰიბრიდული/მერეული მოდელი (კარიერული და ღია/საკონტრაქტო სისტემის ნაზავი), რომელიც უფრო მეტად ღირსებაზე (პროფესიონალიზმზე) დაფუძნებული და ღია საჯარო სამსახურის მოდელის პრინციპებით იქნება გაჯერებული.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. „საჯარო სამსახურის რეფორმის ხედვა, პროექტი განხილვისათვის“, რეფორმების კოორდინაციის საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის აპარატი - 2007წ;

„sajaro samsxuris biuroს 2016 წლის ანგარიში“ <http://csb.gov.ge/uploads/slide/book-22.pdf>;

„საჯარო სამსახურის დაყოფა პოლიტიკურ და აღმასრულებელ ნაწილებად როგორც პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების წინაპირობა (შედარებითი ანალიზი)“ სსიპ. საჯარო სამსახურის ბიურო, 2013 წელი, თბილისი. http://csb.gov.ge/uploads/kvleva_sajaro_samsaxurshi.pdf;

„საჯარო სამსახურის რეფორმების კვლევა აშშ-ში, შვედეთში, ახალ ზელანდიაში, ესტონეთსა და გაერთიანებულ სამეფოში“ სსიპ საჯარო სამსახურის ბიურო, 2011წ. http://www.csb.gov.ge/uploads/RESEARCH_ON_NEW_PUBLIC_MANAGEMENT_09_09_09.pdf;

ლაშა მგელაძე, „საჯარო სამსახურის რეფორმა“, სამეცნიერო პრაქტიკული ჟურნალი „თემიდა“ 2008 წ. №1(3);

ლაშა მგელაძე, მოხსენება - „საქართველოს კორუფციასთან ბრძოლის ინსტიტუციური და სტრატეგიული სტრუქტურის დახასიათება“. გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) მიერ 2007 წლის 14-15 მაისს ყაზახეთში ორგანიზებული ანტიკორუფციული სემინარი;

ლაშა მგელაძე, „Вызовы Грузии в борьбе с коррупцией“ (რუსულენოვანი სტატია) ყოველკვარტალური რეფერირებადი და რეცენზირებადი საერთაშორისო სამეცნიერო ჟურნალი „ბიზნეს-ინჟინერი“. სტატია ჩაშვებულია და გამოვა 2017 წლის მე-3 კვარტლის ჟურნალში (2017წ. №3).

МЕХАНИЗМЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Статья касается тематики устройства государственной службы. Одним из важнейших факторов развития страны, ее силы, формирования в качестве достойного члена мира является государственная/публичная служба. Поэтому необходимо, чтобы в стране существовала налаженная/эффективная институциональная модель государственной службы.

Исходя из вышесказанного, в статье рассмотрено, перед какими вызовами стояла система государственной

службы страны в первое десятилетия после получения независимости, какого типа реформы были проведены с целью усовершенствования системы и какие результаты принесли проведенные мероприятия. В конце представлено видение автора, на каких принципах должна основываться система государственной службы, чтобы была как усовершенствована институциональная модель системы, так и были улучшены механизмы управления. Соответственно, предложена такая система, которая, по мнению автора, лучше обеспечивает развитие страны.

Для формирования эффективной, гибкой и квалифицированной государственной службы автор предлагает гибридную/смешанную модель устройства государственной службы (смесь карьерной и открытой/контрактной системы), которая будет в большей степени основана на достоинстве и принципах модели открытой государственной службы.

CIVIL SERVICE SYSTEM IMPROVEMENT MECHANISMS

The article deals with the topic of civil service system arrangement. The state/public service is one of the key factors in the country's development, its strength, and in developing the dignified membership of the world. Therefore, it is necessary to have an institutional model of proper/effective state service in the country.

Based on the above, the article discusses the challenges faced by the country's public service system in the first decade of its independence, what kind of reforms have been implemented with the purpose of improving the system and what results the undertaken activities have brought. At the end of the article the author's vision is presented - on what principles the public service should be built in order to improve the system as an institutional model as well as the management mechanisms. Consequently, offered is a system, which, in the opinion of the author, is better suited to the development of the country.

For the effective, flexible and qualified public service, the author offers a hybrid/mixed model of public service arrangement (a mixture of career and open/contract system), which will mostly be based on principles of dignity and open public model.

Keywords: Public Service, Reform, Public Service Models, Improvement of Public Service, Public Service of Georgia.