საჯარო მმართველობის გამოწვევები და მათი გადაწყვეტის გზები თანამედროვე საქართველოში

ლევან წიქარიძე
გორის სახელმწიფო სასწავლო უნივერსიტეტის პროფესიული პროგრამების ადმინისტრატორი, სტუ-ს დოქტორანტი
ელ. ფოსტა: levan.tsikaridze@gmail.com
ნინო შავდათუაშვილი
სტუ-ს დოქტორანტი
ელ. ფოსტა: ninoshavdatuashvili@gmail.com

რეზიუმე

სტატიაში განხილულია საჯარო მმართველობის რეფორმის 2004 წლიდან დღემდე მონაკვეთი. დროის ამ მოკლე პერიოდში მრავალი ძირეული ცვლილება განხორციელდა და საჯარო სამსახური განვითარების ახალ ეტაპზე გადავიდა, მაგრამ დრომ და გამოცდილებამ გამოავლინა მთელი რიგი დადებითი და უარყოფი მხარები რეფორმისა.

სტატიაში ყურადღება გამახვილებულია განხორცილებული რეფორმების ძირითად მიმართულებებზე და დღეს არსებული რეალობის გათვალისწინებით რა გამოწვევების წინაშე დგას საჯარო სამსახური, რა ნაბიჯები უნდა იყოს გადადგმული მომავალში, რათა ქვეყნის წინსვლა, სახელმწიფო ინსტიტუტების განვითარება ევროპულ სტანდარტებს მიაუხლოვდეს ხოლო საქართველოს მიერ არჩეული ევროატლანტიკური კურსი და მიზნები მიღწეულ იქნეს.

საკვანძო სიტყვები: საჯარო მმართველობა, ადგილობრივი თვითმართველობა, ეფექტიანი გადაწყვეტილებები.

შესავალი

21-ე საუკუნე ახალი ერაა არა მარტო სამეცნიერო-ტექნიკური თვალსაზრისით, არამედ ახალი გამოწვევების წინაშე აყენებს სახელმწიფო მართვის მთელ სისტემას. დროის მოთხოვნაა ძირეულად იქნეს გადახედილი ის გზა, რომელიც სახელმწიფომ, მისმა ინსტიტუტებმა და მართვის სისტემებმა განვლეს უხსოვარი დროიდან დღემდე.

თანამედროვე სახელმწიფოს წინაშე დგება სულ უფრო მზარდი მოთხოვნები იმისა, რომ განხორციელებულ იქნეს საფუძვლიანი რეფორმები, მიმართული მისი ფუნქციონირების ეფექტიანობისა და შედეგიანობის ზრდის, სახელმწიფო მომსახურების ადვილად ხელმისაწვდომობისა და ხარისხის გაუმჯობესებისაკენ. საზოგადოებაში და ეკონომიკაში მიმდინარე ცვლილებებზე რეაგირების აუცილებლობა ბადებს მართვის სისტემების მოდერნიზაციის აუცილებლობას, რომელიც გამოდის ბიუროკრატიული სისტემის ჩარჩოებიდან, რათა ისეთი სახელმწიფო სტრუქტურები შეიქმნას, რომელიც უფრო მეტად იქნება ორიენტირებული მოქალაქეთა და ბიზნესის მოთხოვნებზე, დანახარჯების შემცირების კვალდაკვალ ეფექტიანობის ზრდაზე. ასეთი სისტემების ფუნქციონირების საფუძველი კი ეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღებასა და ინფორმაციული ეკონომიკის დანერგვაში უნდა ვეძებოთ [2,3].

საჯარო მმართველობის თანამედროვე პრინციპები

სახელმწიფო მოწყობის სრულყოფა მიიღწევა ხელისუფლების, როგორც პოლიტიკური, ასევე ადმინისტრაციული შტოს დაინტერესებითა და მიზანმიმართული საქმიანობით სახელმწიფო მოხელეთა შესაძლებლობების გაფართოების, სხვადასხვა არასამთავრობო გაერთიანებებთან და კერძო სექტორთან თანამშრომლობის გზით. ასევე, სახელმწიფო მომსახურების ფართოდ ხელმისაწვდომობითა და საზოგადოების ინფორმირებულობით მიმდინარე გარდაქმნების თაობაზე. მოქალაქეებმა ყოველდღიურ ცხოვრებაში უნდა იგრძნონ მათი ბედით დაინტერესება, სახელმწიფოს, როგორც მათი დამცველისა და მსახურის როლის გააქტიურება რთული სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემებისა და საკითხების გადაჭრაში.

ამიტომაცაა, რომ არაერთი პოლიტიკოსი და სახელმწიფო მოღვაწე მიიჩნევს, რომ, უკვე 2010-2020 წლებისათვის ძნელი იქნება სახელმწიფო მართვის არსებული ვერტიკალური სტრუქტურების შენარჩუნება და ამ ბაზაზე მოსახლეობის მოთხოვნებზე დროული და სწორი რეაგირება. სახელმწიფო ორგანოები უნდა მიილტვოდნენ

დაამყარონ პირდაპირი და უშუალო კონტაქტი მათი მომსახურეობის მომხმარებლებთან – მოსახლეობასთან, იმისათვის, რომ გაუწიონ მათ უფრო მეტად პერსონიფიცირებული და თითოეული ადამიანის მოთხოვნასთან მაქსიმალურად მიახლოებული მომსახურება. შესაბამისად უკვე ფართოდ ინერგება სახელმწიფო ორგანიზაციების მიერ მოსახლეობისათვის საჭირო დოკუმენტების ელექტრონული საშუალებების მიწოდების პრაქტიკა და სხვა სერვისები [1-5].

საჯარო მმართველობის ძირითადი პრინციპები

საჯარო მმართველობა ხორციელდება მართვის სისტემის ფარგლებში. მმართველობის პროცესი არის პოლიტიკური ტექნოლოგიის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი და მჭიდროდ არის დაკავშირებული პოლიტიკურ პროცესებთან. მმართველობის პროცესი ხორციელდება მართვის პრინციპების, მეთოდების, ფუნქციების და სტრუქტურის მეშვეობით ორგანიზაციის წინაშე მდგარი ამოცანების შესრულებისთვის.

საჯარო მმართველობის სფეროში მოღვაწეობა განსხვავებულ (სპეციალურ) უნარ-ჩვევების ქონას საჭიროებს, პოლიტიკოსი მმართველი აუცილებლად უნდა ფლობდეს გარკვეულ ტექნოლოგიებს კონკრეტული პოლიტკურ-მმართველობითი ამოცანებისა და მიზნების შესრულებისთვის. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ძირითადი დებულების პირველ მუხლში ჩამოყალიბებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიზანი და დანიშნულება, რომელიც ნათლად ასახავს საჯარო მმართველობით პროცესს. აღნიშნული კოდექსის პირველი მუხლის, პირველ პუნქტით განისაზღვრება ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობა, ხოლო ამ მუხლის მეორე პუნქტი, პირდაპირ ავალებს ადმინისტრაციულ ორგანოს ადამიანის უფლებების და თავისუფლების, საჯარო ინტერესებისა და კანონის უზენაესობის დაცვას [13].

საჯარო მმართველობის პროცესი ანუ პოლიტიკურ-მმართველობითი ტექნოლოგიები არის თანმიმდევრულად გამოყენებული პროცედურების და მეთოდების ერთობლიობა, რომელიც მიმართულია მოცემულ დროსა და პოლიტიკურ სივრცეში კონკრეტული მმართველობითი მიზნებისა და ამოცანების ეფექტური შესრულებისთვის. ეს მიზნები და ამოცანები შეიძლება იყოს დაკავშირებული კონფლიქტების მართვასთან, ეკონომიკის, ფინანსების მართვა-რეგულირებასთან საარჩევნო კამპანიის ორგანიზაციასთან, საგარეო პოლიტიკასთან და სხვა.

მმართველობა წარმოადგენს მოქმედებათა ერთობლიობას, რომლის საშუალებით სრულდება გარკვეული პროცესი. მმართველობის პროცესის შინაარსში იკვეთება შემდეგი ასპექტები: პოლიტიკური, სოციალური, ტექნიკური და ეკონომიკური. მმართველობის პროცესი შედგება გარკვეულ ქმედებათა რგოლებისგან, რომელთა შედეგი არის კონკრეტული, ლოგიკური მმართველობითი გადაწყვეტილებები. საბოლოო ჯამში აღნიშნული პროცესი გვირგვინდება გადაწყვეტილებების შემუშავებით და მათი რეალიზაციით [3,4].

საჯარო-მმართველობის სისტემის ყველა დანაყოფში ხდება ინფორმაციის დამუშავება, ანალიზი, ოპტიმიზაცია და მხოლოდ შემდგომში ხდება მისი გადაცემა დაბალი რგოლებიდან მაღალ დონეზე. ამავე დროს მმართველობის პროცესს ახასიათებს უკუკავშირი, როდესაც ინფორმაცია უკვე დეტალიზირებული სახით გადაეცემა მაღალი დონიდან დაბალ დონეზე. ამგვარად, მმართველობის პროცესს ახასიათებს ერთი მხრიდან ინფორმაციის აკუმულირება, შეგროვება, დახარისხება და მეორე მხრიდან უკუკავშირის სახით მისი დეტალიზაცია და დაკონკრეტება.

მმართველობის პროცესის ძირითადი შემადგენელი ნაწილები შეიძლება დავყოთ შემდეგნაირად: დაგეგმვა, განხორციელება და შეფასება.

საჯარო მმართველობითი პროცესი მაშინ არის წარმატებული, თუ ეფექტურად მუშაობს ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემა, რომელიც დაფუძნებულია დემოკრატიული ფასეულობების,წარმატებული ლიდერობისა და ადამიანური მენეჯმენტის პატივისცემაზე. ადგილობრივი თვითმმარველობა საჯარო მმართველობის განუყოფელი ნაწილია. თვითმმართველობის მეშვეობით, სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად, საქართველოს მოქალაქეები ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეებს აწესრიგებენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის წესი, უფლებამოსილება და სახელმწიფო ორგანოებთან ურთიერთობა განისაზღვრება "ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ" საქართველოს ორგანული კანონით [1,6-11].

საჯარო მმართველობის რეფორმირების მიმართულებები

საჯარო სექტორის რეფორმირება და ეფექტური საჯარო მმართველობის სისტემის დანერგვა საქართველოს სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს. 2004 წლის შემდეგ რეფორმებმა განსაკუთრებით ინ-

ტენსიური ხასიათი მიიღო: განხორციელდა შიდა ინსტიტუციური ცვლილებები, როგორებიც იყო სამთავრობო აპარატის და ზოგადად, საჯარო სექტორის რეორგანიზაცია, ეფექტიანობისა და მოქნილობის გაზრდის მიზნით, ასევე, მოხდა მთლიანად საჯარო სექტორის ფუნქციებისა და ინსტიტუციური როლის გადაფასებაც - აქცენტი გაკეთდა მოქალაქეთათვის მიწოდებული მომსახურების ხარისხის ამაღლებაზე, საჯარო სექტორში დაიწყო თავისუფალი საბაზრო ლოგიკის დამკვიდრება და საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელება [15].

ქმედითი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება ასევე მნიშვნელოვანია ევროპულ და ევრო–ატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციისთვის. საქართველოს ნაკისრი აქვს საჯარო სამსახურის რეფორმირების ვალდებულება არაერთ საერთაშორისო ორგანიზაციასთან: ევროკავშირი, ევროპის სამეზობლო პოლიტიკის ფარგლებში (ENP); Crdilo–atlantikuri xelSekrulebis organizacia (NATO), წლიური სამოქმედო პროგრამის ფარგლებში (ANP); ღია მმართველობის პარტნიორობა (OGP) და სხვა [15].

2009 წლიდან საჯარო სამსახურის ბიურო აქტიურად მუშაობს საქართველოს საჯარო სამსახურში ელექტრონული მმართველობის დანერგვა–განვითარებისთვის. საინფორმაციო ტექნოლოგიების ინტენსიური განვითარების ფონზე საჯარო სამსახურში კონკურსების ვებ–პლატფორმა (საჯარო სამსახურში დასაქმების ელექტრონული პორტალი) www.hr.gov.ge – 2011 წლის ივნისში ამოქმედდა. საკანონმდებლო ცვლილების თანახმად, ყველა სახაზინო–საბიუჯეტო დაწესებულებას დაეკისრა ვალდებულება ვაკანტურ თანამდებობაზე კონკურსი გამოაცხადოს მხოლოდ ამ ვებ–გვერდის საშუალებით. ნებისმიერ დასაქმების მსურველს საშუალება აქვს, უფასოდ დარეგისტრირდეს საიტზე, შეავსოს რეზიუმე, მოიძიოს სასურველი ვაკანსია და ელექტონულად გააკეთოს მასზე განაცხადი.

2010 წელს მუშაობა დაიწყო ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების ელექტრონულ სისტემამ. ელექტრონული პლატფორმა www.declaration.gov.ge ონლაინ სისტემაზე გადასვლამ საგრძნობლად გაუმჯობესა და გაამარტივა დეკლარაციების შევსება და ჩაბარება თანამდებობის პირთათვის. ასევე ნებისმიერ დაინტერესებულ პირს ეძლევა შესაძლებლობა გაეცნოს, ჩამოტვირთოს სასურველი თანამდებობის პირის დეკლარაცია.

საქართველოში საჯარო მმართველობის რეფორმა წარმოადგენს ჰორიზონტალურ და მულტისექტორულ პოლიტიკას და მისი განხორციელება დამოკიდებულია მთლიანად აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილების მიმღები და მაღალი რანგის სახელმწიფო პირების ჩართულობაზე [14].

2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შედეგად, ახალი მთავრობის ფორმირების შემდეგ, საზოგადოების მოთხოვნების შესაბამისად, მთავრობამ აიღო ვალდებულება ქვეყანაში ფართომასშტაბიანი ცვლილებების განსახორციელებლად, ყოვლისმომცველი რეფორმების გასატარებლად და აღნიშნული ასახა ახალ სამთავრობო პროგრამაში სახელწოდებით „ძლიერი დემოკრატიული და ერთიანი საქართველოსთვის". მთავრობის დაპირება და მზაობა საჯარო მმართველობის რეფორმირებისათვის გაწერილია სამთავრობო პროგრამაში; გამჭვირვალე და ღია მმართველობის ჩამოყალიბება ასახულია ისეთ ძირითად მიმართულებებში, როგორებიცაა ევროინტეგრაცია, სასამართლო სისტემის რეფორმა, მდგრადი ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელება, კანონმდებლობის გაუმჯობესება. საჯარო ფინანსების მართვის რეფორმა განიხილება, როგორც ფისკალური დისციპლინის პრიორიტეტი; უფრო მეტიც, სამთავრობო პროგრამის თანახმად, საჯარო სამსახურის რეფორმა განიხილება, როგორც ევროპულ და ევროატლანტიკურ სტრუქტურებში ინტეგრაციის ერთერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საფუძველი. „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმება", რომელსაც ხელი მოეწერა საქართველოს მთავრობის მიერ 2014 წლის ივნისში და რატიფიცირებული იქნა პარლამენტის მიერ 2014 წლის ივლისში, მიზნად ისახავს საქართველოსა და ევროკავშორს შორის პოლიტიკური და ეკონომიკური ურთიერთობის გაღრმავებას. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ადგენს, რომ მთავრობა განახორციელებს სიღრმისეულ რეფორმებს მთელ რიგ ძირითად სფეროებში, რაც ხელს შეუწყობს ევროინტეგრაციის პროცესს. ასოცირების შესახებ ნაკისრი ვალდებულების შესასრულებლად, საქართველოს მთავრობას დაევალა საჯარო მმართველობის რეფორმის კოორდინაცია, რომელიც ხორციელდება ევროკავშირისა და OECD/SIGM-ს მხარდაჭერით. დემოკრატიული ღირებულებები, მოქალაქეთა ჩართულობა და საზოგადოებრივი ინტერესების მომსახურება, განისაზღვრა საჯარო მმართველობის რეფორმის ქვაკუთხედად. ანგარიშვალდებულება, გამჭვირვალობა და ღიაობა არის კომპლექსური და მნიშვნელოვანი საკითხები დემოკრატიული საჯარო მმართველობისათვის, რომელიც აღიარებულია საქართველოს მთავრობის მიერ. ამ მიმართულებით განათლებისა და საზოგადოების ინ-

ფორმირებულობის დონის გაზრდა, ხელისშემწობი ფაქტორი იქნება რათა რეფორმამ რელური შედეგები გამოიღოს [11,14,15-17].

დასკვნა

საჯარო მმართველობა არის პოლიტიკურ ურთიერთობათა სისტემა სახელმწიფოსა და მის მექანიზმში შემავალ სუბიექტებს შორის, რომელიც ეყრდნობა იძულებასა და დარწმუნებას, რითაც უზრუნველყოფს ეფექტურ მმართველობას, პოლიტიკური სისტემის სტაბილურობას და წესრიგს ქვეყანაში.

საჯარო ხელისუფლების განხორციელების ზოგად, ტრადიციულ მეთოდებს განეკუთვნება დარწმუნება და იძულება. საჯარო ხელისუფლება იმდენად არის მყარი და ძლიერი, რამდენადაც მტკიცეა მისი სოციალური, იდეოლოგიური და ეკონომიკური საფუძველი.

21-ე საუკუნეში, ხელისუფლებაში მოსვლისა და ძალაუფლების შენარჩუნებისთვის, აუცილებელია განსაკუთრებული, მოქნილი პოლიტიკური სტრატეგიის შემუშავება და მისი განხორციელება, არსებული რეალობის და ტრადიციების გათვალისწინებით. თანამედროვე ეტაპზე საჯარო მმართველობა მრავალი შესაძლებლობის მატარებელი პროცესია, მისი გონივრული, მეცნიერულ დონეზე გამოყენება მნიშვნელოვანი საჯარო პრობლემების გადაწყვეტის საწინდარია.

საჯარო მმართველობა განსაზღვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს, მმართველობის შინაარსს, მის ხასიათს, დანიშნულებასა და ფორმას. მმართველობის პროცესი მოიცავს მთელ საზოგადოებას და ზოგადად საზოგადოებრივ ურთიერთობებს.

ამგვარად, საჯარო მმართველობა არის ხელისუფლების ძირითადი ფუნქცია და აქედან გამომდინარე პოლიტიკური ხელისუფლება არის საჯარო მმართველობის სუბიექტი, ხოლო მმართველობის ობიექტია საზოგადოება, ხალხი და პოლიტიკური ურთიერთობები.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. მელქაძე ო. ეზუგბაია. ვ. მუნიციპალური სამართალი. თბ. 2002;

2. გურგენაძე ვ. საჯარო - პოლიტიკური მმართველობის თეორია და პრაქტიკა თბ. 2014;

3. დოღონაძე შ., ბაღათურია ო. სახელმწიფო მართვის თანამედროვე პრობლემები, თავი პირველი, თბ. 2009;

4. რობერტ ბ. დენჰარტი, ჯენეტ ვ. დენჰარტი „საჯარო მართვა" ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბ. 2012;

5. ღონღაძე ნ., დოლიძე ნ. კვლევითი პროექტის ანგარიში საქართველოს საჯარო სამსახური - პრობლემები და გამოწვევები საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი (GIPA) მმართველობის სკოლა თბ. 2014;

6. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. თბ. 2014, კარი V, თავები XII, XIII, XIV (matsne.gov.ge);

7. საქართველოს ორგანული კანონი. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. თბ 2014, მუხლები: 89, 90, 91, 92 93, 94, 95,96, 102, 103 (matsne.gov.ge);

8. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. თბ. 2014, მუხლები: 115-128 (matsne.gov.ge);

9. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. თბ. 2014, მუხლები: 85, 86, 87 (matsne.gov.ge);

10. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. თბ. 2014, თავები: VII, VIII, IX, X. (matsne.gov.ge);

11. საქართველოს ორგანული კანონი - ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი. თბ. 2014, მუხლი 73 (matsne.gov.ge);

12. საქართველის კონსტიტუცია (matsne.gov.ge);

13. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (macne.gov.ge);

14. საჯარო სამსახურის ბიუროს წლიური ანგარიშები 2013/2014/2015/2016/2017;

15. საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020, საქართვე-ლოს მთავრობის ადმინისტრაცია, თბილისი, 2015;

16. საქართველოს მთავრობის განახლებული შემადგენლობის სამთავრობო პროგრამა "ძლიერი, დემოკრატიული, ერთიანი საქართველოსთვის" 2014. (www.parliament.ge);

17. С. В. Пронкин, О.Е. Петрунина,. Государственное управление зарубежных стран. Москва, 2001.

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ ГРУЗИИ

ЛЕВАН ЦИКАРИДЗЕ
Администратор государственного университета Гори,
докторант ГТУ
E-mail: levan.tsikaridze@gmail.com
НИНО ШАВДАТУАШВИЛИ
докторант ГТУ
E-mail: ninoshavdatuashvili@gmail.com

Резюме

В статье обсуждается реформа государственного управления с 2004 года по настоящее время. За этот короткий промежуток времени были осуществлены многие фундаментальные изменения, и государственная служба перешла на новый этап развития, но время и опыт показали ряд позитивных и негативных сторон реформы.

Мы попытались подчеркнуть основные направления проводимых реформ и рассмотреть текущую реальность, каковы проблемы, стоящие перед государственной службой, какие шаги следует предпринять в будущем для развития страны и развития государственных институтов для соответствия европейским стандартам и достижения евроатлантического курса, выбранного Грузией.