საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი 2020

საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და უმაღლეს საჯარო მოხელეთა როლი

კვლევის ანგარიში

GIPA
In hoc signo vinces
საქართველოს
საზოგადოებრივ
საქმეთა ინსტიტუტი

British Embassy Tbilisi

UKaid from the British people

GIPA In hoc signo vinces
საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი

UNDP

მომზადებული და გამოცემულია საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის მიერ გაეროს განვითარების პროგრამისა (UNDP) და დიდი ბრიტანეთისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის გაერთიანებული სამეფოს მთავრობის UK aid-ის ხელშეწყობით. გამოცემაში გამოთქმული მოსაზრებები ავტორისეულია და შეიძლება არ ასახავდეს დონორი ორგანიზაციების თვალსაზრისს.

სარჩევი

აბრევიატურების სია განმარტებებით 5
შესავალი 6
ნაწილი პირველი - უმაღლესი საჯარო მოხელის (უსმ) ინსტიტუტის ფუნქციონირების დეტალები 7
თავი 1. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის მნიშვნელობა 7
1.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის კატეგორიები და დონეები.. 7
1.2. უმაღლესი საჯარო მოხელის როლი და დანიშნულება 9
1.3. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის შემოღების მხარდამჭერი არგუმენტები 10
1.4. უმაღლეს საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენციის მექანიზმები SIGMA-ს მიხედვით 11
თავი 2. უმაღლესი საჯარო სამსახურის მოდელები და უმთავრესი პრობლემები 15
2.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის დასაქმების სისტემები 15
2.2. უმაღლესი საჯარო სამსახურის მოდელები 17
2.3. პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დიქოტომია და პოტენციური პრობლემები პოლიტიკოსებსა და უსმ-ებს შორის ურთიერთობაში 17
თავი 3. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცედურები 19
3.1. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში პოლიტიკური გავლენის შესუსტების მექანიზმები 19
3.2. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დანიშვნის პროცედურები და ვადები 21
3.3. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის პროცესში გამოყენებული ინსტრუმენტები და კრიტერიუმები 24
3.4. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის ადმინისტრირება და შესარჩევი კომისიების როლი და მნიშვნელობა 25
3.5. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დანიშვნის პროცედურები.. 27
3.6 უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ანაზღაურება 29
3.7 უმაღლეს საჯარო მოხელეთა მობილობა 31
თავი 4. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შეფასება 32
თავი 5. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიულ განვითარებაზე ზრუნვა 34
5.1. უმაღლესი საჯარო მოხელეების კომპეტენციათა ჩარჩო 34
5.2. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების ტიპები 38
5.3. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების თემატიკა.. 41
თავი 6. მრავალფეროვნებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფა უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ინსტიტუტში.. 45
6.1. უმაღლეს საჯარო მოხელეებში ქალთა წარმომადგენლობის გაძლიერების ტენდენციები და პრობლემები.. 47
6.2. უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე ქალთა და სხვა არასაკმარისად წარმოდგენილი ჯგუფების თანასწორი მონაწილეობის წახალისება 49
ნაწილი მეორე - ქვეყნების შემთხვევათა ანალიზი 54
თავი 8 - ნიდერლანდები - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება 54
8.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა 54
8.2. შერჩევა და დანიშვნა.. 56
8.3. შეფასება და კარიერული განვითარება 56
8.4. რისკები და გამოწვევები 57
თავი 9 - ბელგია - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება.. 58
9.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა 58
9.2. შერჩევა და დანიშვნა.. 58
9.3. შეფასება და კარიერული განვითარება 59
9.4. რისკები და გამოწვევები 60
თავი 10 - გაერთიანებული სამეფო - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება 60
10.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა 60
10.2. შერჩევა და დანიშვნა.. 61

10.3. შეფასება და კარიერული განვითარება 62
10.4. რისკები და გამოწვევები 63
თავი 11. ბალტიისპირეთის ქვეყნები - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება........ 64
11.1. ესტონეთი - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება........ 65
11.1.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა 65
11.1.2. შერჩევა და დანიშვნა 66
11.1.3. შეფასება და კარიერული განვითარება 67
11.1.4. რისკები და გამოწვევები........ 68
11.2 ლატვია - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება 69
11.2.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა 69
11.2.2. შერჩევა და დანიშვნა 70
11.2.3. შეფასება და კარიერული განვითარება 71
11.2.4. რისკები და გამოწვევები........ 71
11.3. ლიეტუვა - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება........ 71
11.3.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა 71
11.3.2. შერჩევა და დანიშვნა 73
11.3.3. შეფასება და კარიერული განვითარება 73
11.3.4. რისკები და გამოწვევები........ 74
თავი 12. უმაღლესი საჯარო მოხელეების სისტემის დანერგვის პრობლემები........ 74
12.1. დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოთა გამოცდილება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის პროცესში 75
12.1.1. ანგარიშვალდებულება და ფუნქციების სიცხადე 80
12.1.2. უმაღლესი საჯარო მოხელის შერჩევა და დანიშვნა 80
12.1.3. უმაღლესი საჯარო მოხელეების პასუხისმგებლობა და ფუნქციები 83
12.1.4. თანამდებობაზე ყოფნის ხანგრძლივობა და თანამდებობიდან გათავისუფლება 84
12.1.5. პოლიტიკური ნეიტრალობის მიმართ არსებული მოთხოვნები 85
12.1.6. რისკები და გამოწვევები 86
12.2. უკრაინის გამოცდილება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებაში 87
12.2.1. უსმ-ის მექანიზმის დამკვიდრების პირველი მცდელობა უკრაინაში (2001-2003) 87
12.2.2. უსმ-ის მექანიზმის დამკვიდრების მეორე მცდელობა უკრაინაში (2015 წლიდან)........ 89
12.2.3. უსმ-ის შერჩევის კრიტერიუმები და პროცედურა........ 90
ნაწილი მესამე - დამოკიდებულება უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის დამკვიდრების მიმართ 93
თავი 13. ადგილობრივი ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა დამოკიდებულება უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის დამკვიდრების მიმართ 93
13.1. უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის ძირითადი როლი და დანიშნულება........ 93
13.2. რეფორმის საფუძვლები 94
13.3. საერთაშორისო აქტორთა მხარდაჭერა 95
13.4. საჯარო მოხელეთა ნეიტრალიტეტის ხარისხი 95
13.5. რეფორმის მიზანი და მასშტაბი 96
13.6. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა უფლებამოსილება და ანგარიშვალდებულება 98
13.7. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები........ 99
13.8. უმაღლესი საჯარო მოხელის პოლიტიკური ზეწოლისგან დაცვის მექანიზმები 99
13.9. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის დანერგვის რისკები და გამოწვევები 100
13.10. რეკომენდაციები უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და განვითარებისათვის 101
რეკომენდაციები........ 103
უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის ასამუშავებლად საჭირო რეკომენდაციები: 103
რეკომენდაციები, რომლებიც ამ ინსტიტუტის დანერგვისა და ფუნქციონირებისას გახდება გასათვალისწინებელი: 104
დასკვნა........ 105
გამოყენებული ლიტერატურის სია........ 107
დანართები 109

აბრევიატურების სია განმარტებებით

აბრევიატურა	განმარტება ინგლისურ ენაზე	განმარტება ქართულ ენაზე
ADB	Algemene Bestuursdienst	უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისი
ASPA	Albanian School of Public Administration	ალბანეთის საჯარო ადმინისტრირების სკოლა
ATI	The federal Administrative Training Institute in Belgium	ფედერალური ადმინისტრაციის ტრენინგების ინსტიტუტი ბელგიაში
CAF	Common Assessment Framework	ერთიანი შეფასების ჩარჩო
CoM	Council of Ministers	მინისტრთა კაბინეტი
CSA	Civil Service Agency	საჯარო სამსახურის სააგენტო
CSC	Civil Service Commission	საჯარო სამსახურის კომისია
CSD	Civil Service Department	საჯარო სამსახურის დეპარტამენტი ლიეტუვაში
EU	European Union	ევროკავშირი
EUPAN	European Public Administration Network	ევროპის საჯარო ადმინისტრირების ქსელი
FA	Federal Academy in Germany	ფედერალური აკადემია გერმანიაში
FPS	Federal Public Service in Belgium	ფედერალური საჯარო სამსახური ბელგიაში
FPS P&O	Federal Public Service Personnel and Organisa-tion	ფედერალური საჯარო სამსახურის პერსონალი და ორგანიზება ბელგიაში
HRMA	Human Resource Management Authority	ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული
HRMS	Human Resource Management System	ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა
MSPALG	Ministry of State Pubic Administration and Local Government	საჯარო ადმინისტრირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტრო
MSPB	Merit Systems Protecion Board in US	მერიტოკრატიული სისტემების დაცვის საბჭო შეერთებულ შტატებში
MISA	Ministry of Information Society and Administra-tion	საზოგადოებრივი ინფორმაციისა და ადმინისტრირების სამინისტრო
NCPA	National Center for Public Administration in Greece	საჯარო ადმინისტრირების ეროვნული ცენტრი საბერძნეთში
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია
PAR	Public Administration Reform	საჯარო ადმინისტრირების რეფორმა
PSC	Public Service Commission	საჯარო სამსახურის კომისია
PUMP	Public Management Programme in Belgium	საჯარო მენეჯერთა პროგრამა ბელგიაში
SIGMA	Support for improvement in Governance and Management - a joint initiative of the OECD and the European Union	მმართველობისა და მენეჯმენტის გაუმჯობესების ხელშეწყობა - ევროკავშირისა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) ერთობლივი პროექტი
SG	Secretary General	გენერალური მდივანი
SLC	The Senior Leadership Committee	უმაღლესი ლიდერების კომიტეტი
SPA	School of Public Administration	საჯარო ადმინისტრირების სკოლა
SPS	Senior Public Service/Servant	უმაღლესი საჯარო სამსახური/მოხელე - უსს/უსმ
SCS	Senior Civic Service/Servant	უმაღლესი საჯარო სამსახური/მოხელე - უსს/უსმ
SELOR	Federal Selection and Recruitment Office in Belgium	შერჩევისა და დანიშვნის ფედერალური ოფისი/ ბელგია
TCSEC	The Top Civil Service Excellence Centre in Estonia	უმაღლეს საჯარო მოხელეთა განვითარების ცენტრი ესტონეთში
TPM	Top Public Managers	უმაღლესი/ტოპ საჯარო მენეჯერები, გამოიყენება უმაღლესი საჯარო მოხელის ექვივალენტური ტერმინის სახით

შესავალი

წინამდებარე კვლევა ეხება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტს, რომლის საქართველოში შემოღებაზე პირველი განაცხადი საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ 2015 წელს მომზადებულ „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევში" გვხვდება. ამ დოკუმენტის მიზანია, მკაფიო წარმოდგენა შეუქმნას მკითხველს უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტსა და მისი მუშაობის სპეციფიკაზე. სხვა ინსტრუმენტებთან ერთად, სწორედ ამ ინსტიტუტს ეფუძნება პოლიტიკური გავლენისაგან თავისუფალი, დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიონალური და ქმედითი საჯარო სამოხელეო სისტემა, რომლის ჩამოყალიბებაც გზამკვლევშია გათვალისწინებული.

კვლევაში მოცემული ინფორმაციის წყაროა მეორადი ლიტერატურა, რომელიც შეივსო 25 ჩაღრმავებული ინტერვიუთი უცხოელ და ადგილობრივ რესპონდენტებთან. აღსანიშნავია, რომ უცხოელი რესპონდენტები უმაღლესი საჯარო მოხელის თანამდებობაზე მუშაობის გამოცდილების მქონე პირები და რეფორმის პროცესში ჩართული ექსპერტები იყვნენ.

დოკუმენტში გაანალიზებულია უმაღლესი საჯარო სამსახურის ძირითადი მოდელები, მისი სტატუსის, ორგანიზაციის ცენტრალიზების დონისა და უმაღლესი მოხელის განსაკუთრებული პირობების მიხედვით, რაც მას სხვა მოხელეებისაგან განასხვავებს. ასევე ცალკეა აღწერილი პოლიტიკური თანამდებობის პირებსა და უმაღლეს საჯარო მოხელეებს შორის ფუნქციების გამიჯვნის საკითხი. გარდა ამისა, დოკუმენტში მიმოხილულია უმაღლესი საჯარო სამსახურის მოდელები დასაქმების წესის მიხედვით.

საუკეთესო გამოცდილების სახით, ანგარიშში სახელდება **გაერთიანებული სამეფოს, ნიდერლანდების**, **ესტონეთის, ბელგიის**, **ლიეტუვასა** და **ლატვიის** მაგალითები. **დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისა** (ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა, მონტენეგრო, სერბეთი და ბოსნია და ჰერცოგოვინა) და **უკრაინის** გამოცდილება კი განიხილება შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებისას - პოტენციური რისკებისა თუ ჩავარდნების თავიდან ასაცილებლად. დამატებით, უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის ფუნქციონირებასა და მართვასთან დაკავშირებული საკითხები გაანალიზებულია სხვა არაერთი ქვეყნის გამოცდილებაზე დაყრდნობით. თუმცა, უმეტესწილად აქცენტი ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებზე კეთდება. დანართის სახით ანგარიშში წარმოდგენილია რამდენიმე ქვეყნის აღწერილობა უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სისტემაში დასაქმებულთა შერჩევის, მუშაობის პირობებისა და საქმიანობის სხვადასხვა ასპექტის მიხედვით.

თემატური თვალსაზრისით, ანგარიში მოიცავს შემდეგ საკითხებს: უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის მნიშვნელობა; შერჩევისა თუ დანიშვნის პროცედურები და ინსტრუმენტები, უმაღლესი საჯარო მოხელის შესარჩევი კომისიის როლზე განსაკუთრებული ხაზგასმით; დასაქმების მოდელები; უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიცია, სტატუსი, დონე, ფუნქციები და საქმიანობის ვადები; პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან ურთიერთობის სპეციფიკა; უმაღლესი საჯარო მოხელის კვალიფიკაცია და კომპეტენციები; ანაზღაურება, შეფასება, პროფესიული მხარდაჭერა, მობილობა და სხვა საკითხები. ანგარიშში ცალ-ცალკე ქვეთავი ეთმობა იმ მექანიზმების ანალიზსა და შესაბამისი ინსტრუმენტების განხილვას, რომლებიც უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემებში მრავალფეროვნებასა და სამართლიანობას უზრუნველყოფს. პუბლიკაცია შედგება სამი ნაწილისაგან: პირველ ნაწილში მიმოხილულია უმაღლესი საჯარო მოხელის (უსმ) ინსტიტუტის ფუნქციონირების დეტალები, მეორე ნაწილში ქვეყნების შემთხვევათა დეტალური ანალიზია წარმოდგენილი, ხოლო მესამე ნაწილი ამ ინსტიტუტის დამკვიდრების მიმართ ადგილობრივი ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა დამოკიდებულებებს გვთავაზობს. პუბლიკაცია სრულდება რეკომენდაციებით და საბოლოო შეჯამებით.

ანგარიშის ამოცანაა, გადაწყვეტილების მიმღებ პირებსა და საჯარო სექტორის რეფორმაში ჩართულ დაინტერესებულ მხარეებს წარუდგინოს ამ სამსახურის შექმნისათვის საჭირო რეკომენდაციები, თან წინ წამოსწიოს ის საკითხები, რომლებიც საყურადღებო და სამსჯელო იქნება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვისას. ამ მიზნით, ანგარიშის ბოლოს მოცემულია რეკომენდაციათა პაკეტი, რომელიც გასათვალისწინებელია ერთობლიობაში და არა ცალკეული რეკომენდაციის სახით.

ნაწილი პირველი - უმაღლესი საჯარო მოხელის (უსმ) ინსტიტუტის ფუნქციონირების დეტალები

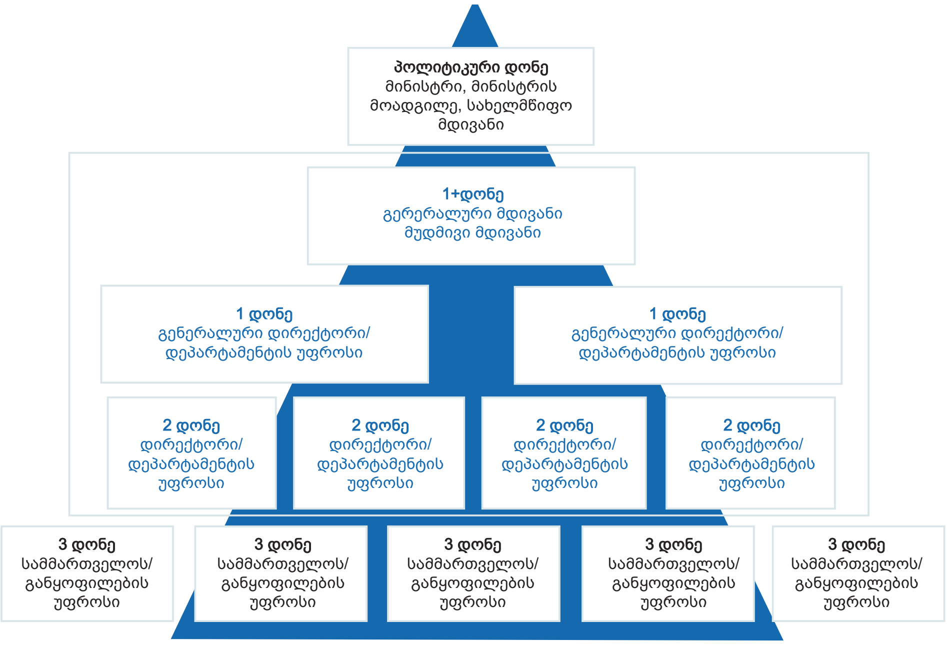
თავი 1. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის მნიშვნელობა

საჯარო სექტორში უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტს ორსაუკუნოვანი ისტორია აქვს, თუმცა ფართოდ XX საუკუნის 90-იან წლებში გავრცელდა. მიუხედავად იმისა, რომ ამ თანამდებობას სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავებული სახელი (მუდმივი მდივანი, გენერალური მდივანი, გენერალური დირექტორი, ხოლო კრებსითი მნიშვნელობით - უმაღლესი საჯარო მოხელე ან უმაღლესი საჯარო მენეჯერი) ჰქვია, მათგან თითოეული აღნიშნავს საჯარო მოხელეს, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირისგან განსხვავებით, აპოლიტიკური სამოხელეო სისტემის უმაღლესი თანამდებობის პირია.

1.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის კატეგორიები და დონეები

განასხვავებენ პირველი, მეორე და მესამე კატეგორიის უმაღლეს საჯარო მოხელეებს. პირველ კატეგორიაში მოიაზრებიან უმაღლესი მოხელეები მთავრობისა და სამინისტროების დონეზე, ხოლო მეორე კატეგორიაში - სამინისტროს დაქვემდებარებული საქვეუწყებო დაწესებულებების, სააგენტოების/სსიპ-ების, ასევე სამინისტროს დეპარტამენტების დონეზე. მესამე კატეგორია მოიცავს სამმართველოს დონის უმაღლეს საჯარო მოხელეებს და ნაკლებად არის ამ პუბლიკაციის სამიზნე[1]. გასათვალისწინებელია, რომ უსმ-თა პირველი კატეგორია, ხშირ შემთხვევაში, იყოფა 1+ და 1 ქვეკატეგორიებად: 1+ მოიცავს სამთავრობო დონეზე მოქმედ უსმ-ს, 1 კი - უშუალოდ სამინისტროების დონის უსმ-ს, როგორიცაა სამინისტროების გენერალური ან მუდმივი მდივანი. მნიშვნელოვანია იმთავითვე ითქვას, რომ ქვეყნები განსხვავდება იმის მიხედვით, მოიცავს თუ არა მათი უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემა როგორც პირველ, ისე მეორე და მესამე კატეგორიის საჯარო მოხელეებს; ასევე განსხვავებულია პირველი კატეგორიის უსმ-ებში ერთდროულად როგორც 1+, ისე 1 კატეგორიის მოხელეების არსებობაც. გვხვდება სისტემები, რომლებიც მხოლოდ პირველი კატეგორიის უსმ-ებით შემოიფარგლება სამინისტროების დონეზე და არ ითვალისწინებს ცენტრალიზებული სამთავრობო დონის 1+ კატეგორიას. ამ შემთხვევაში საუბარია დეცენტრალიზებულ უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემაზე პირველი კატეგორიის უსმ-ებში. ქვევით წარმოდგენილია გრაფიკი #1, რომელიც ასახავს უსმ-ს დონეებსა და შესატყვის სახელწოდებებს.

გრაფიკი # 1: უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დონეები და სახელდებები



წყარო: H. Koperus and A Rode. Top Public Managers In Europe, 2016

[1] წარმოდგენილ პუბლიკაციაში მესამე კატეგორიის უსმ-ზე ნაკლები ყურადღება არ უნდა აღვიქვათ ამ დონეზე უმაღლესი საჯარო მოხელეების დაკნინების საფუძვლად. ამის საწინააღმდეგოდ, რამდენიმე ავტორი აქცენტს აკეთებს მესამე კატეგორიის უსმ-ზე, როგორც პირელი და მეორე კატეგორიის უმთავრეს დასაყრდენ ძალაზე (Bojanov&Milanov, 2018; Matheson, A. et al., 2007).

შესაბამისად, უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სამსახურს მიეკუთვნებიან ტოპ მენეჯერები/მაღალი თანამდებობის მმართველი საჯარო მოხელეები, დასაქმებულნი პროფესიულ საჯარო სამსახურში, რომლებიც ფორმალურად ან არაფორმალურად აღიარებულნი არიან სტანდარტული საჯარო მოხელეებისაგან განცალკევებულ ჯგუფად. მიუხედავად იმისა, რომ ამ ინსტიტუციის უნივერსალური განმარტება არ არსებობს, SIGMA-ს საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების 2019 წლის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს თანახმად, გამოიყოფა უმაღლესი საჯარო მოხელის სტატუსის რამდენიმე ძირითადი დონე:

1. **მინისტრის ან პოლიტიკური თანამდებობის მქონე მინისტრის მოადგილის დაქვემდებარებაში მყოფი მენეჯერული პოზიციის უმაღლესი საჯარო მოხელე** (მაგალითად, გენერალური მდივანი, სახელმწიფო მდივანი, მუდმივი მდივანი);
2. **მინისტრსა და მინისტრის მოადგილეზე ორი დონით ქვემოთ მყოფი მენეჯერული პოზიციის უმაღლესი საჯარო მოხელე** (მაგალითად, გენერალური დირექტორი, გენერალური მდივნის მოადგილე, სამინისტროს მუდმივი მდივნის მოადგილე, ზოგჯერ, დეპარტამენტების ხელმძღვანელები), რომლის ფუნქციებია პოლიტიკის რამდენიმე დარგის კურირება და სამინისტროში შემავალი არაერთი მენეჯერული ერთეულის ხელმძღვანელობა;
3. **სამინისტროს, პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრთა კაბინეტის დაქვემდებარებაში არსებული დამოუკიდებელი ერთეულების ხელმძღვანელი უმაღლესი საჯარო მოხელეები.** აღსანიშნავია, რომ შედარებით დაბალი მენეჯერული რგოლის ხელმძღვანელები, როგორიცაა, მაგალითად, სამინისტროში შემავალი სტრუქტურული ერთეულის ხელმძღვანელი (heads of units), არ ერთიანდებიან უმაღლეს სამოხელეო სამსახურში (SIGMA, 2019).

როგორც ამ კლასიფიკაციიდან დგინდება, უმაღლეს საჯარო მოხელეთა კატეგორიაში არ შედის ე.წ. 1+ უმაღლესი საჯარო მოხელე. ამგვარ კლასიფიკაციას ეთანხმება ბევრი ავტორი თუ პოლიტიკის დოკუმენტი, ვინაიდან რიგ ქვეყნებში ამ კატეგორიის უსმ-ის პოზიცია პოლიტიკურ თანამდებობად აღიქმება და ხელისუფლების შეცვლასთან ერთად ავტომატურ ცვლილებას ექვემდებარება (შეერთებული შტატები). ამავე კლასიფიკაციაში არ ხვდება სამმართველოების დონის უსმ-ებიც, რომლებიც ჩვენი კვლევის ფარგლებში ე.წ. მესამე კატეგორიის უსმ-დ მოიხსენიება. წინამდებარე კვლევაში პირველი კატეგორიის უსმ სრულად თანხვდება SIGMA-ს პირველ დონეს, ხოლო მეორე კატეგორიის უსმ-ის ქვეშ მოიაზრება SIGMA-ს მეორე და მესამე დონე ერთად.
ანალიზი ადასტურებს, რომ სხვა საჯარო მოხელეთაგან განსხვავებით, უმაღლეს საჯარო მოხელეებს აქტიური კომუნიკაცია აქვთ საჯარო უწყებათა პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან. მათი უმთავრესი დანიშნულებაა საჯარო უწყების საქმიანობის ეფექტიანობის ზრდა, საზოგადოებრივი ინტერესების უზრუნველყოფის მიზნით. მათ პასუხიმგებლობაში შედის პოლიტიკური თანამდებობის პირის კონსულტირება და მხარდაჭერა, რაც პოლიტიკურ მიუკერძოებლობასა და მერიტოკრატიულ პრინციპებს ეფუძნება. ტერმინი „მუდმივი უმაღლესი საჯარო მოხელე" გამოიყენება იმის გამო, რომ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა უმრავლესობა თანამდებობაზე ხანგრძლივი ვადით, ზოგიერთ ქვეყანაში კი, უვადოდ ინიშნება. იქ, სადაც დანიშვნისას ვადა განსაზღვრულია, ის, როგორც წესი, სცდება საარჩევნო ციკლის ფარგლებს, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შენარჩუნების მიზნით.
ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) 2016 წლის მონაცემებით, ორგანიზაციის წევრ ქვეყნებში ამ ტიპის საჯარო მოხელეთა კატეგორია საჯარო მოსამსახურეთა საერთო რაოდენობის 1%-საც არ აღემატება. აღსანიშნავია, რომ უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის ერთიანი მოდელი არ არსებობს, რასაც განაპირობებს სხვადასხვა ქვეყნის საჯარო სექტორის სპეციფიკა და ისტორიული გამოცდილების მრავალფეროვნება. კვლევამ დაადასტურა, რომ განსხვავებულია უმაღლესი მოხელის სტატუსი, საჯარო მოხელის რანგებთან მისი თავსებადობა, აღმასრულებელი ხელისუფლების მიღმა მათი გამოყენების პრაქტიკა, ასევე მთავრობის, სამინისტროებისა და დეპარტამენტების დონეზე გამოყენების გამოცდილება, ზოგან უმაღლესი საჯარო მოხელეები რეგიონულ ან/და ადგილობრივ დონეზეც არსებობენ, ზოგან კი - არა.

შესაბამისად, უსმ-ის სტატუსისა და პოზიციის იდენტიფიცირება საჯარო მოხელის რანგების მიხედვით სხვადასხვა ქვეყანაში განსხვავდება. განსხვავებულია ისიც, თუ რამდენად მოიცავს უსმ-ს ინსტიტუტი საჯარო მოხელეთა რეგიონულ წარმომადგენლობას (გაერთიანებული სამეფო, რუმინეთი, შვედეთი). უსმ-ის სტატუსი და პოზიცია ფორმალურ დონეზე არ დასტურდება რიგ ქვეყნებში (ესტონეთი, ჩეხეთი, ლიეტუვა). ამ ქვეყნებში არ არსებობს უმაღლესი საჯარო სამსახურის ნათელი განსაზღვრება, მიუხედავად იმისა, რომ უსმ-სთვის, ფაქტობრივად, განსხვავებული წესები მოქმედებს.

ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში გენერალური მდივნის პოზიცია სავალდებულოა მხოლოდ სამინისტროებში. მხოლოდ რამდენიმე სახელმწიფოშია (მაგ.: ბელგია, სლოვაკეთი) ის დანერგილი საჯარო ადმინისტრირების ყველა ერთეულში, დეპარტამენტებისა და სამმართველოების დონეზეც კი (SIGMA, 2018). წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში სახელმწიფო მდივნის სტატუსი და მოვალეობები ნათლად არის გაწერილი სამართლებრივი აქტების მეშვეობით (SIGMA, 2018).

2018 წელს საჯარო ადმინისტრირების ევროპული ქსელის მიერ ჩატარებული კვლევის საფუძველზე, რომელიც ევროკავშირში გენერალური მდივნის როლსა და სტატუსს ეხება, განსაზღვრულია უსმ-ის ყველა შესაძლო სახელდება, რომლებიც გამოიყენება ევროკავშირის ქვეყნებში. კვლევის საფუძველზე დგინდება, რომ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობა (20 ქვეყანა), რომლებსაც ჰყავთ უსმ-ები, ამ პოზიციისთვის იყენებს ტერმინს „გენერალური მდივანი" (Secretary General). ყველა წევრ ქვეყანაში (28 ქვეყანა) არსებობს გენერალური მდივნის ან მსგავსი პოზიცია, თუმცა ზოგან (8 სახელმწიფო) მას სხვა სახელით აღნიშნავენ: მუდმივი მდივანი (Permanent Secretary), სახელმწიფო მდივანი (State Secretary), გენერალური დირექტორი (Director General) ან გენერალური კოორდინატორი (General Coordinator). მუდმივი მდივნის პოზიცია დასტურდება 4 ქვეყანაში (პოლონეთი, მალტა, ფინეთი და ნიდერლანდები) (Bojanov&Milanov, 2018).

1.2. უმაღლესი საჯარო მოხელის როლი და დანიშნულება

ანალიზმა ცხადყო, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტი განსხვავებულად განისაზღვრება საკანონმდებლო დონეზეც. კერძოდ, ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში ქვეყნის სამართლებრივი სისტემა ითვალისწინებს სპეციალურ საკანონმდებლო ჩარჩოს ამ ინსტიტუტისთვის და მხოლოდ ცალკეულ ქვეყნებში მათი საქმიანობა შრომის ზოგადი კანონმდებლობით რეგულირდება (Bojanov, K., Milanov, R., 2018). უმაღლეს საჯარო მოხელეთათვის განსაკუთრებული პირობები შეიძლება იყოს: სხვა საჯარო სამსახურებისგან განსხვავებული შერჩევის პროცედურა; პოზიციის დაკავებამდე სპეციალური გამოცდის ჩაბარების ან საგანგებო ტრენინგის გავლის ვალდებულება; სხვა საჯარო მოხელეებისგან განსხვავებული დასაქმების სისტემა (კარიერაზე ან პოზიციაზე დაფუძნებული); განსხვავებული დანიშვნის პერიოდი (უვადო ან შეზღუდული ვადით დანიშვნა); უმაღლეს საჯარო მოხელეთა განსაკუთრებული მხარდაჭერა (ტრენინგები, მობილობა და სხვა); დამატებითი სარგებელი და შეღავათები ანაზღაურებაში, სამუშაო დროში და სხვა. თუ ქვეყანაში ზემოთ ჩამოთვლილ პირობათაგან ერთ-ერთი მაინც მოქმედებს, ითვლება, რომ უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემისთვის შექმნილია სპეციალური პირობები.

სამეცნიერო ლიტერატურაში აღიარებულია, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის საქმიანობა დღეს მნიშვნელოვნად განაპირობებს საჯარო ადმინისტრირებისა და საჯარო მოხელეთა მუშაობის მაღალ ხარისხს. ამავე დროს, ის განიხილება საჯარო სექტორის ადმინისტრირების პოლიტიკური ზეწოლისგან გათავისუფლების საუკეთესო ინსტრუმენტად (Kuperus&Rode, 2016; Kuperus&Rode, 2008; SIGMA, 2018; Bojanov&Milanov, 2018; Matheson, A. et al., 2007; World Bank, 2005 და სხვა). შესაბამისად, უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემაზე საუბრისას ორი უმთავრესი განზომილება გამოიყოფა - მართვა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი.

მართვის განზომილების ჭრილში, აქცენტი კეთდება იმაზე, რომ სწორედ უმაღლესი საჯარო მოხელეები აგებენ პასუხს „კარგ მმართველობაზე", სახელმწიფო ადმინისტრირების მუდმივ მოდერნიზაციასა და გაუმჯობესებაზე. ისინი განიხილებიან ასევე საჯარო პოლიტიკის, განსაკუთრებით, მისი რეფორმირების, ქმედითი განხორციელების კატალიზატორად. ამ თვალსაზრისით, გარდამტეხია გასული საუკუნის 90-იანი წლები: სხვადასხვა ქვეყანაში წამოჭრილმა გამოწვევებმა და მათზე ეფექტიანი რეაგირების აუცილებლობამ განაპირობა ახალი კატეგორიის, საჯარო სამოხელეო სისტემაში მენეჯერული და საქმიანობის კოორდინაციის უნარებით გამორჩეულ, ადამიანთა ჩართვა.

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ჭრილში, აქცენტი კეთდება პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან ურთიერთობისას ნეიტრალიტეტის დაცვასა და მერიტოკრატიულ სისტემაზე დაფუძნებულ საქმიანობაზე. მნიშვნელოვანია, რომ დღეს იმ დასავლურ სისტემებში, სადაც უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიცია უკვე დიდი ხანია არსებობს, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტზე წინ უფრო ხშირად მენეჯერული კომპეტენციების მნიშვნელობას უსვამენ ხაზს, რადგან ამ პოზიციის მთავარი ფუნქცია მართვის ეფექტიანობის გაზრდაა. თუმცაღა აღსანიშნავია, რომ იმ ქვეყნებში - ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში - სადაც უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის დანერგვა ჩავარდა, პრობლემურად სწორედ პოლიტიკური ნეიტრალურობის დაცვა და შენარჩუნება იქცა.

მეორადი ლიტერატურის შესწავლით დგინდება, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტი განიხილება პოლიტიკური თანამდებობების საპირწონედ და არა მასთან დაპირისპირებულ პოსტად. ამ თანამდებობის პირი უზრუნველყოფს მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნებულ საჯარო სამოხელეო სისტემაში პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს და კოორდინირებულ, ეფექტიან საქმიანობას, რაც პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან მჭიდრო თანამშრომლობით მიიღწევა. აქედან ჩანს, რომ მიუხედავად პოლიტიკისა და ადმინისტრირების მკვეთრი კონცეპტუალური განსხვავებისა,

ამ ორს შორის მნიშვნელოვანი კავშირია. მთავარია, რომ პოლიტიკური პასუხიმგებლობის გაზიარება არ გულისხმობს პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მოქცევასა და დაქვემდებარებას. უსმ-თა პოლიტიკურ პასუხისმგებლობებსა და პოლიტიკური თანამდებობის პირთან თანამშრომლობის აუცილებლობაზე დღეს გაცილებით აქტიურად საუბრობენ, ვიდრე ოდესმე.

ანალიზმა გამოავლინა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ფუნქციებში შედის შიდა მარეგულირებელი ნორმებისა და ორგანიზაციული სტრუქტურების შემუშავება; თანამშრომლობა პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან ადამიანური რესურსების საკითხებსა და ბიუჯეტთან დაკავშირებით (SIGMA, 2018). ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთა უმრავლესობაში ის ჩართულია როგორც ორგანიზაციული საკითხების მოგვარებაში (შედეგების მონიტორინგი, შესრულების ვადების კონტროლი), ისე უშუალოდ პოლიტიკის შემუშავებაში, დაკავებულია კონკრეტულ დარგში აუცილებელი ექსპერტიზის მობილიზებით (SIGMA, 2018).

ზოგ ქვეყანაში უმაღლესი საჯარო მოხელე სამინისტროს დონეზე (გენერალური მდივანი, როგორც მას, ხშირად, ამ პოზიციაზე მოიხსენიებენ) ფორმალურად უდგას სათავეში საჯარო მოხელეებს და სრულადაა პასუხისმგებელი მთელი სამინისტროს მართვაზე. ზოგიერთში კი ადმინისტრაციული მართვა და პოლიტიკის შემუშავების მენეჯმენტი გამიჯნულია ერთმანეთისგან. ამის მიხედვით განსხვავდება უმაღლესი საჯარო მოხელეების მონოკრატიული და ფუნქციური მოდელები (SIGMA, 2018).

1.3. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის შემოღების მხარდამჭერი არგუმენტები

დღეს, საჯარო სექტორში უსმ-ის ინტიტუტის შემოღების საჭიროების დასადასტურებლად, რამდენიმე არგუმენტია გამოყენებული, რომელსაც სხვადასხვა ავტორთან და სხვადასხვა სამთავრობო პოლიტიკის დოკუმენტში ვხვდებით:

1. **პოლიტიკური თანამდებობის პირის საქმიანობის განტვირთვა მენეჯერული ფუნქციებისაგან** - საჯარო უწყებათა პოლიტიკური ხელმძღვანელები, რომლებიც მეტად კონცენტრირებულნი უნდა იყვნენ პოლიტიკური დღის წესრიგით გათვალისწინებული საკითხების წინ წაწევასა და ოპტიმალური სტრატეგიის შემუშავებაზე, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების აღსრულების ნაწილისგან თავს ითავისუფლებენ უსმ-თა მეშვეობით და, შესაბამისად, დროს არ ხარჯავენ ისეთი საკითხების მოგვარებაზე, როგორიცაა მინისტრის აპარატში კადრების დანიშვნა, მისი შემადგენლობის განსაზღვრა და სხვა.
2. **საჯარო სამსახურის პროფესიონალიზმის ზრდა-განვითარება** - უსმ-ები უზრუნველყოფენ კადრების დაკომპლექტებას, მართვას და კიდევ უფრო ზრდას მიუკერძოებელი, პოლიტიკურად ნეიტრალური პროფესიონალებით. ასე მაგალითად, სამინისტროს პირველი კატეგორიის უსმ-მ არა მხოლოდ უნდა შეასრულოს მინისტრის დავალებები, არამედ აქტიურად შეითავსოს მენეჯერის ფუნქცია - გააფრთხილოს მინისტრი შესაძლო უარყოფით შედეგებზე, რაც ამა თუ იმ პოლიტიკური კურსის არჩევისა და განხორციელების პროცესშია მოსალოდნელი და შესთავაზოს პრობლემის მოგვარების ალტერნატიული გზებიც. შესაბამისად, მისი მოვალეობაა პროაქტიულ რეჟიმში წინ წამოსწიოს ერთობლივი სამუშაოები სამინისტროს პასუხისმგებლობის სფეროში არსებული ვითარების გასაუმჯობესებლად.
3. **საზოგადოებრივი ინტერესების დაცულობა** - უსმ განიხილება საჯარო უწყებაში პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ინიციატივებსა და საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის პარიტეტულობისა და კანონიერების დაცვის გარანტორად. შესაბამისად, უსმ-მ ბრმად არ უნდა შეასრულოს პოლიტიკური თანამდებობის პირის რაიმე დავალება, არამედ იყოს მისი დამხმარე და კანონიერი ინიციატივების შემსრულებელი, რომელიც მიმართულია საზოგადოებრივი ინტერესის დაკმაყოფილებისკენ. ამავდროულად, უსმ უნდა წარმოადგენდეს იმ პირველ პირს, რომელიც უნდა აფრთხილებდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირს, თუკი ამ უკანასკნელის მითითებები კანონს, სამთავრობო პოლიტიკასა ან, ზოგადად, საზოგადოებრივ ინტერესებს არ შეესაბამება. შეიძლება ითქვას, რომ ეს დადებითად აისახება კორუფციის რისკების შემცირებაზეც.
4. **ინსტიტუციური სტაბილურობისა და მეხსიერების უზრუნველყოფა** - სტაბილურად მოქმედი უსმ-ის ინსტიტუტი უზრუნველყოფს საჯარო უწყების სტაბილურობას, ხელს უწყობს მისი პროფესიული პოტენციალის დაგროვებას/განვითარებასა და ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნებას. ასე მაგალითად, სამინისტროს ეფექტურად მომუშავე უსმ, რომელიც აერთიანებს სტრუქტურულ განყოფილებებსა და თანამდებობებს, მხარს უჭერს მინისტრის საქმიანობას და ასევე ასრულებს სამინისტროსთვის განკუთვნილ დავალებებს, რომლებიც წლების განმავლობაში ჩამოყალიბდა. უსმ კი მთავრობის ცვლილების მიუხედავად, ინარჩუნებს თანამდებობას და ზრუნავს, რომ მინისტრის ცვლილებამ არ გამოიწვიოს სამინისტროს მუშაობის შეფერხება. სწორედ ამაში მდგომარეობს ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნება, როგორც ქმედითი ინსტრუმენტი და საჯარო სამსახურის ეფექტური ფუნქციონირების

გარანტი. შესაბამისად, მინისტრის ცვლილების შემთხვევაში, სამინისტროში ადმინისტრაციული საქმიანობა ნულიდან არ დაიწყება, არამედ პირიქით, მოხდება საჯარო მოხელეების დაგროვილი პროფესიონალური გამოცდილებისა და ცოდნის გამოყენება.

5. **სამთავრობო პოლიტიკის პროცესის კოორდინაცია** - უსმ-ს პოზიციის შემოღების უპირატესობას ბევრი უკავშირებს როგორც სამინისტროს შიგნით, ასევე სამინისტროებს შორის კოორდინაციის პროცესის გაუმჯობესების შესაძლებლობას. ამ შემთხვევაში საუბარია როგორც ჰორიზონტალურ, ისე ვერტიკალურ კოორდინაციაზე. იმ ქვეყნებში, სადაც უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ცენტრალიზებული მოდელია, გაცილებით მეტად იკვეთება ამ არგუმენტის გამოყენების პრაქტიკა ვერტიკალური კოორდინაციის საჭიროებებიდან გამომდინარე. საერთო ჯამში, ეს ემსახურება ე.წ. მთავრობის ერთიანი მიდგომის უზრუნველყოფას (a whole-of-government approach).
6. **საუკეთესო პრაქტიკებით დადასტურებული შედეგების გაზიარება** - უსმ-ის ინსტიტუტის სასარგებლოდ ასევე გამოიყენება ის არგუმენტი, რომ მისი ეფექტურობა უკვე დადასტურებულია სხვადასხვა ქვეყნის მრავალწლიანი გამოცდილებითა და იმ სახელმწიფოების ეკონომიკური ზრდით, სადაც ეს ინსტიტუტი ფუნქციონირებდა. ფაქტობრივად, ევროკავშირის ყველა ქვეყანაში მმართველობა ეფუძნება პოლიტიკურად დანიშნულ მინისტრებსა და მუდმივ უმაღლეს საჯარო მოხელეებს შორის ფუნქციებისა და თანამშრომლობის დაყოფას, რომელსაც ხელმძღვანელობს სახელმწიფო მდივანი (გენერალური მდივანი, მუდმივი მდივანი) ან დირექტორი. ამრიგად, მნიშვნელოვანია აღნიშნული პრაქტიკის გამოყენება, რომელიც უკვე დადასტურებული და გამართლებულია (OECD, 2011; Kuperus&Rode, 2016; Kuperus&Rode, 2008; SIGMA, 2018; Bojanov&Milanov, 2018; Matheson, A. et al., 2007; World Bank, 2005 და სხვა).

1.4. უმაღლეს საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენციის მექანიზმები SIGMA-ს მიხედვით

SIGMA-ს საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების 2019 წლის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს თანახმად, საჯარო სამსახურის გამართული ფუნქციონირების მნიშვნელოვანი პრინციპია, პირდაპირი ან არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენის გამორიცხვა საჯარო სამსახურის უმაღლეს მენეჯერულ პოზიციებზე. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტისთვის გადამწყვეტია, არის თუ არა მოხელის აყვანა-დაწინაურება-გათავისუფლების პროცესი დაცული პოლიტიკური ანგაჟირებისგან. ამის გასაზომად გამოიყენება ქვევით შემოთავაზებულ ინდიკატორთა ნაკრები, რითაც დგინდება, თუ რამდენად მერიტოკრატიულია უსმ-ების აყვანისა და გათავისუფლების პროცედურები ამა თუ იმ ქვეყანაში[2]. ასევე გამოყოფილია 11 ქვეინდიკატორი, რომლებიც ჩაშლილია ორ ბლოკში: 1. სამართლებრივი ჩარჩო და უმაღლეს საჯარო მოხელეთა აყვანა-გათავისუფლების ერთეული; 2. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება დამსახურების საფუძველზე. უმაღლეს მენეჯერულ პოზიციებზე პირდაპირი და არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენციის ინდიკატორების ცხრილი # 1 მკაფიო წარმოდგენას გვიქმნის ამ ინსტიტუტის წინაშე არსებულ მოთხოვნებზე.

[2] ინდიკატორი საზომად, გამოყენებულია შემდეგი წესი: SIGMA-ს საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების 2019 წლის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მოთხოვნების მიხედვით, თუ, მინისტრის ქვედა ორ დონეზე არ არიან დასაქმებულები უმაღლესი საჯარო მოხელეები, ანუ პუბლიკაციის ფარგლებში შემოთავაზებული ე.წ. მეორე დონის უმაღლესი საჯარო მოხელეები (მაგ. გენერალური დირექტორი, გენერალური დირექტორის მოადგილე, მუდმივი მდივნის მოადგილე, ან დეპარტამენტის უფროსი, რომელიც სამინისტროში ხელმძღვანელობს დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავებას და ხელმძღვანელობს რამდენიმე, მცირე ზომის ერთეულს/სამმართველოს), უმაღლესი 2 ქულიდან, ქვეყანას 3.4.1. მთლიან შეფასებაში პირდაპირ ენიჭება 0 ქულა.

ცხრილი # 1: უმაღლეს მენეჯერულ პოზიციებზე პირდაპირი და არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენცია

3.4.1. ინდიკატორი: რამდენად მერიტოკრატიულია უსმ-ების აყვანისა და გათავისუფლების პროცედურები?			
სამართლებრივი ჩარჩო და უმაღლეს საჯარო მოხელეთა აყვანა-გათავისუფლების ერთეული			
	ქვეინდიკატორი	მისანიჭებელი მაქსიმალური ქულა	ქულების მინიჭების საფუძვლები
1	**უსმ-ის ინსტიტუტის ფუნქციონირების მასშტაბის კანონთან შესაბამისობა**	3	მოიცავს რამდენიმე ქვეინდიკატორს, მათ შორის: - მინისტრზე ერთი საფეხურით ქვემოთ არის უსმ-ს პოზიცია და უსმ-თა კატეგორიაში სამინისტროს დაქვემდებარებული ერთეულების/სააგენტოების ხელმძღვანელებიც შედიან; - გენერალური მდივნის ან მისი ეკვივალენტური პოზიციის მქონე უსმ განაგებს ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებს; - კანონი ითვალისწინებს განსხვავებულ რეგულაციებს უსმ-ების შერჩევისა და დანიშვნისთვის.
2	**უსმ-თა მერიტოკრატული პრინციპით აყვანის ადეკვატური სამართლებრივი ჩარჩო**	15	მოიცავს რამდენიმე ქვეინდიკატორს, მათ შორის: - დაცულია უსმ-თა შერჩევის მერიტოკრატიული პრინციპი და შეჯიბრებითობა; გამორიცხულია დისკრიმინაცია, პოზიტიური დისკრიმინაციის ელემენტები წარმოდგენილია ისე, რომ არ ეწინააღმდეგება სამუშაოზე თანაბარი მოპყრობის ევროკავშირის დირექტივას #2000/78/EC; კანდიდატის აყვანა აპოლიტიკური პროცესია; - დადგენილია ვაკანსიის გამოცხადებისა და აპლიკაციის მიღების ვადები (მინიმუმ 10 სამუშაო დღე, როგორც სტანდარტი); - დადგენილია უსმ-ს ვადის ამოწურვის შემთხვევაში პოზიციაზე დარჩენის შესაძლებლობა არაუმეტეს 6 თვისა; უსმ-ის კანდიდატთა შესარჩევი კომისიის შემადგენლობაში აკრძალულია პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მონაწილეობა; - კანდიდატთა შესარჩევი პროცედურა ითვალისწინებს მრავალფეროვან შეფასების ფორმებს, მინიმუმ წერით და ზეპირ დავალებებს; - შერჩევისას საუკეთესო კანდიდატის გამოვლენის შესაბამისი სამართლებრივი პროცედურები გაწერილია და აყვანა დადასტურებულია წერითი ფორმით; - შერჩევისას გათვალისწინებულია გასაჩივრების უფლება, მინიმუმ, ორ ორგანოში - სააპელაციო კომისიასა და სასამართლოში.
3	**უსმ-თა გათავისუფლების ობიექტური კრიტერიუმების სამართლებრივი ჩარჩო**	4	მოიცავს შემდეგ ქვეინდიკატორს: - კანონმდებლობაში გაწერილია უსმ-ის პოზიციიდან გათავისუფლების ობიექტური საფუძვლები (მათ შორის, ვადის გასვლა, განმეორებითი უარყოფითი შეფასება და სხვა).
4	**უსმ-თა სამართლებრივი დაცვა დაქვეითების შემთხვევაში**	2	მოიცავს რამდენიმე ქვეინდიკატორს, მათ შორის: - უსმ-ის პოზიციიდან დაქვეითებულმა პირმა შესაძლებელია შეინარჩუნოს წინა ან მისი შესაბამისი პოზიცია თუკი დაქვეითების საფუძველი არაა უსმ-ის დისციპლინური ხასიათის გადაცდომა*; - არსებობს ამ ქმედების წერილობითი დასაბუთების შესაძლებლობები**.

* *ეხება იმ პირებს, რომლებსაც საჯარო სექტორში მუშაობის გამოცდილება აქვთ*

** *უმაღლეს შეფასებას იმსახურებს ის სისტემა, რომლიც დაქვეითებას არ ითვალისწინებს*

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა თანამდებობაზე დანიშვნა და გათავისუფლება დამსახურების საფუძველზე			
5	**უსმ-ის ვაკანტურ პოზიციაზე განაცხადის გაკეთების პროცედურათა დაცვის პრაქტიკა**	9	მოიცავს რამდენიმე ქვეინდიკატორს, მათ შორის: - უსმ-ის ვაკანტურ პოზიციაზე გამოცხადებული კონკურსების პირობები და მოთხოვნები კარგადაა სტრუქტურირებული და შესაბამისობაშია კანონმდებლობასთან, შესაბამის რეგულაციებსა და პოზიციის სამუშაო აღწერილობებთან; - შესარჩევი კრიტერიუმები შესაბამისობაშია უსმ-ის პოზიციასთან; ორიენტირებულია არა მარტო ცოდნისა და კრიტერიუმების ფორმალურ დადასტურებაზე, არამედ პრაქტიკული გამოცდილებისა და პრობლემის გადაწყვეტის უნარის შემოწმებაზე; - ვაკანსიები აკუმულირებულია ერთიან ელექტრონულ პლატფორმაზე; - პოზიციების დიდი ნაწილი ივსება ღია კონკურსის გზით; საყურადღებოა კონკურსის წესით აყვანილ კანდიდატთა თანაფარდობა კონკურსს მიღმა აყვანილ უსმ-თა რაოდენობასთან - 80% მაინც კომპლექტდება ღია ან დახურული საკონკურსო პირობების საფუძველზე; - უმაღლესი რანგის კანდიდატები არიან შერჩეულნი უსმ-ის პოზიციაზე და თითოეულ შემთხვევაში აყვანის შესახებ გადაწყვეტილება დოკუმენტურადაა დადასტურებული; უსმ-ის სარეზერვო სიაში შეყვანილია უმაღლესი რანგის კანდიდატები; - შესარჩევ კომისიაში არ მონაწილეობენ პოლიტიკური თანამდებობის პირები; შესარჩევი კომისიის წევრებისა და შერჩევაში ჩართული უწყებებისათვის დადასტურებულად ტარდება ტრენინგები, სამუშაო შეხვედრები და ერთიანი ღონისძიებები; - სისტემაში არსებული საუკეთესო მოხელეები ინიშნებიან უსმ-ებად*; - პროაქტიულ რეჟიმში დაცული და მხარდაჭერილია შერჩევის უნიფიცირებული და პროფესიული პრაქტიკები; - უსმ-ის პოზიციაზე შესარჩევი საკონკურსო სტატისტიკური მონაცემები ხელმისაწვდომია.
6	**შესაფერის კანდიდატთა თანაფარდობა უსმ-ის ვაკანტური პოზიციებისათვის**	4	გამოითვლება წლის განმავლობაში მთლიან კანდიდატთა რაოდენობასა და გამოცხადებული ვაკანსიების რაოდენობას შორის ურთიერთმიმართებით (ეხება მხოლოდ უსმ-ის პოზიციებს). წლის ბოლოს უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსები მხედველობაში არ მიიღება: - 4 ქულა - 5 კანდიდატზე მეტი თითოეულ პოზიციაზე; - 3 ქულა - 2-3 კანდიდატი თითოეულ პოზიციაზე; - 0 ქულა - 3-ზე ნაკლები კანდიდატი თითოეულ პოზიციაზე.
7	**უსმ-ის პოზიციაზე კანდიდატთა აყვანის ეფექტურობა (%)**	4	გამოითვლება შემდეგი პრინციპით: დანიშნულ პირთა რაოდენობა იყოფა გამოცხადებული ვაკანსიების რაოდენობაზე: - 4 ქულა - 90%-ზე მეტი; - 3 ქულა - 75-90%; - 2 ქულა - 65-74%; - 1 ქულა - 50-64%; - 0 ქულა - 50%-ზე ნაკლები.

** ეს ძირითადად ან მეტწილად კარიერული მოდელის შემთხვევაშია უფრო მოსალოდნელი.*

8	**ქალების წილი უსმ-ის პოზიციებზე (%)**	4	გამოითვლება უსმ-ის პოზიციაზე ქალების რაოდენობის შეფარდებით ამ პოზიციაზე დასაქმებულ პირთა საერთო რაოდენობასთან კალენდარული წლის განმავლობაში: - 4 ქულა - 30%-ზე მეტი ქალი; - 2 ქულა - 20-30% ; - 0 ქულა - 20%-ზე ნაკლები.
9	**სტაბილურობა უსმ-ის პოზიციაზე (%)**	4	გამოითვლება კადრების გადინებით და ცვლის სიხშირით, მათ შორის, თუკი ეს ხდება მთავრობის ცვლილების შემდგომ: - 4 ქულა - 10%-ზე ნაკლები; - 3 ქულა - 10-19%; - 2 ქულა - 20-29%; - 1 ქულა - 30-40%; - 0 ქულა - 40%-ზე მეტი.
10	**გათავისუფლებულ უსმ-თა გასაჩივრებული გადაწყვეტილებების ძალაში დატოვება სასამართლოს მიერ (%)**	4	ენიჭება შემდეგი ქულები: - 4 ქულა - 70%-ზე მეტი, ან როდესაც ასეთი საქმე არ შესულა სასამართლოში და, ამავდროულად, არ არსებობს სასამართლოსთვის მიმართვის დამაბრკოლებელი გარემოებები; - 2 ქულა - 50-70%, - 0 ქულა - 50%-ზე ნაკლები, ან როცა გასაჩივრების სისტემა არ არსებობს, ან სასამართლოსთვის მიმართვა სირთულეებს უკავშირდება.
11	**გათავისუფლებულ უსმ-თა სამსახურში აღდგენის შესახებ მიღებულ სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღსრულების მასშტაბი (%)**	4	ენიჭება შემდეგი ქულები: - 4 ქულა - 90%-ზე მეტი, ან როდესაც ასეთი საქმე არ შესულა სასამართლოში და, ამავდროულად, არ არსებობს სასამართლოსთვის მიმართვის დამაბრკოლებელი გარემოებები; - 3 ქულა - 80-90%; - 2 ქულა - 70-79%; - 1 ქულა - 60-69%; - 0 ქულა - 60%-ზე ნაკლები, ან როცა გასაჩივრების სისტემა არ არსებობს, ან სასამართლოსთვის მიმართვა სირთულეებს უკავშირდება.

წყარო: SIGMA, (2019). Methodological Framework for the Principles of Public Administration Public Service and Human Resource Management. http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf?

SIGMA-ს საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების 2019 წლის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს თანახმად, მიზანშეწონილია, სამინისტროს ვებგვერდზე ან მთავრობის ელექტრონულ პორტალზე განთავსებული იყოს თითოეული უსმ-ის თანამდებობრივი სარგო. ასევე მიზანშეწონილია, უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ქონების დეკლარირება, თუმცა, არაა აუცილებელი გასაჯაროება. ამასთან, ორ წელიწადში ერთხელ მაინც უნდა გადამოწმდეს უსმ-ის მიერ შევსებული დეკლარაციის ნამდვილობა. შეზღუდული უნდა იყოს უსმ-თა პოზიციაზე დაბრუნების პრაქტიკა, განსაკუთრებით მათთვის, ვინც მუშაობდა კონკრეტულ რეგულაციებზე (SIGMA, 2019).

თავი 2. უმაღლესი საჯარო სამსახურის მოდელები და უმთავრესი პრობლემები

2.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის დასაქმების სისტემები

მეორადი ლიტერატურის შესწავლამ და ჩაღრმავებულმა ინტერვიუებმა გამოავლინა უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დასაქმების მრავალფეროვანი წესები და უახლესი ტენდენციები, რომლებიც საქართველოში ცვლილებათა მართვის პროცესშია გასათვალისწინებელი.

საჯარო სამსახურში დასაქმების ორი დიდი, ტრადიციული ტიპი არსებობს - კარიერაზე დაფუძნებული და პოზიციაზე დაფუძნებული. თუმცა კვლევამ გვიჩვენა, რომ საჯარო სამსახურის სისტემების დახვეწის შედეგად, სულ უფრო ხშირად გვხვდება შუალედური, ჰიბრიდული ვერსიაც, რომელშიც ინტეგრირებულია ორივე ტიპის ელემენტები.

ცალკე განიხილება პოლიტიკური ჰიბრიდული სისტემები, როცა ქვეყანას აქვს კარიერაზე დაფუძნებული დასაქმების სისტემა, თუმცა, გამონაკლისის სახით, უმაღლესი საჯარო მოხელეები შეიძლება პოლიტიკურადაც დაინიშნონ. ასეთი სისტემის პირობებში უმაღლესი საჯარო მოხელე შეიძლება აირჩეს შიდა ან გარე კანდიდატურებიდან, მაგრამ არა კარიერასა („სტაჟზე“) და დამსახურებაზე დაფუძნებული მიდგომით, არამედ პოლიტიკური გადაწყვეტილებისა და პრეფერენციების საფუძველზე. ბოლო წლებში რეალურ ჰიბრიდულ სისტემაში ტიპური „პოლიტიკური ჰიბრიდის“ კონცეფცია განვითარდა ესპანეთში, საფრანგეთსა და უნგრეთში. ამ პირობებში პირველი კატეგორიის უსმ-ს ნიშნავს მინისტრი.

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისა და დასაქმების თანამედროვე სისტემა დღეს 5 ტიპს აღიარებს: 1) ძირითადად კარიერაზე დაფუძნებული სისტემები; 2) მეტწილად კარიერული სისტემები, პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემის ელემენტით; 3) ჰიბრიდული სისტემები, სადაც ორივე სისტემის (კარიერული და პოზიციური) ელემენტები შეჯერებულია თანაბარი პროპორციით; 4) მეტწილად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები, კარიერული სისტემის ელემენტებით და 5) ძირითადად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები (Koperus &Rode, 2016). ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოში ამ 5 სისტემის მიხედვით ქვეყნების გადანაწილების გამოცდილება წარმოდგენილია ცხრილში #2, სადაც ცხადად ჩანს დროის ამ მცირე მონაკვეთში (2008- 2015) განხორციელებული ცვლილებები, ასევე, ქვეყნების არჩევანი ამა თუ იმ სისტემის სასარგებლოდ.

ცხრილი # 2: დასაქმების სისტემები ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოში უმაღლესი საჯარო მოხელეებისთვის (2008 და 2015 წლების შედარება)

	ძირითადად კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა (#1)	მეტწილად კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა პოზიციაზე დაფუძნებულის ელემენტებით (#2)	ჰიბრიდული სისტემა (#3)	მეტწილად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა კარიერაზე დაფუძნებულის ელემენტებით (#4)	ძირითადად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა (#5)
უმაღლესი საჯარო მოხელეები (2008)	დანია საბერძნეთი საფრანგეთი ლუქსემბურგი ევროკომისია ბელგია >> ავსტრია >> პოლონეთი >> ირლანდია > ესპანეთი >> რუმინეთი > (11 წევრი)		ბულგარეთი ლატვია სლოვენია სლოვაკეთი ლიეტუვა > იტალია > მალტა < პოლონეთი → კვიპროსი → უნგრეთი (10 წევრი)		ჩეხეთი დანია ესტონეთი ფინეთი შვედეთი გაერთიანებული სამეფო < ნიდერლანდები

უმაღლესი საჯარო მოხელეები (2015)	გერმანია > (1 წევრი)	ლუქსემბურგი რუმინეთი ევროკომისია საბერძნეთი > (4 წევრი)	ესპანეთი საფრანგეთი < უნგრეთი (სამივე ამ ქვეყანაში გვხვდება პოლიტიკური ჰიბრიდული სახით)* (3 წევრი)	ბელგია ბულგარეთი ხორვატია იტალია ლიეტუვა მალტა სლოვენია (7 წევრი)	ჩეხეთი ესტონეთი ირლანდია კვიპროსი ლატვია ავსტრია პოლონეთი პორტუგალია სლოვაკეთი ფინეთი შვედეთი გაერთიანებული სამეფო < დანია < ნიდერლანდები (14 წევრი)

წყარო: H. Koperus and A Rode. Top Public Managers In Europe, 2016

** ამ ქვეყნებში უმაღლეს საჯარო სისტემას შესაძლოა ეწოდოს პოლიტიკური ჰიბრიდი. აქ გვხვდება მეტწილად კარიერაზე დაფუძნებული სისტემა (მეორე კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეების შემთხვევაში), თუმცა პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეების შემთხვევაში ვხვდებით კანდიდატთა პოლიტიკური დანიშვნის პრაქტიკას, რომლებიც უწყების შიგნიდან ან გარედან შეირჩევა. ეს დანიშვნები არ ეფუძნება დამსახურებაზე დაფუძნებულ სისტემას და სრულად პოლიტიკურია.*

ანალიზმა დაადასტურა, რომ უკანასკნელ ათწლეულში გამოკვეთილი საერთო ტენდენციით, მხოლოდ კარიერაზე დაფუძნებული სისტემები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში, ფაქტობრივად, აღარ არსებობს (გარდა გერმანიისა). ბოლო ათწლეულში გაიზარდა იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომელთაც ჩამოაყალიბეს მეტწილად კარიერასა ან პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემების ნაზავი, რომელშიც ინტეგრირებულია საპირისპირო სისტემის ელემენტებიც.

ცხრილი # 2 ადასტურებს, რომ სურათი მნიშვნელოვნად შეიცვალა 2008 წლიდან დღემდე. კერძოდ, ევროკავშირის თითქმის ყველა წევრი ქვეყანა, რომელთაც 2008 წლამდე ჰქონდათ კარიერაზე დაფუძნებული ან/და ჰიბრიდული სისტემა, უფრო პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემისაკენ გადაიხარა. 2008 წლის მონაცემებით, ჰიბრიდული სისტემის მქონე ქვეყნების უმრავლესობას უმაღლესი საჯარო მოხელეებისთვის უკვე პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა აქვს. ეს ტენდენცია აქტიურად ვრცელდება ევროკავშირის მიღმა სივრცეშიც (World Bank, 2012).

კარიერაზე დაფუძნებული[3] სისტემის ქვეყნებისათვის დამახასიათებელია, რომ უსმ იმავე უწყებაში ინიშნება, სადაც ხანგრძლივად მუშაობისა და პროფესიული განვითარების გამოცდილება უდასტურდება - ასეთი ადამიანები ითვლებიან უსმ-ის პოზიციისთვის ყველაზე შესაფერისად. ეს მიდგომა დღესაც მოქმედებს იტალიაში, სადაც უსმ-ის თანამდებობისთვის ორგანიზაცია თავად არჩევს შესაბამის პირს საჯარო მოხელეთაგან. იმავე მიდგომას ვხვდებით გერმანიაში - აქ უსმ საკუთარ უწყებაში უვადოდ ინიშნება, რაც ქმნის მეტ გარანტიას მოხელის საქმიანობის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისთვის.

პოზიციაზე დაფუძნებული[4] სისტემის მქონე ქვეყნებში კი უმაღლესი საჯარო მოხელის ვაკანსიაზე განაცხადის შევსება ყველას შეუძლია - საჯარო სამსახურიდანაც და მის გარეთაც. ზოგიერთ ქვეყანაში შერეული სისტემა გვხვდება - ვინც საჯარო სამსახურში არ მუშაობს, უსმ-ის მხოლოდ ცალკეულ ვაკანსიებზე შეძლებს განცხადების წარდგენას (მალტა და ლუქსემბურგი) (Kuperus&Rode, 2016).

[3] იგულისხმება როგორც ძირითადად კარიერაზე დაფუძნებული, ისე მეტწილად კარიერული სისტემები, პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემის ელემენტებით.
[4] იგულისხმება როგორც ძირითადად პოზიციაზე დაფუძნებული, ისე მეტწილად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები, კარიერაზე დაფუძნებული სისტემის ელემენტებით.

2.2. უმაღლესი საჯარო სამსახურის მოდელები

კვლევისას დადგინდა, რომ უმაღლესი საჯარო სამსახურის სტატუსის, მისი ორგანიზაციისა და მოხელეებისათვის გათვალისწინებული განსაკუთრებული პირობების მიხედვით, გამოიყოფა ამ სამსახურის 5 ძირითადი მოდელი (Kuperus&Rode, 2016; Kuperus&Rode, 2008; SIGMA, 2018; Bojanov&Milanov, 2018; Matheson, A. et al., 2007; World Bank, 2005 და სხვა). შესაბამისად, საქართველომ ეს ინსტიტუტი სწორედ ამ 5 მოდელის ჭრილში უნდა განიხილოს.

1) **ცენტრალიზებული უმაღლესი საჯარო სამსახური** - ამ მოდელით, ეროვნული კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო მოხელეებს ფორმალურად განმარტავს, როგორც საჯარო მოხელეთა განსაკუთრებულ ჯგუფს. საგანგებოდ შექმნილი ცენტრალური ოფისი არჩევს უმაღლეს საჯარო მოხელეებს, განსაზღვრავს მათ ანაზღაურებას და მართავს მათ კარიერას. უმაღლესი საჯარო მოხელეები სარგებლობენ განსაკუთრებული პირობებით, რაც მათ სხვა საჯარო მოხელეთაგან განასხვავებს. ევროკავშირში ასეთი მოდელი მუშაობს ნიდერლანდებსა და ესტონეთში. ეს მოდელია დანერგილი გაერთიანებულ სამეფოშიც.

2) **უმაღლესი საჯარო სამსახური ოფიციალური სტატუსით და განსაკუთრებული პირობებით** - ამ მოდელის თანახმად, ეროვნული კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო მოხელეებს ფორმალურად განსაზღვრავს როგორც საჯარო მოხელეთა განსაკუთრებულ ჯგუფს, თუმცა, პირველი მოდელისგან განსხვავებით, მათ სამართავად ცენტრალიზებული ოფისი არ არსებობს. უმაღლესი საჯარო სამსახურის ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელია მთლიანად საჯარო სამსახურის მართვისათვის მოწოდებული ბიუროკრატიული ერთეული. პირველი მოდელის მსგავსად, უმაღლეს საჯარო მოხელეებს სხვა საჯარო მოხელეთაგან აქაც განასხვავებს განსაკუთრებული პირობები. ევროკავშირში ასეთი მოდელია დანერგილი ბელგიაში, ჩეხეთში, ირლანდიაში, საფრანგეთში (პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეებისთვის), იტალიაში, მალტაზე, ლუქსემბურგში, პოლონეთში, პორტუგალიაში, რუმინეთსა და ლიხტენშტეინში.

3) **უმაღლესი საჯარო სამსახური ოფიციალური სტატუსით, განსაკუთრებული პირობების გარეშე** - ამ მოდელის მიხედვით, ეროვნული კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო სამსახურს ფორმალურად განსაზღვრავს, როგორც საჯარო მოხელეთა განსაკუთრებულ ჯგუფს. მეორე მოდელის მსგავსად, აქაც არ არსებობს ადმინისტრირებისა და მხარდაჭერის ცენტრალური ოფისი. უმაღლეს საჯარო სამსახურს იგივე სამსახური მართავს, რომელიც ზოგადად საჯარო სამსახურს. უმაღლესი საჯარო მოხელეები სხვა საჯარო მოხელეთაგან მხოლოდ სტატუსით გამოირჩევიან და განსხვავებული პირობებით არ სარგებლობენ. ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოთაგან ეს მოდელი დანერგილია ბულგარეთში.

4) **უმაღლეს საჯარო მოხელეთა აღიარებული ჯგუფი, განსაკუთრებული პირობებით** - ამ მოდელში ეროვნული კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო სამსახურს ფორმალურად არ განსაზღვრავს, თუმცა, ამ კატეგორიის მოხელეებს განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ. ისინი სარგებლობენ შერჩევის, დანიშვნის, მხარდაჭერისა და სარგებლის მიღების განსაკუთრებული პირობებით. ეს მოდელი ყველაზე აქტიურად გამოიყენება ევროკავშირის შემდეგ ქვეყნებში: დანიაში, გერმანიაში, ესპანეთში, საფრანგეთში (მეორე კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეებისთვის), ავსტრიაში, საბერძნეთში, შვედეთში, სლოვენიაში, ლატვიაში, ლიეტუვაში, უნგრეთში, კვიპროსსა და სლოვაკეთში.

5) **უმაღლესი საჯარო მოხელეები ოფიციალური აღიარებისა და/ან რაიმე ტიპის ორგანიზების გარეშე** - ამ მოდელში უმაღლესი საჯარო მოხელეების სტატუსს კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს. ისინი არ სარგებლობენ სხვა საჯარო მოხელთაგან განსხვავებული პირობებით, მათი თანასწორნი არიან და მსგავსი უპირატესობები აქვთ. ამ უკანასკნელ მოდელს ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან ხორვატია მიჰყვება.

2.3. პოლიტიკურ-ადმინისტრაციული დიქოტომია და პოტენციური პრობლემები პოლიტიკოსებსა და უსმ-ებს შორის ურთიერთობაში

საჯარო ადმინისტრირების სფეროში უსმ-თა ნეიტრალურობით გარანტირებულია სამართლიანი და თანასწორი მიდგომა მოქალაქეებისადმი, საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ორიენტაციის მიუხედავად. ოპერაციულ დონეზე ეს მიიღწევა უსმ-თა პროფესიონალიზმზე, დამსახურებასა და კომპეტენციაზე აქცენტირებით. აღნიშნული ღირებულებები მნიშვნელოვანია საჯარო სექტორში სტაბილურობის, უწყვეტობის, მდგრადობისა და სამართლიანობის

უზრუნველსაყოფად, რაც მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს მოქალაქეთა ნდობას მთავრობის მიმართ. ამავდროულად, საჯარო მოხელეები ანგარიშვალდებულნი უნდა იყვნენ მთავრობის წინაშე, სამთავრობო პროგრამების ეფექტიანად განხორციელებისა და ყოველდღიურ რეჟიმში აღსრულების მხრივ (Mathenson & Weber, OECD, 2007). სწორედ ამიტომ, მსოფლიო ბანკის პოლიტიკის სარეკომენდაციო დოკუმენტის მიხედვით, მნიშვნელოვანია, თავიდან აიცილონ პოლიტიკური ჩარევა უსმ-ის დანიშვნაში. თუმცა, ბევრი ავტორი ამ ნორმატიული მიდგომის საპირისპირო რეალობაზეც აქტიურად საუბრობს და აცხადებს, რომ გარდაუვალია პოლიტიკური ზეწოლა უსმ-ზე. ამ პრობლემის მართვის თვალსაზრისით, სახელდება არაერთი რეკომენდაციაც. პოლიტიკურ ფიგურებსა და მერიტოკრატიულ საჯარო მოხელეთა შორის კონფლიქტის აცილებაზე საუბრისას, მსოფლიო ბანკი იშველიებს შეერთებული შტატების გამოცდილებას, სადაც ეს ორი მხარე მშვიდობიანად თანაარსებობს.[5] ამ ავტორთა აზრით, პროფესიონალიზმი და კარიერული საჯარო სამოხელეო სისტემა კონფლიქტების აცილების საუკეთესო საშუალებაა (Mathenson & Weber, OECD, 2007).

პოლიტიკოსებისა და ბიუროკრატიის ურთიერთმიმართების კონცეპტუალური საფუძველი საკმაოდ დიდი ხნისაა და ჯერ კიდევ მაქს ვებერის (1947) თეორიიდან მომდინარეობს. ვებერი აღწერს ბიუროკრატიის იდეალურ ტიპს, სადაც პოლიტიკოსები არიან პოლიტიკური ინტერესებისა და პროგრამების გამტარებლები/ინიციატორები, ხოლო ბიუროკრატები - ამ პოლიტიკის განმახორციელებლები/აღმსრულებლები, რომელთა მთავარი საზრუნავია პოლიტიკური ინტერესების ეფექტიანობა. ასეთი ურთიერთმიმართების მთავარ მამოძრავებელ ძალას ქმნიან მაღალი თანამდებობის პირები - უსმ-ები, ვინაიდან ისინი მედიატორის ფუნქციას ასრულებენ პოლიტიკოსებსა და საჯარო სამსახურის წარმომადგენლებს შორის. პოლიტიკოსთა და ბიუროკრატთა ურთიერთმიმართება, ფაქტობრივად, სრულად აირეკლავს პოლიტიკის კეთებასა და პოლიტიკის აღსრულებას. ამ შემთხვევაში, პოლიტიკა შეიძლება განისაზღვროს, როგორც: „კანონების, რეგულაციების ან მთავრობის მიერ ინიცირებული სხვა წესებისა თუ საფინანსო შეთანხმებების ერთობლიობა" (Evans and Manning, 2003, pp: ii-iii).

აღსანიშნავია, რომ სამთავრობო პოლიტიკა გამოირჩევა სამთავრობო ბიუროკრატიული საქმიანობისგან - იგი ფოკუსირებულია აქტივობებზე, რომლებიც ორიენტირებულია კანონების, რეგულაციების ან მთავრობის მიერ არჩეული კურსის განხორციელებაზე, გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ მდგომარეობაზე. იმისათვის, რომ ამ კანონების ერთობლიობა ჩაითვალოს „პოლიტიკად", აუცილებელია, მათ შორის არსებობდეს ურთიერთკავშირი, ასევე, ხელი შეეწყოს სამთავრობო მიზნების მიღწევას" (Hayward & Menon, 2004, pp. 34). საინტერესოა, რომ პოლიტიკური პოლიტიკის კეთება (Political Policy Making) ზოგჯერ სადავო პრობლემებს აჩენს და გამოსავალს იდეოლოგიურ კონტექსტში ეძებს; უსმ-ს კი უწევს პასუხისმგებლობა აიღოს პოლიტიკის ინიციატივათა განხორციელებით დამდგარ შედეგებზე.

ცხადია, პოლიტიკის აღსრულება პოლიტიკის კეთების თანმხლები პროცესია. აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკის აღსრულება, სადაც კანონებსა და პოლიტიკის ჩარჩოებს ბიუროკრატიული მექანიზმი აწესებს, შორს არის ბრმა და მექანიკური პროცესებისგან. პოლიტიკის კურსი აუცილებლად იძლევა ინტერპრეტაციისა და მანევრირების საშუალებას, რათა აღსრულების პროცესში შესაძლებელი იყოს ორი ფორმით განვითარება: 1. ნეიტრალური/პროფესიონალური აღსრულების პროცესში გათვალისწინებულია ტექნიკური თავსებადობა კანონებთან, რაც უზრუნველყოფს პოლიტიკის ტექნიკური მიზნების მიღწევას; 2. პოლიტიზებული აღსრულება ასევე იტოვებს მანევრირების/ინტერპრეტაციის საშუალებას პოლიტიკის ჩარჩოებს შიგნით, თუმცა ამ პროცესში ნაკლებად ითვალისწინებს ტექნიკურ თავსებადობას. მისი ძირითადი მიზანია პოლიტიკური თანამდებობის პირთა რეპუტაციისა და ავტორიტეტის შენარჩუნება ისეთი გზებით, როგორიცაა პრივილეგირებული ჯგუფების მიმართ მიკერძოებული შედეგების ან საზოგადოებრივი საქონლის გადანაწილება საზოგადოების მნიშვნელოვან ნაწილებზე (Peters & Pierre, 2004).

პოლიტიკის აღსრულებისთვის, სხვადასხვა ქვეყანაში არსებობს უსმ-თა დანიშვნისა და მართვის ფართო სპექტრის პროცესები. მატისონმა, მენინგმა და სხვებმა (2007) გააანალიზეს ეს პროცესები ევროპასა და მის საზღვრებს მიღმა. მათი თქმით, მიუხედავად იმისა, რომ ყველა ქვეყანა საჯარო სამსახურის მიუკერძოებლობის პრინციპს იცავს, უსმ-ის პოზიციებზე პირები კვლავაც პოლიტიკური ნიშნით ინიშნებიან (თუმცა განსხვავებული ხარისხით). ევროპულ ქვეყნებში აღინიშნება უსმ-თა დანიშვნისა და მართვის სამი სტილიზებული ფორმა:

1. მიუკერძოებელი, სადაც უსმ-ები ინიშნებიან ტექნიკურ კრიტერიუმებზე დაყრდნობით (ვესტმინსტერის მოდელი);
2. პირდაპირი პოლიტიკური დანიშვნა, რომლითაც პოლიტიკური კურსის აღსრულება სრულიად პოლიტიზებულია;
3. შერეული მოდელები, სადაც უსმ-ები ინიშნებიან როგორც ტექნიკური და პროფესიული კრიტერიუმების, ისე პოლიტიკური მიმღებლობა/შესაბამისობის მიხედვით.

ზოგადად, საჯარო მმართველობის რეფორმის მიზანია უსმ-ის პირდაპირი პოლიტიკური დანიშვნისგან გათავისუფლება, თუმცა ნაკლებად თვალსაჩინოა, დანარჩენი ორიდან რომელ მოდელს მიენიჭება უპირატესობა უშუალოდ რეფორმის

[5] *თუმცა, უნდა ითქვას, რომ აქ აქცენტი უფრო მეტად გადატანილია პოლიტიკოსებსა და საჯარო მოხელეებზე, ვიდრე პოლიტიკოსებსა და უსმ-ებზე.*

პროცესში. აქვე აღსანიშნავია, რომ ქვეყნების უმეტესობა უსმ-თა დანიშვნისა და მართვის შერეულ მოდელს იყენებს, მათ შორისაა იტალია, გერმანია, ბელგია და საფრანგეთი.

კვლევებით დასტურდება, რომ აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების უმეტესობასა და ყოფილ საბჭოთა კავშირის ქვეყნებში მოქმედებს სისტემა, რომელიც პოლიტიკოსთა და უსმ-თა როლს ცალსახად არ ასხვავებს. შესაბამისად, პოლიტიზაციის ხარისხი დროთა განმავლობაში სულ უფრო იზრდება (Meyer-Sahling, 2004). პოლიტიკური ნიშნით შერჩეული და დანიშნული უმაღლესი საჯარო მოხელეები პოლიტიკის აღსრულებისას მეტად პოლიტიზებულნი არიან: ისინი პოლიტიკის მიზნების მიღწევაზე მაღლა აყენებენ საკუთარ კარიერასა და პოლიტიკურ პრინციპებს.

უსმ-თა დანიშვნისა და მართვის ტიპის მიუხედავად, პოლიტიკის აღსრულებისთვის აუცილებელია, იგი იყოს პოლიტიკური ლიდერი და ჰქონდეს პროფესიული შესაძლებლობები. 2004 წლის კვლევამ აჩვენა, რომ პოლიტიკოსებსა და ბიუროკრატებს შორის ურთიერთქმედების მოდელები საკმაოდ კომპლექსური და ურთიერთდაკავშირებულია. თუმცა, როგორც პოლიტიკური, ასევე ადმინისტრაციული ფუნქციები კრიტიკულად მნიშვნელოვანია მოქალაქეებისთვის საჯარო მომსახურების მიწოდებისას (Peters et al, 2004). ამ კუთხით, ჯ.სვარა (2001) გვთავაზობს პოლიტიკისა და ადმინისტრირების დიქოტომიის ჩარჩოს ანალიზს. მისი თქმით, ეს ჩარჩო აწესებს ორ მიმართულებას: პოლიტიკური კონტროლი (პოლიტიკოსთა შესაძლებლობა, განსაზღვრონ მიმართულებები და შეინარჩუნონ მათზე კონტროლი) და პროფესიული დამოუკიდებლობა (საჯარო სამსახურის შესაძლებლობა, შეიმუშაოს და აღასრულოს პოლიტიკა). კვლევის ავტორი მიიჩნევს, რომ პოლიტიკური კონტროლისა და პროფესიული დამოუკიდებლობის მაღალი ხარისხი უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურის სერვისების ეფექტიან მიწოდებას. მისი თქმით, ცვლილება ნაკლებად პოლიტიზებული დანიშვნების მხრივ დიდ ძალისხმევას მოითხოვს (Balabushko,2016).

ამ თვალსაზრისით, იაკობსენი (2006) უსმ-ის ინსტიტუტის დამკვიდრებისას ხაზს უსვამს და რეფორმის აუცილებელ წინაპირობად მიიჩნევს ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ სტაბილურობას: მისი თქმით, არასტაბილური გარემო ხელს უშლის პოლიტიკოსებს ყოველდღიურ საქმიანობაზე კონტროლის შენარჩუნებაში. ჰერედიასა და შნაიდერის (1998) თქმით, პოლიტიკური ძალაუფლების მქონე პირები უარს იტყვიან ბიუროკრატიის აღსრულების დისკრეციულ უფლებაზე, თუკი თავიანთი პოლიტიკური მომავლის წარმატებულობას დაინახავენ დამსახურებაზე დაფუძნებულ ბიუროკრატიაში. ასეთი კომპლექსურობის მიუხედავად, პოლიტიკური პოლიტიკის კეთებასა (political policy-making) და ნეიტრალურ პროფესიულ აღსრულებას (neutral policy implementation) შორის ზღვრის გავლება რეფორმატორთა სტანდარტულ საფიქრალად იქცა. ეს მათ უბიძგებს დეპოლიტიზაციის რეფორმებისკენ, რომლებიც პოსტსაბჭოურ სივრცეში უფრო მეტად „იზომორფულ მიმიკას" ("isomorphic mimicry"/ Pritchett et al, 2010) ეფუძნება და ნაკლებად უწყობს ხელს სისტემის ფუნქციურ განვითარებას (Balabushko,2016).

თავი 3. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცედურები

3.1. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში პოლიტიკური გავლენის შესუსტების მექანიზმები

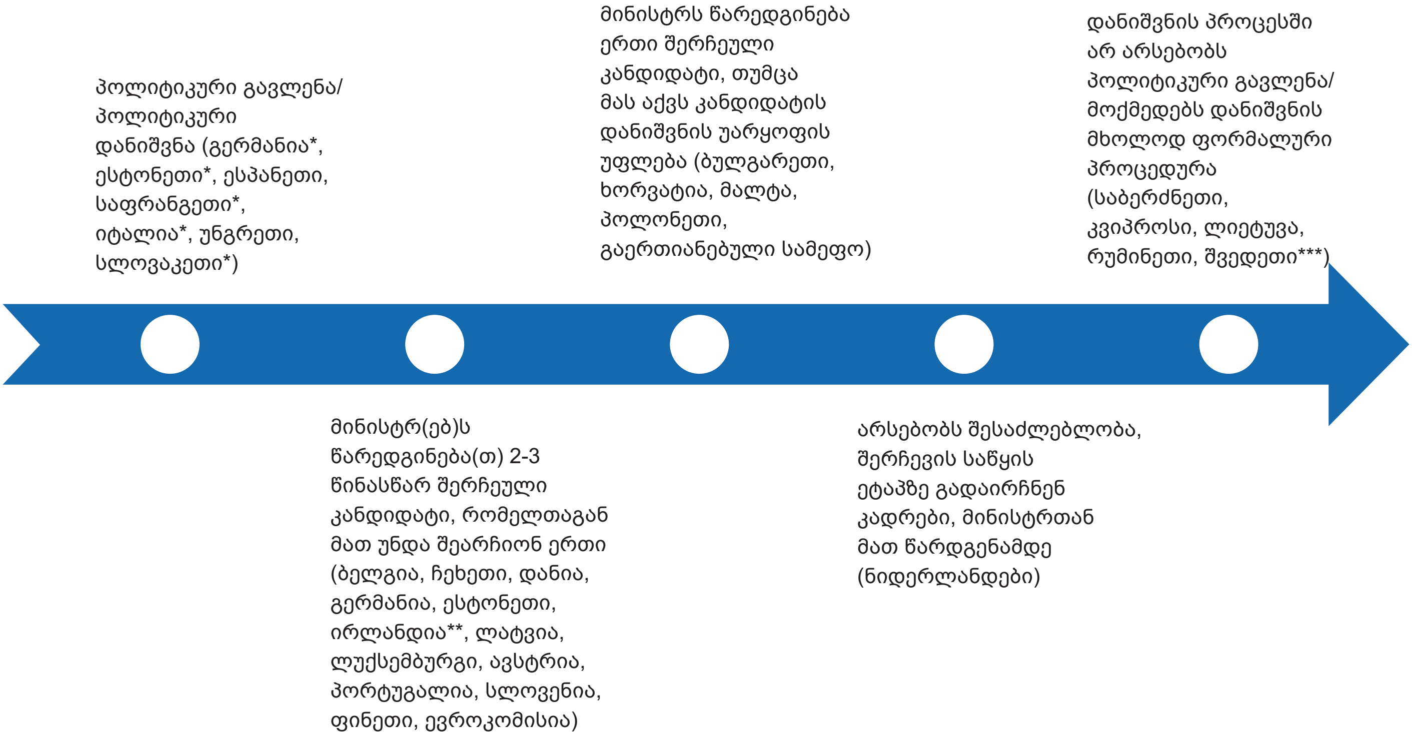
ევროკომისიის მიერ დადგენილი წესების თანახმად (Toolbox on Quality of Public administration, 2017), უსმ-ის შერჩევის პროცესის უმთავრესი მიზანი უნდა იყოს საუკეთესო კანდიდატის განსაზღვრა, მიუხედავად მისი კერძო თუ საჯარო სექტორში მუშაობის გამოცდილებისა. უსმ-ის სისტემაში პირის ინტეგრირებისთვის ევროკომისია აუცილებელ მოთხოვნად არ აყენებს საჯარო სექტორში მუშაობის სტაჟს და ცალკეულ დეპარტამენტში მუშაობის გამოცდილებას. დამატებით ხაზგასასმელია ისიც, რომ კერძო სექტორიდან დაქირავებულ პირებს სისტემაში განსხვავებული უნარ-ჩვევები შემოაქვთ, რაც აძლიერებს მას, თუმცა ამის პრაქტიკა უფრო პოზიციაზე ორიენტირებული დასაქმების მოდელებში გვხვდება.

უმაღლესი საჯარო მოხელის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესზე პოლიტიკური გავლენის შესასუსტებლად ქვეყნები განსხვავებულად მოქმედებენ. ზოგიერთ ქვეყანაში (გერმანია, ესპანეთი, საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი და სლოვაკეთი) პოლიტიკური პირები აქტიურად ერთვებიან უსმ-ის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში. ზოგან (ბელგია, ჩეხეთი, დანია, გერმანია, ესტონეთი, ირლანდია, ლატვია, ლიეტუვა, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია, ფინეთი) უსმ-ს წარდგენილ 2-3 კანდიდატს შორის, გასაუბრების საფუძველზე, ირჩევს მინისტრი. შედარებით მცირეა პოლიტიკური გავლენა ისეთ ქვეყნებში (ბულგარეთი, ხორვატია, მალტა, პოლონეთი და გაერთიანებული სამეფო), სადაც მინისტრს წარედგინება უკვე შერჩეული კანდიდატი, რომლის უარყოფის უფლებაც აქვს. თუმცა, ასეთის შემთხვევაში, საჭიროა

საფუძვლიანად დაასაბუთოს უარის მიზეზი. შემდეგ შესარჩევი კომისია (The Selection Committee) წყვეტს, რამდენად საკმარისია ეს მიზეზი შერჩევის პროცესის ხელახლა დასაწყებად. კიდევ უფრო მცირეა პოლიტიკური გავლენა ნიდერლანდებში, სადაც მინისტრი მხოლოდ საწყის ეტაპზეა ჩართული, კანდიდატთა სრული სიის გადახედვასა და მიუღებელი კანდიდატურების ამოღებაში. შერჩევის შემდგომ ეტაპზე მინისტრი არ ერევა, მხოლოდ ფორმალურად ამტკიცებს კომისიის წარდგენილ კანდიდატს. საბერძნეთში, კვიპროსში, ლიეტუვაში, რუმინეთსა და შვედეთში უსმ-ის შერჩევის პროცესში პოლიტიკური გავლენა არ შეინიშნება. კანდიდატებს შესარჩევი კომისია არჩევს და მინისტრი/მთავრობა მათ მხოლოდ ოფიციალურად ამტკიცებს (Kuperus&Rode, 2016).

ქვემოთ შემოთავაზებულ გრაფიკზე #2 წარმოდგენილია პოლიტიკური ზეგავლენის სკალა უსმ-თა შერჩევის პროცესში. კერძოდ, მოცემულია უმეტესწილად პირველი კატეგორიის უსმ-თა შერჩევისა და დანიშვნის მოდელები (უკიდურესად პოლიტიკურიდან აპოლიტიკურამდე). ამავე სკალაზე ცხადად ჩანს შერჩევისა და დანიშვნის უკიდურესად პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეყნების გადაკვეთა უსმ-ის დასაქმების პოლიტიკურ ჰიბრიდულ მოდელთან.

გრაფიკი # 2: პოლიტიკური გავლენის სკალა უსმ-თა შერჩევისა და დანიშვნის პროცესში (1 და 1+ კატეგორიები)



წყარო: H. Kuperus and A. რუმინეთიგერმანია, Top Public Managers in Euრუმინეთიope, 2016
* ვრცელდება მხოლოდ 1+ (ან უმაღლესი) კატეგორიის უსმ-ებზე.
** ირლანდიაში, 1+ კატეგორიის უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად, მინისტრი ირჩევს სამი წარდგენილი კანდიდატიდან. პირველი და მეორე კატეგორიების შემთხვევაში, მინისტრი მხოლოდ ფორმალურად ამტკიცებს შერჩეულ კანდიდატებს პოზიციაზე.
*** შვედეთში შესაძლებელია უსმ-ის გადაყვანა სხვა პოზიციაზე.

ზემოთ აღვნიშნეთ, რომ ქვეყნების უმეტესობაში უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად განაცხადის გაკეთება შეუძლიათ როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორის წარმომადგენლებს. უსმ-ის პოზიციაზე საჯარო მოხელე ინიშნება განსაზღვრული ვადითა და პირობებით და, ამავდროულად, ინარჩუნებს თავის უვადო კონტრაქტს. კერძო სექტორის კანდიდატს კი ხშირად სთავაზობენ კონტრაქტს განსაზღვრული პირობებითა და ვადით, რომლის გასვლის შემდეგაც მას შეუძლია ითხოვოს საჯარო სექტორში სხვა პოზიციაზე გადასვლა ან დაუბრუნდეს კერძო სექტორს (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).
მიუხედავად განსხვავებებისა უსმ-თა შრომით ხელშეკრულებებსა და დანიშვნის მეთოდებში, გვხვდება საერთო მიდგომებიც. ძირითადად, უსმ-ს საჯარო მოხელის მუდმივი შრომითი ხელშეკრულება აქვს, თუმცა, როგორც რიგითი მოხელისგან გამორჩეული პირი, ის ინიშნება გარკვეული ვადითა და პირობებით. კვალიფიკაცია და გამოწვევებისადმი მზაობა მოწმდება საქმიანობის შეფასებით (ყოველწლიურად და ვადის ამოწურვის ბოლოს). როგორც უკვე აღინიშნა, ზოგიერთ ქვეყანაში, მაღალი შეფასების მიღების შემთხვევაში, მოხელეები ხელახლა ინიშნებიან უსმ-ის პოზიციაზე.

3.2. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დანიშვნის პროცედურები და ვადები

ანალიზმა დაადასტურა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის განსაზღვრული ვადით დანიშვნა მიიჩნევა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და პირის პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფის გარანტად. განსაზღვრული ვადით დანიშვნის უპირატესობა ისიცაა, რომ სხვადასხვა სამინისტროსა და უწყებაში უსმ-ის პოზიციის რეგულარული ცვლილების პირობებში, ისინი მუდმივად მზად არიან სამსახურის გარეთ არსებულ გამოწვევებთან გასამკლავებლად, საჯარო სექტორის თემატიკის მიუხედავად, მათი პროფესიული გადამზადებაც მეტად აქტიური პროცესია. გენერალური მდივნის/მუდმივი მდივნის დონის უსმ განსაზღვრული ვადით (3-7 წელი) ინიშნება 14 ქვეყანაში (მალტა, ხორვატია, ლიეტუვა, ჩეხეთი, საბერძნეთი, ლატვია, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია, ბელგია, ნიდერლანდები, ლუქსემბურგი, ირლანდია, იტალია). ამასთან, დანიაში, ესპანეთში, სლოვაკეთსა და საფრანგეთში პირველი კატეგორიის უსმ-თა დანიშვნის ვადები ემთხვევა საარჩევნო ციკლს. ამ პრაქტიკისგან განსხვავებით, პოლიტიკური ზეწოლის ასარიდებლად, ფინეთმა უსმ-ს თანამდებობაზე ყოფნის 5 წლიანი ვადა განუსაზღვრა, 4 წლიანი საარჩევნო ციკლის პირობებში (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016). კონკრეტული ვადები საკანომდებლო დონეზე განსაზღვრული არ არის გაერთიანებულ სამეფოში, სადაც ამ გადაწყვეტილებას თავად ორგანიზაცია იღებს. მუდმივი ვადით დანიშვნის წესი მოქმედებს ბულგარეთში, კვიპროსში, უნგრეთში, პოლონეთსა და რუმინეთში. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში დანიშვნის ვადა ორივე კატეგორიის უსმ-თვის ერთნაირია (მაგალითად, მალტაში, ხორვატიაში, ბელგიაში, იტალიაში, ბულგარეთსა და უნგრეთში) (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

დეპარტამენტის/სამმართველოს დონის უსმ, უმეტესად, უვადოდ ინიშნება (ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, ირლანდია, ესპანეთი, კვიპროსი, ლიეტუა, ლატვია, უნგრეთი, ნიდერლანდები, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი, გაერთიანებული სამეფო). ევროკავშირის დანარჩენ წევრ სახელმწიფოებში კი მეორე კატეგორიის უსმ განსაზღვრული ვადით (3-7 წელი) ინიშნება (საფრანგეთი, მალტა, ხორვატია, საბერძნეთი, პორტუგალია, სლოვენია, ავსტრია, ბელგია, ლუქსემბურგი, ნიდერლანდები, იტალია).

ქვემოთ კუპერუსისა და როუდის ადაპტირებულ ცხრილში #3 ნაჩვენებია პირველი და მეორე კატეგორიის უსმ-თა უფლებამოსილების ვადა, დასაქმების შესაბამისი მოდელის მითითებით. ეს ინფორმაცია კლასიფიცირებულია, ერთი მხრივ, 1+ კატეგორიის, მეორე მხრივ კი პირველი და მეორე კატეგორიის უსმ-ებისთვის (Kuperus&Rode, 2016).

ცხრილში #3: უსმ-თა უფლებამოსილების ვადა და გამოყენებული დასაქმების მოდელი

ა) 1+ კატეგორიის უსმ-ებისთვის (გენერალური მდივანი/ მუდმივი მდივანი)			ბ) პირველი და მეორე კატეგორიის უსმ-ებისთვის (გენერალური დირექტორი/სამმართველოს უფროსი)		
უსმ-ის უფლებამოსილების ვადა (წლები)	განსაზღვრული ვადით დანიშვნა	დროებითი კონტრაქტი	უსმ-ის უფლებამოსილების ვადა (წლები)	განსაზღვრული ვადით დანიშვნა	დროებითი კონტრაქტი
3	**მალტა**		3	საფრანგეთი (2), **მალტა**	
4	**ხორვატია**, ლიეტუვა (1+ და 1)*		4	**ხორვატია**	
5	ჩეხეთი (1++ და 1+)**, **საბერძნეთი**, ლატვია***, **ავსტრია**, **პორტუგალია**, **სლოვენია**	ესტონეთი, ფინეთი	5	**საბერძნეთი**, **პორტუგალია (1)**, **სლოვენია**, **ავსტრია (1)******	**ესტონეთი (1)**, **ფინეთი**
6	ბელგია	შვედეთი	6	**ბელგია**	**შვედეთი**
7	ნიდერლანდები, ***ლუქსემბურგი***, ირლანდია		7	**ლუქსემბურგი**, ნიდერლანდები (1)	
3-6	**იტალია**		3-5 (-6)	**იტალია**	დანია*******
არ არსებობს ოფიციალური ვადა, მისი განსაზღვრა ორგანიზაციის დისკრეციული უფლებაა	გაერთიანებული სამეფო****		**უვადო**	**ბულგარეთი**, ჩეხეთი, **გერმანია**********, **ირლანდია**, ესპანეთი, **კვიპროსი**, ლატვია, ლიეტუვა*********, **უნგრეთი**, ნიდერლანდები (2), **პოლონეთი**, **რუმინეთი**, სლოვაკეთი, გაერთიანებული სამეფო, **ევროკომისია************	
უვადო	**ბულგარეთი**, **კვიპროსი**, **ევროკომისია*******, **უნგრეთი**, **პოლონეთი**, **რუმინეთი**				
უკავშირდება პოლიტიკურ ნდობას	გერმანია, ესპანეთი (1+ და 1), სლოვაკეთი, საფრანგეთი (1)				

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

შენიშვნა: გამუქებული მონაცემები აღნიშნავს ყველა კატეგორიის უსმ-თა უფლებამოსილების/დანიშვნის თანაბარ ვადას.

---

* დაწესებულების მმართველ პოზიციებზე განსაზღვრულია უფლებამოსილების ოთხწლიანი ვადა, რომელსაც, ძირითადად, 1 და 1 + კატეგორიის უსმ-ები იკავებენ.

** ეხება უმაღლესი კატეგორიის უსმ პოზიციებს: 1++ (საჯარო სამსახურის მინისტრის მოადგილე) და 1+ (საჯარო სამსახურის ნაწილისა და სახელმწიფო მდივნის ადამიანური რესურსების მართვის დირექტორი) კატეგორიები.

*** დაგეგმილია რეფორმა დაწესებულების მმართველი პოზიციისთვის უფლებამოსილების შვიდწლიანი ვადით გაგრძელების შესახებ.

**** გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-ის უფლებამოსილების ვადის განსაზღვრისთვის არ არსებობს დადგენილი პროცედურა. ეს თავად უსმ-ისა და ორგანიზაციის დისკრეციული უფლებაა.

***** მიუხედავად იმისა, რომ უსმ-ის პოზიციისთვის არ არსებობს განსაზღვრული ვადა, ეს დრო განსხვავდება კონტრაქტის ტიპის მიხედვით: მაგალითად, დროებით აგენტებს კონტრაქტი, მაქსიმუმ, ექვსწლიან უფლებამოსილებას განუსაზღვრავს.

****** უსმ უცვლელი ვადით ინიშნება მხოლოდ 1 და 1+ კატეგორიებზე. აღნიშნული რეგულაცია არ ვრცელდება მეორე კატეგორიის უსმ-ებზე. დეპარტამენტების ხელმძღვანელების დანიშვნა ერთჯერადი პროცედურაა და მუდმივ უფლებამოსილებას ანიჭებს მანამ, სანამ თავად არ გადაწყვეტენ განაცხადის შეტანას სხვა - დიდი ალბათობით, უფრო მაღალ პოზიციაზე.

******* მიუხედავად იმისა, რომ გენერალური დირექტორების (პირველი კატეგორია) უმეტესობის უფლებამოსილების ვადა სამიდან ხუთ წლამდე მერყეობს, მათ მცირე ნაწილთან შესაძლებელია მუდმივი კონტრაქტის გაფორმება. ასეთ კონტრაქტს ფლობენ 1+ კატეგორიის მუდმივი მდივნები.

******** გერმანიაში პირველი კატეგორიის უსმ-ები არიან უვადოდ დასაქმებული საჯარო მოხელეები; თუმცა, თავიანთი პოზიციის უვადოდ შენარჩუნება შეუძლიათ მანამდე, სანამ პოლიტიკოსთა ნდობით სარგებლობენ.

********* არ არსებობს უსმ-თა უფლებამოსილების ოფიციალური ლიმიტი, თუმცა 5-7 წლის შემდეგ სტიმულირებულია კადრის ცვლილება.

********** მიუხედავად იმისა, რომ უსმ ინიშნება უცვლელი ვადით, ეს დრო განსხვავდება კონტრაქტის ტიპის მიხედვით: მაგალითად, დროებით აგენტებს კონტრაქტი, მაქსიმუმ, ექვსწლიან უფლებამოსილებას განუსაზღვრავს.

ასევე, საინტერესოა, რომ ევროკავშირის 10 წევრ სახელმწიფოში პირველი კატეგორიის უსმ და 11 წევრ სახელმწიფოში მეორე კატეგორიის უსმ, შესაძლოა, ხელახლა დაინიშნოს მინიმუმ ერთხელ მაინც. იმ ქვეყნებში, სადაც პოზიციაზე ხელახლა დანიშვნა დასაშვებია მხოლოდ ერთხელ (ბელგია, ლიეტუვა, პორტუგალია, შვედეთი), ეს გადაწყვეტილება მიიღება უსმ-ის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასების საფუძველზე და პოზიტიური შეფასების შემთხვევაში შერჩევის დამატებითი პროცედურები საჭირო აღარაა. მეორე მხრივ, იმ სახელმწიფოებში, სადაც უსმ ხელახლა შეიძლება დაინიშნოს შეუზღუდავი რაოდენობით (ლუქსემბურგი, მალტა, ფინეთი), იგი ვალდებულია ყოველ ჯერზე მიიღოს მონაწილეობა შესარჩევ კონკურსში. ზოგიერთ სახელმწიფოში დაუშვებელია უსმ-ის რამდენჯერმე დანიშვნა იმავე პოზიციაზე (ჩეხეთი, ხორვატია, იტალია, სლოვენია, გაერთიანებული სამეფო, ნიდერლანდებში ეს წესი მხოლოდ პირველი კატეგორიის უსმ-ებზე ვრცელდება).

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში #4 მოცემულია როგორც პირველი, ისე მეორე კატეგორიის უსმ-ის ხელმეორედ დანიშვნის შესაძლებლობა და ამ შესაძლებლობათა რაოდენობა. აღნიშნული პირობების მიმოხილვა კიდევ ერთხელ გვარწმუნებს, თუ რამდენად განსხვავებულია და მრავალფეროვანი შესაბამისი პრაქტიკები.

ცხრილი # 4: უსმ-თა ხელახალი დანიშვნის შესაძლებლობა ევროკავშირის ქვეყნებსა და გაერთიანებულ სამეფოში

არის თუ არა განახლებადი?	1+ კატეგორია (გენერალური მდივანი/ მუდმივი მდივანი)	პირველი და მეორე კატეგორიები (გენერალური დირექტორი/ განყოფილების ხელმძღვანელი)
დიახ	10 ქვეყანა	11 ქვეყანა
ერთჯერადად (დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულების შედეგებზე და არა შერჩევის პროცედურაზე)	**ბელგია** **ლიეტუვა** **პორტუგალია** **შვედეთი**	**ბელგია** საფრანგეთი (2) **ლიეტუვა** **პორტუგალია** **შვედეთი** დანია (შესაძლებელია, განახლდეს სამჯერ)
შეუზღუდავი რაოდენობით (თუმცა, თითოეულ ჯერზე აუცილებელია კონკურსის ხელახლა გავლა)	**საბერძნეთი*** **ლუქსემბურგი** **მალტა** **ფინეთი** **ლატვია**** (მიიღება ვადის გაგრძელების გადაწყვეტილება, განაცხადის ხელახლა შეტანის საჭიროება არ არსებობს) **ავსტრია***** (დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულების ხარისხზე, რომელსაც აფასებს ხელახალი დანიშვნის საბჭო)	**საბერძნეთი** **ლუქსემბურგი** **მალტა****** **ფინეთი** **ავსტრია** (მხოლოდ პირველი კატეგორიის უსმ-ებისთვის; დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულების ხარისხზე, რომელსაც აფასებს ხელახალი დანიშვნის საბჭო)
არა (ამ ქვეყნებში უსმ-ები ინიშნებიან განსაზღვრული ვადით. ვადის გასვლის შემდეგ არ არის გათვალისწინებული მათი ხელახლა დანიშვნა)	**8 წევრ ქვეყანაში** **ჩეხეთი, ესტონეთი,** ირლანდია, **ხორვატია, იტალია,** ნიდერლანდები, **სლოვენია, გაერთიანებული სამეფო**	**6 წევრ ქვეყანაში** **ჩეხეთი, ესტონეთი, ხორვატია, იტალია,** ნიდერლანდები (1), **სლოვენია**

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

შენიშვნა: გამუქებული მონაცემები აღნიშნავს ყველა კატეგორიის უსმ-თა უფლებამოსილების/დანიშვნის თანაბარ ვადას.

** ახალშემოთავაზებული დებულებების თანახმად.*

*** ლატვიაში უსმ-თა ყოველი განმეორებითი დანიშვნის შემთხვევაში (რისი რაოდენობაც შეზღუდული არ არის), უფლებამოსილება გრძელდება ხუთი წლით. კანონპროექტში საჯარო სამსახურის შესახებ (რომელიც ჩაანაცვლებს სახელმწიფო საჯარო სამსახურის კანონს) დაგეგმილია ვადის შეცვლა 1+ კატეგორიის უსმ-ებისთვის (7 წლით გაზრდა), ასევე, დამატებითი მეთოდების შემოღება მათი მობილობის ხელშესაწყობად.*

**** ავსტრიაში 1 და 1+ კატეგორიის პოზიციებისთვის განსაზღვრულია უფლებამოსილების კონკრეტული ვადა. ორივე შემთხვევაში განხილვის საბჭო აკონტროლებს უსმ-თა მიერ შესრულებული სამუშაოს ხარისხს. პოზიტიური შეფასების შემთხვევაში, მათი უფლებამოსილების ვადა გრძელდება; უარყოფითი შეფასების შემთხვევაში, მათ უფლებამოსილების ვადის ამოწურვამდე მიეწოდებათ ინფორმაცია ამის შესახებ. შემდეგ მათ შეუძლიათ განაცხადის შეტანა პოზიციაზე, ხელახლა დანიშვნის მიზნით. შესაბამისი ანგარიშის მომზადება ევალება ხელახლა დანიშვნის საბჭოს. უმს-ის ხელახლა დანიშვნაზე უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში, ცხადდება კონკურსი პოზიციის დასაკავებლად.*

*****ასისტენტ-დირექტორებისთვის აუცილებელია განაცხადის ხელახლა შეტანა. მისი განხილვის პროცესში გათვალისწინებულია სამუშაოს შესრულების ხარისხის შეფასება; სხვა კატეგორიის უსმ-ები ხელახლა ინიშნებიან სამი უფროსი მენეჯერის შეფასების საფუძველზე, შერჩევის პროცედურის გაუვლელად.*

იმ სახელმწიფოებში, სადაც ხელახლა დანიშვნა შეზღუდულია, ყოფილი უსმ, შესაძლოა, სხვა უწყებებში დასაქმდეს. ასეთ ქვეყნებში არსებობს უსმ-ების მონაცემთა ბაზები, რომელთაც შეუძლიათ განაცხადი გააკეთონ, ან შეირჩნენ სხვა სტრუქტურის უსმ-ის პოზიციაზე მობილობის საფუძველზე (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

უსმ-ის პოზიციური მოდელის ქვეყნებში კონკრეტულ პოზიციაზე პირს კონტრაქტით იყვანენ. შესაბამისად, ვადის ამოწურვის შემდეგ, მან სხვა უწყებაში ახალი პოზიცია უნდა მოძებნოს, ან კერძო სექტორში გადავიდეს. გამონაკლისია სლოვენია და ლატვია, სადაც უსმ-ებს ხელს უწყობენ, იპოვონ თავიანთთვის შესაფერისი პოზიცია იმავე სისტემაში (Kuperus&Rode, 2016).

3.3. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის პროცესში გამოყენებული ინსტრუმენტები და კრიტერიუმები

ევროკავშირის წევრი ქვეყნების წარმომადგენელთა უმრავლესობის განცხადებით, უმაღლესი საჯარო მოხელეები ინიშნებიან საგანგებოდ შემუშავებული შერჩევის პროცედურების შესაბამისად. თუმცა, ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში სტანდარტული კონკურსები ტარდება, ან პოლიტიკური თუ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელი ნიშნავს მათ. ჩვეულებრივ, პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციის დასაკავებლად სავალდებულო მოთხოვნაა უნივერსიტეტის ხარისხი და 6-10 წლიანი პროფესიული/მენეჯერული გამოცდილება (SIGMA, 2018). კვლევისას მეორადი ლიტერატურის ანალიზით იკვეთება, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციის დასაკავებლად საჯარო სექტორში მმართველობით პოზიციაზე ასეთი ხანგრძლივი გამოცდილების დადასტურებას თითქმის ყველა ქვეყანა ითხოვს. ასევე სავალდებულოა მინიმუმ ერთი უცხო ენის ცოდნა. ზოგიერთ ქვეყანაში (ბელგია, დანია და ჩეხეთი) სავალდებულოა კერძო სექტორში მუშაობის ოთხწლიანი გამოცდილებაც. ჩეხეთში უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად მოთხოვნებს განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის რეგულაციები, საბერძნეთში - საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, ხოლო ესტონეთში - საჯარო სამსახურის კომპეტენციების ჩარჩო. კვალიფიკაციის კუთხით, ქვეყნების ნაწილი (ჩეხეთი) ითხოვს მინიმუმ მაგისტრის ხარისხს, ხოლო რიგ ქვეყნებში - დარგის შესაბამის კომპეტენციას. დანიაში გენერალური მდივნის პოზიციის დასაკავებლად დამატებით საჭიროა წინა სამსახურიდან შესრულებული სამუშაოს შეფასების შედეგების წარდგენა, ასევე ფინანსებისა და ბიზნესის მართვის გამოცდილება (Kuperus&Rode, 2008).

ევროკავშირის ქვეყნებში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისათვის ყველაზე ხშირად გამოიყენება კანდიდატების პირადი მონაცემების (CV) განხილვისა და პირადი გასაუბრების მეთოდები. ასევე ხშირია წერითი გამოცდის სისტემა, რომელიც ამოწმებს შესარჩევ კანდიდატთა კომპეტენციებს, იქნება ეს პიროვნული მახასიათებლები (ფსიქომეტრული და ზოგადი), თუ მენეჯმენტის, საჯარო ადმინისტრირების, ფინანსების, უცხო ენისა და საინფორმაციო ტექნოლოგიების (IT) საკითხების ცოდნა.

ცხრილი #5: უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის მეთოდები ქვეყნების მიხედვით

შერჩევის მეთოდი	ქვეყანა	ქვეყნების რაოდენობა
CV (კვალიფიკაციის) შემოწმება	ბელგია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ლიეტუვა, ლატვია, უნგრეთი, ნიდერლანდები, ავსტრია, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	21
ინტერვიუ(ები)	ბელგია, ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, გერმანია, ესტონეთი, ირლანდია, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, იტალია, კვიპროსი, ლიეტუვა, ლატვია, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	28
წერითი გამოცდები	ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, საბერძნეთი, ხორვატია, იტალია, კვიპროსი, ლიეტუვა, ლატვია, მალტა, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, სლოვენია, შვედეთი	17
შეფასება (კვალიფიკაციის, ლიდერული და სხვა უნარების, მოტივაციის მიხედვით)	ბელგია, ბულგარეთი, დანია, ესტონეთი, საბერძნეთი, საფრანგეთი, ნიდერლანდები, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია, სლოვაკეთი, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	14

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

ცხრილში აღწერილი მეთოდების გარდა, მეორე ეტაპზე გასულ კანდიდატებს უმოწმებენ ინტერპერსონალურ და ლიდერულ უნარ-ჩვევებს (ბელგია, პორტუგალია); პიროვნულ მახასიათებლებსა (ბელგია, პორტუგალია) და მოტივაციას (პორტუგალია, რუმინეთი).

სხვადასხვა ქვეყანაში გამოიყენება შერჩევის სხვა მეთოდებიც, როგორიცაა: რეკომენდატორთა გამოკითხვა (სლოვენია); პრაქტიკული ქეისები/გამოცდა (სლოვენია, ბულგარეთი); პიროვნული ტესტები (ესტონეთი, ირლანდია); კონკრეტული შემთხვევის განხილვა (case study); ესსე (ბულგარეთი, ესტონეთი); ფსიქოლოგიური ტესტები (შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო); სექტორის განვითარების სტრატეგიული ხედვის პრეზენტაცია (ლატვია); თვითშეფასება (პორტუგალია); პირდაპირი რეკომენდაცია (მალტა).

უსმ-ის შერჩევის აღნიშნულ განსხვავებებთან ერთად, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში გვხვდება საერთო კრიტერიუმებიც. ეს კრიტერიუმები ჩამოთვლილია რიგითობით, გამოყენების სიხშირის შესაბამისად: 1. პროფესიული გამოცდილება; 2. უსმ-ის სპეციფიკური პოზიციისათვის შესაბამისი კვალიფიკაცია და კომპეტენცია; 3. ზოგადი კვალიფიკაცია და კომპეტენციები, როგორიცაა ვთქვათ, ლიდერობის უნარი (რომელიც, მაგალითად, საფრანგეთში იზომება მენეჯერული უნარების ბადის გამოყენებით) ან სტრატეგიული ხედვის უნარი (როგორც ლატვიაში); 4. საბაზისო სავალდებულო მოთხოვნების დაკმაყოფილება, რომელთაც ესა თუ ის ქვეყანა სტანდარტულად უყენებს ყველა საჯარო მოხელეს, მაგალითად, მოქალაქეობა, ნასამართლეობა და სხვა; 5. საგანმანათლებლო ხარისხი, კარიერული რანგი და წარსული საქმიანობის შესრულების შეფასება (Kuperus&Rode, 2016).

სხვადასხვა ქვეყანაში აღნიშნულ კრიტერიუმებს შერჩევისას განსხვავებული მნიშვნელობა და წონა აქვთ. მაგალითად, რუმინეთში უსმ-თა შერჩევის პროცესი ორ ეტაპად იყოფა. პირველ ეტაპზე აუცილებელ კრიტერიუმთა შორისაა პროფესიული გამოცდილება, კვალიფიკაცია და კომპეტენცია, ხოლო შემდგომში - ლიდერული უნარები. ასევე, განსხვავებულია შერჩევის სავალდებულო კრიტერიუმები. თუმცა, ქვეყნების უმრავლესობა ზემოთ ჩამოთვლილთაგან მინიმუმ სამს მაინც იყენებს.

მეტი თვალსაჩინოებისთვის, მაგალითის სახით, განვიხილავთ ნიდერლანდებისა და დანიის მიდგომებს. ნიდერლანდები პირველი კატეგორიის უსმ-ს შერჩევისას ჩამოთვლილთაგან მინიმუმ სამი კრიტერიუმის დაკმაყოფილებას ითხოვს. ეს კრიტერიუმებია: 1. საერთაშორისო ორგანიზაციაში მუშაობის გამოცდილება; 2. მინიმუმ ორ სამინისტროში მუშაობის გამოცდილება; 3. საჯარო სექტორის საქმისწარმოების ოთხი სხვადასხვა კატეგორიიდან (პოლიტიკის შემუშავება, სერვისების მიწოდება, ინსპექტირება და ოპერაციული მენეჯმენტი) გამოცდილება მინიმუმ ორ კატეგორიაში; 4. ცენტრალური ხელისუფლების მიღმა მუშაობის გამოცდილება. დანიაში კი შერჩევის შემდეგი კრიტერიუმებია: 1. პოლიტიკურ ორგანიზაციაში მუშაობის გამოცდილება; 2. ფინანსური მენეჯმენტის ცოდნა და შესაბამისი გამოცდილება ან ბიზნესის მართვის გამოცდილება; 3. სხვა სამინისტროში, მუნიციპალიტეტში, რეგიონსა ან კერძო სექტორში მუშაობის გამოცდილება; 4. გამოცდილება შემდეგი კრიტერიუმებიდან ერთ-ერთში, მაღალ თანამდებობაზე მუშაობის სახით: პოლიტიკის შემუშავება, სერვისების მიწოდება, ინსპექტირება, ოპერაციული მენეჯმენტი ან ეკონომიკა, საერთაშორისო ურთიერთობები (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

3.4. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის ადმინისტრირება და შესარჩევი კომისიების როლი და მნიშვნელობა

კვლევის საფუძველზე დადგინდა, რომ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის პრაქტიკა და სტრატეგია განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. კომისიის ჩართვა მიღებული პრაქტიკაა პოლიტიკური ნეიტრალურობისა და ობიექტურობის შენარჩუნებისთვის. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, ესტონეთში, ნიდერლანდებსა და გაერთიანებულ სამეფოში) არსებობს უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სპეციალური სამსახური (Special TPM Office), რომელსაც კოორდინაციის ფუნქცია აქვს და შეუძლია მონაწილეობა შერჩევის პროცესში, თუმცა, არ წარმოადგენს შესარჩევ კომისიას.

ევროკავშირის 4 ქვეყანაში (დანია, ირლანდია, კვიპროსი და ნიდერლანდები) არსებობს „წინასწარი შესარჩევი კომისია" (pre-recruitment committee), რომელიც აფასებს და ირჩევს კანდიდატებს შემდგომი ეტაპისთვის. ევროკავშირის წევრ ქვეყანათა უმრავლესობაში (ბელგია, ჩეხეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, კვიპროსი, მალტა, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი) პროცესი ცენტრალიზებულია და არსებობს კომისიები, ან მინისტრთა მრჩეველთა საბჭოები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ერთი ან რამდენიმე ფინალური კანდიდატის შერჩევას. ასევე, ქვეყნების დიდ ნაწილში (ბულგარეთი, დანია, გერმანია, საბერძნეთი, ლატვია, უნგრეთი, ავსტრია, პოლონეთი,

სლოვაკეთ, ფინეთი, შვედეთი) შესარჩევი კომისიები წარმოდგენილია დეცენტრალიზებული სახით ადმინისტრაციულ დონეზე. რამდენიმე ქვეყანაში (იტალია, ლიეტუვა, ნიდერლანდები, სლოვენია, გაერთიანებული სამეფო) უსმ-თა შერჩევის პროცესი შერეულია: იწყება ცენტრალიზებულად - ცენტრალური შესარჩევი კომისი ატარებს გამოცდას - და შემდეგ გადადის იმ ორგანიზაციის ხელში, რომელსაც გამოცხადებული აქვს ვაკანსია აღნიშნულ პოზიციაზე. ხორვატიაში, კვიპროსში, ესტონეთში, ირლანდიაში, მალტაში, პორტუგალიასა და სლოვენიაში არსებობს შესარჩევი დამოუკიდებელი კომისია, რომელიც არჩევს კანდიდატების პირად მონაცემებს, ატარებს ტესტებს, ინტერვიუებს და არჩევს კანდიდატებს ფინალური ეტაპისთვის. კვიპროსში აღნიშნული კომისია (Public Service Commission) ნიშნავს კიდეც შერჩეულ კანდიდატებს. ევროკავშირის 3 წევრ ქვეყანას (ესპანეთი, საფრანგეთი, უნგრეთი) საერთოდ არ აქვს რაიმე სპეციალური ორგანო უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისათვის და პროცესი საჯარო მოხელეთა შერჩევის საერთო სისტემით იმართება.

უსმ-თა შესარჩევ კომისიებში, ძირითადად, ჩართულია პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეები (მუდმივი მდივანი, სახელმწიფო მდივანი, გენერალური მდივანი) ან უშუალო მენეჯერი (ბულგარეთი, ესტონეთი, საბერძნეთი, კვიპროსი, ლიეტუვა, უნგრეთი, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, სლოვენია, სლოვაკეთი, შვედეთი, დანია). კომისიები ხშირად ასევე დაკომპლექტებულია უწყების დირექტორთა საბჭოს (directorate) წევრებით; სხვა (ნეიტრალური) უწყების დირექტორთა საბჭოს/დეპარტამენტის წარმომადგენლით; კერძო და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებით (შესაძლოა, ადამიანური რესურსების მართვის ექსპერტებით). გარდა ამისა, კომისიაში შესაძლოა შედიოდნენ: ადამიანური რესურსების მართვის დეპარტამენტის, საჯარო ადმინისტრირების სამინისტროს ან მსგავსი უწყების, პროფკავშირების ან დასაქმებულთა წარმომადგენლები (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

საჯარო სამსახურის კომისია (CSC) დამოუკიდებელი ერთეულია, რომელიც უზრუნველყოფს საჯარო სამსახურში თანამშრომელთა აყვანასა და დაწინაურებას დამსახურების პრინციპით, ასევე, პატრონაჟისა (მფარველობის, პროტექციონიზმის) და შეუსაბამო ან არაკანონიერი პოლიტიკური ჩარევების კონტროლს (Polidano & Manning, 1996). კომისია, როგორც წესი, ანგარიშს წარუდგენს აღმასრულებელ ხელისუფლებას. ამის მიუხედავად, კომისიის წევრებს აქვთ დამოუკიდებელი სტატუსი და დაცულნი არიან თანამდებობიდან უსაფუძვლოდ გათავისუფლებისაგან. კომისიის წევრებს ირჩევენ აღიარებული საქმიანი რეპუტაციის გათვალისწინებით. მათ სახელმწიფოს მეთაური ნიშნავს, მაგრამ ისინი არ არიან საჯარო სამსახურის ნაწილი. ჩვეულებრივ, საჯარო სამსახურის კომისიები წარადგენენ საქმიანობის ყოველწლიურ ანგარიშს.

ამ ტიპის კომისიები პირველად გაერთიანებულ სამეფოში მე-19 საუკუნის შუა წლებში შეიქმნა, როცა საჯარო სამსახურის ზომა ჯერ კიდევ არ იყო დიდი, სამსახურში აყვანა კი, ძირითადად, პატრონაჟითა და მაღალი თანამდებობის ახლობელთა რეკომენდაციით იყო შესაძლებელი. დროსთან ერთად, სახელმწიფო ფუნქციათა გამრავალფეროვნების კვალდაკვალ, აქტუალური გახდა კანდიდატთა შესაბამისობის დადგენა შესასრულებელ საქმიანობასთან. ასე დაინერგა საკონკურსო გამოცდები საჯარო სამსახურში შემოსასვლელად. დამსახურებას დაეფუძნა დაწინაურების სისტემაც.

დროთა განმავლობაში მსგავსი კომისიები ჩამოყალიბდა სხვადასხვა ქვეყანაშიც (ავსტრალია, კანადა, ახალი ზელანდია, ასევე, გაერთიანებული სამეფოს მიერ მართული სხვა ტერიტორიები). საჯარო სამსახურის კომისიებს მხარს უჭერდა ამერიკის შეერთებული შტატებიც, სადაც 1883 წელს მიღებული პენდლეტონის აქტით ჩამოყალიბდა მსგავსი მიდგომა. თუმცა, საწყის ეტაპზე ის საჯარო სამსახურის მეტად შეზღუდულ წრეზე ვრცელდებოდა. ამასთან, კომისია არ იყო სრულად დამოუკიდებელი და პრეზიდენტს ნებისმიერი წევრის შეცვლა შეეძლო. თუმცა, კომისიის ფარგლები და გავლენა თანდათან გაფართოვდა.

აღსანიშნავია, რომ დღეს მრავალი ტიპის კომისიას ვხვდებით, იქნება ეს მინიმალური რეგულატორისა და პოლიტიკის ფორმირების ფუნქცია თუ მმართველი ორგანოები, რომლებიც საჯარო სამსახურს აკონტროლებენ.

იმ ფონზე, როცა ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო სამსახურის კომისიები დღესაც ძალიან ჰგავს გაერთიანებული სამეფოსა და აშშ-ს პირვანდელ კომისიებს, სადაც ძირითადი აქცენტი სამსახურში აყვანასა და დაწინაურებაზე კეთდებოდა, უნდა აღინიშნოს, რომ ისინი (ძირითადად OECD-ს წევრ ქვეყნებში) ყურადღებას სტანდარტებსა და ღირებულებებზე ამახვილებენ და პოტენციურ ინტერესთა კონფლიქტს არ აკვირდებიან.

გაერთიანებულ სამეფოში, ახალ ზელანდიასა და სამხრეთ აფრიკაში ასეთი კომისიები კონცენტრირებულნი არიან კონტროლისა და გასაჩივრების ფუნქციაზე, სამსახურში აყვანა და დაწინაურება კი სხვა ორგანოებს ევალებათ. თუმცა, ამის მიუხედავად, გაერთიანებულ სამეფოსა და ახალ ზელანდიაზე ისიც, აუცილებლად უნდა აღინიშნოს,

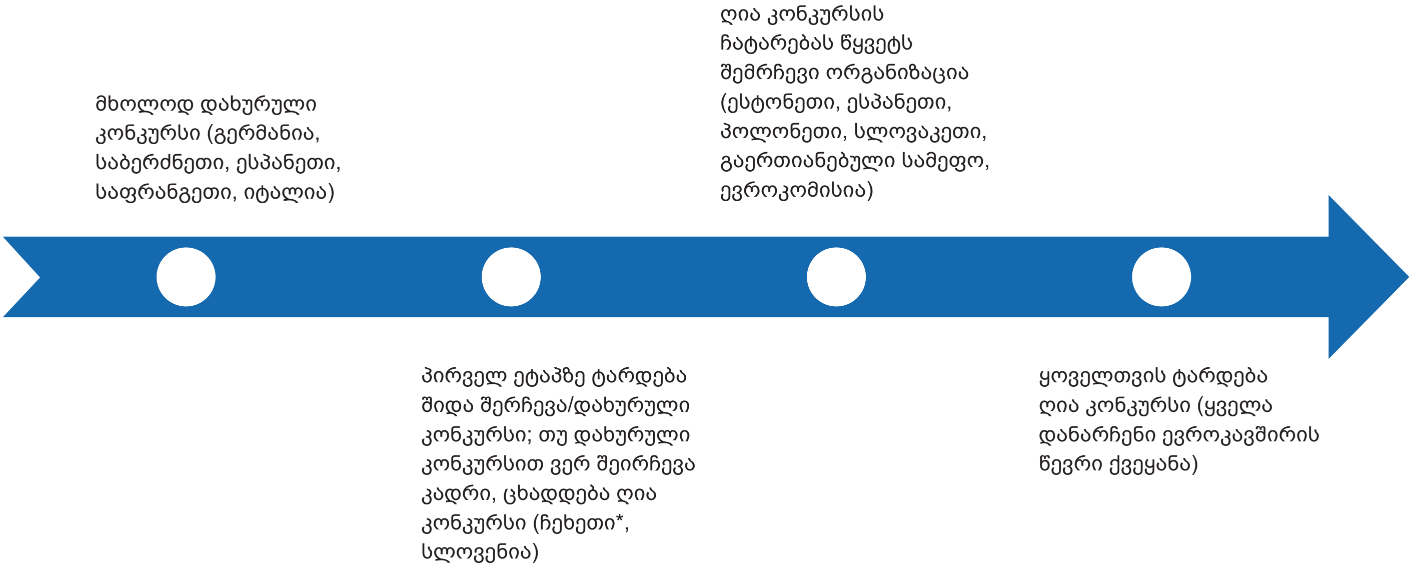
რომ მათი საჯარო სამსახურის კომისიები შეზღუდულ, თუმცა, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ საჯარო სექტორში ძირითად ღირებულებათა (ერთიანობა, პატიოსნება, მიუკერძოებლობა, ობიექტურობა და დამსახურება) დაცვისა დ შენარჩუნების კუთხით. კომისიები რეკომენდაციებს აძლევენ საჯარო სამსხურებს საჯარო სამსახურის კოდექსის გასაცნობად. ასევე ასრულებენ სააპელაციო ორგანოს ფუნქციას, რომელსაც მიმართავს საჯარო მოხელე კოდექსის საწინააღმდეგო ქმედების შემთხვევაში. აღსანიშნავია, რომ გაერთიანებულ სამეფოსა და ახალ ზელანდიაში კომისიები ამ თვალსაზრისით გასცდნენ ტრადიციულ ფუნქციას და სამსახურში აყვანისას ითვალისწინებენ დამსახურების პრინციპის დაცვასაც. ასევე ძლიერია კომისიების შიდა და გარე ანგარიშვალდებულების მექანიზმებიც. გაერთიანებული სამეფოსგან განსხვავებით, ამერიკის შეერთებულ შტატებში შესაბამისი კომისია (Merit Systems Protection Board – MSPB) უფრო კვაზი სასამართლო ფუნქციებით აღჭურვილი სააპელაციო ორგანოა, რომელიც ცდილობს, დამსახურებაზე დაფუძნებულ სისტემას პატივი სცენ ნებისმიერი ფედერალური მოსამსახურის აყვანისა და დაწინაურებისას, ასევე დაიცვას საჯარო, მათ შორის, უმაღლესი საჯარო მოხელეები პოლიტიკურად მიკერძოებული თუ სხვა უკანონო პრაქტიკისგან. სამხრეთ კორეაში კი იგივე კომისია ყველაზე ფართო უფლებამოსილებით სარგებლობს, მას აქვს როგორც მართვის, ისე ზედამხედველობის ფუნქციები (World Bank, 2012).

ამ კონტექსტში საინტერესოა კომისიის მონაწილეობის ფორმები უმაღლესი საჯარო მოხელის დანიშვნის პროცესში. გაერთიანებულ სამეფოში კომისია თავმჯდომარეობს და ამტკიცებს უმაღლეს საჯარო მოხელეებს, როდესაც ვაკანსიაზე კანდიდატები არასაჯარო სექტორიდან მოდიან. ახალ ზელანდიაში კომისია ირჩევს აღმასრულებელ დირექტორს და მინისტრებთან ერთად ადგენს მათ კონტრაქტებს. სამხრეთ კორეაში კი ამოწმებს უმაღლესი საჯარო მოხელეების დანიშვნებსა და დაწინაურებებს.

3.5. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დანიშვნის პროცედურები

ქვემოთ წარმოდგენილ გრაფიკზე #3 მოცემულია სკალა, სადაც გამოსახულია, თუ რამდენად ღიაა და გამჭვირვალე უსმ-თა შერჩევის პროცედურა.

გრაფიკი #3: უსმ-თა შერჩევის ღია და დახურული სისტემები ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოში



წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016
* ჩეხეთში უსმ-ის პოზიციაზე, ძირითადად, საჯარო მოხელეებსა და მუნიციპალიტეტებში დასაქმებულებს ირჩევენ; თუმცა სახელმწიფო მდივნის თანამდებობაზე (ამ შემთხვევაში, მეორე კატეგორია) შერჩევის მეორე ეტაპი მიმდინარეობს ღია კონკურსის წესით.

განსხვავებულია პირველი (მთავრობისა და სამინისტროების დონეზე) და მეორე კატეგორიის (სააგენტოებისა და დეპარტამენტების დონეზე) უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დანიშვნის პროცედურებიც. აქ მნიშვნელობა აქვს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა როლს უსმ-ის შერჩეული კანდიდატის დანიშვნის პროცესში - არის ეს ფორმალური, რაც გულისხმობს შერჩეული კანდიდატის უპირობო დანიშვნას თუ განმსაზღვრელი, რაც გულისხმობს საბოლოო გადაწყვეტილების უფლებას. ამ შემთხვევაში ვსაუბრობთ დანიშვნების პოლიტიკურ ბუნებაზე, ვინაიდან დანიშვნის პროცესში პოლიტიკური თანამდებობის პირის პოზიცია განმსაზღვრელია. 2016 წლის მონაცემებით, ტენდენცია ასეთია: უმეტეს ქვეყანაში შერჩეულ კანდიდატებს ფორმალურად პოლიტიკური თანამდებობის პირები (მინისტრები) ნიშნავენ (ბელგია, ჩეხეთი, ირლანდია, უნგრეთი, ხორვატია, ლუქსემბურგი, მალტა, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია, ფინეთი, გაერთიანებული სამეფო). ეს წესი შეეხება მხოლოდ პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეების დანიშვნას 6 სახელმწიფოში (ბულგარეთი, დანია, ლატვია, ნიდერლანდები, რუმინეთი, შვედეთი). განსხვავებულია ბულგარეთის შემთხვევა. აქ შესარჩევი კომისიის მიერ კანდიდატურის დანიშვნას ესაჭიროება სამთავრობო უწყების დასტური. შესაბამისად, პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჩარევის ხარისხი უფრო მაღალია. ფორმალურად პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან შეთანხმებით ინიშნებიან მხოლოდ დეპარტამენტის/სამმართველოს დონის უსმ-ები საფრანგეთსა და იტალიაში. შედარებით განსხვავებული მიდგომაა იტალიაში, სადაც გენერალური დირექტორის დონის უსმ-ის დასანიშნად, მინისტრები კანდიდატს მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტს წარუდგენენ (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში #6 გამოკვეთილია უსმ-თა დანიშვნის 5 მოდელი, პოლიტიკური დანიშვნით დაწყებული, შერჩევის სტანდარტული პროცედურებით დასრულებული, და საუკეთესოდ ასახავს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მონაწილეობის ხარისხს უსმ-ის დანიშვნის პროცესში.

ცხრილი #6: უსმ-ის დანიშვნის მოდელები ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოში: ყველა კატეგორიის უსმ-ის დანიშვნაზე პასუხისმგებელი პირები

#	მოდელის მოკლე აღწერა	ქვეყნები
1.	**პოლიტიკური დანიშვნა (Political appointment):** კანდიდატი უნდა ეთანხმებოდეს მთავრობის პოლიტიკურ მიზნებს; ხშირად, დანიშვნის ვადა უკავშირდება მინისტრის უფლებამოსილების ვადას და უსმ-ის დათხოვნა შესაძლებელია ნებისმიერ დროს.	**გამოიყენება მხოლოდ პირველი კატეგორიის უსმ-ის პოზიციებზე:** გერმანია (1), **ესპანეთი** (1+ და 1), საფრანგეთი (1), იტალია (1+), **უნგრეთი** (1), **სლოვაკეთი** (1+) = **6 წევრი ქვეყანა**
2.	**ფორმალური პოლიტიკური დანიშვნა (Formal political appointment):** შერჩეული/რეკომენდებული კანდიდატებიდან დანიშვნაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს/იღებენ მინისტრ(ებ)ი. 2.1. მხოლოდ უმაღლესი კატეგორიის საჯარო მოხელეებისთვის 2.2. მხოლოდ მეორე კატეგორიის უსმ-თვის	**ბელგია, ჩეხეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ხორვატია, ლუქსემბურგი, მალტა, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია, ფინეთი, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია = 13 წევრი ქვეყანა** **ბულგარეთი*(+1), დანია (1+), ლატვია (1+), ნიდერლანდები (1+), რუმინეთი (1+), შვედეთი (1) = 6 წევრი ქვეყანა** **საფრანგეთი (2), იტალია**(1) = 2 წევრი ქვეყანა**
3.	**დანიშვნა პირველი კატეგორიის საჯარო მოხელის მიერ (Appointment by the higher-level civil servant):** კანდიდატს ნიშნავს უმაღლესი დონის საჯარო მოხელე, რომელიც სამომავლოდ იქნება უსმ-თა უფროსი	**გამოიყენება მხოლოდ მეორე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციებზე:** ბულგარეთი (1-2), **ესპანეთი** (2), ლატვია (1), ნიდერლანდები*** (1-2), **უნგრეთი** (2), პოლონეთი (1-2), რუმინეთი (1-2), **სლოვაკეთი** (1-2) = **8 წევრი ქვეყანა**
4.	**დანიშვნა შესარჩევი კომისიის მიერ (Appointment by a Selection Commission):** კანდიდატს შეარჩევს და ნიშნავს შესარჩევი კომისია	საბერძნეთი (1-2), კვიპროსი = **2 წევრი ქვეყანა**
5.	**არ ინიშნება (No appointment):** არ ინიშნება, მიმდინარეობს სტანდარტული შერჩევის პროცესი ან დაწინაურება	გერმანია (2), ლიეტუვა = **2 წევრი ქვეყანა**

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016
* ბულგარეთში შესარჩევი კომისიის მიერ წარმოდგენილი კანდიდატი პოზიციაზე მტკიცდება სახელმწიფო ორგანოს დასტურის შემდეგ.

** იტალიის სამინისტროთა ფარგლებში გენერალური დირექტორის (პირველი კატეგორია) დანიშვნის პროცესს წარმართავს მინისტრი, რომელიც მინისტრთა საბჭოს პრეზიდენტს წარუდგენს შერჩეულ კანდიდატს (ძირითადად დახურული და იშვიათად ღია კონკურსით შერჩეული კანდიდატებისგან), რათა პრეზიდენტისგან მიიღოს კანდიდატის დანიშვნის განკარგულება.
*** შერჩეულ კანდიდატს ფორმალურად ამტკიცებს მინისტრი.

როგორც ამ ცხრილიდან იკვეთება, ევროკავშირის ქვეყნებსა და გაერთიანებულ სამეფოში გვხვდება პოლიტიკური დანიშვნის სხვადასხვაგვარი ფორმა. თუმცა, ტერმინი „პოლიტიკური" პოლიტიკურ პრეფერენციებზე მეტად ხაზს უსვამს იმას, თუ რამდენად დიდია პოლიტიკური თანამდებობის პირის მონაწილეობა უსმ-ს შერჩევაში და ასევე პოლიტიკური თანამდებობის პირსა და უსმ-ს შორის კოორდინაციის აუცილებლობას მომავალში. კუპერუსისა და როდის განმარტებით, გერმანიაში, საფრანგეთში, იტალიაში, უნგრეთსა და სლოვაკეთში პირველი კატეგორიის უსმ-ები უნდა იზიარებდნენ მოქმედი პოლიტიკური ხელისუფლების პრიორიტეტებსა და დღის წესრიგს. შესაბამისად, მათი კანდიდატურა უნდა შეთანხმდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016). კვლევაში მონაწილე ერთ-ერთი საერთაშორისო ექსპერტის პოზიციით, *„პოლიტიკური დღის წესრიგის მიმართ პასუხისმგებლობისა და რეაგირების დონე, რომელსაც სხვადასხვა ლიტერატურაში ე.წ. კოჰაბიტაციის სახით ვხვდებით, სულ უფრო მეტ დატვირთვასა და მნიშვნელობას იძენს უსმ-ის ინსტიტუტის ეფექტიან ფუნქციონირებაში".* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

8 სახელმწიფოში (ბულგარეთი, ესპანეთი, ლატვია, ნიდერლანდები, უნგრეთი, პოლონეთი, რუმინეთი, სლოვაკეთი) მეორე კატეგორიის - დეპარტამენტის/სამმართველოს უსმ-ს ნიშნავს პირველი კატეგორიის საჯარო მოხელე. თუმცა, ნიდერლანდებში კანდიდატების ფორმალურ დანიშვნას კვლავ სჭირდება მინისტრის ფორმალური დასტური. შესარჩევი კომისია კანდიდატებს პირდაპირი წესით ნიშნავს მხოლოდ ორ სახელმწიფოში (საბერძნეთი, კვიპროსი).

გერმანიასა და ლატვიაში დეპარტამენტებისა და სამმართველოების დონეზე უსმ-ის დანიშვნა ექვემდებარება მუდმივი შერჩევისა და დაწინაურების პროცესს. მაგალითად, გერმანიაში აუცილებელია 2 წლიანი გამოსაცდელი ვადის წარმატებით გავლა უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე, რათა პირს შესაბამისი სერტიფიკატი მიეცეს. ამ შემთხვევაში სერტიფიცირებული უმაღლესი საჯარო მოხელე ავტომატურად ინიშნება პოზიციაზე. ამ ქვეყნებში დანიშვნის ოფიციალური პროცედურა არ არსებობს, ამდენად, ისინი განიხილება ოფიციალური დანიშვნის გარეშე მოქმედი ქვეყნების კატეგორიაში (იხ. მოდელი 5 - უმაღლესი საჯარო მოხელეები ოფიციალური აღიარებისა და/ან რაიმე ტიპის ორგანიზების გარეშე).

კუპერუსისა და როუდის განმარტებით, ზოგადი ტენდენციებით იკვეთება, რომ პოლიტიკური ჩარევა უფრო თავს იჩენს პირველი კატეგორიის უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დანიშვნის შემთხვევაში, რამდენადაც ამ უკანასკნელთ პირდაპირი და მჭიდრო კავშირი აქვთ ხელმძღვანელ პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან (Kuperus&Rode, 2016).

3.6 უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ანაზღაურება

ანაზღაურების მხრივ, შესწავლილ ქვეყნებს შორის მნიშვნელოვანი განსხვავებები იკვეთება. რიგ ქვეყანაში მოქმედებს ერთიანი სისტემა, რომელიც უსმ-თვის შედარებით მაღალ ანაზღაურებას განსაზღვრავს. ქვეყნების მეორე ჯგუფში ანაზღაურების ოდენობა განსხვავებულ სქემებს ეყრდნობა (მაგ.: ლატვიაში ანაზღაურების მოცულობა დამოკიდებულია მოხელის პოზიციის დონეზე, საჯარო სამსახურში მუშაობის სტაჟსა და შესრულებული სამუშაოს შეფასებაზე). კონტრაქტის საფუძველზე, შესაძლოა, უსმ-მ დამატებითი ანაზღაურება მიიღოს, არაუმეტეს ხელფასის 40%-ის ოდენობით - განსხვავებით ლიეტუვასაგან, სადაც ბონუსისა და დანამატის მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს საბაზისო ხელფასის 70%-ს (Kuperus&Rode, 2008).

ჩეხეთში უსმ-ის საბაზისო ხელფასის მოცულობა განისაზღვრება დაკავებული პოზიციის შესაბამისად. დამატებით ანაზღაურებას უსმ იღებს მის დაქვემდებარებაში მყოფ ოფიციალურ პირთა რაოდენობის და/ან შესრულებული სამუშაოს შეფასების მიხედვით (Kuperus&Rode, 2008). ვხვდებით უსმ-თა განსხვავებულ სოციალურ გარანტიებსაც (მაგ.: სახელმწიფო დაზღვევა (ბულგარეთი), განსხვავებული საპენსიო სქემები და სხვადასხვა ტიპის ბონუსები (დანია)).

გაერთიანებულ სამეფოსა და გერმანიაში უსმ-ის ანაზღაურების სისტემა მნიშვნელოვნად განსხვავდება ზემოაღნიშნული მოდელებისგან. გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-ის ანაზღაურებას განსაზღვრავს პრემიერ-მინისტრის მიერ შექმნილი დამოუკიდებელი ჯგუფი (Senior Salaries Review Body). ანაზღაურება მთლიანად დამოკიდებულია შესრულებაზე. მისთვის

გამოიყენება ორი ტიპი: (1) საბაზისო ანაზღაურება და (2) არაკონსოლიდირებული, შესრულებაზე დაფუძნებული ბონუსი. ძირითადად, საბაზისო ანაზღაურება განისაზღვრება უსმ-ის მიერ ორგანიზაციაში შეტანილი წვლილის მიხედვით, ხოლო დამატებითი ანაზღაურება - მუშაობის წლიური შეფასების მიხედვით.

გერმანიაში ფედერალური ადმინისტრაციის დონეზე არსებობს ანაზღაურების ორი სისტემა: 1) A სქემა (A1-A16) - მოიცავს გერმანიის საჯარო მოხელეთა უმრავლესობას. საჯარო მოხელეები A1-A16 კლასებში იღებენ დამატებით ანაზღაურებას; 2) B სქემა (B1-B11) - მოიცავს უმაღლეს საჯარო მოხელეებს. საჯარო მოხელეები B კლასში იღებენ ფიქსირებულ ანაზღაურებას. ძირითად ხელფასს ემატება ოჯახის და სხვა სპეციფიკური შემწეობები (მაგალითად, თუკი უსმ-ს ოჯახის წევრი შშმ პირია და სხვა). საზღვარგარეთ დავალებებზე ვრცელდება დამატებითი დახმარებები (Kuperus&Rode, 2008).

ბელგიაში საჯარო მოხელეთა ძირითადი ანაზღაურება განისაზღვრება ჯგუფის (1-7) მიხედვით. უსმ-ის ანაზღაურება შემოიფარგლება მხოლოდ საბაზისო ხელფასით და დამატებითი ანაზღაურების გაცემა არ უკავშირდება დამსახურებასა თუ ზემოაღნიშნულ სხვა მექანიზმებს (Kuperus&Rode, 2008).

ესტონეთში არ არსებობს მხოლოდ უსმ-თვის განსაზღვრული სპეციალური ანაზღაურების სისტემა. მიუხედავად იმისა, რომ ანაზღაურების სქემა ყველა დონის პოზიციისთვის ერთნაირია, პრაქტიკაში უსმ-ის ანაზღაურება ეფუძნება უსმ-სა და მის უშუალო ზემდგომს შორის შეთანხმებას (Kuperus&Rode, 2008).

კვლევის შედეგად გამოიკვეთა, რომ უსმ-ს, სამუშაო სპეციფიკიდან გამომდინარე, ხშირად უწევს ზეგანაკვეთური შრომა. ქვეყნების მიხედვით განსხვავდება ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების მექანიზმები. მაგალითად, ბულგარეთში, ლიეტუვასა და ლატვიაში ზეგანაკვეთური შრომა ანაზღაურდება. დანიაში არ არსებობს ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების სისტემა, თუმცა შეიძლება მოხელე გაწეული სამუშაოსთვის ერთჯერადად დაჯილდოვდეს (თანხით ან სხვა სახით). პოლონეთში ზეგანაკვეთური შრომის სანაცვლოდ უსმ-ები იღებენ ეკვივალენტურ თავისუფალ დროს, თუმცა, მათი სამუშაოს სპეციფიკისა და მოცულობის გათვალისწინებით, ამ დროს იშვიათად იყენებენ. ბელგიასა და ესტონეთში ზეგანაკვეთური შრომის ანაზღაურების პრაქტიკა არ არსებობს.

ზოგან უსმ-თათვის დაშვებულია დისტანციური, ნახევარგანაკვეთური და მოქნილი სამუშაო საათების პირობებში მუშაობა. ამგვარი შრომის პრაქტიკა ქვეყნების მიხედვით განსხვავებულია. ზოგიერთ ქვეყანაში (ბელგია, გერმანია, დანია, გაერთიანებული სამეფო, ლიეტუვა) ამგვარი მუშაობა, ძირითადად, ხელმძღვანელთან შეთანხმებით წყდება. თუმცა აღსანიშნავია, რომ სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, ხშირად ვერ ხერხდება დისტანციური, მოქნილი თუ ნახევარგანაკვეთური საათებით მუშაობა. ამ ტიპის პირობები ხშირად ეძლევათ იმ საჯარო მოხელეებს, რომელთაც ჰყავთ მცირეწლოვანი ბავშვი, შშმ და/ან ავადმყოფი ოჯახის წევრი. პოლონეთსა და საბერძნეთში უსმ-თვის არ არის დაშვებული ნახევარგანაკვეთური, დისტანციური და მოქნილი საათებით მუშაობა (Kuperus & Rode, 2008).

შეიძლება ითქვას, რომ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა დასაქმების პირობების, განსაკუთრებით, ანაზღაურებისა და კონტრაქტის განსასაზღვრად შესაძლებელია სამი მექანიზმის გამოყენება: 1. ანაზღაურების მოცულობა და თანამდებობაზე მუშაობის ხანგრძლივობა, რაც დამოკიდებული უნდა იყოს უსმ-ის მიერ მიღწეულ შედეგებზე; 2. პოლიტიკური პასუხისმგებლობის საზღვრების მეტად გამოკვეთა, რაც გულისხმობს კონტრაქტში უსმ-ის როლისა და ფუნქციების მკაფიოდ ჩამოყალიბებას, რათა ნათლად ჩანდეს, რა გავლენას იქონიებს მასზე ცალკეულ მოთხოვნებთან შეუსაბამობა; 3. რიგით საჯარო მოხელეთაგან განსხვავებული ანაზღაურების სისტემა ტალანტის შენარჩუნებისა და კადრების გადინების თავიდან ასაცილებლად (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

ცხადია, საერთო მიდგომა ვერ მოერგება ევროკავშირის ყველა ქვეყანას, საჯარო მმართველობის სისტემის განსხვავებული ისტორიული კონტექსტიდან გამომდინარე. ცალკეული ქვეყნები სისტემაში ტალანტის შენარჩუნებას განსხვავებული მექანიზმებით უზრუნველყოფენ და ძირითად აქცენტს მონეტარულ მიდგომებზე არ აკეთებენ, იმ დაშვებით, რომ კერძო სექტორი თითქმის ყოველთვის უფრო მაღალ ანაზღაურებას შესთავაზებს საჯარო სექტორთან შედარებით და უსმ-ს უპირატესად შინაგანი მოტივაცია სჭირდება საჯარო სექტორში სამუშაოდ.

3.7 უმაღლეს საჯარო მოხელეთა მობილობა

მეორადი ლიტერატურის შესწავლის საფუძველზე, იკვეთება უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სისტემაში მობილობის პროცესის ფორმალური და არაფორმალური პრაქტიკა.

ევროკავშირის ქვეყნებში, მობილობის მიხედვით, გამოიყოფა ის ქვეყნები, რომლებსაც აქვთ ფორმალური ხასიათის პროცედურები უსმ-სთვის და ეს პროცესი გამყარებულია შესაბამისი რეგულაციებით. მაგალითად, **ბულგარეთში** ხელმძღვანელობენ შრომის კოდექსით, რომლის თანახმად, საჯარო სექტორში დასაქმებული ყველა საჯარო მოხელე, მათ შორის უსმ, გამოსაცდელი ვადის დასრულების შემდეგ, ექვემდებარება მობილობის წესს. თუმცა, მობილობისთვის საჭიროა ორივე უწყების თანხმობა - იმ უწყებისაც, სადაც მუშაობდა მოხელე გამოსაცდელი ვადით და იმ უწყებისაც, სადაც მუშაობა უნდა გააგრძელოს.

საბერძნეთში საჯარო სამსახურის კოდექსი არეგულირებს საჯარო მოხელის მობილობას, თუმცა, მხოლოდ შიდა უწყებრივი მობილობის მიმართულებით. თუ პირს სურს გადავიდეს იმავე უწყების სხვა ადმინისტრაციულ ერთეულში, საჭიროა თავად მისი მოთხოვნა ან უწყების სხვა საჭიროება.

საბერძნეთისგან განსხვავებით, **გერმანიაში** შესაძლებელია როგორც შიდა, ისე გარე მობილობა. მობილობის საფუძველი შეიძლება გახდეს ან თავად საჯარო მოხელის მოთხოვნა, ან საქმისწარმოების საჭიროებებიდან გამომდინარე შესაბამისი საკადრო ცვლილებები (Kuperus&Rode, 2008).

ევროკავშირის მასშტაბით, მობილობის შეზღუდული შესაძლებლობები არსებობს რიგ ქვეყნებში. მაგალითად, **ჩეხეთში** მობილობა იშვიათია არა მარტო უწყებათაშორის, არამედ, თავად უწყების შიგნითაც ყველა, მათ შორის უმაღლესი საჯარო, მოხელეებისთვის.

მობილობის პროცედურაზე საუბრისას, მნიშვნელოვანია იმის ცოდნაც, რომ ეს სისტემა ცირკულარულია: სხვა უწყებაში გადასული პირი შესაძლებელია დაუბრუნდეს პირველად ინსტიტუციას. შესაბამისი წესი გაწერილია **ბულგარეთში**, რომელიც აღიარებს მობილობის დროებით და მუდმივ რეჟიმს.

პოლონეთის პრაქტიკა ადასტურებს, რომ უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სამსახურის დატოვების შემდეგ, საჯარო მოხელე უბრუნდება იმავე პოზიციას, რომელიც დატოვა სამსახურის შეცვლამდე. თუმცა, არსებობს კარიერულ ზედა საფეხურზე გადასვლის შესაძლებლობაც, განსხვავებით ლიეტუვისგან, სადაც უმაღლეს საჯარო მოხელეს შეუძლია მოითხოვოს იმავე, ან დაბალ პოზიციაზე გადასვლა (Kuperus&Rode, 2008).

ასევე გასათვალისწინებელია, რომ მობილობა აღიარებულია, როგორც ფასეულობა ახალი გამოცდილებისა და უნარების შესაძენად. თუმცა, მობილობისას სავალდებულოა შესაბამის პოზიციაზე საჭირო კომპეტენციებთან თავსებადობა. ეს განსაკუთრებით ეხება იმ პოზიციებს, სადაც აუცილებელი მოთხოვნაა სპეციალიზებული კომპეტენციები.

ბულგარეთის მსგავსად, **გაერთიანებულ სამეფოშიც** უმაღლეს საჯარო მოხელეთა მობილობა განიხილება როგორც უწყვეტი განათლებისა და კარიერული განვითარების საფუძველი.

ფედერაციული მოწყობის ქვეყნები, როგორიცაა **ბელგია**, იძლევა უსმ-თა მობილობის ფედერაციულ დონეზე განხორციელების შესაძლებლობას (Kuperus&Rode, 2008).

ევროკავშირის მიღმა არსებული გამოცდილების ანალიზი ადასტურებს, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში დასაშვებია უსმ-ების მუშაობა სახელმწიფო სტრუქტურების გარეთ, გარკვეული დროით, რათა თავიანთ ძირითად საქმიანობას სხვა პერსპექტივიდან შეხედონ. ამ მიდგომის მიზანია, საჯარო მმართველობა არ ჩაიკეტოს და შესაძლებელი გახდეს ახალი იდეების შემოტანა.

ინდოეთში ადმინისტრაციული სამსახურის ოფიცრებს უფლება აქვთ იმუშაონ კერძო სექტორში, ან საერთაშორისო ორგანიზაციებში არაუმეტეს 5 წლის ვადისა თუ საჯარო სამსახურში დაბრუნებას გეგმავენ. კორეაში აქტიურია თანამშრომლობა კერძო სექტორთან, რომლის ფარგლებშიც ინტელექტუალური რესურსი იცვლება კერძო და საჯარო სექტორებს შორის. მე-4 და მე-5 რანგის საჯარო მოხელეებს ეძლევათ 3 წლიანი შვებულება კერძო სექტორში დასასაქმებლად, რის შემდგომაც საჯარო სექტორს დაუბრუნდებიან (World Bank, 2005).

თავი 4. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შეფასება

უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემაში ინტეგრირებულ საჯარო მოხელეთა შეფასებაზე ინფორმაცია შესაძლებელია კვალიფიცირდეს რამდენიმე კრიტერიუმით: შესაფასებელი ვადა, შემფასებელი, შეფასების სისტემაში გამოყენებული მეთოდი, შეფასების მიზნობრიობა და შეფასების კრიტერიუმები.
ევროკავშირის ქვეყნები განსხვავდებიან შეფასების პროცესის ფორმალიზაციის ხარისხით. მაგალითად, შესრულებული სამუშაოს შეფასების წესები და რეგულაციები ესტონეთში ფორმალიზებული სახით არ გვხვდება. ევროკავშირის ქვეყნებში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა იმაზე, თუ ვინ აფასებს უმაღლეს საჯარო მოხელეებს.

ლატვიაში უსმ-ს აფასებს შესაბამისი სამინისტროს კომისია, რომელიც ხელმძღვანელობს მინისტრთა კაბინეტის მიერ დადგენილი პროცედურებით. ბელგიაში უსმ-ებს აფასებენ შესაბამისი მინისტრი, ასევე მართვის კომიტეტის თავმჯდომარე და გენერალური დირექტორი.

გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-ს შეფასების შედარებით კომპლექსური სისტემაა - მათ აფასებენ, ერთი მხრივ, სისტემის ზემდგომ საფეხურზე მყოფი პირი, მეორე მხრივ, კი იმავე საფეხურზე მყოფი კოლეგები. იმ ქვეყნების ჩამონათვალში, სადაც უსმ-ს აფასებს უშუალოდ ის უწყება/პირი, ვინც მის დანიშვნაში მონაწილეობდა, არის საბერძნეთი და ლიეტუვა.

დანიაში უსმ-ს შესრულებულ სამუშაოს აფასებს იერარქიულად ყველაზე ახლო ზემდგომი მენეჯერი.

ესტონეთში უსმ-ს მოეთხოვება საკუთარი განვითარების გეგმის შედგენა, რასაც თავის უშუალო ხელმძღვანელთან ერთად აკეთებს. ამავე დროს, შეფასების პროცესში თავადაც მონაწილეობს - აფასებს საკუთარ თავს, მის მიერ შესრულებულ სამუშაოს კი კოლეგები და მის დაქვემდებარებაში მყოფი პირები აფასებენ.

გერმანიაში სამმართველოებისა და დეპარტამენტების უსმ-ზე შეფასების ზოგადი რეგულაციები ვრცელდება, ხოლო უსმ-ები მაღალ საფეხურზე (გენერალური დირექტორის მოადგილე და მის ზედა საფეხურზე მოქმედი) გათავისუფლებულნი არიან რეგულარული შეფასების სისტემიდან.

უკრაინაში უსმ-ებს აფასებს იგივე უწყება, რომელიც ნიშნავს.

ანალოგიური პრაქტიკა გვხვდება **ბელგიაში**, სადაც უსმ-ების დანიშვნაში მონაწილე ერთეული ჩართულია შეფასების პროცესში (Kuperus&Rode, 2008). პროცესს უძღვება შეფასების ლიდერი (evaluation leader), კონტროლის ლიდერის (controlling leader) ზედამხედველობითა და პროფკავშირების ჩართულობით. გენერალური მდივნის შეფასების ლიდერია პირი, რომელმაც ის დანიშნა (ამ შემთხვევაში არ არსებობს კონტროლის ლიდერი). გენერალური დირექტორისა და დირექტორის შეფასების ლიდერია გენერალური მდივანი, ხოლო კონტროლის ლიდერი - პირი, რომელმაც გენერალური მდივანი დანიშნა (Kuperus&Rode, 2008).

უსმ-ების შეფასების ვადები განსხვავებულია. თუმცა, ზოგიერთ ქვეყანაში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ზედა საფეხურზე ეს წესები საერთოდ არ ვრცელდება. **ლატვიასა და ბელგიაში** შეფასება ტარდება მინიმუმ 2 წელიწადში ერთხელ. ბელგიაში უსმ ფასდება ასევე მისი ვადის ამოწურვამდე 6 თვით ადრე. **გაერთიანებული სამეფო, საბერძნეთი, უკრაინა და დანია** აფასებენ წელიწადში ერთხელ, **გერმანია** - 2-3 წელიწადში ერთხელ (Kuperus&Rode, 2008).

უსმ-ების საქმიანობის შეფასების სისტემა ეყრდნობა საჯარო სექტორში აღიარებულ ნორმებსა და პროცედურებს. მაგალითად, გერმანიაში ფედერალურ სამინისტროებს აქვთ განსხვავებული შეფასების პროცედურები და რეგულაციები, მაგრამ მაინც იცავენ ფედერალური კარიერის განაწესით (Federal Career Ordinance) განსაზღვრულ ზოგად პრინციპებს. **გაერთიანებულ სამეფოში** მოქმედებს უსმ-ს საქმიანობის შესრულების მართვის ჩარჩო (The Framework for Managing the Performance of SCSs), რომელიც შეიმუშავა საჯარო მოხელეთა პროდუქტიულობის შეფასების ჯგუფმა (The Civil Service Capability Group). **ბულგარეთში** შეფასების პროცედურა ატესტაციის პირობებს ექვემდებარება, რომელშიც გამოყოფა სამი ეტაპი: 1) სამუშაო გეგმის შედგენა და კოორდინირება; 2) შუალედური პირადი განხილვა; 3) საბოლოო შეხვედრა და შეფასება შესაბამისი ქულით (Kuperus&Rode, 2008). მნიშვნელოვანია ხაზგასმა, რომ **გაერთიანებულ სამეფოსა და ესტონეთში** გამოიყენება 360^0-იანი შეფასების სისტემები.

უსმ-ს შეფასების კრიტერიუმების მიხედვით, ქვეყნების გამოცდილება მეტ-ნაკლებად ერთგვაროვანია. გერმანიაში შეფასების ძირითადი სახელმძღვანელოები და რეგულაციები ითვალისწინებს კრიტერიუმების ორ კატეგორიას: 1.

შესრულების (შედეგები შეფასების პერიოდში) და 2. შესაძლებლობების კრიტერიუმები (მომავალი განვითარების პოტენციალი). ბულგარეთში უსმ-ები ფასდებიან შემდეგი კრიტერიუმებით: 1. სამუშაო გეგმაში დასახული მიზნების შესრულების ხარისხი; 2. თანამდებობისთვის განსაზღვრულ ვალდებულებათა შესრულების ხარისხი; 3. თანამდებობისთვის საჭირო კომპეტენცია. ბელგიაში ფასდება სამიზნე მაჩვენებლების დაკმაყოფილების დონე, როგორც მართვის, ისე ოპერაციული საქმიანობის შესრულების კუთხით. ამავე დროს, ფასდება უმაღლესი საჯარო მოხელის პირადი კონტრიბუცია აღნიშნული მიზნების მიღწევაში და მისი კომპეტენციებისა თუ უნარების ზრდის შესაძლებლობა. საბერძნეთში უსმ-ს საქმიანობის შეფასებისას გამოიყენება შემდეგი კრიტერიუმები - დარგობრივი კომპეტენცია; ეფექტურობა; ქცევა და ეთიკური ნორმების დაცვა; ინიციატივის უნარი და საქმისადმი შემოქმედებითი დამოკიდებულება; კომიტეტებსა და სამუშაო შეხვედრებში მონაწილეობა (Kuperus&Rode, 2008).

საქმიანობის შესრულების მართვა, უმეტესად, მიზნად ისახავს საქმიანობის შემდგომ დახვეწასა და კიდევ უფრო გაუმჯობესებას, ამდენად, შეფასებისას მიღებული მონაცემები გამოიყენება უსმ-ების დაწინაურებისა და მოტივაციის ზრდისთვის. ჩეხეთში თანამდებობრივი სარგოს ზრდა დასაშვებია 20%-ით, ხოლო განსაკუთრებული შედეგების მიღწევისას - 100%-ითაც კი. ასევე გამოიყენება ჯილდოების სისტემა. რაც შეეხება გაერთიანებული სამეფოს, საბიუჯეტო წლის ბოლოს, უსმ-ს შეფასების შედეგების მიხედვით, განისაზღვრება მისი საბაზისო ანაზღაურება და შესრულების შედეგებზე დაფუძნებული ბონუს ანაზღაურება, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს წლიური სახელფასო ანაზღაურების 8,6%-ს.

უკრაინაში უსმ-ს საქმიანობის შესრულების შეფასებით მიღებულ მონაცემებზე დაყრდნობით, დამნიშნავი ინსტიტუცია ექსკლუზიურად წყვეტს დაწინაურების საკითხს (უკრაინის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015).

ბელგიაში უმაღლესი შეფასების მიღების შემთხვევაში, უსმ-ს იმავე თანამდებობაზე ენიჭება უფლებამოსილების ახალი ვადა, ხოლო თუ შეფასება არადამაკმაყოფილებელია, მას უწყდება უფლებამოსილება, თუმცა შეუძლია, იმავე თანამდებობაზე საკუთარი თავის ხელახლა წარდგენა.

ევროკავშირს მიღმა არსებული გამოცდილებით, იაპონიაში არსებობს უსმ-ს შეფასების მკაცრად განსაზღვრული რეგულაციები და ის ვრცელდება არა მხოლოდ ხელმძღვანელებზე, არამედ მათ დაქვემდებარებულ პირებსა და კოლეგებზე. ახალ ზელანდიაში კი უსმ-ს აფასებს სახელმწიფო სერვისების კომისარი შესრულებული სამუშაოს შეფასების მიხედვით, სხვადასხვა ხელმძღვანელი პირის შეხედულებებზე დაყრდნობით (შესაბამისი მინისტრის პოზიცია, ცენტრალური სააგენტოების ხელმძღვანელების შეხედულებები, თვითშეფასება). შესაფასებლად სახელმწიფო სერვისების კომისარი პირისპირ ხვდება მოხელეს. რაც შეეხება ავსტრალიას, უმაღლესი საჯარო მოხელის სამუშაო პასუხისმგებლობები, სფერო და სამუშაოს შესრულების ინდიკატორები, პირველ რიგში, თანხმდება ხელმძღვანელსა და ზედამხედველს შორის. სამუშაო ციკლის დასრულებისას უმაღლესი საჯარო მოხელე და ზედამხედველი ერთობლივად განიხილავენ შედეგებს, რის შემდგომ ზედამხედველი აფასებს მოხელის საქმიანობას შეთანხმებული ინდიკატორებით, სააგენტოს მიერ წინასწარ შემუშავებულ სკალაზე. შეფასების ფორმები განსაზღვრავს უსმ-ის სამომავლო სარგოსა და დაწინაურების პერსპექტივებს. ამის საპირისპიროდ, ინდოეთში შეფასებები კონფიდენციალურია და ზედამხედველები არ აწვდიან ინფორმაციას ოფიცრებს, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც ოფიცერს სურს უარყოფითი ქულის გასაჩივრება (World Bank, 2005).

ზოგიერთი ქვეყნის მაგალითზე დაყრდნობით, გამოიკვეთა ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც კარიერული წინსვლა დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულების შეფასებაზე. მაგალითისათვის, სინგაპურში დაწინაურება პირდაპირ უკავშირდება მაღალი შედეგების ჩვენებას, ხოლო კანადაში საჯარო მოხელეთა უმაღლესი შეფასება მათი უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე წარდგენის საფუძველი ხდება. ავსტრალიის უმაღლესი საჯარო მოხელის რეგრესიის დებულებები (Regression Provisions) არეგულირებს იმ შემთხვევებსაც, როდესაც უსმ ვერ ასრულებს დაკისრებულ მოვალეობას. შესრულებული სამუშაოს შეფასებაზე დაყრდნობით, დეპარტამენტის სამდივნოს უფლება აქვს უსმ-ს განუსაზღვროს უფრო დაბალი ხელფასი ზღვრების ფარგლებში ან შეამციროს მოხელის კლასი, რისთვისაც სჭირდება საჯარო სამსახურის კომისიის თანხმობა (World Bank, 2005).

თავი 5. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიულ განვითარებაზე ზრუნვა

5.1. უმაღლესი საჯარო მოხელეების კომპეტენციათა ჩარჩო

საინტერესოა, რომ ტრენინგებისა და განვითარების სპეციფიკური პროგრამები უსმ-ის კომპეტენციებს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების ნახევარზე ნაკლებში უკავშირდება: 14 წევრ ქვეყანაში კომპეტენციების ჩარჩო და უსმ-თათვის შეთავაზებული ტრენინგი ურთიერთდაკავშირებულია. რიგ ქვეყნებში ასეთი სახის კავშირი ნათლად გამოკვეთილი არ არის, თუმცა, ურთიერთმიმართების დადგენა შესაძლებელია - ერთი მხრივ, სამუშაოს შესრულების შეფასებისას, ხოლო მეორე მხრივ, უსმ-თათვის ტრენინგების შეთავაზების პროცესში. ორივეს სწორედ მათი კომპეტენციები და საჭიროებები განაპირობებს.

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა კომპეტენციების პროფილისა და ყოვლისმომცველი მენეჯმენტის ტრენინგის შედარებისას 2008 და 2015 წლებში, შემდეგი ტენდენციები ვლინდება: 2015 წელს მცირედით გაიზარდა ევროკავშირის იმ წევრი ქვეყნების რაოდენობა, რომლებიც უსმ-ებისთვის იყენებენ როგორც კომპეტენციების ჩარჩოს, ასევე ყოვლისმომცველ ტრენინგს (28 წევრი ქვეყნიდან: 2008 წლის მონაცემებით - 10, ხოლო 2015 წლის მონაცემებით - 14 ქვეყანა).

ცხრილი #7 ასახავს კომპეტენციებს ევროკავშირის ქვეყნებსა და გაერთიანებულ სამეფოში 2008 და 2015 წლის მდგომარეობით: მწვანე ფერით გამოსახულ ქვეყნებში აღნიშნული კომპეტენცია შედიოდა კომპეტენციების ჩარჩოში 2008 წელსაც და 2015 წელსაც. შავი ფერით გამოსახულ ქვეყნებს 2008 წელს კომპეტენციების პროფილი არ ჰქონიათ, ან კვლევაში მითითებული არ ყოფილა, თუმცა, ჰქონდათ 2015 წელს. ლურჯი ფერით გამოსახულ ქვეყნებში აღნიშნული კომპეტენცია არ შედიოდა კომპეტენციების ზოგად ჩარჩოში 2008 წელს, ან კვლევაში მითითებული არ ყოფილა. ამიტომ 2015 წლის პროფილში წარმოდგენილია როგორც დამატებითი კომპეტენცია. წითელი ფერით გამოსახულ ქვეყნებში კი აღნიშნული კომპეტენცია შედიოდა კომპეტენციების ჩარჩოში 2008 წელს, თუმცა, აღარ ფიქსირდება 2015 წელს[6] (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016).

ცხრილი #7: კომპეტენციათა ჩარჩო ევროკავშირის წევრ ქვეყნებსა და გაერთიანებულ სამეფოში 2008 და 2015 წლების მონაცემებით

კომპეტენციები	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო	რაოდენობა - 2015	რაოდენობა - 2008
ლიდერობა (Leadership)	ბელგია, ბულგარეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ესპანეთი, ნიდერლანდები, სლოვენია, ფინეთი, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია დანია, საბერძნეთი, ხორვატია, ხორვატია, ლატვია*, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, უნგრეთი*, მალტა, ავსტრია, კვიპროსი, პორტუგალია	22	10
სტრატეგიული ხედვა (Strategic vision)	ბულგარეთი, ესტონეთი, ირლანდია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია დანია, საბერძნეთი, ხორვატია, ლუქსემბურგი, ლატვია*, ავსტრია, კვიპროსი, ნიდერლანდები, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია	16	5
მიზნების მიღწევა (Achieving results)	ბულგარეთი, ირლანდია, ესპანეთი, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია, დანია , ლატვია*, მალტა, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია, ესტონეთი, რუმინეთი, ფინეთი	11	8
კომუნიკაცია (Communication)	ბულგარეთი, ესტონეთი, ირლანდია, რუმინეთი, სლოვენია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია, საბერძნეთი, ხორვატია, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, უნგრეთი*, ავსტრია, სლოვაკეთი, კვიპროსი, ნიდერლანდები	16	7

[6] კომპეტენციების პროფილში აღნიშნული კომპეტენცია ნათლად გამოხატული არ არის, თუმცა, შესაძლებელია ის სხვა კომპეტენციის ნაწილი იყოს ან უფრო დაბალი საფეხურის სტანდარტად მიიჩნეოდეს.

კომპეტენციები	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო	რაოდენობა - 2015	რაოდენობა - 2008
ურთიერთობების, ადამიანური რესურსების მართვა (Managing relations, people, HRM)	ბელგია, ესტონეთი, ირლანდია, ესპანეთი, ევროკომისია, ხორვატია, ლატვია*, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, უნგრეთი*, ავსტრია, კვიპროსი, სლოვენია, ბულგარეთი, ნიდერლანდები, რუმინეთი, ფინეთი, გაერთიანებული სამეფო	13	10
ზოგადი მენეჯმენტი (General management)	ბელგია, ბულგარეთი, ესტონეთი, ესპანეთი, იტალია, კვიპროსი, რუმინეთი, სლოვენია, ფინეთი, ლიეტუვა, ლუქსემბურგი, უნგრეთი*, მალტა, ავსტრია, პოლონეთი, სლოვაკეთი, ირლანდია, ნიდერლანდები, პორტუგალია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია	16	14
ცოდნა (მულტიდისციპლინური/ პოლიტიკასთან და პოზიციასთან დაკავშირებული) (Knowledge (multi-discipline/policy/ position-related))	ბელგია, გერმანია, ხორვატია, ლუქსემბურგი, მალტა, ავსტრია, პოლონეთი, სლოვაკეთი , ესტონეთი, რუმინეთი, იტალია, კვიპროსი, პორტუგალია, სლოვენია	10	5
ინფორმირებულობა/ გულისხმიერება (Awareness/sensitivity)	ბელგია, ირლანდია, ნიდერლანდები, დანია, ავსტრია, პორტუგალია, გაერთიანებული სამეფო, ბულგარეთი	7	4
შკა	ირლანდია, ნიდერლანდები, ლუქსემბურგი, მალტა, ავსტრია, ბელგია, იტალია, კვიპროსი, სლოვენია, ესტონეთი, გაერთიანებული სამეფო	9	4
განსჯისა და გადაწყვეტილების მიღების უნარი (Judgment/decisional)	ირლანდია, ნიდერლანდები, რუმინეთი, ევროკომისია, საბერძნეთი, ხორვატია, ლატვია*, ლუქსემბურგი, ავსტრია, კვიპროსი, გაერთიანებული სამეფო, ესტონეთი	11	5
ინოვაციურობა (კრეატიულობა) (Innovation (creativity))	ბელგია, პორტუგალია, სლოვენია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია საბერძნეთი, ხორვატია, ავსტრია, ესტონეთი, ფინეთი	8	2
თვითკრიტიკა/ თვითრეფლექსია/ სწავლა (Self-reflection/learning)	ნიდერლანდები, ლატვია*, ავსტრია, ირლანდია, გაერთიანებული სამეფო	4	2
ევროკავშირზე ორიენტაცია (EU-orientation)	რუმინეთი, კვიპროსი, სლოვენია	1	2
დივერსიფიკაცია/ მულტიკულტურული ინკლუზია (Diversity/ multicultural inclusion)	გაერთიანებული სამეფო	1	0

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

მნიშვნელოვანია იმის ხაზგასმაც, რომ 2015 წლის მდგომარეობით, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებსა და გაერთიანებულ სამეფოში გამოყენებულ კომპეტენციათა ჩარჩოებში დამატებულია რიგი კომპეტენციები, რომლებიც მანამდე ან არ ფიქსირდებოდა ან ცალკე კომპეტენციის სახით არ გამოიყოფოდა. ცხრილი # 8 ამ დამატებითი კომპეტენციების ჩამონათვალია და ნათლად აჩვენებს, თუ რაოდენ გაიზარდა და, ამავდროულად, კომპლექსური გახდა ის მოთხოვნები, რომელთა დაკმაყოფილებაც უმაღლეს საჯარო მოხელეებს მუშაობისას უწევთ. ჩამონათვალი მნიშვნელოვანია იმ თვალსაზრისითაც, რომ მიანიშნებს უსმ-თათვის შეთავაზებული პროფესიული გადამზადების თემატიკის მრავალფეროვნებაზე.

ცხრილი #8: 2015 წლისთვის ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისა და გაერთიანებული სამეფოს კომპეტენციების ჩარჩოში შესული დამატებითი კომპეტენციების ჩამონათვალი

კომპეტენციები	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო	რაოდენობა - 2015	რაოდენობა - 2008
ცვლილების განხორციელების უნარი (Ability to manage/lead change)	ბელგია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია, საბერძნეთი, ხორვატია, ლატვია*, ავსტრია	7	-
ვალდებულება/შემართება/მოტივაცია (Commitment/passion/drive/motivation)	ნიდერლანდები, სლოვენია, საბერძნეთი, ხორვატია, ლატვია*	5	-
საინფორმაციო ტექნოლოგიების ცოდნა/უნარები (IT knowledge/skills)	რუმინეთი, საბერძნეთი	2	-
მოქნილობა/განსხვავებულ გარემოში ადაპტირების უნარი (Flexibility/adaptability to different environments)	ნიდერლანდები, საბერძნეთი, ხორვატია, ავსტრია	4	-
გონებაგახსნილობა (Open-mindedness)	ესტონეთი, სლოვენია, საბერძნეთი, ხორვატია	4	-
მომხმარებელზე ორიენტაცია (შიდა და გარე) (Focus on client [internal/external])	ბულგარეთი, ესტონეთი, პორტუგალია, სლოვენია, ავსტრია, გაერთიანებული სამეფო	6	-
სამართლებრივი ცნობიერება/ლეგიტიმურობა საჯარო ადმინისტრირებაში (Legal awareness/legitimacy of PA)	ესტონეთი, ირლანდია, დანია, პოლონეთი	4	-
ქსელების/პროფესიული ურთიერთობების დამყარების უნარი (Networking/partnering/relation-building ability)	ბულგარეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ნიდერლანდები, პორტუგალია, გაერთიანებული სამეფო, ლატვია*	7	-
ანალიზისა და სინთეზის უნარი (Analysis and synthesis)	ირლანდია, რუმინეთი, სლოვენია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია, ხორვატია, ლუქსემბურგი, მალტა, ავსტრია	9	-
კრიტიკული კითხვების დასმისა და შედავების უნარი (Ability to question and challenge)	ნიდერლანდები, გაერთიანებული სამეფო, საბერძნეთი	3	-
ეფექტიანობისა და მატერიალური ღირებულების აღქმის კულტურა (Drive for culture of efficiency and value for money)	ირლანდია, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია, ავსტრია	4	-
სტრესის მენეჯმენტი (Stress management)	საბერძნეთი, ლუქსემბურგი, ავსტრია, სლოვაკეთი	4	-
უცხო ენები (Languages)	რუმინეთი, საბერძნეთი, ხორვატია	3	-
კორპორატიული იდენტობა (Corporate identity)	ესტონეთი, იტალია, კვიპროსი, გაერთიანებული სამეფო	4	-
თვითმენეჯმენტი (Self-management)	ესტონეთი, სლოვენია, ავსტრია	3	-
კრიზისების მენეჯმენტი (Crisis management)	რუმინეთი, სლოვენია, ავსტრია	3	-

კომპეტენციები	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო	რაოდენობა - 2015	რაოდენობა - 2008
მოლაპარაკება (Negotiating)	გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია, ავსტრია	3	-
გენდერული კომპეტენცია (Gender competency)	ავსტრია	1	-

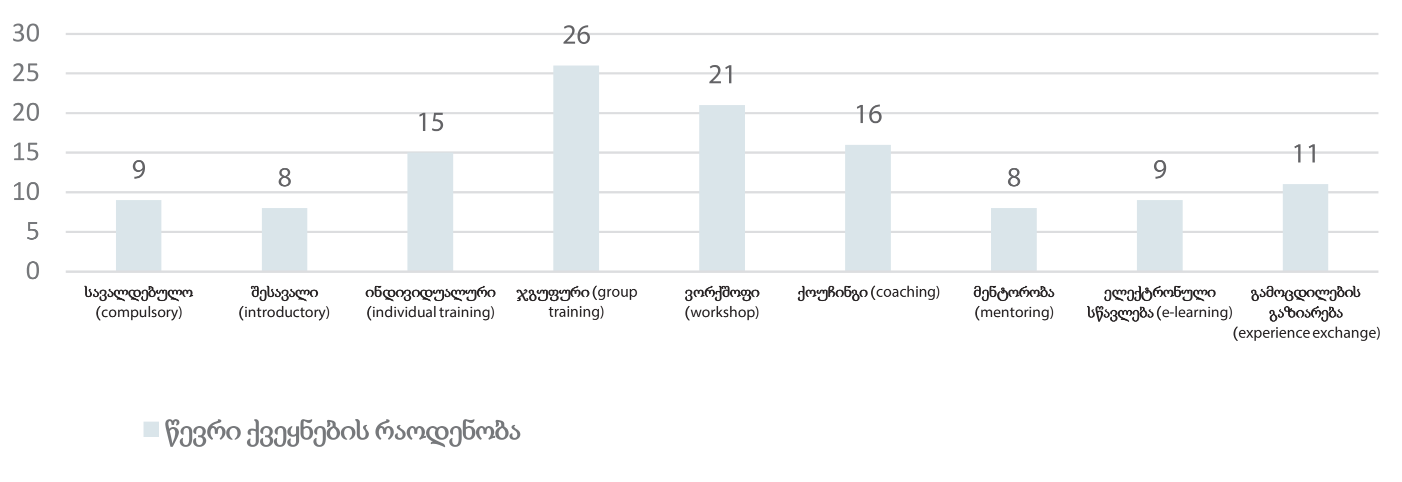
წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

შენიშვნა*:* * მიანიშნებს, რომ 2008 წლისთვის ზოგიერთ ქვეყანას *(*ლიეტუვა და უნგრეთი*)*, მართალია, ჰქონდა კომპეტენციების ეს პროფილი, თუმცა, არა ჩაშლილი და დაზუსტებული სახით და ეს მხოლოდ 2015 წლისთვის გახდა შესაძლებელი.

5.2. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების ტიპები

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიულ განვითარებაზე ზრუნვა სხვადასხვა ტიპის სწავლებით ხორციელდება. 2015 წლისათვის ევროკავშირის მასშტაბით ყველაზე გავრცელებული სწავლების ტიპები ასე გამოიყურება:

გრაფიკი # 4: უმაღლესი საჯარო მოხელეებისთვის შეთავაზებული სწავლების ტიპები



წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

ამ გრაფიკიდან იკვეთება, რომ ტრენინგებსა და სამუშაო შეხვედრების ფორმატს ყველაზე მეტი ქვეყანა იყენებს. ცხრილი #9 უფრო ცხადად წარმოაჩენს უსმ-ის პროფესიული განვითარებისთვის გამოყენებულ სწავლების ფორმებს ქვეყნების მიხედვით.

ცხრილი #9: სწავლების ყველაზე ხშირად გამოყენებული მეთოდები და ფორმები ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოში

სწავლების მეთოდები/ფორმები	წევრი სახელმწიფოები	ჯამური რაოდენობა
სავალდებულო ტრენინგები	ბულგარეთი, ესტონეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ლიეტუვა, უნგრეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი	9 წევრი სახელმწიფო
შესავალი, სავალდებულო	ბულგარეთი, ირლანდია, საბერძნეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, იტალია, სლოვენია, სლოვაკეთი	8 წევრი სახელმწიფო
ინდივიდუალური ტრენინგი	ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, ფინეთი, საფრანგეთი, იტალია, უნგრეთი, ხორვატია, ლატვია, მალტა, ნიდერლანდები, რუმინეთი, შვედეთი, სლოვაკეთი	15 წევრი სახელმწიფო
ჯგუფური ტრენინგი	ბულგარეთი, ჩეხეთი, დანია, გერმანია, ესტონეთი, ირლანდია, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, იტალია, კვიპროსი, ლატვია, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	26 წევრი სახელმწიფო
სამუშაო შეხვედრა	ჩეხეთი, გერმანია, ესტონეთი, ირლანდია, საბერძნეთი, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, ავსტრია, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	20 წევრი სახელმწიფო

სწავლების მეთოდები/ფორმები	წევრი სახელმწიფოები	ჯამური რაოდენობა
ქოუჩინგი	ბელგია, ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, ირლანდია, საფრანგეთი, კვიპროსი, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, ლატვია, ნიდერლანდები, ავსტრია, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	16 წევრი სახელმწიფო
მენტორინგი	ჩეხეთი, დანია, ესტონეთი, ხორვატია, ნიდერლანდები, ავსტრია, შვედეთი	7 წევრი სახელმწიფო
ელექტრონული სწავლება	ჩეხეთი, დანია, იტალია, უნგრეთი, პორტუგალია, სლოვაკეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო	9 წევრი სახელმწიფო
გამოცდილების გაზიარება/გაცვლა	ბელგია, დანია, გერმანია, ესტონეთი, ფინეთი, ირლანდია, ნიდერლანდები, მალტა, პოლონეთი, რუმინეთი, შვედეთი	11 წევრი სახელმწიფო

წყარო: Kuperus&Rode, 2016

შესაბამისად, ცხადი ხდება, რომ ზოგიერთ წევრ სახელმწიფოში (ესტონეთი, ირლანდია, ასევე თავად ევროკომისიაც) დამკვიდრებული ახალი ტენდენციით, უმაღლეს საჯარო მოხელეებს საგანგებოდ მათ **ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგებულ ტრენინგებს** სთავაზობენ. აღსანიშნავია, რომ მსგავსი მიდგომა 2008 წელს არ გამოიყენებოდა. აღნიშნული ცხადყოფს, რომ ბოლო დროს მეტი ყურადღება ექცევა უსმ-თა შეფასებას და განსავითარებელი კომპეტენციების განსაზღვრას. ამას სხვადასხვა ქვეყანა განსხვავებულად აკეთებს. ზოგიერთი უსმ-თა **სპეციფიკურ საჭიროებებზე კონცენტრირდება,** ტრენინგის თემატურ კონტექსტსაც და ფორმატსა თუ დღის წესრიგს ინდივიდუალურ საჭიროებებს არგებს.

ელექტრონული სწავლება არც ისე პოპულარულია და მხოლოდ 9 ქვეყანაშია დანერგილი (ჩეხეთი, დანია, იტალია, უნგრეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვაკეთი, შვედეთი და ევროკავშირის მიღმა გაერთიანებული სამეფო). ამ დროს სწავლების ამ მეთოდის მორგება უსმ-თა გრაფიკსა და ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მარტივი და ქმედითი იქნებოდა. ელექტრონული სწავლების გამოყენების დაბალ მაჩვენებელს მკვლევრები წევრ ქვეყნებში ორგანიზაციულ კულტურასა და ტრადიციული მეთოდების ცვლილების სირთულეს უკავშირებენ.

ამასთან, **ერთმანეთის გამოცდილების გაზიარება** უსმ-თა შორის ტრენინგებისა და განვითარების ძალიან გავრცელებულ ფორმად ჩამოყალიბდა ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ბელგია, დანია, გერმანია, საბერძნეთი, ნიდერლანდები, მალტა, პორტუგალია, რუმინეთი, ფინეთი, შვედეთი, ესტონეთი და თავად ევროკომისია. არადა, ეს მიდგომა 2008 წელს მხოლოდ გერმანიასა და ესტონეთში გვხვდებოდა. უსმ-თა პერიოდული შეხვედრები (ყოველთვიური, კვარტალური თუ წლიური), სამუშაო კონფერენციები, ფორუმები და პროფესიული/ქსელური ღონისძიებები ემსახურება მიმდინარე საკითხებზე მსჯელობასა და გადაწყვეტილებების შეთანხმებას, რაც გამოცდილების გაზიარებისა და პროფესიული განვითარების/სწავლის ერთ-ერთი შესაძლებლობაა. ხშირ შემთხვევაში მსგავსი ღონისძიებები გამოიყენება ერთმანეთის უკეთ გასაცნობად, საერთო ქსელებისა და ღირებულებების დასამკვიდრებლად.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების დიდ ნაწილში დადგენილია უსმ-თა **სავალდებულო ტრენინგების ჩამონათვალი.** 2008 წელს ამას მხოლოდ ორი წევრი ქვეყანა - სლოვენია და სლოვაკეთი სთავაზობდა. ნიდერლანდებში თითოეულ უსმ-ს ტრენინგებსა და განვითარების აქტივობებში მონაწილეობა ევალება, ჯამში 40 საათი წლის განმავლობაში. თუმცა, მიდგომა ამ მხრივაც განსხვავებულია: რიგ ქვეყნებში დადგენილია დღეების რაოდენობა, რომელიც უსმ-მ სავალდებულოდ უნდა გამოიყენოს ტრენინგისთვის, თუმცა, არ არის განსაზღვრული სპეციფიკური ტრენინგ კურსი/თემატიკა (სლოვაკეთი). ზოგან სავალდებულოა კონკრეტული კურსის ან ტრენინგის კომპონენტების გავლა (ხორვატია, პორტუგალია და კვიპროსი). ესტონეთში კი ტრენინგებზე დასწრება უსმ-თა სამუშაო პროცესის ნაწილად აღიქმება (Hauser, 2017).

ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში უსმ-თათვის **სავალდებულოა შესავალი ტრენინგის გავლა**. ბელგიაში, საბერძნეთში, ირლანდიაში, საფრანგეთში, იტალიაში, ხორვატიაში, სლოვენიასა და სლოვაკეთში აღნიშნული ტრენინგი სავალდებულოა იმ უმაღლესი საჯარო მოხელეებისთვის, რომლებიც ახალი დანიშნულნი არიან.
შეიძლება ითქვას, რომ დღეს უმაღლეს საჯარო მოხელეთათვის სავალდებულო შესავალი ტრენინგის გავლის ტენდენცია აქტიურად იკვეთება. ამასთან, უფრო მეტმა ქვეყანამ გააანალიზა უსმ-თათვის სპეციფიკური ტრენინგების ჩატარების საჭიროება, მათი ყოველდღიური საქმიანობის გაუმჯობესებისა და საჯარო მმართველობის სისტემაში არსებულ გამოწვევებზე ქმედითი რეაგირების მიზნით. ასევე დიდი პოპულარობა მოიპოვა გამოცდილების გაზიარების პრაქტიკამ და ინდივიდუალურ საჭიროებებზე მორგებულმა ტრენინგებმა.
აქვე, ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის პროფესიული მხარდაჭერის რამდენიმე სისტემა არსებობს. შესწავლილი ქვეყნები განსხვავდება იმის მიხედვით, თუ რამდენად სავალდებულოა პროფესიული გადამზადების პროგრამები.

ბულგარეთსა და საბერძნეთში უსმ-ებისთვის სავალდებულოა პროფესიული გადამზადების ამა თუ იმ პროგრამაში მონაწილეობა. მაგალითად, ბულგარეთში სავალდებულოა ასეთი ერთი ტრენინგის გავლა წელიწადში, ხოლო საბერძნეთში, სამწლიან გამოსაცდელ ვადაში უსმ-ებს მოეთხოვებათ შესავალი მოსამზადებელი ტრენინგების გავლა. ევროკავშირის მასშტაბით, საბერძნეთისა და ბულგარეთის გარდა, პროფესიული განვითარების პროგრამებში მონაწილეობა ნაკლებად ფორმალიზებულია და ორიენტირებულია უსმ-ს სისტემაში არსებულ საჭიროებათა დაკმაყოფილებაზე. ამის მიხედვით, პოტენციური სატრენინგო პროგრამების ჩამონათვალი გრძელია და ორ, პროფესიულ და მენეჯერულ/ლიდერულ კატეგორიად შეიძლება დაიყოს.

დანიაში, სადაც უსმ-თა დიდ ნაწილს არ აქვს ლიდერობისა და მართვის ფორმალური ცოდნა, მთავრობამ იზრუნა ლიდერობის სპეციალური სატრენინგო პროგრამების განვითარებაზე, რაც „ხარისხის რეფორმის" ერთ-ერთ უმთავრეს პრიორიტეტად გამოაცხადა. ლიდერობა უსმ-ების წამყვანი სატრენინგო თემაა.

გაერთიანებულ სამეფოში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა განვითარების მოდელი მოიცავს ოთხ ძირითად კომპონენტს - მიმართულება, შესაძლებლობა, შედეგების მართვა და მთლიანობის უზრუნველყოფა. პროფესიული უნარების კუთხით, ხშირია ისეთი ტრენინგები, როგორიცაა: პერსონალის მართვა, ფინანსების მართვა, პროგრამებისა და პროექტების მართვა, კონფლიქტების მართვა, ეთიკა და კორუფციის პრევენცია, სტრატეგიული დაგეგმვა, შესრულების მენეჯმენტი, ანალიზი და მტკიცებულებათა მართვა.

გარდა ტრენინგებისა, **ესტონეთში** უმაღლეს საჯარო მოხელეთათვის ტარდება განვითარებისთვის საჭირო ისეთი აქტივობები, როგორიცაა: განვითარების ინდივიდუალური მხარდამჭერი სისტემები (მენტორინგი, ქოუჩინგი), მრავალსაფეხურიანი განვითარების პროგრამები და სფეროს ექსპერტებთან სამუშაო შეხვედრები.

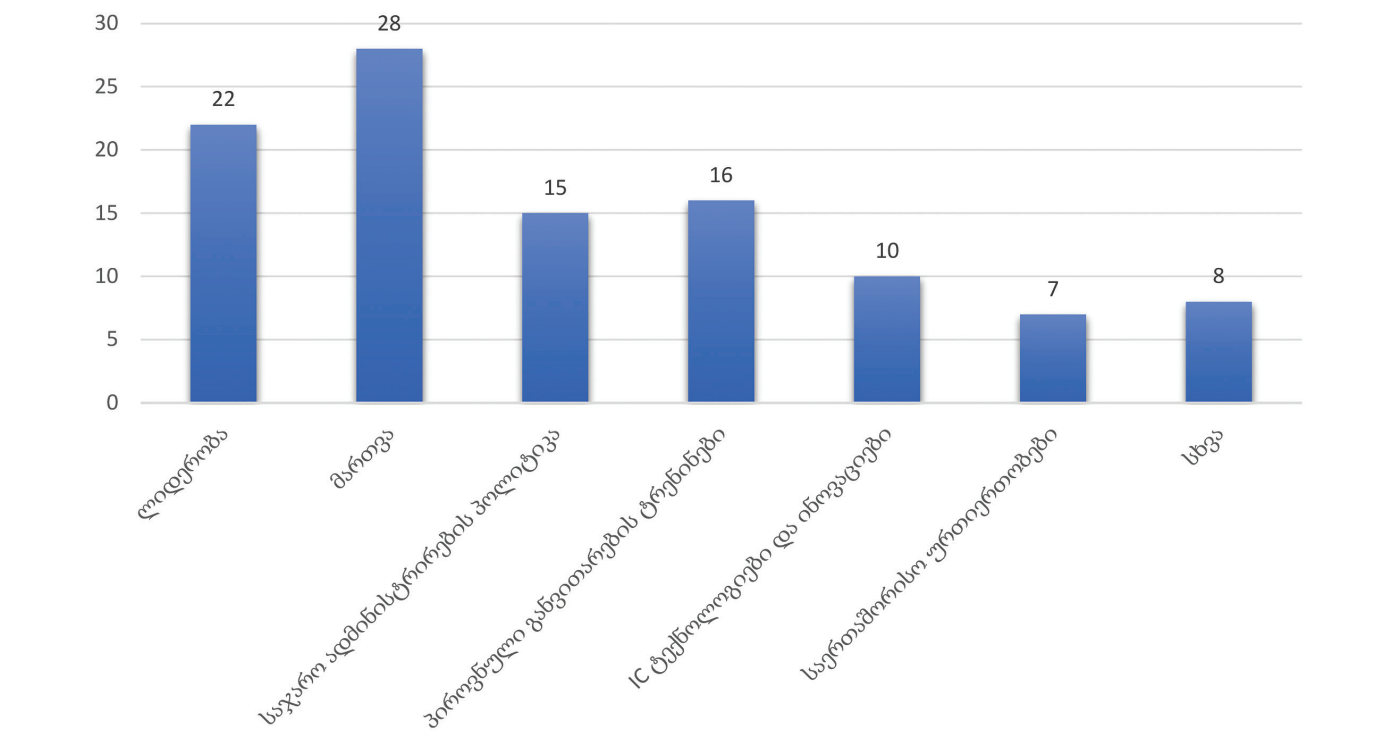
ბელგია, რომელიც უსმ-ებს სხვა საჯარო მოხელეებთან ერთად სთავაზობს გადამზადების სატრენინგო პროგრამებს, უსმ-ებს აძლევს საშუალებას, გაიარონ კურსები სხვა უნივერსიტეტებსა და კერძო ორგანიზაციებში.

აღსანიშნავია, რომ გარკვეული ქვეყნები სპეციალურად ქმნიან პროგრამებს უსმ-ებისთვის. ასეთია, მაგალითად, **ლიეტუვის** გამოცდილება, რომელმაც 2001 წლიდან შექმნა გრძელვადიანი სატრენინგო პროგრამა „ოლიმპი" და მოიცვა ლიდერობის, პერსონალური განვითარების, ცვლილებების მართვის, ევროკავშირში ინტეგრაციისა და სხვა მნიშვნელოვანი მოდულები (Kuperus&Rode, 2008).

5.3. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიული განვითარების თემატიკა

პროფესიული ზრდისკენ მიმართული პროგრამების თემატიკა, რომელსაც უმაღლეს საჯარო მოხელეებს სთავაზობენ, საკმაოდ მრავალფეროვანია. იმ ქვეყნებში, სადაც კომპეტენციათა ჩარჩოები გამართულია, სწორედ ჩარჩოში მითითებული ცოდნა, უნარები და ღირებულებები გასაზღვრავს პროფესიული ზრდის თემატიკას ტრენინგების დაგეგმვისა და კარიერული განვითარების პროცესში. იქ, სადაც კომპეტენციათა ჩარჩოს გარეშე მუშაობენ, თემატიკას კონკრეტული საჭიროებების მიხედვით აზუსტებენ. ქვემოთ მოყვანილი მეხუთე გრაფიკი ასახავს ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობასა და გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-თათვის ყველაზე ხშირად შეთავაზებული ტრენინგების თემატიკას:

გრაფიკი #5 : უმაღლეს საჯარო მოხელეთათვის შეთავაზებული ტრენინგების თემატიკა



წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

როგორც ამ გრაფიკიდან იკვეთება, ყველაზე პოპულარული მართვისა და ლიდერობის საკითხებია, რომელსაც პიროვნული განვითარების და საჯარო ადმინისტრირების პოლიტიკის საკითხები მოსდევს. მკაფიო სურათის მისაღებად, ცხრილში #10 წარმოდგენილია ტრენინგებისა და პროფესიული განვითარების აქტივობების თემატიკა და ნაჩვენებია, თუ რამდენ ქვეყანაში იყენებენ თითოეულ მათგანს (Kuperus&Rode, 2008; Kuperus&Rode, 2016). ეს ინფორმაცია შეიძლება საორიენტაციოდ გამოდგეს საქართველოში ამ ინსტიტუტის დანერგვის შემთხვევაში, უსმ-თა კარიერული განვითარების სისტემის დაგეგმვისა და განხორციელებისას.

ცხრილი # 10: უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ტრენინგებისა და განვითარების აქტივობების თემატიკა 2015 წელს

ტრენინგების თემატიკა	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო
ლიდერობა (Leadership):	18: ბელგია, ბულგარეთი, გერმანია, ესტონეთი, ირლანდია, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ლატვია, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, პორტუგალია, სლოვენია*, ფინეთი, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია
გუნდის შეკვრა/ლიდერი ჯგუფები/ (Team building/ leading teams)	4: ჩეხეთი, ირლანდია, ლატვია, ლუქსემბურგი

ტრენინგების თემატიკა	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო
პიროვნული განვითარება/თვითმენეჯმენტი/ (Personal (personality) development/self-management)	4: ესტონეთი, ხორვატია, უნგრეთი, სლოვაკეთი
მენეჯმენტი [ზოგადად] (Management [in general])	14: გერმანია, ესპანეთი, საფრანგეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ლატვია, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, სლოვენია, სლოვაკეთი
ადამიანური რესურსების მართვა ან განვითარება/ (Personnel/Human Resources' development or management)	13: ბულგარეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ესპანეთი, ხორვატია, ლატვია, უნგრეთი, მალტა, ავსტრია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი
ფინანსური მენეჯმენტი/ბიუჯეტირება/აუდიტი/ (Financial management/budget/auditing)	12: ესტონეთი, საბერძნეთი, ესპანეთი, ხორვატია, იტალია, მალტა, ნიდერლანდები, ავსტრია, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი, შვედეთი
სტრატეგიული მართვა და დაგეგმარება/ (Strategic management (planning))	12: ბულგარეთი, გერმანია, ირლანდია, ესპანეთი, ხორვატია, კვიპროსი, ლუქსემბურგი, უნგრეთი, მალტა, პოლონეთი, პორტუგალია, რუმინეთი
ცვლილებათა მართვა (ორგანიზაციული ცვლილება) / (Change management [organisational change])	10: ბულგარეთი, გერმანია, ესპანეთი, საფრანგეთი, ლატვია, უნგრეთი, მალტა, ნიდერლანდები, გაერთიანებული სამეფო, ევროკომისია
პროექტის მართვა/ (Project management)	6: ჩეხეთი, საფრანგეთი, ლუქსემბურგი, ავსტრია, რუმინეთი, გაერთიანებული სამეფო
ორგანიზაციული განვითარება/პროცესის მართვა/ (Organisational development/process management)	4: ბულგარეთი, ესტონეთი, საფრანგეთი, ავსტრია
ცოდნის მენეჯმენტი/ (Knowledge management)	4: ჩეხეთი, გერმანია, ესპანეთი, ავსტრია
კრიზისების მართვა/კონფლიქტური სიტუაციების მოგვარება/ (Crisis management/conflict handling)	3: დანია, ლატვია, უნგრეთი
ხარისხის მართვა/ (Quality management)	2: ესპანეთი, რუმინეთი
სახელმწიფო ადმინისტრირების პოლიტიკა (Public Administration policy):	
პატიოსნება/კორუფციასთან ბრძოლა/ეთიკა/ (Integrity/anticorruption/ethics)	5: გერმანია, ირლანდია,* იტალია, პორტუგალია, სლოვენია*
საჯარო ადმინისტრირება (შესავალი, ღირებულებები, საჯარო მმართველობა)/ (Public administration [introduction, values, public governance])	4: ირლანდია, ესპანეთი, მალტა, შვედეთი
საჯარო პოლიტიკის რეკომენდირება/განვითარება/ანალიზი/ (Public policy advice/development/analysis)	4: დანია, ესტონეთი, ესპანეთი, ხორვატია
ქმედითი ინსტიტუციები და ეფექტიანი სახელმწიფო ადმინისტრირების მენეჯმენტი/ (Effective institutions and efficient PA management)	3: ბულგარეთი, დანია, რუმინეთი
ადმინისტრირება და საჯარო მმართველობა/ (Administration and public management)	3: ესპანეთი, მალტა, პორტუგალია
გამჭვირვალობა სახელმწიფო ადმინისტრირებაში/ (Transparency in PA)	3: ირლანდია, საბერძნეთი, იტალია
ადმინისტრაციული რეფორმა და დეცენტრალიზაცია/ (Administrative reform and decentralization)	1: საბერძნეთი
საჯარო პოლიტიკის შეფასება/ (Public policy evaluation)	1: ესპანეთი
გავლენის შეფასება და წესების შექმნა/ (Impact assessment and rule making)	1: ბულგარეთი

ტრენინგების თემატიკა	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო
დემოკრატია და კონსტიტუციური სახელმწიფო(მოდული)/ (Democracy and constitutional state [module])	1: ნიდერლანდები
ცვლილება: პოლიტიკა და ორგანიზაციული მოდული/ (Change: policy and organisation module)	1: ნიდერლანდები
სპეციფიკური უნარ-ჩვევების ტრენინგი (Specific skills training):	
კომუნიკაცია/საჯარო მარკეტინგი/ქსელური მენეჯმენტი/(Communication/public marketing/networking management)	10: ბულგარეთი, ჩეხეთი, ესტონეთი, ირლანდია, ესპანეთი, ლატვია, უნგრეთი , ავსტრია, რუმინეთი, სლოვენია*
ერთიანი შეფასების ჩარჩო/ (CAF – Common Assessment Framework)	3: ბულგარეთი, იტალია, მალტა
საჯარო შესყიდვები/ (Public procurement)	4: იტალია, მალტა, პოლონეთი, სლოვენია*
მედიის ტრენინგი/საჯარო გამოსვლები/ (Media training/public speaking)	3: ესტონეთი, ლატვია, შვედეთი
კანონმდებლობა/ახალი კანონები/ (Legislation/new laws)	3: იტალია, მალტა, სლოვენია
უცხო ენების ტრენინგი/ (Language training)	2: სლოვაკეთი, შვედეთი
სოციალური/ინტერპერსონალური უნარ-ჩვევები/ (Social/interpersonal skills)	2: მალტა, ავსტრია
მოლაპარაკების უნარ-ჩვევები/ (Negotiating skills)	2: ჩეხეთი, ესპანეთი
სტატისტიკა/ (Statistics)	1: იტალია
კომერციული შესაძლებლობები/ (Commercial capability)	1: გაერთიანებული სამეფო
ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები (ICT) და ინოვაცია (ICT and innovation):	
საინფორმაციო ტექნოლოგიები/ახალი ტექნოლოგიები/ტექნოლოგიის მენეჯმენტი/ICT/ (IT/new technologies/technology management/ICT)	5: ჩეხეთი, გერმანია, ესპანეთი, ნიდერლანდები, სლოვაკეთი
ინოვაცია/ (Innovation)	3: ესტონეთი, ესპანეთი, პორტუგალია
ელექტრონული მთავრობა/ (E-government)	3: ბულგარეთი, გერმანია, საბერძნეთი
ციფრული უნარები/ (Digital skills)	2: გერმანია, გაერთიანებული სამეფო
სერვისის/პროდუქტის დიზაინი/ (Service design)	1: ესტონეთი
საერთაშორისო (International):	
ევროკავშირთან დაკავშირებული საკითხები (ევროინტეგრაცია, პრობლემები და სხვა)/ (EU accession-related/EU integration topics/EU issues)	6: გერმანია, ესტონეთი, ხორვატია, მალტა, ნიდერლანდები, რუმინეთი
ინტერნაციონალიზაცია / (International(ization))	1: პორტუგალია
სხვა (Other):	
მდგრადი განვითარება / (Sustainable development)	2: ესტონეთი, საბერძნეთი
საკანონმდებლო ცნობიერება (და პასუხისმგებლობა)/ (Legal awareness (and responsibilities))	2: ესტონეთი, შვედეთი
სახელმწიფო პროტოკოლი და ეტიკეტი/ (State protocol and etiquette)	2: ბულგარეთი, ესტონეთი

ტრენინგების თემატიკა	ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო
ჯანმრთელობის ხელშეწყობა (ემოციურ ტვირთთან გამკლავება)/ (Health promotion [dealing with emotional burdens/illnesses])	2: გერმანია, სლოვენია*
სამსახურის და პირადი ცხოვრების ბალანსი მენეჯერებისთვის/ (Work-life balance for managers)	1: გერმანია
სტრუქტურული ფონდები / (Structural funds)	1: რუმინეთი
სოციალური პოლიტიკა/ (Social policy)	1: საბერძნეთი

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016
შენიშვნა*:* * მიანიშნებს იმას, რომ შესაძლებელია ცალკეული კურსის სახით ამ სატრენინგო კურსის არჩევა

აღსანიშნავია უსმ-თა პროფესიული გადამზადების პროგრამების შეთავაზების გზებიც, შიდა თუ გარე მხარდაჭერის სისტემები. მაგალითად, ჩეხეთში ტრენინგებს, ძირითადად, ატარებენ და აფინანსებენ სახელმწიფო უწყებები. ასევეა პოლონეთში, სადაც მთავრობის ადმინისტრაცია სპეციალურად ამ მიზნებისთვის შეთავაზებულ ტრენინგებს, როგორც წესი, ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდებით აფინანსებდა. ქვემოთ ცხრილში #11 მოცემულია ინფორმაცია იმ ინსტიტუტების/ორგანიზაციული ერთეულების შესახებ, რომლებიც ჩართულნი არიან უსმ-თა პროფესიული განვითარების პროგრამებში. მათი ნაწილი სწორედ გარე, მხარდამჭერი ინსტიტუციაა.

ცხრილი #11: უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პროფესიულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი ორგანიზაციები

ქვეყანა	პროფესიულ განვითარებაზე პასუხისმგებელი ორგანიზაცია
ალბანეთი	ალბანეთის საჯარო ადმინისტრირების სკოლა (ASPA)
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	საჯარო სამსახურის სააგენტო (CSA)
ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა	საზოგადოებრივი ინფორმაციისა და ადმინისტრირების სამინისტრო (MISA)
მონტენეგრო	ადამიანური რესურსების მართვის ერთეული (HRMA)
სერბეთი	საჯარო ადმინისტრირებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტრო (MSPALG) და ადამიანური რესურსების მართვის სისტემა (HRMS)
ლატვია	საჯარო ადმინისტრირების სკოლა (SPA)
საბერძნეთი	საჯარო ადმინისტრირების ეროვნული ცენტრი (NCPA)
გერმანია	ფედერალური აკადემია (FA)
ბელგია	ფედერალური ადმინისტრაციული სატრენინგო ინსტიტუტი (ATI)

წყარო: SIGMA Paper 55 May-2018; Kuperus&Rode, 2008.
შეჯამების სახით, შეიძლება ითქვას, რომ დღეს, უმაღლესი საჯარო მოხელეების პროფესიული მხარდაჭერა, როგორც წესი, შერეული წესით იმართება და ტრენინგებისა და პროფესიული გადამზადების პროგრამების დივერსიფიცირებულ სისტემას ეყრდნობა.

თავი 6. მრავალფეროვნებისა და სამართლიანობის უზრუნველყოფა უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ინსტიტუტში

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სისტემის განვითარებისა თუ დანერგვის პროცესში მნიშვნელოვანი ყურადღება ენიჭება მრავალფეროვნების დაცვასა და თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფას. მეორადი ლიტერატურის შესწავლით იკვეთება, რომ გაერთიანებულ სამეფოსა და ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში სამუშაო გარემოს მრავალფეროვნება ღირებული რესურსია სხვადასხვა თემში საჯარო სამსახურის სერვისის გასაუმჯობესებლად. მრავალფეროვნების წახალისებით იქმნება ისეთი საჯარო სამსახური, რომელიც უკეთ ასახავს ამა თუ იმ ქვეყნის მოსახლეობის შემადგენლობას მათი ასაკის, სქესის, შეზღუდული შესაძლებლობებისა და ეთნიკური კუთვნილების გათვალისწინებით (Kuperus&Rode, 2016).

ამ თვალსაზრისით, მნიშვნელოვანია გენდერული თანასწორობის ხელშეწყობის სხვადასხვა ღონისძიება, რომელთაც ქვეყნები უკვე წლებია მიმართავენ. აღსანიშნავია **ბელგიაში** 2005-2007 წელს განხორციელებული კამპანია - „ვაღიაროთ მრავალფეროვნება!“, რომელიც საჯარო სამოხელეო სისტემას მთლიანად მოიცავდა, მათ შორის, უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემასაც. მასში აქტიურად მონაწილეობდა ფედერალური ხელისუფლების დონეზე საგანგებოდ ამ მიზნით შექმნილი ქალთა ქსელი - FELINK, რომელიც საჯარო სექტორში დასაქმებულ ქალებს ერთმანეთთან დაკავშირებისა და ახალი გამოცდილების მიღების შესაძლებლობას აძლევდა (Kuperus&Rode, 2008).

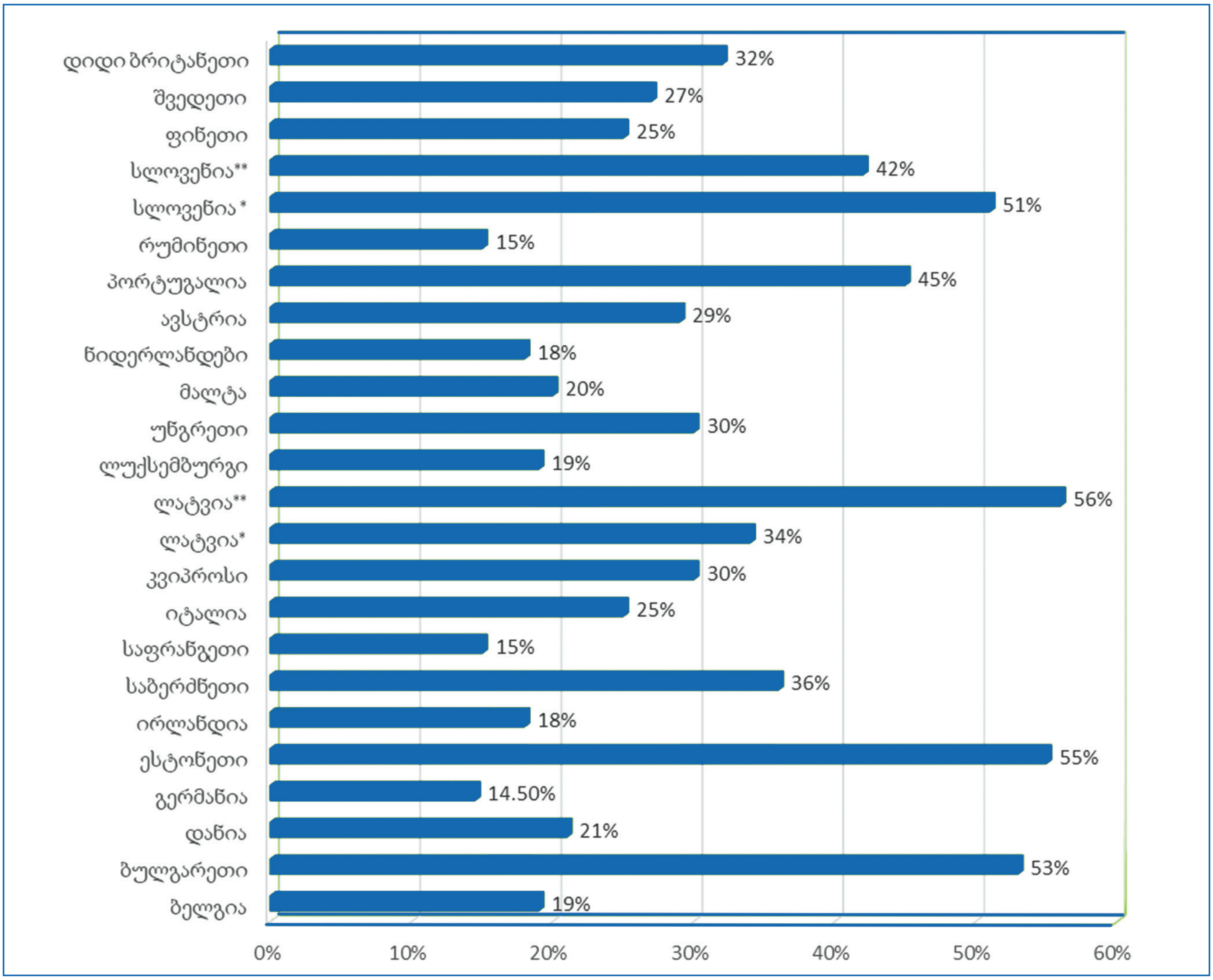
ამ კუთხით, **გერმანიაში** დიდი ხანია მოქმედებს კარგად განვითარებული ინსტიტუციური და საკანონმდებლო ინსტრუმენტები თანაბარი მოპყრობის უზრუნველსაყოფად. ქალებისა და მამაკაცების თანასწორობის აღსრულების კანონი (The Law on the Enforcement of Equality between Men and Women of 30.11.2001) მიზნად ისახავს თანასწორობის გარანტიების შექმნას საჯარო სამსახურში. კანონით სავალდებულოა, დაინიშნოს ქალთა კომისარი, რომელიც ხელს შეუწყობს და მონიტორინგს გაუწევს კანონის აღსრულებას. იგი ასევე ითვალისწინებს ქალთა წახალისებას საჯარო სექტორის იმ სფეროებში, სადაც ისინი ნაკლებად არიან წარმოდგენილნი. წახალისება ეხება წვრთნას, შერჩევას, დასაქმებასა და დაწინაურებას. გარდა ამისა, იგივე კანონი განსაზღვრავს შეღავათებს ოჯახის მქონე ქალებისა და მამაკაცებისთვის - მათ შეუძლიათ ნახევარი განაკვეთით მუშაობა ან სპეციალური შვებულებით სარგებლობა.

დანიაში 90-იანი წლებიდან მოქმედებს ქალების ხელშეწყობის საპილოტე პროგრამა, რომელიც სახელმწიფო დასაქმების სააგენტომ შეიმუშავა. იგი ორიენტირებულია უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემაში მეტი ქალის მოზიდვაზე. ამ მხრივ, აღსანიშნავია **ევროკომისიის** პოლიტიკა, რომლის მიზანია თანასწორ შესაძლებლობათა უზრუნველყოფა ადამიანური რესურსების მართვის პროცესში. ეს გულისხმობს კარიერული განვითარებისთვის ხელსაყრელი გარემოს შექმნას ყველასათვის; ამასთან, ყველა რანგის თანამდებობაზე ქალებისათვის წვდომის ზრდას. ამისათვის ქალი მოხელეები წახალისებულნი არიან, ჩაერთონ მოსამზადებელ ტრენინგებში. ასევე, მოქმედებს პროგრამები უმაღლეს საჯარო მოხელეებში ქალთა დაწინაურების ხელშესაწყობად. მხარდაჭერის უმთავრესი განმსაზღვრელი პრინციპი ისაა, რომ თანაბარი ღირსების (merit) კანდიდატთა შემთხვევაში, დაწინაურებისას პრიორიტეტი ქალებს ენიჭებათ (Kuperus&Rode, 2008). **ჩეხეთში** არსებობს ქალებისა და მამაკაცების თანასწორობის საგანგებო პოლიტიკა, რომელიც უმაღლეს საჯარო მოხელეებზეც ვრცელდება. ასეთივე პოლიტიკაა ლატვიაშიც, სადაც მოქმედებს მრავალფეროვნების წახალისების პოლიტიკა.

ტრადიციულად, ქალთა ჩართულობისათვის მხარდამჭერი პოლიტიკის მაგალითად **გაერთიანებული სამეფოს** გამოცდილება სახელდება, რომელიც მრავალფეროვან პროგრამებსა და კამპანიებს მოიცავს. საჯარო სამსახურის ვებგვერდზე მოქმედებს პროგრამა „მრავალფეროვნება, რომელიც მუშაობს!“. 2008 წლიდან მოქმედებდა საჯარო სამსახურის სტრატეგია - „თანასწორობის მხარდაჭერა, მრავალფეროვნების აღიარება“, რომლის მთავარ მიზნობრივ ჯგუფს სწორედ ქალები შეადგენდნენ. 2017 წლიდან მოქმედებს ახალი, საჯარო სამსახურის მრავალფეროვნებისა და ჩართულობის სტრატეგია. სტრატეგიის მიხედვით, 2020 წლისთვის ქალთა წილი საჯარო სამსახურში 39%-მდე, ხოლო მაღალ თანამდებობრივ პოზიციებზე - 34%-მდე უნდა გაზრდილიყო (Civic Service, 2017). დღეს არსებული მონაცემებით, ეს სამიზნე მაჩვენებლები უკვე მიღწეულია, რაც გაერთიანებული სამეფოს სტრატეგიის წარმატებაზე მეტყველებს. 2001 წლიდან საჯარო მოხელეთა ნახევარი ქალია, ხოლო უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შორის მათი წილი 43%-ს აღწევს (Institute for Government, 2019). თუკი ამ მაჩვენებელს 1996 წლის 17%-ს შევადარებთ, შედეგი ნათელი იქნება (Institute for Government, 2019). გაერთიანებულ სამეფოში 2008 წლიდან შექმნილია უმაღლეს თანამდებობაზე მომუშავე ქალთა ქსელი (The Senior Women's Network), რომლის მიზანია საჯარო სექტორში უმაღლესი საჯარო მოხელისა და სხვა მაღალ თანამდებობებზე მომუშავე ქალთა ხელშეწყობა. ქსელი მიზნად ისახავს აქტიურ, მუდმივმოქმედ რეჟიმში შეხვედრების ორგანიზებას ერთმანეთის მხარდაჭერისა და იდეების გაცვლის მიზნით. ქსელი ეხმარება მასში გაწევრიანებულ ქალებს ლიდერული უნარ-ჩვევების ამაღლებასა და საკუთარი ინიციატივების უკეთ წარმოჩენაში (Kuperus&Rode, 2008).

ცალკეული ქვეყნების მდიდარი გამოცდილების მიუხედავად, ევროკავშირის წევრების უმრავლესობაში 2008 წლისთვის ნაკლებად გვხვდებოდა რაიმე სახის საგანგებო პოლიტიკა ქალთა თანასწორობისა და მხარდაჭერისთვის. მაგალითად, **ბულგარეთში** უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სისტემაში ქალთა მიმართ განსაკუთრებული პოლიტიკა არ ტარდებოდა. ანალოგიური სიტუაცია იყო **საბერძნეთში, ლიეტუვაში, პოლონეთსა და ესტონეთშიც,** სადაც უმაღლეს საჯარო მოხელეთა წახალისების სისტემები არ განსხვავდება სხვა საჯარო მოხელეებისთვის უზრუნველყოფილი მხარდაჭერისაგან და ნაკლებად გულისხმობს რაიმე დამატებით მექანიზმს სისტემის მრავალფეროვნების უზრუნველსაყოფად (Kuperus&Rode, 2008). მეტიც, როგორც ქვევით წარმოდგენილი გრაფიკი #6 ადასტურებს, ქალთა წილი უმაღლეს საჯარო მოხელეთა თანამდებობებზე 2008 წლის მდგომარეობით, ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში - გამონაკლისების გარდა - 20%-იან ნიშნულს არ სცდებოდა.

გრაფიკი #6: ქალთა წარმომადგენლობა უმაღლეს საჯარო მოხელეებში 2008 წლის მონაცემებით



წყარო: Kuperus&Rode, 2008

* პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეები

** მეორე კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეები

2015 წლის მდგომარეობით ეს ვითარება მნიშვნელოვნად გაუმჯობესებულია, რაზეც დეტალურად შემდეგ ქვეთავში ვისაუბრებთ.

6.1. უმაღლეს საჯარო მოხელეებში ქალთა წარმომადგენლობის გაძლიერების ტენდენციები და პრობლემები

გასათვალისწინებელია ის გარემოება, რომ 2008-2015 წლებში მნიშვნელოვნად გაუმჯობესდა გენდერული თანასწორობისა და სხვა მოწყვლადი ჯგუფების უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სისტემაში ინტეგრირების დონე. კუპერუსისა და როუდის (2016) კვლევაში განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება ამ პერიოდში მომხდარ შემდეგ პოზიტიურ ცვლილებებზე:

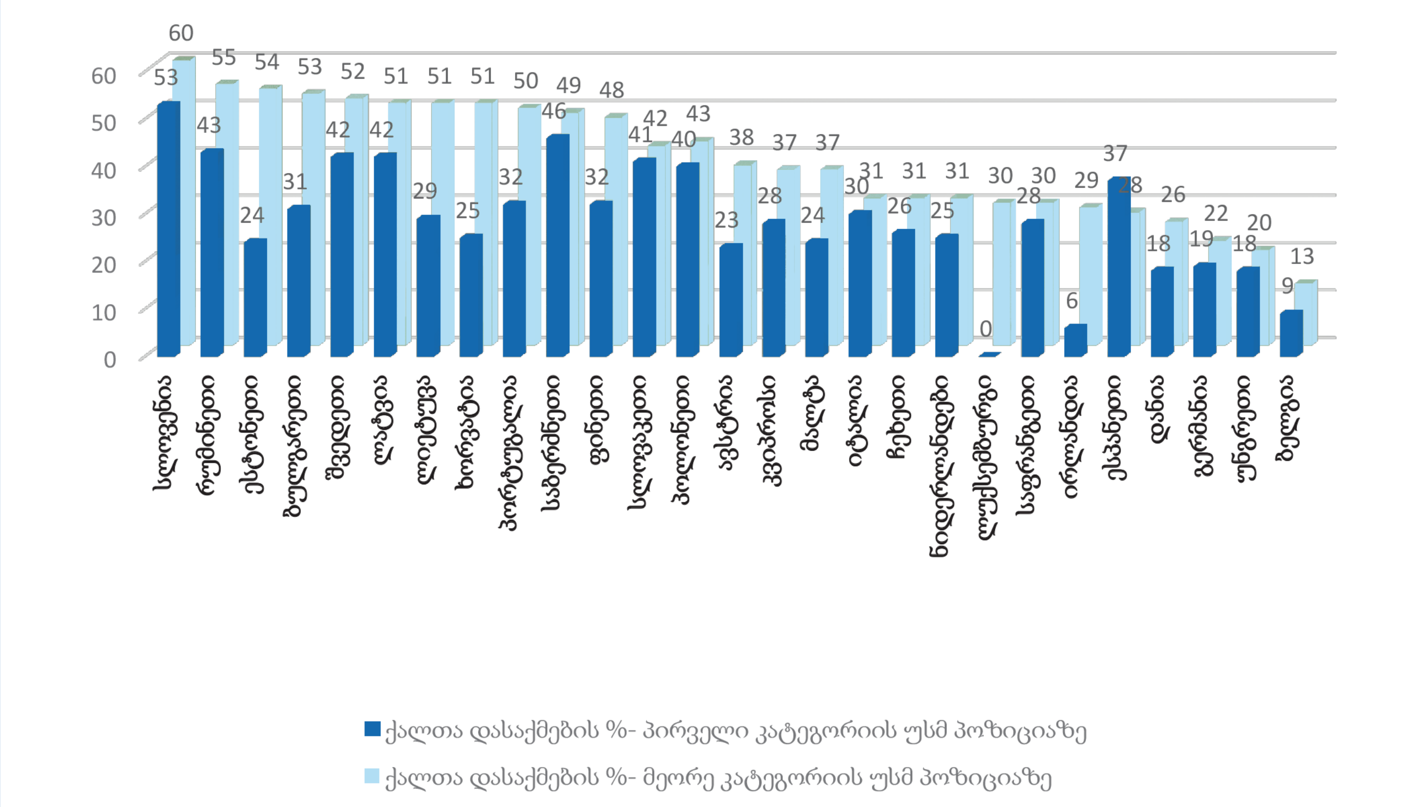
- 2008 წელთან შედარებით, 2015 წლისათვის მნიშვნელოვნად გაიზარდა მენეჯერულ პოზიციაზე დასაქმებული ქალების რაოდენობა ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და გაერთიანებულ სამეფოში;
- სახელმწიფოთა უმეტესობაში მინიმუმ 10%-ით გაიზარდა ქალების დანიშვნის მაჩვენებელი უსმ-ის პოზიციებზე;
- ქალთა ყველაზე მეტი რაოდენობა ორივე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციაზე წარმოდგენილია სლოვენიაში (პირველი კატეგორიის უსმ - 53%, მეორე კატეგორიის უსმ - 61%);
- 2008 წლიდან 2015 წლამდე პირველი კატეგორიის უსმ-თა მდგომარეობა გენდერული ნიშნით გაუმჯობესებულია (საერთო ჯამში, 40%-მდე ქალია უსმ-ის პოზიციაზე), ხოლო მეორე კატეგორიის უსმ-თა 50%-ზე მეტი ქალია ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმეტესობაში;
- ქალთა წილის ზრდის ტენდენცია განსაკუთრებით შეინიშნება ესტონეთში, ხორვატიასა და ლიეტუვაში: 2008 წლიდან 2015 წლამდე ესტონეთში პირველი კატეგორიის უმაღლეს საჯარო მოხელეებში ქალთა რაოდენობა გაიზარდა 25%-დან 55%-მდე, ხორვატიაში - 25%-დან 55%-მდე, ხოლო ლიეტუვაში - 29%-დან 51%-მდე (Kuperus&Rode, 2016);
- ესპანეთსა და პოლონეთში პირველი კატეგორიის უსმ-ის პოზიციას მეტი ქალი იკავებს, მეორე კატეგორიასთან შედარებით (Kuperus&Rode, 2016).

ამის მიუხედავად, ამავე პერიოდში რიგ ქვეყნებში უარყოფითი ტენდენციებიც ფიქსირდება. მათ შორის:

- განსაკუთრებით თვალსაჩინოა პირველი და მეორე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციებზე დანიშნული ქალების პროცენტული სხვაობა ირლანდიაში: პირველ კატეგორიაზე - 7%, ხოლო მეორე კატეგორიაზე - 29%. კიდევ უფრო საგანგაშოა მდგომარეობა ლუქსემბურგში, სადაც პირველი კატეგორიის უსმ-ის პოზიციაზე არცერთი ქალი არაა დანიშნული;
- ხაზგასასმელია, რომ თუკი უნგრეთი წინა წლებში გამოირჩეოდა ქალთა მაღალი წარმომადგენლობით (40%-მდე) უსმ-ის პოზიციებზე, 2015 წლის მდგომარეობით ამ მონაცემმა 30%-მდე დაიწია;
- აღსანიშნავია, რომ ლუქსემბურგსა და ბელგიაში გენდერული წარმომადგენლობა ამ წლების განმავლობაში არ შეცვლილა პირველი კატეგორიის უსმ-ებისათვის, ხოლო ირლანდიაში ამავე პოზიციაზე ქალების რაოდენობა 15%-ით შემცირდა (Kuperus&Rode, 2016).

თუ შევაჯამებთ, შეიძლება იქვას, რომ ძირითადად პოზიტიური ტენდენციის მიუხედავად, კვლავ განსხვავებულია ქალთა წარმომადგენლობა პირველი და მეორე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციებზე. ზოგადად, მეორე კატეგორიის უსმ-ებში გენდერული ბალანსი პირველ კატეგორიაზე უკეთესადაა დაცული. კერძოდ, წევრ სახელმწიფოთა უმეტესობაში, სულ მცირე, 10%-ით მეტი ქალია წარმოდგენილი მეორე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციაზე. ეს კარგად ჩანს ქვევით წარმოდგენილ გრაფიკზეც #7.

გრაფიკი #7: ქალთა წარმომადგენლობის პროცენტული მაჩვენებელი უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პოზიციებზე პირველი და მეორე კატეგორიის მიხედვით, ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში (2015)



წყარო: European Commission database on gender equality in National public administrations. Data collected between 03/07/2015-15/12/2015 FR: Data refer to situation as of 31/12/2013; EL: Data refer to situation as of 04/11/2014 (http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/public-administration/national-administrations/index_en.htm)

ამ გრაფიკიდან ჩანს, რომ ზოგადად, მეორე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციაზე უფრო მეტი ქალია წარმოდგენილი. გამონაკლისია ესპანეთი, სადაც პირიქით, პირველი კატეგორიის უმაღლეს მოხელედ მეორეზე მეტი ქალი მუშაობს.
ცხადია, ქალებს აქვთ პირველი კატეგორიის უსმ-ის პოზიციის დაკავების პოტენციალი, თუმცა, არსებობს ვარაუდი, რომ მის რეალიზებას ხელს უშლის შემზღუდავი ბარიერები, როგორიცაა ლიდერობის გენდერული კულტურა, სამუშაოსა და პირად ცხოვრებას შორის ბალანსის დაცვისა და ორმაგი დისკრიმინაციის პრობლემა. ამ დაბრკოლებათა შესუსტების მიზნით, აქტიურად გამოიყენება ისეთი ინსტრუმენტები, როგორიცაა გახანგრძლივებული დეკრეტი, დედისა და მამის ზიარი შვებულება, არასრული სამუშაო გრაფიკი, ფინანსური და სხვა დამატებითი სარგებლის შეთავაზების პრაქტიკა, თუმცა, პრობლემები მაინც რჩება. ევროკავშირის წევრი ქვეყნები და გაერთიანებული სამეფო აღიარებენ ქალთა წარმომადგენლობის მნიშვნელობას, მაგრამ უსმ-ის პოზიცია სამუშაოზე სრულ კონცენტრაციას მოითხოვს, რაც პირად ცხოვრებასთან რთული შესათავსებელია. სწორედ ამიტომ, ევროკავშირსა და გაერთიანებულ სამეფოში განსაკუთრებული როლი ენიჭება დამატებით წამახალისებელ ინსტრუმენტებს, რომლებიც დეტალურად აღწერილია შემდეგ ქვეთავში.

6.2. უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე ქალთა და სხვა არასაკმარისად წარმოდგენილი ჯგუფების თანასწორი მონაწილეობის წახალისება

ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებსა და გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-ის სისტემაში გენდერული ბალანსის გასაუმჯობესებლად გამოყენებული სხვადასხვა ზომა ქვემოთ ცხრილშია მოცემული. ყურადღება გამახვილებულია შესაძლებლობების გათანაბრებაზე შერჩევის პროცესში, ქალთა მენტორულ მხარდაჭერასა და სხვა დამხმარე ინსტრუმენტებზე უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციებიდან ქალი ლიდერების გადინების შესამცირებლად. აღნიშნული ზომები ასევე ითვალისწინებს კონკრეტული სანქციების განსაზღვრასა და აღსრულებას, თუკი დასახული მიზანი არ მიიღწევა.
ცხრილში #12 დეტალურადაა აღწერილი ევროკავშირისა და გაერთიანებული სამეფოს პრაქტიკა უსმ-თა შერჩევის, მენტორული და სხვადასხვა ტიპის მხარდაჭერის თვალსაზრისით. აქვე განხილულია საჯარო სამსახურში არასაკმარისად წარმოდგენილი ჯგუფების ინტეგრირების საშუალებებიც, თუმცა, ამ შემთხვევაში საუბარია მთლიანად საჯარო მოხელეთა სისტემაზე და არა მხოლოდ უმაღლეს საჯარო მოხელეებზე. სწორედ ამიტომ, ეს უკანასკნელი კატეგორია მწვანე ბაცი ფერითაა ცხრილში აღნიშნული.

ცხრილი #12: გენდერული ბალანსის გაუმჯობესებისა და სხვა არასაკმარისად წარმოდგენილი ჯგუფების ინტეგრირების პრაქტიკული მაგალითები

	პრაქტიკები
შერჩევის პროცესში ქალთა წარმომადგენლობის მხარდაჭერა	• ესპანეთსა და ავსტრიაში უსმ-ის პოზიციაზე ვაკანსიისა და დასაქმების შესაძლებლობის შემთხვევაში პოტენციურ ქალ და კაც კანდიდატთა თანაბარი რაოდენობა უნდა შეფასდეს; • ევროკომისიაში მმართველობით პოზიციებზე კანდიდატების წინასწარი შერჩევისას გენდერული ბალანსი სრულად უნდა იქნას დაცული; • ნიდერლანდებში თითოეულ შესარჩევ კომისიაში უნდა შედიოდეს ერთი ქალი წარმომადგენელი მაინც. უსმ-ის კანდიდატთა სიაშიც უნდა შედიოდეს ერთი ქალი მაინც; • ავსტრიაში უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად წარმოებული შეფასებისას უნდა მონაწილეობდეს შესაბამისი სამინისტროს „თანაბარი მოპყრობის კომისიის" (Equal Treatment Committee) წარმომადგენელი, მრჩევლის სტატუსით; • გაერთიანებულ სამეფოში „საჯარო სამსახურში ტალანტების მოზიდვის სამოქმედო გეგმა (2014)" ითვალისწინებს ვალდებულებას, რომ უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად კანდიდატთა წარდგენისას გამოირიცხოს სიის მხოლოდ მამაკაცებით დაკომპლექტება. დასაქმების აღმასრულებელი სამსახური ყველა კანდიდატს უსმ-ის პოზიციაზე სთავაზობს ტრენინგებსა და დახმარებას ისეთ საკითხებში, როგორიცაა მრავალფეროვნება და გაუცნობიერებელი მიკერძოებულობა; აღნიშნული გეგმით, ამავე საკითხზე ელექტრონული ტრენინგები სავალდებულოა ყველა მენეჯერისათვის. მნიშვნელოვანია, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელეები და მინისტრები ვალდებულნი არიან შეარჩიონ და შეინარჩუნონ საუკეთესო კადრები, მიუხედავად მათი სქესისა. არასაკმარისად წარმოდგენილი (underrepresented groups) ჯგუფების მხრიდან დაბრკოლებათა იდენტიფიცირებისა და უკეთ გაანალიზებისათვის ასევე ჩატარებულია კვლევაც, რომელსაც შემდგომი პრაქტიკა ეყრდნობა; • უნგრეთში შერჩევისას შესაძლებელია უპირატესობა მიენიჭოს იმ კანდიდატს, ვისაც მეტი შვილი ჰყავს, თუ მას უსმ-ის ვაკანტური პოზიციის დასაკავებლად შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაცია, უნარ-ჩვევები და გამოცდილება აქვს; • შვედეთში დისკრიმინაციის თავიდან აცილებისა და ყველაზე კომპეტენტური კანდიდატის შერჩევის მიზნით გამოიყენება კომპეტენციების ჩარჩო; • ევროკომისიაში უსმ-ის პოზიციაზე ვაკანსიის გამოცხადების შემდეგ, აპლიკაციების მიღების ვადა შესაძლებელია გაგრძელდეს, თუ საკმარისი რაოდენობით ქალმა აპლიკანტმა არ გამოხატა დაინტერესება; • ესპანეთში საჯარო ადმინისტრირების ეროვნული ინსტიტუტის ჩართულობით, სავალდებულოა ანგარიშის მომზადება შერჩევის პროცესში გენდერული ზეგავლენის შესახებ.

მენტორული მხარდაჭერა, ტრენინგი და ქალთა გაძლიერება	• ავსტრიაში ქალთა კარიერული განვითარების ხელშეწყობის ინსტრუმენტია მენტორული მხარდაჭერის ჯვარედინი სისტემა; • ბელგიაში ხორციელდება ქალთა მენეჯერული ამბიციების წახალისება, რათა მათ გააანალიზონ თავიანთი კომპეტენციები, უფრო აქტიურად მონაწილეობდნენ მენეჯერულ პოზიციებზე შერჩევის პროცესში და შერჩევაც მეტად გამჭვირვალე იყოს; აქვე მოქმედებს ფედერალური საჯარო ადმინისტრირების დამოუკიდებელი ინიციატივა, რომელიც მხარს უჭერს ქალების პერსონალურ განვითარებას ფედერალურ ადმინისტრაციაში და უზრუნველყოფს მათ კარიერულ წინსვლასა და ქსელების გაფართოებას; • იტალიასა და ფინეთში სპეციალურად ქალებს სთავაზობენ საინფორმაციო სესიებსა და ქოუჩინგს, ხოლო საფრანგეთში - ინდივიდუალურ ქოუჩინგს ტალანტებისთვის; • ესპანეთში მოქმედებს საკონსტიტუციო აქტი (3/2007, 22 მარტი) ქალთა და მამაკაცთა ეფექტიანი თანასწორობის შესახებ, რომლის მიხედვით, საჯარო სექტორის შეთავაზებული ტრენინგ კურსების მინიმუმ 40% განკუთვნილი უნდა იყოს ქალი მონაწილეებისთვის. ამის მიზანია ქალთა საჯარო სექტორში დასაქმების წახალისება და მათი დაინტერესება ცენტრალურ მთავრობასა თუ სხვა საჯარო სექტორში მაღალი პოზიციების, მათ შორის, უსმ-ის თანამდებობის დასაკავებლად; • გაერთიანებულ სამეფოში უმაღლეს საჯარო მოხელეებს ეკისრებათ პირადი პასუხისმგებლობა, გამოავლინონ ნიჭიერი კადრები ამ თანამდებობისათვის, წაახალისონ და შესთავაზონ მხარდაჭერა მაღალი რგოლის პოზიციების შესავსებად. მაგალითად, პოტენციურ კანდიდატთა გამოვლენის შემდეგ, შეადგინონ მათი განვითარების გეგმა. სასურველია, რომ შესაძლებლობის ფარგლებში, უზრუნველყონ ორგანიზაციული, მათ შორის, გენდერული, მრავალფეროვნება; • გაერთიანებულ სამეფოში ქალებისთვის უზრუნველყოფილია განსაკუთრებული მხარდაჭერა დეკრეტულ შვებულებამდე, შვებულებისა და შემდგომ პერიოდში შემდეგი ინსტრუმენტებით: ქალებს, რომლებიც ირჩევენ დეკრეტულ შვებულებას, 2 წლის განმავლობაში უნარჩუნდებათ თანამდებობა, ამავე პოზიციაზე დაბრუნებისა და მეტიც, შემდგომი კარიერული წინსვლისათვის. ამ მიზნით, შვებულებიდან დაბრუნებულ ქალთან აქტიურად თანამშრომლობს ადამიანური რესურსების მართვის ხელმძღვანელი, ტალანტების მმართველთან ერთად, რაც ემსახურება ქალის მისწრაფებების, უნარ-ჩვევებისა და განვითარების საჭიროებათა შეფასებას. დეკრეტული შვებულებიდან დაბრუნებულ ქალს შესაბამისი პროფესიული ქსელიდან მიეჩინება სამსახურეობრივი „მეგობარი", რომელიც ეხმარება მას სამუშაო კონტაქტების ხელახლა დამყარებაში, მათი დეპარტამენტისა და უფრო ფართოდ, საჯარო სამსახურის დონეზე (Cabinet Office of the UK, 2014).

სხვადასხვა დამატებითი ინსტრუმენტი ქალთა უსმ-ის პოზიციაზე მხარდასაჭერად	• ქალთა თანასწორობის პოლიტიკის ხელშეწყობის მიზნით, საფრანგეთში მთავრობა კარგ მაგალითს აწესებს: უზრუნველყოფს „დაბალანსებულ დანიშვნებს“ დირექტორების თანაშემწეების დონეზე, რათა დაიცვას გენდერული ბალანსი უსმ-ის (მეორე დონე) პოზიციებზე შერჩევისას; • შვედეთში რეკომენდებულია გენდერულად მგრძნობიარე სტატისტიკის წარმოება და შეფასება; თითოეულმა დამსაქმებელმა სტრატეგიულ გეგმაში უნდა განსაზღვროს უსმ-ის სამუშაო პირობები და კონკრეტული სამიზნე ნიშნულები სხვადასხვა ინდიკატორისთვის, დასაქმების (განათლებისა და კომპეტენციების განვითარების ჩათვლით) და სახელფასო საკითხების გათვალისწინებით; • ნიდერლანდებში ქალთა უსმ-ის პოზიციაზე დასაქმების სამოქმედო გეგმა 21 საზომს მოიცავს, რომელთა შორის სამი ძირითადი მიმართულებაა გამოყოფილი: ქალი ტალანტების განვითარება, ქალი ტალანტების შენარჩუნება და სამსახურიდან დამსახურებული წასვლის უზრუნველყოფის მექანიზმები. მაგალითისთვის შეიძლება მოვიყვანოთ რამდენიმე საზომი: უსმ-ის გამოცხადებულ ვაკანსიაზე აუცილებელია მინიმუმ ერთი ქალი აპლიკანტის მონაწილეობა; მომავალი დირექტორებისა და გენერალური დირექტორების განვითარების პროგრამაში ქალები 50%-ით უნდა იყვნენ წარმოდგენილნი; ქალ ტალანტებს უნდა ეძებდნენ სამთავრობო უწყებებს მიღმაც; • საფრანგეთში დაწესებულია ფინანსური ჯარიმა ყველა საჯარო სამსახურისთვის, რომელიც არ დაიცავს ქალების წარმომადგენლობის კვოტას უსმ-ის პოზიციებზე; • ესპანეთში სავალდებულოა, ყველა სამთავრობო ანგარიშში შეტანილი იყოს ქალზე ზეგავლენის შესახებ მონაცემები ნებისმიერი კანონის შემუშავების პროცესში.
შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე სამუშაო ძალის ინტეგრირება	• დანიაში შშმ აპლიკანტები სარგებლობენ უპირატესობით ინტერვიუირების პროცესში; • ირლანდიაში საჯარო სამსახურში შშმ პირების დასაქმების სამიზნე ნიშნული 3%-შეადგენს, რამაც შშმ პირთა დასაქმების ყოვლისმომცველი სტრატეგიის მეშვეობით 2015-2024 წლებში 6%-ს უნდა მიაღწიოს. მთავრობის ყველა დეპარტამენტი და განყოფილება ვალდებულია დანიშნოს შშმ პირთა სამმართველოს ოფიცერი, რათა დახმარება გაუწიონ ასეთ კოლეგებს და მათ მენეჯერებს საჭირო ინფორმაციის, შესაბამისი კონტაქტების, ხელმძღვანელობისა და რჩევების გაცემის გზით; • სლოვენიაში შშმ პირების დასაქმების კვოტა 2%-ს შეადგენს, როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორში და მისი გადაჭარბებით შესრულებისთვის გათვალისწინებულია ჯილდო, ხოლო შეუსრულებლობის შემთხვევაში - ჯარიმა. დამატებით, არსებობს სასწავლო პროგრამა ახალგაზრდა შშმ სტუდენტებისთვის საჯარო სექტორში დასაქმების შესაძლებლობების ასამაღლებლად.
ასაკოვანი/საპენსიო ასაკის საჯარო მოხელეების მიმართ გამოყენებული პრაქტიკები	• დანიაში 50 წელს გადაცილებული მოხელის კარიერა განისაზღვრება სტრუქტურირებული ინტერვიუს მეშვეობით, რომელშიც მონაწილეობს გამოცდილი თანამშრომელი გარე კონსულტანტთან ერთად. ამ გზით მათ თვითგამოხატვის საშუალება ეძლევათ - აღნიშნონ თავიანთი სამუშაო გამოცდილება და მისი შესრულების ხარისხი, რათა დადგინდეს მათი შემდგომი კარიერული წინსვლისა და განვითარების გზები. ასევე, არსებობს ქოუჩინგის კურსები 50-55 ასაკის გამოცდილი მოხელეებისთვის (Johansson, 2010); • დანიაში ასევე მოქმედებს შეთანხმება, რომლის მიხედვით, საჯარო სექტორში 60 წელს გადაცილებულ თანამშრომლებს ეძლევათ ნახევარ სამუშაო განაკვეთზე მუშაობის შესაძლებლობა და პარალელურად უნარჩუნდებათ საპენსიო განაკვეთი. 55 წელს გადაცილებულ მენეჯერებს აქვთ შესაძლებლობა, დაიკავონ დაბალი პოზიციები, თუმცა, ამავდროულად, მიიღონ ანაზღაურება და/ან პენსიასთან დაკავშირებული კომპენსაცია (Danish Agency for the Modernisation of Public Administration, 2011).

ეთნიკურ უმცირესობათა წარმომადგენლობის მხარდაჭერა	• დანიაში თითოეულ სამინისტროში „არადასავლური“ პერსონალის დაქირავების სამიზნე ნიშნული 2010 წელს 4%-ს შეადგენდა (არსებული საბაზისო მაჩვენებელი - 2.9%). ასევე მოქმედებს მრავალფეროვნების პროგრამა „ახალი დანიელების სამუშაო ადგილი“ (‘workplace for new Danes’) და ტალანტების პროგრამა სხვა ეთნიკური წარმომავლობის საჯარო მოხელეებისთვის (Johansson, 2010).
ახალგაზრდების/ ახალგაზრდა ტალანტების ინტეგრირება	• გაერთიანებულ სამეფოში მოქმედებს საჯარო ლიდერების განვითარებაზე ორიენტირებული სქემა „საჯარო სამსახურის სწრაფი ნაკადი“ (The Civil Service Fast Stream), რომელიც ერთ-ერთი საუკეთესო, ქმედითი მექანიზმია. 2013 წელს სწრაფი წინსვლის პროგრამაში (Fast Track Apprenticeship) 43% ქალი მონაწილეობდა, ხოლო ეთნიკური უმცირესობები - 16%. უმაღლეს საჯარო სამსახურში ეთნიკური უმცირესობების წილი 3.8% იყო, ხოლო შშმ პირებისა - 3.1% (Cabinet Office of the UK, 2014); • გაერთიანებული სამეფოს ტალანტების სამოქმედო გეგმა განსაზღვრავს სტრატეგიასა და ნაბიჯებს მრავალფეროვნებისა და ჩართულობის გასაუმჯობესებლად ყველა კარიერულ დონეზე, მათ შორის, უსმ-ის პოზიციაზე. აღნიშნული მოქმედებები მოიცავს: სხვადასხვა გამოცდილების მქონე უსმ-ის იდენტიფიცირებას და მათ მისაბაძ პიროვნებებად ჩამოყალიბებას; ყველა საჯარო მოხელისათვის მრავალფეროვანი სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფას და ინკლუზიური განათლების მიღების შესაძლებლობას; თანამდებობაზე ფორმალური დანიშვნის პროცესის ნაწილად მოაზრებას; კულტურული მონაცემების უკეთეს გამოყენებას; კონტაქტების გაფართოებისა და გაუმჯობესების მიზნით, შესაბამისი შესაძლებლობების გაზრდას, რაც დაეხმარება ტალანტებს სხვა არასაკმარისად წარმოდგენილი ჯგუფებიდან გამოავლინონ საკუთარი პოტენციალი (European Commission, 2015).

წყარო: H. Kuperus and A. Rode, Top Public Managers in Europe, 2016

ამავე ცხრილში გენდერულ ბალანსზე ორიენტირებულ პრაქტიკულ მაგალითებთან ერთად, მოცემულია მრავალფეროვნების უზრუნველსაყოფი მექანიზმები სხვა ნაკლებად წარმოდგენილი ჯგუფებისთვის, რაც არანაკლებ მნიშვნელოვანია. აღიარებულია, რომ საჯარო სამსახური და, მათ შორის, უმაღლესი საჯარო მოხელეები, უნდა წარმოადგენდნენ იმ მრავალფეროვან საზოგადოებას, რომელსაც თავად ემსახურებიან. OECD-ისა და EU-PAN–ის კვლევები საჯარო ადმინისტრირებისა და სამუშაო ძალების მრავალფეროვან საჭიროებებზე ქმედითი რეაგირების შესახებ (2015) ავლენს, რომ ევროკავშირის ტიპურ ქვეყნებში ცენტრალური საჯარო მმართველობის სისტემა მრავალფეროვან ღონისძიებებს ახორციელებს ქალთა თუ შშმ პირთათვის თანასწორი შესაძლებლობების მისანიჭებლად, მათი დისკრიმინაციის გამოსარიცხად. აქედან გამომდინარე, აუცილებელია გაგრძელდეს და გამყარდეს აღნიშნული მიდგომა სამოქმედო გეგმებსა თუ პროგრამებში, უსმ-ებს კი ამ მიმართულებით მაღალი პასუხისმგებლობა მიენიჭოთ. ამავდროულად, აქცენტი უნდა გაკეთდეს სხვა მიზნობრივ ჯგუფებზეც. არსებული მონაცემები მიუთითებს, რომ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სტრატეგია ამ თვალსაზრისით ოთხ ჯგუფზეა გათვლილი. ესენია:

- ქალები;
- ასაკოვანი საჯარო მოხელეები - ხანდაზმული პერსონალი (დანია, ავსტრია), რომელთა მიმართაც შესაბამისი მხარდამჭერი პოლიტიკა ტარდება; აქვე განიხილება ისეთი პრობლემური საკითხი, როგორიცაა არათანაბარი ასაკობრივი განაწილება საჯარო სამსახურში (ავსტრია) და ახალგაზრდების ჩართვა (საფრანგეთი);
- შეზღუდული შესაძლებლობების მქონე პირები, რომლებზე რეაგირებაც ხორციელდება სამიზნე მაჩვენებლების განსაზღვრით, კვოტირებით და საგანგებო სანქციებით (ბელგია, ჩეხეთი, გერმანია, ირლანდია, ესპანეთი, საფრანგეთი, იტალია, ნიდერლანდები, ავსტრია, პოლონეთი, პორტუგალია, სლოვენია);
- სხვა ეთნიკური ჯგუფის წარმომადგენლები და იმიგრანტები (განსაკუთრებით, არადასავლური ქვეყნებიდან) (ბელგია, დანია, შვედეთი, გაერთიანებული სამეფო).

აქვე, ხაზგასასმელია, რომ ამ კატეგორიების მოხელეებისათვის შეთავაზებული ინსტრუმენტები ვრცელდება მთელ საჯარო სამსახურზე და არ შემოიფარგლება მხოლოდ უსმ-ებით, ან რომელიმე სხვა სპეციფიკური სამოხელეო ჯგუფით. აღსანიშნავია, რომ ევროკავშირის ყველა ქვეყანა ჯერ აქტიურად არ განიხილავს აღნიშნულ მექანიზმებს. თუმცა, მოსახლეობის დაბერების, ახალგაზრდობის უმუშევრობისა და მიგრაციის გამოწვევების ფონზე, ადრე თუ გვიან, დიდი ალბათობით, მათაც მოუწევთ მსგავსი ინიციატივების გატარება.

შესაბამისად, ნათელია, რომ ევროკავშირის წევრ ქვეყნებსა და გაერთიანებულ სამეფოში პოლიტიკის მრავალფეროვნება მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული თითოეული ქვეყნის სპეციფიკურ პოლიტიკურ მიდრეკილებაზე, ეროვნულ და კულტურულ გამოცდილებაზე. მაგალითად, დღევანდელი მდგომარეობით, ეთნიკური მრავალფეროვნება აღარ არის პრიორიტეტი ევროკავშირის წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში, განსხვავებით დანიისა და ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნის - გაერთიანებული სამეფოსაგან. მიუხედავად იმისა, რომ დაბერება მზარდი გამოწვევაა, არცერთ წევრ ქვეყანაში ჯერჯერობით არ არსებობს სპეციფიკური პოლიტიკა ხანდაზმული საჯარო მოხელეებისთვის. დღესდღეობით წევრი ქვეყნების უმრავლესობაში მრავალფეროვნების წახალისების პოლიტიკის ძირითადი ამოცანა უსმ-ის პოზიციაზე ქალთა თანაბარი წარმომადგენლობა და შშმ პირთა საჯარო სექტორში დასაქმების ხელშეწყობაა (Kuperus&Rode, 2016).

ნაწილი მეორე - ქვეყნების შემთხვევათა ანალიზი

თავი 8 - ნიდერლანდები - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

8.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა

უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემა ნიდერლანდებში 1995 წელს დაარსდა. მასთან ერთად შეიქმნა უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისი (ABD Office – *Bureau Algemene Bestuursdienst)* - ცენტრალიზებული უწყება უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის სამართავად. ოფისი შინაგან საქმეთა და ნიდერლანდების სამეფოს ურთიერთობათა სამინისტროს (the Ministry of the Interior and Kingdom Relations) ნაწილია, და მისი ფუნქციაა სამთავრობო უწყებათა კონსულტირება, სწავლება და პროფესიული მხარდაჭერა. ოფისის ძირითადი ამოცანაა, ორგანიზება გაუწიოს შერჩევის პროცესს მაღალი სამოხელეო თანამდებობებისთვის, შესთავაზოს კარიერული რჩევები უსმ-ებს და იზრუნოს მათ განვითარებაზე ტრენინგებისა თუ ლიდერული უნარ-ჩვევების გაუმჯობესების გზით. ოფისი პასუხისმგებელია უსმ-ების მოზიდვასა თუ შერჩევაზე და მათი დამსაქმებელი ორგანოა. ოფისის ამოცანებში ასევე შედის უსმ-თა საქმიანობისათვის საჭირო საკანონმდებლო ფუნქციების, ანაზღაურებისა და დასაქმების სხვა პირობების განსაზღვრა. უმაღლესი საჯარო სამსახური მოიცავს გენერალური მდივნის, გენერალური დირექტორებისა და დირექტორების პოსტებს. 2008 წელს ნიდერლანდებში უსმ-თა ჯგუფს 780 მოხელე შეადგენდა, მათგან 56 (მათ შორის, 13 გენერალური მდივანი, 43 გენერალური დირექტორი) ტოპ მენეჯმენტის, ე.წ. პირველი კატეგორიის უსმ-ის პოზიციას იკავებდა. 2007 წელს უსმ-თა მხოლოდ 18% იყო ქალი. თუმცა, ნიდერლანდების ხელისუფლებამ ამ მაჩვენებლის 25%-იან ნიშნულამდე აწევა პრიორიტეტულ სამიზნედ გამოაცხადა.

კვლევის რესპონდენტის განმარტებით, დღევანდელი მდგომარეობით, ნიდერლანდების უსმ-თა სისტემა აერთიანებს 1400-მდე ადამიანს: გენერალურ მდივნებს, გენერალურ დირექტორებს, გენერალურ ინსპექტორებსა და შესაბამისი პოზიციების მენეჯერებს. ეს გახლავთ ე.წ. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ჯგუფი (The Top Management Group - TMG), რომელშიც საჯარო სექტორის ის მენეჯერები შედიან, ვინც პასუხს აგებს როგორც ადამიანურ, ისე საფინანსო და სხვა რესურსების მართვაზე და პოლიტიკის აღსრულების ნაწილზე შესაბამის ერთეულში. მათ შორის პირველი კატეგორიის უსმ-თა რაოდენობა დღეს უკვე 90-ს აღწევს. რესპონდენტის განმარტებით, *„ამ ჯგუფის წარმომადგენლებთან, სხვა უსმ-თაგან განსხვავებით, ხელშეკრულებას აფორმებს შინაგან საქმეთა და ნიდერლანდების სამეფოს ურთიერთობათა სამინისტრო. უფრო დაბალი კატეგორიის საჯარო მოხელეები ხელშეკრულებას დებენ უშუალოდ იმ სამინისტროებთან, სადაც მუშაობას იწყებენ“.* [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

უსმ-თა ნიდერლანდების ოფისი მონაწილეობს ზედა - მეთხუთმეტე რანგის ზევით საჯარო მოხელეთა მოზიდვისა და შერჩევის პროცესში. მისი ფუნქციები მრავალფეროვანია. კერძოდ, ეს არის უსმ-თა ჯგუფის დაკომპლექტება და, დამატებით, იმ საჯარო მოხელეების იდენტიფიცირება, რომლებიც ამ კატეგორიის ქვეშ შეიძლება მოიაზრებოდნენ. იგი ზრუნავს უსმ-ის კარიერულ და მენეჯერულ განვითარებაზე; ასევე, განსაზღვრავს მათ შიდა სარეზერვო კონტიგენტს. მასში შედიან ის უსმ-ები, რომლებიც ამ პოზიციაზე მუშაობის შემდეგ კონსულტირებას ეწევიან შესაბამის საჯარო უწყებებში. ოფისი მუშაობს დამოუკიდებელი/ავტონომიური სააგენტოების მმართველი საბჭოს დასაკომპლექტებლად წევრების მოზიდვაზეც. იგი უზრუნველყოფს მინისტრებთან კომუნიკაციას პოტენციურ უსმ-თა კანდიდატების შერჩევისას. ამასთან, შერჩევის პროცესს უძღვება ნიდერლანდების 4 მუნიციპალიტეტის (ამსტერდამი, ჰააგა, უტრეხტი და როტერდამი) მასშტაბით. ამავდროულად, საჭიროების შემთხვევაში, ეხმარება სამინისტროების ადამიანური რესურსების დეპარტამენტებს.

უსმ-თა ჯგუფი, ნიდერლანდების გამოცდილებით, რეგულარულ როტაციას ექვემდებარება. თუმცა, როგორც რესპონდენტი შენიშნავს, *„ეს უფრო ჰორიზონტალურ დონეზეა, ვიდრე იერარქიულად ქვევიდან ზევით კოოპტაციის საფუძველზე“.* [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. უსმ-ები სამინისტროდან სამინისტროში მონაცვლეობენ და, როგორც წესი, თითოეულ სამინისტროში 7 წელზე მეტ ხანს არ რჩებიან. რესპონდენტის თქმით, აღნიშული 7 წელი შემდეგნაირად ნაწილდება - პირველი სამი წელი სამინისტროს სპეციფიკის შესწავლაზეა ორიენტირებული და შემდგომი 2 წლის ნაყოფიერად გამოყენების შესაძლებლობას იძლევა. თუკი ახალ პოზიციაზე ვაკანსია არ გამოჩნდა, უსმ სამინისტროში კონსულტანტად რჩება, დამატებით კიდევ თითო-თითო წლით, მაქსიმუმ ორჯერ. თუ არც ამ პერიოდში გამოჩნდა მისი დასაქმების სხვა შესაძლებლობა, კადრი თავისუფლდება უსმ-ის პოზიციიდან. სამუშაო წლების ამგვარი განაწილება (7

= 5(3+2)+1+1), რესპონდენტის აზრით, მიკერძოებული გადაწყვეტილებებისა და სხვადასხვა დაინტერესებული ჯგუფის გავლენისაგან დაცვის შესაძლებლობას იძლევა. უსმ-თა ნიდერლანდების ოფისი ყოველწლიურად აჯამებს და სახავს საჭიროებებს სამინისტროებთან ერთად, რომლის მიხედვით იგეგმება, თუ რა ტიპის მენეჯერები ესაჭიროება ამა თუ იმ საჯარო უწყებას, არსებული გამოწვევების გათვალისწინებით.

რეფორმირების საფუძვლები - კითხვაზე, თუ რამ განაპირობა ნიდერლანდებში უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემაზე გადასვლა და რა ფაქტორების გავლენით ჩამოყალიბდა აღნიშნული ინსტიტუტი, რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ ეს უკავშირდება კონსოლიდირებული დემოკრატიის ქვეყნებში საჯარო სექტორის წინაშე არსებულ კომპლექსური ხასიათის გამოწვევებს გასული საუკუნის 80-იან წლებში. მათ საპასუხოდ გაჩნდა საჯარო მოხელეთა სისტემაში ახალი, მენეჯერული პოზიციების დამატების აუცილებლობა. ამ პოზიციაზე დასაქმებისათვის არსებითი იქნებოდა სტრატეგიული ხედვა და პრობლემების კოორდინირებული მართვის გამოცდილება. აღნიშნული ინსტიტუტის შემოღების სასარგებლოდ მოქმედებდა 3 ფაქტორი:

1. **საჯარო მოხელეთა დაბალი პოლიტიკური პასუხისმგებლობა, გაუაზრებელი ქმედებები და პოლიტიკური ხელმძღვანელის წინაშე დაბალი** ანგარიშვალდებულება, რასაც გახმაურებული სკანდალური ამბები მოჰყვა. *„მაღალი თანამდებობის საჯარო მოხელეები, რომლებიც ნაკლებად გრძნობდნენ პოლიტიკურ პასუხისმგებლობას, მუშაობდნენ „სტაჟიანი მოხელეების" არაფორმალური ქსელის სახით, ვინაიდან სხვადასხვა უწყებაში წლობით დასაქმებული პირები ინარჩუნებდნენ კონტაქტებს და აძლიერებდნენ არაფორმალურ და გაუმჭვირვალე მმართველობას".* [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. საჯარო სამსახურში ხელმძღვანელ პოზიციებზე დანიშნული პირები, ერთგვარად, იქცნენ ფეოდალებად, რომლებიც სრულად განაგებდნენ მათ პასუხისმგებლობაში მოქცეულ საკითხებს და თანაც იმგვარად, რომ პოლიტიკური თანამდებობის პირებს საქმის კურსში არ აყენებდნენ;
2. **ხარისხის კონტროლის დარღვეული მექანიზმები, რომელიც პოლიტიკის ფორმირებისა და მისი შესრულების პროცესს ერთმანეთისგან ვერ მიჯნავდა**. საქმე ისაა, რომ პოლიტიკის შემმუშავებელი და ინსპექტირების ერთეულები მჭიდრო იერარქიულ კავშირში იყო ერთმანეთთან, რაც აფერხებდა ხარისხის კონტროლს. ეს კი ნეგატიურად აისახებოდა სამთავრობო პოლიტიკის ეფექტიანობაზე და პოლიტიკის ჩავარდნის საფუძველი ხდებოდა. აღნიშნული პრობლემა პოლიტიკურ გავლენებთან ნაკლებად იყო კავშირში, უფრო ხშირად, საქმე უმაღლესი დონის მოხელეების პიროვნული ძალაუფლების განმტკიცებას ეხებოდა;
3. **ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის (NPM) ტალღის ზეგავლენა, რომელსაც გასული საუკუნის 80-იან წლებში ჩაეყარა საფუძველი და სამინისტროებში ბიზნესზე ორიენტირებული მართვის დამკვიდრებას გულისხმობდა.** ამან განაპირობა აღსრულებასა და სერვისის მიწოდებაზე ორიენტირებული საქმიანობის დამოუკიდებელი სააგენტოების სახით გატანა (DUO - Service for Education Implementation; SVB - Social Security Bank; IND -immigration services) ან პრივატიზაცია (რკინიგზა, ჯანდაცვის ობიექტები, საპენსიო ფონდი). *„მიუხედავად იმისა, რომ ამ ახალ ორგანიზაციულ ერთეულებს მთავრობა არეგულირებდა, ისინი მაინც დამოუკიდებელი ინსპექტირებისა და მენეჯმენტის ახალი სტილის გამოყენების ობიექტად უნდა განიხილებოდეს"*, - აცხადებს რესპონდენტი ნიდერლანდების გამოცდილების შეფასებისას. [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

ცვლილებების კიდევ ერთი საფუძველი გახდა სექტორთაშორისი კოორდინაციის აუცილებლობა, განსაკუთრებით ახალი, კომპლექსური და თავისი არსით მრავალწახნაგიანი სოციალური პრობლემების გადასაწყვეტად, რომელსაც ძველი, ტრადიციული სტილის მენეჯმენტი და თვითიზოლაციისკენ მიდრეკილი სამინისტროები ნაკლებად უმკლავდებოდნენ, რაც საზოგადოების ძლიერ უკმაყოფილებას იწვევდა. რესპონდენტის ხაზგასმით, უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემისა და უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისის დაარსებას თავდაპირველად წინააღმდეგობა შეხვდა სწორედ იმ მიზეზით, რომ ამ ცვლილებათა პოზიტიური შედეგების გათვლა რთულდებოდა, თუმცა, ძლიერი პოლიტიკური მხარდაჭერისა და კარიერული განვითარების მაღალი პერსპექტივის წყალობით, მოდელი წარმატებული აღმოჩნდა. ამჯერად, ნიდერლანდების მაგალითი განიხილება, როგორც ერთ-ერთი საუკეთესო და მისაბაძი. აქვე აღსანიშნავია, რომ პროცესი დონორების ზეგავლენით კი არ წარმართულა, არამედ ნიდერლანდების წინაშე 90-იან წლებში წამოჭრილ გამოწვევებს პასუხობდა.

8.2. შერჩევა და დანიშვნა

ნიდერლანდები უსმ-თა დასაქმების პოზიციაზე დაფუძნებულ მოდელს იყენებს. მაღალი პოზიციები ღიაა როგორც გარე, ასევე შიდა კანდიდატებისთვის. კვლევის მონაწილე რესპონდენტის განმარტებით, *„მიუხედავად იმისა, რომ უსმ-ის სისტემა პოზიციურ შერჩევას ეფუძნება და საჯარო სექტორის მიღმა, კერძო სექტორიდან განაცხადების მიღებას გულისხმობს, უსმ-თა პოზიციების უმრავლესობა თავად საჯარო სექტორის წარმომადგენელთა მეშვეობით კომპლექტდება“.* [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. შერჩევა დამოკიდებულია კანდიდატების წარსულ გამოცდილებასა და კანდიდატის მიერ გამოხატულ ინტერესზე. ADB ოფისი თამაშობს მთავარ როლს უსმ-თა შერჩევაში, კარიერულ განვითარებაში, ტრენინგებსა და მობილობაში. ცალკეულ დეპარტამენტებს აქვთ ავტონომიის გარკვეული ხარისხი, მათ შეუძლიათ ისარგებლონ ცენტრალიზებული სახელმძღვანელო დოკუმენტებით და თავად მიიღონ გადაწყვეტილება შერჩევაზე.

შერჩევის პროცესის სამი ყველაზე მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია: 1. განათლება; 2. სამუშაო გამოცდილება; 3. მოტივაცია. შერჩევისა და დანიშვნის პროცესი ცენტრალიზებულია. ვაკანსიები მაღალი პოზიციებისთვის ღიაა და განთავსებულია ADB-ის საიტზე. შერჩევის პირველ ეტაპზე გასულთაგან დგება 3-5 კანდიდატით დაკომპლექტებული სია, რომელიც მიეწოდება სამინისტროს/უწყებას. ის კი თავად ირჩევს საბოლოო კანდიდატს უსმ-ის პოზიციაზე. უსმ-თა ჯგუფში შესვლის საშუალო ასაკია 30-50 წელი.

უსმ-ის დანიშვნა დაფუძნებულია კონკურენტულ პრინციპზე. იგი ინიშნება 5 წლის ვადით და ორჯერ 1 წლით გაგრძელების შესაძლებლობით (5+2). დანიშვნა ADB ოფისის მნიშვნელოვანი ფუნქციაა პირველი კატეგორიის უსმ-ების შემთხვევაში, რამდენადაც უწყება განსაზღვრავს ძირითად პრინციპებს და უზრუნველყოფს კონკურენტულ პროცესს. ოფისი ასევე მართავს ვირტუალური პროფილების ბაზას (virtual pool), სადაც თავმოყრილია ინფორმაცია საუკეთესო კანდიდატებზე. საუკეთესო კანდიდატების მოძიებისა და შერჩევისთვის ოფისი მჭიდროდ თანამშრომლობს სამინისტროებსა და უწყებებთან. თუმცა, როგორც აღინიშნა, საბოლოო დანიშვნას ახორციელებს სამინისტრო/უწყება, რომელსაც გამოცხადებული აქვს ვაკანსია უსმ-ის პოზიციაზე.

უსმ-თა ფუნქციებისა და მოვალეობების კუთხით აღსანიშნავია, რომ მათი მოზიდვისა და შერჩევის კრიტერიუმებს უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისი (ADB) შეიმუშავებს, თუმცა, კონკრეტული მახასიათებლები უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისის (ADB) ხელმძღვანელსა და შესაბამის მინისტრს შორის კონკრეტდება. შერჩევის პროცესში შესაბამის მინისტრს აქვს უფლებამოსილება, დამატებითი მოთხოვნები წარმოადგინოს. მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისის (ADB) მიერ საუკეთესო კანდიდატთა შერჩევის შემდეგ, ინიშნება გასაუბრება შესაბამის მინისტრთან, რის შემდეგაც კანდიდატს დაამტკიცებენ ან უარს ეტყვიან. აღნიშნული პროცესის თითოეული ეტაპისთვის გაწერილია შესაბამისი პროცედურები. რესპონდენტის შეჯამებით, *„მიუხედავად იმისა, რომ საბოლოო გადაწყვეტილება დამოკიდებულია მინისტრზე, გადაწყვეტილების პროცესი დაბალანსებულია უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისთან (ADB) კანდიდატის წარდგინებით, რათა გამოირიცხოს მიკერძოება“.* [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

8.3. შეფასება და კარიერული განვითარება

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სამუშაო შეთანხმებებში გაწერილია, რომ მათ აქვთ მუდმივი შეხვედრები თავიანთ უშუალო მენეჯერებთან (მინისტრი ან გენერალური მდივანი). შეფასება ხდება წელიწადში ერთხელ შესაფასებელ შეხვედრაზე, სადაც განიხილება უსმ-ის საქმიანობის ეფექტიანობა/შესრულების ხარისხი, კომპეტენციები, ყოველდღიური საქმიანობა. შეხვედრის შედეგების შესახებ ინფორმაცია მიეწოდება უშუალო მენეჯერსაც. შეხვედრის შედეგებზე დაყრდნობით, შესაძლოა გაიცეს მოხელისთვის დანამატის გაცემის ან ხელფასის მომატების რეკომენდაცია.

უსმ-თა ანაზღაურების შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს უშუალოდ მთავრობა. პარლამენტის თანხმობა ამ საკითხზე არ არის აუცილებელი, თუმცა არაფორმალურად თანხმობა მაინც მიიღწევა. უსმ-ები, როგორც წესი, იღებენ მხოლოდ ფიქსირებულ ხელფასს. ნიდერლანდებში არ გვხვდება მერიტოკრატიულ პრინციპზე დაფუძნებული ხელფასის ზრდის პრაქტიკა ან ცვლადი შემოსავლის გამოცდილება. უსმ-ებს შეუძლიათ წახალისების სახით მიიღონ 1 თვის ხელფასის ოდენობა. უსმ-თა ხელფასი განისაზღვრება მათი პოზიციით და უფლებამოსილებით. გენერალურ მდივნებს აქვთ 5%-იანი ფიქსირებული ყოველწლიური ბონუსი, თავიანთი პოზიციიდან გამომდინარე. გარდა ამისა, მინისტრს აქვს უფლებამოსილება, გასცეს ბონუსები საქმიანობის ეფექტურად შესრულების მიხედვით.

ADB უზრუნველყოფს სპეციალურ პროგრამებს (მაგალითად, ლიდერობის და სხვა კომპეტენციების) უსმ-თა განვითარებისთვის. ასევე არსებობს უსმ-თა კანდიდატების პროგრამა (SCS Candidate's Programme), საგანგებოდ მათი კომპეტენციების განსავითარებლად. რესპონდენტის დაზუსტებით, ერთწლიანი მოსამზადებელი პროგრამის ძირითად ფოკუსია ყველა პოტენციური შემთხვევის წინასწარი განხილვა, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას აღმასრულებელი ხელისუფლების ამა თუ იმ დონეზე. პროგრამის თემატიკა განისაზღვრება შემდეგი საკითხებით: საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვის პირობებში უსმ-თა ინტეგრირებული საქმიანობის უზრუნველყოფა და მისი განხორციელება ყოველდღიურ საქმიანობაში; პარტნიორული და გაზიარებული ლიდერობის პრაქტიკა, რომელიც სცდება საკუთრივ მისი პირადი კომპეტენციის სივრცეს და ორიენტირებულია კოლაბორაციულ და კოოპერაციულ თანამშრომლობაზე, რაც უზრუნველყოფს სხვადასხვა პერსპექტივის ერთობლივად ინტეგრირებას; პროფესიული ცოდნა და საკუთარი როლის გაცნობიერება, სწორი კითხვების დასმა, პოლიტიკის კურსისა და წარდგენილი პოზიციის შესაბამისი არგუმენტებით გამყარება. [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

კარიერის განვითარებაზე ორიენტირებული კონსულტირება კი, რომელიც უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისის ერთ-ერთი პრიორიტეტული მიმართულებაა, 5+2 მოდელით განსაზღვრავს ამა თუ იმ უსმ-ის წინსვლისა და მობილობის სქემებს და ამ მიზნით იყენებს ყოველწლიური შეფასების სისტემებს, რომელიც ასევე ეფუძნება სამინისტროდან მოწოდებულ შეფასებებს. ყოველწლიური შეფასების სისტემის დახმარებით დგინდება ამ თუ იმ უსმ-ის საჭიროებები და მისი პოტენციალი ცენტრალური ხელისუფლების ამა თუ იმ სტრატეგიული პოსტის დასაკავებლად. მსგავსი ტიპის განხილვები აყალიბებს მენეჯერების კარიერულ პრიორიტეტებს და განვითარების შემდგომ ეტაპებს. აქვე, ხაზგასასმელია, რომ ჩვენი რესპონდენტი დარწმუნებულია საჯარო სამსახურში მრავალფეროვნების მხარდაჭერის პროგრამების განხორციელების აუცილებლობაში და ეთანხმება ამ მიმართულებით არსებული პრაქტიკის უფრო მეტად განვითარებას.

ნიდერლანდებში ასევე არსებობს უსმ-თა მობილობის სისტემა, რაც ეხმარება სამინისტროებს, შეავსონ თავიანთი დროებითი ვაკანსიები და იზრუნონ მართვის ეფექტიანობის ამაღლებაზე. ნიდერლანდები იმ მცირე ქვეყნების ჩამონათვალს მიეკუთვნება, რომლებიც უსმ-თა მობილობას იყენებენ როგორც სამინისტროს შიგნით, ასევე სამინისტროებს, სექტორებსა და საზღვრებს შორის (ევროკავშირის სივრცეში).

8.4. რისკები და გამოწვევები

რესპონდენტი შენიშნავს, რომ უმაღლეს საჯარო მოხელესა და პოლიტიკური თანამდებობის შესაბამის წარმომადგენელთან ურთიერთობაში, ნიდერლანდების გამოცდილებით, რამდენიმე პრობლემური საკითხი იჩენს თავს: საპარლამენტო დებატებისას აქცენტი კეთდება უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ჯგუფის ჩაკეტილობასა და მასში კოოპტაციის ნაკლებ შესაძლებლობაზე. კერძოდ, რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისი (ADB) 5 (3)+2 სისტემით მუდმივად ზრუნავს კადრების პროფესიული და მენეჯერული უნარების ზრდა-განვითარებაზე, მაგრამ ამასთან, კეტავს სისტემას და კოოპტაციის ნაკლებ შესაძლებლობას იძლევა, რაც სასურველია, რომ გადაიხედოს უახლოეს მომავალში; უსმ-თა ჯგუფი განიცდის პოლიტიკურ და სოციალურ ზეწოლას, რაც განსაკუთრებით ხილვადია სოციალურ მედიაში გახმაურებული საქმეების გარშემო მსჯელობისას; უმაღლესი საჯარო მოხელეები ჯეროვნად არ თანამშრომლობენ წარუმატებელ მინისტრებთან - არ აძლევენ მათ საჭირო რეკომენდაციებს, პრევენციულად არ აფრთხილებენ შესაძლო მარცხზე. არასათანადო თანამშრომლობას რესპონდენტი ორი გარემოებით ხსნის - უსმ-ები ან თავს იკავებენ პრობლემებისა და პოტენციური მარცხის შენიშვნისაგან, ან მათი რეაგირება დაგვიანებულია. ზოგიერთ სამინისტროში პოლიტიკის შემუშავების პროცესში უფრო მეტი აქცენტი მენეჯერულ და არა შინაარსობრივ ასპექტებზე კეთდება, რაც წარუმატებელი პოლიტიკისა და მარცხის საფუძველი ხდება. [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

რესპონდენტის აზრით, კადრების პროფესიონალიზმის ამაღლებაზე ზრუნვა, საჯარო პოლიტიკისა და ადმინისტრირების სფეროში სპეციალიზებული (იგულისხმება სამაგისტრო საფეხური) საჯარო მოხელეების დასაქმება და, ზოგადად, კადრების გაახალგაზრდავება არსებულ პრობლემათა გადაჭრის ინსტრუმენტია. *„უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ნიდერლანდების ოფისი (ADB) და მისი ძირითადი კოჰორტა, რომლის საშუალო ასაკი 50 წელია, გადახალისებას საჭიროებს და ის ახალგაზრდა უმაღლესი საჯარო მოხელეების მოზიდვის აუცილებლობის წინაშე დგას, რადგან სხვაგვარად არსებულ ახალ გამოწვევათა გამკლავება შეუძლებელი აღმოჩნდება“* . [2020, 5 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

თავი 9 - ბელგია - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

ბელგიის გამოცდილების განსაკუთრებული ხაზგასმა განპირობებულია რამდენიმე ფაქტორით: ის იმ რამდენიმე სახელმწიფოს შორისაა, სადაც უსმ-ის პოზიცია დანერგილია საჯარო ადმინისტრირების ყველა ერთეულში, დეპარტამენტებისა და სამმართველოების დონეზეც კი (SIGMA, 2018). ბელგიაში საჯარო სერვისების მიწოდების ეფექტიანობისა და ქმედითობისთვის მოქმედებს მკაცრი მანდატები და შეზღუდული ვადები. ამ მიზნების მისაღწევად, უსმ-ის მანდატების გაგრძელება უმეტესწილად დამოკიდებულია ხელშეკრულებებით გაწერილი ვალდებულებების ხარისხიან შესრულებაზე. ბელგია გამოირჩევა გენდერული თანასწორობისა და მრავალფეროვნების ხელშემწყობი სხვადასხვა ინსტრუმენტის გამოყენებით[7].

9.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა

ბელგიაში უსმ-ის ინსტიტუტი გასული საუკუნის 90-იანი წლებიდან დაინერგა. 2008 წლის მონაცემებით, ბელგია მიეკუთვნებოდა იმ ქვეყნებს, სადაც, ძირითადად, უსმ-ის კარიერული მოდელი მოქმედებდა. 2015 წლის მდგომარეობით, იგი გადაიხარა მეტწილად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემისკენ, რომელიც მოიცავს კარიერულ ელემენტებსაც.

ბელგია მიეკუთვნება მეოთხე მოდელს იმ ხუთი მოდელიდან, რომლებიც კლასიფიცირებულია უმაღლესი საჯარო სამსახურის სტატუსისა და ორგანიზაციის, ასევე, მოხელეებისათვის გათვალისწინებული პირობების მიხედვით. ეს არის უსმ-თა აღიარებული ჯგუფი, განსაკუთრებული პირობებით. მიუხედავად იმისა, რომ ეროვნული კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო სამსახურს ფორმალურად არ განსაზღვრავს, ამ კატეგორიის მოხელეებს განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ. ისინი სარგებლობენ შერჩევის, დანიშვნის, მხარდაჭერისა და სარგებლის მიღების განსაკუთრებული პირობებით. მათ ირჩევენ სხვა საჯარო მოხელეთა შერჩევისგან განსხვავებული წესით.

ბელგიის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით დანერგილია საჯარო მოხელის 5 ფუნქციური დონე: 1. თავმჯდომარე; 2. გენერალური დირექტორი; 3. დირექტორი; 4. გენერალური მრჩეველი; 5. მრჩეველი. მათგან უსმ-ს მიეკუთვნება მხოლოდ პირველი სამი ფუნქციური დონე (და არა გენერალური მრჩევლებისა და მრჩევლების კატეგორია), თუმცა პოლიტიკური დანიშვნა ეხება მხოლოდ თავმჯდომარეს (Kuperus, Rode, 2016).

ბელგია უსმ-ის სტატუსის განსაზღვრისთვის იყენებს ტერმინს „გენერალური მდივანი“ (Secretary General), რომელიც მეორდება როგორც ეროვნულ (Secretary General at the Prime Ministers' Office), ასევე სამინისტროებისა (Secretary General at Federal Public Services) და სააგენტოების (Secretary General at "Public Interest Organizations" and "Social Security Public Organizations") დონეზე (Kuperus&Rode, 2008).

უსმ-ის საშუალო ასაკი ბელგიაში 40-50 წელია. მისთვის დანერგილია 6-წლიანი მანდატი, რომელიც შესაძლოა განახლდეს ვადის გასვლის შემდგომ (Beeck, Hondelghem, 2010). გასათვალისწინებელია, რომ დადებითი შეფასების მიუხედავად, უსმ-ის ვადის გახანგრძლივება შესაძლებელია მხოლოდ ერთხელ (Kuperus, Rode, 2016) - როგორც პირველი, ისე მეორე კატეგორიის უსმ-სთვის. ეს დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოს შეფასებაზე. კერძოდ, ვადის გახანგძლივებაზე განაცხადის განხილვისას, განმსაზღვრელია წინა გამოცდილება, ასევე, უფრო მეტად სამუშაოს შესრულების შედეგები და არა შერჩევის პროცედურა.
ვადიანი მანდატის შემოღება უსმ-სთვის პასუხისმგებლობისა და ანგარიშვალდებულების ზრდის გარანტია. შერჩევისას მნიშვნელობა ენიჭება კომპეტენციების ჩარჩო დოკუმენტს.

9.2. შერჩევა და დანიშვნა

ბელგია უსმ-თვის იყენებს შერჩევის განსაკუთრებულ პირობებს, სხვა საჯარო მოხელეებისგან განსხვავებით. შერჩევისა და დანიშვნის ფედერალურ ოფისს (SELOR - Federal Selection and Recruitment Office) ამ პროცესში წამყვანი და განმსაზღვრელი ფუნქცია აკისრია. შესარჩევი კომისია კანდიდატებს სხვადასხვა კრიტერიუმით აფასებს, მათ შორის, შერჩევა ეფუძნება წინა საქმიანობის შესრულების შეფასებას (დიპლომების შემოწმება, ტესტი, ინტერვიუ). ასევე ითვალისწინებს სამუშაოს აღწერილობას, მოთხოვნილ პროფილსა და განსაზღვრულ კომპეტენციებს, რომელიც

[7] *იხ. შესაბამის თავებში მოწოდებული ინფორმაცია.*

გაწერილია ფედერალური საჯარო სამსახურის (Federal Public Service (FPS)) მიერ. SELOR-ი ასევე ორგანიზებას უწევს კანდიდატთა გამოცდებს.

ბელგია განეკუთვნება იმ ქვეყნების კატეგორიას, სადაც მოქმედებს ფორმალური პოლიტიკური დანიშვნა. უსმ-ს დეცენტრალიზებული სისტემით, შესაბამისი საჯარო უწყება ნიშნავს. აქ შესარჩევი კომისიის მიერ შერჩეული/რეკომენდებული კანდიდატებიდან დანიშვნის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს მინისტრ(ებ)ი. მიიჩნევა, რომ ეს გადაწყვეტილება, უმეტესწილად, ფორმალურია. თუმცა, ამ საკითხზე ექსპერტთა პოზიციები მაინც არაერთგვაროვანია. კვლევის მონაწილე ერთ-ერთი ექსპერტის აზრით, რომელიც უმაღლეს საჯარო მოხელეთა საკითხების მკვლევარია, *„დანიშვნის პოლიტიკური ბუნება დღემდე ბევრ კითხვას აჩენს და ამ ინსტიტუტის ეფექტიანობისა და მერიტოკრატიული პრინციპების გათვალისწინების უპირატესობებს აკნინებს, ვინაიდან საბოლოო გადაწყვეტილება კვლავ პოლიტიკური თანამდებობის პირზეა“* [2020, 18 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. დაზუსტების სახით, ხაზი უნდა გაესვას შემდეგ გარემოებას - ბელგიაში საბოლოო გადაწყვეტილებას დანიშვნის შესახებ მინისტრი იღებს როგორც პირველი, ისე მეორე კატეგორიის უსმ-ის შემთხვევაში (Kuperus, Rode, 2008).

ბელგიაში უსმ-ის შერჩევის ორეტაპიანი სისტემაა: ექსპერტთა ჟიური ატარებს გამოცდას, რათა გამოავლინოს პირის ლიდერული უნარები, ხოლო შემდგომ ამოწმებს, რამდენად აქვს კანდიდატს დარგის პროფესიული ცოდნა (Beeck, Hondelghem, 2010). განსხვავებით სხვა უმაღლესი საჯარო მოხელეებისგან, გენერალური მდივნის (secretary general) პოზიციის დასაკავებლად საჭიროა მართვის მინიმუმ 6 წლიანი და შესაბამისი პროფესიული მიმართულებით მუშაობის მინიმუმ 10 წლიანი გამოცდილება. მისაღებია მართვის გამოცდილება როგორც საჯარო, ისე კერძო სექტორში. უსმ-ებს მართავს ის უწყება, რომელიც მოხელეს ნიშნავს. შერჩევას, კომპენსაციას, სარგებელს, რეგულაციებს, ასევე ცენტრალიზებულად ორგანიზებულ აქტივობებს ახორციელებენ ცენტრალური ორგანოები (SELOR და FPS P&O[8]) (Kuperus, Rode, 2008).

ბელგიაში უსმ-ების სავალდებულო კომპეტენციებში, უმეტესად, შედის მენეჯერული და ლიდერული უნარები, ორგანიზაციის სტრუქტურის ცოდნა, გუნდურობის წახალისება თანამშრომლებში, კომუნიკაციების დამყარების უნარი, ინოვაციების მიმართ გახსნილობა. ამასთანავე, უმაღლეს საჯარო მოხელეებს ბელგიაში მოეთხოვებათ, რომ დასახული მიზნები და მიღწევები იყოს გაზომვადი და გამჭვირვალე, რათა ნებისმიერმა ორგანიზაციამ შეძლოს მათი საქმიანობის შეფასება (Beeck, Hondelghem, 2010).

უსმ-ების ანაზღაურება ბელგიაში საჯარო მოხელეთა ანაზღაურების 7 კატეგორიიდან ყველაზე მაღალი, მეშვიდე კატეგორიის მიხედვით განისაზღვრება. ანაზღაურება ფიქსირებულია და არ ითვალისწინებს ბონუსებს. სამუშაო გრაფიკი სრულ განაკვეთზეა და ზეგანაკვეთური შრომისთვის, რაც ჩვეული პრაქტიკაა, დამატებითი ანაზღაურება არაა გათვალისწინებული. მოქნილი სამუშაო გრაფიკი დასაშვებია, მაგრამ ნახევარ განაკვეთზე მუშაობის შესაძლებლობა არ არსებობს. უსმ-ებისთვის განსაზღვრულია დეკრეტული/მშობლის შვებულება. დამატებით, ზოგიერთი დეპარტამენტი მათ საზაფხულო საბავშვო პროგრამებსაც კი სთავაზობს 6 წლამდე ასაკის შვილებისთვის.

9.3. შეფასება და კარიერული განვითარება

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შეფასების პროცედურები ბელგიაში 2005 წლიდან დაინერგა. შეფასება ტარდება ორ წელიწადში ერთხელ და ამ პროცესში ჩართულნი არიან შესაბამისი მინისტრები, მართვის კომიტეტის თავმჯდომარე და გენერალური დირექტორი (Kuperus, Rode, 2008). საინტერესოა, რომ შეფასებისას მნიშვნელოვანია არა მხოლოდ ის, თუ რამდენად მიაღწია უსმ-მ მიზანს, არამედ ისიც, თუ რა გზებით მოახერხა ეს (Kuperus, Rode, 2016). თუ შეფასების სკალაში (ძალიან კარგი, კარგი, დამაკმაყოფილებელი, სუსტი, ძალიან სუსტი) მოხელის შეფასებაა „ძალიან კარგი“, იგი ხელახლა იკავებს პოსტს და ენიჭება უფლებამოსილების ახალი ვადა. თუ მოხელის შეფასებაა „დამაკმაყოფილებელი“ ან „სუსტი“, უფლებამოსილების ვადა არ განახლდება, თუმცა, მას შეუძლია ხელახლა გააკეთოს განაცხადი პოზიციაზე (Kuperus, Rode, 2008). გარდა კარიერული ზრდისა, შეფასებაზეა დამოკიდებული უსმ-ის სამსახურეობრივი სარგოს ზრდა და ფულადი ჯილდო ვადის გაგრძელების შემთხვევაში (Beeck, Hondelghem, 2010).

ფედერალური ადმინისტრაციის ტრენინგების ინსტიტუტი (The federal Administrative Training Institute (ATI)) საჯარო მოხელეებს სთავაზობს ტრენინგის მოდულებს სხვადასხვა მიმართულებით: ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიები, ენები, ადმინისტრირება, მართვა, კომუნიკაციისა და პერსონალის მართვა. უსმ-თათვის არ არის

[8] *ფედერალური საჯარო სამსახურის პერსონალი და ორგანიზება*

განსაზღვრული რაიმე სახის განსაკუთრებული ტრენინგ-კურსები. მათ შეუძლიათ სტანდარტულ ტრენინგებში მონაწილეობა ან კურსების გავლა სხვა უნივერსიტეტებსა თუ კერძო ორგანიზაციებში, სურვილის შემთხვევაში, ისევე როგორც სხვა საჯარო მოხელეებს (Kuperus, Rode, 2008).

ბელგიის მთავრობამ უსმ-თათვის პრიორიტეტულად მიიჩნია ლიდერული უნარების განვითარება, რისთვისაც 2009 წელს შეიმუშავა პროგრამა PUMP-programme (Public Management Programme), რომელიც არის ორწლიანი ინტენსიური, ინტერაქტიული და ერთმანეთის გამოცდილების გაცვლაზე ორიენტირებული სასერტიფიკატო კურსი (Beeck, Hondelghem, 2010).

9.4. რისკები და გამოწვევები

ფორმალურად პირველი კატეგორიის უსმ-ს ბელგიაში ნიშნავენ პოლიტიკური თანამდებობის პირები (მინისტრები) - საბოლოოდ შერჩეული 2-3 კანდიდატიდან მინისტრს შესაძლებლობა აქვს, რომ დამოუკიდებლად ამოირჩიოს მისთვის სასურველი უსმ (Kuperus, Rode, 2016). შეიძლება ითქვას, რომ პოლიტიკური დამოუკიდებლობა არც ისე მაღალია, რაც ბელგიის უსმ-ის სისტემის უმთავრეს ნაკლად განიხილება.

თავი 10 - გაერთიანებული სამეფო - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

გაერთიანებული სამეფოს გამოცდილებაზე განსაკუთრებული ხაზგასმა რამდენიმე ფაქტორითაა განპირობებული. გაერთიანებული სამეფო იმ რამდენიმე სახელმწიფოთა შორისაა, რომელსაც უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის თითქმის ორსაუკუნოვანი ისტორია აქვს და მისი ახალი სახით ფორმირებას ღრმა გამოცდილება ამყარებდა. ამავდროულად, გაერთიანებული სამეფო ე.წ. ვესტმინსტერული მოდელის სახით თავად გახდა მისაბაძი უკვე სხვა ქვეყნებისთვის უსმ-ის ინსტიტუტის დამკვიდრების პროცესში. გაერთიანებული სამეფო გამორჩეულია პოლიტიკისა და ადმინისტრირების ფუნქციების მკაცრი გამიჯვნით და უსმ-თა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის შენარჩუნების მაღალი ხარისხით. ამ მხრივ განსაკუთრებით ხაზგასასმელია ძალისხმევა, რაც ადმინისტრაციამ გაიღო უსმ-ის პასუხისმგებლობის ამაღლების მექანიზმების დასანერგად. ეს განსაკუთრებით ძლიერი იყო ვესტმინსტერის მოდელში, რადგან ტრადიციულ კარიერულ საჯარო სამსახურში პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ დანიშვნებს შორის განსხვავება ისეთივე აშკარა არაა. სწორედ ეს გამოარჩევს ბრიტანულ სისტემას სხვა მოდელებისგან, რის გამოც ვესტმინსტერის მოდელს ბევრი მიიჩნევს, როგორც საჯარო სამსახურს, რომელიც განსაკუთრებით მდგრადია პოლიტიკური პრიორიტეტების ცვლილებათა მიმართ.

10.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა

გაერთიანებულ სამეფოში უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტი თანამედროვე სახით 1996 წლიდან არსებობს. იგი მოიცავს ოთხ ძირითად პოზიციას: მუდმივი მდივანი (Permanent Secretary), გენერალური დირექტორი (Director General), დირექტორი (Director) ან დირექტორის მოადგილე (Deputy Director) და წარმოდგენილია ტერიტორიულ-ადმინისტრაციულ დონეზეც (Bojanov&Milanov, 2018). გაერთიანებული სამეფოს საჯარო სამსახური მოიცავს დაახლოებით 480 000 საჯარო მოხელეს, რომელთაგან მხოლოდ 1%-ია (4 212) უსმ (Kuperus, Rode, 2008). ამათგან, 200 ე.წ. ტოპ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა კატეგორიას განეკუთვნება, რომელთა მოვალეობაში ინსტიტუციის განვითარებასა და ეფექტურობაზე ზრუნვა შედის.

გაერთიანებული სამეფო უსმ-ის პოზიციაზე დაფუძნებული მოდელის ქვეყნების კატეგორიას მიეკუთვნება და ასეთად რჩება დღემდე, მიუხედავად იმისა, რომ სხვა ქვეყნების უმრავლესობა ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სხვა მოდელებისკენ გადაიხარა.

სტატუსის, ორგანიზაციისა და მოხელეებისათვის გათვალისწინებული განსაკუთრებული პირობების მიხედვით, გაერთიანებულ სამეფოში დამკვიდრებულია ცენტრალიზებული უმაღლესი საჯარო სამსახურის მოდელი (კლასიფიცირებული 5 მოდელიდან პირველი). შესაბამისად, ეროვნული კანონმდებლობა უსმ-ს ფორმალურად

განმარტავს, როგორც საჯარო მოხელეთა განსაკუთრებულ ჯგუფს. საგანგებოდ შექმნილი ცენტრალური ოფისი არჩევს უსმ-ებს, განსაზღვრავს მათ ანაზღაურებას და მართავს მათ კარიერას. უსმ-ები სარგებლობენ განსაკუთრებული პირობებით, რაც მათ სხვა საჯარო მოხელეთაგან განასხვავებს.

გაერთიანებულ სამეფოში პირველი კატეგორიის უსმ-ები, უმეტესად, მერიტოკრატიული პრინციპების საფუძველზე შერჩეული და ტექნოკრატიული უნარებით გამორჩეული პირები არიან, რომლებიც დიდი ხნის მანძილზე მთავრობისთვის რჩევების მიცემის მონოპოლიით სარგებლობდნენ. კემპბელი და სხვ. (1995) ამტკიცებენ, რომ სხვა არცერთ სისტემაში მინისტრები ასეთი დამოკიდებულნი არ არიან ბიუროკრატებზე, როგორც დიდი ბრიტანეთში. სწრაფი მომსახურების (Fast-track) საჯარო მოხელეები პარლამენტისთვის ამზადებენ პასუხებს, წერენ საჯარო გამოსვლების ტექსტებს მინისტრებისთვის და სათანადოდ ამზადებენ მათ ნებისმიერი სახის გამოწვევაზე საპასუხოდ. ამასთან, მათი მიუკერძოებლობა ძალიან დაფასებულია და უსმ-ები მზად არიან იმუშაონ ნებისმიერი მთავრობისთვის ერთი და იმავე პასუხიმგებლობითა და ვალდებულებით. ასევე აღნიშნავენ, რომ ვესტმინსტერის მოდელში საჯარო მოხელეები არა მხოლოდ პოლიტიკურად ნეიტრალურები, არამედ პოლიტიკურად მრავალფეროვანი შემადგენლობით უნდა იყვნენ წარმოდგენილნი (Campbell et al: 1995).

გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-ების სტატუსის ქვეშ ერთიანდებიან უსმ დირექტორები, პოლიტიკური მრჩევლები, სააგენტოს დირექტორები. შესაბამისად, ზოგიერთ უსმ-ს, ბუნებრივად, საქმიანობიდან გამომდინარე, არ აქვს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი. მათში შედიან ის პირებიც, რომლებმაც ახლო წარსულში დაასრულეს სწავლა და ის პერსპექტიული თანამშრომლები, რომლებიც შეირჩნენ საჯარო მოხელეთათვის შემუშავებული პროგრამის - “Fast Stream”-ის ფარგლებში.

გაერთიანებულ სამეფოში უსმ-ები სხვადასხვა პოზიციაზე არიან დანიშნულნი. ისინი უმეტესწილად სამთავრობო უწყებებში არიან დასაქმებულნი. მათ შორის გვხდებიან როგორც ზოგადი უნარების მქონე (generalist), მენეჯმენტში ჩართული პირები, ისე კონკრეტული სპეციალიზაციის (specialist) უსმ-ები (World Bank, 2005, Kuperus, Rode, 2016). უსმ-თა შორის თანამდებობაზე ყველაზე დიდხანს რჩებიან მუდმივი მდივნები (permanent secretary) (World Bank, 2005).

10.2. შერჩევა და დანიშვნა

მინისტრთა კაბინეტის ოფისი შეიმუშავებს დირექტივებს შერჩევის, დანიშვნისა და შესრულებული სამუშაოს შეფასების მიმართულებით. ეს დირექტივები გამიზნულია იმ დეპარტამენტებისთვის, რომლებიც უზრუნველყოფენ უსმ-ების დასაქმებას, ხოლო დეპარტამენტები თავად იღებენ პასუხიმგებლობას იმაზე, თუ რომელ თანამდებობას მიანიჭონ უსმ-ის სტატუსი. თუმცა, ზოგიერთი პირობა ყველა დაწესებულებისათვის საერთოა. მაგალითისათვის, მინისტრთა კაბინეტის ოფისი მხარს უჭერს დეპარტამენტებს და სააგენტოებს კომპეტენციების განვითარებასა და მიდგომების ჩამოყალიბებაში, რათა უსმ-ების მენეჯმენტის ერთიანი ხედვა არსებობდეს და მობილობა უწყებებს შორის გაძლიერდეს (Kuperus, Rode, 2016).

იქიდან გამომდინარე, რომ ბრიტანეთში უსმ-ების პოზიციური მოდელი მოქმედებს, ბუნებრივია, რომ კანდიდატები ღია კონკურსის წესით შეირჩევიან, თუმცა რეალურად ეს მხოლოდ მესამე და მეოთხე რანგის პოზიციებისათვის მოქმედებს და ამისათვის არსებობს შესაბამისი ონლაინ პლატფორმაც. აღსანიშნავია, რომ არა მხოლოდ უსმ-ების, არამედ საჯარო სამსახურის ყველა ვაკანსია განთავსებულია სპეციალურ ვებგვერდზე. თუმცა, უშუალოდ უსმ-ების კანდიდატთა მოძიებისათვის, შესაძლოა, სხვა დამატებითი საშუალებების გამოყენებაც, როგორიცაა, მაგალითად, სოციალური ქსელი ლინქდინი (Linkedin). მნიშვნელოვანია იმის აღნიშვნაც, რომ კონკურსი ყოველთვის ღია არაა და თითოეული პოზიციისათვის წინასწარ განისაზღვრება, შეეძლებათ თუ არა კონკურსში მონაწილეობა მათ, ვინც არ არის დასაქმებული საჯარო სამსახურში (Kuperus, Rode, 2016). საინტერესოა ის, რომ ადრეულ ასაკშივე შესაძლებელია უსმ-ის სტატუსის მოპოვება, თუმცა ასეთი პირების შერჩევა (დამსახურების პრინციპზე დაყრდნობით, ღია კონკურსის გზით), როგორც წესი, მათი კარიერის შუა პერიოდში ხდება (World Bank, 2005).

შერჩევის პროცესი განსხვავებულია პირველი და მეორე კატეგორიის უსმ-ებისთვის. პირველი კატეგორიის (პირველი და მეორე რანგის) უსმ-ებს ნიშნავს პრემიერ-მინისტრი საჯარო სამსახურის ოფისის ხელმძღვანელის (Head of home civil service), სახელმწიფო კანცლერის წარდგინებით (Civil Service Management Code, 2016, მ.5.2), რომელიც პრემიერ-მინისტრის კაბინეტის უმაღლესი საჯარო მოხელეა, მაგრამ მიიჩნევა პოლიტიკური თანამდებობის პირად[9]. უშუალოდ

[9] *ის მიიჩნევა პრემიერ-მინისტრის კაბინეტის მდივნად, რომელიც პასუხისმგებელია შემდეგზე: ყველა სამინისტროს მხარდაჭერა, რათა მთავრობამ გამართულად იმუშაოს, საჯარო სამსახურის პროფესიული ლიდერებით უზრუნველყოფა.*

მუდმივი მდივნები (permanent secretary) ანგარიშვალდებულნი არიან პოლიტიკური თანამდებობის პირების წინაშე. მუდმივი მდივნები უზრუნველყოფენ სამინისტროს ფინანსური ნაწილის გამართულობას და ანგარიშს წარუდგენენ პარლამენტს (Kuperus, Rode, 2016). მეორე კატეგორიის (მესამე და მეოთხე რანგის) უსმ-ების დანიშვნისთვის ლიდერთა უმაღლესი კომიტეტი (The Senior Leadership Committee (SLC)) რეკომენდაციებს წარუდგენს საჯარო სამსახურის ოფისის ხელმძღვანელს (Head of the Home Civil Service) როგორც საერთო საკვალიფიკაციო ჩარჩოს, ისე ინდივიდუალური პირების დანიშვნების შესახებ (Civil Service Management Code, 2016, მ.5.2).

საინტერესოა გაერთიანებული სამეფოს მაგალითი იმ მხრივაც, რომ უსმ-ებისათვის მოქმედებს არა საჯარო სამსახურის კანონი, არამედ შრომითი კანონმდებლობა. განსაკუთრებულ შემთხვევებში გამოიყენება პერსონალური კონტრაქტიც, რომლის არსიც იმაში მდგომარეობს, რომ მასში გაწერილია მიზნები და დავალებები კონკრეტულად ხელმომწერი პირისათვის და შესრულებაც სწორედ კონტრაქტის პირობების მიხედვით ფასდება. სამ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, დეპარტამენტებსა და სააგენტოებში უსმ-ებს ვალდებულება აქვთ, რომ ხელი მოაწერონ განახლებულ კონტრაქტებს: 1. როდესაც პირი პირველად ინიშნება უსმ-დ; 2. როდესაც უსმ იცვლის საფეხურს და, ამავდროულად, ემატება თანამდებობრივი სარგო; 3. როდესაც პირველად იკავებს 200 უმაღლესი უსმ პოზიციიდან (top 200) ერთ-ერთს (Kuperus, Rode, 2016). უმაღლეს 200 უსმ-თან (top 200) მიმართებით ვხვდებით სხვა განსხვავებებსაც. მაგალითად, ისინი ინიშნებიან საჯარო სამსახურის ოფისის ხელმძღვანელის მიერ, რაც შეთანხმებული უნდა იყოს პრემიერ-მინისტრთან, ხოლო მუდმივ მდივნებს და ყველაზე მაღალ 200 უსმ-ს, რომლებიც მხოლოდ მენეჯერულ ფუნქციებს ასრულებენ, პრემიერ-მინისტრის დელეგირებით ნიშნავს საჯარო სამსახურის ოფისი (Civil Service Management Code, 2016, მ.5.2).

10.3. შეფასება და კარიერული განვითარება

უსმ-ების საქმიანობა უნდა ეფუძნებოდეს SMART პრინციპებს. შესაბამისად, ამ პოზიციაზე მყოფმა პირებმა თავიანთი საქმიანობისათვის ყოველთვის უნდა წარმოადგინონ სამუშაოს შესრულების ვადები, სადაც ეს შესაძლებელია, ასევე, ინდიკატორები და მიზნები, რომლებითაც უნდა შეფასდეს დასახული მიზნების მიღწევადობა (Kuperus, Rode, 2016).

უსმ-ები (Senior executives) წელიწადში ორჯერ ფასდებიან, „360 გრადუსიანი შეფასება" ან „უკუკავშირი"-ს მეთოდით, რომელსაც ახორციელებენ უშუალო ზემდგომი პირები, იმავე საფეხურზე მყოფი კოლეგები და ხანდახან საჯარო სერვისის მომხმარებლები. ასევე ხშირია თვითშეფასების პრაქტიკაც. შესრულების მართვის ჩარჩო უსმ-თვის შეიმუშავა CSCG-მ (The Civil Service Capability Group). ანაზღაურებას განსაზღვრავს მაღალანაზღაურებადი მოხელეების მაკონტროლებელი ორგანო (SSRB - Senior Salaries Review Body), რომელიც პრემიერ-მინისტრისგან დანიშნული დამოუკიდებელი ჯგუფია. ანაზღაურება სრულიად შესრულებაზეა დამოკიდებული. არსებობს ანაზღაურების ორი ტიპი: საბაზისო და არაკონსოლიდირებული, შესრულებაზე დაფუძნებული ბონუსი. ძირითადი, საბაზისო ანაზღაურება განისაზღვრება უსმ-ის მიერ ორგანიზაციაში შეტანილი წვლილის მიხედვით, ხოლო დამატებითი ანაზღაურება - მუშაობის წლიური შეფასების მიხედვით (Kuperus, Rode, 2008). ასევე მნიშვნელოვანია, რომ დეპარტამენტები ინდივიდუალურად ატარებენ სპეციალურ ტესტირებებს ყოველწლიურად, რათა გამოავლინონ საჭიროებები ადამიანური რესურსების მიმართულებით უსმ-ის დონეზე და უზრუნველყონ არსებულ თანამშრომელთა შესაბამისად გადამზადება (World Bank, 2005).

გასათვალისწინებელია, რომ შეფასების ახალი სისტემა უზრუნველყოფს ყველაზე კარგი და ყველაზე ცუდი შედეგების მქონე უსმ-ების გამოვლენას. ყველაზე ცუდი შედეგების მქონე 10%-თვის დგება განვითარების სპეციალური გეგმა, რომლის ფარგლებში ტარდება შესაბამისი ტრენინგები და გაიცემა რეკომენდაციები (Kuperus, Rode, 2016).

მინისტრთა კაბინეტის ოფისში შემავალი საჯარო სამსახურის ჯგუფი (Civil service Group) პასუხისმგებელია დაწინაურებებსა და კარიერულ განვითარებაზე, ხოლო საჯარო სამსახურის კომისრები (Civil Service Commissioners) აკონტროლებენ შერჩევის პროცესს, რათა დანიშვნები გარანტირებულად დამსახურების პრინციპით მოხდეს. ისინი მოქმედებენ საჯარო სამსახურის შესახებ კოდექსის შესაბამისად და განიხილავენ შემოსულ საჩივრებს (World Bank, 2005). აღსანიშნავია, რომ საჯარო სამსახურის კომისრებს (Civil Service Commissioners) ნიშნავს დედოფალი და ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან მისსავე წინაშე, რაც მათი დამოუკიდებლობის ხარისხს მეტ სანდოობას ანიჭებს (Kuperus, Rode, 2008). შერჩევის პროცესი მოიცავს ორ ძირითად ეტაპს: პირველ ეტაპზე უმაღლესი ლიდერების კომიტეტი (The Senior Leadership Committee (SLC)) - რომელიც შედგება მუდმივი მდივნების ჯგუფისგან, პირველი საჯარო სამსახურის კომისრისგან (First Civil Service Commissioner), კერძო და საჯარო სექტორის წარმომადგენლებისგან - აძლევენ რეკომენდაციებს საჯარო სამსახურის უფროსს (Head of the Civil Service/Cabinet Secretary). შემდეგ კი აღნიშნულ რეკომენდაციებს პრემიერ-მინისტრი ადასტურებს (Kuperus, Rode, 2008).

მთავრობა ტრენინგებითა და განმავითარებელი აქტივობებით უზრუნველყოფს თანამშრომლებს, რომლებიც იმსახურებენ დაწინაურებას და ხელმძღვანელ პოზიციებზე გადაყვანას. უსმ-ების საქმიანობა ფასდება სპეციალური პროგრამით - „სამუშაოს შეფასება ხელმძღვანელის პოზიციებისათვის“ (Job Evaluation for Senior Posts), რის საფუძველზეც შედგენილია დაწინაურების სხვადასხვა ტიპი, სამუშაოსა და ანაზღაურებას შორის განსხვავებული კავშირებით (World Bank, 2005).

უსმ-ების კარიერული ზრდა დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოს სისტემატური შეფასების შედეგებზე. ამაზეა დამოკიდებული აგრეთვე ანაზღაურების ოდენობა და დანამატებიც. უსმ-ებისათვის, განსხვავებით სხვა საჯარო მოხელეებისაგან, გამორჩეულია დასაქმების პირობებიც - 1996 წლიდან მოყოლებული, უსმ-ებთან იდება პერსონალური კონტრაქტები, როგორც წესი, უვადოდ. ხელშეკრულება მოიცავს უფლება-მოვალეობებსა და დასაქმების პირობებს, სპეციალურ მოთხოვნებს, მათ შორის, ხელშეკრულების შეწყვეტის პირობებს. აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ უსმ-ებისათვის მოქმედებს სპეციალური ეთიკის კოდექსი, რაც ხაზს უსვამს მათ მნიშვნელოვნებასა და განსხვავებულ სტატუსს (World Bank, 2005).

გაერთიანებულ სამეფოში შემუშავებულია პროგრამები პოტენციური უსმ-ის კანდიდატების განვითარებისათვის. მათგან ყველაზე მნიშვნელოვანია “Fast Stream”. მის ფარგლებში მიიღება სტრუქტურირებული ცოდნა საჯარო სამსახურის შესახებ, ვითარდება თვითშეფასების უნარები და მოხელეებს ეძლევა შესაძლებლობა, მიიღონ გამოცდილება მენეჯმენტის მიმართულებით საწყის დონეზე. “Fast Stream” პროგრამის ფარგლებში ასევე ფუნქციონირებს დასაქმების ელექტრონული სისტემა, რომელშიც თავმოყრილია ყველა ვაკანსია. ლიდერული და ბიზნეს უნარების განვითარებას უწყობს ხელს მომავალ ლიდერთა პროგრამა (Future Leaders Scheme) (Kuperus, Rode, 2016).

ამასთან, არსებობს სპეციალური პროგრამები უშუალოდ უსმ-ების უნარების განსავითარებლად. *მაღალი რანგის ლიდერთა პროგრამა* (Senior Leaders Scheme) ავითარებს კორპორატიული ლიდერობის უნარებს, კომერციულ ალღოს თუ სტრატეგიულ ცნობიერებას და განკუთვნილია მხოლოდ დირექტორის მოადგილეებისთვის (Deputy Directors), ხოლო პროგრამა *მაღალი პოტენციალის განვითარების სქემა* (High Potential Development Scheme) უზრუნველყოფს დირექტორების (directors) ლიდერული უნარებისა და თვითშეფასების მეთოდების შესწავლა/განვითარებას (Kuperus, Rode, 2016).

რაც შეეხება შიდა პოზიციურ ცვლილებებს, გაერთიანებულ სამეფოში საჯარო მოხელეები კარიერის განმავლობაში ხშირად იცვლიან სტრუქტურებს და ასრულებენ სხვადასხვა ფუნქციას. მობილობა განიხილება როგორც უწყვეტი განათლებისა და გაუმჯობესების წყარო. თავიანთი კარიერული განვითარებისთვის, უმაღლეს საჯარო მოხელეებს შეუძლიათ შეიცვალონ სამუშაო პოზიციები მათთვის შესაფერის პოზიციებზე მთელი ქვეყნის მასშტაბით (Kuperus, Rode, 2008).

10.4. რისკები და გამოწვევები

გაერთიანებული სამეფოს უსმ-ის სისტემა ერთ-ერთ ყველაზე გამართულ მოდელად განიხილება, თუმცა, არსებობს რიგი გამოწვევებიც. პირველ რიგში, ესაა დაპირისპირება პოლიტიკოსებსა და უსმ-თა შორის, რაზეც უკანასკნელი სკანდალური ფაქტიც მიუთითებს.

2020 წლის დასაწყისში გაერთიანებულ სამეფოში გახმაურდა უმაღლესი საჯარო მოხელისა და მინისტრის დაპირისპირების ამბავი, რასაც არაერთგვაროვანი შეფასებები მოჰყვა. მთავარი ოფისის მუდმივმა მდივანმა (Permanent Secretary of Home Office) სერ ფილიპ რუტნამმა, რომელიც ოცდაათზე მეტი წლის განმავლობაში იყო უსმ, დატოვა თანამდებობა და მთავრობის წინააღმდეგ საჩივარი შეიტანა. მან თქვა, რომ იგი იძულებული გახდა გადამდგარიყო, რადგან მთავრობა მას მავნე დამოკიდებულებაში სდებდა ბრალს. ყოფილი მუდმივი მდივანი მის წინააღმდეგ წამოწყებული კამპანიის მიზეზად ასახელებს მისსავე დაპირისპირებას მთავარი ოფისის (Home Office) მდივანთან, მინისტრ პრიტი პატელთან. ყოფილი მუდმივი მდივნის, ფილიპ რუტნამის განმარტებით, პრიტი პატელის დამოკიდებულება საჯარო მოხელეების მიმართ იყო სრულიად არაჯანსაღი, იგი მიმართავდა შეურაცხმყოფელი ტონითა და სიტყვებით მის დაქვემდებარებაში მყოფ პირებს და გასცემდა არაადეკვატურ დავალებებს. ამ ყველაფერმა დასაქმებულებისათვის შექმნა არაკომფორტული გარემო და მათ უწევდათ მუშაობა მუდმივ სტრესსა და დაძაბულობაში. ფილიპ რუტნამი, როგორც მთავრობის ოფისის მუდმივი მდივანი, საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში, თავს ვალდებულად მიიჩნევდა, დაეცვა საჯარო მოხელეები მსგავსი ტიპის უსამართლო მოპყრობისაგან, რის გამოც არაერთხელ სცადა პრიტი პატელთან საკითხის მოგვარება. მუდმივი მდივნის მცდელობების მიუხედავად, პრიტი პატელს არ სურდა საკუთარი ქცევის შეცვლა და ამ საკითხის მუდმივ მდივანთან განხილვა.

ფილიპ რუტნამმა ოფიციალურ განცხადებაში აღნიშნა, რომ მთავრობა ცდილობდა, ხელი შეეშალათ მისთვის ღიად და საჯაროდ დაპირისპირებოდა სისტემას, რისთვისაც მას ფინანსური კომპენსაციაც შესთავაზეს. რუტნამმა საკუთარ ქმედებას უწოდა უკიდურესი ნაბიჯი, თუმცა, ისიც დასძინა, რომ ამგვარი ვითარება მთავრობაში გავრცელებულია და ეს ფაქტი გამონაკლისს არ წარმოადგენს. ამ სიტყვებით რუტნამმა არაეთიკურ ქცევაში დასდო ბრალი არა მხოლოდ პრიტი პატელს, არამედ მთელ მთავრობას.

ანალიტიკოსები რუტნამის ქცევას არაორდინალურად და პრეცედენტულად აფასებენ, რამდენადაც ისტორიაში არ ყოფილა ისეთი შემთხვევა, როცა უსმ ასე ღიად დაპირისპირებოდა მთავრობას. ზოგიერთ კონფიდენციალურ წყაროზე დაყრდნობით, გამჟღავნდა ინფორმაცია, რომ ფილიპ რუტნამი რთულად საკომუნიკაციო უსმ იყო, მას და მინისტრს საკმაოდ დაძაბული ურთიერთობა ჰქონდათ და ამ გზით დაუპირისპირდა მას. მთავრობამ, მიუხედევად რუტნამის განცხადების მიმართ გამოხატული სკეპტიკური დამოკიდებულებისა, აიღო პასუხისმგებლობა გამოძიებაზე მინისტრ პრიტი პატელის მიმართ, მის მიერ შესაძლო გადაცდომის თაობაზე.

ამ სკანდალმა ცხადყო, რომ მინისტრსა და უსმ-ს შორის არსებული დაპირისპირება, შესაძლოა, კრიზისამდე მივიდეს - მინისტრს არ აქვს უსმ-ს დათხოვნის უფლებამოსილება, ხოლო უსმ-ს მინიჭებული პრივილეგიები აძლევს უფლებას, კონფრონტაციაში შევიდეს პოლიტიკური თანამდებობის პირთან. მოვლენებმა, ერთი მხრივ, შესაძლოა, წაახალისოს მოხელეები, რომ ამხილონ პოლიტიკოსები არაეთიკურ ქცევაში და ამგვარად დაიცვან მთლიანი ინსტიტუცია. მეორე მხრივ კი, დაუგდოს რეიტინგი პოლიტიკურ ძალას, თუნდაც ის რეალურად არაეთიკურად არ მოქცეულიყო.

კრიტიკოსები შენიშნავენ, რომ ისტორიულად მინისტრები ხშირად გამოთქვამენ შეშფოთებას მათი საჯარო მოხელეებზე ძლიერი დამოკიდებულების შესახებ და აღნიშნავენ, რომ უსმ-ები არასაკმარისი პასუხისმგებლობით ეკიდებიან ამა თუ იმ საკითხს. ამის საპირისპიროდ, თავად უსმ-ები ხშირად მიიჩნევენ, რომ მათი რჩევა ყურადღების მიღმა, იგნორირებული რჩება. 1980-იანი წლების მიწურულს განსაკუთრებით მძაფრი იყო აღნიშნული დაძაბულობა. კემპბელისა და სხვ. (1995) თქმით, პრემიერ მინისტრმა მარგარეტ ტეტჩერმა საჯარო მოხელეთა არასაკმარისი გულისხმიერება თავისი პოლიტიკური ცვლილებების ცალსახა დამაბრკოლებელ მიზეზად დაასახელა. „შემდეგი ნაბიჯების პროგრამის“ ფარგლებში, ტეტჩერის მთავრობამ შექმნა სააგენტოები ტრადიციული საჯარო სამსახურის მიღმა, რომლის 1/3 დაკომპლექტებული იყო საჯარო სამსახურს გარეთ მოქმედი პირებით (James, 2003). ამასთან, აღნიშნულ სააგენტოებში არ შედიოდა საჯარო სამსახურის სწრაფი მომსახურების (Fast-track) არცერთი აღმასრულებელი პირი, რომლებიც აქამდე მაღალ პოზიციებს იკავებდნენ.

პასუხისმგებლობა სამთავრობო პრიორიტეტების მიმართ არსებითად მიიჩნეოდა ყველა ეტაპზე. ჯეიმსის (2003) დაკვირვებით, მინისტრებს ზოგჯერ უწევდათ ყოველდღიურ და გაუთვალისწინებელ შემთხვევებში (ad hoc) ჩარევა, საჭიროებიდან გამომდინარე. „შემდეგი ნაბიჯების პროგრამის“ თავდაპირველ ფოკუსს მომსახურების მიწოდებაზე მეტი პასუხისმგებლობის უზრუნველყოფა წარმოადგენდა. თუმცა, 1990-იანი წლების შუა რიცხვებისთვის, პოლიტიკის ანალიზისა და რჩევების გაცემის გარე კონტრაქტირების შემთხვევები გაიზარდა. შეიქმნა პოლიტიკის განყოფილებები, რომელთა ნახევარი დაკომპლექტებული იყო საჯარო სამსახურს გარეთ დასაქმებული პირებით. კემპბელი და სხვ. (1995 წ.) მიიჩნევენ, რომ ამგვარმა ზომებმა და ანალიტიკური ცენტრების (think tank) ზრდამ დაარღვია საჯარო მოხელეთა მონოპოლია პოლიტიკის კეთებაში და პოლიტიკოსებს მისცა საშუალება, აღედგინათ დომინანტობა მმართველობაზე.

თავი 11. ბალტიისპირეთის ქვეყნები - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

ლატვიაში, ლიეტუვასა და ესტონეთში უმაღლესი საჯარო მოხელის გამოცდილების განხილვა რამდენიმე გარემოებამ განაპირობა. ერთი მხრივ, ტრადიციულად, ბალტიისპირეთის ქვეყნები საქართველოს ინტერესს იწვევენ საერთო კომუნისტური გამოცდილებისა და პარტნიორული ურთიერთობების გამო, პოსტსაბჭოთა პერიოდიდან დღემდე. მეორე მხრივ, ეს ქვეყნები საინტერესოა იმ თვალსაზრისით, რომ ერთი რეგიონის ფარგლებში წარმატებით დამკვიდრდა უსმ-ის ერთმანეთისგან განსხვავებული მოდელები: ესტონეთში უმაღლესი საჯარო სამსახურის ცენტრალიზებული სისტემაა, სადაც უსმ-თა ჯგუფი განსაკუთრებული უპირატესობებითა და პირობებით სარგებლობს და საგანგებოდ მათი კოორდინირების მიზნით შექმნილი ცენტრალური ოფისის - ტოპ მენეჯერთა გუნდის მეშვეობით იმართება, მაშინ როდესაც, ლიეტუვასა და ლატვიაში ასეთ მოდელი არ გვხვდება. სამივე ქვეყანა ევროკავშირის ფარგლებში აღიარებულია, როგორც საჯარო სამსახურის გამართული ფუნქციონირებისა და პოლიტიკური ზეგავლენისგან მეტად დაცული, მერიტოკრატულ პრინციპებზე დაფუძნებული მოდელის მაგალითები. ქვევით მიმოხილულია თითოეული ქვეყნის გამოცდილება.

11.1. ესტონეთი - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

11.1.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა

ესტონეთში მოქმედებს ძირითადად პოზიციაზე დაფუძნებული დასაქმების სისტემა, რომელიც ცენტრალურ დონეზე წარმოდგენილ უსმ-ებს სპეციალურ პირობებს სთავაზობს. ევროკავშირის სხვა წევრი სახელმწიფოებისგან განსხვავებით, ცენტრალურ დონეზე საჯარო ადმინისტრირებაზე პასუხისმგებელია იუსტიციის მინისტრი (Kuperus, Rode, 2016). სახელმწიფო პოლიტიკაში ცხადი და ნათელია უსმ-თა როლი და ფუნქციები. მაგალითისათვის, მთავრობის ოფიციალურ ვებგვერდზე განთავსებულია მონაცემები, თუ რა პოზიციები განიხილება ამ ინსტიტუტის ქვეშ. მოცემული ინფორმაციის თანახმად, ესტონეთის საჯარო სამსახურში, გარდა მეორე კატეგორიის უსმ-ისა, დღეს დასაქმებულია 98 პირველი კატეგორიის უსმ (The top civil servants/top executives/senior managers), რომლებიც ტოპ მენეჯერების მთავარი მაკოორდინირებელი ორგანოს სახით ფუნქციონირებენ, ქვეყნის სტრატეგიული მიზნების მისაღწევად გუნდურად მუშაობენ და მონაწილეობენ სახელმწიფო მნიშვნელობის გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესში (riigikantselei.ee).

ესტონეთში უსმ-ის ინსტიტუტში გაერთიანებულნი არიან: გენერალური მდივნები (Secretaries General) და სამინისტროების გენერალური მდივნების მოადგილეები (Deputy-Secretaries General of Ministries), მთავრობის ოფისის დირექტორები (Directors of the Government Office), საჯარო სამსახურებისა და ინსპექციების გენერალური დირექტორები (Directors-General of public offices and inspectorates), საგანგებო სიტუაციების ცენტრის გენერალური დირექტორი (Director-General of the Emergency Centre), სახელმწიფო არქივის ხელმძღვანელი (State Archivist), თავდაცვის ძალების მეთაური (Commander of the Defence Forces) და გენერალური პროკურორი (Prosecutor General) (riigikantselei.ee).

ესტონეთში უსმ-ები ფუნქციურად დაყოფილია ოთხ დონის მიხედვით: 1. სამინისტროების გენერალური მდივანი (Secretary General of Ministries); 2. სამინისტროების გენერალური მდივნის მოადგილე (Deputy Secretary General of Ministries); 3. საჯარო სტრუქტურების გენერალური დირექტორები და ინსპექტორები (Director-General of agencies and inspectorates); და 4. რეგიონების ხელმძღვანელები (County Governors) (Kuperus, Rode, 2008).

ესტონეთში მოქმედებს საჯარო სამსახურის შესახებ კანონი, რომლის ფარგლებშიც უსმ-თა 80-100%-ს ვადიანი - 5 წლიანი - ხელშეკრულება (temporary contracts) უფორმდება. მისი გასვლის შემდეგ ხელშეკრულების განახლება და პირის იმავე პოზიციაზე დანიშვნა არ შეიძლება (Kuperus, Rode, 2016). ეს თანაბრად ეხება როგორც პირველი, ისე მეორე კატეგორიის უსმ-ებს.

ესტონეთის საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში (1995) 2001 წელს შესული ცვლილებით, განისაზღვრა გენერალური მდივნის დათხოვნის წინაპირობა, მასსა და მინისტრს შორის წარუმატებელი თანამშრომლობის შემთხვევაში. კანონის ახალი რედაქციით, გამოსაცდელი ვადა 6 თვემდე შემცირდა (2012) (Kuperus&Rode, 2016). მნიშვნელოვანია იმის გათვალისწინება, რომ გამოსაცდელი ვადა არ ვრცელდება იმ უსმ-ებზე, რომლებიც საჯარო სექტორიდან არ დაწინაურდნენ და კონკურსის წესით მოხვდნენ პოზიციაზე.

კვლევის მონაწილე ექსპერტის პოზიციით, მნიშვნელოვანია უსმ-ის სისტემის კოორდინირება, რომელიც მინისტრთა კაბინეტის დონეზე ხორციელდება ტოპ მენეჯერების მთავარი მაკოორდინირებელი ორგანოს მიერ, რადგან ეს უზრუნველყოფს სისტემის ლეგიტიმაციის მაღალ ხარისხს. სწორედ ეს გამოარჩევს ესტონეთის უსმ-ის სისტემას სხვა ქვეყნებისგან, სადაც უფრო დეცენტრალიზებულ მოდელებს ვხვდებით. თუმცა, აქვე ექსპერტი ხაზს უსვამს უსმ-თა ტოპ მენეჯერების ცენტრალიზებული მართვისა და კოორდინაციის უნარზეც, რომელიც ასევე მნიშვნელოვნად მიაჩნია საერთო პოლიტიკის განსაზღვრისა და განხორციელებისათვის. მისი განმარტებით, *„ტოპ მენეჯერების ერთიანი პლატფორმა მუდმივი მდივნების ყოველკვირეული შეკრებების სახით ფუნქციონირებს, რომლის ფარგლებშიც სამთავრობო გეგმები განიხილება და პრობლემური საკითხები წინასწარ წყდება, სანამ საკითხები განსახილველად მთავრობას წარედგინება“* . [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. ექსპერტის განმარტებით, ესტონეთმა უსმ-ის განვითარება ნიდერლანდების მაგალითზე დაიწყო - საუკეთესო მაგალითად ამ ქვეყნის მოდელი გამოიყენა. სწორედ ამიტომაა მსგავსი ამ ორი ქვეყნის უსმ-ის სისტემები.

რესპონდენტის განმარტებით, ესტონეთში პირველი კატეგორიის უსმ-ების ტოპ მენეჯერული ჯგუფი პატარაა და დაახლოებით 100 ადამიანისგან შედგება (ამჟამად, მათი რაოდენობა 98-ია). არაფორმალურად ისინი სამ ძირითად ტიპად იყოფიან:

- **მუდმივი მდივანი (permanent secretary), რომელიც იერარქიულად ყველაზე მაღლა დგას.** ეს თანამდებობა ყველა სამინისტროშია და ბევრ ფუნქციას მოიცავს. იგი, ფაქტობრივად, სამინისტროს აღმასრულებელი დირექტორია და მთელი სამინისტროს მენეჯმენტს კურირებს. კერძოდ, ბიუჯეტის დაგეგმვას, სტატისტიკის წარმოებას და ადამიანურ რესურსებს.
- **მუდმივი მდივნების მოადგილეები (deputy permanent secretary) იერარქიულად უფრო დაბალ საფეხურზე არიან.** ესტონეთში ეს პოზიცია გერმანული მოდელის მსგავსად შემოიღეს (Chancellor - კანცლერი). ისინი უმეტესად ხელმძღვანელობენ პოლიტიკის დაგეგმვას. მაგალითისათვის, ესტონეთის ფინანსთა სამინისტროს ჰყავს ერთი მოადგილე ბიუჯეტირებისათვის, მეორე - საგადასახადო საკითხებისათვის, შიდა აუდიტში და ა.შ. პოლიტიკის სხვადასხვა არეალსა და მათზე მომუშავე პირებს შორის ერთგვარი დამაკავშირებელი რგოლი კი მუდმივი მდივანია.
- **დამოუკიდებელი სააგენტოების ხელმძღვანელები,** რომელთა ფუნქციები მნიშვნელოვნად განსხვავდება პირველი ორი ტიპის უსმ-გან. სააგენტოების ხელმძღვანელები უფრო მეტად პოლიტიკის იმპლემენტაციაზე აგებენ პასუხს, ვიდრე დაგეგმვაზე. აქედან გამომდინარე, მოთხოვნებიც ამ პოზიციისათვის განსხვავებულია.

11.1.2. შერჩევა და დანიშვნა

სხვა ქვეყნებისგან განსხვავებით, ბოლო ათწლეულში ესტონეთს არ შეუცვლია უსმ-თა დასაქმების პოზიციური სისტემა, რომელიც ჯერ კიდევ გასულ საუკუნეში ჩამოყალიბდა. კვლევის მონაწილე რესპონდენტის განმარტებით, უსმ-ის სისტემა ღიაა ყველასთვის. გავრცელებულია ტოპ მენეჯერების საჯარო სამსახურში კერძო სექტორიდან გადმოყვანა. უსმ-ის პოზიციაზე ხშირად იწვევენ მენეჯერებს დიდი კორპორაციებიდან. რესპონდენტის თქმით, *„კომერციული ბანკებიდან და სხვა მსგავსი ტიპის დიდი ორგანიზაციებიდან გადმოსულმა მენეჯერებმა ბევრი კარგი რეფორმა გაატარეს და ეს ნაწილი გაზიარებულია, როგორც კარგი გამოცდილება“* . [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

უსმ-თა კანდიდატებისთვის სავალდებულოა მართვის გამოცდილება, უცხო ენების კვალიფიკაცია და სრულყოფილი ცოდნა, საგანგებოდ მათთვის შემუშავებული და დეტალური ჩარჩოს სახით გაწერილი კომპეტენციების ფლობა. კომპეტენციათა ჩარჩოში ასეთი ექვსი კომპეტენციაა: 1. ინოვაციების სტიმულირება; 2. თანამედროვე ტენდენციების შესაბამისად მომავლის განსაზღვრა; 3. ჯგუფური ღირებულებების შექმნა; 4. საკუთარი ლიდერული უნარების ობიექტურად აღქმა; 5. მიზანსწრაფვა; 6. გუნდის მხარდაჭერა (riigikantselei.ee).

ადამიანური რესურსების მართვა ესტონეთში დეცენტრალიზებულია. ყველა სამინისტრო და აღმასრულებელი ორგანო ვალდებულია, უზრუნველყოს საკუთარი თანამშრომლების შერჩევა, შეფასება და კარიერული განვითარება, საკანონმდებლო ჩარჩოსა და ცენტრალიზებულად დადგენილი სახელმძღვანელო მითითებების მიხედვით (Kuperus, Rode, 2008). თუმცა, უსმ-თა შერჩევის პროცესი ცენტრალიზებულია. ქვეყანაში ფუნქციონირებს სპეციალური ცენტრალიზებული შესარჩევი ორგანო - კონკურენციისა და შეფასების კომისია (the Competition and Evaluation Committee at the State Chancellery), რომელიც მთავრობისგან დამოუკიდებელი ავტონომიური ერთეულია და სახელმწიფო კანცელარიასთან არსებობს. იგი არჩევს უსმ-ის პოზიციის დაკავების მსურველთა რეზიუმეებს, ატარებს ტესტირებებსა და ინტერვიუებს და კანდიდატთა საბოლოო სიას წარადგენს იმ ერთეულში, რომლისთვისაც უსმ შეირჩევა. ესტონეთში მკაცრად განსაზღვრული არაა, კონკურსი ღია იქნება თუ დახურული - ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში (ad hoc) ინდივიდუალურად წყდება, თუმცა, ძირითადად, კონკურსი ღიაა ნებისმიერი შესაფერისი კანდიდატისათვის. ასევე, არსებობს უსმ-ების მაკოორდინირებელი სპეციალური ერთეული, რომლის წევრებსაც შეუძლიათ შესარჩევ პროცესში მონაწილეობა (Kuperus, Rode, 2016).

სამინისტროში გენერალური მდივნის მოადგილისა და შიდა სტრუქტურული ერთეულების გენერალური დირექტორებისა თუ ინსპექტორების პოზიციის გათავისუფლებამდე, სახელმწიფო კანცელარიის მართვის კონსულტანტი, შესაბამისი სტრუქტურის პერსონალის მართვის წარმომადგენელთან ერთად, შეიმუშავებს მოთხოვნებს ამ პოზიციისთვის. ისინი განსაზღვრავენ შერჩევის ყველაზე შესაფერის მეთოდებს და შესარჩევ კომისიას. სახელმწიფო კანცელარია აცხადებს ღია კონკურსს ვაკანტური პოზიციისთვის. მოთხოვნები და შერჩევის მეთოდი კი წარედგინება სახელმწიფო კანცელარიის კონკურენციისა და შეფასების კომისიას (the Competition and Evaluation Committee at the State Chancellery), რომელიც კანდიდატებს აფასებს. კონკურენციისა და შეფასების 8 წევრისგან შემდგარი კომისია, რომელშიც სახელმწიფო უწყებების წარმომადგენლების გარდა ასევე მონაწილეობენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და პროფკავშირების წარომადგენელიც, ჩართულია გენერალური მდივნებისა (Secretaries-General) და ქვეყნის მმართველების რეგიონების ხელმძღვანელების (Country Governors) შერჩევის პროცესში (Kuperus, Rode, 2008). თუმცა, აქტიურად მონაწილეობს გენერალური მდივნების მოადგილისა და საჯარო სტრუქტურათა დირექტორების და ინსპექტორების შერჩევის პროცესშიც.

გენერალური მდივნების მოადგილის, საჯარო სტრუქტურათა დირექტორების და ინსპექტორების პოზიციებისთვის კონკურენციისა და შეფასების კომისია წარადგენს ერთ ან რამდენიმე კანდიდატს ან უარს ამბობს კანდიდატის წარდგენაზე, თუკი შერჩევა შეუძლებელია. კანდიდატების განცხადება დასამტკიცებლად წარედგინება შესაბამისი ორგანოს უფლებამოსილ პირს, რომელიც ნიშნავს კომისიის მიერ შერჩეულ კანდიდატს (Kuperus, Rode, 2008).

ესტონეთში კანდიდატებს, რომელთაც აქვთ შესაბამისი კომპეტენცია და უნარები, შეუძლიათ საჯარო სამსახურში ადგილის დაკავება ნებისმიერ დონეზე, მათ შორის, მაღალ პოზიციებზეც. კვლევის მონაწილე ექსპერტის შეფასებით, *„უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევა სრულად აპოლიტიკურია - შერჩევის პროცესში ყოველთვის არის იმ ორგანიზაციის წარმომადგენელი, რომლისთვისაც კანდიდატი შეირჩევა, თუმცა, პოლიტიკოსები უშუალოდ შერჩევის ეტაპზე არ მონაწილეობენ. შესარჩევი კომისია მუდმივმოქმედია და ერთი და იმავე წევრებისგან შედგება, რაც შერჩევის პროცესში მსგავსი კრიტერიუმებით შეფასების გარანტიას იძლევა, გამორიცხავს სუბიექტურ მიდგომას და განსხვავებულ ინტერპრეტაციას სხვადასხვა შემთხვევაში“* .[2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

ესტონეთი მიეკუთვნება იმ ქვეყნების კატეგორიას, სადაც მოქმედებს ფორმალური პოლიტიკური დანიშვნის სისტემა. თუმცა, ეს უფრო მეტად მეორე კატეგორიის უსმ-ების დანიშვნას ეხება, ვიდრე პირველისას. მეორე კატეგორიის უსმ-ებს ფორმალურად ნიშნავენ პოლიტიკური თანამდებობის პირები, რაც წარდგენილი კანდიდატების დასანიშნად პოლიტიკური თანამდებობის პირის შესაბამის აქტზე ხელმოწერაში გამოიხატება, ხოლო რეალური პოლიტიკური ჩარევით შეირჩევიან და ინიშნებიან პირველი კატეგორიის უსმ-ები -პოლიტიკური თანამდებობის პირს რეკომენდებული კანდიდატებიდან არჩევის შესაძლებლობა აქვს თავად. სამინისტროს გენერალურ მდივნებს მინისტრთა კაბინეტი ნიშნავს, ხოლო დანარჩენებს - შესაბამისი სამინისტროს პოლიტიკური თანამდებობის პირი.

11.1.3. შეფასება და კარიერული განვითარება

ესტონეთში ფუნქციონირებს უმაღლეს საჯარო მოხელეთა განვითარების ცენტრი (The Top Civil Service Excellence Centre (TCSEC)). იგი მთავრობის ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეულია და პასუხისმგებელია უსმ-ების შერჩევასა და პროფესიულ განვითარებაზე. ასევე, ცენტრი ამუშავებს შერჩევისა და აყვანის პოლიტიკასა თუ მეთოდებს. აღნიშნული სტრუქტურული ერთეული ასევე ეხმარება შესარჩევ კომისიას (selection board) აქტივობების განხორციელებაში. ამასთან, ცენტრი თანამშრომლობს სხვა სახელმწიფოების იმ ერთეულებთან, რომლებიც უსმ-ების განვითარებას უზრუნველყოფენ და მონაწილეობს საერთაშორისო კავშირების გაღრმავებაში (riigikantselei.ee).

გარდა წინა შესარჩევი პროცედურებისა და განმავითარებელი აქტივობებისა, უსმ-თა განვითარების ცენტრი ასევე აფასებს მოხელეთა შესრულებულ სამუშაოს. ამ ადმინისტრაციული ერთეულის შექმნის მიზნები ფორმალურად არ ყოფილა გაწერილი არცერთ ოფიციალურ დოკუმენტში, თუმცა პრაქტიკულად შემდეგ მიზნებს ემსახურება: 1. სტრატეგიული პოლიტიკის შემუშავებისას სხვადასხვა სახელმწიფო უწყების დაახლოების საჭიროება; 2. უსმ-თა მიმართ სამინისტროების ნეიტრალური და ცენტრალიზებული მიდგომა (Kuperus, Rode, 2016).

ესტონეთში უსმ-თა შესრულებული სამუშაოს შეფასების სხვადასხვა მეთოდია დანერგილი. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ფორმაა პირის შეფასება უშუალო ხელმძღვანელის მიერ. თუმცა, გაერთიანებული სამეფოს მსგავსად, აქაც აქტიურად სარგებლობენ „360 გრადუსიანი შეფასების“ მეთოდით. კერძოდ, უსმ-თა კომპეტენციის პროფილი შედგება თვითშეფასებისგან, უშუალო ხელმძღვანელის შეფასებისგან, კოლეგებისა და დაქვემდებარებული პირების შემაჯამებელი შეფასებისა და კომენტარებისგან (Kuperus, Rode, 2008).

უსმ-ები ფასდებიან კონკრეტულ სფეროებში ინდივიდუალური შედეგების მიხედვით. მაგალითად, ფასდება მათი ეფექტიანობა სტრატეგიულ კოორდინაციასა და ლიდერულ უნარებში. აღსანიშნავია ისიც, რომ ესტონეთში თითოეული უსმ-ის პოზიციისათვის არსებობს კომპეტენციების პროფილები (competency profiles), რომლებიც მოიცავს სამუშაოს აღწერილობას და პოზიციისათვის სავალდებულო კომპეტენციებს. შესრულებული სამუშაოს შეფასებისას სწორედ ეს პროფილები გამოიყენება, როგორც სტანდარტი. შეფასების პროცესში დიდი ყურადღება ექცევა სტრატეგიული აზროვნების უნარს, კავშირების დამყარებისა და კომუნიკაციის უნარებს, ლიდერობას, რესურსების მენეჯმენტს, თვითგანვითარებისკენ სწრაფვას და სხვა (Kuperus, Rode, 2016).

პირველი კატეგორიის უსმ-ები წელიწადში ერთხელ აწყობენ დისკუსიას პროფესიული განვითარების შესახებ (სამუშაო კონფერენციები). კომპეტენციების შეფასებაში მონაწილეობა ნებაყოფლობითია და შეფასების შედეგები

გათვალისწინებულია ამ დისკუსიებში. დისკუსიის საფუძველზე თანხმდება მომავალი კანდიდატების სია და ამ პოზიციებზე წარდგენილი უსმ-ები, მის უშუალო ხელმძღვანელთან ერთად, ამზადებენ განვითარების პორტფოლიოს, რომელშიც გათვალისწინებულია მისი კომპეტენციების შეფასების შედეგები მომდევნო შესაფასებელი პერიოდისთვის (Kuperus, Rode, 2008).

ცენტრის პირობებში ჩამოყალიბდა გადასამზადებელი პროგრამა, რომელიც ფოკუსირებულია პრაქტიკული განათლების მიცემაზე, პრობლემის გადაწყვეტის თანამედროვე ტექნიკების გაზიარებაზე. პროგრამა მოიცავს შემეცნებით მეცნიერებათა შესწავლასაც, რათა მონაწილეებმა უკეთ შეძლონ საკუთარი თავის მოსმენა, გამოიმუშაონ ინოვაციების ათვისების უნარი. აღნიშნული პროგრამა იმდენად ცნობადი გახდა, რომ ფინეთმა, ნიდერლანდებმა და დიდმა ბრიტანეთმა საკუთარ ლიდერებს მასში მონაწილეობა მოსთხოვა (OECD, 2019).

ესტონეთში პოტენციური კადრები ცენტრალიზებულად შეირჩევა და შერჩეული კანდიდატები ერთიანდება მომავალ უსმ-თა ბაზაში. კადრების მოძიების პროგრამას ჰქვია „ნიუტონის ლიდერთა მემკვიდრეობის პროგრამა" ("Newton leadership offspring programme") და მიზნად ისახავს უსმ-თა იმ პირებიდან შერჩევას, რომლებიც დასაქმებულნი არიან საჯარო სამსახურში. უფრო კონკრეტულად, პროგრამა ფოკუსირებულია საჯარო სამსახურში დასაქმებული საშუალო დონის მენეჯერების გამოვლენაზე, რომლებიც მაღალ პროფესიონალიზმს ამჟღავნებენ და აქვთ შესაბამისი უნარები, რომ უფრო ზედა საფეხურის მენეჯერული პოზიციები დაიკავონ და უსმ-ის თანამდებობაზე იმუშაონ (Kuperus, Rode, 2016). შესაბამისად, აღნიშნული პროგრამა, გარკვეულწილად, განიხილება როგორც მობილობის შესაძლებლობა საჯარო მოხელის პოზიციიდან უსმ-ის თანამდებობაზე.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ ესტონეთის ცენტრალური ბიუჯეტიდან მხოლოდ 2015 წელს ტრენინგებისათვის გამოყოფილი თანხის 52% სწორედ უსმ-თა გადამზადებაზე დაიხარჯა (Cerlin Pesti & Tiina Randma-Liiv, 2018). თუმცა, მათი განვითარებისთვის განკუთვნილი დაფინანსების დიდი წილი უფრო მეტად დამოკიდებულია ევროპის სტრუქტურულ ფონდებზე, რომელიც 2020 წლისთვის სრულდება (Randma-Liiv et al. 2015).

უსმ-ის პოზიციაზე დასაქმებული პირების მობილობის მხრივ ესტონეთში არსებული სისტემა მოქნილია და იძლევა სამინისტროებსა და სააგენტოებს შორის გადაადგილების შესაძლებლობას - შესაბამისად, სისტემა არაა ჩაკეტილი. მეტიც, მოიაზრება, რომ მობილობა კომპეტენციების განვითარებისა და მოტივაციის ამაღლების საშუალებაა. ამდენად, საჯარო სამსახურის კანონით ნებადართულია პოზიციებს შორის როტაცია, თუმცა, მხოლოდ უსმ-ის პირვანდელ პოზიციაზე დანიშვნის ვადების ფარგლებში (როტაციის ვადა არ უნდა აღემატებოდეს დანიშვნის 5 წლიან ვადას). როტაციის ვადა შესაძლოა გახანგრძლივდეს მხოლოდ ერთხელ, რის შემდეგაც უსმ უნდა დაუბრუნდეს თავდაპირველ პოზიციას. თუმცა, ეს პროცესიც უსმ-ის 5 წლიანი დანიშვნის ფარგლებში უნდა მოექცეს (Kuperus, Rode, 2016).

11.1.4. რისკები და გამოწვევები

უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის რისკებსა და გამოწვევებზე საუბრისას, განსაკუთრებით გამოსაყოფია ევროპის სტრუქტურული ფონდის რესურსის ამოწურვა, რაც სისტემის მდგრადობას უზრუნველყოფს. ბევრი მკვლევარი და ექსპერტი, მათ შორის, ჩვენი კვლევის მონაწილეები, მსჯელობენ ამით განპირობებულ პოტენციურ რისკებზე, რომელთა დაძლევის სტრატეგია წინასწარ უნდა განისაზღვროს.

ამავდროულად, ესტონეთის უსმ-თა მიერ პოზიციის ნებაყოფლობითი დატოვების ფაქტორების ანალიზით დგინდება, რომ ეს პოლიტიკური მოტივით ნაკლებადაა გამოწვეული და მეტწილად უშუალო ზედამხედველთან პიროვნული ლოიალურობის ნაკლებობასა და შეთავსების პრობლემას უკავშირდება (Randma-Liiv et al. 2015). ამ მხრივ, გამოსაკვეთია გამოსაცდელი ვადის პირობებში თანამდებობებიდან წასვლის შემთხვევები. მნიშვნელოვანია იმაზე ხაზგასმაც, რომ თავად პოლიტიკური თანამდებობის პირები საკმარისად არ აცნობიერებენ უსმ-ის ინსტიტუტის როლსა და დანიშნულებას. ისინი ფიქრობენ, რომ უსმ-ები უპირობოდ უნდა ასრულებდნენ მათ გადაწყვეტილებებსა და მოთხოვნებს. ეს ეწინააღმდეგება თანამედროვე საჯარო სამსახურის მერიტოკრატიულ პრინციპებს, რომელთა თანახმად, უსმ-ებს არათუ უფლება, ვალდებულებაც კი აქვთ, რომ პროფესიული რჩევები მისცენ პოლიტიკურ ლიდერებს. ექსპერტების აზრით, ეს არც უსმ-ებს აქვთ სათანადოდ გააზრებული. სწორედ ამის გამო, პოლიტიკური თანამდებობის პირებს უსმ-თა მიმართ განსხვავებული მოლოდინები უჩნდებათ, რაც საბოლოოდ მუშაობისას შეუთავსებლობასა და კონფლიქტებს იწვევს და უსმ-თა გადინების საფუძველი ხდება. 2010-2015 წლებში გადინების მაჩვენებელმა 39%-ი შეადგინა, რაც ყურადსაღები რიცხვია და გასათვალისწინებელი უნდა გახდეს საქართველოში ამ ინსტიტუტის დამკვიდრების პროცესშიც.

11.2 ლატვია - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

11.2.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა

2008 წელს ლატვია მიეკუთვნებოდა იმ ქვეყნების რიცხვს, სადაც უმაღლესი საჯარო მოხელის დასაქმების ჰიბრიდული სისტემაა და თანაბრად მოქმედებს როგორც კარიერაზე, ისე პოზიციაზე დაფუძნებული დასაქმების პრინციპები. თუმცა, 2014 წლისთვის ის უმაღლესი საჯარო მოხელის ძირითადად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემის გამოყენებაზე გადავიდა.

ლატვია, ლიეტუვის მსგავსად, უმაღლესი საჯარო სამსახურის სტატუსის, მისი ორგანიზაციისა და მოხელეებისათვის გათვალისწინებული განსაკუთრებული პირობების მიხედვით აღწერილი 5 ძირითადი მოდელიდან შეესაბამება მეოთხეს - უმაღლეს საჯარო მოხელეთა აღიარებული ჯგუფი, განსაკუთრებული პირობებით, სადაც ეროვნული კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო სამსახურს ფორმალურად არ განსაზღვრავს, თუმცა, ამ კატეგორიის მოხელეებს განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ. ისინი სარგებლობენ შერჩევის, დანიშვნის, მხარდაჭერისა და სარგებლის მიღების განსაკუთრებული პირობებით.

ლატვიაში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა კატეგორიას ექვემდებარება შემდეგი პოზიციები: სახელმწიფო მდივანი/ სახელმწიფო კანცლერი (State Secretary/ State Chancellery), სახელმწიფო კანცელარიის დირექტორი (the Director of the State Chancellery), სამინისტროს სახელმწიფო მდივანი (State secretary of a ministry) - საჯარო ინსტიტუტის ხელმძღვანელი (Head of Institution), სამინისტროს სახელმწიფო მდივნის მოადგილე (Deputy State Secretary), საჯარო ინსტიტუტის ხელმძღვანელის მოადგილე (Deputy Head of Institution), სპეციალური უფლებამოსილებების მქონე სამდივნოს ხელმძღვანელი სამინისტროში (the Head of the Secretariat of the Minister for Special Assignments), სექტორთაშორისი კოორდინაციის ცენტრის ხელმძღვანელი (the Head of the Cross-Sectoral Coordination Centre), დეპარტამენტის ხელმძღვანელი (Head of Department). სამინისტროს სახელმწიფო მდივანი განიხილება ამ ინსტიტუტის ხელმძღვანელად სამინისტროს ფარგლებში (State Civil Service Law, Latvia, 2014).

ლატვიაში პირველი (1+/1) კატეგორიის უსმ-ის უფლებამოსილების ვადა განისაზღვრება 5 წლით. მეორე კატეგორიის ვადა კი ლიმიტირებული არაა. დღეს მოქმედი პრაქტიკით, უსმ-ის პოზიციაზე ვადის გახანგრძლივების შესაძლებლობა შეუზღუდავია. მეტიც, ლატვიაში თითოეულ ჯერზე აუცილებელი არაა კონკურსის ხელახლა გავლა და საკმარისია გადაწყვეტილება ვადის გაგრძელებაზე, განაცხადის ხელახლა შეტანის გარეშე. ვადის გასვლამდე 6 თვით ადრე, მინისტრი ან პრემიერ-მინისტრი იღებს გადაწყვეტილებას ვადის გაგრძელების ან დასაბუთებული შეწყვეტის შესახებ და აცნობებს სახელმწიფო საჯარო სამსახურის (the State Civil Service Administration) ადმინისტრაციასა და თავად ამ პირს. ლატვიაში პირველი კატეგორიის უსმ-თა ყოველი განმეორებითი დანიშვნის შემთხვევაში, უფლებამოსილება გრძელდება ხუთი წლით. კვლევის მონაწილე რესპონდენტის ინფორმაციით, კანონპროექტში საჯარო სამსახურის შესახებ (რომელიც ჩაანაცვლებს სახელმწიფო საჯარო სამსახურის კანონს) დაგეგმილია ვადის შეცვლა 1+ კატეგორიის უსმ-ებისთვის (7 წლამდე გაზრდა), ასევე, გათვალისწინებულია დამატებითი მეთოდების შემოღება მათი მობილობის ხელშესაწყობად. უსმ-ის პოზიციაზე გამოსაცდელი ვადა განისაზღვრება 6 თვით.

ლატვიაში, ესტონეთისგან განსხვავებით, არ არსებობს საჯარო მოხელეთა მართვის რაიმე ერთიანი დაწესებულება. საჯარო მოხელეები ანგარიშვალდებულნი არიან მინისტრების წინაშე. მათ უფლებამოსილებაში შედის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა რეკომენდირება საჯარო პოლიტიკის წარმოების, სამთავრობო გადაწყვეტილებების ოპერაციული მართვისა და სერვისების უზრუნველყოფის საკითხებში და სხვა.

კვლევის მონაწილე ექსპერტი, რომელსაც ლატვიის უსმ-ის პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილება აქვს, აღნიშნავს, რომ *„მნიშვნელოვანი ცვლილებები, რომლებიც საჯარო ადმინისტრირების რეფორმასა და უსმ-ის ინსტიტუტის დამკვიდრებას უკავშირდება, ევროკავშირში ლატვიის გაწევრიანებისთვის მზადების პროცესში განხორციელდა. ამ მხრივ განსაკუთრებული აქცენტი უნდა გაკეთდეს ევროკავშირის სტრუქტურული ფონდების ფარგლებში გაწეულ მხარდაჭერაზე“* . [2020, 18 მარტი, სკაიპ-ინტერვიუ].

უსმ-თა რანგს ადგენს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომლის თანახმადაც, ისინი ყველაზე მაღალ - მე-12-დან მე-16 რანგების კატეგორიაში მოიაზრება (State Civil Service Law, Latvia, 2014). უსმ-თა ჯგუფში შესვლის საშუალო

ასაკია 30-40 წელი. უსმ-თა ანაზღაურება დამოკიდებულია პოზიციის დონეზე, საჯარო სამსახურში მუშაობის სტაჟსა და შესრულებული სამუშაოს შეფასებაზე. კონტრაქტის საფუძველზე მოხელეებმა შესაძლოა მიიღონ დამატებითი ანაზღაურება, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს ფიქსირებული ხელფასის 40%-ს. ლატვიაში ზეგანაკვეთური სამუშაოს დრო არ შეიძლება აღემატებოდეს 144 საათს 4 თვის განმავლობაში. ზეგანაკვეთური შრომა ანაზღაურდება ხელშეკრულების მიხედვით. უსმ-თა დისტანციური მუშაობა დაშვებულია მივლინებების დროს. ნახევარგანაკვეთური სამუშაო დაშვებულია კანონმდებლობით, თუმცა, პრაქტიკაში არ გამოიყენება. მოქნილი სამუშაო საათები ასევე დაშვებულია, თუმცა, პრაქტიკულად მათი გამოყენება ვერ ხერხდება, უსმ-თა დატვირთული გრაფიკის გამო.

2010 წლის მდგომარეობით, ლატვიაში უსმ-თა რაოდენობა შეადგენდა 341 ადამიანს, რომელთაგან 112 პირველი კატეგორიის გახლდათ. ლატვია ტრადიციულად გამოირჩევა ქალთა მაღალი წარმომადგენლობით, მათ შორის, უმაღლეს საჯარო მოხელეებში. 2010 წლისთვის, პირველი კატეგორიის უსმ-ებში 34% ქალი იყო, ხოლო მეორე კატეგორიაში - 56% (Public Employment in European Union Member States, 2010).

ლატვიაში მრავალფეროვნების პოლიტიკა დამკვიდრებულია ზოგადად საჯარო სამსახურში და არა მაინდამაინც უსმ-ებისთვის. შრომის კოდექსი კრძალავს სამუშაო ადგილზე დისკრიმინაციულ მოპყრობას სქესის ნიშნით. ასევე აკრძალულია გასაუბრებაზე პირდაპირი ან არაპირდაპირი დისკრიმინაციული შეკითხვების დასმა: ორსულობასა და ოჯახურ მდგომარეობაზე (გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ამას შესაძლოა პირდაპირი კავშირი ჰქონდეს შესასრულებელ სამუშაოსთან); რელიგიურ კუთვნილებაზე; პოლიტიკურ შეხედულებებსა და ეროვნებაზე.

11.2.2. შერჩევა და დანიშვნა

ლატვია უსმ-ებს ღია კონკურსით არჩევს. შერჩევის პროცედურა რეგულირდება საჯარო სამსახურის კანონმდებლობით. შერჩევა არის თითოეული სამინისტროს/ინსტიტუციის პასუხისმგებლობა. შერჩევის პროცედურას შესაძლოა გადახედოს სახელმწიფო საჯარო სამსახურის ადმინისტრაციამ (the State Civil Service Administration). კანონმდებლობის მიხედვით, არსებობს შერჩევის პროცედურის 2 ტიპი: ღია კონკურსის საფუძველზე; და სახელმწიფო ინტერესების შესაბამისად, სხვა პოზიციაზე გადასვლა როტაციის საფუძველზე. პირველი კატეგორიის უსმ-ები ინიშნებიან მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებით (2015 წლის 9 ივნისი, No 293).

საკონკურსო კომისია დაკომპლექტებულია მინისტრთა კაბინეტითა და დაინტერესებულ მხარეთა წარმომადგენლებით (არასამთავრობო ორგანიზაციები, პარტნიორები, დამოუკიდებელი ექსპერტები). წინასწარ არის განსაზღვრული შერჩევის კრიტერიუმები. შერჩევის პროცედურა მოიცავს: 1. კანდიდატის წარდგენილი დოკუმენტაციის შეფასებას; 2. ინტერვიუს; 3. ინტერვიუს კერძო სექტორის წარმომადგენელი პერსონალის შერჩევის კომპანიასთან. ლატვიაში უსმ-ის ძირითადი მოვალეობაა, წარმოადგინოს სამინისტრო და შეასრულოს მინისტრისა და საპარლამენტო მდივნის მითითებები.

ღია კონკურსი ცხადდება შესაბამისი ინსტიტუციის გაზეთის/ვებგვერდის საშუალებით. კანდიდატებს აფასებს კანდიდატებისა და საჯარო მოხელეების შეფასების კომისია (Commission for the assessment of candidates and civil servants). კომისია არჩევს ერთ ან მეტ კანდიდატს, რომელიც საუკეთესოდ ერგება ვაკანსიის მოთხოვნებს.

ლატვიაში აპრობირებულია მეორე კატეგორიის უსმ-თა დანიშვნა პირველი კატეგორიის უსმ-თა მიერ, ხოლო თავად პირველი კატეგორიის მოხელეთა შემთხვევაში მოქმედებს ფორმალური პოლიტიკური დანიშვნების მოდელი: სახელმწიფო მდივანს/კანცელარიის ხელმძღვანელს დასანიშნ კანდიდატებს შორის პრემიერ-მინისტრი არჩევს, ხოლო საჯარო ინსტიტუტის ხელმძღვანელს - თავად მინისტრი. გამოდის, შესარჩევი კომისიის მიერ რეკომენდებულ კანდიდატთაგან პირველი კატეგორიის უსმ-ს საბოლოოდ ნიშნავს პოლიტიკური თანამდებობის პირი. შესაბამისად, უსმ-ის შერჩევისა და დანიშვნის პროცესი პოლიტიკური გავლენისაგან სრულად თავისუფალი არაა, რაც განსაკუთრებით პირველი კატეგორიის მოხელეების შემთხვევაშია ცხადი (Kuperus&Rode, 2016).

11.2.3. შეფასება და კარიერული განვითარება

ლატვიაში უსმ-ს აფასებს შესაბამისი სამინისტროს კომისია, მინიმუმ 2 წელიწადში ერთხელ, მინისტრთა კაბინეტის დადგენილი პროცედურების შესაბამისად. შეფასების პროცედურა იყოფა 3 ძირითად ეტაპად: მომზადება; დისკუსია; შეთანხმება. შეფასების კომისია და უსმ ავსებენ დოკუმენტს, რომელიც მოიცავს მიზნების მიღწევისა და დავალებების შესრულების ანალიზს; კომპეტენციის გაზომვას; მომავალი განვითარების საჭიროების განსაზღვრას (ტრენინგი, ქოუჩინგი, მონოტორინგი, ლიტერატურა, კონფერენცია, გამოცდილების გაზიარება). კომისიისა და უსმ-ის დიალოგისა და შეთანხმების შემდეგ განისაზღვრება შეფასების მომდევნო პერიოდის ამოცანები. შეფასების შედეგები კავშირშია ანაზღაურებასთან და ხელფასის ზრდა შეიძლება ყოველთვიური ხელფასის 23%-ის ფარგლებში მოხდეს (Kuperus&Rode, 2016).

ლატვიაში უსმ-თა ტრენინგებს საჯარო ადმინისტრირების სკოლა (The School of Public Administration) უზრუნველყოფს. ტრენინგების გავლა არ არის სავალდებულო, თუმცა, გადამზადების პროგრამებში უსმ-თა მონაწილეობა საკმაოდ მაღალია. ლატვიაში არ არსებობს მობილობის განსაკუთრებული სერვისები, თუმცა, საჯარო მოხელეთათვის გაწერილია პროცედურა ადგილის შეცვლის შემთხვევაში.

11.2.4. რისკები და გამოწვევები

ლატვიაში უსმ-ის ინსტიტუტის წინაშე არსებულ გამოწვევათა შორის სახელდება ამ სისტემაში უმაღლესი რანგის საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენელთა ინტეგრირების პრობლემა, განსაკუთრებით, კერძო სექტორიდან, რომელიც სახელფასო ანაზღაურების თვალსაზრისით გაცილებით მიმზიდველია. ამავდროულად, აღნიშნავენ, რომ დამკვიდრებული პრაქტიკით, პოლიტიკური თანამდებობის პირები უსმ-ის პოზიციაზე შეთავაზებულ კანდიდატთაგან არჩევანს პოლიტიკური, პიროვნული თუ სხვა ნიშნით ლოიალობის საფუძველზე აკეთებენ. უსმ-ის პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილების მქონე რესპონდენტმა ეს საკუთარ თავზე გამოსცადა, როცა პრემიერ-მინისტრი შეიცვალა და ახალი ხელმძღვანელისთვის იგი *„ნაკლებად მისაღები აღმოჩნდა“*. [2020, 18 მარტი, სკაიპ-ინტერვიუ].

ლატვიაში არსებულ პრობლემებს შორის სახელდება პოლიტიკური თანამდებობის პირების მიერ უსმ-თა დევნა, რასაც კვლევის ერთ-ერთი რესპონდენტი განსაკუთრებული ხაზგასმით აღნიშნავს და აცხადებს, რომ *„2020 წლის თებერვალში ლატვიის პრეზიდენტის განცხადება, რომ არავის აქვს უფლება მოსთხოვოს უმაღლეს საჯარო მოხელეებს, იმოქმედონ კანონის ან ეროვნული ინტერესების საწინააღმდეგოდ, ადასტურებს, რომ ამ თვალსაზრისით პრობლემები ჯერჯერობით მაინც იკვეთება და თავად პოლიტიკური თანამდებობის პირებში უსმ-ის მოვალეობათა და ვალდებულებების მიმართ არასწორი დამოკიდებულებაა“* [2020, 18 მარტი, სკაიპ-ინტერვიუ]. რესპონდენტის განმარტებით, პრობლემის მასშტაბურობას მიუთითებს ის, რომ უსმ-თა დაცვა თავად პრეზიდენტს უწევს. შესაბამისად, საჭიროა მეტი ზრუნვა პროფესიული საჯარო მოხელის მიმართ მთავრობაში ერთიანი მიდგომის დაცვაზე.

11.3. ლიეტუვა - უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის გამოცდილება

11.3.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა და სტრუქტურა

2008 წლის მდგომარეობით, **ლიეტუვაში მოქმედებდა უმაღლესი საჯარო მოხელის დასაქმების ჰიბრიდული სისტემა, რომელიც თანაბრად აერთიანებდა როგორც კარიერაზე, ისე პოზიციაზე დაფუძნებული დასაქმების ელემენტებს. თუმცა, 2015 წლისთვის ის უკვე იმ ქვეყნებს შორისაა, სადაც აპრობირებულია მეტწილად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემა, კარიერაზე დაფუძნებული სისტემის ელემენტებით.**

ლიეტუვა, ლატვიის მსგავსად, უმაღლესი საჯარო სამსახურის სტატუსის, მისი ორგანიზაციისა და მოხელეებისათვის გათვალისწინებული განსაკუთრებული პირობების მიხედვით აღწერილი 5 ძირითადი მოდელიდან მეოთხე მოდელს შეესაბამება - უმაღლეს საჯარო მოხელეთა აღიარებული ჯგუფი, განსაკუთრებული პირობებით, სადაც ეროვნული

კანონმდებლობა უმაღლეს საჯარო სამსახურს ფორმალურად არ განსაზღვრავს, თუმცა, ამ კატეგორიის მოხელეებს განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ. ისინი სარგებლობენ შერჩევის, დანიშვნის, მხარდაჭერისა და სარგებლის მიღების განსაკუთრებული პირობებით. ამის დასტურია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონიც: ლიეტუვა არ ასხვავებს შერჩევის სისტემას საჯარო მოხელის სტატუსისა და რანგის მიხედვით, თუმცა, 2013 წელს საჯარო სამსახურის კანონში შესული ცვლილებებით, აღიარებს განსაკუთრებულ პირობებს უსმ-ის თანამდებობაზე აყვანის, უფლებამოსილებათა ვადებისა და შესრულებული სამუშაოს შეფასების პროცედურების შესახებ (Law on Civil Service, Lithuania, 2002). ლიეტუვაში საჯარო მოხელეთა სისტემაზე პასუხისმგებლობა შინაგან საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაა. მის დაქვემდებარებაშია საჯარო სამსახურის დეპარტამენტი (CSD), რომელიც მონაწილეობს საჯარო მოხელეთა, მათ შორის, უსმ-თა შერჩევისა და გადამზადების პროცესში.

უსმ-ის თანამდებობას ექვემდებარება შემდეგი პოზიციები: სამინისტროს კანცლერი (Chancellors of ministries), გენერალური დირექტორი (Directors General) და დირექტორები (Directors), ასევე, მთავრობისა და სამინისტროს დაქვემდებარებაში მყოფი დამოუკიდებელი სააგენტოების ხელმძღვანელები. უსმ-ის რანგს ადგენს საჯარო მოხელის სახელმწიფო კანონი, რომლის თანახმადაც, ის ყველაზე მაღალ - მე-18-დან მე-20 რანგების კატეგორიაში მოიაზრება (Law on Civil Service, Lithuania, 2002). რესპონდენტი, რომელიც საჯარო სამსახურის საკითხებზე მომუშავე ჯგუფის წარმომადგენელია, განმარტავს, რომ ლიეტუვაში არ გამოიყენება ტერმინი „უმაღლესი საჯარო მოხელე“, მაგრამ საჯარო სექტორში დასაქმებულ ამ პირებში მოიაზრება ინსტიტუტების ხელმძღვანელები (კანცლერები), რომლებიც საჯარო სექტორში ცალკე კატეგორიას მიეკუთვნებიან და თავად პოლიტიკოსები მათ ცალკე „კასტადაც“ კი განიხილავენ. მათი მოვალეობა პოლიტიკური ნეიტრალურობის დაცვა და სამთავრობო პროგრამების ეფექტიანობის უზრუნველყოფაა. ისინი სარგებლობენ ავტონომიურობით. მათ პრობლემების მართვის პროცესში ევალებათ სიტუაციის სტაბილიზაცია და შესაბამისი რეკომენდაციების გაცემა, ვინაიდან ფლობენ სათანადო მენეჯერულ კომპეტენციებს და ხშირად არიან შესაბამისი სამინისტროს დარგის სპეციალისტები [2020, 12 მარტი, ელექტრონული ინტერვიუ]. აქვე რესპონდენტი ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ გასულ წელს კანცლერებს სტატუსი შეეცვალათ და პოლიტიკურად დანიშნულთა კატეგორიაში გადავიდნენ, როცა მანამდე ცენტრალური შესარჩევი კომისია მათ მერიტოკრატიული პრინციპის საფუძველზე უწევდა რეკომენდაციას. სწორედ ამ სიახლის გამო, კანცლერების დიდი ნაწილი სამინისტროებში შეიცვალა, რისი შედეგიცაა ინსტიტუციური მეხსიერების დაკარგვა. ამ მიზეზით მომავალ წელს იგეგმება მთავრობას ძველი სისტემის უკან დაბრუნების ინიციატივით მიმართვა.

ლიეტუვაში დაწესებულების მმართველ პოზიციებზე განსაზღვრულია უფლებამოსილების ოთხწლიანი ვადა, რომელსაც, ძირითადად, 1 და 1+ კატეგორიის უსმ-ები იკავებენ. მეორე კატეგორიის უსმ-ებისთვის არ არსებობს უფლებამოსილების ოფიციალური ლიმიტი, თუმცა, 5-7 წლის შემდეგ რეკომენდებულია კადრის ცვლილება. ორივე კატეგორიის უსმ-ებისთვის ამ პოზიციაზე ხელახალი დანიშვნა შესაძლებელია მხოლოდ ერთხელ. ეს დამოკიდებულია სამუშაოს შესრულების შედეგებზე და არა შერჩევის პროცედურაზე. რესპონდენტის განმარტებით, ვადის ამოწურვის შემდეგ, უსმ-ს აქვთ ძველ თანამდებობაზე ყოველგვარი კონკურსის გარეშე დაბრუნების უფლება. [2020, 12 მარტი, ელექტრონული ინტერვიუ]. ის ანგარიშვალდებულია მინისტრის წინაშე. თუმცა, მისი საქმიანობის გაგრძელება დამოკიდებულია შესრულებული სამუშაოს შეფასებაზე. კვლევის პროცესში მონაწილე რესპონდენტი იხსენებს ბოლო შემთხვევას, როცა ერთ-ერთმა უსმ მინისტრმა თანამდებობიდან გაათავისუფლა სწორედ არაეფექტური მუშაობის გამო[10].

ლიეტუვაში უსმ-ის პოზიციაზე ქალთა წარმომადგენლობის მაჩვენებლები ერთ-ერთი საუკეთესოა ევროკავშირის მასშტაბით და 51%-ს შეადგენს. 2018 წლის 29%-თან შედარებით ეს გაცილებით მაღალია და მნიშვნელოვან პროგრესზე მიუთითებს, რაც მრავალფეროვნებაზე ორიენტირებული მხარდამჭერი პროგრამების დამსახურებად აღიქმება (Kuperus&Rode, 2016). ლიეტუვას უსმ-თა სახელფასო ანაზღაურება სხვა საჯარო მოხელეებისგან განსხვავდება, თან ითვალისწინებს ბონუსისა და დანამატის აღების შესაძლებლობას. თუმცა, მისი მოცულობა არ უნდა აღემატებოდეს საბაზისო ხელფასის 70%-ს (Kuperus&Rode, 2008).

[10] საქმე ეხებოდა გარემოს დაცვის სააგენტოს ხელმღვანელს, რომელიც საკანალიზაციო ნარჩენების მდინარესა და ზღვარი ჩაღვრის სკანდალის პირობებში, თანამდებობიდან გათავისუფლდა.

11.3.2. შერჩევა და დანიშვნა

ლიეტუვა უსმ-ებს ღია კონკურსით არჩევს. აქ უსმ არ ინიშნება - ამ პოზიციაზე პირი სტანდარტული შერჩევით ან დაწინაურებით (საჯარო სექტორში მუშაობის შემთხვევაში) ხვდება. ამგვარი სისტემა ევროკავშირის მხოლოდ მცირე რაოდენობით ქვეყანას აქვს.

ლიეტუვას გარემოს დაცვის სამინისტროს კანცლერის განცხადებით, მისაღებია მოქმედი საჯარო მოხელის გადაყვანა უსმ-ის პოზიციაზე კონკურსის გარეშე, თუ მას შესაბამის უწყებაში მუშაობის ხანგრძლივი პრაქტიკა უდასტურდება, მაღალ პოზიციებზე მუშაობის გამოცდილება და სამსახურეობრივ მოვალეობათა შესრულების საუკეთესო შეფასებები აქვს (Visockytė, 2011).

უსმ-ის კონკურსით შერჩევაში მონაწილეობს ე.წ. სამმხრივი კომისია, რომელიც სამი სხვადასხვა ჯგუფის - პრო-ფკავშირების, დამსაქმებელი ორგანიზაციისა და მთავრობის - წარმომადგენლებით პარიტეტულად კომპლექტდება. მნიშვნელოვანია, რომ სხვა საჯარო მოხელეთა მსგავსად, უსმ-თა სამუშაო პირობებსა და უფლებებზე ზრუნავს ორმხრივი საბჭო, პროფკავშირებისა და მთავრობის წარმომადგენელთა მონაწილეობით. პროფკავშირების წარმომადგენლები მონაწილეობენ უსმ-ის მიერ შესრულებული სამუშაოს შეფასებაშიც (Nakrošis, 2018).

2013 წლიდან ლიეტუვაში უსმ-ის პოზიციაზე კანდიდატთა შერჩევის პროცედურა შეიცვალა. კერძოდ, ლიუეტუვამ უარი თქვა შერჩევის დეცენტრალიზებულ მოდელზე და გადავიდა ნაწილობრივ ცენტრალიზებული შერჩევის სისტემაზე, რომელიც ორი ნაწილისგან შედგება - წერითი ტესტი და შემდეგ გასაუბრება კომისიასთან (Public Employment in European Union Member States, 2010). ამ თვალსაზრისით, ლიეტუვა უკვე ეკუთვნის იმ ქვეყნების კატეგორიას, სადაც უსმ-თა შერჩევა იწყება ცენტრალიზებულად - ცენტრალური შესარჩევი კომისია ატარებს გამოცდას, ხოლო შემდეგ გადადის იმ ორგანიზაციის ხელში, რომელსაც გამოცხადებული აქვს ვაკანსია აღნიშნულ პოზიციაზე.

უსმ-ის პოზიციაზე კანდიდატები შეირჩევიან მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაყრდნობით. აქ ვაკანტურ თანამდებობებზე განაცხადები ელექტრონული ფორმით მიიღება. უსმ-ს პოზიციაზე კანდიდატს მოეთხოვება მენეჯერულ პოზიციაზე მუშაობის არანაკლებ 5 წლიანი გამოცდილება, უმაღლესი განათლება და მინიმუმ ერთი უცხო ენის ცოდნა. შესარჩევი კომისია ვაკანტურ თანამდებობაზე გამოცხადებული კონკურსის პირობებში ავლენს 2 საუკეთესო კანდიდატს და დასამტკიცებლად წარუდგენს მინისტრს. ამ პროცესს ადმინისტრირებას უწევს საჯარო სამსახურის დეპარტამენტი, რომელიც კომისიას აწვდის ანგარიშს კონკურსში მონაწილე კანდიდატების მენეჯერული და ლიდერული კომპეტენციების შესახებ. ამავდროულად, საჯარო სამსახურის დეპარტამენტის წარმომადგენელი კომისიის წევრიცაა.

კვლევის რესპონდენტი, რომელიც ჩართული იყო საჯარო ადმინისტრირების რეფორმაში, აცხადებს: *„ის შედეგები, რომლითაც ამჟამად ლიეტუვა ამაყობს, 2010 წლიდან დაწყებული სამწლიანი მუშაობის შედეგია. ამ მხრივ, უმნიშვნელოვანესი როლი ეკუთვნის ევროკავშირის სოციალური ფონდის ფარგლებში დაფინანსებულ პროგრამას - საჯარო მოხელეთა შერჩევის სისტემის გაუმჯობესება“.* [2020, 12 მარტი, ელექტრონული პასუხი ინტერვიუს გზამკვლევზე]. რესპონდენტის განმარტებით, უსმ-ის სისტემის დახვეწაც ამ პროგრამის დამსახურებაა.

მეორადი ლიტერატურის შესწავლით ვლინდება, რომ უსმ-ის შერჩევა და დანიშვნა პოლიტიკური გავლენისაგან თავისუფალია. ლიეტუვა სწორედ იმით არის გამორჩეული, რომ აქ ეს პროცესი შეიძლება შეფასდეს როგორც აპოლიტიკური.

11.3.3. შეფასება და კარიერული განვითარება

ლიეტუვაში უსმ-ს ყოველწლიურად აფასებს მისი უშუალო ზემდგომი პირი. პირველი კატეგორიის - საჯარო ინსტიტუტების ხელმძღვანელი უსმ-ის შეფასების კრიტერიუმებია ინსტიტუციური სტრატეგიული ამოცანების შესრულება, მართვისა და ლიდერობის უნარები, ხოლო მეორე კატეგორიის - პროდუქტიულობა, კომპეტენცია და შესრულებული სამუშაოს ხარისხი. რესპონდენტის განმარტებით, მომავალი წლიდან საჯარო სექტორში ინერგება 360 გრადუსიანი შეფასების სისტემა, რომელიც, შესაბამისად, უსმ-ზეც გავრცელდება.

მობილობის თვალსაზრისით, ლიეტუვაში უსმ-ს შეუძლია საკუთარი უფლებამოსილების ვადის ფარგლებში მოითხოვოს ვაკანტურ თანამდებობაზე გადასვლა, იმავე ან უფრო დაბალ პოზიციაზე, იმავე ან სხვა საჯარო სტრუქტურაში. ამისათვის საჯარო მოხელე უნდა აკმაყოფილებდეს სამუშაოს მოთხოვნებს. მოიაზრება, რომ ეს მოდელი ახალი გამოცდილების შეძენისა და პრობლემური სიტუაციის სხვა პერსპექტივებით დანახვის საუკეთესო შესაძლებლობაა.

უსმ-ის კარიერული განვითარების თვალსაზრისით, ყველაზე აქტიურად გამოიყენება ამ პოზიციაზე აყვანილი კანდიდატის გამოსაცდელი პერიოდი, რომლის განმავლობაშიც ის მონაწილეობს საჭიროებებზე მაქსიმალურად მორგებულ ტრენინგებში, სამუშაო შეხვედრებსა და გამოცდილების გაზიარებაზე ორიენტირებულ გადამზადების პროგრამებში. თუმცა, უფლებამოსილების ვადაშიც შესაძლებელია კონკრეტულ საჭიროებებზე მორგებული გადამზადების სხვადასხვა ფორმატის შეთავაზება.

ლიეტუვა ცნობილია უსმ-თა გადამზადების ჯერ კიდევ 2001 წელს დაწყებული გრძელვადიანი სატრენინგო პროგრამით - ოლიმპი (OLYMP), რომელიც დღემდე წარმატებული და პოპულარულია არა მხოლოდ ქვეყანაში, არამედ მთელ რეგიონში. პროგრამა მოიცავს ლიდერობის, პერსონალური განვითარების, ცვლილებების მართვის და საჯარო მართვის სხვა მოდულებს. თუმცა, კვლევის პროცესში მონაწილე რესპონდენტის განმარტებით, პროფესიული გადამზადებისა და შესაბამისი პროგრამების შეთავაზების მასშტაბი საჭიროებს ზრდას, გაუმჯობესებასა და დახვეწას. [2020, 12 მარტი, ელექტრონული პასუხი ინტერვიუს გზამკვლევზე].

11.3.4. რისკები და გამოწვევები

ლიეტუვას უსმ-ის გამოწვევებზე საუბრისას განსაკუთრებული აქცენტი კეთდება იმაზე, რომ მცირეა თავად საჯარო სამსახურიდან უსმ-ის პოზიციაზე დაწინაურების პრაქტიკა. ლიეტუვას გარემოს დაცვის სამინისტროს კანცლერის განცხადებით, ამ შესაძლებლობას ბევრი საჯარო უწყება არ იყენებს, საკუთარ ადამიანურ რესურსს ნაკლებად ეყრდნობა (Visockytė, 2011). ასევე სახელდება უმაღლესი რანგის საჯარო და კერძო სექტორის წარმომადგენელთა უსმ-ის სისტემაში ინტეგრირების პრობლემა, განსაკუთრებით, კერძო სექტორიდან, რომელიც სახელფასო ანაზღაურების თვალსაზრისით გაცილებით მისაღებია. კვლევის მონაწილე ერთ-ერთი რესპონდენტი, რომელიც ლიეტუვაში საჯარო სამსახურის საკითხებზე მომუშავე ჯგუფის წარმომადგენელია, უსმ-ებზე პოლიტიკური ზეწოლის შემთხვევებზეც საუბრობს: „მიუხედავად იმისა, რომ ასეთი ფაქტები ხშირი არაა, უმაღლეს საჯარო მოხელეებზე შესაძლოა არსებობდეს საკმაოდ დიდი პოლიტიკური ზეწოლა და ამის გამო მათი ინიცირებული რეფორმები დაიბლოკოს. თუმცა, ეს ისევ პოლიტიკოსსა და ინსტიტუტის ხელმძღვანელს შორის არსებულ ურთიერთობებზეა დამოკიდებული“. [2020, 12 მარტი, ელექტრონული ინტერვიუ].

რისკებს შორის ასევე სახელდება კანცლერისათვის უსმ-ს სტატუსის დაკარგვა. გამოწვევად განიხილება პოლიტიკური თანამდებობის პირსა და უმაღლეს საჯარო მოხელეს შორის ურთიერთობაში გაჩენილი დისონანსიც, რასაც კვლევის რესპონდენტი ფიგურალურად უწოდებს *„ქიმიის ნაკლებობას“*. [2020, 12 მარტი, ელექტრონული ინტერვიუ]. ასეთ შემთხვევაში უსმ ტოვებს თანამდებობას, როგორც წესი, ორმხრივი თანხმობის საფუძველზე, შესაბამისი საკომპენსაციო ანაზღაურებით. თუმცა, ლიეტუვაში უსმ-თა გათავისუფლების რამდენიმე შემთხვევა სასამართლოშია გასაჩივრებული.

თავი 12. უმაღლესი საჯარო მოხელეების სისტემის დანერგვის პრობლემები

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისა (ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა, მონტენეგრო, სერბეთი და ბოსნია და ჰერცეგოვინა) და უკრაინის გამოცდილების შესწავლით, იკვეთება პრობლემები, რომელთა აცილებაც სასურველია საქართველოში ამ მოდელის დამკვიდრებისას.

კერძოდ, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში სახეზეა ამ ინსტიტუტის ფორმალურად დამკვიდრების პრაქტიკა, როდესაც უმაღლეს საჯარო მოხელეებს რეალურად არ ეძლევათ დამოუკიდებლად მართვის უფლებამოსილება. ამ სახელმწიფოებში უმაღლესი საჯარო მოხელის ფუნქციები ბუნდოვნადაა ფორმულირებული და უფლებამოსილების დელეგირება სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირის - მაგ. მინისტრის - მხრიდან სუსტია. უმაღლესი საჯარო მოხელის რეალური უფლებამოსილების სისუსტე ზღუდავს მის მმართველობით ფუნქციებსა და როლს შესაბამისი

დაწესებულების მართვაში. როცა მინისტრი ინარჩუნებს გადამწყვეტ ადმინისტრაციულ ბერკეტებს, უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის პოლიტიზაციის ხარისხი მაღალია. ეს უცხოელ ექსპერტებთან ჩაღრმავებული ინტერვიუების პროცესშიც გამოიკვეთა.

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში თავს იჩენს შემდეგი პრობლემაც: უმაღლესი საჯარო მოხელე, რიგ შემთხვევაში, ანგარიშვალდებულია ორი ინსტიტუციის მიმართ - საკუთარი მინისტრისა და საჯარო მოხელეების მართვის სპეციალური ორგანოს წინაშე. ასეთი დუალიზმი ართულებს ანგარიშვალდებულების პროცესს და, შესაბამისად, სამინისტროსა და დაქვემდებარებული სააგენტოების ეფექტიან მართვას, რაც საეჭვოს ხდის შესაბამის ქვეყნებში ამ ინსტიტუტის ფუნქციონირების რეალურ უპირატესობებს.

ანალოგიურ პრობლემებს ვაწყდებით უკრაინაშიც. აქ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა სისტემაზე გადასვლის მეორე ტალღის პირობებშიც კი დასტურდება პროცესის პოლიტიზაციის ზედმეტად მაღალი ხარისხი. სახელმწიფო აპარატის რეფორმას ძველი საბჭოური გამოცდილება და დღემდე გამოყენებული პრაქტიკა აბრკოლებს. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევისა და დანიშვნის პროცედურები უფრო კონკრეტულ პირებს ერგება - არ არსებობს ერთგვაროვანი მიდგომა და ხშირია გამონაკლისების დაშვების პრაქტიკა. ამასთან, რეფორმის მასშტაბი გასცდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საზღვრებს და უმაღლესი საჯარო მოხელის თანამდებობები საკანონდებლო და სასამართლო ხელისუფლებაშიც დაინერგა, რაც სხვა ქვეყნებში არ ფიქსირდება. უკრაინაში ასევე იკვეთება უმაღლეს საჯარო მოხელეთა და პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა შორის უფლებამოსილებათა არასაკმარისი და ბუნდოვანი გამიჯვნა, რაც რეფორმას მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს აძლევს.

12.1. დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოთა გამოცდილება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის პროცესში

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისა (ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა, მონტენეგრო, სერბეთი და ბოსნია და ჰერცეგოვინა [ეროვნული დონე, ფედერაცია და სერბთა რესპუბლიკა]) და უკრაინის გამოცდილების შესწავლით, იკვეთება პრობლემები, რომელთა აცილებაც სასურველია საქართველოში ამ მოდელის დამკვიდრებისას. აღნიშნულ თავში აქცენტი ხორვატიასა და დასავლეთ ბალკანეთის ყველა იმ სახელმწიფოზე კეთდება, რომლებიც ევროკავშირის წევრები არ არიან.

დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოთა პრაქტიკიდან უნდა აღინიშნოს, რომ ალბანეთის გარდა, ყველა მათგანი ყოფილი იუგოსლავიის რესპუბლიკაა, რის გამოც მათ შორის მნიშვნელოვანი მსგავსებებია. აქ იგულისხმება ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცეგოვინა (სამივე დონის მთავრობა: სახელმწიფო; შემადგენელი ერთეულები (რეპუბლიკა სრპსკა და ბოსნია-ჰერცეგოვინის ფედერაცია); ადგილობრივი (რეპუბლიკა სრპსკაში) და კანტონების (ჰერცეგოვინის ფედერაციაში) დონე), ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა, მონტენეგრო და სერბეთი.

უმაღლესი საჯარო მოხელის, როგორც გამორჩეული მენეჯერული პოზიციის, თანამდებობა (რომელზეც განსაკუთრებული წესები ვრცელდება) ყველა ზემოაღნიშნულ ქვეყანაში გვხვდება, თუმცაღა, მნიშვნელოვანი განსხვავებებით. ალბანეთი იმით გამოირჩევა, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებს შორის, რომ მხოლოდ ის ცნობს უსმ-ს დამოუკიდებელ ერთეულად. სხვა ქვეყნები მიიჩნევენ, რომ ამ კატეგორიის დიფერენცირება დანარჩენი საჯარო სამსახურისგან საჭიროა, ძირითადად, სამსახურში აყვანის მიზნებიდან გამომდინარე.

დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოებში უსმ-თა რაოდენობა 100-დან 350-მდე მერყეობს (ალბანეთი - 115; ბოსნია და ჰერცეგოვინა (სახელმწიფო დონე) - 271; ბოსნია და ჰერცეგოვინა (ფედერაცია) – 167; ბოსნია და ჰერცეგოვინა (სერბთა რესპუბლიკა) - 162; ჩრდილოეთ მაკედონია - 273; მონტენეგრო - 157; სერბეთი - 350). ქვემოთ წარმოდგენილ ცხრილში # 13 ჩანს, რომ მათ შორის არიან სამინისტროს მდივანი (Secretary of Ministry), თანაშემწე მინისტრი (Assistant Minister), სპეციალური უფლებამოსილების მქონე მდივანი (Secretary with special assignment), სამინისტროს დაქვემდებარებული საქვეუწყებო დაწესებულებებისა და სააგენტოების ხელმძღვანელები/მდივნები/დირექტორები, თანაშემწე დირექტორი (Assistant Director), გენერალური ინსპექტორები (Inspectors General) და სხვა. ასევე მოცემულია უსმ-თა რაოდენობა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში.

ცხრილი # 13: უმაღლესი საჯარო მოხელეების პოზიციები დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების კანონმდებლობით

ქვეყანა	უმაღლესი საჯარო მოხელეები უმაღლესი დონის მენეჯმენტში (ცალკე მითითებულია ის კატეგორია, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირადაა მიჩნეული)*
ალბანეთი	**უმაღლესი დონის მენეჯმენტი/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** – მდივანი (მაგ. გენერალური მდივანი) – დეპარტამენტის დირექტორი (მხოლოდ პრემიერ-მინისტრის ოფისში) – გენერალური დირექტორატის დირექტორი – სხვა ექვივალენტური პოზიციები (მაგ. საქვეუწყებო დაწესებულების გენერალური მდივანი)
ბოსნია და ჰერცეგოვინა (სახელმწიფო დონე)	**მმართველობითი უფლებამოსილების მქონე საჯარო მოსამსახურეები/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** – სამინისტროს მდივანი (Secretary of Ministry) - 40 – თანაშემწე მინისტრი/თანაშემწე დირექტორი (assistant minister/director) - 174 – სპეციალური უფლებამოსილების მქონე მდივანი (Secretary with special assignment) - 52 – მთავარი ინსპექტორი (თანაშემწე მინისტრის ექვივალენტური თანამდებობა) - 5
ბოსნია და ჰერცეგოვინა (ფედერაცია)	**მმართველობითი უფლებამოსილების მქონე საჯარო მოსამსახურეები/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** – სამინისტროს მდივანი (Secretary of Ministry) – 20 – უფროსი აღმასრულებელი მენეჯერი სამინისტროებში (heads of administrative body) - 8 – უფროსი აღმასრულებელი მენეჯერი (heads of administrative body) - 21 – თანაშემწე მინისტრი (Assistant Minister) – თანაშემწე ხელმძღვანელი (სამინისტროები და სხვა ინსტიტუტები) (Assistant head) - 107 – გენერალური ინსპექტორი (Inspectors General) - 11
ბოსნია და ჰერცეგოვიან (სერბთა რესპუბლიკა)	**მმართველობითი უფლებამოსილების მქონე საჯარო მოსამსახურეები/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** – სამინისტროს მდივანი (Secretary of Ministry) - 15 – თანაშემწე მინისტრი (Assistant Minister) - 51 – ადმინისტრაციული უწყების დირექტორი (საქვეუწყებო დაწესებულება, სააგენტო და სხვა) - 38 – ადმინისტრაციული უწყების დირექტორის მოადგილეები/თანაშემწე დირექტორი - 8 – საჯარო სამსახურის ბიუროს მდივანი და თანაშემწე დირექტორები** – რესპუბლიკის გენერალური ინსპექტორი (Inspectors General) - 13 – სააგენტოს მდივანი

** ალბანეთის შემთხვევაში, ისევე როგორც ზოგიერთი ქვეყნის უსმ პოზიციის შემთხვევაში რაოდენობების დაზუსტება არ ხერხდება.*

*** რაოდენობების დაზუსტება არ ხერხდება.*

ქვეყანა	უმაღლესი საჯარო მოხელეები უმაღლესი დონის მენეჯმენტში (ცალკე მითითებულია ის კატეგორია, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირადაა მიჩნეული)*
ჩრდილოეთ მაკედონია	**მმართველობითი უფლებამოსილების მქონე საჯარო მოსამსახურეები/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** B კატეგორია (ხელმძღვანელები და სახელმწიფო მრჩევლები): – სამინისტროს ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი - 29 (heads of bodies within ministries) – სექტორის ხელმძღვანელი (heads of sectors in ministries) - 177 – სექტორის ხელმძღვანელის ასისტენტი – სახელმწიფო მრჩეველი – დეპარტამენტის ხელმძღვანელი A კატეგორია (უმაღლესი მენეჯერები): – მდივანი (მაგ. სახელმწიფო მდივანი და გენერალური მდივანი) პოლიტიკური თანამდებობის პირია. მაგალითად, საკონსტიტუციო სასამართლოს ხელმძღვანელი, იუსტიციის საბჭოს ხელმძღვანელი, პროკურატურის საბჭოს ხელმძღვანელი, ომბუდსმენი, საარჩევნო კომისიის ხელმძღვანელი, სახელმწიფო ინსპექციის სამსახურის უფროსი და სხვა – 14
მონტენეგრო	**უმაღლესი მმართველობითი პოზიციები/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** – სამინისტროს მდივანი (Secretary of Ministry) - 14 – გენერალური დირექტორი (Directory General) - 72 – სამინისტროს ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის მოადგილე - 19 (heads of bodies within ministries) – სამინისტროს ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის მოადგილე (deputy heads of bodies within ministries) - 37 – სახელმწიფო საქვეუწყებო დამოუკიდებელი დაწესებულების, სააგენტოს უფროსის მოადგილე (heads of independent authorities) - 15 **განცალკევებული კატეგორია:** სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების, სააგენტოს ხელმღვანელი, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირია

ქვეყანა	უმაღლესი საჯარო მოხელეები უმაღლესი დონის მენეჯმენტში (ცალკე მითითებულია ის კატეგორია, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობის პირადაა მიჩნეული)*
სერბეთი	**მმართველობითი პოზიციები/უმაღლესი საჯარო მოხელეები:** – სამინისტროს მდივანი (Secretary of Minister) - 15 – თანაშემწე მინისტრი (Assistant Ministry) - 112 – სამინისტროს შიდა საქვეუწყებო ორგანიზაციის დირექტორი სამინისტროში - 29 – სამინისტროს შიდა საქვეუწყებო ორგანიზაციის თანაშემწე დირექტორი სამინისტროში - 53 – სპეციალური უფლებამოსილების მქონე მდივანი (Secretary with special assignment) – 17 – სპეციალური უფლებამოსილების მქონე მდივნის მოადგილე - 56 – სამთავრობო სამსახურის დირექტორი (14) და მისი მოადგილე თანაშემწე დირექტორი (49) (deputy and assistant directors from the Government Service) – სამთავრობო გენერალური სამდივნოს გენერალური სამდივნოს მოადგილე (1) და ასისტენტი (4) (deputy general secretary and assistant general secretaries from the Government General Secretariat) **შენიშვნა:** არსებობს განსხვავებული ინტერპრეტაცია, თუ რამდენად ითვლება ეს პოზიციები უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციებად: – სამინისტროს შიდა საქვეუწყებო ორგანიზაციის დირექტორი სამინისტროში - 29 – სამინისტროს შიდა საქვეუწყებო ორგანიზაციის თანაშემწე დირექტორი სამინისტროში - 53

წყარო: *SIGMA PAPER No. 55, 2018*

ალბანეთში პირველი კატეგორიის უსმ-ა გენერალური მდივანი, ბოსნია-ჰერცოგოვინაში - მინისტრის მდივანი და მინისტრის ასისტენტი, მონტენეგროში - მინისტრის მდივანი და გენერალური დირექტორი, ხოლო ჩრდილოეთ მაკედონიაში - მინისტრის სახელმწიფო მდივანი, რომელიც პოლიტიკური თანამდებობაა, თუმცა, უმჯობესია, რომ პოზიციას არ ჰქონდეს პოლიტიკური დატვირთვა.

აღნიშნული ქვეყნების ადმინისტრაცია, ტრადიციულად, მკაცრად იერარქიულია და გადაწყვეტილება თითოეული სამინისტროს უმაღლეს დონეზე მიიღება. SIGMA-ს 2017 წლის მონიტორინგის ანგარიშის მიხედვით, ამ ქვეყნებიდან არცერთში უსმ-ებს კანონით არ მინიჭებიათ დამოუკიდებელი გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენცია რესურსების მართვასთან მიმართებით (თანამშრომელთა აყვანა, შესყიდვების გადაწყვეტილებები და საჯარო ინფორმაციის გამოთხოვაზე პასუხები). ეს მიანიშნებს, რომ უსმ-ებს რეალურად არ აქვთ ადმინისტრაციული საკითხების დამოუკიდებლად მართვის უფლებამოსილება.

ასევე ხაზგასასმელია, რომ დასავლეთ ბალკანური პოლიტიკური კულტურა უფრო კლიენტილისტურია, ვიდრე საჯარო სექტორის ეფექტურ მართვაზე დაფუძნებული. სუსტი კერძო სექტორის პირობებში ძირითადი დამსაქმებელი საჯარო სექტორია, რაც ნიშნავს, რომ პოლიტიკური პარტიების ინტერესებშია მათი მომხრეებისათვის სამსახურის შეთავაზება. პრაქტიკაც ადასტურებს, რომ ხშირად სამსახურში აყვანისას პროფესიონალიზმზე მეტად პოლიტიკური კავშირები ფასობს.

კვლევის მიხედვით, აგრეთვე მნიშვნელოვანია განსხვავება ფორმალურ წესებსა და პრაქტიკას შორის. SIGMA-ს კვლევის ერთ-ერთი დასკვნით, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის მნიშვნელოვანი სისუსტე კანონის აღსრულების მიმართულებით არსებული ხარვეზებია. მიუხედავად ფორმალური წესების არსებობისა, ვერ ხერხდება იმ მიზნის მიღწევა, რისთვისაც ის შეიქმნა. მსგავსი ტენდენცია აღინიშნება უსმ-ებთან მიმართებითაც.

უსმ-თა სისტემის პრაქტიკული განმარტების კუთხით აღნიშნულ ქვეყნებში ორ ძირითად მიდგომას ვხვდებით: 1. კონკრეტული ტიპის დაწესებულებებში უმაღლესი საჯარო მოხელის ცალკეული პოზიციების კანონით გამოყოფა (მაგალითად, სამინისტროს მდივანი, როდესაც ნათელია ვერტიკალური და ჰორიზონტალური მოქმედების არეალი);

2. უმაღლესი საჯარო მოხელისთვის ზოგადი პოზიციების განსაზღვრა საჯარო სამსახურის კანონმდებლობის მიღმა (მაგალითად, სახელმწიფო დაწესებულების უფროსი). ამ შემთხვევაში უსმ-ის სტატუსს არ განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის კანონი და აწესრიგებს სხვა აქტი, რომელსაც არეგულირებს დაწესებულების ხელმძღვანელი. კერძოდ, ადგენს, არის თუ არა საჯარო სამსახურის წარმომადგენელი ესა თუ ის პირი. სერბეთსა და ბოსნია და ჰერცეგოვინაში ყველაზე მკვეთრადაა გამოკვეთილი, თუ რომელი სახელმწიფო ორგანოების რომელი პოზიციები განეკუთვნება უსმ-ს (განსხვავებით ალბანეთისგან, რომელშიც მხოლოდ ზოგადი კატეგორიებია განსაზღვრული). მსგავს შემთხვევებში მთავრობა არის უფლებამოსილი, რომ კანონქვემდებარე აქტებით განსაზღვროს შესაბამისი პოზიციები და რანგები. დასავლეთ ბალკანეთის სხვა ქვეყნებში კი კანონმდებლობა ამ მოდელებს შორის ვარირებს.

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა მექანიზმის ინტერპრეტაცია განსხვავებულია. რა კლასიფიცირდება უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციად ნათელია მხოლოდ მაშინ, როცა კანონმდებლობით კონკრეტულად არის განსაზღვრული შესაბამისი პოზიცია და დაწესებულების ტიპი (როგორც სერბეთში). სხვა შემთხვევაში განსხვავება დამოკიდებულია იმაზე, თუ სად არის გავლებული საჯარო სამსახურის ხაზი და შესაბამისი პოზიცია აშკარად საჯარო სამსახურისაა თუ პოლიტიკურადაა მოტივირებული. სწორედ ამის გამო, სხვადასხვა ლიტერატურაში გვხვდება განსხვავებული ინტერპრეტაციები იმის თაობაზე, თუ უმაღლესი თანამდებობებიდან რა შეიძლება ჩათვალოს უსმ-ს ეკვივალენტურ პოზიციად და რა - არა. როგორც კვლევის პროცესში აქტიურად გამოიკვეთა, ერთსა და იმავე წყაროშიც კი შესაძლებელია ურთიერთგამომრიცხავი განმარტებები შეგვხვდეს.

უმაღლეს საჯარო მოხელეებში ქალთა წარმომადგენლობა დაბალი არაა. ქვევით წარმოდგენილ ცხრილში #14 მოცემულია 2017 წლის მონაცემები ქალთა პროცენტული წილის შესახებ უსმ-ს პოზიციაზე, ბალკანეთის ქვეყნების მაგალითზე.

ცხრილი #14: ქალთა პროცენტული რაოდენობა უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პოზიციებზე (2017 წ.)

ქვეყანა	ალბანეთი	ბოსნია და ჰერცეგოვინა	ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა	მონტენეგრო	სერბეთი
ქალთა პროცენტული წილი უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პოზიციებზე	40.5%	ბოსნია და ჰერცეგოვინა (FBiH): 36% სერბთა რესპუბლიკა (RS): 36%	53.8%	30%	36%

წყარო: Sigma Paper #55 (2018)

12.1.1. ანგარიშვალდებულება და ფუნქციების სიცხადე

SIGMA-ს No55 და No58 დოკუმენტებზე მომუშავე მკვლევრები მიიჩნევენ, რომ სამინისტროს სამართავად მნიშვნელოვანია მკაფიო და ყველასთვის გასაგები ანგარიშვალდებულების სისტემა, ასევე თითოეული პოზიციის ფუნქცია და პასუხისმგებლობა. ამ მიმართულებით ყველაზე მარტივი მოდელია თითოეულ სამინისტროში ერთი უმაღლესი საჯარო მოხელის არსებობა, რომელიც პასუხისმგებელია მთელი სამინისტროს მართვაზე და ანგარიშვალდებული იქნება მინისტრთან. ეს მოდელი ნათელს გახდიდა პოლიტიკური და უმაღლესი საჯარო მოხელეების უფლებამოსილებათა გამიჯვნას, ისე როგორც სხვადასხვა პოლიტიკურ და საჯარო თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულების არხებს.

დასავლეთ ბალკანეთში ამ კუთხით ვხვდებით ორ მოდელს: 1.მონოკრატიული მართვა, სადაც გენერალური მდივანი ფორმალურად არის პასუხისმგებელი სამინისტროს მართვაზე (ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონია) და 2. ფუნქციონალური მართვა, რომელშიც გამოიყოფა ადმინისტრაციული (სამინისტროს სამდივნოს ზედამხედველობის ქვეშ, ძირითადად, რესურსების მართვა) და პოლიტიკის მართვა (სექტორების ხელმძღვანელთა ზედამხედველობით, მოიცავს პოლიტიკის დიზაინს, ანალიზსა და იმპლემენტაციის ზედამხედველობას (ბოსნია და ჰერცეგოვინა (სამივე დონეზე), მონტენეგრო და სერბეთი). აღნიშნული ემთხვევა ლიტერატურაში აღწერილ მონოკრატიული და ფუნქციური მოდელის სპეციფიკას, რომლის მიხედვით მონოკრატიულ მოდელში გენერალური მდივანი (Secretary General) ფორმალურად სრულადაა პასუხისმგებელი მთელი სამინისტროს მენეჯმენტზე, როდესაც ფუნქციური მოდელის პირობებში გამიჯნულია ადმინისტრაციული (რესურსების მენეჯმენტზე მიმართული ჰორიზონტალური მართვა) და პოლიტიკის მენეჯმენტი (პოლიტიკის დიზაინის შემუშავება, ანალიზი და იმპლემენტაციაზე ზედამხედველობა).

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში დაქვემდებარებულ უწყებათა ხელმძღვანელები ხშირად ითვლებიან პოლიტიკურად განპირობებულ პოზიციებად (ნახევარზე მეტ შემთხვევაში ბოსნიასა და ჰერცეგოვინაში). ასევე ხშირად არიან ანგარიშვალდებულნი რამდენიმე პოზიციის მიმართ, როგორიცაა მინისტრი და მთავრობა (ჩრდილოეთ მაკედონია), მინისტრი და გენერალური დირექტორი (მონტენეგრო). ანგარიშვალდებულების არხების დუალიზმი უმაღლეს საჯარო მოხელესა და პოლიტიკურ პოზიციებს შორის ართულებს ანგარიშვალდებულების პროცესს და სამინისტროსა და დაქვემდებარებული სააგენტოების ეფექტურ მართვას მეტად კომპლექსურ ხასიათს ანიჭებს. ამავდროულად, საეჭვო ხდება შესაბამის ქვეყნებში უსმ-ის ინსტიტუტის ფუნქციონირების რეალური უპირატესობები.

12.1.2. უმაღლესი საჯარო მოხელის შერჩევა და დანიშვნა

განვიხილოთ დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოთა კანონმდებლობებით განსაზღვრული უმაღლესი საჯარო მოხელის შერჩევის, შეფასებისა და დანიშვნის პროცედურები. ქვევით, ცხრილში #15 წარმოდგენილია უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შესარჩევად დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში აპლიკაციის პროცესი, ასევე დანიშვნის პროცედურები და შეფასების სისტემები.

ცხრილი # 15: დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პოზიციაზე ვაკანსიის გამოცხადების, შეფასებისა და დანიშვნის სისტემა.

	ვაკანსიის გამოცხადება	შეფასება	დანიშვნა
ალბანეთი	- ვაკანსია ღიაა მხოლოდ შიდა კანდიდატებისთვის (ცალკეული გამონაკლისებით) - განსაზღვრულია მიღების არადისკრიმინაციული კრიტერიუმები - განცხადებები ქვეყნდება საჯაროდ, ვებგვერდზე	- ატარებს ცენტრალურად ორგანიზებული მუდმივმოქმედი ერთეული, იმ ორგანოსგან დამოუკიდებლად, რომელიც აცხადებს ვაკანსიას - შეირჩევა რამდენიმე კანდიდატი (pool recruitment) - სავალდებულოა ტრენინგების საფეხურის გავლა - გამოიყენება შეფასების სხვადასხვა მეთოდი - სავალდებულოა წერითი და ზეპირი დავალებების შესრულება	- მინისტრს აქვს სრული დისკრეცია, რომ დანიშნოს ნებისმიერი პირი შერჩეულ კანდიდატთაგან - მოქმედ უსმ-ებს არ აქვთ უფლებამოსილება, მონაწილეობა მიიღონ კონკურსებში - გასაჩივრების უფლება უზრუნველყოფილია

	ვაკანსიის გამოცხადება	შეფასება	დანიშვნა
ბოსნია და ჰერცეგოვინა	- სახელმწიფო დონეზე პრიორიტეტი ენიჭება შიდა კონკურენციას, ხოლო სერბთა რესპუბლიკაში - ღია კონკურსს - განსაზღვრულია მიღების არადისკრიმინაციული კრიტერიუმები - განცხადებები ქვეყნდება საჯაროდ, ვებგვერდზე	- შესარჩევი კომისიები იქმნება კონკრეტული შემთხვევებისათვის (ad hoc), იმ დაწესებულების წარმომადგენელთა მონაწილეობით, რომელსაც გამოცხადებული აქვს ვაკანსია - ფედერაციასა და სერბთა რესპუბლიკაში შესარჩევი კომისიის უმრავლესობაში არიან იმ სამინისტროს წარმომადგენლები, სადაც ვაკანსიაა გამოცხადებული - სახელმწიფო დონეზე, აგრეთვე ფედერალურ დონეზე სავალდებულოა როგორც წერილობითი, ისე ზეპირი ტესტირება. სერბთა რესპუბლიკაში კი მხოლოდ გასაუბრებაც კმარა - სახელმწიფო დონეზე იყენებენ კომპეტენციების ჩარჩოს - შერჩევის პროცესში მხედველობაში იღებენ ეთნიკურ წარმომადგენლობას	- მოქმედი უმაღლესი საჯარო მოხელეების სისტემა არ რეგულირდება ცალკე კანონმდებლობით - ფედერაციასა და სახელმწიფო დონეზე უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე დასანიშნ კანდიდატთა სია არ არის შეზღუდული, ხოლო სერბთა რესპუბლიკაში უნდა დაინიშნოს საუკეთესო კანდიდატი - გასაჩივრების უფლება უზრუნველყოფილია
ჩრდილოეთ მაკედონია*	B** კატეგორიისთვის: - შერჩევის პროცესი ღიაა გარე კანდიდატებისთვის - განსაზღვრულია მიღების არადისკრიმინაციული კრიტერიუმები - სპეციალური საჭიროების მქონე პირთათვის დაწესებულია ცალკეული პრივილეგიები - აპლიკაციის წარდგენის ვადა ზედმეტად მცირეა - ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია ფართოდ ვრცელდება	B კატეგორიისთვის: - კონკრეტული შემთხვევებისათვის შექმნილი (Ad hoc) შერჩევის კომისიების შემადგენლობის 50%-ს შეადგენენ იმ ორგანოს წარმომადგენლები, სადაც ვაკანსიაა გამოცხადებული - გამოიყენება შეფასების მრავალფეროვანი ტექნიკები, მათ შორის, პიროვნული განვითარების ტესტები, აგრეთვე სპეციალური ზომები წერითი გამოცდისას აკადემიური თაღლითობის აღსაკვეთად - სავალდებულოა როგორც წერითი, ისე ზეპირი შეფასება - შერჩევის პროცესი მნიშვნელოვნად არ განსხვავდება არამენეჯერული თანამდებობის პირების შერჩევის პროცესისგან	B კატეგორიისთვის: - დანიშვნის მარეგულირებელი აქტები არ უშვებს პოლიტიკურ დისკრეციას - ინიშნება უმაღლესი შედეგის მქონე აპლიკანტი - პოზიტიური დისკრიმინაცია არასაკმარისად წარმოდგენილი თემის წარმომადგენლების მიმართ - კანონმდებლობა უწესებს ზღვრებს მოქმედ უსმ-ებს - გასაჩივრების უფლება უზრუნველყოფილია
მონტენეგრო	- შერჩევა შესაძლებელია მხოლოდ ღია კონკურსის საფუძველზე - საკანონმდებლო ნორმები უზრუნველყოფს მიღების არადისკრიმინაციულ კრიტერიუმებსა და აპლიკაციის პროცესს - ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია ფართოდ ვრცელდება	- პროცესი ცენტრალიზებულად ორგანიზებულია - კონკრეტული შემთხვევებისათვის იქმნება (Ad hoc) შერჩევის კომისიები, ვაკანსიის მქონე ორგანიზაციის წარმომადგენლებთან ერთად - შესარჩევი კომისიის წევრები შესაძლოა იყვნენ პოლიტიკოსები - წერითი დავალება არ არის სავალდებულო	- მინისტრს შეუძლია შეარჩიოს ხუთი საუკეთესო შედეგის მქონე აპლიკანტიდან ერთ-ერთი - გასაჩივრების უფლება უზრუნველყოფილია - არსებობს სამართლებრივი შეზღუდვები არსებული მოხელეებისთვის

** უსმ-ის პოზიციებზე (A კატეგორია) პირის დანიშვნა შესაბამისი მინისტრის დისკრეციაა, დამსახურებაზე დაფუძნებული კონკურსისა და შერჩევის პროცედურის გარეშე*
*** B კატეგორია ჩვენს მიერ წარმოდგენილ კვლევაში შეესაბამება მეორე კატეგორიის უმაღლეს საჯარო მოხელეებს*

	ვაკანსიის გამოცხადება	შეფასება	დანიშვნა
სერბეთი	- პრიორიტეტი აქვს შიდა შერჩევას - განცხადების წარდგენის ვადა შესაძლოა იყოს მხოლოდ რვა დღე - არსებობს ნათელი არადისკრიმინაციული კრიტერიუმები - ვაკანსიების შესახებ ინფორმაცია ფართოდ ვრცელდება	- შესარჩევი კომისია ცენტრალიზებულად არჩევს ვაკანსიის მქონე ორგანიზაციის წარმომადგენლებთან ერთად - წერილობითი ტესტირების ჩატარება სავალდებულო არაა - გამოიყენება შეფასების ფართო სპექტრის ტექნიკები, მათ შორის, ფსიქოლოგების მიერ სტანდარტიზებული ტესტირება	- არსებობს შეზღუდვები მოქმედ მოხელეთა მიმართ, თუმცა ისინი არ სრულდება - შესაძლებელია, რომ არ დაინიშნოს წარდგენილ კანდიდატთაგან არცერთი - გასაჩივრების უფლება უზრუნველყოფილია

წყარო: *SIGMA PAPER No. 55, OECD - 2017*

SIGMA No55 და No58 დოკუმენტების საფუძველზე დგინდება, რომ დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში უსმ-თა შერჩევისა და დანიშვნის პროცედურა განსხვავდება ქვეყნების მიხედვით. ძირითად მსგავსებად შესაძლებელია გამოვყოთ საკანონდებლო დონეზე შერჩევის პროცესში დისკრიმინაციის აკრძალვა და გადაწყვეტილების გასაჩივრების შესაძლებლობა. რაც შეეხება უშუალოდ კანდიდატთა შერჩევასა და თანამდებობაზე დანიშვნას, ამ კუთხით აღნიშნულ ქვეყნებში ვხვდებით ცალკეულ სახესხვაობებს. შერჩევის პროცესს ცალკეულ ქვეყნებში წარმართავს დამოუკიდებელი მუდმივმოქმედი კომისია, თუმცა, როგორც წესი, შესაბამისი უწყების წარმომადგენლებთან ერთად, ზოგან კი - კონკრეტული შემთხვევებისათვის შექმნილი (Ad hoc) შესარჩევი კომისიები, უმეტესად, იმ ორგანოს წარმომადგენელთა მონაწილეობით, სადაც ვაკანსიაა გამოცხადებული (ჩრდილოეთ მაკედონიაში მათი რაოდენობა კომისიის წევრთა საერთო რაოდენობის ნახევარია). ზოგ შემთხვევაში, უსმ-ის დანიშვნაზე საბოლოო გადაწყვეტილებას იღებს პოლიტიკური თანამდებობის პირი (ალბანეთი, მონტენეგრო), ზოგან კი პოლიტიკოსები დანიშვნის პროცესში არ მონაწილეობენ (სერბთა რესპუბლიკა, ჩრდილოეთ მაკედონია). მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე დარეგულირებულია პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის საკითხები, არაერთი მკვლევარი და ექსპერტი ხაზს უსვამს იმ გარემოებას, რომ უსმ-თა დანიშვნის პროცედურაზე პოლიტიკოსთა ზეგავლენის შესაძლებლობები მაინც მაღალია.
ზემოთქმული დასტურდება კვლევის მონაწილის, SIGMA-ს წარმომადგენლისა და დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის პროცესში ჩართული პოლიტიკის ექსპერტის ინტერვიუშიც, რომელიც აღნიშნავს, რომ *„დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში, ერთი მხრივ, უსმ-ების შერჩევის პროცედურა შეძლებისდაგვარად აპოლიტიკურია და კანდიდატები შეირჩევიან მათი პროფესიული პორტფოლიოს მეშვეობით. თუმცა, სისტემა ტოვებს თავისუფალ სივრცეს იმისათვის, რომ პირველი კატეგორიის უსმ-ებზე გარკვეული დონით პოლიტიკური რეაგირების საშუალება ჰქონდეთ“* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

რესპონდენტი ასევე აღნიშნავს, რომ უსმ-ის სისტემაზე გადასვლის პროცესში, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებიდან, ალბანეთმა დანერგა კარიერული მოდელი, დანარჩენი ოთხი სახელმწიფო კი უფრო პოზიციური მოდელისაკენ იხრება. პოზიციური სისტემის ქვეყნებში უმაღლესი საჯარო მოხელეების დანიშვნა საკმაოდ პოლიტიზებულია. რესპონდენტის თქმით, *„ასეთი პოლიტიკურად დანიშნული პირები, უმეტესად, მაღალი პროფესიონალიზმით ხასიათდებიან, თუმცა, ისინი მაინც ვერ მოახერხებდნენ პოზიციის დაკავებას, რომ არ ყოფილიყვნენ ასოცირებული კონკრეტულ პოლიტიკურ პარტიასთან“.* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. მისი თქმით, მონტენეგროში არამარტო პირველი კატეგორიის, არამედ, მეორე კატეგორიის უსმ-ის პოზიციებიც კი წინასწარ ცნობილია და ცხადია, თუ რომელი პოლიტიკური პარტიის ზეგავლენით ხვდება პოზიციაზე.

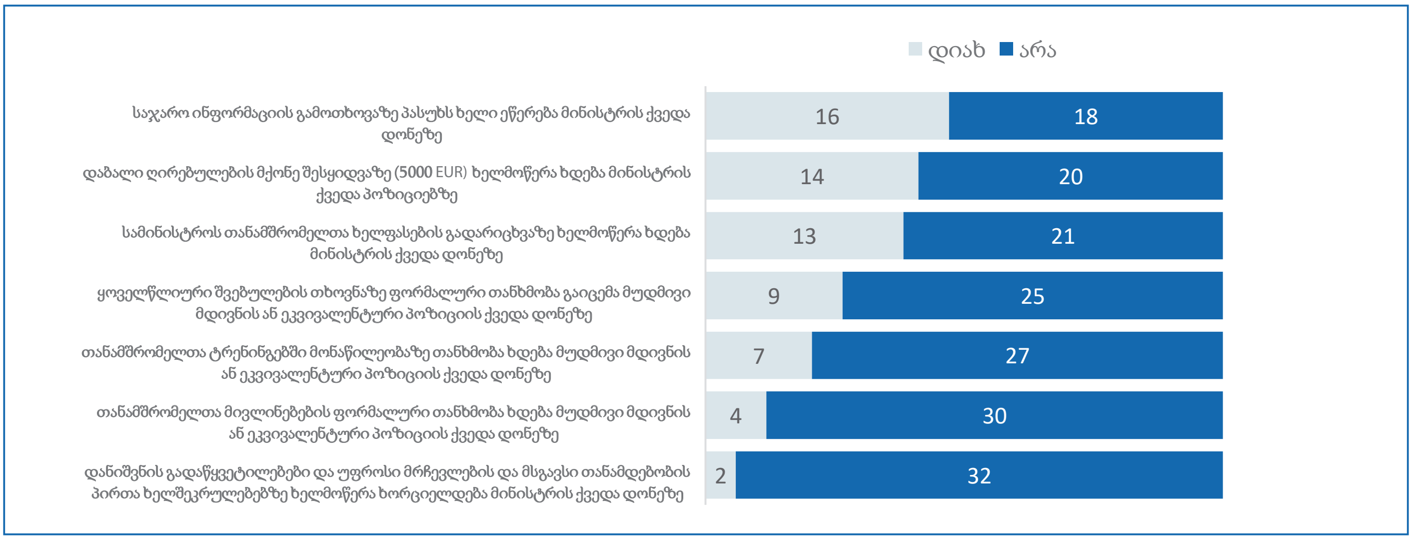
რესპონდენტი ხაზს უსვამს, რომ *„დასავლეთ ბალკანეთში, შეიძლება ითქვას, იმაზე მეტი დოზითაა პოლიტიკური კოჰაბიტაცია უსმ-ებსა და პოლიტიკური თანამდებობის პირებს შორის, ვიდრე ამის ჯანსაღი საჭიროებაა“.* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. SIGMA-ს წარმომადგენელი აქცენტს აკეთებს საკანონმდებლო დარღვევებზეც - არის შემთხვევები, როდესაც საჯაროდ და ღიად ირღვევა კანონი უსმ-ის დანიშვნებთან დაკავშირებით. რესპონდენტის აღნიშვნით, *„მაგალითად, სერბეთში, მიუხედავად იმისა, რომ კანონის თანახმად, უსმ-დ დანიშვნა შეიძლება მხოლოდ კონკურსის მეშვეობით, ვხვდებით ცალკეულ გადაცდომებსაც. მიუხედავად იმისა, რომ უსმ-ს კანონის მიხედვით მხოლოდ 6 თვით შეიძლება გაუგრძელეს ვადა, ევროკომისიის არაერთი მითითების მიუხედავად, მაინც თავს იჩენს ამ რეგულაციისგან თავის არიდების შემთხვევები“.* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. რესპონდენტის თქმით, სერბეთში არსებობს ცენტრალური შესარჩევი კომისია და გაწერილია შერჩევის საკმაოდ დეტალური პროცედურები, თუმცა პრაქტიკულად, პოზიციების 60%-ზე მეტ შემთხვევაში გამოყენებულია ზემოთ განხილული ვადის გაგრძელების

პრაქტიკა, პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან მოლაპარაკებების საფუძველზე. შესაბამისად, ამ პოზიციებზე გაურკვეველი ვადით მსახურობენ პირები, რომლებიც არ არიან ფორმალურად დანიშნულები. გარდა ამისა, სერბეთში გამოწვევად რჩება შესარჩევი კომისიის კომპეტენციაც. წევრთა კვალიფიციურობის ნაკლებობის გამო, კონკურსების 2/3, ფაქტობრივად, ყოველგვარ მიზნობრიობას კარგავს. მიუხედავად იმისა, რომ სხვადასხვა დონის პოზიციისათვის, შერჩევის პროცედურები უნდა განსხვავდებოდეს, ეს ასე არაა სერბეთში და, პრაქტიკულად, ყველა ტიპის ვაკანსიისათვის ერთნაირი კომპეტენციებით ხელმძღვანელობენ. პოლიტიკური ზეგავლენის მაღალ ხარისხზე მიუთითებს ის გარემოებაც, რომ პირველი კატეგორიის უსმ-ის პოზიციაზე (A კატეგორია) პირის დანიშვნა შესაბამისი მინისტრის დისკრეციაა, დამსახურებაზე დაფუძნებული კონკურსისა და ყოველგვარი შერჩევის პროცედურის გარეშე (მაგალითად, ჩრდილოეთ მაკედონიაში). ამის გამო ეს პოზიცია ხშირად პოლიტიკურ თანამდებობადაც კი განიხილება. სწორედ ამის გამოა, რომ ამ ქვეყანაში ხშირად რთულდება იმის განსაზღვრა, თუ რომელია პირველი კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელე და რომელი - არა და საერთოდ, მიეკუთვნება თუ არა ესეა თუ ის მენეჯერული პოზიცია უმაღლეს საჯარო მოხელეთა კატეგორიას.

12.1.3. უმაღლესი საჯარო მოხელეების პასუხისმგებლობა და ფუნქციები

ცალკე განხილვის საგანია უმაღლეს საჯარო მოხელეთა უფლებამოსილებებისა და პასუხიმგებლობების რეალურად განხორციელების შესაძლებლობა. დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოებში უსმ-ების ფუნქციები ბუნდოვნადაა ფორმულირებული. მოდელი არსებითად იმაზეა ორიენტირებული, რომ მინისტრებს მისცეს უფლებამოსილება რესურსებთან დაკავშირებულ გადაწყვეტილებათა უმეტესობაზე. 2017 წელს SIGMA-ს კვლევამ მოიცვა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების 34 სამინისტრო და შეისწავლა მინისტრების მხრიდან ადმინისტრაციისადმი დელეგირებულ უფლებამოსილებათა ცალკეული კატეგორიები. კვლევისას გამოიკვეთა, რომ მინისტრებისა და მათი მოადგილეების მხრიდან შედარებით მნიშვნელოვან უფლებამოსილებათა უსმ-ებზე დელეგირების ხარისხი დაბალია. დადგინდა, რომ ყველაზე ნაკლებად დელეგირებული უფლებამოსილება იყო თანამშრომელთა აყვანა (მხოლოდ ორ სამინისტროში 34-დან). აღსანიშნავია აგრეთვე თანამშრომელთა მივლინებებისა და ტრენინგებში მონაწილეობის შესახებ გადაწყვეტილებათა ნაკლები დელეგირების ხარისხიც. ხაზგასასმელია, რომ მინისტრის დონეზე გადაწყვეტილების მიღება თანამშრომელთა ტრენინგებში მონაწილეობაზე, ერთი მხრივ, არის მინისტრის არასაჭირო ჩარევა ყოველდღიურ მმართველობით საკითხებში, მეორე მხრივ კი, აკნინებს უსმ-თა ფუნქციას - ორგანიზაციის ეფექტიანი მართვა და ყოველდღიური პროცესების ოპერირება სწორედ მათი მოვალეობაა. ყველაზე ხშირად დელეგირებულ ფუნქციებს შორის აღმოჩნდა საჯარო ინფორმაციის მოთხოვნებზე პასუხის გაცემა (16/34). აღნიშნული ფაქტები აჩვენებს, რომ მინისტრები უფრო მარტივად თმობენ იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც ადმინისტრაციული ძალაუფლების თვალსაზრისით ნაკლებად მნიშვნელოვანია. ეს კი მიუთითებს ქვეყნებში უსმ-ის რეალური უფლებამოსილების სისუსტეს, ზღუდავს მის მმართველობით ფუნქციებს და, ამდენად, მის როლს შესაბამისი დაწესებულების მართვაში.

გრაფიკი #8: დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში მინისტრის მიერ გადაწყვეტილებათა დელეგირების პრაქტიკა ქვედა დონეზე



წყარო: Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans
SIGMA PAPER No. 55, OECD - 2017

ასეთი შერჩევითი/დროებითი დელეგირება ბუნდოვანს ხდის უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ფუნქციებს. შესაბამისად, ქირს მკვეთრად განისაზღვროს უსმ-ს სამუშაო მოთხოვნები და შესაბამისი პროფესიული გამოცდილება. მეტიც, აღნიშნულმა შეზღუდვებმა და არასტაბილურობამ შესაძლოა უმაღლესი მმართველობითი პოზიციები ნაკლებად მიმზიდველი გახადოს შესაფერისი კანდიდატებისთვისაც.

ამავეს ადასტურებს SIGMA-ს კიდევ ერთი კვლევა (SIGMA Paper No. 58, OECD - 2018), რომლის თანახმადაც დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილება კონცენტრირებულია უმაღლეს, ხშირად პოლიტიკურ დონეზე, ხოლო უსმ-ებსა თუ უფრო დაბალ მმართველობით დონეებზე უფლებამოსილების დელეგირება იშვიათია. ხშირად ორგანიზაციების ხელმძღვანელები (მინისტრების ჩათვლით) ფორმალურად მათი ორგანიზაციის სახელით ყველაზე უმნიშვნელო გადაწყვეტილებების მიღებაშიც კი არიან ჩართულნი. უმაღლეს მენეჯერებს ძალიან მცირე კონტროლი და ოპერაციული დისკრეცია აქვთ მათთვის გამოყოფილი რესურსების გამოყენებაზე. ამავე კვლევის თანახმად, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების ადმინისტრაციათა მენეჯერების უმრავლესობა არ ფიქრობს, რომ მათ შეუძლიათ ან უნდა შეეძლოთ მათსავე განკარგულებაში არსებული ძირითადი რესურსების მართვა.

სამინისტროებში უსმ-ებს არ აქვთ სრული სურათი, რამდენია მათთვის გამოყოფილი ბიუჯეტი, რომელიც წლის გამავლობაში უნდა აითვისონ. ადამიანური რესურსების მართვის მიმართულებით კი, როგორც ზემოთაც აღინიშნა, მმართველობითი ანგარიშვალდებულების ძირითად ბარიერს ის ქმნის, რომ მათივე თანამშრომლების შერჩევასა და დანიშვნაში უსმ-თა გავლენა ნაკლებია - იქნება კომპეტენციათა განსაზღვრა თუ შერჩევის გადაწყვეტილება (რომელიც ხშირად პოლიტიკურ დონეზე მიიღება). ეს უკანასკნელი კი მნიშვნელოვნად ამცირებს უსმ-თა მენეჯერული დამოუკიდებლობის ხარისხს.

კვლევაში ხაზგასმულია, რომ პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ჩართულობა უნდა გამოირიცხოს არამენეჯერული და საშუალო მენეჯერული პოზიციების თანამშრომელთა შერჩევისა და გათავისუფლების პროცესებში. პოლიტიკოსებს შეუძლიათ ზოგადად გადაწყვიტონ თანამშრომელთა რაოდენობის გაზრდისა თუ შემცირების საკითხი, თუმცა არ უნდა წყვეტდნენ ცალკეულ პირთა დანიშვნებს, დაწინაურებას, ბონუსის გაცემას, დაქვეითებასა თუ გათავისუფლებას.

OECD-ს თანახმად, ადამიანური რესურსების მართვისას გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების დელეგირება - თანამშრომელთა შერჩევა, დანიშვნა, ანაზღაურება, სამუშაო პირობები და გათავისუფლება, საჯარო მენეჯერებს აძლევს შესაძლებლობას, რომ უკეთ მართონ საკუთარი პერსონალი (OECD, 2017).

აღნიშნულ ქვეყნებში სამთავრობო ორგანოების ხელმძღვანელების დამოუკიდებლობის ხარისხი ვარირებს მინისტრის დაქვემდებარებიდან შედარებით დამოუკიდებლობამდე, იმის მიხედვით, რამდენად პოლიტიკურად ორიენტირებულია შესაბამისი პოზიცია. სერბეთსა და ალბანეთში ნათლადაა ფორმულირებული, რომ ყველა საჯარო დაწესებულების ხელმძღვანელს აქვს საჯარო მოხელის სტატუსი, მაშინ, როცა ჩრდილოეთ მაკედონიასა და მონტენეგროში შესაბამისი პოზიციები პოლიტიკურად განპირობებულია, რაც კონფლიქტში მოდის მათ მიერ პოლიტიკის განხორციელების ტექნიკურ-მენეჯერულ ფუნქციებთან.

12.1.4. თანამდებობაზე ყოფნის ხანგრძლივობა და თანამდებობიდან გათავისუფლება

უმაღლესი საჯარო მოხელე დაცული უნდა იყოს პოლიტიკურად მოტივირებული გათავისუფლებისგან. იგი ითვლება მთავრობის უფლებამოსილების ვადებს მიღმა პროცესების განგრძობადობის გარანტორად. ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ მისი თანამდებობაზე ყოფნის პერიოდი (დანიშვნა, ვადის ამოწურვა) არ ემთხვეოდეს მთავრობის უფლებამოსილების ვადებს. ამასთან, არსებითია, რომ უსმ-ს თანამდებობაზე ყოფნის ვადა არ იყოს ძალიან მოკლე, რადგან, ხელახალი არჩევის სურვილის გამო, ის შეიძლება მეტად მოწყვლადი იყოს არასასურველი პოლიტიკური ზეგავლენისადმი.

უმაღლესი საჯარო მოხელეები პოლიტიზებისა და ფავორიტიზმის განსაკუთრებული რისკის წინაშე დგანან. ამიტომ მნიშვნელოვანია გათავისუფლების, დაქვეითებისა თუ დისციპლინური პროცედურების ობიექტური საფუძვლების მკაფიო განსაზღვრა. სტაბილურობა სამუშაო ადგილზე და დაცულობა დისკრიმინაციისა თუ უსამართლო გათავისუფლებისაგან, უსმ-ს აძლევს შესაძლებლობას, მიუკერძოებლად შეასრულოს საკუთარი მოვალეობები, რეაგირების გარეშე არ დატოვოს მთავრობისა თუ მოქალაქეების პრობლემები.

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში ზოგადი ტენდენციით, უსმ-თა თანამდებობაზე განწესების ყველაზე გავრცელებული ფიქსირებული პერიოდი 5 წელია. ეს აღემატება საპარლამენტო საარჩევნო 4 წლიან პერიოდს, რაც უზრუნველყოფს უსმ-თა მეტ დაცულობას (იხ. ცხრილი #16). ამით უსმ დაცულია თანამდებობიდან გათავისუფლებისაგან, საპარლამენტო არჩევნებით ხელისუფლების შეცვლის შემთხვევაში.

ცხრილი # 16: უმაღლესი საჯარო მოხელის დანიშვნის ვადა დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში

ქვეყანა	უმაღლეს საჯარო მოხელეთა თანამდებობაზე დანიშვნის პერიოდი / ხელახალი დანიშვნა
ალბანეთი	უვადოდ
ბოსნია და ჰერცეგოვინა (სახელმწიფო დონე)	უვადოდ სამინისტროს მდივნები და მინისტრის ასისტენტები, 5 წლით სააგენტოების ხელმძღვანელები და მდივნები, რომლებიც განეკუთვნებიან სპეციალური წესით დანიშვნას*.
ბოსნია და ჰერცეგოვინა (ფედერაცია)	უვადოდ
ბოსნია და ჰერცეგოვინა სერბთა რესპუბლიკა)	5 წლით, ხელახლა დანიშვნა შესაძლებელია შეუზღუდავი რაოდენობით (საჭიროებს ღია კონკურსს)
ჩრდილოეთ მაკედონია	4 წლით, თანამდებობას ტოვებს მინისტრთან ერთად; სექტორის ხელმძღვანელები - უვადოდ
მონტენეგრო	5 წლით (საჭიროა ღია კონკურსი)
სერბეთი	5 წლით, ხელახლა დანიშვნა შესაძლებელია შეუზღუდავი რაოდენობით

წყარო: SIGMA Paper No55 (2018).

** მათ არ ეხებათ პოზიციის დასაკავებლად ვაკანსიის გამოცხადების ვალდებულება და მათზე არ ვრცელდება ზეანაზღაურების სისტემა, ასევე, სამსახურეობრივი დაწინაურება და შიდა მობილობა.*

როგორც ცხრილიდან იკვეთება, ჩრდილოეთ მაკედონიაში უსმ-ების, კერძოდ კი, მდივნების თანამდებობებზე ყოფნის ვადა მთავრობის უფლებამოსილებასთან ერთად იწურება. თუმცა, SIGMA-ს კვლევის თანახმად, დასავლეთ ბალკანეთის დანარჩენ ქვეყნებში შეინიშნება ტენდენცია, რომ ახლადარჩეული მთავრობები და მინისტრები ცვლიან უსმ-ებს, თუნდაც არ არსებობდეს ფორმალური კავშირი მანდატსა და თანამდებობის ვადას შორის, რაც მნიშვნელოვან შეკითხვებს აჩენს შესაბამის ქვეყნებში ამ ინსტიტუტის ფუნქციონირების რეალური გარანტიებისა და მიუკერძოებლობის მიმართ (SIGMA Paper #55).

ალბანეთში, ბოსნია და ჰერცეგოვინასა და მონტენეგროში არსებული კანონმდებლობა უსმ-ს გათავისუფლებას ცნობს მხოლოდ ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე, როგორიცაა უფლებამოსილების ვადის გასვლა, დისციპლინური ან სასამართლო პროცედურა, შესრულებული სამუშაოს ნეგატიური შეფასება განმეორებით, რესტრუქტურიზაციის შედეგად შემცირება თუ სხვა. ჩრდილოეთ მაკედონიასა და სერბეთში უსმ-ის გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ ერთი ნეგატიური შეფასებითაც კი. ამდენად, პოლიტიკურ ნეიტრალობასა და დამოუკიდებლობას ექმნება საფრთხე.

12.1.5. პოლიტიკური ნეიტრალობის მიმართ არსებული მოთხოვნები

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალურობის სპეციალური საკანონმდებლო ვალდებულება არ არსებობს, თუმცა, მათზე ვრცელდება კანონის ზოგადი ჩანაწერები. უმეტეს ადმინისტრაციაში საჯარო სამსახურის მარეგულირებელი კანონმდებლობა მოითხოვს, რომ საჯარო მოხელეებმა საკუთარი უფლებამოსილება განახორციელონ პოლიტიკური ნეიტრალურობის პრინციპის დაცვით (ალბანეთი, ბოსნია და ჰერცოგოვინა, მონტენეგრო, სერბეთი).

მონტენეგროსა და სერბეთში, კანონმდებლობის მიხედვით, საჯარო მოხელეებმა საკუთარი უფლებამოსილება უნდა განახორციელონ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტისა და მიუკერძოებლობის პრინციპების დაცვით, საჯარო ინტერესის შესაბამისად. ამასთან, თავი უნდა შეიკავონ საკუთარი პოლიტიკური შეხედულებების გამოხატვისაგან საჯაროდ და სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას. ამ მხრივ ალბანეთი სხვა დასავლეთ ბალკანურ სახელმწიფოებზე შორს წავიდა და 2014 წლიდან უსმ-ებს (არა ქვედა რგოლის მოხელეებს) აუკრძალა პოლიტიკური პარტიის წევრობა.

ჩრდილოეთ მაკედონიის კანონმდებლობით, სააგენტოების ხელმძღვანელები არ შეიძლება იყვნენ პოლიტიკური პარტიის მმართველი ორგანოების წევრები. სამსახურეობრივი მოვალეობის შესრულებისას, პოლიტიკურ შეხედულებათა გამოხატვისა თუ ადვოკატირებისათვის კი გათვალისწინებულია დისციპლინური ზომები.

მიუხედავად კანონმდებლობით გაწერილი რეგულაციებისა, SIGMA-ს კვლევით (SIGMA Paper No. 55) დასტურდება, რომ დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში პრაქტიკა მნიშვნელოვნად განსხვავდება კანონის ჩანაწერისგან. ბევრი უსმ გამოკვეთილად ასოცირებულია მმართველ პარტიასთან და ხშირად პარტიის წევრიც არის. აღსანიშნავია ისიც, რომ ხშირად უსმ-ის პოზიციები პარტიებს შორის მოლაპარაკების საგანი ხდება მთავრობის ფორმირების პროცესში. რაღა თქმა უნდა, ეს საზიანოა კანონით განსაზღვრული პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფისთვის და მმართველი პარტი(ებ)ის ცვლილება იწვევს უსმ-თა გადაჭარბებული რაოდენობით ცვლილებას.

საინტერესოა SIGMA PAPER No. 55-ში (Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans) მოცემული რეკომენდაციები დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისადმი: მნიშვნელოვანია ფართო პოლიტიკური კონსენსუსი, ოპოზიციური ძალების ჩართულობით, რათა შეიქმნას პროფესიული და დამსახურების პრინციპზე დაფუძნებული უსმ-ის სისტემა; მნიშვნელოვანია აღმასრულებელი ერთეულების იერარქიაში ყველა პოლიტიკური თანამდებობის პირისა და უსმ-ის პასუხისმგებლობათა ნათლად იდენტიფიცირება; ზუსტად განსაზღვრა, ვინ მოიაზრება უსმ-დ როგორც ჰორიზონტალურად, ისე ვერტიკალურად; შეთანხმება იმაზე, რომ ეფექტურად შეიზღუდოს პოლიტიკური ჩარევა უსმ-ების ყოველდღიურ საქმიანობაში, შერჩევისა და დანიშვნის თუ სამუშაოს შენარჩუნების პროცესში. ასევე, გარანტირებული უნდა იყოს, რომ საფრთხის ქვეშ არ დადგება უსმ-ის პროფესიული კომპეტენცია; ხელი შეეწყოს კვალიფიციური კანდიდატების დაინტერესებას, რათა გაიზარდოს სისტემის შეჯიბრობითობა და კონკურენტუნარიანობა; დაინერგოს პროფესიული, დამსახურებაზე დაფუძნებული დაქირავების პროცესი, უზრუნველყოფილი იყოს შესარჩევი კომისიების წარმომადგენელთა გადამზადება და განვითარდეს მათი შერჩევის ტექნიკები, გარანტირებული იყოს ამ პროცესებში პოლიტიკური ჩაურევლობა; დაიხვეწოს უსმ-თა უნარები, მათი სპეციალური ტრენინგების, მათზე მორგებული განმავითარებელი აქტივობების შეთავაზებით და მობილობის სქემების დანერგვით; გაძლიერდეს უსმ-ებზე პასუხისმგებელი ცენტრალური მაკოორდინებელი ერთეულების როლი, რათა მეტი აქცენტი გაკეთდეს მათ პროფესიულ ზრდასა და შესაბამისი უნარების მქონე უმაღლესი საჯარო სამსახურის სისტემის ფორმირებაზე.

12.1.6. რისკები და გამოწვევები

დასავლეთ ბალკანეთში უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტთან დაკავშირებული პრობლემებისა და გამოწვევების ახსნას კვლევის მონაწილეები სხვადასხვა ფაქტორით ცდილობენ. პირველ ხელისშემშლელ ფაქტორად აქტიურად სახელდება დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების ისტორიული წარსული და სახელწიფო მოხელეთა საბჭოური (ალბანეთის გარდა), ტრადიციულად მკაცრ სუბორდინაციაზე დამყარებული ბიუროკრატიული პრაქტიკა. კვლევის მონაწილე ერთ-ერთი ექსპერტის განცხადებით, ამ ქვეყნებში, უსმ-ის რეფორმის პროცესში, საჯარო სამსახურის სისტემა დიდად არ შეცვლილა - პოზიციებს უმეტესწილად სახელწოდებები შეეცვალა. კერძოდ, მინისტრის მოადგილეებს გენერალური დირექტორები, მდივნები და სხვა დაერქვათ. მათი მუშაობა კი შინაარსობრივად არ შეცვლილა, არც კონცეპტუალურად გადაფასებულა, არც მათი უფლებებისა და პასუხიმგებლობების შესაბამის დონეზე დელეგირება მომხდარა.

უსმ-ებს შორის კოორდინაციის დაბალი ხარისხი და ერთიანი მაკოორდინირებელი ორგანოს არარსებობა, თუნდაც უმაღლესი საჯარო მოხელეების ერთობის სახით, დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების წარუმატებლობის კიდევ ერთ-ერთ მიზეზად სახელდება. კვლევის მონაწილე ექსპერტების ხაზგასმით, *„დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში არაა რაიმე სახის იერარქია უმაღლეს საჯარო მოხელეებს შორის, მათთან არსებული განსხვავებული პოზიციები მაინც ჰორიზონტალური ხასიათისაა იმ თვალსაზრისით, რომ მათ არ ჰყავთ უმაღლესი საჯარო მოხელე, თუნდაც იმავე მუდმივი მდივნის სახით მინისტრთა კაბინეტის დონეზე, რომელიც უზრუნველყოფდა პროცესების ერთიან მენეჯმენტს. შესაბამისად, რთული ხდება ერთი და იმავე რანგის მქონე უსმ-ების კოორდინირებული მოქმედება*

რიგი საკითხების გადაწყვეტისას“. [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. დასავლეთ ბალკანეთის სახელმწიფოებში, განსხვავებით სხვა ქვეყნებისგან, არ არსებობს რაიმე ერთიანი პლატფორმა - უსმ-თა კონფერენციები, ფორუმები და პერიოდული შეხვედრები, სადაც პრობლემური საკითხები წინასწარ განიხილება, ვიდრე პრობლემა მთავრობას წარედგინება გადასაჭრელად. კოორდინაციის მექანიზმების არარსებობა ამცირებს გამოცდილებათა გაზიარების შესაძლებლობასაც. ექსპერტების აზრით, დასავლეთ ბალკანეთში ამგვარი ინსტიტუციის შექმნა სწორედ იმიტომ უჭირთ, რომ არ ჰყავთ იერარქიულად დაყოფილი უსმ-ები, რომელთა გარკვეულ ნაწილს გადაწყვეტილების მიღების შედარებით მეტი პრივილეგია ექნებოდა.

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებში ამ ინსტიტუტის წარუმატებლობის ერთ-ერთ მიზეზად ყველაზე ხშირად სახელდება უსმ-ების პოლიტიზაციის მაღალი ხარისხი - კვლევის რესპონდენტებშიც და მეორად ლიტერატურაშიც. თუმცა, უსმ-ის პოზიციის დასაკავებლად შერჩევის, შეფასებისა და დანიშვნის ყველა პროცედურა და კომპეტენცია საკანონმდებლო დონეზე, შესაძლებელია, კარგად იყოს გაწერილი. *„პრობლემები გვხვდება პროცედურების აღსრულებასა და დაცვასთან დაკავშირებით, რისი საფუძველიც ხდება ის, რომ დანიშვნებს პოლიტიკური სარჩული უდევს და არა მერიტოკრატიული“.* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. ამ პრობლემაზე ხაზგასმის მიზნით, კვლევის მონაწილე ექსპერტი აქცენტს აკეთებს მონტენეგროზე და აცხადებს, რომ *„შესარჩევი კომისიები ყველა კონკრეტული ვაკანსიისთვის იქმნება, რაც მიუღებელია, რადგან შერჩევის პროცედურა სპეციფიკური საქმიანობაა და საჭიროა, რომ ამ სფეროში გამოცდილი ადამიანები ამას პერმანენტულად აკეთებდნენ. ამასთან, მიუხედავად იმისა, რომ სისტემა ერთიანია, მასში არსებული ზოგიერთი წესი, შესაძლოა, არ იყოს ცალსახა და კომისიის წევრთა ხშირი ცვლილებით, კანდიდატები სხვადასხვა ინტერპრეტაციით შეირჩეოდნენ“* [2020, 30 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

ზემოაღნიშნული მიუთითებს, რომ მიუხედავად დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნების მცდელობისა, შექმნილიყო მყარი სამართლებრივი საფუძველი, არსებული სისტემების უმეტესობა ჯერაც ვერ უზრუნველყოფს პროფესიონალური დონის უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პრაქტიკის რეალიზაციას. რეალობაში აუცილებელი კომპონენტები, რომლებიც საჭიროა პროფესიული უმაღლესი საჯარო სამსახურისთვის (მაგ.: ნათლად განსაზღვრული ფუნქციები, პასუხისმგებლობები და ანგარიშვალდებულების არხები), არ არსებობს, რის გამოც პროფესიული კომპეტენციები ხშირად აღემატება რეალურ საჭიროებებს და მეტიც, ხშირად უგულებელყოფილიცაა პოლიტიკური ჩარევების გამო.

12.2. უკრაინის გამოცდილება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებაში

უკრაინაში უსმ-ის მექანიზმის შემოღება ორჯერ დადგა დღის წესრიგში: პირველი მცდელობა 2000-ანების დასაწყისში წარუმატებელი აღმოჩნდა და გაუქმდა; მეორედ ეს საკითხი გააქტიურდა საჯარო მმართველობის მიმდინარე რეფორმის ფარგლებში. აღნიშნული რეფორმა უკრაინაში დაიწყო „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ახალი კანონის ძალაში შესვლითა (2015) და საჯარო მმართველობის სტრატეგიის შემუშავებით (2016). ქვემოთ მიმოვიხილავთ რეფორმის ორივე ეტაპს.

12.2.1. უსმ-ის მექანიზმის დამკვიდრების პირველი მცდელობა უკრაინაში (2001-2003)

მნიშვნელოვანია, აღინიშნოს უსმ-ის მექანიზმის უკრაინაში დანერგვის რეფორმამდელი ადმინისტრაციული ისტორია. საბჭოთა პერიოდში ცენტრალური მინისტრთა საბჭოს წევრები იყვნენ ის სახელმწიფო მოხელეები, რომლებსაც კომუნისტური პარტიის ცენტრალური კომიტეტი ავალებდა (აღმასრულებელი შტოს მიღმა) პარტიის პოლიტიკური კურსის გატარებას. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ, პოლიტიკის განხორციელების პროცესი კვლავაც პოლიტიზების მაღალი ხარისხით ხასიათდებოდა, მიუხედავად იმისა, რომ საბჭოთა კავშირის ნომენკლატურული პოზიციები პოლიტიკური გახდა, ხოლო საჯარო სექტორში დასაქმებულებს ნეიტრალური საჯარო მოხელის სტატუსი მიენიჭათ. პოსტსაბჭოურ რეალობაში საჯარო სექტორის პოლიტიზების განმაპირობებელ ფაქტორთა შორის აღსანიშნავია ის, რომ უმაღლესი რგოლის თანამდებობის პირები (მათ შორის, მინისტრები), ისევე, როგორც ქვედა რგოლის ბევრი მოხელე, საკუთარ პოზიციებს ინარჩუნებდნენ იმ პირობით, რომ მოქმედი პრეზიდენტისა თუ პარლამენტის გავლენიან მოთამაშეთა დასაყრდენები იქნებოდნენ. შესაბამისად, მინისტრები მცირე როლს ასრულებდნენ პოლიტიკის განსაზღვრაში და საკუთარი სამინისტროების პოლიტიზებული მენეჯერები იყვნენ (Balabusko, 2016).

2001 წლის რეფორმამდე, უკრაინაში არსებული სისტემა დიდწილად პრეზიდენტის უპირატეს როლს ემყარებოდა, სადაც მინისტრთა კაბინეტსა თუ ცალკეულ მინისტრებს მინიმალური ფუნქციები ჰქონდათ პოლიტიკის ფორმირებაში. ისინი,

ძირითადად, პოლიტიკის კურსის პოლიტიზებულ განმახორციელებლად და საკუთარი სამინისტროების მმართველებად მიიჩნეოდნენ (Ukraine, SIGMA Baseline Measurement Report, 2018). თუმცა, ფორმალურად, კონსტიტუციის მიხედვით, ქვეყნის მთავარი აღმასრულებელი ორგანო მინისტრთა კაბინეტი გახლდათ. აღსანიშნავია, რომ მინისტრებსა და მათ მოადგილეებს სწორედ პრეზიდენტი ნიშნავდა (პრემიერის წარდგინებით). მინისტრები პრემიერ-მინისტრის წინაშე იყვნენ ანგარიშვალდებულნი, თუმცა მათი პოზიციაზე დარჩენა დამოკიდებული იყო პრეზიდენტზე.

2001 წელს უკრაინამ დაიწყო სახელმწიფო მდივნის (State Secretary) რეფორმა უსმ-ისა და მისი მოადგილის პოზიციების შემოღებით. სახელმწიფო მდივნის უმთავრეს პასუხიმგებლობად განისაზღვრა სახელმწიფო პოლიტიკის პროფესიონალური განხორციელება. კონცეფცია ითვალისწინებდა პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯვნას; ასევე, სისტემის პოლიტიზებული რეალობიდან ვესტმინსტერის სტილის დამოუკიდებელი უსმ-ის მოდელზე გადასვლას. მინისტრთა როლი დადგინდა დასავლური დემოკრატიის ქვეყნების მსგავსად და მოიცვა პოლიტიკის კურსის განსაზღვრა (policy making).

პრეზიდენტის დეკრეტით, უსმ-სა (state secretary) და მის მოადგილეს მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობა მიენიჭათ მინისტრთა კაბინეტისგან. უსმ-ის უფლებამოსილებებს მიეკუთვნებოდა: სამინისტროს პროგრამისა და სამუშაო გეგმის მომზადება და წარდგენა მინისტრისთვის; ბიუჯეტის მომზადება; სამინისტროს ორგანიზაციული სტრუქტურის დამტკიცება და საკადრო გადაწყვეტილებების მიღება; მოხსენებების მომზადება სამინისტროს საქმიანობის შესახებ (Balabushko, 2016).

მინისტრებისა და უსმ-თა ფუნქციების გადაფარვა და მათ შორის კონკურენცია აშკარა გახდა რეფორმის შემდგომ, როცა ორივე თანამდებობის პირებს de-facto მსგავსი ფუნქციები აღმოაჩნდათ, თუმცა, ანგარიშვალდებულების კუთხით, სხვადასხვა ინსტიტუციასთან იყვნენ დაკავშირებულნი. საქმე ის არის, რომ უსმ, მინისტრის პარალელურად, ანგარიშვალდებული იყო უშუალოდ პრეზიდენტის წინაშეც. აქვე გასათვალისწინებელია, რომ რადგან უსმ-ს/სახელმწიფო მდივანს უშუალოდ პრეზიდენტი ნიშნავდა, ის უფრო მეტად პრეზიდენტს უწევდა ანგარიშს და არა მინისტრს. ეს მინისტრებმა მათ წინააღმდეგ მიმართულ ქმედებად აღიქვეს. ამასთან, პრეზიდენტთან უშუალო კავშირის პირობებში, უსმ-ის ანგარიშგება მინისტრისადმი უფრო სუსტი იყო, ვიდრე მინისტრის მოადგილისა, რამაც მინისტრთა დიდი უკმაყოფილება გამოიწვია. ქვემოთ მოცემულ ცხრილში # 17 ილუსტრირებულია მთავრობის ანგარიშვალდებულების არხები სახელმწიფო მდივნის რეფორმამდე, რეფორმის პირობებში და მისი გაუქმების შემდგომ.

ცხრილი #17: ანგარიშვალდებულების არხები მთავრობაში რეფორმის პირველი ციკლის პირობებში

	2001 წლის რეფორმამდე	2001 წლის რეფორმის შემდგომ	2003 წლის (უსმ-ის მექანიზმის გაუქმების) შემდგომ
მინისტრთა კაბინეტი	ანგარიშვალდებულნი პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე	ანგარიშვალდებულნი პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე	ანგარიშვალდებულნი პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე
მინისტრები	ანგარიშვალდებულნი პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე	ანგარიშვალდებულნი პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე	ანგარიშვალდებულნი პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინაშე
მინისტრის მოადგილეები	ანგარიშვალდებულნი მინისტრის წინაშე		ანგარიშვალდებულნი მინისტრის წინაშე
სახელმწიფო მდივანი (უსმ)		ანგარიშვალდებული პრეზიდენტის ოფისისა და მინისტრის წინაშე	
სამინისტროების დეპარტამენტის ხელმძღვანელები	ანგარიშვალდებულნი მინისტრის მოადგილის, ზოგჯერ კი მინისტრის წინაშე	ანგარიშვალდებულნი სახელმწიფო მდივნის (უსმ-ის) წინაშე	ანგარიშვალდებულნი მინისტრის მოადგილის, ზოგჯერ კი მინისტრის წინაშე

წყარო: State Secretaries Reform in Ukraine - Balabushko, 2016.

აღსანიშნავია, რომ რეფორმის შედეგად, მინისტრებისა და მათი მოადგილეების მსგავსად, უსმ-სა და მის მოადგილესაც პრეზიდენტი ნიშნავდა და ათავისუფლებდა. მიუხედავად თანამდებობის არაპოლიტიკური ბუნებისა, არ არსებობდა უსმ-ის შერჩევის კონკურენტული პროცედურა. კრიტერიუმები იყო ძალიან ზოგადი, რაც პრეზიდენტს უსმ-ის დანიშვნის ფართო დისკრეციას ანიჭებდა (ეს განასხვავებდა მას ვესტმინსტერული მოდელისგან). გასათვალისწინებელია ისიც, რომ მინისტრთა კაბინეტის ცვლილება არ გახლდათ უსმ-ის ცვლილების საფუძველი, თუმცა, ეს უკანასკნელი ინიშნებოდა პრეზიდენტის ვადით და თავისუფლდებოდა ამ ვადის გასვლისას. შედეგად, უსმ-ის მექანიზმმა პრეზიდენტის მხარდამჭერი ბუნება შეიძინა.

ხაზგასასმელია ის მნიშვნელოვანი გარემოება, რომ 2001-2003 წლებში პრეზიდენტმა 50-ჯერ გამოსცა უსმ-ისა და მისი მოადგილის თანამდებობიდან გათავისუფლების დეკრეტი, რაც, თავისთავად, ამ მექანიზმის არასტაბილურობაზე მიუთითებს. ასევე გამოიკვეთა, რომ ზოგ შემთხვევაში, რაკი მინისტრებს არ ჰყავდათ პოლიტიკური (political) მიმართულების მოადგილეები, უსმ ამ ფუნქციასაც ითავსებდა, რაც სრულიად ეწინააღმდეგებოდა რეფორმის არსს. საბოლოოდ, 2003 წელს პრეზიდენტმა გააუქმა უსმ-ის პოსტი და მისი ფუნქციები კვლავ მინისტრებსა და მათ მოადგილეებს გადაეცათ.

ზოგიერთი ანალიტიკოსის მოსაზრებით (Valevsky & Kononchuk, 2003), უსმ-ის ინსტიტუტის გაუქმების მიზეზი გახლდათ პოლიტიკური ვითარების შეცვლა, ასევე, პრეზიდენტსა და მინისტრთა კაბინეტს შორის ძალთა ბალანსის ცვლილება, რაც გამოწვეული იყო კოალიციური მთავრობის მოსვლით, თუმცა, ხაზგასასმელია ამ მექანიზმის მუშაობის თვალშისაცემი ხარვეზებიც.

ადგილობრივ ექსპერტთა მოსაზრებით, აღნიშნული რეფორმისას მის ავტორებს მხედველობიდან გამორჩათ შემდეგი საკითხი: იმ დროისთვის არ იყო ჩამოყალიბებული პოლიტიკური (political) კურსის შემუშავების ფუნქცია აღმასრულებელი შტოს ფარგლებში. ამაში თავისი წვლილი მიუძღვის საბჭოთა მემკვიდრეობასაც, როცა მინისტრთა უფლებამოსილებები შემოიფარგლებოდა ადმინისტრაციული და მენეჯერული როლებით. შესაბამისად, ასეთ პირობებში უსმ-ის ფუნქცია კიდევ უფრო შეიზღუდა (Balabusko, 2016).

ხელმძღვანელობის ცვლილების პარალელურად უსმ-თა და საშუალო რგოლის მოხელეთა ხშირი ჩანაცვლება მიუთითებს, რომ ამ შემთხვევაში, პროფესიონალიზმზე მეტად, პრეზიდენტისადმი ლოიალურობა უფრო ფასდებოდა.

ერთ-ერთი მოსაზრების თანახმად, აღნიშნული რეფორმის წამოწყება, რეალურად, პრეზიდენტის ძალაუფლების გამყარებას ემსახურებოდა (Balabusko, 2016). გარდა იმისა, რომ ამ რეფორმამ, ფარული მიზნებიდან გამომდინარე, დაპირისპირება გამოიწვია სამინისტროებში, ბევრი ფინანსური და ადამიანური რესურსიც დაიხარჯა. აღსანიშნავია მისი ჩავარდნის დამატებითი ზარალიც - მოქალაქეებში ნდობის ხარისხის შემცირება ზოგადად რეფორმების მიმართ (Balabusko, 2016).

2001-2003 წლების სახელმწიფო მდივნის რეფორმის შეფასებისას, ერთ-ერთი ავტორი პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას მიჯნავს, როგორც პოლიტიკური პოლიტიკის კეთებასა (political policy-making) და მის ნეიტრალურ პროფესიულ აღსრულებას (neutral professional implementation). იგი აღნიშნავს, რომ უკრაინაში სახელმწიფო მდივნის რეფორმა, უმაღლეს ადმინისტრაციულ თანამდებობის პირთა პოლიტიკური დანიშვნების პირობებში, მხოლოდ იმიტაციას ქმნიდა პოლიტიკისა და ადმინისტრაციის გამიჯვნის კუთხით: კერძოდ, რეფორმა უგულებელყოფდა აღმასრულებელ ხელისუფლებაში პოლიტიკური თანამდებობის პირთა - ამ შემთხვევაში მინისტრთა - პოლიტიკური პოლიტიკის კეთების (political policy-making) ჯერ კიდევ განვითარების ფაზაში მყოფ ფუნქციას და ამის გამო წარუმატებელიც აღმოჩნდა (Balabusko, 2016).

12.2.2. უსმ-ის მექანიზმის დამკვიდრების მეორე მცდელობა უკრაინაში (2015 წლიდან)

საჯარო მმართველობის რეფორმა უკრაინაში 2015 წლიდან შევიდა აქტიურ ფაზაში. ამჯერად, პროცესის ერთ-ერთ მნიშვნელოვანი კატალიზატორი გახლდათ ევროკავშირსა და უკრაინას შორის 2014 წელს გაფორმებული ასოცირების ხელშეკრულება (ამოქმედდა 2017 წლიდან): კერძოდ, ამ დოკუმენტის ფარგლებში, უკრაინის მიერ ნაკისრი ვალდებულება ფართომასშტაბიანი ინსტიტუციური და სტრუქტურული რეფორმების გატარებაზე. ეს, თავისთავად, მოიცავდა, როგორც ზოგადად საჯარო მმართველობის სისტემის, ისე საჯარო სამსახურის რეფორმებს (Center for Adaptation of the Civic Service, 2019, www.center.gov.ua).

გადაწყდა, რომ რეფორმის შედეგად, უკრაინის საჯარო სამსახური უნდა გადასულიყო ევროპულ სტანდარტებზე. პროცესის ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად განისაზღვრა სწორედ პოლიტიკისა და ადმინისტრირების გამიჯვნა და საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალურობა. ამავეს ადასტურებს კვლევის ფარგლებში გამოკითხული უკრაინელი რესპონდენტი: *„უკრაინაში არსებული მოლოდინით, უმაღლესმა საჯარო მოხელეებმა უწყების მენეჯმენტი უნდა შეცვალონ, დასავლური ღირებულებებისა და გამოცდილების გათვალისწინებით და განსაზღვრონ როგორც ორგანიზაციის მიზნები, ისე ინდივიდთა საქმიანობის მოტივაცია ორგანიზაციაში“* [2020, 12 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

ევროკავშირის ექსპერტების, SIGMA-ს პროგრამის წარმომადგენლებისა და საზოგადოების ჩართულობით, 2015 წელს უკრაინამ მიიღო კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, რომელიც ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 მაისიდან. კანონით ჩამოყალიბდა უსმ-ის მექანიზმი (A კატეგორიის მოხელე), რომელიც სახელმწიფო მდივნის (State Secretary) სახელით დამკვიდრდა. განისაზღვრა მისი უფლებამოსილება და დანიშვნა-გათავისუფლების პროცედურები; აგრეთვე, დამტკიცდა საჯარო მმართველობის რეფორმის სტრატეგია (2016-2020), რომელიც მოიცავდა საჯარო მმართველობის პრინციპების ექვსივე მიმართულებას (SIGMA-ს პრინციპები, 2014). სამინისტროებში ინსტიტუციური მეხსიერების შენარჩუნება, საჯარო მოხელეთათვის მეტი სამსახურებრივი სტაბილურობის შექმნა, ზრუნვა საჯარო სამსახურში პროფესიული კადრების მოზიდვა-შენარჩუნებაზე, პოლიტიკური თანმდებობის პირთა ყოველდღიური რუტინული საქმიანობის განტვირთვა, მათი პროფესიული კონსულტირება პოლიტიკური კურსის გატარებისას კორუფციული რისკების შესამცირებლად და ასაცილებლად, პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღებისა და განხორციელებისას პოლიტიკურ ინტერესსა და საზოგადოებრივ ინტერესს შორის პარიტეტულობის დაცვა - ეს ის მცირე ჩამონათვალია, რომელიც უსმ-ის ინსტიტუტზე გადასვლის უპირატესობებად სახელდებოდა უკრაინაში (Колиушко, И., Дерец В., 2016).

უსმ-დ (A კატეგორიის მოხელე) განისაზღვრა შემდეგი პოზიციები: მინისტრთა კაბინეტის სახელმწიფო მდივანი და მისი მოადგილეები (კანონი არ განსაზღვრავს პოზიციათა რაოდენობას); სამინისტროს სახელმწიფო მდივანი; აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს ხელმძღვანელი, რომელიც არ არის მინისტრთა კაბინეტის წევრი და მისი მოადგილეები; უკრაინის საკონსტიტუციო, უზენაესი და სპეციალიზებული სასამართლოების სამდივნოთა ხელმძღვანელები; ადგილობრივ სახელმწიფო უწყებათა და იმ სახელმწიფო სააგენტოთა ხელმძღვანელები, რომელთა უფლებამოსილების ფარგლები ვრცელდება უკრაინის მთელ ტერიტორიაზე (უკრაინის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015).

სამინისტროს ფარგლებში, უსმ არის საჯარო მოხელეთა ხელმძღვანელი. ბიუჯეტთან მიმართებით, სწორედ ის ამტკიცებს ორგანიზაციის საშტატო შემადგენლობას; ნიშნავს და ათავისუფლებს თანამშრომლებს (მათ შორის, მინისტრის ოფისის პოლიტიკურ მრჩევლებს); ანიჭებს რანგს; ორგანიზებას უწევს ტრენინგებს; გასცემს ბონუსებს; წყვეტს, როდის დაიწყოს დისციპლინური პროცედურები და განსაზღვრავს ამ ღონისძიების სახეს (SIGMA, 2018).

12.2.3. უსმ-ის შერჩევის კრიტერიუმები და პროცედურა

უსმ-ის პოლიტიკური ზეგავლენისაგან დაცვის ხელშესახები გარანტიები შეიქმნა უკრაინის საჯარო სამსახურის კანონითვე - კერძოდ, უსმ-ს შესარჩევი კომისიის (Commission on Senior Civil Service) განსაზღვრით. SIGMA-ს 2018 წლის საბაზისო კვლევის ანგარიშში აღინიშნა, რომ უკრაინაში უმაღლეს მმართველობით პოზიციებზე პირდაპირი/არაპირდაპირი პოლიტიკური ზემოქმედება აღკვეთილია. ამის უმთავრეს არგუმენტად მოშველიებულია სწორედ უსმ-ის შესარჩევი კომისიების არსებობა. კომისია ვაკანტურ თანამდებობაზე შერჩევას იწყებს იმ შემთხვევაში, თუ ამ პოზიციაზე წარდგენილია, სულ მცირე, 5 კანდიდატი.

უსმ-ის შესარჩევი კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შედეგები საჯაროა და ქვეყნდება შესაბამისი უწყების ვებგვერდზე. კომისიის მუშაობის საფუძველზე შეირჩევა ერთი გამარჯვებული და ერთი ალტერნატიული კანდიდატი. კომისიის მიერ წარდგენილ პირს თანამდებობაზე 5 წლით ამტკიცებს უკრაინის მინისტრთა კაბინეტი. ალტერნატიული კანდიდატი ავტომატურად ინიშნება, თუ პირველ ნომრად შერჩეული კანდიდატი უარს იტყვის პოზიციაზე, ან ერთი წლის განმავლობაში ეს პოზიცია ვაკანტური გახდება. აღსანიშნავია, რომ უკრაინის კანონმდებლობის თანახმად, გადაწყვეტილებას უსმ-ის ხელმეორედ დანიშვნის, ასევე, სხვა სამთავრობო ორგანიზაციის ეკვივალენტურ ან უფრო დაბალ პოზიციაზე გადაყვანის შესახებ იღებს უსმ-ის კომისია.

უკრაინაში უსმ-ის შესარჩევი კომისიის შემადგენლობას, შესაბამისი უწყების წარდგინებით, ამტკიცებს მინისტრთა კაბინეტი. კომისიის წევრთა უფლებამოსილების ვადა 4 წელია, თუმცა, უკრაინის პრეზიდენტის წარმომადგენლისა

და მინისტრთა კაბინეტის უსმ-ის უფლებამოსილების ვადას განსაზღვრავს ის უწყება, რომელმაც გადაწყვიტა მათი ჩართვა კომისიის შემადგენლობაში (უკრაინის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015).

კანონის თანახმად, უსმ-ის კომისიის პასუხისმგებლობა სცდება კანდიდატთა შერჩევას და მოიცავს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა: მოთხოვნების შემუშავება უსმ-ის პროფესიული კომპეტენციების შესახებ; შესაბამისი (დამნიშვნელი) უწყების ინიციატივის განხილვა უსმ-ის თანამდებობიდან გათავისუფლების შესახებ და გადაწყვეტილების მიღება; უსმ-ის უფლებამოსილების ვადის ამოწურვისას ეკვივალენტურ ან უფრო დაბალ პოზიციაზე გადაყვანის შეთავაზება; უსმ-ის მიმართ დისციპლინური წარმოება და ამგვარ ზომებზე წინადადების წარდგენა დანიშვნის უფლებამოსილების მქონე ორგანოებში.

უსმ-ის კომისიებისთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებამოსილებების გარდა, ხაზგასასმელია მათი მრავალ-ფეროვანი შემადგენლობა. ეს საკითხი განიხილება შერჩევის პროცედურის ნეიტრალურობის, სამართლიანობისა და თანასწორი მიდგომის გარანტად. საჯარო სამსახურის შესახებ უკრაინის კანონის მიხედვით, კომისიის შემადგენლობაში არიან პარლამენტის, პრეზიდენტის, მინისტრთა კაბინეტის, საჯარო სამსახურის ეროვნული სააგენტოსა და კორუფციის პრევენციის ეროვნული სააგენტოს წარმომადგენლები; აგრეთვე, დამსაქმებელთა ასოციაციის, სავაჭრო კავშირების, სამოქალაქო საზოგადოების, კვლევითი ინსტიტუტების წარმომადგენლები და ინდივიდუალური ექსპერტები. კომისია პირველად შეიქმნა 2016 წლის ივნისში (Report on Implementation of the 2016-2020 Strategy of Public Administration Reform in Ukraine in 2016-2017). აღსანიშნავია, რომ ამავე წელს მან 109 კონკურსი ჩაატარა, ხოლო 2017 წელს - 98.

უსმ-თვის განისაზღვრა კრიტერიუმები, რომლებიც განსხვავდება სხვა საჯარო მოხელეთა სამსახურში აყვანის პირობებისგან. ამ კრიტერიუმების თანახმად, კანდიდატს უნდა ჰქონდეს, სულ მცირე: მაგისტრის ხარისხი; საჯარო მოხელის შესახებ კანონში ცვლილებებამდე ფიქსირებული „A“ ან „B“ კატეგორიის საჯარო მოხელის თანამდებობაზე მუშაობის შვიდწლიანი გამოცდილება; თვითმმართველ უწყებაში მუშაობის შემთხვევაში, ორგანიზაციული დანაყოფის ხელმძღვანელ პოსტზე ან შესაბამისი სფეროს მენეჯერულ პოზიციაზე მუშაობის სამწლიანი გამოცდილება. ასევე, გამართულად ფლობდეს როგორც სახელმწიფო, ისე ევროპის საბჭოს ერთ-ერთ ოფიციალურ ენას. დადგენილია პოლიტიკური ნეიტრალურობის აუცილებლობაც: კერძოდ, კანონის თანახმად, A კატეგორიის მოხელე პოზიციაზე ყოფნისას არ უნდა იყოს რომელიმე პოლიტიკური პარტიის წევრი (უკრაინის კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, 2015). თუმცა, ხაზგასასმელია, რომ უკრაინის საჯარო მმართველობის რეფორმაში ჩართული რესპონდენტის თქმით, *„ამ ეტაპზე უკრაინაში ჯერ კიდევ არ არის ბოლომდე დაძლეული უსმ-ის პოლიტიკური ნიშნით შერჩევის პრაქტიკა. საჯარო სამსახურის მკაცრი და კრიტიკული რეფორმების გარეშე ის ბოლომდე ვერ აღმოიფხვრება, ვინაიდან პოლიტიკა კვლავაც ადმინისტრაციული რეფორმის უმნიშვნელოვანესი ნაწილია“*. [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. რესპონდენტი დასძენს, რომ უსმ-ის სისტემის წარმატებისთვის აუცილებელი წინაპირობაა, კანდიდატები შეირჩნენ, უპირველესად, მათი უნარების და არა პოლიტიკური პრეფერენციების მიხედვით. ვაკანსიები უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად გახსნილი და მოქმედებდეს მერიტოკრატიული მიდგომა. რესპონდენტის განმარტებით, მინისტრები არ არიან მზად უსმ-თან თანამშრომლობისთვის, რადგან არ აქვთ ნდობა მის მიმართ; არც შერჩევის პროცედურების კვალიფიციურობაში არიან ბოლომდე დარწმუნებულნი, რაც სისტემის ბოლომდე გაზიარების პრობლემაზე მიუთითებს. *„ამჟამად უკრაინაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც მინისტრები თავიანთ კანდიდატებს უწევენ რეკომენდაციას, უსმ-ის პოზიციაზე შესარჩევად. თუმცა შერჩევა, პრაქტიკულად, ვერ ხერხდება, რადგან, უნარების ნაკლებობის გამო, ისინი ტესტირების პირველ ეტაპსაც ვერ ძლევენ“*. [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. ექსპერტის შეხედულებით, პოლიტიკური ზეგავლენის შესასუსტებლად, უმჯობესი იქნებოდა, კანონი იძლეოდეს შესაძლებლობას, რომ პირველი ეტაპიდან, 5-ის ნაცვლად, 3 კანდიდატი შეირჩეს. კვლევის ფარგლებში გამოკითხული რესპონდენტი, რომელსაც აქვს, როგორც შესარჩევ კომისიაში მუშაობის, ასევე უსმ-თა გადამზადების გამოცდილება, ხაზს უსვამს: *„პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მიერ წარდგენილ კანდიდატებს პირადად მე უფრო მკაცრად ვაფასებ. საბოლოო ჯამში, თუკი მეორე ეტაპზე გადასულ კანდიდატს პოლიტიკური თანამდებობის პირი უჭერს მხარს, ამ პირს თავად ეკისრება პოლიტიკური პასუხისმგებლობა უსმ-ის კვალიფიკაციის დონეზე“*. [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, როგორც ყველა დონის, ისე ამ კატეგორიის მოხელისთვის ითვალისწინებს შერჩევის კონკურენტულ პროცედურას. აღსანიშნავია, რომ უკრაინაში ვხვდებით პოზიციაზე დაფუძნებულ სისტემას. შესაბამისად, ვაკანსია ცხადდება საჯაროდ და **ყველას შეუძლია განაცხადის შეტანა უსმ-ის პოზიციაზე, მათ შორის, საჯარო სექტორს მიღმაც.** რესპონდენტი მხარს უჭერს უსმ-ის პოზიციურ მოდელს და აღნიშნავს: ***„უკრაინის საჯარო სამსახურში დღეს იმდენად ბევრი ადამიანია დასაქმებული საბჭოთა კავშირის გამოცდილებით, რომ სიტუაცია გამოსწორებას საჭიროებს. აუცილებელია, უსმ-ის პოზიციები შეივსოს ახალი ძალებით და ხელი არ შეეშალოს კადრების შემოდინებას კერძო სექტორიდან“***. [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. რესპონდენტის ინფორმაციით, ამ ეტაპზე უსმ-ის პოზიციების 30% უკავიათ კერძო სექტორიდან მოსულ კანდიდატებს. ასეთ რაოდენობას ექსპერტი დაბალ

მაჩვენებლად მიიჩნევს იმისათვის, რომ განვითარება იყოს სწრაფი და საბჭოური სისტემა გადაეწყოს დასავლურ ღირებულებებზე. ამასთან, აქცენტი კეთდება უსმ-ის ანაზღაურების გაზრდაზეც, რათა შემცირდეს კორუფციული გადაცდომები. ამ თვალსაზრისით, რესპონდენტები საუკეთესო გამოცდილებად ასახელებენ უკრაინის საჯარო სამსახურში ე.წ. რეფორმის სპეციალისტის 2500 პოზიციაზე (reform specialist positions) ახალგაზრდა პროფესიონალთა მოზიდვასა და მაღალი ანაზღაურების შეთავაზებას ევროკავშირის მხარდაჭერით. ამ გამოცდილების გაზიარება უსმ-თა შემთხვევაშიც, რესპონდენტების აზრით, სასარგებლო იქნებოდა.

უსმ-ის კომისიის შემადგენლობა უსმ-თა მართვის პროცედურებს მეტად გამჭვირვალეს ხდის, თუმცა ეს არ იძლევა პროფესიონალი კადრების შერჩევის გარანტიას (SIGMA – 2018). ამის მიზეზად რამდენიმე ფაქტორი სახელდება: SIGMA-ს 2018 წლის კვლევის თანახმად, არ არსებობს ნათლად ჩამოყალიბებული და სტანდარტიზებული მოთხოვნები (მათ შორის, ტესტები და შეფასების სხვა ინსტრუმენტები) უსმ-ის თითოეული პოზიციისთვის საჭირო კომპეტენციებთან მიმართებით. ამავეს ადასტურებს კვლევის ფარგლებში გამოკითხული ერთ-ერთი რესპონდენტიც, რომელსაც აქვს როგორც შესარჩევ კომისიაში მუშაობის, ასევე უსმ-თა გადამზადების გამოცდილება. რესპონდენტის შენიშვნით, *„უმაღლესი მენეჯერების პოზიციებზე დაბალია ისეთი საბაზისო უნარების ფლობის დონე, როგორიცაა მენეჯმენტი, სტრატეგიული დაგეგმვა, ლიდერობა, ცვლილების მართვა და პროექტის მენეჯმენტი. მათი დაძლევის მექანიზმად გამოიყენება უსმ-თა ტრენინგები, თუმცა სიტუაცია, რიგ შემთხვევებში, საკმაოდ მძიმეა“*. [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

ამასთანავე, უსმ-თა საქმიანობის შეფასებისას, SIGMA-ს ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ მათი აქტივობების ზედამხედველობა ორიენტირებულია პროცესზე და არა თავად ამ უწყების შედეგებზე. აქვე აღინიშნა, რომ მმართველობის ბიუროკრატიული მოდელი ხასიათდება სამინისტროთა მკაცრად ცენტრალიზებული შიდა მმართველობით. შედეგად, უსმ-ები (A კატეგორიის მოხელეები) დატვირთულნი არიან პრაქტიკულად ყველა ორგანიზაციულ საკითხზე გადაწყვეტილების მიღებით (SIGMA – 2018) და არა სტრატეგიული მართვით.

ასევე საინტერესოა უკრაინაში უფლებამოსილებების გამიჯვნა უსმ-თა და პოლიტიკური თანამდებობის პირთა შორის. ამ მიმართულებით, SIGMA-ს ექსპერტები აღნიშნავენ, რომ პოლიტიკასა და ადმინისტრაციულ საკითხებს შორის მიჯნა ნათელია სამინისტროების დონეზე, სადაც უსმ მიეკუთვნება საჯარო მოხელეთა რიცხვს, ანგარიშებს წარუდგენს უშუალოდ მინისტრს და პასუხისმგებელია სამინისტროს შიდა მმართველობით საკითხებზე (მათ შორის, ადამიანური რესურსების კუთხით). თუმცა, სხვა სახელმწიფო უწყებებში არ არის გავლებული მკვეთრი ხაზი პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ფუნქციებს შორის. კერძოდ, ეს წესი არ ვრცელდება პრეზიდენტის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელზე, მიუხედავად იმისა, რომ პარლამენტის ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს ეხება. თუმცა, უნდა ითქვას, რომ აქ დანიშვნის განსხვავებული პროცედურებია, რომლისთვისაც არ არის განსაზღვრული მინიმალური სტანდარტები. მართალია, ცენტრალური აღმასრულებელი უწყებების ხელმძღვანელები მიეკუთვნებიან საჯარო სამსახურის სისტემას, მაგრამ სპეციალური სტატუსის მქონე სახელმწიფო დაწესებულებათა (წესრიგდება სხვა საკანონმდებლო აქტით) ხელმძღვანელების თანამდებობაზე დანიშვნასთან მიმართებით, შესაბამისი კანონი ადგენს გამონაკლის შემთხვევებს. საჯარო სამსახურის კანონიც უშვებს შესაძლებლობებს, რომ ცალკეულ შემთხვევებში სამთავრობო ორგანიზაციათა ხელმძღვანელები არ იყვნენ საჯარო მოხელეები (SIGMA Ukraine Baseline Measurement Assessment Report 2018). SIGMA-ს ექსპერტთა შეფასებით, უკრაინაში კვლავ გამოწვევად რჩება ქალთა დაბალი წარმომადგენლობა უსმ-ის პოზიციაზე (16% 2008 წლის მონაცემებით).

საინტერესოა რესპონდენტის შემაჯამებელი მიმოხილვა უკრაინაში უსმ-ის მექანიზმებთან დაკავშირებით. მისი თქმით, ზოგადად ამ მიმართულებით კარგი დასაწყისია, *„თუმცა ჯერ კიდევ ბევრი კრიტიკული ასპექტია გამოსასწორებელი“*. [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ]. მაგალითისთვის, რესპონდენტი იშველიებს ევროპელ ექსპერტთა მოსაზრებებს, რომელთა თანახმადაც, უკრაინაში უსმ-ის პოზიციებზე უგულებელყოფილია მენეჯმენტის მნიშვნელობა. შესაბამისად, საჭირო ხდება ამ მიმართულებით როგორც ფუნქციების, ისე პასუხისმგებლობებისა და გადასამზადებელი პროგრამების გაზრდა. პრობლემათა ჩამონათვალში ხვდება უსმ-ის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიღმა გამოყენების საჭიროებაც. რესპონდენტი აღნიშნავს, რომ *„პარლამენტში უსმ-ის როლი საკმაოდ ბუნდოვანი და ქაოსურია. დიდწილად ის არ განსხვავდება ჩვეულებრივ საჯარო მოხელეთა საქმიანობისგან, რაც, საბოლოო ჯამში, ეჭვქვეშ აყენებს უსმ-თა საჭიროებას ამ ორგანოში“* . [2020, 11 მარტი, პირადი ინტერვიუ].

შესაბამისად, უკრაინის უსმ-ის ორციკლიანი გამოცდილებიდან შეიძლება გამოვიტანოთ რამდენიმე ჩვენთვის საგულისხმო დასკვნა: საჭიროა პოლიტიკასა და ადმინისტრირებას შორის დემარკაციის ხაზების გავლება, სულ მცირე, იმ დონეზე, რომ ავირიდოთ უკრაინის რეფორმის პირველი ტალღისთვის დამახასიათებელი ორხელისუფლებიანობის პრობლემა; სასურველია უფლებამოსილებათა გამიჯვნა უსმ-სა და პოლიტიკური თანამდებობის პირებს შორის

და მათი დუბლირების თავიდან აცილება; რეფორმის პროცესში, აუცილებელია ერთიანი მიდგომის ჩამოყალიბება და არა იმ პრაქტიკის დამკვიდრება, რომელიც ამჟამინდელი რეფორმისას გვხვდება უკრაინაში უსმ-თა შერჩევის, დანიშვნის, მუშაობისა თუ სამუშაოს შესრულების შეფასების კუთხით და განპირობებულია განსხვავებული წესების არსებობით, სამთავრობო, სამინისტროებისა და საქვეუწყებო დაწესებულებების დონეზე; სასურველია, ავიცილოთ უსმ-ის ინსტიტუტის აღმასრულებელი ხელისუფლების მიღმა გამოყენებაც, რადგან მას არც საერთაშორისო საუკეთესო გამოცდილება იზიარებს და არც თავად უკრაინაში აფასებენ პოზიტიურად. აქვე მნიშვნელოვანია, უსმ-ის აღსანიშნად სათანადო ტერმინის შერჩევა. უკრაინაში გამოიყენება ტერმინი „სახელმწიფო მდივანი“, რაც ორმაგ ინტერპრეტაციას იწვევს, რადგან ზოგიერთ ქვეყანაში ეს პოლიტიკური თანამდებობაა (მაგ.: აშშ, სადაც სახელმწიფო მდივნის კანდიდატი დამოკიდებულია პრეზიდენტზე). გაცილებით მისაღებია ნეიტრალური ტერმინებით სარგებლობა, როგორიცაა „გენერალური მდივანი“, „გენერალური დირექტორი“ და სხვა.

ნაწილი მესამე - დამოკიდებულება უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის დამკვიდრების მიმართ

თავი 13. ადგილობრივი ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა დამოკიდებულება უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის დამკვიდრების მიმართ

ამ ნაწილში წარმოდგენილია 15 რესპონდენტის (დანართი #2ა) ჩაღრმავებული ინტერვიუთი მოპოვებულ მონაცემთა ანალიზის შედეგები. ინტერვიუები ჩატარდა წინასწარ შემუშავებული გზამკვლევის მეშვეობით. კითხვები შეეხებოდა საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზეზებს, განხორციელების პროცესს, სისტემის თავისებურებებსა და გამოწვევებს.

რესპონდენტები ინტერვიუსთვის მიზნობრივი და თოვლის გუნდის პრინციპის მეთოდით შეირჩნენ. თემის თავისებურებიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანი იყო ისეთ რესპონდენტთა შერჩევა, რომლებიც ინფორმირებულნი იყვნენ საკითხთან დაკავშირებით. შესაბამისად, ინტერვიუები ჩატარდა იმ პირებთან, ვინც მონაწილეობდა საჯარო სამსახურის რეფორმაში და ეს საკითხები კარგად იცოდა. გარდა ამისა, მიზნობრივი მეთოდით შერჩეულმა თითოეულმა რესპონდენტმა დაასახელა 2 ადამიანი, რომლებიც, მათი აზრით, ღირებულ ინფორმაციას ფლობდნენ ინტერვიუს კითხვებთან დაკავშირებით. ასე შეირჩნენ დამატებით ყველაზე ხშირად დასახელებული რესპონდენტები.

ჩაღრმავებული ინტერვიუების შედეგად მოპოვებული მონაცემები თემატური ანალიზის მეთოდით დამუშავდა. რესპონდენტთა გამოთქმული მოსაზრებები გაანალიზდა წინასწარ გამოკვეთილი საკითხების მიხედვით, კერძოდ, დაჯგუფდა შემდეგნაირად: საჯარო სამსახურის რეფორმის განხორციელების საჭიროება და მიზეზები საქართველოში, განსხვავებული მოდელები და საერთაშორისო გამოცდილება, რეფორმის შინაარსობრივი ნაწილი, ახალი სტრუქტურული ელემენტების შექმნის პრინციპები, პასუხისმგებლობასა და ვალდებულებებთან დაკავშირებული საკითხები, პოლიტიკური გავლენა სისტემაში და მისი თავიდან აცილების მექანიზმები, რეფორმის დანერგვასთან დაკავშირებული რისკები და გამოწვევები და მათი გადალახვის შესაძლო გზები.

წინამდებარე ანალიზში თითოეული საკითხი განხილულია სხვადასხვა რესპონდენტის მოწოდებული ინფორმაციის შეჯერების საფუძველზე, მსგავსი და განსხვავებული თვალთახედვის წარმოჩენის მიზნით. შედეგად, სახეზე გვაქვს საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესის ხედვა და შეფასება, ამ პროცესში ჩართული, ინფორმირებული ადამიანების მხრიდან, საერთო თუ განსხვავებული ტენდენციების გათვალისწინებით.

13.1. უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის ძირითადი როლი და დანიშნულება

უმაღლესი საჯარო მოხელის მექანიზმის მიმართ ზოგადი დამოკიდებულების შესწავლის ბლოკში დაისვა კითხვა, თუ რა არის უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის ძირითადი როლი და დანიშულება. რესპონდენტთა უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ ეს არის პროფესიული საჯარო მოხელეების პოლიტიკური თანამდებობის პირთა გავლენებისგან გათავისუფლება, ასევე, საჯარო მოხელეთა შრომითი უფლებების დაცვაზე ზრუნვა, საჯარო მმართველობის უწყვეტობისა და სტაბილურობის, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა.

დამატებით, არასამთავრობო სექტორის ერთ-ერთი წარმომადგენლის განცხადებით, *„უსმ-ის სისტემა საჯარო სამსახურში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯვნის მექანიზმია, რომ ცალკეული ფუნქციები აპოლიტიკურმა პირებმა განახორციელონ და ასე უზრუნველყონ პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურში, რათა მინისტრთა ცვლილებით გამოწვეული პოლიტიკური გავლენა ნაკლებად აისახოს პროფესიულ საჯარო სამსახურზე*". [2020, 17 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ]. რესპონდენტებმა ხაზი გაუსვეს უსმ-ის დანიშნულებას, შეინარჩუნონ ორგანიზაციებში ინსტიტუციური მეხსიერება და უზრუნველყონ პროცესების უწყვეტობა, პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ხშირი ცვლის პირობებში.

ერთ-ერთი რესპონდენტის მოსაზრებით, უსმ-ის ფუნქცია კრიზისული სიტუაციების მართვა და რეფორმის პროცესში შესაბამისი მხარდაჭერაა. დამატებით, ექსპერტთა ნაწილი უსმ-ს როლს პოლიტიკური თანამდებობის პირთათვის კვალიფიციური საექსპერტო რეკომენდაციების შეთავაზებაში ხედავს. საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთა პოზიციით, უსმ განიხილება საჯარო სექტორში დასაქმებულთა პროფესიული განვითარების ხელშემწყობ ინსტიტუციად. რამდენიმე რესპონდენტის თქმით, უმაღლესი საჯარო მოხელე ასევე ზრუნავს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა პროფესიულ განვითარებაზე, რამდენადაც მას პოლიტიკური თანამდებობის და საჯარო სექტორში ხელმძღვანელ პოზიციებზე დასაქმებული პირებისგან განსხვავებით, გაცილებით ფართო ხედვა აქვს და სტრატეგიულ დონეზე ზრუნავს საჯარო მოხელეთა კარიერულ წინსვლაზე.

13.2. რეფორმის საფუძვლები

საქართველოში უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის მცდელობებსა და ამ ინიციატივის ჩავარდნის შესაძლო მიზეზებზე საუბრისას საინტერესო შედეგები გამოიკვეთა: არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის თქმით, სამუშაო ჯგუფის ფარგლებში, საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაზე მსჯელობისას, საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალურობის ერთ-ერთ მექანიზმად უსმ-ის შემოღება განიხილებოდა, რაც კანონპროექტის პირვანდელ ვარიანტში აისახა კიდეც. ეს ფაქტი რამდენიმე რესპონდენტმა დაადასტურა (რესპონდენტების უმრავლესობამ ახსენა „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი", რომელშიც უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვაზეა საუბარი). რესპონდენტის თქმით, აღნიშნულ საკითხზე ჩატარდა ფოკუს ჯგუფის ფორმატის შეხვედრები, საჯარო სამსახურში მაღალ მენეჯერულ პოზიციებზე დასაქმებული მოხელეებისა და სსიპ-ების ხელმძღვანელების მონაწილეობით, სადაც მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალურობისკენ სწრაფვა დადებითად შეფასდა, თუმცა, გამოითქვა მოსაზრება, რომ იმ დროისთვის უსმ-ის სისტემის დასანერგად საქართველოს საჯარო სამსახურის სისტემა მზად არ იყო. გასათვალისწინებელია მაშინდელი კონტექსტიც: საჯარო სამსახურის რეფორმის საწყის ეტაპზე, ძირითადი ყურადღება ზოგადად რეფორმის განხორციელებასა და სისტემის გამართვას ეთმობოდა, ხოლო უსმ-ის მექანიზმის შემოღება, იმ გადმოსახედიდან, რეფორმის შესაძლო შემდგომ ეტაპად განიხილებოდა. *„მაშინდელი ლოგიკა ამ არგუმენტებს ეფუძნებოდა - ჯერ გავმართოთ სისტემა, დავალაგოთ, შევქმნათ კარიერული და პროფესიული განვითარების სისტემა, ჩავდოთ მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის მექანიზმები და რეფორმის შემდგომ ეტაპზე ვიმსჯელოთ ამ საკითხზე*", - განაცხადა არასამთავრობო სექტორის ერთ-ერთმა წარმომადგენელმა. [2020, 17 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ]. ხაზგასასმელია, რომ ამ მექანიზმის შემოღების რეკომენდაცია სამთავრობო დონემდე არც მისულა და საკითხის განხილვა სამუშაო ჯგუფის დონეზე შეჩერდა.

ერთ-ერთი ექსპერტის თქმით, 2015 წელს საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაზე მუშაობისას, უსმ-ის სისტემა უარყვეს პოლიტიკური თანამდებობის პირებსა და უმაღლეს საჯარო მოხელეებს შორის მოსალოდნელი კონფლიქტის მიზეზით. საჯარო განხილვებისას მიზეზად სახელდებოდა რამდენიმე, მათ შორის, ბალკანეთის ევროკავშირის არაწევრი ქვეყნის წარუმატებელი გამოცდილებაც, რის გამოც საჯარო სამსახურის კანონში საწყის ეტაპზე უსმ-ის სისტემის ინტეგრირება არ მოხდა. თუმცა, რესპონდენტის განმარტებით, რეალური არგუმენტები და დეტალური მსჯელობა ამ საკითხზე არ ყოფილა. გამოკითხულთა ნაწილი დამაბრკოლებელ უმთავრეს ფაქტორად ასახელებს საკითხის კომპლექსურობას - *„შეზღუდული დრო არ იძლეოდა შესაძლებლობას, დაზუსტებულიყო ტექნიკურ, შინაარსობრივ და ფუნქციურ გამიჯვნასთან დაკავშირებული ყველა დეტალი"*. [2020, 16 თებერვალი, ელექტრონული პასუხი ინტერვიუს გზამკვლევზე]. სწორედ ამიტომ, 2015-2020 წლების „საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევში" ეს საკითხი სამომავლო სამიზნედ და საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალურობის ერთ-ერთ მექანიზმად განისაზღვრა.

13.3. საერთაშორისო აქტორთა მხარდაჭერა

საერთაშორისო აქტორთა მხარდაჭერაზე რესპონდენტების პასუხები ერთგვაროვანი აღმოჩნდა. გამოკითხულთა უმრავლესობა მიიჩნევს, რომ საქართველოს საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესში, მნიშვნელოვანი როლი ითამაშეს საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, იდეის განვითარების თუ ფინანსური მხარდაჭერის თვალსაზრისით. ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის თქმით, საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფა არ არის ახალი ინიციატივა, თუმცა, ამ მიმართულების გააქტიურებაში კატალიზატორის როლი შეასრულა საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმებამ, რომელიც ამ საკითხზე ამახვილებს ყურადღებას. ასოცირების შეთანხმებით, საქართველოს წარმოეშვა ცალკეული ვალდებულებები, კარგი მმართველობის მიმართულებით, რომელთა შორისაა საჯარო სამსახურის რეფორმა. ნეიტრალური საჯარო სამსახურის შექმნა ასოცირების დღის წესრიგშიც პრიორიტეტთა შორის განისაზღვრა. ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით, რეფორმირების პროცესში აუცილებელია გარემოს დეტალური ანალიზი და ქვეყნის მზაობის შესწავლა ადგილობრივ დონეზე, უსმ-ის პოზიციაზე შესაბამისი ადამიანური რესურსების იდენტიფიცირება დღეს მოქმედ სისტემაში, რაშიც საერთაშორისო აქტორების მხარდაჭერა მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს.

13.4. საჯარო მოხელეთა ნეიტრალიტეტის ხარისხი

საქართველოში პოლიტიკური თანამდებობის პირთა მხრიდან საჯარო მოხელეებზე ზეწოლა/ჩარევის მიმართულებით არსებული ვითარების შეფასების ბლოკში, რესპონდენტებს უნდა შეეფასებინათ საჯარო მოხელეთა ნეიტრალურობის ხარისხი: რაში და რა ფორმით გამოხატება უმაღლეს საჯარო მოხელეებზე პოლიტიკური „ზეწოლა" (დანიშვნა/გათავისუფლებები პოლიტიკური ნიშნით; დისკრეციული უფლებამოსილების შეზღუდვა და პოლიტიკური ნიშნით გადაწყვეტილებების მიღება; პროფესიული ნიშნით მოქმედ მოხელეებზე პოლიტიკური [პარტიული/პიროვნული ლოიალობა] პრეფერენციების თავზე მოხვევა; დირექტიული გადაწყვეტილებების თავზე მოხვევა პოლიტიკურად დანიშნული ხელმძღვანელების მხრიდან). ასევე უნდა ეპასუხათ კითხვაზე, თუ რამდენად გვაქვს ამ თვალსაზრისით დასაბუთებული მონაცემები. პასუხები არაერთგვაროვანი აღმოჩნდა. კერძოდ, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის თვალსაზრისით საქართველოში არსებული სიტუაციის შეფასებისას, პოზიციები, მეტ-ნაკლებად, იყოფა საკითხის სიმწვავიდან გამომდინარე. რესპონდენტების ნაწილი საკმაოდ მკაცრად საუბრობს პოლიტიკური ნიშნით თანამდებობებზე დანიშვნასა და გათავისუფლებაზე. საჯარო სექტორის პოლიტიზების საკითხი განსაკუთრებით აქტიურდება წინასაარჩევნო პერიოდში, როცა მმართველ გუნდს ამომრჩეველთა მობილიზება სჭირდება. არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები აღნიშნავენ, რომ კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ ცდილობს შეამციროს პოლიტიკური ზეგავლენის შესაძლებლობა, მაგრამ ეს პრაქტიკაში ნაკლებად აისახება.

გამოკითხულთა ნაწილი პოზიტიურად აფასებს შედეგებს, რაც საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმა მოიტანა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის ხარისხის გაუმჯობესების კუთხით. ამ მხრივ, აღსანიშნავია, კანონით გათვალისწინებული პროცედურები, მათ შორის, საჯარო სამსახურში აყვანისა და გათავისუფლების შესახებ. არასამთავრობო სექტორის ერთ-ერთი წარმომადგენელი ხაზს უსვამს, რომ ეს პრობლემა აღარ დგას იმ მასშტაბით, როგორც რეფორმამდელ პერიოდში, რასაც საჯარო სამსახურის ახალ კანონთან ერთად, ამ პერიოდში საჯარო მოხელეების ცნობიერების ხარისხის გაზრდას უკავშირებს. გარდა ამისა, აღსანიშნავია სასამართლო გადაწყვეტილებებიც, რომლებიც მკაფიოდ მიუთითებს, რომ მიუღებელია პოლიტიკური ნიშნით (განსაკუთრებით, არჩევნების შემდეგ) მოხელეთა გათავისუფლება. მეორე მხრივ, აშკარა გახდა, რომ საჯარო სამსახურში აყვანაზე უარის შემთხვევაში, პირს სასამართლოში გასაჩივრების უფლება აქვს.

საჯარო სექტორის დეპოლიტიზების დამაბრკოლებელ ფაქტორთა შორის დასახელდა თავად საჯარო მოხელეთა კულტურა და კანონით მინიჭებულ დისკრეციულ უფლებამოსილებათა გამოყენების პრაქტიკის სიმცირე, რაზეც აქცენტს ყველა რესპონდენტი აკეთებს. ერთ-ერთი რესპონდენტის განცხადებით, *„საჯარო მოხელეები დამოუკიდებლად ვერ იღებენ გადაწყვეტილებებს და უსიტყვოდ დგებიან პოლიტიკური თანამდებობის პირების სამსახურში,"* რაც მისი აზრით, პროფესიონალიზმის ნაკლებობასაც უკავშირდება [2020, 17 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ].

კანონი საჯარო მოხელეებს აძლევს გადაწყვეტილებების დამოუკიდებლად მიღების შესაძლებლობას, უფლებამოსილებათა ფარგლებში, ანიჭებს უფლებას, არ შეასრულონ ზემდგომთა უკანონო დავალებები (კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, მუხლი 72; 73). თუმცა, საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთა განცხადებით,

გადატვირთული ყოველდღიური სამუშაო განრიგის პირობებში, საჯარო მოხელეებს ურჩევნიათ მათ დისკრეციას მიკუთვნებულ საკითხებზეც გამართონ კონსულტაციები ზემდგომ თანამდებობის პირებთან. კიდევ ერთ შემაფერხებელ ფაქტორად წარმოჩინდა საჯარო მოხელეთა ნაწილის პროფესიონალიზმისა და პროფესიული კულტურის დაბალი დონე. რესპონდენტთა უმრავლესობა აღნიშნავს, რომ შუა რგოლის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირები ნაკლებად იჩენენ ინიციატივას, ნაკლებად ავლენენ მენეჯერულ უნარებს და ცდილობენ პასუხისმგებლობის არიდებას.

აღნიშნული საკითხი განსაკუთრებული ხაზგასმით გამოყო ერთ-ერთმა რესპონდენტმა, რომლის თქმითაც, საკითხის მხოლოდ საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგება საკმარისი ვერ იქნება. *„სანამ საჯარო სამსახურის სტატუსი, პრესტიჟი და შეგნება არ გაიზრდება საჯარო მოხელეებში, მხოლოდ საკანონმდებლო მექანიზმებით ამას ვერ დაარეგულირებ“*, - აცხადებს ექსპერტი [2020, 17 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ].

საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთა განცხადებით, საჯარო სამოხელეო სისტემის არსებულ პრობლემათა დაძლევა შესაძლებელია საჯარო მოხელის - როგორც პროფესიის - ჩამოყალიბების, პროფესიული ზრდისა და კულტურის დამკვიდრებით. უსმ-ის ინსტიტუტის როლი სწორედ ამ ცვლილებების ხელშეწყობაა.

კვლევის ფარგლებში გამოიკვეთა განსხვავებული პოზიციაც, რომლის თანახმად, უსმ-ის ინსტიტუტი არ არის საჯარო სამსახურის პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის გარანტი. უმაღლესი საჯარო მოხელეც მარტივად შეიძლება მოექცეს პოლიტიკური გავლენის ქვეშ და აღასრულოს ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური ძალის ნება. ამ რისკების შესამცირებლად უნდა გაიზარდოს საჯარო მოხელეთა თვითშეგნება და საკუთარი უფლებებისთვის ბრძოლის უნარი. მნიშვნელოვანია მოხელეობის, როგორც პროფესიის აღიარება და მისი მხარდაჭერა შესაბამისი პროფესიული განათლების სისტემით.

აღსანიშნავია, რომ ყველა რესპონდენტმა ხაზი გაუსვა საქართველოში მონაცემთა სისტემური შეგროვებისა და ანალიზის ნაკლებობას. მათი აზრით, ცალკეულ კვლევებთან ერთად, აუცილებელია ამ პრობლემაზე პარალელურ რეჟიმში მუშაობა.

კითხვაზე, თუ რა საერთაშორისო პრაქტიკით უნდა იხელმძღვანელოს ქვეყანამ უმაღლესი საჯარო მოხელის მექანიზმის დანერგვისას, რესპონდენტების უმრავლესობამ თავი შეიკავა რომელიმე ერთი კონკრეტული მოდელის დასახელებისგან. ერთ-ერთი ექსპერტის მოსაზრებით, სისტემის წარმატება და წარუმატებლობა დამოკიდებულია სხვა დამატებით ფაქტორებზე (მაგალითად, ტრადიცია), რაც დამახასიათებელია ცალკეული ქვეყნისთვის და არ იძლევა ერთი წარმატებული მოდელის პირდაპირ გადმოტანის შესაძლებლობას (მაგალითად, გერმანული მოდელი). სწორედ ამიტომ რესპონდენტთა ნაწილი მხარს უჭერს სხვადასხვა ქვეყანაში არსებული სისტემების ცალკეულ ელემენტთა გადმოტანას და არა რომელიმე ერთი ქვეყნის მოდელით ხელმძღვანელობას. თუმცა, აუცილებლად მიიჩნევს უსმ-ის ინტიტუტის საკვანძო პრინციპებით ხელმძღვანელობას. რესპონდენტების უმრავლესობა თანხმდება, რომ ამ საკითხთან დაკავშირებით საჭიროა დამატებითი ინფორმაციის მოძიება და საუკეთესო პრაქტიკების შესწავლა, რათა საქართველოს კონტექსტის შესაბამისი ოპტიმალური მოდელი შემუშავდეს.

13.5. რეფორმის მიზანი და მასშტაბი

უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის საქართველოში შესაძლო დანერგვის მიზნებსა და მასშტაბზე რესპონდენტთა მოსაზრებები ორად გაიყო. ნაწილი მიიჩნევს, რომ უსმ-ის თანამდებობის შემოღება ცალსახად ხელს შეუწყობს საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზებას. მეორე ნაწილი კი თვლის, რომ ეს ვერ იქნება რეალური ცვლილების მექანიზმი, თუ გავითვალისწინებთ არსებულ პოლიტიკურ კონტექსტსა და კანონმდებლობის ნორმათა აღსრულების დაბალ მაჩვენებელს.

უსმ-ის სისტემის შემოღების მიმართ სკეპტიკურადაა განწყობილი ერთ-ერთი ექსპერტი, რომელიც ამ მექანიზმის საქართველოში დამკვიდრების შესაძლებლობას არ განიხილავს მომავალი 10-15 წლის განმავლობაში, ისიც იმ შემთხვევაში, თუკი ამ პერიოდში ქვეყანაში დემოკრატიის ხარისხი გაიზრდება. ამის მიზეზად რესპონდენტი ასახელებს საჯარო სამსახურიდან კადრების გადინების მაღალ მაჩვენებელს, არსებული მოხელეების დაწინაურებისა და შეფასების სისტემის გაუმართაობასა და უსმ-ის პოზიციისთვის შესაბამისი კანდიდატების იდენტიფიცირების სირთულეს.

ერთ-ერთი ექსპერტის აზრით, სისტემის დანერგვის შემთხვევაში, არსებობს საჯარო მოხელეების უფლებამოსილებათა დუბლირების მაღალი ალბათობა, შესაბამისად, აუცილებელია უსმ-ის აღჭურვა შესაბამის უწყებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეებისგან განსხვავებული უფლებამოსილებებით, როგორიცაა უწყების საქმიანობის საერთო კოორდინაციის უზრუნველყოფა და პოლიტიკის (Policy) წარმოების პროცესში მონაწილეობა. სხვა შემთხვევაში, *„აზრს კარგავს ამ მექანიზმის შემოღება, რადგან ეს იქნება მხოლოდ ბიუროკრატიული აპარატის ზრდა“* [2020, 19 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ] . აღნიშნული ექსპერტი ალტერნატივად გვთავაზობს შესაბამისი უწყების ფარგლებში არსებული დეპარტამენტების უფლებამოსილებათა მასშტაბის გაზრდას.
აღსანიშნავია, რომ უსმ-ის მექანიზმის დანერგვისადმი გაცილებით პოზიტიურად არიან განწყობილნი არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლები. არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის განცხადებით, *„უსმ-ის სისტემის საქართველოში დანერგვა არის ის, რისი ცდაც ღირს“*. [2020, 17 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ]. მისივე განმარტებით, ამის პარალელურად ძალაუფლების დეკონცენტრაცია და პლურალისტური პოლიტიკური სისტემის ფორმირება მნიშვნელოვანი წინაპირობა იქნება საჯარო სამსახურის პოლიტიკური მიუკერძოებლობის ხელშესაწყობად. წინააღმდეგ შემთხვევაში, ერთპარტიული მმართველობა, საჯარო სამსახურის პოლიტიზების შესაძლებლობა და სხვა ნეგატიური ფაქტორები წარმოშობს მაღალ რისკს, რომ მმართველი პოლიტიკური ძალა საჯარო მოხელეებზე ზეწოლას განახორციელებს.

უსმ-ის დანერგვის მომხრეა ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელიც. იგი თვლის, რომ ეს მექანიზმი იმუშავებს სწორი ფორმით დანერგვის შემთხვევაში და დღევანდელი საჯარო სამსახურის სისტემა მზად არის მის მისაღებად. განსაკუთრებით იმ ფონზე, რომ მიმდინარე რეფორმის პროცესში მნიშვნელოვანი აქცენტი კეთდება საჯარო მოხელეთა პროფესიონალიზმის გაუმჯობესებაზე. მისი თქმით, ამ მექანიზმის წარმატების უმთავრესი პირობაა პოლიტიკური ნება და მნიშვნელოვანია, რომ პოლიტიკოსები, ძალაუფლების შენარჩუნების მიზნით, არ ჩაერიონ ადმინისტრაციულ საკითხებში. ამდენად, რესპონდენტი საქართველოში უსმ-ის მექანიზმის შესაძლო დანერგვას პოზიტიურად აფასებს და აცხადებს, რომ ამის საფუძველიც და პრაქტიკაც უკვე არსებობს, საქართველოს პარლამენტისა და სასამართლოების აპარატის უფროსის მაგალითზე.

ჩაღრმავებულ ინტერვიუს ფარგლებში რესპონდენტებმა იმსჯელეს რეფორმის მასშტაბზე, უსმ-ის ინსტიტუტის დანერგვის შემთხვევაში (ცენტრალურ თუ ადგილობრივ დონეზე - სამინისტროები, დეპარტამენტები, სსიპ-ები; უნდა გაცდეს თუ არა აღმასრულებელ ხელისუფლებას და მოიცვას საკანონდებლო და სასამართლო შტოებიც; რა ფორმით იქნება უმჯობესი სისტემის დამკვიდრება - ცენტრალიზებული ფორმით, რომელსაც ჰყავს მაკოორდინირებელი უწყება თუ დეცენტრალიზებული ფორმით მაკოორდინირებელი უწყების გარეშე). უსმ-ის სისტემის საქართველოში დანერგვაზე საუბრისას, გამოკითხულთა აბსოლუტური უმრავლესობა თანხმდება, რომ ამ უფლებამოსილების მქონე პოზიციის შემოღება სასურველია სამინისტროების დონეზე (არა დეპარტამენტებისა თუ სხვა მმართველობით დონეებზე). ერთ-ერთი ექსპერტი, რომელსაც საჯარო სექტორში მუშაობის ხანგრძლივი გამოცდილება აქვს, ამას საჯარო სამსახურის კანონში შეტანილი ცვლილებით ხსნის: *“დეპარტამენტის ხელმძღვანელის შერჩევის პროცესში მინისტრი უკვე აღარ მონაწილეობს და მისი დანიშვნა, პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის კუთხით, გაცილებით დაცულია, დეპარტამენტისა და სამმართველოს დონეზე კი უმაღლესი საჯარო მოხელეების წარმოდგენის აუცილებლობა დღის წესრიგში არ დგას”* [2020, 16 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ].

არაერთგვაროვანია დამოკიდებულება უსმ-ის სისტემის ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეზე დანერგვასთან მიმართებით. რესპონდენტები ამას ნაადრევად მიიჩნევენ და აღნიშნავენ, რომ ამ კუთხით თვითმმართველობების ცვლილება შესაძლებელია მხოლოდ რეფორმის მეორე ტალღის ნაწილი გახდეს, ისიც იმ შემთხვევაში, თუკი ცენტრალურ დონეზე სისტემა წარმატებით დამკვიდრდება. გასათვალისწინებელია ის გარემოებაც, რომ რესპონდენტები ამ ინსტიტუტის დანერგვას ადგილობრივ დონეზე უფრო საჭიროდ მიიჩნევენ, მაგრამ ფიქრობენ, რომ პოტენციურად მაღალი რისკებისა და კლიენტელისტური მენტალიტეტისგან გათავისუფლების სირთულის გამო, მისი შეთავაზება ადგილობრივი თვითმმართველობის დონეზე მეორე ეტაპზე უფრო უპრიანი იქნება. კვლევის მონაწილეები ამ პოზიციაზე თანხმდებიან. რაც შეეხება სსიპ-ებს, რესპონდენტთა უმრავლესობა იზიარებს მოსაზრებას, რომ მათი სტატუსის სამართლებრივ დონეზე გაურკვევლობის პირობებში, რთულია მათთან მიმართებით უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემაზე საუბარი. ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის აზრით კი, უსმ სისტემა სსიპ-ის ხელმძღვანელების სტატუსის იდენტიფიცირების შესაძლებლობასა და ამ პრობლემის მართვის პოტენციალს შეიცავს.

არაერთგვაროვანია პოზიცია უსმ-ის სისტემის კოორდინაციის მექანიზმთან მიმართებითაც. ზოგიერთი ექსპერტი ემხრობა ამ მექანიზმის ავტონომიურ ფუნქციონირებას სამინისტროების დონეზე და ეწინააღმდეგება ცენტრალიზებული სისტემის შექმნას. ამისგან განსხვავებით, ექსპერტთა და არასამთავრობო ორგანიზაციათა უმრავლესობა უსმ-ის სისტემის ცენტრალურ მაკოორდინირებელ მექანიზმს საჭიროდ მიიჩნევს. თუმცა, ცენტრალური მაკოორდინირებელი

მექანიზმის მომხრეთა შორის განსხვავებულია შეხედულება იმასთან დაკავშირებით, თუ რომელმა უწყებამ უნდა გასწიოს კოორდინაცია. რესპონდენტების ნაწილი აქცენტს აკეთებს ამ მიმართულებით საჯარო სამსახურის ბიუროს აქტიურ როლზე (მისი ფუნქციების გაძლიერების/გაფართოების პირობებში), ნაწილი კი მაკოორდინირებელ უწყებად მთავრობის ადმინისტრაციას განიხილავს.

13.6. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა უფლებამოსილება და ანგარიშვალდებულება

უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ძირითად უფლებამოსილებებზე, უფლებამოსილებათა გავრცელების მასშტაბსა და ანგარიშვალდებულებაზე მსჯელობისას, ადგილობრივი ექსპერტებისა და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებმა სხვადასხვა ასპექტზე გაამახვილეს ყურადღება. კერძოდ, რესპონდენტთა უმრავლესობა აღნიშნავს, რომ უსმ-ები აღჭურვილნი უნდა იყვნენ უფლებამოსილებათა ფართო სპექტრით, მაღალი დისკრეციით და ავტონომიურობის გარანტიებით. ერთ-ერთი ექსპერტის განცხადებით, ამ ინსტიტუტის მთავარი ღირებულება ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულება (კადრების შერჩევა, შეფასება და გათავისუფლება) და საჯარო მმართველობის უწყვეტობის უზრუნველყოფაა. „საერთაშორისო გამჭვირვალეობა-საქართველოს" წარმომადგენლის მოსაზრებით, ამ მექანიზმის ძირითადი ფუნქცია უნდა იყოს საჯარო მოსამსახურეთა პოლიტიკური დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფა, დამოუკიდებლობის ხელყოფის შემთხვევებზე სათანადო რეაგირება, სამსახურში მიღების, დაწინაურების, პროფესიული განვითარებისა და დათხოვნის საკითხების ზედამხედველობა.

რესპონდენტთა უმრავლესობის აზრით, უმაღლესი საჯარო მოხელეები თავისუფლად, უშუალოდ და საქმიანად უნდა ურთიერთობდნენ პოლიტიკური თანამდებობის პირთან („საჭირო მომენტში მათ ექნებათ შესაძლებლობა, მინისტრთან შევიდნენ და თამამად უთხრან, რას ფიქრობენ"). ამდენად, უსმ-ის კანდიდატს უნდა ჰქონდეს საკმარისი ავტორიტეტი, რათა, საქმიდან გამომდინარე, შესაბამისი წინააღმდეგობა გაუწიოს თანამდებობის პირებს. ერთ-ერთი ექსპერტი არ მიიჩნევს საჭიროდ უსმ-ის სისტემის საკანონდებლო დონეზე რეგულირებას და აცხადებს, რომ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის სრულყოფილად შესრულების შემთხვევაში, ბუნებრივად გამოიკვეთებიან ადამიანები, ვისაც ეს ავტორიტეტი ექნება. კვლევის მონაწილეთა დიდი ნაწილი თანხმდება, რომ შესაბამისი მექანიზმების დანერგვის შემთხვევაში, მნიშვნელოვანია მისი დეტალური სამართლებრივი რეგულირებაც. ამასთან, განსაკუთრებული ხაზგასმა გაკეთდა იმაზე, რომ რეგულაციებზე შეთანხმება უნდა ეფუძნებოდეს დაინტერესებულ მხარეთა კონსენსუსს, რათა საკანონმდებლო დონეზე გაწერილი რეგულაციების პრაქტიკული რეალიზაციის შესაძლებლობები შეიქმნას.

უსმ-სა და პოლიტიკური თანამდებობის პირს შორის ფუნქცია-მოვალეობათა გადანაწილებაზე რესპონდენტებმა განსხვავებული პოზიციები გამოხატეს. აზრები გაიყო იმაზე, თუ რამდენად უნდა მიენიჭოს უსმ-ს პოლიტიკის (Policy) წარმოების პროცესში თანამონაწილეობის უფლება, რაც, თავის მხრივ, რესპონდენტების განმარტებით, მხოლოდ პოლიტიკის რეკომენდაციების გაცემის ფუნქციით შემოიფარგლება. კვლევის მონაწილეთა ნაწილი უსმ-თვის ასეთი ფუნქციის დამატების საჭიროებას ნაკლებად ხედავს. ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის მოსაზრებით, უსმ-ები არ უნდა იყვნენ ჩართულნი უშუალოდ პოლიტიკის დაგეგმვის პროცესში, თუმცა სასურველია, რომ მათ თავიდანვე ჰქონდეთ ინფორმაცია შესაბამის საკითხებზე და ესწრებოდნენ შეხვედრებს, სადაც პოლიტიკა ყალიბდება. მისი აზრით, უსმ-ს პოლიტიკის გადაწყვეტილების მიმღებთათვის, ძირითადად, მტკიცებულებებზე დაყრდნობით შეთავაზებული ინფორმაციისა და რეკომენდაციების გაცემის ფუნქცია უნდა ჰქონდეს და არ სარგებლობდეს ხმის უფლებით პოლიტიკურ გადაწყვეტილებათა მიღებისას. პოლიტიკის რეკომენდირების დონეზე, რესპონდენტი საჭიროდ თვლის, რომ უსმ ჩართული იყოს უწყების სტრატეგიის შემუშავებაშიც. შესაბამისად, კვლევის მონაწილეთა პოზიციების კლასიფიცირება ზუსტად ემთხვევა მონოკრატიული და ფუნქციური მოდელის სპეციფიკას: მონოკრატიულ მოდელში გენერალური მდივანი (Secretary General) ფორმალურად სრულადაა პასუხისმგებელი მთელი სამინისტროს მენეჯმენტზე, ხოლო ფუნქციური მოდელის პირობებში გამიჯნულია ადმინისტრაციული მენეჯმენტი (არის ჰორიზონტალური და მიმართულია რესურსების მენეჯმენტზე) და პოლიტიკის მენეჯმენტი (პოლიტიკის დიზაინის შემუშავება, ანალიზი და იმპლემენტაციაზე ზედამხედველობა). რესპონდენტებმა ასევე წამოჭრეს დამატებითი საკითხები, რაც უსმ-ის ინსტიტუტის შემოღებას შეიძლება ახლდეს. კერძოდ, როგორ გადანაწილდეს ფუნქციები, რომ გამოირიცხოს დუბლირება; როგორ წარიმართოს პროცესი, რომ თავიდან ავიცილოთ მეორე უკიდურესობა და უსმ-ის მინისტრზე „ზეგავლენის" პერსპექტივა არ შეიქმნას.

რესპონდენტთა უმრავლესობამ, ვინც მხარი დაუჭირა ადმინისტრაციული დეპარტამენტების უმაღლესი საჯარო მოხელის დაქვემდებარებაში გადატანას, ასევე გამოყო რიგი დეპარტამენტები, რომლებიც მინისტრის პირდაპირ დაქვემდებარებაში უნდა დარჩეს. ასეთია საზოგადოებასთან ურთიერთობის დეპარტამენტი, რომელიც რამდენიმე

რესპონდენტმა გამოყო იმ არგუმენტით, რომ ამ დეპარტამენტს უწევს პოლიტიკური თანამდებობის პირთან უშუალო ურთიერთობა და მგრძნობიარე საკითხებზე მუშაობა. ასეთ დეპარტამენტთა შორის ასევე დასახელდა საერთაშორისო ურთიერთობათა დეპარტამენტი, იმ ლოგიკით, რომ უშუალოდ მინისტრმა უნდა გადაწყვიტოს, ვინ იქნება ჩართული შესაბამისი სამინისტროს საგარეო პოლიტიკის ფორმირების პროცესში (მაგალითად, მრჩევლები).

რაც შეეხება ადმინისტრაციულ მიმართულებას: საფინანსო, საკადრო და იურიდიული დეპარტამენტები უსმ-ს უნდა ექვემდებარებოდნენ. პოლიტიკის დაგეგმვისა და სტრატეგიული განვითარების დეპარტამენტთან მიმართებით, როგორც ზევით აღინიშნა, პოზიცია ორად გაიყო.

13.7. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა საკვალიფიკაციო მოთხოვნები

არაერთგვაროვანია კვლევაში მონაწილე პირთა დამოკიდებულება იმის მიმართ, თუ რა საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციისთვის შესაბამისი კანდიდატი. რესპონდენტები თანხმდებიან, რომ უსმ უნდა ფლობდეს მენეჯერულ უნარებს. თუმცა, იყოფა შეხედულებები იმაზე, უნდა ფლობდეს თუ არა უსმ შესაბამის სფეროში სპეციფიკურ ცოდნასა და გამოცდილებას (ამ შემთხვევაში რესპონდენტთა ნაწილი რიგი სპეციფიკური სამინისტროების სამუშაოს მიზნობრიობიდან გამომდინარეობს).

აღსანიშნავია, რომ რესპონდენტთა უმეტესობა ემხრობა უსმ-ის სამსახურში აყვანის უფრო კარიერულ მოდელს, ვიდრე პოზიციაზე დაფუძნებულ, ე.წ. კონკურენტულ მოდელს. მათი თქმით, სასურველია უმაღლეს საჯარო მოხელეს ჰქონდეს საჯარო სამსახურში მუშაობის გამოცდილება. რესპონდენტების უმეტესობა სასურველი სამუშაო სტაჟის სახით 5-10 წელს ასახელებს. საჯარო სამსახურის ბიურო მინიმუმ 10 წლიან გამოცდილებას ემხრობა.

საინტერესოა სხვაობა კვლევის მონაწილეთა მოსაზრებებს შორის იმის მიხედვით, აქვთ თუ არა მათ საჯარო სექტორში მუშაობის გამოცდილება. საჯარო სამსახურში მიღებული გამოცდილების აუცილებლობას აღნიშნავენ უფრო ის რესპონდენტები, რომელთაც თავად აქვთ ასეთი მუშაობის გამოცდილება. არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენელთა აზრით კი, საჯარო სამსახურში მენეჯერულ პოზიციაზე გამოცდილების გარდა, სასურველია სხვა, კერძო, არასამთავრობო და საერთაშორისო ორგანიზაციებში მენეჯერულ პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილების დადასტურებაც.

კითხვაზე, თუ რა ტერმინის გამოყენება იქნებოდა უმჯობესი საქართველოში ამ თანამდებობის აღსანიშნავად, რესპონ-დენტთა უმრავლესობამ დაასახელა „გენერალური მდივანი", „ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი", „აღმასრულებელი დირექტორი". მონაწილეებმა ასევე აქტიურად დაუჭირეს მხარი კრებსით სახელწოდებას - „უმაღლესი საჯარო მოხელე" ან „მთავარი საჯარო მოხელე". ტერმინის „აღმასრულებელი დირექტორი" შეთავაზებისას, ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი დაეყრდნო დღეს ქვეყანაში, კერძო თუ არასამთავრობო სექტორში დამკვიდრებულ პრაქტიკას, სადაც მსგავსი ფუნქციების პირის მიმართ ტერმინი „აღმასრულებელი დირექტორი" გამოიყენება. რესპონდენტები თანხმდებიან, რომ რა ტერმინითაც უნდა დამკვიდრდეს უსმ-ის ინსტიტუტი საქართველოში, ის ისე უნდა შეირჩეს, რომ გასაგები იყოს ყველა საჯარო მოხელისთვის და, ამავდროულად, ხაზს უსვამდეს ამ პირის გამორჩეულ სტატუსს სხვა საჯარო მოხელეებთან მიმართებით.

13.8. უმაღლესი საჯარო მოხელის პოლიტიკური ზეწოლისგან დაცვის მექანიზმები

უმაღლესი საჯარო მოხელის შესაძლო პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვის მექანიზმების (დანიშვნა, ვადები, შეფასება, ანგარიშვალდებულება, გათავისუფლება, მოტივაცია, გარანტიები, საზოგადოებასთან ურთიერთობა) შესწავლისას, მეტწილად, ერთგვაროვანი პოზიციები გამოიკვეთა. თუმცა, განსხვავებული მოსაზრებები გამოითქვა გარკვეულ საკითხებთან მიმართებით. უსმ-ის შერჩევის საკითხზე არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები შეთანხმდნენ, რომ ამ პოზიციაზე პირი საკონკურსო კომისიამ უნდა შეარჩიოს, წინასწარ გაწერილი შეფასების კრიტერიუმებით და ყველა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობით. დამატებით, ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელმა აღნიშნა, რომ უმჯობესი იქნება, თუ საკონკურსო კომისია არსებული კანდიდატებიდან შეარჩევს სამ საუკეთესოს, რომლებსაც წარუდგენს მთავრობას/მინისტრს მათგან ერთ-ერთის დანიშვნის შესახებ საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად. გარდა ხსენებულისა, გამოითქვა მოსაზრება უსმ-ის კოლეგიური წესით შერჩევის შესახებ, რომლის თანახმადაც, მას შეარჩევენ შესაბამის უწყებაში დასაქმებული საჯარო მოხელეები.

უსმ-ის დანიშვნის ვადებზე საუბრისას, მხოლოდ ერთმა ექსპერტმა მიანიჭა უპირატესობა თანამდებობაზე უვადო დანიშვნას. სხვა რესპონდენტები ამჯობინებენ ფიქსირებულ ვადას, რომელიც არ უნდა ემთხვეოდეს საარჩევნო ციკლს (სასურველია, მინიმუმ ერთი წლით აღემატებოდეს). რამდენიმე რესპონდენტმა გონივრულ ვადად 5 წელი დაასახელა. განსაკუთრებით განსხვავებული მოსაზრებები გამოითქვა ანგარიშვალდებულებასთან მიმართებით. ექსპერტები და არასამთავრობო სექტორი რამდენიმე ალტერნატიულ ხედვას გვთავაზობენ. არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის მოსაზრებით, უსმ ანგარიშვალდებული უნდა იყოს მისი უშუალო ხელმძღვანელისა (პოლიტიკური თანამდებობის პირი) და მთავრობის წინაშე, რაც განსხვავებული იქნება სამუშაოს სპეციფიკიდან გამომდინარე. ორმაგი ანგარიშვალდებულების დაკისრებას - მისი უშუალო ხელმძღვანელისა და საჯარო სამსახურის ბიუროს წინაშე - იზიარებს ერთ-ერთი ექსპერტიც. აღნიშნულისგან განსხვავებით, რესპონდენტების ნაწილის თქმით, უსმ ანგარიშვალდებული უნდა იყოს მხოლოდ მისი უშუალო ხელმძღვანელის წინაშე.

რაც შეეხება უსმ-ის გათავისუფლებას, ამ მხრივ, პოზიციები ორად გაიყო. ნაწილი ექსპერტებისა მიიჩნევს, რომ უსმ-ის საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების მიზნით, მნიშვნელოვანია კონტროლის მექანიზმის დანერგვა, რომელიც ამასთანავე, შექმნის მისი პოზიციიდან დათხოვნის კონკრეტულ საფუძვლებს. ასევე აღინიშნა, რომ მნიშვნელოვანია უსმ-ს ჰქონდეს განსაკუთრებული დაცვის გარანტიები, განსხვავებით სხვა საჯარო მოხელეებისგან, რაც თავის თავში მოიაზრებს მისი გათავისუფლების სირთულეს.

უსმ-ის პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვის გარანტიებზე ყველა რესპონდენტმა ერთხმად აღნიშნა, რომ აუცილებელია, ერთი მხრივ, სისტემის საკანონმდებლო დონეზე რეგულირება, ხოლო მეორე მხრივ, პოლიტიკური ნება აღსრულების უზრუნველსაყოფად. პარლამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულების კუთხით, გამოიკვეთა, რომ აღნიშნული საკითხი არ საჭიროებს ამ კუთხით ფორმალიზებას.

რესპონდენტები უსმ-ს არ განიხილავენ საჯარო ფიგურად საზოგადოებასთან ურთიერთობის კუთხით. თუმცა, ერთ-ერთმა რესპონდენტმა განსხვავებულად აღნიშნა, რომ შესაძლოა საჯაროობას ჰქონდეს პოზიტიური გავლენა საზოგადოებაში საჯარო მოხელეთა სტატუსის ამაღლების კუთხითაც.

13.9. უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის დანერგვის რისკები და გამოწვევები

უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის დანერგვის რისკებსა და გამოწვევებზე საუბრისას, კვლევის მონაწილეები ბიუროკრატიული პროცესების გაზრდასა და პოზიციების დუბლირებას აღნიშნავენ. ამასთან, ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით, არსებობს როგორც მინისტრსა და უსმ-ს, ასევე უსმ-სა და მის ქვემდგომ საჯარო მოხელეთა შორის ინტერესთა კონფლიქტის წარმოქმნის შესაძლებლობა. აღნიშნულს ემატება საჯარო სისტემის შესაძლო ჩაკეტვისა და კორუფციის რისკების ზრდა, რაზეც ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელი საუბრობს. ის საფრთხეს თავად უსმ-ის სისტემის შესაძლო პოლიტიზებაში ხედავს, რაც, მისივე თქმით, უკრაინაში მოხდა. ასევე, არსებობს რისკიც, რომ მინისტრსა და შესაბამის პირთან პარტნიორობა და თანამშრომლობა არ შედგეს, რამაც უარყოფითი შედეგები მოიტანოს.

ექსპერტთა ნაწილი პრობლემურად მიიჩნევს უსმ-ების შენარჩუნებას და აქცენტს აკეთებს იმაზე, რომ ამ ინსტიტუტის რეალურად ამოქმედების პირობებში, პოლიტიკურ პარტიებს უსმ-ების გადაბირების მცდელობის სურვილი გაუჩნდებათ, რაც პოლიტიზაციის მიმართულებით უკან გადადგმული ნაბიჯი იქნება. სწორედ ამიტომ მნიშვნელოვანია, რომ სისტემის დანერგვისას, ამ პირთა საჯარო სექტორში დაკავების შესაბამისი მექანიზმები ჩაიდოს.

ყველა რესპონდენტი თანხმდება, რომ დღევანდელი პოლიტიკური ხელმძღვანელობა სარგებლობს ბიუროკრატიულ სისტემაზე ტოტალური ძალაუფლებით. ამ ვითარებაში იგი არ არის მზად უსმ-ის ინსტიტუტის დანერგვისა და სწორად განვითარებისათვის. ამავე პოზიციას ამყარებს ერთ-ერთი ექსპერტის მოსაზრება, რომლის მიხედვით, *„არსებულ კორუმპირებულ გარემოში, სადაც მოსამართლეებიც კი არ არიან დამოუკიდებელნი და ნეიტრალურნი“*, შეუძლებელია ასეთი სისტემის დანერგვა მანამ, სანამ ეს მდგომარეობა ნარჩუნდება.

გამოკითხულთა ნაწილი აღნიშნავს, რომ *„დეპოლიტიზაციის საფუძველი არაპოლიტიზებული ხელისუფლებაა“* [2020, 18 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ]. აქედან გამომდინარე, *„ამ ქვეყანამ, პირველ რიგში არჩევნების ჩატარება უნდა ისწავლოს.“* ამასთან, ერთ-ერთი რესპონდენტი, რომელიც ასევე აქცენტს აკეთებს, პირველ რიგში, პოლიტიკური

გარემოს გაუმჯობესებაზე, დეპოლიტიზების ბუნებრივ ხელშემწყობ ფაქტორად პოლიტიკური ინტერესების სიმრავლეს და პლურალიზმს განიხილავს.

უსმ-ის სისტემის სამართლებრივ რეგულირებასთან მიმართებით, გამოკითხულთა უმრავლესობა აღნიშნავს, რომ სისტემის დანერგვის შემთხვევაში, ის სამართლებრივად უნდა დარეგულირდეს, საჯარო სამსახურის კანონის ფარგლებში. თუმცა, რამდენიმე რესპონდენტი ამას აუცილებლად არ მიიჩნევს. მათი აზრით, პრობლემა პოლიტიკური ნების არქონაა, მეორე მხრივ კი, მისი აღსრულება.

რესპონდენტთა ნაწილი ხაზგასმით გამოკვეთს პოტენციურ პრობლემებს უსმ-სა და პოლიტიკური თანამდებობის პირს შორის. ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის აზრით, სავარაუდოა იარსებოს გარკვეული სახის კონფლიქტმა, რაც ბუნებრივიცაა, რადგან უსმ-ის მექანიზმი პოლიტიკასა და ადმინისტრაციას შორის წონასწორობის შენარჩუნების საშუალებაა. აღნიშნული რესპონდენტის პოზიციით, საქართველოში, სადაც ამ მექანიზმის გამოცდილება არ არის, საწყის ეტაპზე კონფლიქტები ინსტიტუციურ დაპირისპირებაშიც შეიძლება გადაიზარდოს და ამ ინსტიტუტის მიმართ ნეგატიური დამოკიდებულება გამოიწვიოს. სწორედ მსგავსი პრობლემების თავიდან აცილების მიზნით, საჭიროა პროცესის მაქსიმალურად ნათელი რეგლამენტირება, რათა, გარდამავალი ეტაპის შემდგომ, სისტემამ გამართულად იმუშაოს. მისივე აზრით, უწყებაში, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უსმ-ის ჩართულობა დამოკიდებული უნდა იყოს გადაწყვეტილების შინაარსზე. მაგალითისთვის, წმინდა პოლიტიკური შინაარსის გადაწყვეტილებები შესაბამის პოლიტიკური თანამდებობის პირთა კომპეტენციაა, ხოლო, წმინდად ადმინისტრაციული საკითხები (მაგალითად, პერსონალთან დაკავშირებული) სცილდება პოლიტიკური თანამდებობის კომპეტენციებს. მისი თქმით, სწორედ ეს საკითხები უნდა გაიმიჯნოს ნათლად (განისაზღვროს, რა საკითხებთან დაკავშირებით შეიზღუდოს პოლიტიკური თანამდებობის პირთა თუ უსმ-ების უფლებამოსილებები და რა საკითხებს უნდა წყვეტდნენ ექსკლუზიურად/პრიორიტეტულად ისინი).

13.10. რეკომენდაციები უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და განვითარებისათვის

მნიშვნელოვანია რესპონდენტთა რეკომენდაციების გათვალისწინება, უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის დანერგვასთან მიმართებით. გამოკითხულთა უმრავლესობა, დღევანდელ რეალობაში, სისტემის დანერგვას ნაჩქარევად მიიჩნევს. ერთ-ერთი რესპონდენტის თქმით, ამის მიზეზია დღემდე დანერგილი საჯარო სამსახურის კანონის შესაბამისად აღსრულების პრობლემურობა. პირველ ეტაპზე, უმჯობესია თავად საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით გათვალისწინებულ ვალდებულებათა შესრულებაზე მუშაობის გაგრძელება. აქვე აღსანიშნავია, რომ რესპონდენტები აუცილებლად მიიჩნევენ მსგავსი კვლევების ჩატარებას, მთავრობის მიერ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკების ანალიზს (როგორც წარმატებული, ისე საქართველოს მსგავსი გამოცდილების მქონე სახელმწიფოების), რის შედეგადაც, საქართველოსთვის ოპტიმალური მოდელი უნდა შემუშავდეს.

ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის აზრით, უსმ-ის ინსტიტუტის პოლიტიზაციის შემცირების მექანიზმად შესაძლებელია უსმ-ის შესარჩევი საკონკურსო კომისიის აქტიურად გამოყენება. მისი აზრით, სწორედ ამ კოლეგიალურმა ორგანომ უნდა იზრუნოს ისეთ კანდიდატთა გამოვლენაზე, რომელთაც შერჩევის პროცესამდე არ ჰქონიათ პოლიტიკური კავშირები და არც აქვთ პოლიტიკურ პროცესებში ჩართვის სურვილი. ასეთ პოზიციაზე, ამავე რესპონდენტის აზრით, პროფესიული საჯარო სამსახურიდან მოწვეული კანდიდატები შეიძლება წარმოვიდგინოთ.

რეკომენდაციათა შორის, რომელიც უსმ-ის სისტემის დანერგვას და ეფექტიან მუშობას უკავშირდება, ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის თქმით, მნიშვნელოვანია უსმ-ის უფლებამოსილებათა ნათელი გამიჯვნა უწყების სხვა თანამდებობის პირების - განსაკუთრებით, პოლიტიკური თანამდებობის პირთა - უფლებამოსილებებისგან. მისი რეკომენდაციით, საჭიროა წინასწარ ჩატარდეს უწყებების ფუნქციური ანალიზი, განისაზღვროს რომელ უფლებამოსილებებთან იკვეთება მეტად ადმინისტრატორის როლი. ხოლო ის საკითხები, სადაც პოლიტიკური შინაარსი აღემატება ადმინისტრაციულს, დაკავშირებული უნდა იყოს მინისტრთან (პოლიტიკური თანამდებობის პირთან). არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის აზრით, უსმ-ის სისტემის დანერგვის შემთხვევაში, შესაძლებელია მინისტრის მოადგილეთა რაოდენობის შემცირებაც, იმის გათვალისწინებით, რომ ადმინისტრაციულ ფუნქციათა მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელსაც მოადგილეები ინაწილებდნენ, უსმ-ის უფლებამოსილებაში გადაინაცვლებს.

მსგავსი პოზიცია დააფიქსირეს საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლებმაც. საჯარო დაწესებულებათა ფუნქციური ანალიზის მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპებზე დაყრდნობით, 2017 წელს ჩატარებულ ანალიზში მათ გამოკვეთეს რამდენიმე ცენტრალური საჯარო დაწესებულება, სადაც პოტენციურად მოიძებნებოდა ისეთი პირი, რომელიც უსმ-ის მოთხოვნებს შეესაბამებოდა. მათი თქმით, დღეს სამინისტრომ პოლიტიკის შემუშავებისა და კოორდინაციის ფუნქცია უნდა შეასრულოს შტატით გათვალისწინებულ პოზიციათა 70%-ის მეშვეობით, ხოლო მხარდამჭერი ფუნქცია - პოზიციათა მხოლოდ 30%-ით (პოლიტიკა/ მხარდაჭერა: 70%/30%). არადა, სამინისტროთა დიდ ნაწილში სწორედ საპირისპირო ვითარებაა [2020, 17 თებერვალი, პირადი ინტერვიუ].

საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლები ხაზს უსვამენ, რომ მინისტრის მოადგილეებს შორის, საკურატორო სფეროების გადანაწილებისას, დაცული უნდა იყოს ბალანსი. თითოეულმა მოადგილემ ზედამხედველობა უნდა გაუწიოს, სულ მცირე, ორ დეპარტამენტს. როგორც წესი, დეპარტამენტები, რომლებიც ერთმანეთთან დაკავშირებულ ფუნქციებს ასრულებენ, უნდა ექვემდებარებოდნენ ერთსა და იმავე მოადგილეს. მხარდამჭერი ფუნქციები სასურველია თავმოყრილი იყოს ერთი მოადგილის ქვეშ. მათი აზრით, სწორედ ეს უკანასკნელი შეიძლება გახდეს წყარო უსმ-ის პოზიციისთვის.

საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველსაყოფ მექანიზმად რესპონდენტთა უმრავლესობა საჯარო მოხელეთა შემდგომ პროფესიულ ზრდასა და განვითარებას მიიჩნევს. ასევე დასახელდა მენეჯერული უნარების გაუმჯობესება და უფლებამოსილებათა ზრდა. კვლევის ის მონაწილეები, რომელთაც საჯარო სექტორში მუშაობის გამოცდილება აქვთ, ხაზგასმით აცხადებენ, რომ დეპოლიტიზაცია მხოლოდ განათლებითა და შემდგომი პროფესიული განვითარების მხარდამჭერ მექანიზმთა ამოქმედებით მიიღწევა.

კვლევის მონაწილეები არასამთავრობო სექტორიდან ნეიტრალიტეტის გარანტიებს უფრო მეტად შესაბამისი საკანონმდებლო სისტემისა და კოალიციური მთავრობის არსებობას უკავშირებენ, რომელიც, მათი თქმით, შესაძლებელია მნიშვნელოვანი წინაპირობა იყოს საჯარო სამსახურის დეპოლიტიზების პროცესში. ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენლის აზრით, პოლიტიკურ ნეიტრალიტეტს გარანტირებულად დაიცავს ძალაუფლების დეკონცენტრაცია, როცა არცერთი პარტია არ იქნება დომინანტი. მისი აზრით, ასეთი რეალობის შემთხვევაში, მომავალი ორი - ოპტიმისტური და პესიმისტური - სცენარით შეიძლება განვითარდეს: 1) პოლიტიკურად მრავალფეროვან გარემოში პარტიები შეთანხმდნენ, რომ უარს ამბობენ საჯარო სამსახურის წარმომადგენელთა პოლიტიკურ პროცესში ჩართვის მავნე პრაქტიკაზე; ან 2) არსებობს რისკი, რომ პარტიებმა გაინაწილონ საჯარო სამსახურის სისტემა და დეპოლიტიზაცია არ მოხდეს.

კითხვაზე, თუ რა აუცილებელი პირობებია გასათვალისწინებელი საქართველოში უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და განვითარების პროცესში, რესპონდენტთა პოზიციები უმეტესწილად დაემთხვა, ვინაიდან ყველამ ერთხმად აღნიშნა, რომ საჭიროა რეფორმის გატარება აუჩქარებლად. მონაწილეებმა ყველაზე ხშირად გაიმეორეს შემდეგი მოსაზრება: არსებითია გადაწყვეტილებებზე შეთანხმება და პროცესის წარმართვა დაინტერესებულ მხარეთა მაქსიმალური ჩართულობით. ვინაიდან შესათანხმებელ საკითხთა ნუსხა საკმაოდ ვრცელია, ეს პროცესი სკრუპულოზურ გაწერასა და მართვას გულისხმობს.

ერთ-ერთი ექსპერტის თქმით, საჭიროა რეფორმებში ყველა აქტორის მაქსიმალურად ჩართულობა და სიახლეებზე მათი წინასწარი, დროული ინფორმირება. აქვე ხაზი გაესვა დონორ ორგანიზაციათა კონტრიბუციის გაცილებით ეფექტიანად გამოყენების საჭიროებას. ეს ეხება როგორც დაფინანსებულ კვლევებს, ისე უნარების გაუმჯობესებაზე ორიენტირებულ ტრენინგებსა და საექსპერტო კონსულტაციებს, რათა საბოლოოდ საზოგადოებამ იგრძნოს კონკრეტული ცვლილებები რეფორმის შედეგად. ერთ-ერთ რესპონდენტს ნაკლებად სჯერა იმ რეფორმების, რომლებიც, მისივე თქმით, დიდი ხმაურითა და დაპირებებით დაიწყო, თუმცა რეალური შედეგით არ დასრულებულა.

საერთო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ რესპონდენტთა დიდი ნაწილის აზრით, უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებაზე ორიენტირებული რეფორმა არ უნდა იყოს ფსევდორეფორმა. ამის არიდების გარანტიას იძლევა ადგილობრივი კონტექსტის მაქსიმალური გათვალისწინება, უსმ-ის ინსტიტუციის შინაარსიანი, გაცნობიერებული დამკვიდრება და „შესისხლხორცება“ იმ საუკეთესო პრაქტიკებთან, რაც ადგილზე გვაქვს. კვლევის მონაწილეები ფიქრობენ, რომ ეს ვერ იქნება პოლიტიკური პროცესისგან განყენებულად, რადგან საჯარო მოხელეების არჩევნებში გამოყენების პრაქტიკაზე უარის თქმა უშუალოდ პოლიტიკური პროცესის შემადგენელი ნაწილია.

რეკომენდაციები

კვლევის შედეგად მიღებულ დასკვნებზე დაფუძნებით, ანგარიშში წარმოდგენილია ორი ტიპის რეკომენდაციები: პირველი ბლოკი მოიცავს რეკომენდაციებს, რომლებიც უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის წინაპირობას ქმნის; მეორე ბლოკის რეკომენდაციები კი გასათვალისწინებელი იქნება ამ ინსტიტუტის დანერგვისა და ფუნქციონირებისას.

უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის ასამუშავებლად საჭირო რეკომენდაციები:

1) საჯარო სამსახურის ბიუროსა და მთავრობის ადმინისტრაციის ძალისხმევით, წინასწარ განისაზღვროს ყველა შესაძლო საჭიროება, რისკი თუ წინააღმდეგობა და დაისახოს მათი სამართავი ღონისძიებები.
2) რეფორმის პროცესს წინ უძღოდეს საბაზისო კვლევა უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემასთან არსებული გამოცდილების თავსებადობის დასადგენად. ამ პროცესში გასათვალისწინებელია საჯარო სამსახურის ბიუროს მიერ ჩატარებული სხვა კვლევის შედეგებიც.
3) ნათლად გაიმიჯნოს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა; გამოვლინდეს სათანადო პოლიტიკური ნება, რათა შეიქმნას პოლიტიკურად ნეიტრალური ინსტიტუცია - ეფექტიანი მექანიზმი დასახული მიზნებისა და ამოცანების უზრუნველსაყოფად, რომელიც გაამყარებს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევში (2015) გაკეთებულ განაცხადს საჯარო სამოხელეო სისტემის პოლიტიკური გავლენისგან გათავისუფლებისა და დამსახურებაზე დაფუძნებული, პროფესიონალური და ქმედითი საჯარო სამსახურის შესახებ.
4) რომელიმე ერთი ქვეყნის გამოცდილებით ხელმძღვანელობის ნაცვლად, უპირატესობა მიენიჭოს საერთაშორისო პრაქტიკიდან უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის სხვადასხვა ელემენტის ინტეგრირებას, რაც ერთი მხრივ, დაეფუძნება ადგილობრივ საუკეთესო გამოცდილებას, მეორე მხრივ კი, მხედველობაში მიიღებს რეფორმის მომზადებაში ჩართული ყველა დაინტერესებული მხარის შეთანხმებულ პოზიციას.
5) რეფორმირების პროცესში მაქსიმალურად იყოს გათვალისწინებული SIGMA-ს საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების 2019 წლის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მოთხოვნები, რათა შეიქმნას მასში მოცემულ ინდიკატორთა დაცვის პირობები. განსაკუთრებით ეს ეხება ინდიკატორებს, რომლებსაც ითვალისწინებს ნაწილი 3.4.1 - *უმაღლეს საჯარო მოხელეთა აყვანისა და გათავისუფლების პროცედურის მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დაფუძნება* (უმაღლეს მენეჯერულ პოზიციებზე პირდაპირი და არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენის პრევენციის ბლოკი).
6) წინასწარ განისაზღვროს და შეთანხმდეს რეფორმის მასშტაბი. კერძოდ, დადგინდეს:
   ა) გასცდეს რეფორმა პირველი კატეგორიის უმაღლეს საჯარო მოხელეებს (სამთავრობო და სამინისტროს ზედა დონე) და მოიცვას მეორე კატეგორიის უმაღლესი საჯარო მოხელეებიც (სამინისტროს დაქვემდებარებული საქვეუწყებო დაწესებულებები, სსიპ-ები, ასევე სამინისტროს დეპარტამენტები)? თუ მოიცვას მესამე კატეგორიაც?
   ბ) გასცდეს ცენტრალურ ხელისუფლებას და მოიცვას ადგილობრივი დონეც?
   თუმცა, ამ გადაწყვეტილებათა მიღებისას გასათვალისწინებელია, რომ SIGMA-ს საჯარო ადმინისტრირების პრინციპების 2019 წლის მეთოდოლოგიური ჩარჩოს მოთხოვნების მიხედვით, თუ, მინისტრის ქვედა ორ დონეზე არ არიან დასაქმებულები უმაღლესი საჯარო მოხელეები, ანუ პუბლიკაციის ფარგლებში შემოთავაზებული ე.წ. მეორე დონის უმაღლესი საჯარო მოხელეები (მაგ. გენერალური დირექტორი, გენერალური დირექტორის მოადგილე, მუდმივი მდივნის მოადგილე, ან დეპარტამენტის უფროსი, რომელიც სამინისტროში ხელმძღვანელობს დარგობრივი პოლიტიკის შემუშავებას და ხელმძღვანელობს რამდენიმე, მცირე ზომის ერთეულს/სამმართველოს), უმაღლესი 2 ქულიდან, ქვეყანას 3.4.1. მთლიან შეფასებაში პირდაპირ ენიჭება 0 ქულა.
7) დაინტერესებულ მხარეებს შორის შეთანხმდეს უმაღლესი საჯარო მოხელის დანიშვნისა თუ გათავისუფლების წესები და პროცედურები, გაიწეროს ზუსტი ინსტრუქცია მათი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ.
8) უფლებებისა და მოვალეობების განსაზღვრისას, უმაღლესი საჯარო მოხელე აღიჭურვოს სათანადო რესურსებით უფლებამოსილებათა სრულად განხორციელებისათვის.
9) დაინტერესებულ მხარეებთან ერთად, შეთანხმდეს უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პოლიტიკური მიკუთვნების მინიმუმამდე შემცირების საკითხი; უმაღლესი საჯარო მოხელის შერჩევის კრიტერიუმები დაეფუძნოს არა წმინდად კარიერულ, არამედ პოზიციაზე დაფუძნებული მოდელისკენ გადახრილ ვარიანტს, რომელიც

თანამედროვე უმაღლეს სამოხელეო სისტემაში ყველაზე მეტადაა დამკვიდრებული.

10) წინასწარ ნათლად გაიწეროს უმაღლესი საჯარო მოხელის შესრულებული სამუშაოს შეფასების მეთოდები და, ამის საფუძველზე, პროფესიული განვითარებისა და წახალისების კონკრეტული მექანიზმები, რათა მინიმუმამდე შემცირდეს სისტემიდან ადამიანური რესურსის გადინება და შეიქმნას მისი სტაბილური განვითარების შესაძლებლობა.
11) მოსამზადებელ ეტაპზევე განისაზღვროს უმაღლესი საჯარო მოხელის ანგარიშვალდებულების ჩარჩო.
12) გადაწყდეს, რომელ ინსტიტუციას/ებს მიენიჭებათ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შერჩევის, წარდგენისა და დანიშვნის პრეროგატივა. ამ მიზნით, გადაიხედოს საჯარო სამსახურის უფლებამოსილებათა გაფართოებისა და/ან სამთავრობო იერარქიაში ახალი სამთავრობო ერთეულის გაჩენის შესაძლებლობა, იმ შემთხვევაში, თუკი უმაღლეს საჯარო მოხელეთა ცენტრალიზებული მართვის მოდელი შეირჩევა.
13) გაანალიზდეს უმაღლესი საჯარო მოხელის გამოსაცდელი ვადით აყვანის შესაძლებლობა და დადებითი გადაწყვეტილების შემთხვევაში, განისაზღვროს გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობა. ასევე შემუშავდეს გარანტიები იმის უზრუნველსაყოფად, რომ ეს ინსტრუმენტი არ გამოიყენებოდეს უმაღლეს საჯარო მოხელეზე პოლიტიკური ზეწოლისათვის.

რეკომენდაციები, რომლებიც ამ ინსტიტუტის დანერგვისა და ფუნქციონირებისას გახდება გასათვალისწინებელი:

1) უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტი ეტაპობრივად დაინერგოს, პირველ ეტაპზე - პილოტური სახით, რამდენიმე სამინისტროში, ხოლო წარმატების შეთხვევაში, სხვა სამინისტროებზეც გავრცელდეს, მოგვიანებით კი - ადგილობრივი თვითმმართველობის ერთეულებშიც.
2) გატარდეს ინსტიტუტის დანერგვის აუცილებელი პრინციპი: გაიმიჯნოს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობები პოლიტიკური თანამდებობის პირსა და უმაღლეს საჯარო მოხელეს შორის. ამავდროულად, უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა აღიჭურვოს პოლიტიკის წარმოების უფლებამოსილებითაც. თუმცა, ეს უფლება მხოლოდ წარმოებული პოლიტიკის ანალიტიკურ მხარდაჭერას უნდა გულისხმობდეს, რაც ნიშნავს მტკიცებულებებზე დაყრდნობით პოლიტიკის რეკომენდაციების მიცემას.
3) შემუშავდეს საჯარო მოხელეთა კომპეტენციების ჩარჩო (Competency Framework), რომლის მაგალითად გამოდგება გაერთიანებული სამეფოსა და ესტონეთის გამოცდილება. ამ ჩარჩოში დეტალურად აისახოს უმაღლეს საჯარო მოხელეთა წინაშე წარდგენილი სტანდარტები. ინსტრუმენტი გამოდგება უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შიდა თუ გარე შეფასებისა და ხარისხის სამართავად.
4) საჯარო სექტორში პოლიტიზაციის ამა თუ იმ ინდიკატორის შესახებ მონაცემები სისტემურად შეგროვდეს და გაანალიზდეს, რაც სიტუაციის ეფექტიანი მართვისა და შესაბამისი სტანდარტების მეტად დაცვაში აისახება.
5) ყურადღება გამახვილდეს საჯარო სამსახურში დასაქმებული მენეჯერებისა და უმაღლესი საჯარო მოხელეების წინსვლასა და განვითარებაზე, მუდმივად გაძლიერდეს ადამიანური რესურსი მენეჯერულ პოზიციებზე და ამ თვალსაზრისით მოხდეს საჭირო რესურსების მობილიზება.
6) გენდერული თანასწორობისა და მრავალფეროვნების დაცვის მიზნით, განხორციელდეს დამატებითი პროგრამები და კამპანიები, საჯარო სექტორში, მათ შორის უსმ-ის პოზიციაზე, ქალების, ეთნიკური უმცირესობებისა და შშმ პირების ინტეგრირებისთვის.
7) უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის პროცესში ჩაერთონ საერთაშორისო ორგანიზაციებიც - კვლევისას უცხოელმა ექსპერტებმაც და უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილების მქონე პირებმაც დაადასტურეს, რომ წარმატებას დიდწილად განაპირობებს საერთაშორისო მხარდაჭერა.

აქვე, გასათვალისწინებელია ის რეკომენდაციებიც, რომელიც კვლევის პროცესში ჩართული საერთაშორისო ექსპერტებისა და უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციაზე მუშაობის გამოცდილების მქონე პირთა მიერ იქნა შეთავაზებული:

1) უსმ-ის პოზიციაზე მოხდეს როგორც კერძო სექტორში, ისე საზღვარგარეთ სწავლისა და მუშაობის გამოცდილების მქონე მაღალი მოტივაციისა და ნიჭიერი მენეჯერების მოზიდვა.
2) საჯარო სამსახურში უსმ-თა მოსაზიდად და დასაკავებლად, ამ კატეგორიის საჯარო მოხელეებისთვის განსაზღვროს მაღალი სახელფასო განაკვეთები.
3) დადგინდეს, რამდენად სასურველი და მისაღები იქნება უსმ-ს სისტემის იერარქიული სახით შეთავაზება და სამინისტროებს ზევით მთავრობის დონეზე იერარქიულად ზემდგომი უსმ-ის პოზიციის შემოღება თუნდაც იმავე მუდმივი მდივნის სახით მინისტრთა კაბინეტის დონეზე, რომელიც უზრუნველყოფდა პროცესების ერთიან მენეჯმენტს და უსმ-ების კოორდინირებულ მოქმედებას რიგი საკითხების გადაწყვეტისას.

4) განისაზღვროს, რამდენად მისაღები იქნება უსმ-ებს შორის კოორდინაციის დაბალი ხარისხის თავიდან ასაცილებლად ერთიანი მაკოორდინირებელი ორგანოს შემოტანა თუნდაც იმავე უმაღლესი საჯარო მოხელეების ერთობის სახით, როგორც ესტონეთში, ნიდერლანდებსა და გაერთიანებულ სამეფოშია.
5) უსმ-თა შერჩევის პროცესში აქცენტი გაკეთდეს მაღალი პასუხიმგებლობის მატარებელ ლიდერებზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებას და არ შემოიფარგლებიან სტანდარტული ბიუროკრატიული პროცედურებით, არამედ ექნებათ სტრატეგიული ხედვა, აზროვნება და შეეძლებათ, საჭიროების შემთხვევაში, პოლიტიკოსთა სათანადო რეკომენდაციებით აღჭურვა.
6) მოპოვებულ იქნას დამატებითი საერთაშორისო ფინანსური რესურსები, უსმ-ის სისტემის სრულყოფილი დანერგვისა და ფუნქციონირებისთვის, როგორც ამას წარმატებული ქვეყნის პრაქტიკები ადასტურებს.

დასკვნა

წარმოდგენილმა კვლევამ გვაჩვენა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტი, უკანასკნელი სამი ათეული წლის განმავლობაში, დინამიური და სწრაფი ტემპით ვითარდება. ბოლო ათწლეულში, კი, რადიკალურად შეიცვალა უმაღლეს საჯარო სამსახურში დასაქმების წესები, უმაღლესი საჯარო მოხელის სტატუსი, მისი ორგანიზაციის ფორმა მოხელეებისათვის გათვალისწინებული განსაკუთრებული პირობებით. ამ ცვლილებების შედეგად, ქვეყნები ახალი სისტემით კლასიფიცირდებიან. ამის მიუხედავად, უცვლელი რჩება მისი არსი - პოლიტიკისა და ადმინისტრირების გამიჯვნა, რაც საჯარო ადმინისტრირების სფეროში უკვე ერთ საუკუნეზე მეტია დებატების (politics-administration dichotomy) საგანია. რამდენად რეალურია უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის მეშვეობით ამ დიქოტომიის დაძლევა? ამ კითხვაზე პასუხს შევეცადეთ წინამდებარე პუბლიკაციის მეშვეობით, მეორადი ლიტერატურისა თუ კონკრეტული ქვეყნების მოდელების დეტალური ანალიზითა და ჩაღრმავებული ინტერვიუების გზით.

კვლევის შედეგებმა გამოვლინა ის კონკრეტული გზები, მექანიზმები და სტანდარტები, რომელთა მეშვეობით უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემა თავისუფლდება პირდაპირი და არაპირდაპირი პოლიტიკური ზეგავლენისგან, ამ ინსტიტუტის დახმარებით, ერთმანეთისაგან იმიჯნება პოლიტიკა და ადმინისტრირება, შედეგად კი იქმნება სათანადო პირობები საჯარო სამსახურის გამართული ფუნქციონირებისათვის. ანალიზის შედეგები ადასტურებს, რომ ამ ინსტიტუტის დაცვა საჭიროა პიროვნული ლოიალურობისა და პრეფერენციებისგანაც, პოლიტიკურ ზეგავლენასთან ერთად, რათა მერიტოკრატიულ პრინციპებზე დამყარებულ საჯარო სამსახურს პრობლემები არ შეექმნას. აქვე ხაზგასასმელია ბოლო ტენდენციებიც, რაც უკავშირდება უმაღლეს საჯარო მოხელეებსა და პოლიტიკური თანამდებობის პირებს შორის კოოპერაციული მუშაობის შესაძლებლობათა ზრდასა და ე.წ. უსმ-თა მუშაობის პროცესში პოლიტიკური პასუხიმგებლობების დაცვას.

წარმოდგენილმა კვლევამ გვაჩვენა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის პროცესს წარმატებებთან ერთად პოტენციური საფრთხეებიც ახლავს. ერთი მხრივ, სარისკოა ამ სისტემის ზედაპირულად გადმოღება - ე.წ. „ერთგვაროვანი მიმსგავსება/იზომორფული მიმიკა" („isomorphic mimicry"), რაც წინააღმდეგობაში მოდის ამა თუ იმ ქვეყნის ისტორიულ გამოცდილებასა ან დამკვიდრებულ პრაქტიკასთან. ამან შესაძლოა სრულიად საპირისპირო შედეგებზე გაიყვანოს საჯარო სექტორის მმართველობის სისტემა, რაც კონცეპტუალურად შეცვლის რეფორმის თავდაპირველ მიზანს, უზრუნველყოს პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი და აამაღლოს მართვის ეფექტიანობა. ბალკანეთის ქვეყნებისა და უკრაინის, განსაკუთრებით კი რეფორმის პირველი ტალღის, გამოცდილება სწორედ ამის დასტურია. მეორე მხრივ, კი, უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრების პროცესში, მოსალოდნელია გადაცდომები, როცა რეფორმით გათვალისწინებული პრინციპები სრულად არ ინერგება. ეს კი საბოლოოდ ამცირებს ნდობას ამ ინსტიტუტის მიმართ, განსაკუთრებით, თავად საჯარო სექტორის წარმომადგენელთა შორის.

საქართველოში უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის შესაძლებლობაზე ფიქრისა და მსჯელობისას, გასათვალისწინებელია ყველა ის პოტენციური პრობლემა, რომელსაც დღეს გამოცდილების სახით ამა თუ იმ ქვეყანაში ვაწყდებით. არა იმიტომ, რომ იმთავითვე უარი ვთქვათ ამ სისტემის შემოტანაზე, არამედ თავიდან ავიცილოთ პოტენციური პრობლემები, წინასწარ განვჭვრიტოთ მართვასთან დაკავშირებული საკითხები და გამოვავლინოთ შესაბამისი ინსტრუმენტები თუ მექანიზმები. წარმოდგენილი პუბლიკაცია სწორედ ამ მიზანს ემსახურება. მასში მოცემულია უმაღლესი საჯარო სამოხელეო სისტემის დეტალური ანალიზი და საერთო მახასიათებლები, რაც არაერთი ქვეყნის გამოცდილებისა და შესაბამისი ლიტერატურის შესწავლას, ასევე მეორად ანალიზს ეყრდნობა. ეს შეიძლება აღმოჩნდეს ღირებული წყარო გადაწყვეტილების მიმღები პირებისა თუ საჯარო სექტორის რეფორმის მონაწილეებისათვის, რათა უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებამ სასურველი ცვლილებები

მოიტანოს. კვლევის მონაწილე ადგილობრივ ექსპერტთა და არასამთავრობო ორგანიზაციის წარმომადგენელთა უმრავლესობა დადებითად აფასებს სისტემას და ემხრობა მის დანერგვას, თუმცა, არსებითად მიიჩნევს რეფორმის რაციონალურ მართვას.

საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) მიერ ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის საქართველოში დამკვიდრება დამატებით ღონისძიებებს მოითხოვს. კერძოდ, აუცილებელია მისი დანერგვისა და ფუნქციონირების ყველა დეტალში ჩაღრმავება, მათი გააზრება და სათანადო შეფასება. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვთავაზობს არაერთ ალტერნატივას მასშტაბის, ფორმის, მოდელის, ფუნქციონირებისა თუ შესაბამისი ადამიანური რესურსის შერჩევის თვალსაზრისით. სწორედ ამიტომ ცვლილებათა პოტენციალი ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით უნდა გაანალიზდეს და დასკვნებიც შესაბამისად გაკეთდეს. ინსტიტუტის დამკვიდრების პრაქტიკაზე დაკვირვება ადასტურებს, რომ უმთავრესი ფაქტორი სწორედ ხელისუფლების მზაობა და პოლიტიკური ნებაა, რათა უმაღლესმა საჯარო სამოხელეო სისტემამ მიზანი არ დაკარგოს - ერთდროულად შეძლოს ეფექტიანი ადმინისტრაციული მართვა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვა.

გამოყენებული ლიტერატურის სია

1. საქართველოს ცენტრალური საჯარო დაწესებულებების ინსტიტუციური ანალიზის შედეგები საქართველოს სამინისტროები (2017), საჯარო სამსახურის ბიურო
2. საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი 2020 (2015), საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია, თბილისი
3. საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, თბილისი: 2015, https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3031098?publication=33
4. საჯარო სამსახურის დაყოფა პოლიტიკურ და აღმასრულებელ ნაწილებად როგორც პოლიტიკურად ნეიტრალური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების წინაპირობა (შედარებითი ანალიზი), (2013), საჯარო სამსახურის ბიურო; http://www.csb.gov.ge/media/1678/kvleva_sajaro_samsaxurshi.pdf
5. საჯარო დაწესებულებების ფუნქციური ანალიზის განხორციელების მეთოდოლოგიისა და ორგანიზაციული მოწყობის სახელმძღვანელო პრინციპები (2014), საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 20 თებერვლის N181 დადგენილება; მოძიებული http://www.csb.gov.ge/media/1635/987123.pdf
6. *Anti-corruption reforms in Georgia 4 th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan,* (2016), OECD, Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia; file:///C:/Users/Nani%20Macharashvili/Downloads/OECD-ACN-Georgia-Round-4-Monitoring-Report-ENG%20(1).pdf
7. Balabushko, Oleksii, *State Secretaries Reform in Ukraine: Attempt to Delineate Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants* (June 16, 2016). World Bank Policy Research Working Paper No. 7702. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2811349
8. Beeck, S., Hondelghem, A., (2010), *Competency Management in the Gelgian Federal Government*, https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-belgium.pdf
9. Bojanov, K., Milanov, R. (2018), *The Status and Role of the Secretary General in the Public Administration,* EUPAN
10. Cardona, F., (2006), *Recruitment in Civil Service System of Eu Members and in Some Candidate States*, Seminar on "Civil Service Recruitement Procedures" Vilnius, 21-22 March 2006, https://idfi.ge/public/upload/pdf/civil%20service%20estonia.pdf
11. Cerlin Pesti & Tiina Randma-Liiv, (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia*
12. Christensen,T. and P. Laegreid., (1998), Public Administration in a Democratic Context -a Review of Norwegian Research, in N. Brunsson and J.P. Olsen (eds),. Organizing Organizations. Bergen: Fagbokforlaget
13. *Civil Service Act, Estonia,* (2013), retrieved from https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide
14. *Civil Service Management Code*, Great Britain, (2016), retrieved from https://www.gov.uk/government/publications/civil-servants-terms-and-conditions
15. Gajduschek, G. (2007), *Politicisation, professionalisation, or both? Hundary's civil service system,* Communist and Post-Communist Studies 40
16. *Gender balance in the civil service* (2019), The Institute for Government, https://www.instituteforgovernment.org.uk/printpdf/5426
17. Hauser, F., (ed), (2017), *Quality of Public administration,* A Toolbox for Practitioners, EC
18. Hayward, J., Menon, A., (2004), Governing Europe. Oxford University Press
19. *Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States*, (2014), https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2014_1_GR_Innovation_in_Public_Managers__Selection_Systems_in_EU_Member_States.pdf
20. Klaas, K., L. Marcinkowski and M. Lazarević (2018), *Managerial accountability in the Western Balkans: A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*, *SIGMA Papers*, No. 58, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/88be2112-en
21. Kuperus, H., Rode, A., (2016), *Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central Public Administration*, Hague: EUPAN
22. Kuperus, H., Rode, A., (2008), *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States,* Maastricht: EIPA
23. *Law on Civil Service, Lithuania*, (2002), retrieved from https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.260891?jfwid=-fxdp7815
24. *Law of Ukraine on Civil Service*, (2015), retrieved from http://oit.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/89883/103365/F1584137912/UKR89883_English.pdf
25. Liebert, S., Condrey, E., Goncharov, D., (2013), *Public Administration in Post-Communist Countries: Former Soviet Union, Central and Eastern Europe, and Mongolia,* CRC Press
26. Matheson, A. et al. (2007), *"Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants",* OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing; doi: 10. 1787/136274825752
27. Meyer-sahling, J. (2004), *Civil Service reform in post-communist bumpy road to depoliticisation,* Western European Politics; doi: 10.

1080/01402380412331280813
28. Nakrošis, V., (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28: Lithuania*, Public Policy and Management Institute
29. OECD (2016), *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, Anti-Corruption reforms in Georgia, Fourth round of the monitoring of the Isanbul Anti-Corruption Action Plan*
30. OECD (2011), *Estonia: Towards a Single Government Approach*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264104860-en
31. OECD (2019), *Innovation Skills and Leadership in Brazil's Public Sector: Towards a Senior Civil Service System,* OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris; doi.org/10.1787/ef660e75-en
32. OECD (2015), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action,* OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en
33. Peters, G., & Pierre, J., (2004), *Politicization of the civil service in comparative perspective*. NY: Routledge
34. Promoting Equality, Valuing Diversity (2017), *A Strategy for the Civic Service,* https://www.yumpu.com/en/document/read/36525936/promoting-equality-valuing-diversity-the-civil-service
35. Public Administration Reform – *Report of implementation of the 2016-2020 Strategy of Public Administration Reform in Ukraine in 2016-2017*
36. *Public Employment in European Union Member States,* (2010), https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AAncias/Public_Employment_EUMS.pdf
37. Randma-Liiv, T., Uudelepp, A. and K. Sarapuu. 2015. From Network to Hierarchy: the Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System*, International Review of Administrative Sciences*, 81(2): 373-391
38. SIGMA (2018), *Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration,* Ukraine, retrieved from https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/06.2018/ukraine-baseline-measurement-report-2018-1.pdf
39. SIGMA, (2019). *Methodological Framework for the Principles of Public Administration Public Service and Human Resource Management*. http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf?
40. Smyth, H.R., et al (2017), *A STUDY OF GENDER IN SENIOR CIVIL SERVICE POSITIONS IN IRELAND*, RESEARCH SERIES NUMBER 66, December, The Economic and Social Research Institute Dublin: DOI https://doi.org/10.26504/RS66 (Smyth &el, 2017/December)
41. *State Civil Service Law*, Latvia (2014), retrieved from https://likumi.lv/ta/en/en/id/10944
42. Uudelepp, A., et al. (2018), "Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 55, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8535b60b-en.
43. Valevsky, Oleksiy and Kononchuk, Svitlana (2003), *Institute of state secretaries in Ukraine: from Idea to Establishment*, Ukrainian Independent Centre of Political Studies, Kyiv
44. Van der Meer, F.M., (2018), *Public administration characteristics and performance in EU28: The Netherlands*, Leiden University
45. Visockytė, E., Civil Service and Civil Servants in Lithuania: Issues of Regulation and Status, *Baltic Journal of Law & Politics*, 4:2 (2011): 125-153 DOI: 10.2478/v10076-011-0015-2
46. World Bank (2012), *International Experiences with Senior Executive Service Cadres*, Lafuente,M., Manning, N., Watkins, J. (ed)., Recently Asked Questions Series, http://documents1.worldbank.org/curated/en/464921468187732715/pdf/98772-BRI-PUBLIC-VC-ADD-SERIES-Box393180B.pdf
47. World Bank (2005), *Senior Public Service: High performing managers of Government,* retrieved from http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf
48. Колиушко И., Дерец В., (2016), Государственные секретари министерств: старт новой управленческой реформы, https://zn.ua/internal/gosudarstvennye-sekretari-ministerstv-start-novoy-upravlencheskoy-reformy-_.html

დანართები

დანართი # 1ა: ჩაღრმავებული ინტერვიუს გზამკვლევი (ადგილობრივი ექსპერტები და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები)

<u>ჩაღრმავებული ინტერვიუს გზამკვლევი ადგილობრივ ექსპერტებთან და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლებთან</u>
აღნიშნული კვლევა ხორციელდება გაეროს განვითარების პროგრამის (UNDP) საჯარო მმართველობის რეფორმის (PAR) ფარგლებში და ემსახურება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის მიმართ დამოკიდებულების შესწავლას

<u>1. უმაღლეს/უფროსი საჯარო მოხელის მექანიზმის შესახებ ზოგადი დამოკიდებულება:</u>
1.1. თქვენი აზრით, რა არის უმაღლესი საჯარო მოხელის/სისტემის ძირითადი როლი და ფუნქცია?

<u>2. საქართველოში საჯარო სამსახურის რეფორმის პროცესი და ამ საკითხის წინ წამოწევის შესაძლო მიზეზები:</u>
2.1. თქვენი აზრით, რა განაპირობებს, დღეს საქართველოში უმაღლეს საჯარო სამოხელეო აპარატის შემოღების შესაძლებლობაზე/საჭიროებაზე საუბარს?
2.1.1. როდიდან დაიწყო ამ თემებზე საუბარი და ვისი მხრიდან?
2.1.2. რამდენად წარმოადგენდა ამ საკითხებზე მსჯელობა საჯარო სამსახურის რეფორმირების პროცესის ნაწილს და არსებობის შემთხვევაში, რა სახით ინტეგრირდა ეს საკითხები საჯარო სამსახურის შესახებ ახალ კანონში? და თუ ასეა, რაზე ითქვა უარი და რა იყო ამ უარყოფის საფუძველი?
2.2 რამდენად აქტიურად და რა სახით გამოიხატებოდა ამ პროცესში საერთაშორისო აქტორების/ინსტიტუციების მხარდაჭერა? რამდენად წარმოადგენს ამ სისტემაზე გადასვლა საერთაშორისო/ევროკავშირში ასოცირების მიზნით მოთხოვნების დაკმაყოფილების ერთ-ერთ განმაპირობებელ ფაქტორს?
2.3. რამდენად მნიშვნელოვანია ამ პროცესში საერთაშორისო აქტორთა მხარდაჭერა და რა სახით?

<u>3. საქართველოში პოლიტიკური თანამდებობის პირების მხრიდან პოლიტიკური ნიშნით ზეწოლა/ჩარევის მიმართულებით არსებული ვითარება:</u>
2.2. როგორ დაახასიათებდით დღეს საქართველოში საჯარო სამოხელეო სისტემას? რამდენად პოლიტიკურად ნეიტრალურია საჯარო სამოხელეო სისტემა?
2.3. რაში და რა ფორმით გამოხატება საჯარო სამოხელეო აპარატზე პოლიტიკური „ზეწოლა“? რამდენად გვაქვს დასაბუთებული მონაცემები ამ თვალსაზრისით?
3.2.1. დანიშვნა/გათავისუფლებები პოლიტიკური ნიშნით;
3.2.2. დისკრეციული უფლებამოსილებების შეზღუდვა და პოლიტიკური ნიშნით გადაწყვეტილებების მიღება? პროფესიული ნიშნით მოქმედ მოხელეთა მიმართ პოლიტიკური (პარტიული ლოიალობა/პიროვნული ლოიალობა) პრეფერენციების თავზე მოხვევა?
3.2.3. დირექტიული გადაწყვეტილებების თავზე მოხვევა პოლიტიკურად დანიშნული ხელმძღვანელების მხრიდან?

<u>4. საერთაშორისო პრაქტიკა უმაღლესი საჯარო მოხელის მექანიზმთან დაკავშირებით:</u>
1.1. უმაღლესი საჯარო მოხელის/სისტემის დანერგვა/ფუნქციონირების რა მოდელებს იცნობთ და რამდენად ერთგვაროვანია მისი ფორმები სხვადასხვა ქვეყნებში? რამდენად განსხვავებულია მოდელები გავრცელების მასშტაბის მიხედვით - (ნაციონალური დონე - კაბინეტი, სამინისტროები, დეპარტამენტები, სააგენტოები და ა.შ.; რამდენად მოიცავს ადგილობრივ დონეს? რამდენად ვრცელდება აღმასრულებელი შტოს მიღმა - სასამართლო/საკანონდებლო?)
1.2. რამდენად ცენტრალიზებული/დეცენტრალიზებული სახით გვხვდება ამა თუ იმ ქვეყანაში უმაღლესი საჯარო მოხელეების სისტემა - ერთიანი, რომელსაც ჰყავს მაკოორდინერებელი უწყება თუ დეცენტრალიზებული, მაკოორდინირებელი უწყების გარეშე?
1.3. საერთაშორისო პრაქტიკით, როგორია ურთიერთობა პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირსა და უმაღლეს საჯარო მოხელეს შორის? რა პოტენციურ პრობლემებს ვაწყდებით ამ პროცესში და როგორ შეიძლება მათი აცილება? რეგულირების რა მექანიზმების გამოყენება შეიძლება ამ თვალსაზრისით?
1.4. რა მექანიზმები გამოიყენება უმაღლესი საჯარო მოხელეების პოლიტიკური ზეწოლისგან დაცვის გარანტიად? მათი დამოუკიდებლობისა და პოლიტიკური თანამდებობის პირისგან პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დასაცავად? (ვადები, მუდმივი დანიშვნა? ... სპეციალური/განსაკუთრებული პრივილეგიები და სხვა)
1.5. რამდენად პოზიტიურია ამ მოდელების დანერგვის მცდელობები პოსტ-საბჭოთა, პოსტ-სოციალისტურ ქვეყნებში?

რომელი ქვეყნების მაგალითები გახსენდებათ როგორც საუკეთესო და რა მიზეზით? რომელი ქვეყნების მაგალითები გახსენდებათ როგორც წარუმატებელი და რა მიზეზით?

4. რეფორმის შესაძლო მიზანი საქართველოში და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარების პოტენციალი:
4.1. რამდენად ემხრობით ამ რეფორმის გატარებას? გთხოვთ, დააფიქსიროთ თქვენი პოზიცია.
4.2. რა არის რეფორმის მთავარი მიზნები?
4.3. დანერგვის შემთხვევაში, რამდენად მასშტაბური სახით შეიძლება/უნდა განხორციელდეს, დღეს საქართველოში ეს რეფორმა? (ნაციონალური დონე, კაბინეტი, სამინისტროები, დეპარტამენტები, სააგენტოები და ა.შ.; უნდა მოიცვას თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობების დონეც? რამდენად თვლით საჭიროდ ამ სისტემის აღმასრულებელი შტოს მიღმა გავრცელებას - სასამართლო/საკანონდებლო?
4.4. დანერგვის შემთხვევაში, უნდა დაინერგოს სისტემა ცენტრალიზებული თუ დეცენტრალიზებული ფორმით? რამდენად ხედავთ იმის აუცილებლობას, რომ სისტემას ჰქონდეს ცენტრალიზებული ფორმა, რომელსაც ჰყავს მაკოორდინირებელი უწყება თუ დეცენტრალიზებული, მაკოორდინირებელი უწყების გარეშე? რა როლი შეიძლება შეასრულოს საჯარო სამსახურის ბიურომ/საბჭომ კოორდინაციის პროცესში?
4.5. დანერგვის შემთხვევაში, რომელი ქვეყნ(ებ)ის მაგალითის გაზიარება იქნებოდა ყველაზე რელევანტური საქართველოში და რა მიზეზით?

5. უმაღლეს საჯარო მოხელეთა შესაძლო ძირითადი უფლებამოსილებები, უფლებამოსილების გავრცელების მასშტაბი და ანგარიშვალდებულება:
5.1. რა ძირითად უფლებამოსილებებს უნდა ფლობდნენ უმაღლესი საჯარო მოხელეები? რამდენად და რა დონეზე უნდა იყოს ჩართული უსმ პოლიტიკის დაგეგმვის, წარმოებისა და შეფასების პროცესში?
5.2. (რა პოზიციაც დაფიქსირდება, იმის შესაბამისად) მიგაჩნიათ თუ არა ეს მათ ექსკლუზიურ ვალდებულებად?
5.3. თქვენი აზრით, რამდენად აუცილებელია, რომ დანერგვის პროცესში, პოლიტიკის დაგეგმვის დეპარტამენტები დაექვემდებარონ ამ სისტემას და რა დონეზე?
5.4. რამდენად ფართო შეიძლება იყოს მათ მიერ გადაწყვეტილების მიღების მასშტაბი (როგორც ადმინისტრაციული, ისე ფინანსური გადაწყვეტილებების მიღების დისკრეცია)?

6. შესაძლო პოლიტიკური ზეგავლენისგან დაცვის მექანიზმი (დანიშვნა/შეფასება/განთავისუფლება …) და ანგარიშვალდებულება საქართველოში:
6.1. ვის მიერ უნდა მოხდეს უმაღლესი საჯარო მოხელეების შერჩევა, დამტკიცება, გათავისუფლება? რა ვადებით უნდა ინიშნებოდნენ უმაღლესი საჯარო მოხელეები? უვადოდ? საარჩევნო ციკლზე მეტი ვადით? როგორ ხსნით ამის აუცილებლობას?
6.2. რა კრიტერიუმებსა და კვალიფიკაციას უნდა აკმაყოფილებდნენ უმაღლესი საჯარო მოხელეები?
6.3. ვის წინაშე უნდა იყვნენ უმაღლესი საჯარო მოხელეები პასუხიმგებელები და ანგარიშვალდებულნი და რა მექანიზმების გამოყენებით? ვინ და რა ფორმით უნდა აფასებდეს მათ მუშაობას და რა პროცედურით?
6.4. როგორ წარმოგიდგენიათ უმაღლეს საჯარო მოხელისა და შესაბამისი უწყების ხელმძღვანელის (მინისტრი, …) თანამშრომლობის/ურთიერთობის ფორმატი? რა რისკებს ხედავთ ამ თვალსაზრისით და როგორ შეიძლება მათი მართვა?
6.5. რა მექანიზმები უნდა ჩაიდოს პოლიტიკური ზეწოლის მინიმუმამდე შესამცირებლად?
6.6. როგორ გესახებათ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა პარლამენტის წინაშე შესაძლო ანგარიშვალდებულების ფორმატი და თუ ხედავთ ამის აუცილებლობას? რა სახით? (პარლამენტის წევრთა კითხვებზე პასუხის გაცემა და ანგარიშგება)
6.7. უმაღლეს საჯარო მოხელე არის თუ არა პირი საზოგადოებასთან/მედიასთან ურთიერთობის თვალსაზრისით და რა შემთხვევებში?
6.8. ამ მხრივ რამდენად განსხვავებულია საერთაშორისო პრაქტიკები?
6.9. რამდენად საჭიროდ თვლით, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელე იყოს საჯარო პირი საზოგადოებასთან/მედიასთან ურთიერთობის თვალსაზრისით და რა შეთხვევებში?
6.10. რა მხარდამჭერი სისტემებით უნდა სარგებლობდნენ უმაღლესი საჯარო მოხელეები და როგორ უნდა ხდებოდეს მათი მოტივაციის მართვა? (კარიერული განვითარება და პროფესული ზრდა).

7. მექანიზმის დანერგვის შესაძლო რისკები და გამოწვევები საქართველოს კონტექსტის გათვალისწინებით:
7.1. გაგვიზიარეთ თქვენი მოლოდინები უმაღლესი საჯარო მოხელეების სისტემის დანერგვასთან დაკავშირებით. საფრთხეები? რისკები? როგორ და რით შეიძლება მათი პრევენცია? რა რეკომენდაციების გათვალისწინების აუცილელობას ხედავთ?

7.2. რამდენად საჭიროა ამ სიახლეების სამართლებრივი რეგულირება და რა დონეზე, ცალკე სამართლებრივი რეგულაციის სახით თუ საჯარო სამსახურის შესახებ კანონში ცვლილების დონეზე?
7.3. რა ტერმინის გამოყენებას გვირჩევდით საქართველოში ამ მოდელისთვის? რით ხსნით თქვენს შემოთავაზებას?

8. საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველყოფის ალტერნატიული მექანიზმები:
8.1. რა ალტერნატიული მექანიზმი შეიძლება განიხილებოდეს საჯარო სამსახურში პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის უზრუნველსაყოფად.
8.2. რა მიზეზებით ხსნით თქვენს პოზიციას?

9. დამატებითი მოსაზრებები და რეკომენდაციები
1.1 რა დამატებითი ინფორმაციის გაზიარების სურვილი გაგიჩნდათ, თუ შეიძლება, რომ იმსჯელოთ იმ ინფორმაციასა და გამოცდილებებზე, რომელიც კითხვებში არ გაიშალა?
9.1. დამატებით ვის გვირჩევდით რესპონდენტებად განხილული საკითხებისათვის?

მადლობა თანამშრომლობისთვის!

დანართი#1ბ: კვლევაში მონაწილე ექსპერტები და ადგილობრივი არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები
ექსპერტები: ნინო სარიშვილი, პროგრამის ხელმძღვანელი, ევროკავშირსა და საქართველოს შორის ასოცირების შეთანხმების განხორციელების მხარდაჭერა II; **ნოდარ ხერეულიძე,** OGP ექსპერტი; **პაატა ტურავა** - საჯარო ადმინისტრირების ექსპერტი, თბილისის ივანე ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი; **არჩილ აბაშიძე** -საჯარო ადმინისტრირების ექსპერტი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი; **ნინო დოლიძე** -საჯარო ადმინისტრირების ექსპერტი, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი; **დავით ჯანდიერი** - GIPA – საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი. **დავით კიზირია,** ელექტრონული მმართველობის ექსპერტი;
არასამთავრობო/საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები: ერეკლე ურუშაძე, საერთაშორისო გამჭვირვალეობა; **ლევან სამადაშვილი,** კარგი მმართველობის ინიციატივა, USAID; **მარიკა გორგაძე,** კარგი მმართველობის ინიციატივა, USAID; **გიორგი სიმონგულაშვილი,** საკონსულტაციო კომპანია GEC;
სსიპ საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენლები: ირინა აღაპიშვილი, ბიუროს ხელმძღვანელის მოადგილე; **გვანცა ბესელია,** ბიუროს ადამიანური რესურსების მართვის სამსახურის უფროსი.

დანართი # 2ა: ჩაღრმავებული ინტერვიუს გზამკვლევი (საერთაშორისო ექსპერტები და არასამთავრობო სექტორის წარმომადგენლები საზღვარგარეთ)

Political Independence of Public Servants and the Role of Senior Public Savant

In-depth Interview guideline

The Study supported by the UNDP Georgia's PAR – Public Administration Reform programme intends to identify the relevance for integrating Senior Public Service (SPS)/ Secretary of State's offices into the Public Administration Service in our country. GIPA – Georgian Institute of Public Affairs is outsourced to provide the study with the secondary literature review and in-depth interviews with the acting and former Senior Public Service (SPS) representatives and experts in the field.

1.Introductory questions:

1.1. How was the professionally neutral public service sometimes referred to as a 'career' service reached? What are the institutional mechanisms used for reaching the professionally neutral public service? And what are the advantages and disadvantages of these models?

1.2. Please, describe the Public Service system in your country and identify the role and functions of Senior Public Service (SPS)/ Senior Executive Service (SES) and servants within it. Please, identify the relevant terms used in your country in this regard.

1.3. When did your country transform into the senior public service system? What were the reasons for establishing this system? How did the process of development and establishment go and which stakeholders were integrated during the development stage? What is the International Donor Organizations' role/function within this process?

2. Main functions of SPSs:

2.1. How are the Politics and Administration divided between the SPS/SES and politically appointed heads of the offices? How is this regulated?

- How are the functions divided and what kind of discretion do SPS/SES have? Please, describe the extent of decision-making power (if any) ministers/politically appointed heads of offices have in a personal selection of the senior servant; The role of Senior Civil Servant vis-à-vis a Minister/politically appointed heads of offices;
- What kind of obstacles could be seen in the communication between these two positions? Describe, the adjudication procedures.

2.2. What are the main functions of SPS/SES?

- To what degree do they have policy-making functions in respective agencies/state institutions?
- Who are they accountable to and to what degree? What are the standard regulations in this regard?
- Please, describe, the role Senior Civil Servants play in relation to the cabinet; The role Senior Civil Servants play in relation to the legislature.
- What is the role Senior Civil Servants play in relation to the public (are they allowed to make public appearances or respond to the media? If so, in what cases?) What are the key differences in role of Senior Civil Servants and other offices?

3. Selection procedures of SPSs:

3.1. How does the SPS/SES system work?

- What is the scope of the system (State Executive/State Secretary; Cabinet Level, Ministerial Level, Departmental Level, Arm's Length Agency Level, Local level – identify the scope here; How much the system exits the executive branch?).
- Is it centralized or decentralized, with or without the coordinated office? Is there any kind of coordination between the SPSs on different levels? Please, describe the functions and accountabilities through the prism of coordination horizontally and vertically. Please, describe, their relation to other civil servants within the same agency; Their relation with other Senior Civil Servants in other agencies.
- What Kind of capacity building systems are presented to SPSs and how ix the motivation managed?
- How is SPS performance evaluated? Who is engaged? What are the criteria? How is the process managed? What are the consequences?

3.2 What is the procedure behind the nomination, selection and appointment of SPSs? Does it vary between the levels? If, yes, please, elaborate in what form?

- What are the ordinary terms for appointing SPSs?
- Does it vary in accordance with the level?
- Do you have the permanent SPS and what is the argument for having permanent SPS behind?
- What kind of competencies are required for SPSs?

3.3. What are the criteria for nomination, selection and appointment of SPSs?

- Who defines these criteria?

- Does it vary between the levels? If, yes - please, elaborate in what form?

<u>4. Mechanisms for ensuring political neutrality:</u>

1.1. What are the instruments that guarantee/should guarantee the independence of SPSs and the protection of political neutrality from Politics/politically appointed heads of the governmental offices?
1.2. What is the procedure, if any, for disposal?
1.3. What are the guarantees for avoiding the political disposal of SPSs? (for example, commission, appointment terms, permanent appointment, etc.)

<u>5. Advantages and disadvantages associated with implementing SPS system:</u>

5.1. What are the advantages and obstacles of the SPS system in your country? Please, specify and bring examples.
5.2. Based on your country's experience which conditions have to be taken into account during the establishment of this system?
5.3. What kind of recommendations could you give to the newly democratized countries like Georgia for establishing this system?
5.4. What factors do you think are essential for the development and establishment of this system in Georgia?

Thank you for your time and support!

დანართი # 2ბ: კვლევაში მონაწილე საერთაშორისო ექსპერტები და უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემის რეფორმირების პროცესის მონაწილეები

უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემის რეფორმირების პროცესის: მარკ ვან დენ მუიზენბერგი - პოლიტიკის დაგეგმვის საერთაშორისო ექსპერტი, ევროკავშირის პროექტის „საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა საქართველოში", ნიდერლანდების საჯარო ადმინისტრირების სკოლის ყოფილი დირექტორი; **ალესანდრე სტაროდუბცევი** - უკრაინის საჯარო მოხელეთა კულტურული ტრანსფორმაციისა და ადამიანური რესურსების მართვის ელექტრონული სისტემის ხელმძღვანელი; **ირენა მალუკიენე** - ლიეტუვას შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო ადმინისტრირებისა და საჯარო სამსახურის საკითხებზე მომუშავე ჯგუფის წარმომადგენელი; **ადრიანას მეჩკოვსკისი** - ლიეტუვას შინაგან საქმეთა სამინისტროს საჯარო ადმინისტრირებისა და საჯარო სამსახურის საკითხებზე მომუშავე ჯგუფის წარმომადგენელი; **კრიშტოფ ბანასი** - პოლონეთის პრემიერ-მინისტრის მრჩეველი, პრემიერ-მინისტრის კანცელარია, საჯარო სამსახურის დეპარტამენტი, საერთაშორისო თანამშრომლობისა და ეთიკის ჯგუფი; **ინიტა პაულოვიცა,** ლატვიის სახელმწიფო კანცელარიის, საჯარო ადმინისტრირების პოლიტიკის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი; **კატრი ვინტისა,** ლატვიის საჯარო ადმინისტრირების დეპარტამენტის დირექტორის მოადგილე; **ექსპერტები: მარინს კლეივინსი** - SIGMA-ს რეგიონული მენეჯერი ევროკავშირის აღმოსავლეთ სამეზობლოში; **კაიდო პააბუსკი** - SIGMA-ს უფროსი მრჩეველი საჯარო სამსახურისა და ადამიანური რესურსების მართვაში; **იან-ჰენრიხ მეიერ-საგლინგი** -ნოტინგემის უნივერსიტეტის პოლიტიკის მეცნიერების პროფესორი; **ექსპერტი,** საჯარო ადმინისტრირების საერთაშორისო საკონსულტაციო კომპანია PAI-ის წარმომადგენელი.