



# საჯარო მოხელეთა კოლიტიკური დამოუკიდებლობა და უმაღლეს საჯარო მოხელეთა როლი





British Embassy  
Tbilisi



საქართველოს  
საზოგადოებრივ  
საქმეთა ინსტიტუტი



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.

## შეჯამება

წინამდებარე კვლევა ეხება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტს, რომლის საქართველოში შემოღებაზე პირველი განაცხადი საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაციის მიერ 2015 წელს მომზადებულ „საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკვლევი“ 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 გზამკვლევაში გათვალისწინებულია.

კვლევაში მოცემული ინფორმაციის წყაროა მეორადი ლიტერატურა, რომელიც შეიცავს 25 ჩატარებული ინტერვიუ უცხოელ და ადგილობრივ რესპონდენტებთან. აღსანიშნავია, რომ უცხოელი რესპონდენტები უმაღლესი საჯარო მოხელის თანამდებობაზე ნამუშევარი 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 ჰერცეგოვინა) და **უკრაინის** გამოცდილება კი განიხილება შესაბამისი რეკომენდაციების შემუშავებისას - პოტენციური რისკებისა თუ ჩაგარდნების 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.

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.

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.

## კვლევის მიზნები

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. 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.

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 პასუხისმგებლობაში 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 მოხელეების თანამდებობა რეგიონულ და/ან ადგილობრივ დონეზეც არსებობს, ზოგან კი - არა.

ანალიზმა ცხადყო, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტი განსხვავებულად განისაზღვრება საკანონმდებლო დონეზეც. კერძოდ, ევროკავშირის ქვეყნების უმრავლესობაში ქვეყნის სამართლებრივი სისტემა თვალისწინებს სპეციალურ საკანონმდებლო ჩარჩოს ამ ინსტიტუტისთვის და მხოლოდ ცალკეულ ქვეყნებში რეგულირდება მათი საქმიანობა შრომის ზოგადი კანონმდებლობით (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. თუმცა 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 დაფუძნებული საჯარო სამოხელეო აპარატის 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 პასუხისმგებლობის გაზიარება არ გულისხმობს პოლიტიკური ზეგავლენის ქვეშ მოქცევასა და დაქვემდებარებას.

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 მოთხოვნებით (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. ამ და მათთან დაკავშირებული სხვა საკითხების დეტალური და ღრმა მიმოხილვა კვლევაშია მოცემული.

## უმაღლესი საჯარო სამსახურის ძირითადი 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 ქრილში 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 მოხელეთაგან განსხვავებული პირობებით, მათი თანასწორნი არიან და მსგავსი უპირატესობები აქვთ. ამ უკანასკნელ მოდელს ევროკავშირის წევრი ქვეყნებიდან ხორვატია მიჰყვება.

## უმაღლესი საჯარო სამსახურის მართვის ტიპოლოგია

მეორადი ლიტერატურის შესწავლამ და ჩატარებულმა 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, რომლის პირობებშიც, პირველი კატეგორიის უმაღლეს საჯარო მოხელეს 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 შეჭერებულია თანაბარი პროპორციით; 4) მეტწილად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები, კარიერული სისტემის ელემენტებით და 5) ძირითადად პოზიციაზე დაფუძნებული სისტემები (Koperus & Rode, 2016).

ანალიზმა დაადასტურა, რომ უკანასკნელ ათწლეულში გამოკვეთილი საერთო ტენდენციით, მხოლოდ კარიერაზე დაფუძნებული სისტემები ევროკავშირის წევრ ქვეყნებში ფაქტობრივად აღარ არსებობს. ბოლო ათწლეულში გაიზარდა იმ ქვეყნების რაოდენობა, რომელთაც სისტემების ნაზავი ჩამოაყალიბეს.

სურათი მნიშვნელოვნად შეიცვალა 2008 წლიდან დღემდე. კერძოდ, ევროკავშირის ყველა წევრი ქვეყანა, რომელსაც 2008 წლამდე ჰქონდა კარიერაზე დაფუძნებული და/ან 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.

ანალიზის საფუძველზე დგინდება, რომ მთელს მსოფლიოში, განსაკუთრებით კი ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში, გაიზარდა ქალ უმაღლეს საჯარო მოხელეთა რაოდენობა. ეს არის სისტემაში მრავალფეროვნებისა და სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად დანერგილი შესაბამისი მექანიზმების შედეგი. 2015 წლის მონაცემებით, უკანასკნელი 7 წლის განმავლობაში, ევროკავშირში მინიმუმ 10%-ით გაიზარდა უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციებზე ქალების დანიშვნის მაჩვენებელი (Kuperus & Rode, 2016).

## უმაღლესი საჯარო მოხელეების სისტემის დანერგვა - პრობლემები

დასავლეთ ბალკანეთის ქვეყნებისა (ალბანეთი, ჩრდილოეთ მაკედონიის რესპუბლიკა, მონტენეგრო, სერბეთი და ბოსნია და ჰერცეგოვინა) და უკრაინის გამოცდილების შესწავლით, იკვთება 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 დანებებულების მართვაში. როცა მინისტრი ინარჩუნებს გადაწყვეტ ადმინისტრაციულ ბერკეტებს, უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის პოლიტიზაციის ხარისხი მაღალია. ეს უცხოელ ექსპერტებთან ჩაღრმავებულ ინტერვიუზეც გამოიკვეთა.

თავს იჩენს შემდეგი პრობლემა: უმაღლესი საჯარო მოხელე რიც შემთხვევაში ანგარიშვალდებულია ორი ინსტიტუტის 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 გამოწვევების 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 იკვთება უმაღლეს საჯარო მოხელეთა და პოლიტიკურ თანამდებობის პირთა შორის უფლებამოსილებათა არასაკმარისი და ბუნდოვანი გამიჯვნა, რაც რეფორმას მხოლოდ ფორმალურ ხასიათს აძლევს.

## ადგილობრივი ექსპერტებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენელთა დამოკიდებულება

ადგილობრივ ექსპერტებსა და არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ჩატარებულმა ინტერვიუებმა დაადასტურა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის საქართველოში დამკვიდრების მიმართ დამოკიდებულება დადებითია. რესპონდენტების უმრავლესობა აღნიშნავს, რომ საქართველოში უმაღლესი საჯარო მოხელის ძირითადი დანიშნულება უნდა იყოს პროფესიული საჯარო მოხელეების დაცვა პოლიტიკური თანამდებობის პირთა გავლენებისგან, საჯარო მოხელეთა შრომით უფლებებზე ზრუნვა, საჯარო მმართველობის უწყვეტობისა და სტაბილურობის, პოლიტიკური ნეიტრალურობის უზრუნველყოფა.

რესპონდენტებმა ხაზი გაუსვეს უმაღლესი საჯარო მოხელის დანიშნულებას, შეინარჩუნოს ორგანიზაციის ინსტიტუტური მეხსიერება და უზრუნველყოს მიმდინარე სამუშაო პროცესის უწყვეტობა პოლიტიკური თანამდებობის პირთა ხშირი ცვლის პირობებში.

ექსპერტთა ნაწილის აზრით, პოლიტიკის წარმოების პროცესში უმაღლესი საჯარო მოხელის როლი შეიძლება იყოს პოლიტიკური თანამდებობის პირთათვის კვალიფიციური საექსპერტო რეკომენდაციების შეთავაზება. რამდენიმე რესპონდენტის თქმით, უმაღლესი საჯარო მოხელე ასევე ზრუნავს საჯარო სექტორში დასაქმებულთა პროფესიული 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.

რესპონდენტების უმრავლესობამ აღნიშნა, რომ თუ ქვეყანა შეუდგება უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრებაზე მიმართული რეფორმის გზას, უნდა გამოირიცხოს პროცესის პოლიტიზება. მათი განსხვავებული პროფილის მიუხედავად, რესპონდენტები თანხმდებიან, რომ პროცესი დაინტერესებულ მხარეთა მაქსიმალური ჩართულობით უნდა წარიმართოს, რათა წინასწარ გაანალიზდეს უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრების ყველა დეტალი, ხოლო რისკები ზედმიწევნით გაკონტროლდეს.

ანალიზის საფუძველზე დადგინდა, რომ რესპონდენტთა უმრავლესობა უმაღლეს საჯარო სამოხელეო სისტემაზე ეტაპობრივ გადასვლას ემხრობა. მათი თქმით, თავდაპირველად სასურველია, სისტემის პილოტურ რეჟიმში დანერგვა რამდენიმე სამინისტროში, შედეგებიდან გამომდინარე კი მის შემდგომ გავრცელებაზე საუბარი. რესპონდენტების უმრავლესობა არაადეკვატურად მიიჩნევს უმაღლესი საჯარო მოხელის თანამდებობის აღმასრულებელი შტოს მიღმა გავრცელებას და უკრაინის გამოცდილების გაზიარების წინააღმდეგია.

კვლევამ გამოავლინა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის სისტემის დანერგვის რისკებსა და გამოწვევებზე საუბრისას, რესპონდენტების ნაწილი მიუთითებს ბიუროკრატიული პროცესების ზრდისა და პოზიციების დუბლირების საფრთხეზე. აქვე განიხილება უმაღლეს საჯარო მოხელესა და მის დაქვემდებარებაში მყოფ საჯარო მოხელეთა შორის საკითხიდან გამომდინარე მსჯელობის პროცესში მათ შორის წინააღმდეგობის წარმოქმნის შესაძლებლობაც.

ასევე, რესპონდენტთა უმრავლესობა ასახელებს ისეთი რისკების აცილების აუცილებლობას, როგორცაა საჯარო მოხელის თანამდებობაზე პირთა პოლიტიკური ნიშნით შერჩევა/დანიშვნა და საჯარო სისტემის შესაძლო „ჩაკეტვა“ საზოგადოებისაგან. კარიერაზე დაფუძნებული მოდელის არჩევის შემთხვევაში, გამოიკვეთა კორუფციის ზრდის რისკიც. ასევე დასახელდა მინისტრსა და უმაღლეს საჯარო მოხელეს შორის პიროვნული კონფლიქტის შესაძლო გავლენა სისტემის სტაბილურობაზე.

## 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 კვლევების 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 გზამკვლევაში (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 პოზიციან დაეფუძნებული მოდელისკენ გადახრილ ვარიანტს, რომელიც თანამედროვე უმაღლეს სამოხელეო სისტემაში ყველაზე მეტადაა დამკვიდრებული.

## **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: ნათლად 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 პოზიციებზე, ქალების, ეთნიკური უმცირესობებისა და შშმ პირების ინტეგრირებისთვის.
- 7) უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დანერგვის პროცესში ჩაერთონ საერთაშორისო ორგანიზაციებიც - კვლევისას უცხოელმა ექპერტებმაც და უმაღლესი საჯარო მოხელის პოზიციებზე 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 პასუხისმგებლობის მატარებელ ლიდერებზე, რომლებიც უზრუნველყოფენ მნიშვნელოვანი პროექტების განხორციელებას და არ შემოიფარგლებიან სტანდარტული ბიუროკრატიული პროცედურებით, არამედ ექნებათ სტრატეგიული ხედვა, აზროვნება და შექცევა, 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.

## შეჯამება

საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის (GIPA) მიერ მეორადი ლიტერატურის შესწავლითა და ჩაღრმავებული ინტერვიუს მეთოდით ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის დამკვიდრება დამატებით ღონისძიებებს მოითხოვს. კერძოდ, აუცილებელია მისი დანერგვის, ფუნქციონირებისა და შეფასების ყველა დეტალში ჩაღრმავება. უმაღლესი საჯარო მოხელის ინსტიტუტის საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი გვთავაზობს არაერთ ალტერნატივას მისი როგორც მასშტაბის, ისე ფორმის, მოდელის, ფუნქციონირებისა და შესაბამისი ადამიანური რესურსის შერჩევის თვალსაზრისით. სწორედ ამიტომ ცვლილებათა პოტენციალი და შესაბამისი გადაწყვეტილებები ყველა დაინტერესებული მხარის ჩართულობით უნდა შეთანხმდეს. როგორც ამას ინსტიტუტის დამკვიდრების პრაქტიკაზე დაკვირვება ადასტურებს, 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.