

**საჯარო მოხელეთა ცვლილებებისადმი მზაობის განმაპირობებელი
ფაქტორები საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის
რეფორმის მაგალითზე**

სალომე ოდიშარია, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
დოქტორანტი

ელ.ფოსტა: sodisharia@gmail.com

აბსტრაქტი

ორგანიზაციული განვითარება მუდმივმოქმედი პროცესია, რომლის ცენტრშიც დგას მისი პერსონალი. საჯარო სექტორში ეს მიმართულება განსაკუთრებულ გამოწვევებს აწყდება, რადგან სწრაფად ცვლებად სამყაროში კონკურენტუნარიანობაც და შესაბამისი მოთხოვნებიც სულ უფრო იზრდება. შედეგად, შეიძლება შეიცვალოს არა მხოლოდ ცვლილებათა მასშტაბი, არამედ ორგანიზაციის თვისებრივი ბუნებაც. ამ პროცესებში (განსაკუთრებით, საჯარო სექტორის ორგანიზაციულ განვითარებაში) გადამწყვეტ როლს ასრულებს ადამიანური ფაქტორი.

2014 წლიდან ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებამ ქვეყანაში განაპირობა რიგი სისტემური რეფორმები, მათ შორის, საჯარო მმართველობის სფეროში, რომლის წარმატებასაც განსაზღვრავს ძლიერი და პროფესიონალიზმის პრინციპებზე დაფუძნებული საჯარო სამსახური. შესაბამისად, ამ სექტორის მოხელეთა უწყვეტი პროფესიული განვითარება და წინსვლა ერთ-ერთ მთავარ მიზნად განისაზღვრა „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონში, რომელსაც სისტემა კარიერული მართვის სრულიად ახალ მოდელზე გადაჰყავს. ახალი საკანონმდებლო ინიციატივების

დანერგვა (მართვის ახალი პრაქტიკასთან ერთად) ცვლის საჯარო სექტორის ორგანიზაციულ კულტურას, რაშიც აქტიურად არის ჩართული თავად პერსონალიც. ცვლილებები სწორედ ინდივიდებისგან იწყება, ამიტომ, პროცესში წარმატების მისაღწევად, მნიშვნელოვანია თანამშრომელთა მზაობა, მათთვის რელევანტური ცოდნის გაზიარება და ინდივიდუალურ დონეზე დანერგვა (Kotter J. P., 1996) (Prosci, 2020). სტატიაში წარმოდგენილი მიგნებები, სადოქტორო ნაშრომის კვლევის შედეგებს ასახავს, რომლის მიზანია ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობის შესწავლა საჯარო სექტორში ორგანიზაციული განვითარების პროცესებში, საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის მაგალითზე.

სტატია წარმოგიდგენთ კვლევის იმ ასპექტებს, თუ რა განაპირობებს საჯარო მოხელეების ცვლილებებისადმი მზაობას აღნიშნულ პროცესში და ცვლილებების მართვის რა ძირითადი მექანიზმები არსებობს, რაც განსაზღვრავს საჯარო მოხელის მიმდინარე პროცესებში აქტიურ ჩართულობას. აღსანიშნავია, რომ ეს საკითხები (თუ არ ჩავთვლით ფრაგმენტულ მცდელობებს) აქამდე სათანადოდ არ შეფასებულა. მზაობისა და აქტიური მონაწილეობისათვის, ინდივიდმა უნდა გააცნობიეროს კონკრეტული ცვლილების აუცილებლობა. შესაბამისად, განსაკუთრებულ შესწავლას საჭიროებდა ის, თუ რამდენად თანმიმდევრული და გეგმაზომიერი იყო საჯარო მმართველობის რეფორმა, იყვნენ თუ არა კონკრეტული მოხელეები მზად პროცესში მონაწილეობისთვის და, საბოლოოდ, მოჰყვა თუ არა პროგრესი მათ ძალისხმევას. სტატიაში განხილული შედეგები ეყრდნობა ემპირიული მონაცემების როგორც თვისებრივ, ისე რაოდენობრივ კვლევას. აღსანიშნავია, რომ საჯარო მოხელეთა მზაობას ორგანიზაციული ცვლილებებისადმი და ჩართულობას ამ პროცესებში განსაზღვრავს მათი სამსახურებრივი დამოკიდებულებები, კომპეტენციები, სამოტივაციო ფაქტორები, ლიდერთა როლი და ა.შ. საბოლოოდ, ეს ყველაფერი განაპირობებს მათ ქცევას, ასევე, დამოკიდებულებებს ტრანსფორმაციისადმი, რომელიც მიმდინარეობს საჯარო მმართველობის სფეროში. კვლევა ცხადყოფს, რომ კორელაცია საჯარო მმართველობის რეფორმაში თანამშრომელთა ჩართულობასა და

ჩართულობისადმი მზაობას შორის საშუალოზე ძლიერია. ეს ნიშნავს, რომ რაც უფრო მზად არიან მოხელეები მონაწილეობისათვის, მით მეტად ერთვებიან პროცესში (თავის მხრივ, ორივე ფაქტორი განაპირობებს რეფორმის წარმატებას). რესპონდენტთა მხოლოდ 27,9% ფიქრობს, რომ მზად იყო ცვლილებებში მონაწილეობისათვის, თუმცა 50%-ზე მეტმა დარწმუნებით არ იცოდა თუ რა მიზანი ჰქონდა საჯარო მმართველობის რეფორმას. გამოკითხულთა მხოლოდ 13% თვლის, რომ 2015 წელს ჰქონდათ საკმარისი ცოდნა და უნარები საჯარო მმართველობის რეფორმაში ჩასართავად, ამჟამად კი ასეთ პასუხს სცემს 25%, რაც საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია რეფორმის წარმატებისათვის.

საკვანძო სიტყვები: ორგანიზაციული განვითარება, საჯარო მმართველობის რეფორმა, საჯარო მოხელე, საჯარო სამსახური საქართველოში

Abstract

Organizational development is a continuous process, with personnel playing a central role. In the public sector, this is particularly challenging as organizations depend on their human resources to keep up with the demands of a rapidly-changing world. Since 2014 Georgia signed the Association Agreement with the European Union, there have been numerous systemic reforms in the country, including in public administration, the success of which is measured by the strength and professionalism of the civil service. Continuous professional development is among the main goals of the Law on Civil Service, which has brought a new career management model to the system. Moreover, new legislative initiatives and management practices are changing the organizational culture of the public sector, where the staff is actively involved.

Changes start with individuals, therefore, it is vital to share knowledge relevant to them and implement the change at an individual level (Kotter J. P., 1996) (Prosci, 2020). The goal of the research conducted within the framework of the doctoral thesis is to study the importance of the human factor in the processes of organizational development of the public sector on the example of the ongoing public administration reform in Georgia. The article presents the findings of specific aspects of the research, namely, what factors determine the readiness of civil servants

to change and what basic change management mechanisms exist for the active involvement of civil servants in the process. Except for some fragmented attempts, these issues have not yet been properly evaluated. The results discussed in the article are based on empirical data research. Crucially, the readiness of civil servants for organizational change and their involvement therein is determined by various factors, including their professional attitude, competencies, motivation, and leadership qualities. Ultimately, all of these elements and more will shape their approach toward the ongoing transformational change in public administration.

The study reveals that the correlation between employee engagement and their willingness to participate in public administration reform is relatively strong, meaning that the more prepared the staff is, the more involved they are in the process. In turn, both factors – employee engagement and willingness to participate – will determine whether the reform will prevail. Only 27.9% of respondents claimed that they were ready to participate in such change, while more than 50% could not with certainty what the goals of the public administration reform were. Only 13% of the respondents believed that in 2015 they had enough knowledge and skills to participate in the public administration reform, and the proportion of respondents giving the same answer in the latest research had risen to only 25%, which suggests the reform's success has been somewhat limited.

Key words: organizational development, civil service, civil servant, civil service in Georgia

შესავალი

ბოლო წლებში საქართველომ მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადადგა ადმინისტრაციული შესაძლებლობების განვითარებისათვის, ასევე, უკეთესი საჯარო პოლიტიკის შესაქმნელად რთულ გეოპოლიტიკურ გარემოში. ძალაში შევიდა ფართომასშტაბიანი საკონსტიტუციო ცვლილებები ქვეყნის საპრეზიდენტო სისტემიდან საპარლამენტო მმართველობაზე გადასასვლელად. შედეგად, განსაკუთრებული პასუხისმგებლობა დაეკისრა ქვეყნის ადმინისტრაციულ სისტემასა და საჯარო სამსახურს.

საჯარო მმართველობის ახალი პრაქტიკა, რომელიც სულ უფრო აქტუალური ხდება გლობალური მასშტაბით, ახალი როლისა და ქმედითი ფუნქციების მორგებას სთხოვს მთავრობებს. ორგანიზაციული ცვლილებების ძირეულ მიზეზად ხშირად მიიჩნევა „კონკურენციის გამწვავება, ტექნოლოგიის განვითარება, პროდუქციის მოძველება და სამუშაო ძალაში ცვლილება“ (ჩარკვიანი, 2001). ცვალებადი გარემოსა და მოთხოვნების საპასუხოდ, ინსტიტუციები, სტრუქტურებისა და პროცედურების ტრანსფორმაციასთან ერთად, ცდილობენ „მრავალფეროვან კულტურულ გარემოსთან შეგუებას“ (რობინსი & ჯაჯი, ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, 2009), თუმცა ხშირად არ აქვთ შესაბამისი ცოდნა, მზაობა, უნარები და კომპეტენციები (Kotter J. P., 1996), (Prosci, 2020).

ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში ინიცირებული საჯარო მმართველობის რეფორმა მოიცავს ფუნდამენტურ ცვლილებებს, რომელთა მიზანიც არის კარიერული მართვის აქამდე არსებული პრაქტიკიდან ახალ მოდელზე გადასვლა (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, 2014) და გამჭვირვალე, მიუკერძოებელი და პროფესიონალიზმის პრინციპზე დაფუძნებული საჯარო სამსახურის სისტემის შექმნა (მთავრობა, 2014).

საჯარო სექტორის რეფორმა რთული, ხშირად არაპოპულარული, სადავო, რისკიანი და ხანგრძლივი პროცესია, რომლის ეფექტიანობასა და დადებით შედეგებს დრო აჩვენებს (Ferlie, E., J. Hartley, and S. Martin, 2003) as cited in Huerta Melchor, 2008).

საქართველოში ასეთი ცვლილებები წინგადადგმულ ნაბიჯად შეაფასეს საერთაშორისო და ადგილობრივმა ექსპერტებმა. რეფორმის ინიცირებას წინ უძღოდა გრძელვადიანი მოსამზადებელი პროცესი, თუმცა მიმდინარე ეტაპზე ის დახვეწასა და სრულყოფას საჭიროებს. კერძოდ, „ცალკეული კომპონენტები გარკვეულ რისკს შეიცავს საჯარო მმართველობაზე სამთავრობო გავლენის ზრდის, სისტემის „ჩაკეცვის“ და კონკურენტუნარიანი კადრების მოზიდვის მიმართულებით“ (დემნა დევდარიანი, 2016) („საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“, 2015). ამასთანავე, ექსპერტთა აზრით, პროცესს ახლავს რიგი ხარვეზები, რომლებმაც რეფორმის განხორციელებისას იჩინა თავი: მაგალითად, საჭიროა საჯარო სამსახურის სისტემის კონკრეტული მოდელის სრულყოფა, მოხელეთა უწყვეტი პროფესიული განვითარება და კარიერული წინსვლის ხელშეწყობა (საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო, 2016), (Urushadze, Erekle , 2018) (ცუხიშვილი ნინო, დოლიძე ნინო, ზურაბაშვილი თორნიკე, 2019), (Kvashilava, 2019), (IDFI & GYLA, 2021) (ხუროშვილი, ბაჩო ბითარი, 2021).

საჯარო სექტორის მოდერნიზაცია ითვალისწინებს რიგ ცვლილებებს და განსაკუთრებულ გავლენას ახდენს თანამშრომელთა სამუშაო ცხოვრებაზე. ორგანიზაციული კულტურისა და მმართველობის თანამედროვე პროცესების დანერგვა, დასაქმებული პერსონალის უნარების ადაპტირება ცვლილებებზე და მათი შენარჩუნება, საშუალოდ, 3-10 წელს საჭიროებს (Kotter J. P., Leading Change, 1996). ამგვარად, ეფექტიანი საჯარო მმართველობის ჩამოყალიბება უწყვეტი პროცესია და სავსეა გამოწვევებით, რომელთა ძირეული მიზეზების გამოვლენა მნიშვნელოვანი წინაპირობაა წარმატების მისაღწევად. ვინაიდან პროცესში ძირითადი ფუნქცია საჯარო მოხელეებს აკისრიათ, სტატია სადოქტორო თემის ფარგლებში ჩატარებული ემპირიული კვლევის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ასპექტად განიხილავს საჯარო მოხელეთა ჩართულობას რეფორმაში, ასევე, მათ სურვილს, მზაობასა და ცოდნას მიმდინარე პროცესებში მონაწილეობის მისაღებად. ნაშრომში გაანალიზდა სხვა ფაქტორებიც, კერძოდ, ადამიანთა დაფასება, ნდობა, მოტივაციის გაზრდა და

მხარდაჭერა, რომლებიც განსაკუთრებულად მნიშვნელოვანია ორგანიზაციული განვითარებისათვის და წარმატებული რეფორმის წინაპირობად მიიჩნევა.

ლიტერატურის მიმოხილვა

საჯარო სექტორის განვითარება და ტრანსფორმაცია გულისხმობს მთელი რიგი ინიციატივების განხორციელებას, რომლებიც ძლიერ გავლენას ახდენს პროცესში მონაწილე ორგანიზაციების ფუნქციონირებაზე, ასევე, მათი თანამშრომლების სამუშაო ცხოვრებაზე, „პიროვნულ თვისებებზე, სამსახურებრივ დამოკიდებულებებზე, ქცევებსა და აღქმებზე“ (რობინსი & ჯაჯი, ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, 2009). ორგანიზაციული კულტურა ის ძირითადი გარემო ფაქტორია, რომელსაც შეუძლია საჭირო ცვლილებების ხელშეწყობა. პროცესი მნიშვნელოვნად სცილდება ორგანიზაციული სისტემების ფარგლებს და, უმეტესწილად, ძირეულად გარდაქმნის კორპორატიულ ღირებულებებსა და ნორმებს, რაც, თავის მხრივ, აყალიბებს თანამშრომელთა ქცევას (Cummings & Worley, 2015) (Huerta Melchor, 2008) (Checinski, Dillon, Hieronimus, & Klier, 2019). სწორედ ამიტომ, წარმატებული ორგანიზაციული რეფორმის გასატარებლად, საჭიროა ინდივიდთა მომზადება, მხარდაჭერა და შესაბამისი ცოდნით/უნარებით აღჭურვა. შედეგად, ცვლილებები მარტივად მისაღები და აღსაქმელი გახდება (Prosci, 2020).

სწრაფი ცვლილებების ერაში გამუდმებით ისმის კითხვა: *მაინც რა განაპირობებს ცვლილებებს ორგანიზაციებში და როგორ უნდა განისაზღვროს ისინი?* ცვლილებათა მართვის მოდელების ძირითადი ელემენტების წარმოდგენა არაერთმა მეცნიერმა სცადა თავის თეორიებში, თუმცა მეორე მსოფლიო ომამდე ამ კონცეფციას არ ჰქონდა სპეციფიკური სტატუსი და განმარტება. მსგავსი მოდელი მხოლოდ 1948 წელს შემოიტანა სოციალურმა ფსიქოლოგმა, კურტ ლევინმა, და მოიცავდა სამ ფაზას: „გაღლობა, ცვლილება და გაყინვა“ (Lewin, 2015) (რობინსი & ჯაჯი, ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, 2009). ეს არის პირველი მიდგომა, რომელიც შეიძლება ჩაითვალოს ცვლილებათა მართვის მოდელად (ჩარკვიანი, 2001) (Caredda, 2020).

ორგანიზაციული განვითარება ცვლილებათა გასატარებლად დაგეგმილი ქმედებაა, რომელიც „ცდილობს, გააუმჯობესოს ორგანიზაციის ეფექტიანობა და დასაქმებულთა ყოფა“ (N. Nicholson, 1998 as cited in რობინსი & ჯაჯი, ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, 2009). საჯარო სექტორს გამოარჩევს საკმაოდ კომპლექსური გარემო (Rainey, H.G., 2014 as cited in Joris van der Voet, 2014), ამიტომ აქ განსაკუთრებით რთულია ნებისმიერი ცვლილების ინიცირება და აღსრულება (დაგეგმილი იქნება ეს, თუ გარემოებებით გამოწვეული). უდავოა, რომ სექტორი მუდმივად იცვლება და დღევანდელ გამოწვევად მიიჩნევა რეფორმით გამოწვეულ ცვლილებათა ეფექტიანად მართვას (Huerta Melchor, 2008).

ცვლილების აუცილებლობის გასაცნობიერებლად, უნდა გვესმოდეს „ცვლილების პროცესი არსებულ კონტექსტში“ (Caredda, 2020). ბევრი მკვლევრისათვის ცვლილებას განაპირობებს ხილული კრიზისები (Kotter J. P., 1996). არაერთი მათგანი (Kotter J. P., 1996) (ჩარკვიანი, 2001), (გლაზლი ფრიდრიხ, ლივეხუდი ბერნარდ, 2016) (Prosci, 2020) გამოყოფდა რიგ ფაქტორებს, რომლებიც განაპირობებს თანამშრომელთა წინააღმდეგობასა და მიუღებლობას ორგანიზაციული ცვლილებების მიმართ. წინააღმდეგობის გამომწვევი ძირითადი ფაქტორები შეიძლება ასე ჩამოყალიბდეს:

- ინფორმაციისა და კომუნიკაციის ნაკლებობა, რაც ზრდის ბუნდოვანებასა და უნდობლობას;
- ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობის შემცირება/დაკნინება ცვლილების პროცესში;
- ცვლილების განსხვავებულად აღქმა სხვადასხვა პოზიციის მქონე თანამშრომელთა მხრიდან;
- შიში და გაურკვევლობის განცდა ახალი სამუშაო გარემოს მიმართ, რაც იწვევს ინიციატივასთან დაპირისპირებას;
- არათანამიმდევრული რეფორმები და სხვა ინიციატივებთან თანაკვეთა, რაც გარკვეულ დაჯგუფებებში წარმოშობს ბუნდოვანებასა და წინააღმდეგობრივ დამოკიდებულებებს;

- ინიციატივის სირთულე, თუ მას მკაფიოდ არ განმარტავენ ლიდერები/მენეჯერები და შესაბამისად არ გაიაზრებს ყველა დაინტერესებული მხარე.

საჯარო სექტორში ცვლილებათა ცენტრში ექცევინ ადამიანები და თავად გარემო. ორგანიზაციულ განვითარებას ხშირად აფერხებს ჯგუფებს შორის დისფუნქციური კონფლიქტი, რომლის დაძლევისაც მიემართება რეფორმის ძალისხმევა (რობინსი & ჯაჯი, ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები, 2009).

ნებისმიერი ორგანიზაცია გადის ზრდისა და განვითარების ფაზებს. გლაზლი და ლივეხუდი გამოყოფენ ორგანიზაციული განვითარების 4 ემპირიულ ფაზას: პიონერული, დიფერენციაციის, ინტეგრაციისა და ასოციაციის (გლაზლი ფრიდრიხ, ლივეხუდი ბერნარდ, 2016) და ხაზს უსვამენ გარემოებას, რომ ორგანიზაციული განვითარების ნებისმიერ ფაზაში აუცილებელია „უწყვეტი პიროვნული განვითარება“ და „ცვალებადი, დინამიკური გარემო“ (გლაზლი ფრიდრიხ, ლივეხუდი ბერნარდ, 2016) (Glasl & Lievegoed, 2021).

ცვლილებების პროცესზე უკეთესი წარმოდგენის შესაქმნელად, მეცნიერებმა ყურადღება გადაიტანეს მიკრო დონის ფაქტორებზე, ნაცვლად მაკრო დონის ფაქტორების შესწავლისა, რომელიც, უმეტესწილად, მოიაზრებს ორგანიზაციული და სისტემური დონის ელემენტთა გაანალიზებას (Devos, Buelens, & Bouckennooghe, 2008). შესაბამისად, მათ დაიწყეს ორგანიზაციებში თანამშრომელთა მზაობისა და იმ ფსიქოლოგიური ფაქტორების შესწავლა, რომლებმაც შეიძლება გავლენა მოახდინოს ცვლილების პოზიტიურ შედეგებზე (Wanberg, 2000). ცვლილებათა მართვა გულისხმობს ხალხის აზროვნების, კულტურისა და დამოკიდებულების ადაპტაციას ახლის მიმართ (Huerta Melchor, 2008).

ინდივიდთა მზაობა უმნიშვნელოვანესია ორგანიზაციული ცვლილებების დროს (William P. Barnett D. G., 2004) (William P. Barnett G. R., 2003). ორგანიზაცია მუდმივად მზად უნდა იყოს სისტემატური ცვლილებებისთვის, რაც მოითხოვს თანამშრომელთა

მზაობას და მოტივირებულობას ცვლილებათა მიმართ (Achilles A. Armenakis, 1999) (Rowden, 2001).\

კვლევის მეთოდოლოგია

კვლევის მიზანია, შეისწავლოს ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობა საჯარო სექტორის ორგანიზაციული განვითარების პროცესებში (საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის მაგალითზე), კვლევის ამოცანა კი გახლავთ საქართველოში სხვადასხვა რანგის საჯარო მოხელეთა ცვლილებებისადმი მზაობის განმაპირობებელი ფაქტორების დადგენა. რადგანაც თითოეული ცნება რთული კონსტრუქტია, ისინი წარმოვიდგინეთ 2 ცვლადის სახით, რომლებიც შედგებოდა რამდენიმე მარტივი ცვლადისგან: 1. *საჯარო მოხელის მზაობა და ჩართულობა*; და 2. *საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზნების მიღწეული დონე დაწესებულებაში*.

კვლევის მეთოდებად გამოყენებულია გამოკითხვა სტრუქტურირებული კითხვარის მეშვეობით, რომელიც რესპონდენტებს გადაეგზავნათ ელფოსტით, და პირისპირ ინტერვიუ. თვისებრივი კვლევის ფარგლებში ჩატარდა 26 ინტერვიუ, აქედან 15 - საჯარო მოხელეებთან, რომლებიც რეფორმის დაგეგმვისა და განხორციელების პროცესში იკავებდნენ გადაწყვეტილების მიმღებ პოზიციებს (ან ახლაც ასრულებენ ამ ფუნქციას). დანარჩენ 11 რესპონდენტს შორის იყვნენ საერთაშორისო/დონორი ორგანიზაციებისა (9 ინტერვიუ) და საზოგადოებრივი ორგანიზაციების (2 ინტერვიუ) წარმომადგენლები, რომლებსაც აქვთ საჯარო მმართველობის რეფორმის საკითხებზე მუშაობის გამოცდილება.

თვისებრივი კვლევის თეორიულ ჩარჩოდ გამოვიყენეთ ჰარვარდის ბიზნეს სკოლის პროფესორის, ცვლილებათა მართვის ლიდერად ცნობილი ჯონ კოტერის 8-საფეხურიანი მიდგომა, რომელიც ყველაზე შესაფერის მოდელად მიიჩნევა ორგანიზაციული ცვლილების მართვის პროცესში (Kotter J. P., 1996). კერძოდ, კოტერის მოდელი ორგანიზაციებს ხელს უწყობს, რომ სწრაფად აუღონ ალღო ცვლილებათა პროცესს და გაზარდონ მისი ეფექტიანობა. ამ კუთხით, არსებითი

მნიშვნელობა ენიჭება თანამშრომელთა მობილიზებასა და მოტივირებას ცვლილებათა დანერგვისათვის. კოტერის მოდელის მიხედვით, ცვლილებები უნდა შედგებოდეს შემდეგი ნაბიჯებისგან: (1) გადაუდებელი აუცილებლობის გაცნობიერება, (2) ძლიერი საკონსულტაციო კოალიციის ჩამოყალიბება, (3) შესაბამისი ხედვისა და სტრატეგიის შემუშავება, (4) მათი სათანადო კომუნიკაცია, (5) კონკრეტულ ქმედებათა დაგეგმვა და წინალობების აცილება, (6) მოკლევადიანი წარმატებების გენერირება, (7) ასეთ წარმატებებზე ცვლილების დაშენება და (8) ახალი ცვლილებების ინტეგრირება ორგანიზაციულ კულტურაში. ინტერვიუს ინსტრუმენტი მოიცავდა ამ 8 ნაბიჯის შესაბამის საკითხებს, რომელთა მიხედვითაც დაჯგუფდა ინტერვიუებიდან მიღებული ინფორმაცია. შედეგად, გამოიკვეთა მოსაზრებები, რომლებსაც იზიარებდა საჯარო მმართველობის რეფორმის დაგეგმვასა და განხორციელებაში ჩართული ყველა რესპონდენტი.

რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში საჯარო მოხელეებს სამსახურებრივ ელფოსტაზე დაეგზავნათ ელექტრონული კითხვარი. გამოკითხვისთვის გამოვიყენეთ პლატფორმა Survey Monkey. კითხვარის შედგენისას ვიხელმძღვანელებთ ე.წ. ADKAR-ის (Awareness, Desire, Knowledge, Ability and Reinforcement) მოდელით, რომელიც ცვლილებების მართვაზე ორიენტირებულმა ორგანიზაციამ, *Prosci*-მა, შექმნა 900-მდე ორგანიზაციის შეფასების საფუძველზე (Hiatt, 2006). ამ მოდელის მიხედვით, ორგანიზაციული ცვლილება შეუძლებელია ინდივიდების დონეზე განხორციელებული ცვლილებების გარეშე: კერძოდ, წარმატების მისაღწევად, პროცესში ჩართულმა ინდივიდებმა უნდა გააცნობიერონ ცვლილების საჭიროება; მათ უნდა ჰქონდეთ სურვილი, ცოდნა და უნარები ცვლილებების დასაწერად და კონკრეტული ნაბიჯები გადადგან ამ კუთხით.

კითხვარის სტრუქტურა მიზნად ისახავდა ADKAR-ის 5 კომპონენტის გაზომვას: *გაცნობიერება, სურვილი, ცოდნა, უნარები და მოქმედება (აღსრულება)*.

კითხვარი დაეგზავნა ცენტრალური და ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების (სსიპ) ყველა

თანამშრომელს. გამოკითხვა არ ჩატარებულა შინაგან საქმეთა სამინისტროს თანამშრომლებს შორის, რადგანაც უწყება პირდაპირ არ იყო ჩართული საჯარო მმართველობის რეფორმაში (ბიურო, 2021). ვინაიდან კვლევის სამიზნე ჯგუფს ქმნიდნენ საჯარო სექტორში მუშაობის, სულ მცირე, 1-წლიანი გამოცდილების მქონე მოხელეები, ე.წ. „ფილტრი კითხვით“ გამოირიცხნენ რესპონდენტები, რომლებიც 2021 წლიდან დასაქმდნენ საჯარო სამსახურში. მონაცემთა გაწმენდის შემდგომ, ბაზაში დარჩნენ რესპონდენტები, რომლებმაც კითხვარი სრულად შეავსეს (581 საჯარო მოხელე). მათი 37% ასრულებდა მმართველობით ფუნქციას, ხოლო 63% - არამმართველობითს. გამოკითხულთა 33% წარმოადგენდა ცენტრალურ ხელისუფლებას, 31.9% - ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, ხოლო 35,1% იყვნენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის თანამშრომლები.

მონაცემები შეგროვდა 2022 წლის მარტიდან მაისის ჩათვლით. გამოკითხვის შედეგები დამუშავდა SPSS-ის მეშვეობით, ერთგანზომილებიანი და მრავალგანზომილებიანი ანალიზის მეთოდებით (სიხშირული განაწილება, საშუალოთა შედარება, სპირმენის კორელაციის კოეფიციენტი).

კვლევის შედეგები/დისკუსია

2016 წლის ივლისში საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმების ძალაში შესვლის შემდეგ, ქვეყანაში დაიწყო სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და სისტემების შიდა რეფორმები, რომელთა მიზანიც გახლდათ საქართველოს პოლიტიკური ასოცირება და ეკონომიკური ინტეგრაცია ევროკავშირთან. ახალი კანონმდებლობა და რეგულაციები შემუშავდა და დამტკიცდა საჯარო სამსახურის რეფორმის ფარგლებში. ცვლილებებმა ადამიანური რესურსების მართვის პროცედურებში (მაგ: როგორცაა დასაქმება, კარიერული წინსვლა, სამსახურიდან გათავისუფლება, პროფესიული განვითარება, ანაზღაურება და სამუშაოს შეფასება), მნიშვნელოვნად მიუახლოვა საქართველო დასახულ მიზანს -

პროფესიონალიზმის პრინციპებსა და დამსახურებაზე დაფუძნებული ერთიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას. თუმცა ქვეყნის შიგნით რეფორმები გარკვეული შეფერხებებით მიმდინარეობდა: 2015 წლის ოქტომბერში მიღებული კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ ძალაში შევიდა 2017 წლის ივლისიდან და სრულად ამოქმედდა 2018 წლის იანვარში (საჯარო სამსახურის ბიუროს ანგარიში, 2015); ამავდროულად, გადავადდა ორი დამატებითი კანონისა და ათი შინაგანაწესის მიღება (IDFI, 2016).

საჯარო სამსახურის ახალი კანონმდებლობის დანერგვასთან ერთად, საჯარო მმართველობის რეფორმის ყურადღებამ გადაინაცვლა პოლიტიკის შემუშავებასა და კოორდინაციის გაძლიერებაზე, რადგან ამ კუთხით ცვლილებები ქვეყანაში შედარებით ნელა მიმდინარეობდა. 2020 წლისთვის მნიშვნელოვანი გაუმჯობესება შეინიშნებოდა საჯარო პოლიტიკის განხორციელების, მონიტორინგის, ანგარიშგებისა და შეფასების სისტემაში; დაინერგა ახალი სტანდარტი, რის შედეგადაც გადაწყვეტილების მიღების პროცესი დაეფუძნა შედარებით შედეგებს, ინფორმაცია კი ხელმისაწვდომი გახდა საზოგადოებისთვის. თუმცა, ინსტიტუციების გაძლიერება და „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის უკეთესად გამოყენება პრაქტიკაში კვლავაც დღის წესრიგში დგას და ერთიან მიდგომას საჭიროებს (საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, 2020). 2012 წლის შემდგომ, სხვადასხვა დონეზე ჩატარებულმა არჩევნებმა და არსებულმა პოლიტიკურ-ეკონომიკურმა კონტექსტმა შესაბამისი გავლენა იქონია ქვეყანაში მიმდინარე რეფორმატორულ პროცესებზე. ვადის გადაცილებამ - ზოგჯერ კი ქმედითი პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ნაკლებობამ - შეზღუდა ტრანსფორმირებული პოლიტიკის ეფექტიანობა. COVID-19-ის პანდემიით გამოწვეულმა უარყოფითმა ფაქტორებმა/ზეგავლენამ გაართულა საჯარო მმართველობის რეფორმის განხორციელება. შესაბამისად, კვლავაც გამოწვევად რჩება უფრო მონაწილეობრივი პროცესისა და თანამშრომლობითი მიდგომების შექმნა სამოქალაქო საზოგადოების აქტიურად ჩართულობისათვის. მეტიც, საჭიროა სახელმწიფო უწყებათა და მოხელეთა შესაძლებლობების გაძლიერება, რათა გადაწყვეტილებების მიღება ემყარებოდეს მტკიცებულებებს, პოლიტიკა კი იყოს

ადამიანის უფლებათა დაცვაზე ორიენტირებული, ინკლუზიური და გენდერულად მგრძობიარე. ამავდროულად, პროფესიული საჯარო სამსახურის სისტემის ერთიანი მოდელის დასანერგად, აუცილებელია რიგი საკითხების დახვეწა და გაუმჯობესება. ეს მოიაზრებს საჯარო მოხელეთა უწყვეტ პროფესიულ განვითარებასა და კარიერულ წინსვლას, კერძოდ, კლასებისა და რანგირების ზრდას საჯარო მოხელეებში, კადრების გადინების შემცირებასა და პოლიტიკური ნეიტრალიტეტის დაცვას. არანაკლებ მნიშვნელოვანია მოხელეთა შეფასების სისტემისა და სახელფასო სარგოს გადახედვა, რაც, „ფაქტობრივად, ზღუდავს ჩაკეტილ სისტემაში გარე კომპეტენტური კადრების შემოყვანის შესაძლებლობას“ (ხუროშვილი, IDFI, 2022).

პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი საჯარო სამსახურის რეფორმის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია, რაც პროფესიული საჯარო მოხელის ინსტიტუტს საჯარო სამსახურის სტაბილურობის გარანტად აქცევს. თუმცა, სტატისტიკის მიხედვით (ეკატერინე ქარდავა, ეკატერინე გასიტაშვილი, დავითი ომსარაშვილი, 2022), 2017-2021 წლებში 6434 საჯარო მოხელე გაათავისუფლეს, რაც საკმაოდ მაღალი მაჩვენებელია. საჯარო სამსახურის ბიუროს მონაცემებით, 2021 წელს საქართველოში 14 826 საჯარო მოხელე იყო (შინაგან საქმეთა სამინისტროს გამოკლებით, სადაც დასაქმებულია 23,748 პირი). ერთობლივი კვლევის შედეგები (რომელიც ჩაატარეს კავკასიის უნივერსიტეტმა და ასოციაციამ „ევროპის დროით“), აჩვენებს, რომ გათავისუფლებულთა აბსოლუტურმა უმრავლესობამ, 5340-მა მოხელემ, პირადი განცხადების საფუძველზე დატოვა თანამდებობა. გამოკითხული 52 მოხელისგან 78.6%-მა განაცხადა, რომ გათავისუფლების განცხადებაში მოყვანილი მიზეზები არ შეესაბამება რეალობას და თავს დისკრიმინირებულად გრძობს. აქედან 279-მა მიმართა სასამართლოს და ამ ეტაპისთვის 25-ს მიენიჭა კომპენსაცია, ჯამში, 420 078 ლარის ოდენობით. არსებული სტატისტიკა სავალალოა, განსაკუთრებით, იმ ფონზე, რომ საქართველომ 2022 წელს ოფიციალური განცხადება წარადგინა ევროპულ კავშირში გაწევრიანებაზე და აღნიშნული საკითხები კი პრიორიტეტულ ჩამონათვალშია კანდიდატის სტატუსის მინიჭებისთვის (Commission, 2022).

თანამშრომელთა მზაობა ორგანიზაციული ცვლილებებისადმი არაერთმა მეცნიერმა შეისწავლა (Kotter J. P., 1996), (Lewin, 2015) (გლაზლი ფრიდრიხ, ლივეხუდი ბერნარდ, 2016), თუმცა საქართველოში მსგავსი ტიპის ანალიზი არ ჩატარებულა. შესაბამისად, არ განსაზღვრულა მათი როლი და მნიშვნელობა რეფორმის განხორციელებაში, ასევე, პროცესის ძირეული შემაფერხებელი ფაქტორები და წინაღობები. შედეგად, ეს საკითხები განსაკუთრებულ შესწავლას საჭიროებდა. თუ რამდენად თანმიმდევრული და გეგმაზომიერი იყო საჯარო მმართველობის რეფორმა, იყვნენ თუ არა მზად თანამშრომლები პროცესში მონაწილეობისთვის. ასევე, მნიშვნელოვანია საჯარო მოხელეთა ქმედებების ხელშემწყობი/ხელშემშლელი სუბსისტემების გაანალიზება და დამატებითი მექანიზმების შესწავლა.

ინტერვიუერთა მოსაზრებით, ახალი მმართველობითი მოდელის დანერგვას განსაზღვრავს სამი ძირეული ფაქტორი: კონსტიტუციური ცვლილებებით შექმნილი კონტექსტი, ასოცირების ხელშეკრულებით ნაკისრ ვალდებულებათა აღსრულება და საზოგადოების დაკვეთა. თვისებრივი კვლევის ფარგლებში ჩატარებულმა ინტერვიუებმა აჩვენა, რომ რესპონდენტთა აბსოლუტური უმეტესობა საჭიროდ მიიჩნევს საჯარო მმართველობის რეფორმას. რეფორმის ინიცირების გადაწყვეტ საკითხებად დასახელდა ის გამოწვევებიც, რომლებიც ისედაც არსებობდა საჯარო მმართველობაში: გადაბერებული ბიუროკრატია, გაუმართავი გადაწყვეტილებების მიღება და გაჭიანურებული პროცედურები. საჯარო მმართველობის ახალი კანონის მიღებამ ძირეულად შეცვალა თამაშის წესები, თუმცა რესპონდენტები ცალსახად თანხმდებიან, რომ ცვლილებების, კერძოდ, რეფორმის ინიცირების აუცილებლობას უფრო მეტად ხედავდნენ მაღალ მმართველობით დონეზე: *„ამის საჭიროებას ხედავდა უფრო მეტად ლიდერშიპი, ვიდრე 1-ლი და მე-2 რანგის საჯარო მოხელეები, რადგან მათ არ ჰქონდათ ცოდნა მიმდინარე პროცესებთან დაკავშირებით“* [ყოფილი საჯარო მოხელე ქალი, 28-52 წელი].

შესაბამისად, სხვადასხვა უწყების სამუალო მმართველობითი დონის მენეჯერები და მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლები ბუნდოვნად იხსენებენ საჯარო

მმართველობის რეფორმის ინიცირების შემთხვევებსა და წინაპირობებს, საკუთარ და უწყების ჩართულობაზე კი მიუთითებენ მხოლოდ დარგობრივი მიმართულებების კონტექსტში. მოხელეთა ჩართულობა სახელდებოდა რეფორმის ინიცირების შედარებით გვიან ეტაპზე, რის საფუძველზეც შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ საჯარო მმართველობის რეფორმაზე ინფორმაცია 2015 წელს საკმაოდ მცირე ჯგუფებს ჰქონდათ.

ინტერვიუების დროს რესპონდენტთა უმეტესობა იზიარებდა, რომ საჯარო მოხელეებს შედარებით ნაკლები მზაობა ჰქონდათ რეფორმაში მონაწილეობის მიმართ. ეს განაპირობა ინფორმაციის არქონამ, ასევე ფაქტმა, რომ არ იყო გათვალისწინებული მსგავსი ჩართულობა. შედეგად, გაიზარდა საჯარო მოხელეთა რეზისტენტობა და მიუღებლობა რეფორმის ცალკეული კომპონენტების მიმართ. ერთ-ერთი საჯარო მოხელის თქმით: *„თავის დროზე სწორად არ იყო ეს საკითხი მიტანილი თითოეულ მოხელემდე. ცვლილებების მართვა და ეს პროცესი რაღაც დამატებით ხარჯად წარმოიდგინეს რეფორმაში ჩართულმა დაწესებულებებმა. ვერ გაიაზრეს, რომ ეს იქნებოდა მათთვის საშუალება, უფრო ეფექტურად განეხორციელებინათ აქტივობები, რომელიც დაგეგმილი ჰქონდათ აღნიშნულ პროცესში.“* [საჯარო მოხელე ქალი, 28-52 წელი]

მაღალი მმართველობითი დონის წარმომადგენელთა თქმით, მათ ძალიან დიდი ძალისხმევა დასჭირდათ შემდგომ ეტაპზე, რომ მოხელეები რეფორმის მნიშვნელობასა და სიკეთეში დაერწმუნებინათ. წარმოდგენილი რეფორმის ფარგლებში საჯარო სამსახური და საჯარო მოხელე პირველად წარმოჩინდა ქვეყნისა და ხალხის მსახურად. რესპონდენტთა ნაწილმა ერთ-ერთ მტკივნეულ თემად დაასახელა „საჯარო სამსახურისა“ და „შრომის ანაზღაურების შესახებ“ კანონების ამოქმედება. არანაკლებ მნიშვნელოვან ფაქტორად განისაზღვრა შეფასების სისტემის დანერგვა: ეს მექანიზმი ცვლიდა ანაზღაურების, დაწინაურების, შვებულებისა და სამსახურში აყვანის წესებს, რომლებმაც მთელი სისტემა მოიცვა და ძირფესვიანად

შეცვალა საჯარო სამსახურის ფუნქციონირება. „ყველაზე მეტად მზაობა ჩნდება იმის გაცნობიერებით, რომ ქვეყანას ეს სჭირდება საერთაშორისო ვალდებულებებიდან გამომდინარე, ამის გააზრების შემდეგ მოდის მზაობა. ეს უნდა ახსნა, როგორც განვითარების გზაზე მყოფი ქვეყნის საჭიროება ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში.“ [საჯარო მოხელე ქალი, 28-52 წელი]

მაღალი მმართველობითი დონის წარმომადგენლების, ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობის, პრემიერმინისტრის გუნდისა და რეფორმაში აქტიურად ჩართული რიგითი თანამშრომლების ხშირი ცვლილება ასევე ერთ-ერთ გამოწვევად დასახელდა და მტკივნეულად აისახა რეფორმის შემდგომ განვითარებაზე. ინფორმაცია რეფორმის შესახებ სისტემატურად არ ვრცელდებოდა. მუნიციპალურ დონეზე მოხელეთა უმეტესობა მხოლოდ მწირ მონაცემებს ფლობდა (შეიძლება ითქვას, არც არაფერი იცოდა) რეფორმის ინიცირებაზე, რაც დღემდე აფერხებს პროცესს და დამატებით ძალისხმევას საჭიროებს გადასაჭრელად.

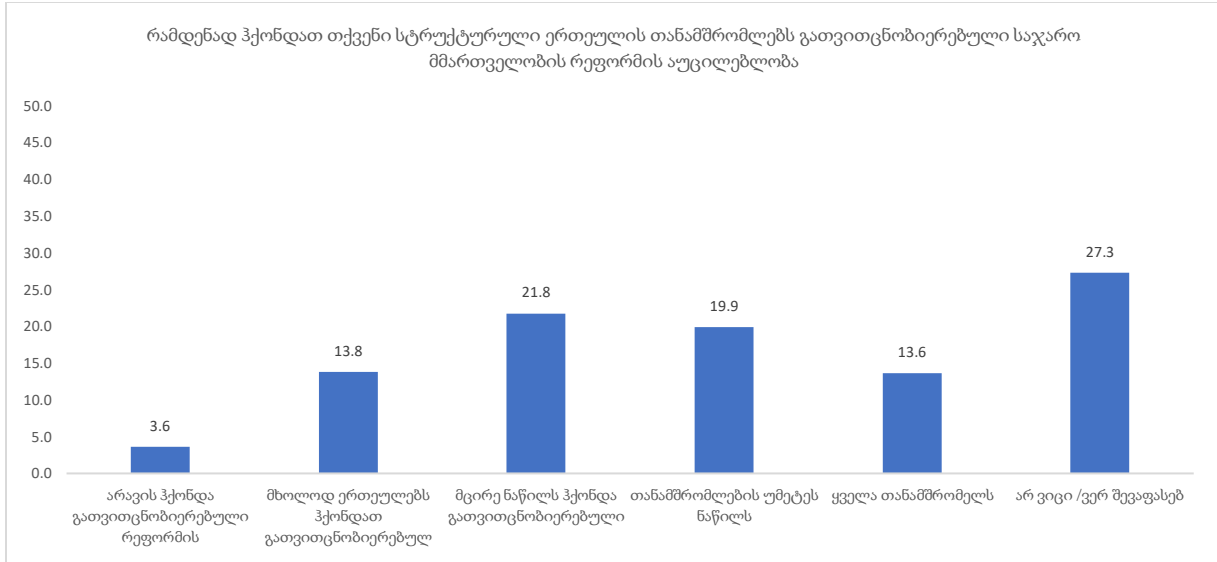
არანაკლებ პრობლემურ საკითხად დასახელდა სექტორული რეფორმების ხშირი და ქაოსური დაანონსება, შემდგომ კი ახალი რეფორმების ინიცირება, რაც საჯარო მოხელეებს სკეპტიციზმსა და არასერიოზულობის განცდას უქმნის, მათ შორის, საჯარო მმართველობის რეფორმისადმიც. ცვლილებათა მიმართ მათი რეზისტენტობის მიზეზად დასახელდა მზაობის ნაკლებობა, რასაც იწვევს ინფორმაციის დეფიციტი, დეზინფორმაცია და დაბალი ცნობიერება საკითხის შესახებ. მას მოსდევს კომპეტენციის ნაკლებობა: „მოხელეებს საბაზისო ცოდნა არ გააჩნიათ იმის შესახებ, რასაც აკეთებენ. იმის გაცნობიერება, რომ რაღაც ისე არ არის, როგორც უნდა იყოს, ძალიან რთულია, თუ შენს დარგში კომპეტენტური არ ხარ“ [დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენელი, ქალი, 28-52 წელი].

არაერთგზის აღინიშნა საჯარო სექტორის პოლიტიკების საკითხიც: მაღალი მმართველობითი დონის წარმომადგენელთა დანიშვნა-გათავისუფლებას ისევ ნეპოტიზმი და პარტიული კუთვნილება უდევს საფუძვლად. ამ ფონზე ლოიალობა უფრო წინ იწევს, ვიდრე სისტემის მდგრადობა, რისი მიღწევაც რეფორმის ფარგლებში

ხშირად ეწინააღმდეგება კონკრეტული საჯარო მოხელისა და მისი პოლიტიკური გუნდის ინტერესებს. შესაბამისად, ესეც რეფორმის მნიშვნელოვან წინააღმდეგობად დასახელდა.

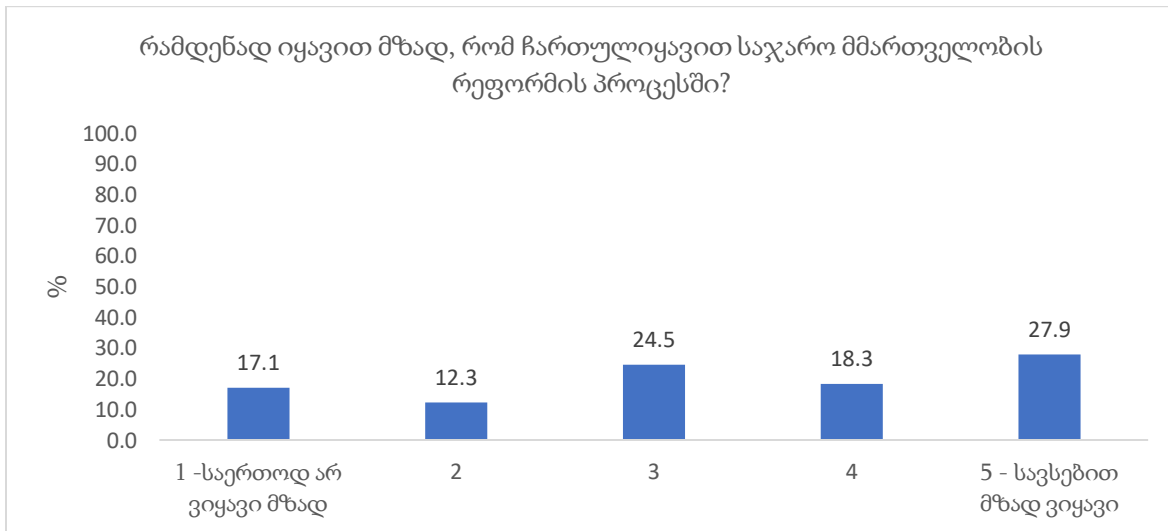
რაოდენობრივი კვლევის ფარგლებში მიღებული შედეგები ადასტურებს ინტერვიუების რესპონდენტთა მოსაზრებებს. გამოკითხულთა მითითებით, პრაქტიკულად არაფერი კეთდებოდა ამ წინააღმდეგობის ასაცილებლად და საჯარო მოხელეთა ჩასართავად რეფორმის მხარდამჭერ ინიციატივებში. პროცესის საწყის ეტაპზე არც წამახალისებელი აქტივობები დაუგეგმავთ, რომ შეემცირებინათ სიახლის მიუღებლობა და გაეზარდათ რეფორმის მხარდამჭერთა რიცხვი. რესპონდენტთა მხოლოდ 13.8% თვლის, რომ მათ უწყებაში ცვლილების აუცილებლობას ყველა თანამშრომელი აცნობიერებდა, დაახლოებით, მეხუთედის აზრით კი ეს საკითხი გააზრებული ჰქონდა უმეტესობას.

დიაგრამა 1 „რამდენად ჰქონდათ თქვენი სტრუქტურული ერთეულის თანამშრომლებს გათვითცნობიერებული საჯარო მმართველობის რეფორმის აუცილებლობა“?



გამოკითხულთა მხოლოდ 27,9% მიიჩნევს, რომ მზად იყვნენ რეფორმაში ჩასართავად. თვითშეფასებების შედარებისას აღმოჩნდა, რომ მმართველობითი პოზიციების მქონე თანამშრომლები უფრო მეტად მიიჩნევენ თავს პროცესში ჩართულად, ვიდრე სხვა მოხელეები.

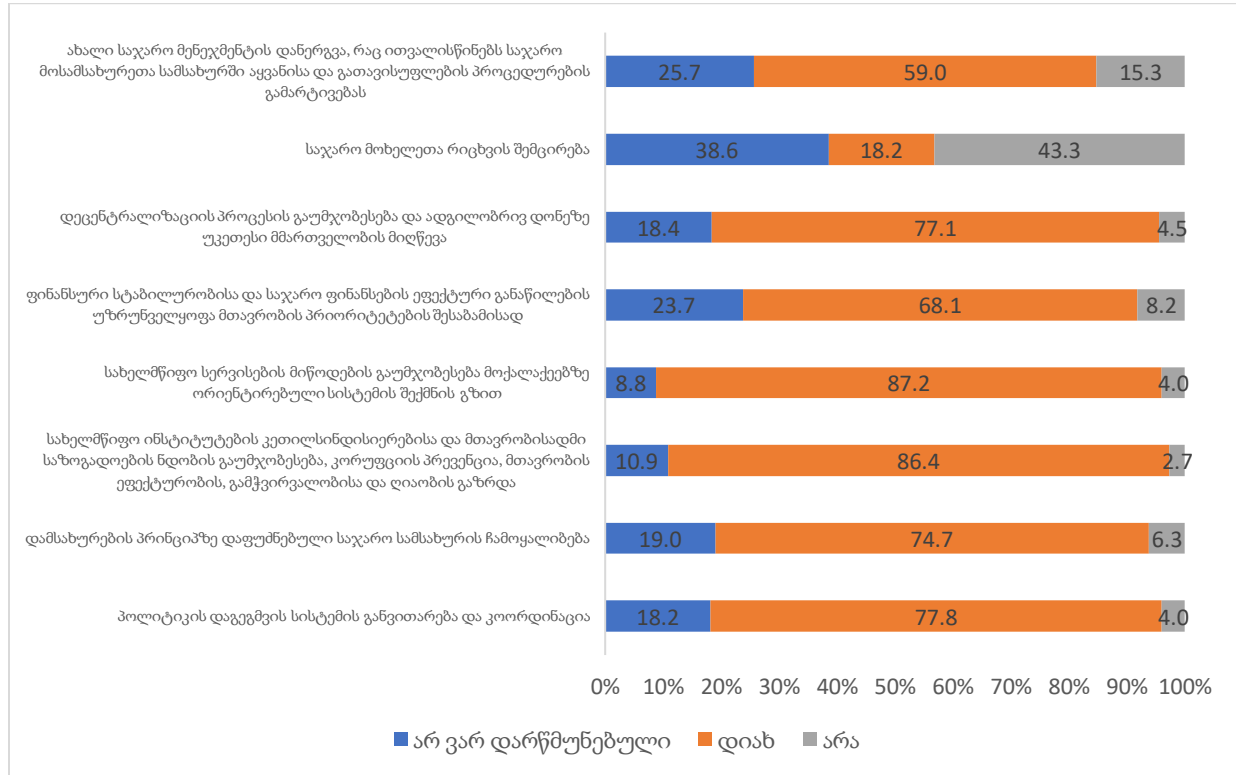
დიაგრამა 2 რეფორმის განხორციელების პროცესში ჩართულობის მზაობის შეფასება



რაც შეეხება რეფორმის ძირითად მიზნებს, რესპონდენტთა 50-60%-მა დარწმუნებით არ იცის, თუ რა მიზანი ჰქონდა საჯარო მმართველობის რეფორმას. გამოკითხულთა მხოლოდ 13,5% თვლის, რომ 2015 წელს ფლობდა საკმარის ცოდნას

და უნარებს საჯარო მმართველობის რეფორმაში ჩასართავად. ამჟამად ასე 25% ფიქრობს, რაც საკმაოდ დაბალი მაჩვენებელია რეფორმის წარმატებისათვის.

დიაგრამა 3 საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითადი მიზნების ცოდნა

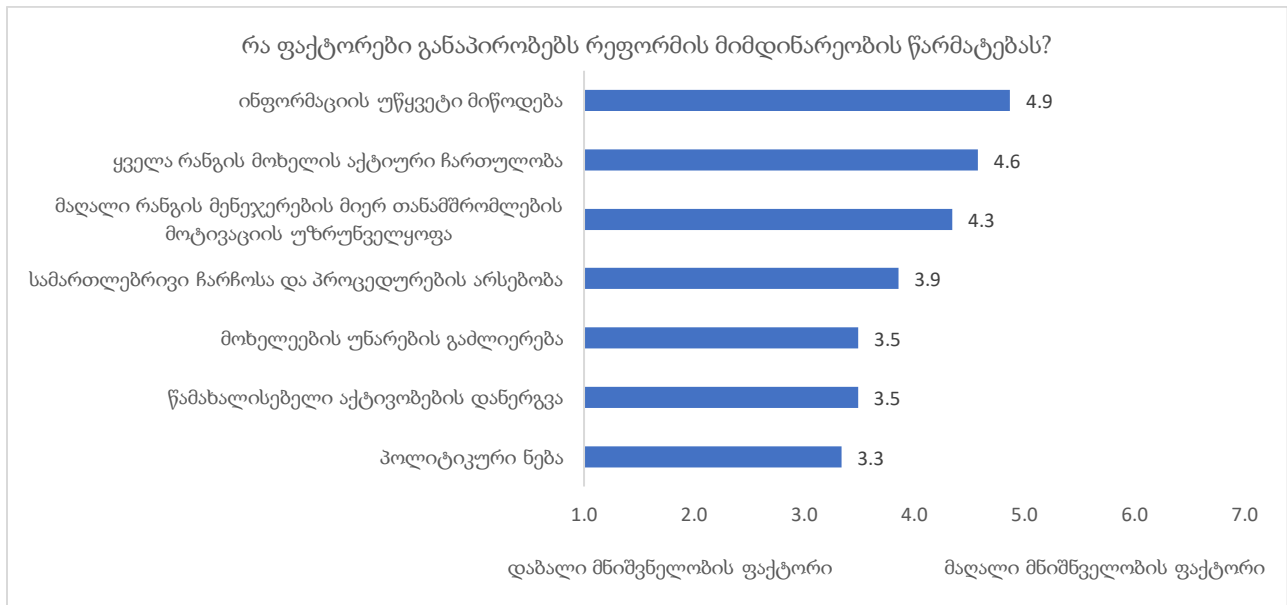


მიუხედავად ამისა, მაღალია რეფორმის მხარდაჭერა საჯარო მოხელეებში: ჯამში 86,5% სრულად ან ძირითადად უჭერს მხარს (აქედან 63,1% სრულად უჭერს, 23,4% კი 5-დან 4 ქულით აფასებს მხარდაჭერას), თუმცა ეს მონაცემი 2016 წელს ჩატარებული კვლევის ფარგლებში 92% იყო (ACT, 2017). ეს ნიშნავს, რომ ინფორმირებულ რესპონდენტთა შორის შემცირდა მხარდაჭერა რეფორმის მიმართ. პროცესში ჩართულობის სურვილი 5 ქულით შეაფასა გამოკითხულთა 43,9%-მა. დაახლოებით ამდენივე თვლის, რომ მათ უშუალო მენეჯერსაც და უწყების ხელმძღვანელსაც სურთ რეფორმაში მონაწილეობა. რესპონდენტთა თითქმის 40%-ს უჭირს შეფასება, სურთ თუ არა მათ უშუალო მენეჯერებს ან უწყების ხელმძღვანელებს, რომ გააგრძელონ საჯარო მმართველობის რეფორმაში

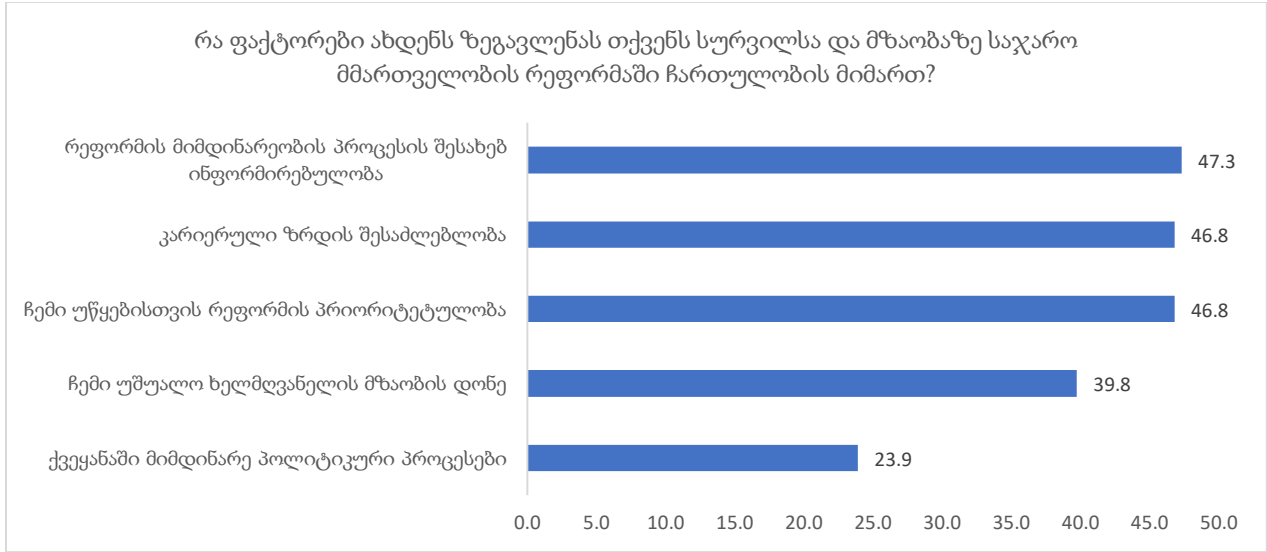
მონაწილეობა; დაახლოებით 30% კი თვლის, რომ აქვს შესაბამისი მზაობა. ამავდროულად, რეფორმით გამოწვეულ ცვლილებებს დადებითად აფასებს 23,8% და მეტ-ნაკლებად დადებითად - 53,4%. ნიშანდობლივია, რომ 10-დან 1 გამოკითხულის აზრით, რეფორმას არ ჰქონია რაიმე სახის გავლენა, 7,9%-ს უჭირს შეფასება, მცირე ნაწილი კი თვლის, რომ პროცესმა უარყოფითი შედეგები მოიტანა.

რესპონდენტთა აზრით, რეფორმის პროცესში ჩართულობაზე ყველაზე დიდ გავლენას ახდენს ინფორმირებულობა (47,3%). გამოკითხულები ასევე მნიშვნელოვნად მიიჩნევენ კარიერული ზრდის შესაძლებლობასა (46,8%) და უწყებისთვის რეფორმის პრიორიტეტულობას (46,8%).

დიაგრამა 4 რეფორმის წარმატების განმაპირობებელი ფაქტორები საჯარო მოხელეთა აზრით

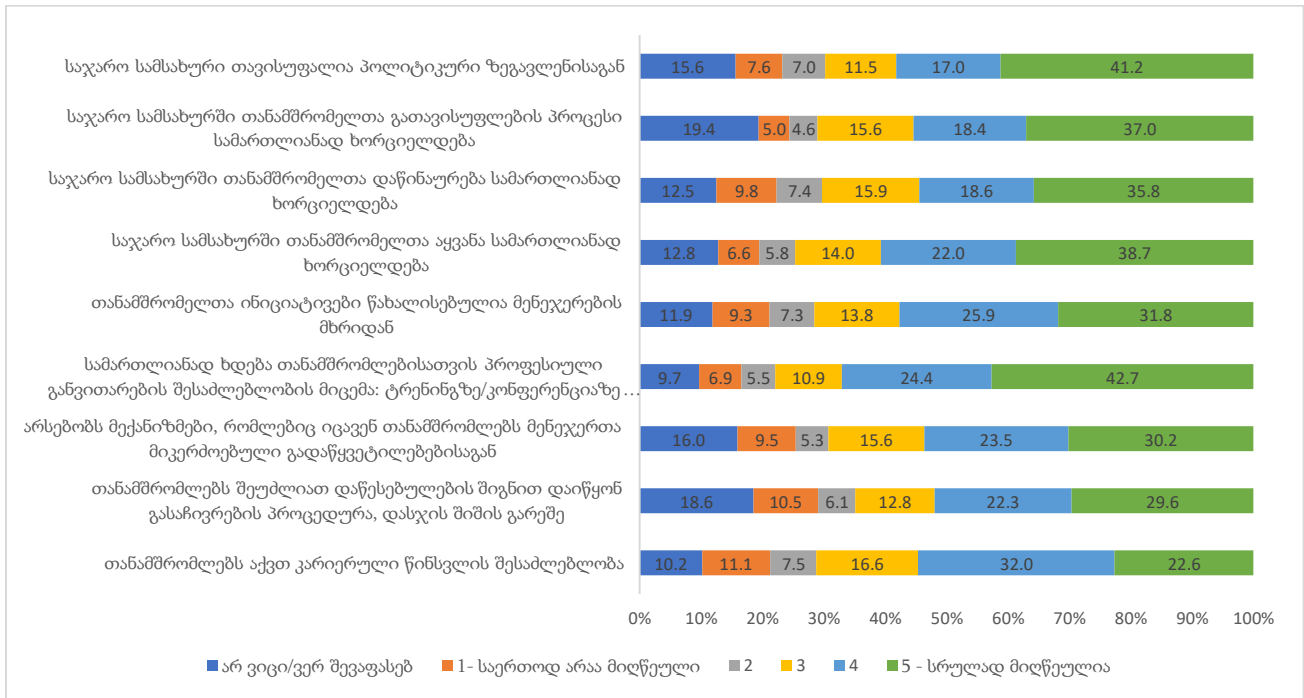


დიაგრამა 5 საჯარო მმართველობის რეფორმაში ჩართულობაზე მოქმედი ფაქტორები



ყველაზე ხშირად გამოკითხულები ეთანხმებიან მოსაზრებას, რომ საჯარო მოხელეებს სამართლიანად ეძლევათ პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა (43%); ამავე დროს, ყველაზე ნაკლებად ემხრობიან დებულებას, რომ თანამშრომლებს აქვთ კარიერული წინსვლის შესაძლებლობა (22,6%).

დიაგრამა 6 რამდენად მიღწეულია საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზნები



რესპონდენტთა 41.1%-ის შეხედულებით, მათი უშუალო ხელმძღვანელი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საჯარო მმართველობის რეფორმისადმი მზაობისა და

მიმდინარე პროცესებში ჩართულობის კუთხით; 41.5% თვლის, რომ როგორც ხელმძღვანელი, ძალზე მნიშვნელოვან როლს ასრულებს დაქვემდებარებულ თანამშრომელთა მზაობასა და ჩართულობაში. რესპონდენტთა 70% აღნიშნავს, რომ აქვს მოტივაცია სამუშაოს ეფექტიანად შესრულებისათვის, 68%-ს სამსახური სტაბილურობის განცდას უქმნის, 62,3% კი თვლის, რომ შეუძლია გავლენის მოხდენა გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც უკავშირდება მის სამუშაოს. შესაბამისად, საჯარო მმართველობის რეფორმით მოტანილ პირად სარგებელს შორის უმეტესობამ (62,1%) დაასახელა პროფესიული განვითარების შესაძლებლობა, 49,2%-მა კი - მოტივაციის მიცემა, რაც ზრდის მათი მუშაობის ხარისხს. ოდნავ ნაკლები ადამიანი მიიჩნევს, რომ რეფორმა სამართლიანობის განცდას უჩენს. მთლიანობაში, საჯარო მმართველობის რეფორმას ეფექტიანად თვლის რესპონდენტთა, დაახლოებით, მეხუთედი (21,9%), ხოლო მესამედი ამ საკითხს 5-დან 4 ქულით აფასებს.

არსებობს თუ არა კავშირი, ერთი მხრივ, საჯარო მოხელის მზაობასა და ჩართულობას და, მეორე მხრივ, რეფორმის მიზნების მიღწევას შორის, შევამოწმეთ ორი შედგენილი ცვლადით: 1. *საჯარო მოხელის მზაობა და ჩართულობა*; და 2. *დაწესებულებაში საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზნების მიღწეული დონე*. ამ ორ ცვლადს შორის აღმოჩნდა ძლიერი დადებითი კორელაცია ($R=0.7$, $p<0.001$). ეს ნიშნავს, რომ რაც უფრო კარგად იყო თანამშრომელი ინფორმირებული რეფორმის მიმდინარეობაზე, მით უფრო მაღალი გახლდათ მისი ცნობიერება გარდაუვალი საჭიროებების შესახებ. შესაბამისად, იგი უფრო აქტიურად იყო ჩართული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, უფრო მეტი მოტივაცია ჰქონდა ცოდნისა და უნარების ასამაღლებლად და მეტი ალბათობით მიიჩნევდა, რომ მის უწყებაში მიღწეულია საჯარო სამსახურის რეფორმის მიზნები.

დასკვნა

კვლევის მიზანს წარმოადგენდა ადამიანური ფაქტორის მნიშვნელობის შესწავლა საჯარო სექტორში ორგანიზაციული განვითარების პროცესებში, საქართველოში მიმდინარე საჯარო მმართველობის რეფორმის მაგალითზე. კვლევის ამოცანა გახლდათ საქართველოში სხვადასხვა რანგის საჯარო მოხელეთა ცვლილებებისადმი მზაობის განმაპირობებელი ფაქტორების დადგენა.

თვისებრივი და რაოდენობრივი კვლევამ აჩვენა, რომ საჯარო მოხელეთა მზაობას ცვლილებებისადმი განსაზღვრავს რამდენიმე ფაქტორი: დროული და მუდმივი ინფორმირებულობა; ცნობიერების ამაღლება საკითხზე, რომელმაც განაპირობა ცვლილებების აუცილებლობა; მაღალი მმართველობითი დონის წარმომადგენელთა სურვილი და მოტივაცია; თანამშრომელთა კომპეტენციები და პოლიტიკური ნება.

რეფორმის პროცესში ჩართულ რესპონდენტთა ინტერვიუებმა აჩვენა მზაობის ნაკლებობა საჯარო მმართველობის რეფორმაში მონაწილეობის მიმართ, რასაც, ძირითადად, განაპირობებს ინფორმაციის ნაკლებობა, ასევე, არასათანადო ჩართულობა რეფორმის დაგეგმარებაში. თავის მხრივ, ამ ფაქტორმა წარმოშვა მიუღებლობა გარკვეული ცვლილებების მიმართ. ინფორმაციის არათანმიმდევრული და ფრაგმენტული მიწოდება რესპონდენტებმა საჯარო მმართველობის რეფორმის ერთ-ერთ სუსტ მხარედ დაასახელეს. მიმდინარე კომპლექსურ პროცესებზე ისინი, უმეტესწილად, ელექტრონული კომუნიკაციით იღებდნენ ცნობებს, რაც ბევრისთვის ართულებდა ინფორმაციის აღქმას და, შედეგად, აძლიერებდა სკეპტიკურ დამოკიდებულებას და რეზისტენტობას ცვლილებებისადმი. შესაბამისად, საჯარო მოხელეები საკუთარ თავს ვერ აღიქვამდნენ რეფორმის განხორციელებაზე პასუხისმგებელ პირებად და პროცესის სრულფასოვან წევრებად.

საჯარო სამსახურის რეფორმამ ძირეული ცვლილებები გამოიწვია სისტემაში, რაც, თავის მხრივ, მოითხოვდა როგორც ახალი უნარების, ასევე ახალი მიდგომების ადაპტირებას და რიგი კულტურული ცვლილებების დანერგვას. პოლიტიკური ნების ნაკლებობა, ინერტულობა, ინფრასტრუქტურის (უკუკავშირის/კოორდინაციის

გამართული მექანიზმის) არარსებობა და მოხელეთა მწირი კომპეტენციები რესპონდენტებმა რეფორმის ყველაზე დიდ დამაბრკოლებელ ფაქტორებად დაასახელეს, რაც ართულებს მცირე წარმატების წარმოჩენას.

კვლევის ემპირიულ მონაცემებზე დაყრდნობით, ასევე შევამოწმეთ, არსებობს თუ არა კავშირი საჯარო მმართველობის რეფორმაში თანამშრომელთა ჩართულობასა და ჩართულობისადმი მზაობას შორის. როგორც აღმოჩნდა, ამ ორ ცვლადს შორის კორელაცია საშუალოზე ძლიერია ($r=0.51$, $p<0.001$). ეს ნიშნავს, რომ რაც უფრო მზადაა მოხელე, მით მეტად ერთვება პროცესში და, თავის მხრივ, ორივე ფაქტორი განაპირობებს რეფორმის წარმატებას. თუმცა, ცვლილებისადმი მზაობას, ასევე, გაცნობიერებას, რამდენად აუცილებელია რეფორმის გატარება და პროცესში მონაწილეობა, სჭირდება საჯარო მოხელეთა შესაბამისი ცოდნა და კომპეტენციები, რომლებიც ამ ეტაპისთვის, სამწუხაროდ, მხოლოდ 25% აქვს.

ბიბლიოგრაფია

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო“. (2015 წლის 22 სექტემბერი).

„საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონპროექტის დადებითი და უარყოფითი მხარეები. მოპოვებული „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონპროექტის დადებითი და უარყოფითი მხარეები: Retrieved from მოპოვებულია 22 მაისი, 2023:<https://www.transparency.ge/ge/blog/sajaro-samsakhuris-shesakheb-kanonproektis-dadebiti-da-uarqopiti-mkhareebi-დან>

Achilles A. Armenakis, A. G. (1999). Organizational Change: A Review of Theory and Research in the 1990s. *Journal of Management*, pp: 293-315. მოპოვებული

Retrieved from მოპოვებულია 18 აპრილი, 2023:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0149206399000045>-დან

ACT, U. G. (2017). *საბაზისო კვლევა, საჯარო მმართველობის რეფორმის მხარდაჭერა, საჯარო მოხელეთა კვლევა*. თბილისი.

Campbell, J. W., & Tobin, I. (2015). PSM and Turnover Intention in Public Organizations. *Review of Public Personnel Administration*, 36(4), January. doi:10.1177/0734371X14567366

Caredda, S. (2020 წლის 14 April). *Change Management: The 10 Best Approaches & Models*. მოპოვებულია <https://sergiocaredda.eu/>: Retrieved from მოპოვებულია 10 მაისი, 2023:<https://sergiocaredda.eu/people/future-of-work/the-ultimate-quest-for-the-meaning-of-work-introduction/>-დან

Checinski, M., Dillon, R., Hieronimus, S., & Klier, J. (2019 წლის 5 March). *Putting people at the heart of public-sector transformations*. მოპოვებულია McKinsey & Company: Retrieved from მოპოვებულია 15 მაისი 2023: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/putting-people-at-the-heart-of-public-sector-transformations>-დან

Commission, E. E. (2022 წლის April). Questionnaire Information requested by the European Commission to the Government of Georgia. Tbilisi, Georgia. მოპოვებულია Retrieved from მოპოვებულია 10 მაისი 2023: : <https://cdniq.us1.myspdn.com/atstdpid1d6u5cmy4j61kro6gh/wp-content/uploads/2022/04/Georgias-EU-Questionnaire.pdf>-დან

Cummings, S., Bridgman, T., & G, B. K. (2015 წლის 30 September). Unfreezing change as three steps: Rethinking Kurt Lewin's legacy for change management human relations. *Sage Journal*, 69(1). doi:10.1177/0018726715577707

Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2015). *Organization Development & Change*. Cengage Learning.

Devos, G., Buelens, M., & Bouckenooghe, D. (2008 წლის January). Contribution of Content, Context, and Process to Understanding Openness to Organizational Change: Two Experimental Simulation Studie. *The Journal of Social Psychology*, 147(6), 607-29. doi:10.3200/SOCP.147.6.607-630

- Ferlie, E., J. Hartley, and S. Martin. (2003). "Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future. *British Journal of Management, Vol 14*(special issue), S1-S14. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 10 მაისი, 2023: <https://www.oecd.org/gov/42142231.pdf>-დან
- Glasl, F., & Lievegoed, B. (2021). *Dynamische Unternehmensentwicklung*. Bern,: Haupt Bern, printed in Germany.
- Hameed, I., Karim Khan, A., Sabharwal, M., & Ali Arain, G. (2017 წლის September). Managing Successful Change Efforts in the Public Sector: An Employee's Readiness for Change Perspective. *Review of Public Personnel Administration, 39*(3). doi:0734371X1772986
- Hiatt, J. M. (2006). *ADKAR: a model for change in business, government and our community*. Loveland, Colorado, USA: Prosci Research.
- Huerta Melchor, O. (2008). *Managing Change in OECD Governments: An Introductory Framework*. France: OECD. doi:doi:10.1787/227141782188
- IDFI. (2016 წლის 7 November). მოპოვებული www.idfi.ge: Retrieved from მოპოვებულია 2 მაისი, 2023: <https://idfi.ge/en/terms-of-the-civil-service-law-are-being-violated->დან
- IDFI, & GYLA. (2021). The Best European Practice of Public Administration and Georgia. Tbilisi, საქართველო: თბილისი. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 23 მაისი, 2023:<https://gyla.ge/en/post/sajaro-mmartvelobis-sauketeso-evropuli-praqtika-da-saqartvelo#sthash.fwRx2NdB.dpbs>-დან
- Joris van der Voet, Ben Kuipers, Sandra Groeneveld. (2014). Held Back and Pushed Forward. *Journal of Organizational Change Management*, pp 25. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 15 მაისი 2021: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2456946-დან
- Kotter, J. P. (1996). *Leading Change*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press. მოპოვებული Retrieved from 10 მაისი, 2023: <https://creately.com/guides/change-management-tools-list->დან
- Kvashilava, B. (2019 წლის 22 October). The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*.

- მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 10 მაისი, 2023:
https://brill.com/view/journals/casu/7/3/article-p214_3.xml on May 13, 2019-დან
- Lewin, K. (2015 წლის 29 October). Resolving Social Conflict: Selected Papers on Group Dynamics. (G. W. Lewin, რედ.) *International Journal of Group Psychotherapy*(2(2)), pp 193-194. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 17 მაისი, 2023:<https://academic.oup.com/sf/article-abstract/27/2/167/1991911>-დან
- Management Study Guide. (თ. გ.). *Kurt Lewin's Change Management Model: The Planned Approach to Organizational Change*. მოპოვებული მოპოვებულია 6 ივნისი, 2021 წელი: <https://www.managementstudyguide.com/transformational-change-models.htm>-დან
- Movement, H. r. (2020 წლის 11 September). *wikipedia.org*. მოპოვებული https://en.wikipedia.org/wiki/Human_relations_movement: Retrieved from 11 May, 2021:https://en.wikipedia.org/wiki/Human_relations_movement-დან
- Pettigrew, A. (1997). "What is a processual analysis?". (N. 4. Vol.13, რედ.) *Scandinavian Journal of Management*, pp.337-348. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 5 აპრილი, 2021:<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0956522197000201>-დან
- Prosci. (2020 წლის 17 April). <https://www.prosci.com/>. doi:© Prosci Inc.
- Report, H. D. (2020). *The next frontier Human development and the Anthropocene*. New York, USA: By the United Nations Development Programme. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 18 მაისი, 2021:<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>-დან
- Rowden, R. W. (2001). The learning organization and strategic change. *Advanced management journal*, 66(3), pp 11-16. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 16 მაისი, 2023:
<https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA78404389&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=07497075&p=AONE&sw=w>-დან
- The Worldwide Governance Indicators. (თ. გ.). *The Worldwide Governance Indicators (WGI) project*. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 17 მაისი, 2021:<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>-დან

- Urushadze, Erekle On behalf of Transparency International Georgia. (2018 წლის June). Reforming Georgia's Civil Service: Progress Towards Meeting Association Agenda Commitments. Tbilisi. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 3 მაისი, 2023: https://osgf.ge/wp-content/uploads/2018/09/Angarishi-A4_Civil-Service_ENG.pdf-დან
- Walker, H. A. (2007). Factors influencing organizational change efforts: An integrative investigation of change content, context, process and individual differences. *Journal of Organizational Change Management*, 20(6), pp.761-767. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 16 მაისი, 2021: https://www.researchgate.net/publication/211395681_Factors_Influencing_Organizational_Change_Efforts_An_Integrative_Investigation_of_Change_Content_Context_Process_and_Individual_Differences-დან
- Wanberg, C. R. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. (85, რედ.) *Journal of Applied Psychology*, pp.132–142. doi:Retrieved from მოპოვებულია 4 მაისი, 2021: <https://doi.org/10.1037/0021-9010.85.1.132>
- William P. Barnett, D. G. (2004 წლის December). Why Are Some Organizations More Competitive Than Others? Evidence from a Changing Global Market. *Administrative Science, Quarterly*. doi:DOI:10.2307/4131490
- William P. Barnett, G. R. (2003 წლის August). Modeling Internal Organizational Change, *Annual Review of Sociology*. 21, pp. 217-236. doi:DOI:10.1146/annurev.so.21.080195.001245
- World Justice Project Rule of Law Index, 2. (2020). https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf, World Justice Project is a 501(c)(3) - © World Justice Project 2008-2019 . მოპოვებული World Justice Project: retrieved from მოპოვებულია 26 April, 2021: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf-დან
- ბიურო, ს. ს. (2021). 2021 წლის სტატისტიკა საჯარო სამსახურში. თბილისი. მოპოვებული Retrieved from 13 მაისი 2023: <http://www.csb.gov.ge/media/3308/statistics-in-civil-service-2021.pdf>-დან
- გლაზლი ფრიდრიხ, ლივებუდი ბერნარდ. (2016). *ორგანიზაციების დინამიური განვითარება*. შტუტგარტი, ბერნი, ვენა: ფრაიეს გეისტესლებენ, ჰაუპტი.

- მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 10 მაისი, 2023:https://old.tsu.ge/data/file_db/faculty_social_political/masalaa%202020.pdf-დან
- დადგენილება, ს. მ. (2020 წლის 17 იანვარი). რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მეთოდოლოგიის დამტკიცების შესახებ. (№35). თბილისი, საქართველო.
- მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 8 მაისი, 2021: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/4776100?publication=0>-დან
- დემნა დევდარიანი. (2016 წლის 11 მარტი). <https://idfi.ge/ge/analysis-of-civil-service-reform>. მოპოვებული <https://idfi.ge/ge>: Retrieved from მოპოვებულია 17 მაისი, 2023: <https://idfi.ge/ge/analysis-of-civil-service-reform-დან>
- ეკატერინე ქარდავა, ეკატერინე გასიტაშვილი, დავითი ომსარაშვილი ე. გ. (2022). *პოლიტიკის დოკუმენტი*. თბილისი: ასოციაცია " ევროპის დროით", კავკასიის უნივერსიტეტი. მოპოვებული Retrieved from: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/20019.pdf> 14 მაისი, 2023-დან
- მთავრობა, ს. (2014 წლის 19 11). *საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციის დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ*. მოპოვებული Matsne.ge: Retrieved from მოპოვებულია 15 მაისი, 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2582658?publication=0> -დან
- რობინსი, ს. პ., & ჯაჯი, ტ. (2009). *ორგანიზაციული ქცევის საფუძვლები*. თბილისი: ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო. (2020 წლის 20 ოქტომბერი). <https://transparency.ge/>. მოპოვებული კორუფცია და ანტიკორუფციული პოლიტიკა საქართველოში: 2016-2020 წლები: Retrieved from მოპოვებულია 8 მაისი, 2023:<https://transparency.ge/ge/post/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2016-2020-clebi>-დან
- საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო. (2016 წლის 13 დეკემბერი). *საჯარო სამსახურის რეფორმა მნიშვნელოვნად ფერხდება*. მოპოვებული www.transparency.ge: Retrieved from მოპოვებულია 26 მაისი, 2023: <https://www.transparency.ge/ge/blog/sajaro-samsakhuris-reporma-mnishvnelovnad-perkhdeba>-დან
- საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია* . (2021 წლის მაისი). მოპოვებული საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია: https://www.gov.ge/index.php?lang_id=geo&sec_id=423&info_id=81699-დან

საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. (2014 წლის 27 ივნისი). ასოცირების შესახებ შეთანხმება. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის. მოპოვებული Retrieved from მოპოვებულია 1 მაისი, 2023: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0> 10 მაისი, 2022-დან

საქართველოს საკანონმდებლო, მ. (2018 წლის 23 მარტი). „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციურ კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე. საქართველოს პარლამენტი. თბილისი. მოპოვებული <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4110673?publication=0>-დან

საქართველოს საჯარო მმართველობის რეფორმის გზამკლვევი, 2. (2015 წლის 25 მაისი). საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია სამთავრობო გეგმებისა და ინიციატივების სამსახური. მოპოვებული საქართველოს მთავრობის ადმინისტრაცია: [https://www.gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft\(1\).pdf](https://www.gov.ge/files/423_49307_626772_PAR_Geo_Draft(1).pdf)-დან

საჯარო სამსახურის ბიურო. (2022 წლის 5 ივნისი). მოპოვებული 13 მაისი 2023 :http://www.csb.gov.ge/media/1613/2015_geo_web.pdf

ჩარკვიანი, დ. (2001). ფსიქოლოგია ინდუსტრიულ ორგანიზაციებში. თბილისი: თბილისი.

ცუხიშვილი ნინო, დოლიძე ნინო, ზურაბაშვილი თორნიკე. (2019 წლის n.d. n.d.). დემოკრატიული ჩართულობის ცენტრების ქსელი. მოპოვებული nccce.ge: Retrieved from მოპოვებულია 3 მაისი, 2023:https://nccce.ge/upload/news/Public%20Service%20Reform%20Monitoring%20Report_NCCE.pdf-დან

ხუროშვილი, ბ. ბ. (2021, December). სამოხელეო პოლიტიკის წარმოება თანამედროვე საქართველოს საჯარო მმართველობაში. *Politics*, pp. 29-31. Retrieved from მოპოვებულია 13 მაისი 2023: <https://www.researchgate.net/publication/357753826>

ხუროშვილი, ბ. ბ. (2022 წლის 22 იანვარი). ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). მოპოვებული <https://idfi.ge/>: Retrieved from მოპოვებულია 14 მაისი, 2023:

Environment and Society, N8, July, 2023, pp. 114 - 145

https://idfi.ge/ge/challenges_of_civil_service_and_its_policy_in_the_public_administration_system_of_georgia - 145