

საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი

სოციალურ მეცნიერებათა სადოქტორო პროგრამა  
მიმართულება: საჯარო მმართველობა

ნინო დოლიძე

ტრენინგისა და განვითარების მოდელები საქართველოს საჯარო  
სექტორში

სოციალურ მეცნიერებათა დოქტორის  
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილი ნაშრომის

ავტორეფერატი

Georgian Institute of Public Affairs

Doctoral Program in Social Sciences  
Qualification: Public Administration

Nino Dolidze

Models of Training and Development  
in Georgian Public Sector

Synopsis

of the thesis submitted to obtain academic degree  
of Doctor of Social Sciences

თბილისი, Tbilisi, 2016

სადისერტაციო ნაშრომი შესრულებულია საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის სოციალურ მეცნიერებათა სადოქტორო პროგრამის საჯარო მმართველობის მიმართულებაზე.

**სამეცნიერო ხელმძღვანელი:**

ჯულიანა მალერი, დოქტორი, პროფესორი

**რეცენზენტები:**

შალვა მაჭავარიანი, დოქტორი, პროფესორი

ნანა მაჭარაშვილი, დოქტორი, პროფესორი

**სადისერტაციო საბჭოს წევრები:**

თინათინ ჩხეიძე, დოქტორი, ასოცირებული პროფესორი

შალვა ჯულაყიძე, დოქტორი, პროფესორი

დისერტაციის დაცვა შედგება 2016 წლის 30 იანვარს 19 საათზე საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის სოციალურ მეცნიერებათა სადოქტორო პროგრამის სადისერტაციო საბჭოს სხდომაზე

მისამართი: თბილისი, ასათიანის ქუჩა 62, კლუბი „ფრონტლაინ ჯორჯია“

დისერტაციის გაცნობა შესაძლებელია საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის ბიბლიოთეკაში, მისამართი: თბილისი, გორგასლის ქ. 101

ავტორეფერატი დაიგზავნა 2016 წლის 26 იანვარს

საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის სოციალურ მეცნიერებათა სადოქტორო

პროგრამის კოორდინატორი: ნათია ჭიღვარია, დოქტორი, ასისტენტ პროფესორი

## შესავალი

ფუნდამენტური რეფორმები, რომლებიც საქართველოს საჯარო სექტორში 1990-იანი წლებიდან მიმდინარეობს, საჯარო სამსახურის პოლიტიკურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ ასპექტებს მოიცავს. საჯარო სამსახურის შესახებ ახალი კანონი, რომელიც ძალაში 2017 წლის 1 იანვრიდან შევა, მიზნად ისახავს პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას და ტრენინგებსა და განვითარებას, მოხელეთა წინაშე სახელმწიფოს ვალდებულებად მიიჩნევს. წარმოდგენილი კვლევის მიზანია საჯარო სექტორში არსებული ტრენინგებისა და განვითარების სხვადასხვა მოდელების შედარება, მათი უპირატესობებისა და ნაკლოვანებების ანალიზი და ქართულ კონტექსტთან მათი შესაბამისობის დადგენა. კვლევის პროცესში ჩვენ ვეყრდნობით თვისობრივი და ხარისხობრივი კვლევის შედეგად მოპოვებულ მონაცემებს, რომლებიც მოიცავს ძირითადი დაინტერესებული მხარეების გამოკითხვის შედეგებს, ისევე, როგორც ტრენინგის მოდელების ზეგავლენის კვლევას საჯარო სამსახურის სტაბილურობაზე. კვლევის ძირითადი მიგნებები ადასტურებს, რომ ქართული საჯარო სექტორის თავისებურებების გათვალისწინებით, ტრენინგების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელი ყველაზე მეტად უწყობს ხელს საჯარო სექტორის სტაბილურობის ზრდას და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას.

## თავი 1. საქართველოს საჯარო სამსახურის განვითარება 90-იანი წლებიდან დღემდე

საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ, ორი ათეული წელია, საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბება, სისტემური რეფორმირება და ტრენინგისა და განვითარების შესაბამისი მოდელის შემუშავება რეფორმების ყველა ეტაპზე პოლიტიკური დღის წესრიგის უმთავრეს საკითხთა შორისაა. 2001 წელს ახალი ზოგად ადმინისტრაციული კოდექსის მიღებამ ახლებურად განსაზღვრა ურთიერთობა მოქალაქესა და საჯარო მოხელეს შორის, როცა ამ უკანასკნელს ჩამოართვა პრივილეგირებული სტატუსი და მოქალაქისა და ქვეყნის სამსახურში ჩააყენა - ეს ცვლილება არა მხოლოდ კანონის, არამედ საზოგადოებრივი მენტალობისა და მოსახლეობის მხრიდან საჯარო სამსახურის მიმართ დამოკიდებულების შეცვლასაც გულისხმობდა. ვარდების რევოლუციის შემდეგ განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა საჯარო სამსახურის შესაბამისი მოდელის შერჩევამ. შემუშავდა ორი განსხვავებული კანონპროექტი. ერთი, რომლის ავტორებიც იყვნენ საპარლამენტო ექსპერტთა ჯგუფი, ძირითადად ვებერიანული სისტემის ღირებულებებზე იყო დაფუძნებული. მეორე პროექტი საქართველოს საჯარო სამსახურის მიერ იყო შემუშავებული და მას მხარს ეკონომიკის მინისტრი კახა ბენდუქიძე უჭერდა. ეს პროექტი ძირითადად ახალი საჯარო მენეჯმენტის პოსტულატებს იზიარებდა და 2005 წელს ბენდუქიძის რეფორმების კოორდინირების დარგში სახელმწიფო მინისტრად დანიშვნის შემდეგ საქართველოს საჯარო მმართველობის სისტემის განვითარების ძირითადი ვექტორი გახდა. ქვეყნის სათავეში მოსული რეფორმატორი ხელისუფლება მხარს უჭერდა ფართომასშტაბიანი

ცვლილებების გატარებას აღმასრულებელ უწყებებში, შემცირდა აღმასრულებელი უწყებების, სამინისტროებისა და საქვეუწყებო დაწესებულებების რაოდენობა, დაიწყო საჯარო სექტორში დასაქმებული კადრების რაოდენობის შემცირებაც, ორგანიზაციული სტრუქტურების დახვეწა ფუნქციების პარალელიზმისა და არასაჭირო დეპარტამენტების გაუქმების გზით; რეფორმის ძირითადი ორიენტირი გახდა ბიუროკრატიული პროცედურების გამარტივების, ელექტრონული მმართველობის დანერგვის და კერძო სექტორთან თანამშრომლობის გაძლიერების ხარჯზე - თავისუფალი ბაზრის, მომხმარებლის კმაყოფილების, მიწოდებული მომსახურებისა და პროდუქტის ხარისხის ზრდა. დაიწყო საჯარო სექტორში დამსახურების სისტემის ელემენტების დანერგვაც, რაც გულისხმობდა საჯარო მოხელეთა კვალიფიკაციისა და პროფესიონალიზმის ამაღლებას, დაქირავებისა და დაწინაურების პროცედურებში საკვალიფიკაციო გამოცდების დამატებას; ამასთან ერთად, დაინერგა დაქირავების საკონტრაქტო სისტემა, რამაც საჯარო სექტორი უფრო მიმზიდველი გახადა კერძო სექტორში დასაქმებულთათვისაც. ცალკეულ აღმასრულებელ უწყებებს გაეზარდათ დამოუკიდებლობა და დისკრეციის ხარისხი (ფაქტობრივად, თითოეულმა სამინისტრომ განსახორციელებელი ცვლილებებისა და რეფორმების დაგეგმვის მაღალი ავტონომიურობა მიიღო); საჯარო სამსახურის ბიუროს ინიციატივა იყო ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ძალაუფლების გამიჯნვა აღმასრულებელ ორგანოებში და პოლიტიკურად ნეიტრალური მენეჯერის - ადმინისტრატორის - თანამდებობის შემოღება<sup>1</sup>. გატარებულმა ცვლილებებმა ხელი შეუწყო ადმინისტრაციული კორუფციის აღმოფხვრას და, დიდწილად, ახალი ორგანიზაციული კულტურის დამკვიდრებას საჯარო სექტორში.

თუმცა, მიუხედავად ზემოთ აღწერილი პროცესებისა, 2007-09 წლებში რეფორმების მოკლევადიანი შედეგების დადგომის შემდეგ, პროცესები შეიცვალა; ხელახლა გაიზარდა აღმასრულებელი უწყებების რაოდენობა და ამავედროულად, დასაქმებულთა რიცხვიც. პატრონაჟი და პარტიზანული პრინციპი საჯარო სექტორში დასაქმების ძირითადი ფაქტორი გახდა. სუსტად განვითარებული თავისუფალი ბაზრისა და კერძო სექტორის პირობებში, მთავრობის ნეოლიბერტარიანულმა მიდგომამ ვერ მოიკიდა ფეხი და მცირე პერიოდის ეკონომიკური ზრდის შემდეგ, საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტები კორუფციის ახალ წყაროდ იქცა. შედეგად, რეფორმამ, მიუხედავად ცალკეული წარმატებული მაგალითებისა, არასისტემური და ფრაგმენტული ხასიათი მიიღო. საბოლოოდ, ვერ მოხერხდა რეფორმის ინსტიტუციონალიზაცია და ძლიერი სახელმწიფო სექტორის ჩამოყალიბება, ძალზე დაბალი იყო მოსახლეობის ჩართულობის დონე პოლიტიკურ პროცესებში<sup>2</sup>, არ

<sup>1</sup>ეს ინიციატივა ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმის ფარგლებში არ განხორციელებულა. ადმინისტრაციული და პოლიტიკური ფუნქციების გამიჯნვას საკმაოდ ვრცლად მოიცავს საჯარო სამსახურის რეფორმის ახალი კანონპროექტი, რის შესახებაც ქვემოთ უფრო დეტალურად იქნება საუბარი; თუმცა, ისიც უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გამიჯნვის საკითხი საქართველოს მთავრობის დღის წესრიგში უკვე 1995 წლიდან იდგა.

<sup>2</sup> 2011 წელს საქართველო შეუერთდა ღია მმართველობის პარტნიორობის საერთაშორისო ინიციატივას, რითაც მთავრობამ თავის თავზე აიღო ქვეყანაში ღია მმართველობის პრინციპების დანერგვის ვალდებულება. მათ შორისაა, საჯარო ინფორმაციის

არსებობდა საჯარო სექტორის განვითარების ერთიანი პოლიტიკური ხედვა, კვლავ პრობლემად დარჩა საჯარო ორგანიზაციების გამჭვირვალე ფუნქციონირებისა და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის საკითხი და, რაც მთავარია, მოხდა ძალაუფლების კონცენტრირება ადმინისტრაციული ხელისუფლების ხელში, რამაც მნიშვნელოვნად შეაფერხა ხელისუფლების შტოებს შორის ურთიერთწონასწორობისა და კონტროლის მექანიზმების მუშაობა<sup>3</sup>. 2012 წლის არჩევნებში საქართველოს თანამედროვე ისტორიაში პირველად ხელისუფლების მშვიდობიანად გადაცემის შემდეგ, დაიწყო საჯარო სამსახურის რეფორმის კონცეფციაზე მუშაობის ახალი ეტაპი. ამერიკის შეერთებული შტატების საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID) დაფინანსებით, შეიქმნა უმაღლესი სასწავლებლებისა და არასამთავრობო ორგანიზაციათა კონსორციუმი, რომლის მიზანი იყო, დაემუშავებინა და მთავრობისთვის წარედგინა საჯარო სამსახურის ახალი კონცეფცია. კონსორციუმის გარდა, პროცესში აქტიურად იყვნენ ჩართულნი როგორც სამთავრობო უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფი, ასევე დამოუკიდებელი ექსპერტები, რომლებთანაც კონსორციუმი პერიოდულ კონსულტაციებს გადიოდა. ეს ფაქტი ხაზს უსვამს მთავრობის მზადყოფნას, ხელი შეეწყო პოლიტიკურ პროცესებში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობისათვის. 2014 წლის ნოემბერში პრემიერ-მინისტრმა ახალი კონცეფცია დაამტკიცა და საჯარო ორგანიზაციებს საჯარო სექტორის მარეგულირებელი ახალი კანონმდებლობის განხორციელებისათვის მზადება დაევალა. 2015 წლის გაზაფხული-ზაფხულის განმავლობაში საჯარო სამსახურის ბიურომ დაასრულა კონცეფციის ბაზაზე კანონპროექტის ჩამოყალიბება და აქტიურად დაიწყო მისი განხილვა სხვადასხვა ინტერესთა ჯგუფებში, მთავრობის მიერ მიღებულ სხვა დოკუმენტებთან ერთად. კანონპროექტი, ძირითადად, ვებერიანული სისტემის ელემენტებზეა დაფუძნებული, ვებერიანულ ღირებულებებზე დაყრდნობით პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას ისახავს მიზნად და თითქმის მთლიანად უარყოფს ახალი საჯარო მენეჯმენტის ყველა კომპონენტს, რაც წინა კანონპროექტში იქნა შემუშავებული. ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და ვებერიანული მოდელების შედარების დროს ძალზე მნიშვნელოვანია იმ ნაკლოვანებების შესწავლა და გაანალიზება, რომელიც ორივე სისტემას ახასიათებს. განვითარებად ქვეყნებში, საჯარო მმართველობის სისტემის შერჩევის დროს ხდება როგორც ქვეყნის კონტექსტის გათვალისწინება, ასევე ორივე მოდელის დამახასიათებელი დადებითი მხარეების გაანალიზება და ისეთი მოქნილი სისტემის შექმნა, რომელიც, ერთი მხრივ, საჯარო სამსახურის ეფექტიანობას, მომსახურების მაღალ ხარისხსა და მოსახლეობის კმაყოფილებას უზრუნველყოფს,

---

ხელმისაწვდომობა და პროაქტიული გამოქვეყნება, ისევე, როგორც მოქალაქეთა მაღალი ხარისხის ჩართულობის უზრუნველყოფა პოლიტიკურ პროცესებში.

<sup>3</sup> საქართველოში ბოლო ათწლეულის განმავლობაში განხორციელებული რეფორმების შესახებ სხვადასხვა დარგში დამატებითი ინფორმაციისათვის იხ. Princeton University, Innovations for Successful Societies, Building Institutions, Escaping Development Traps, <http://successfultsocieties.princeton.edu/countries/georgia>; ასევე მსოფლიო ბანკის 2012 წლის ანგარიში Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgia's Reforms [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/20/000356161\\_20120120010932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/01/20/000356161_20120120010932/Rendered/PDF/664490PUB0EPI0065774B09780821394755.pdf)

მეორე მხრივ კი, ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას და ერთიანი პოლიტიკური ხედვის მქონე, დემოკრატიულ ღირებულებებზე დაფუძნებული სახელმწიფოს შექმნას შეუწყობს ხელს. ეს მოდელი საჯარო მმართველობის ლიტერატურაში ნეოვებერიანიზმის სახელით არის შესული. შეიძლება ითქვას, რომ ახალი მთავრობის მხრიდან ახალი საჯარო მენეჯმენტის პოსტულატების მთლიანი უარყოფა და წმინდა ვებერიანულ მოდელზე გადასვლა უფრო პოლიტიკურ გადაწყვეტილებას ჰგავს, ვიდრე რაციონალურს.

წარმოდგენილ კვლევაში ჩვენ განვიხილავთ ტრენინგების მიწოდების სამ ძირითად მოდელს, რომელიც ჩამოყალიბებულია როგორც განვითარებულ, ასევე განვითარებად ქვეყნებში, ესენია: ცენტრალიზებული, ნახევრადცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მოდელები. კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული კონტექსტიდან გამომდინარე, ტრენინგებისა და განვითარების მოდელის შერჩევა დიდწილად და მოკვიდებული საჯარო ადმინისტრირების არსებულ სისტემაზე. ცენტრალიზებული მოდელი, ძირითადად, მუშაობს ძლიერი ბიუროკრატიული ინსტიტუტების მქონე სახელმწიფოებში და გულისხმობს, რომ სახელმწიფო აკონტროლებს საჯარო მოხელეთა განვითარებას, ტრენინგებს, კვალიფიკაციის ამაღლებასა და კარიერულ დაწინაურებას; უმეტეს შემთხვევაში, ტრენინგების სრულ ციკლს ახორციელებს შესაბამისი უფლებამოსილების მქონე საჯარო უწყება - საჭიროებათა შეფასების, ტრენინგ მოდულების შემუშავებისა და ხარისხის შეფასების კომპონენტების ჩათვლით. დეცენტრალიზებული სქემა ახალი საჯარო მენეჯმენტის სისტემას ეფუძნება და გულისხმობს, რომ ტრენინგებს არასამთავრობო აქტორები ახორციელებენ საჯარო სექტორთან კონტრაქტირების გზით. ტრენინგ-საჭიროებები განისაზღვრება კონკრეტული უწყების, ან თავად მოხელეების მიერ, პროვაიდერების შერჩევის დროს გამოიყენება თავისუფალი ბაზრის პრინციპი - საუკეთესო ხარისხი საუკეთესო ფასად. ნახევრადცენტრალიზებული სქემა უფრო მოქნილია სხვებთან შედარებით და ეფუძნება საჯარო და კერძო აქტორების თანამშრომლობას. ამ პროცესში ორივე მხარეს მკაფიოდ განსაზღვრული როლი აქვს; მთავრობა პასუხისმგებელია დაგეგმვაზე, მონიტორინგსა და ხარისხის შეფასებაზე და ზოგადი პოლიტიკის განვითარებაზე, ისევე, როგორც არასამთავრობო აქტორების მონაწილეობის კრიტერიუმების ჩამოყალიბებასა და შერჩევაზე. ბოლო წლების განმავლობაში საქართველოს საჯარო სექტორში სამივე მოდელის დამკვიდრების მცდელობაზე შეიძლება ვისაუბროთ. შესაბამისად, საშუალება გვეძლევა, გავანალიზოთ, რა გავლენას ახდენს თითოეული მათგანი საჯარო სექტორის განვითარებაზე.

## თავი 2. ლიტერატურის მიმოხილვა

ახალი საჯარო მენეჯმენტისა და ვებერიანული მოდელების შედარება მნიშვნელოვანია ორივე სისტემის დადებითი და უარყოფითი მხარეების გამოსავლენად; განსაკუთრებით განვითარებადი ქვეყნების კონტექსტში, სადაც მთავარი მიზანი არის ეფექტიანი და გამართული საჯარო ინსტიტუტების ჩამოყალიბება, მოქალაქეთათვის ხარისხიანი მომსახურების მიწოდებისა და თანამედროვე დემოკრატიულ სამყაროში არსებულ გამოწვევებზე რეაგირების მიზნით. ასმ-ის მეთოდების ნაკლოვანებებზე საჯარო სამსახურის რეფორმების ბევრი მკვლევარი საუბრობს, განსაკუთრებით ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებთან მიმართებაში, სადაც ასმ-ს დამკვიდრება მეტწილად წარუმატებლად მიმდინარეობს, რის გამოც ეროვნული მთავრობები ხშირად უარს ამბობენ რეფორმის ამ მიმართულებაზე და საჯარო მმართველობის ვებერიანულ სისტემას უბრუნდებიან. 90-იანი წლების ბოლოს ასმ რეფორმა პოსტ-საბჭოთა სივრცეში საჯარო სისტემის განვითარების ყველაზე გავრცელებულ და ხშირად, ერთადერთ მისაღებ გზად იქცა. განსაკუთრებით იმ უარყოფითი კონოტაციის გათვალისწინებით, რაც საბჭოთა პერიოდში ბიუროკრატიულმა სისტემამ შეიძინა, დამახინჯებული მენეჯმენტისა და საჯარო ინსტიტუტების არასწორი ორგანიზების წყალობით (Dunn et al., 2006, p. 19). ასმ-ს მომხრეებს ხშირად „პოზიტიურ რეფორმატორებს“ უწოდებდნენ და თავად პროცესს წარმატებულად თვლიდნენ, შედეგების შესაბამისი შეფასების გარეშე (Tonnisson 2006). თუმცა, ასმ-ს ნაკლოვანებებმა თავი რეფორმების ადრეულ სტადიაზე იჩინა და პირველივე ათწლეულის განმავლობაში მკვლევართა კრიტიკის საგნად იქცა (იხ. Drechsler 2004; Drechsler & Kattel 2008/2009); მეცნიერები აღნიშნავდნენ, რომ ასმ შესაძლოა საჯარო სექტორის „დე-პოლიტიზაციის“ და „დე-დემოკრატიზაციის“ მიზეზი გახდეს და საჯარო ინსტიტუტების დასუსტება გამოიწვიოს, რაც თავის მხრივ, საფრთხეს შეუქმნის თანასწორობის პრინციპს და შეამცირებს ადმინისტრაციულ შესაძლებლობას (Drechsler, 2004, p. 3). თუმცა, უახლესი კვლევების მიხედვით, სულ უფრო მეტი აქცენტი კეთდება იმ თუნდაც არასისტემურ წარმატებაზე, რაც ასმ-ს რეფორმას მოყვება შედეგად (Dan & Pollitt 2014; Dan 2015). მეცნიერები საუბრობენ ასმ-ს კონკრეტული მექანიზმების შესახებ, რომელთა დამკვიდრებაც ცენტრალურ და აღმოსავლეთ ევროპაში დადებითი შედეგები მოჰყვას. აღინიშნება ისიც, რომ წარმატება დიდწილადაა დამოკიდებული ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა კონკრეტული ქვეყნის პოლიტიკური და კულტურული გარემო (Nemec 2010; p 40, cited in Dan & Pollitt 2014), თავისუფალი ბაზრის განვითარება, დემოკრატიული ინსტიტუტების განვითარების დონე, მოქალაქეთა თანამონაწილეობა, ანგარიშვალდებულება და სხვ. (Dan & Pollitt 2014, p. 3). ძირითადად, საუბარია საჯარო მმართველობის შემდეგ სფეროებზე: საჯარო ფინანსების მართვა, მენეჯერული უნარების განვითარება, მწარმოებლობის შეფასების სისტემის დანერგვა, მომსახურების ხარისხის ზრდა, გარე კონტრაქტირება

და საჯარო-კერძო პარტნიორობა, ინფორმაციული ტექნოლოგიების სფერო და სხვა (p. 4-5; იხ. ასევე Dan 2015).

საქართველოში საჯარო სამსახურის ცალკეულმა ორგანიზაციულმა ასპექტებმა, ერთი მხრივ, ხელი შეუწყო ასმ-ს გარკვეული წარმატებების მიღწევას, ხოლო მეორე მხრივ, შეაფერხა რეფორმის სისტემურად გატარების პროცესი. საერთაშორისო გამოცდილებიდან გამომდინარე შეიძლება ითქვას, რომ ახალი საჯარო მენეჯმენტის დამკვიდრება განვითარებად ქვეყნებში ხშირად ანალოგიური შედეგით მთავრდება. პროფესიული საჯარო სამსახურის არარსებობა, სუსტად განვითარებული თავისუფალი ბაზარი, სოციალური პასუხისმგებლობის ნაკლებობა საზოგადოებაში, სუსტი საჯარო ინსტიტუტები ნეგატიური წინაპირობებია ასმ-ს დამკვიდრებისათვის და საფრთხესაც კი უქმნის დემოკრატიულ ღირებულებებს და პოლიტიკურ თავისუფლებას, გამომდინარე რეფორმის პროცესის მიმართ არასისტემური მიდგომისა და საჯარო სექტორში ერთიანი პოლიტიკური ხედვის არარსებობიდან. ჩვენი კვლევის ფარგლებში განვიხილავთ იმ ორგანიზაციულ და ადმინისტრაციულ ფაქტორებს, რომლებმაც, წმინდა პოლიტიკური ფაქტორების მიღმა, განაპირობა ასმ რეფორმის მიმდინარეობა და, საბოლოო ჯამში, მოსახლეობის მხრიდან ნდობის მკვეთრი ვარდნა მთავრობის მიმართ, რაც 2007 წლიდან სოციალურ და პოლიტიკურ საპროტესტო მოძრაობებში და 2012 წლის პოლიტიკურ კრიზისში გამოიხატა.

### ***ტრენინგები და განვითარება საჯარო სექტორში***

სამეცნიერო ლიტერატურაში ხშირად აღინიშნება საჯარო სექტორში რეგულარული ტრენინგების განხორციელების მნიშვნელობის შესახებ. 2014 წელს გამოცემულ ნაშრომში, რომელიც აღწერს 2013 წელს 19 ქვეყანაში განხორციელებულ კვლევას უმაღლესი რანგის საჯარო მოხელეთა ტრენინგების თაობაზე, ავტორები ვრცლად საუბრობენ იმ ფაქტორებზე, რომლებიც ტრენინგებისა და განვითარების სისტემის დამკვიდრების აუცილებლობას განაპირობებს. მართალია, აღნიშნული კვლევა კონკრეტულად მაღალი თანამდებობის პირებს მოიცავს, მაგრამ ჩამოთვლილი ფაქტორები მეტად ყურადსაღებია და მათი მისადაგება მთლიანად საჯარო სექტორზეც არის შესაძლებელი. მკვლევარები აღნიშნავენ, რომ სწორედ მოხელეთა ტრენინგი შეიძლება მივიჩნიოთ იმ პირობად, რომელიც საჯარო ორგანიზაციების სიცოცხლისუნარიანობას ინარჩუნებს (Van Wart, Hondeghem, Schwella & Suino, 2015). სხვადასხვა ქვეყნებში ჩატარებული კვლევები ცხადყოფს, რომ ტრენინგებისა და განვითარების სისტემის ეფექტიანობა დამოკიდებულია ქვეყნის სიდიდეზე, მთავრობის ფუნქციებზე, საჯარო სექტორის სტაბილურობაზე, ადმინისტრაციულ შესაძლებლობებსა და სხვა ფაქტორებზე. ტრენინგები ცალსახად მიიჩნევა საჯარო ორგანიზაციების განვითარების არსებით ელემენტად, და ამასთან აღინიშნება, რომ პროცესის ეფექტიანობას სწორედ კერძო და არასამთავრობო აქტორების მონაწილეობა ზრდის (Van Wart et al., 2015). Kroll და Moynihan გამოყოფენ სამ ასპექტს, რომელიც ტრენინგის უმთავრეს დანიშნულებას წარმოადგენს, განსაკუთრებით კი რეფორმის პირობებში: ინფორმაციის გავრცელება რეფორმის



შესახებ; სტაბილურობის შეგრძნების გაძლიერება, განსაკუთრებით ცვლილებების მართვის პროცესში ჩართული მოხელეებისათვის; რეფორმის განხორციელებისათვის სპეციფიკური უნარების განვითარება (Kroll & Moynihan, 2015, p.413). თუმცა, ამავე სტატიაში განხილულია ასევე ნაკლებად ოპტიმისტური ხედვა ტრენინგების მნიშვნელობის შესახებ და საუბარია კონკრეტულ ფაქტორებზე, რომლებიც ტრენინგების პროცესის პროდუქტიულობას ამცირებს: აუცილებელი დროისა და რესურსების სიმწირე; სპეციფიკური უნარების ტრენინგების შემთხვევაში სირთულე, რომელიც უკავშირდება მასალის მიწოდებასა და ერთგვაროვან აღქმას არაჰომოგენურ ჯგუფებში (გვ. 147).

### ***ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ტრენინგებისა და განვითარების სისტემების შედარებითი ანალიზი***

ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემების შედარებითი ანალიზის შედეგად უნდა ითქვას, რომ ევროკავშირის წევრობისკენ სწრაფვა, როგორც საჯარო სექტორის რეფორმირების პირველადი მოტივატორი, საკმაოდ ძლიერი იყო 90-იან წლებში და სწორედ ამან გამოიწვია დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების მოდელის ხშირ შემთხვევაში პირდაპირი კოპირება (იხ. Bouckaert et al, 2011). თუმცა, თავად დასავლეთ ევროპის ქვეყნებშიც არ არსებობს ერთიანი წარმატებული მოდელი, არამედ საჯარო მმართველობის ფორმა განისაზღვრება ისტორიული კონტექსტით, ტრადიციებით და სხვა ფაქტორებით. ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების დიდ ნაწილში რეფორმირება სწორედ ახალი საჯარო მენეჯმენტის დამკვიდრებით დაიწყო, რაც ამ მოდელის პოპულარულობით შეიძლება აიხსნას, მეტიც, ის იმ პერიოდისათვის „მოდურ“ მიმდინარეობადაც კი შეაფასეს. (Randma-Liiv, 2008/2009). თუმცა ბაზრის ლიბერალიზაციამ, საჯარო-კერძო პარტნიორობის პროექტების განხორციელებამ და ბიზნეს მენეჯმენტის მეთოდების საჯარო სექტორში დანერგვამ ვერ გამოიღო სასურველი შედეგი და, უმეტესწილად, სახელმწიფო ინსტიტუტების დასუსტებაც გამოიწვია. შედეგად, ამ ქვეყნების ნაწილი კვლავ ვებერიანული ბიუროკრატიული საჯარო სექტორის იდეას მიუბრუნდა, რომელიც უფრო უკეთ შეიძლება დამკვიდრდეს განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებში, ასმ მოდელთან შედარებით. მიუხედავად ამისა, ვებერიანულ სისტემას ისეთი ნაკლოვანებები ახასიათებს, რომლებიც საჯარო სექტორის ეფექტიანობას აფერხებს და თანამედროვე გამოწვევებზე რეაგირებისათვის მნიშვნელოვან დაბრკოლებებს ქმნის. ისეთი ფაქტორები, როგორცაა რესურსების პროდუქტიული მართვა, მოქალაქის, როგორც მომხმარებლის აღქმა და მისთვის მიწოდებული სერვისების ხარისხზე ზრუნვა, ბიუროკრატიული პროცედურების გამარტივება, ახალი ტექნოლოგიების გამოყენება და სხვა, სწორედ ახალი საჯარო მენეჯმენტის ფარგლებში დაინერგა და მნიშვნელოვნად გააუმჯობესა საჯარო სექტორის მუშაობა. ამ ყოველივეს გათვალისწინებით, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ნაწილმა დაიწყო საჯარო მმართველობის ახალი მოდელის განვითარება, რომელიც ვებერიანული და ასმ მოდელის ჰიბრიდად შეიძლება წარმოვიდგინოთ და

რომელიც სამეცნიერო ლიტერატურაში ნეოვებერიანიზმის სახელით დამკვიდრდა (იხ. Randma-Liiv, 2008/2009; Drechsler, 2005; Lynn, 2008). ნეოვებერიანიზმის მთავარი უპირატესობა სხვა მოდელებთან შედარებით ისაა, რომ მისთვის დამახასიათებელი მოქნილობიდან გამომდინარე, ყველაზე მეტად ითვალისწინებს კონკრეტული ქვეყნის სპეციფიკურ კონტექსტს და საშუალებას იძლევა, რეფორმირების პროცესში გამოყენებული იყოს, როგორც არსებული საჯარო სექტორის ძლიერი მხარეები, ასევე საერთაშორისო თუ ადგილობრივი მაგალითებიდან გამომდინარე წარსული წარმატებული გამოცდილება. ნეოვებერიანიული მიდგომა უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, საჯარო სექტორის სტაბილურობას, ერთიანი პოლიტიკური ხედვის გატარებას და განვითარების ერთიანი პრინციპების შემუშავებას, მეორე მხრივ კი - ეფექტიან დეცენტრალიზაციას, ცალკეული უწყებების მოქნილობას და დამოუკიდებლობას (Lucking, 2003 გვ. 10).

სხვა ფაქტორებთან ერთად, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების საჯარო მმართველობის სისტემაში ყურადღება საჯარო მოხელეთა სწავლებასა და განვითარებაზეც კეთდება. კარიერული მოდელი, რომელიც, როგორც აღვნიშნეთ, მოხელეს საჯარო თანამდებობებზე დაწინაურების საშუალებას აძლევს, მის განსაკუთრებულ სტატუსს აღიარებს და განსაკუთრებულ სარგობსაც განუსაზღვრავს. მათ შორის, ჯანდაცვისა და საპენსიო სქემებს, და ასევე ტრენინგების სისტემებს, რომლებიც, ჩვენ მიერ განხილულ ქვეყნებში სხვადასხვაგვარად არის აწყობილი. თუმცა, მიუხედავად განსხვავებებისა, რომლებიც გამოწვეულია სისტემის განვითარების განსხვავებული მიმდინარეობით და პოლიტიკური პროცესებით, ერთი ძირითადი ტენდენცია იკვეთება - რეფორმების პირველი ტალღის დეცენტრალიზაციის შემდეგ ორიენტირება ცენტრალიზებისა და ძლიერი საჯარო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებისაკენ. ჩვენ მიერ განხილული ქვეყნებიდან უნგრეთი და ჩეხეთი, შეიძლება ითქვას, სერვისების ცენტრალიზება-დეცენტრალიზების კონტინუუმის ორი საწინააღმდეგო წერტილს წარმოადგენენ (Dolidze & Mahler, 2014). უნგრულ მოდელს, რომელიც ტრენინგების ცენტრალიზებულ მიწოდებაზეა აგებული, უდავოდ აქვს როგორც უპირატესობები, ასევე ნაკლოვანებებიც. ერთი მხრივ, ცენტრალიზება პროცესის გაკონტროლების საუკეთესო საშუალებაა. მკაცრი სააკრედიტაციო პირობები უზრუნველყოფს სხვა არასამთავრობო აქტორების მონაწილეობასაც, თუმცა, შეზღუდული რაოდენობითა და მოცულობით. მეორე მხრივ კი, ხდება სერვისის სრული მონოპოლიზება სახელმწიფოს მიერ, რაც სისტემის ღიაობას, ახალი ინფორმაციისა და ცოდნის მიღებას და ტრენინგების ხარისხს საფრთხეს უქმნის. გარდა ამისა, ჩნდება იმის საშიშროებაც, რომ სასწავლო პროცესის პოლიტიკური იდეოლოგიზება მოხდეს, რაც ბიუროკრატიის ნეიტრალურობას რისკის ქვეშ აყენებს გრძელვადიან პერსპექტივაში. თავის მხრივ, პრაქტიკა, რომელიც დამკვიდრებულია ჩეხეთში, გულისხმობს ბიუროკრატიული პროცედურების უკიდურესად გამარტივებას და პროცესში მონაწილეობისათვის ნებისმიერ არასამთავრობო აქტორს უხსნის გზას, ხარისხის კონტროლისა და ერთიანი სტანდარტების არსებობის გარეშე. ეს უარყოფითად მოქმედებს საჯარო მოხელეთა

პროფესიონალიზმის დონეზე, თუმცა ხელს უწყობს არასამთავრობო სექტორის მხრიდან სერვისების თავისუფალ მიწოდებას.

განვითარებადი დემოკრატიის ქვეყნებში საჯარო სამსახური დღესდღეობით არ არის იმდენად სტაბილური და მიმზიდველი, რომ დაბალი ანაზღაურების კომპენსაცია მოახდინოს. ამიტომაც საჯარო სექტორში მაღალია კადრების გადინება და კვალიფიციური პირები მუდმივად ეძებენ უკეთესი დასაქმების შესაძლებლობას კერძო თუ არასამთავრობო ორგანიზაციებში. პოლიტიკური ძალაუფლების ხშირი ცვლა, მთავრობის რეორგანიზაცია და ხშირი სტრუქტურული რეფორმები ამ პროცესს კიდევ უფრო მეტად უწყობს ხელს; შესაბამისად, ტრენინგებისა და განვითარების მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბება და ტრენინგების რეგულარული განხორციელება მაქსიმალური რაოდენობით თანამშრომელთათვის საკმაოდ რთულ ამოცანას წარმოადგენს. ამავე დროს ეს ერთადერთი საშუალებაა, რომ საჯარო მოხელეთა პროფესიული კვალიფიკაცია მთელს სექტორში საშუალოზე მაღალი იყოს. პროცესის ცენტრალიზების ერთ-ერთი მთავარი ნაკლი არის არსებული სისტემის უუნარობა, ტრენინგების პროცესში რაც შეიძლება მეტი მოხელე ჩართოს. ამასთან ერთად, ერთიანი სტრატეგიული ხედვის არარსებობა და ფრაგმენტული მიდგომა დაბალი ეფექტიანობის, დაბალი ხარისხისა და რესურსების არაპროდუქტიული ხარჯვის მიზეზი ხდება, რასაც ამტკიცებს როგორც ლიტვის მაგალითი, ასევე უნგრეთის ადრეული გამოცდილება. (Lucking, 2003, p.23). Lucking აღნიშნავს, რომ ყველაზე ეფექტიანი ტრენინგების სისტემა იმ შემთხვევაშია, როდესაც არსებობს სახელმწიფო უწყება, რომელიც პასუხისმგებელია ტრენინგისა და განვითარების საჭიროებების იდენტიფიცირებაზე, კურიკულუმის შედგენაზე, ტრენინგის მომწოდებლებთან კონტრაქტირებაზე, ხარისხის კონტროლსა და ზეგავლენის შეფასებაზე, პარალელურად კი არსებობს ტრენინგის მომწოდებელთა კარგად განვითარებული ქსელი, რომელიც ქვეყნის ყველა რეგიონს მოიცავს და აქვს უნარი, შესაძლებლობა და ცოდნა, სახელმწიფოს შესთავაზოს ექსპერტიზა ყველა იმ სფეროში, რაც საჯარო სექტორის საჭიროებებით განისაზღვრება. ეს ფორმატი თავისუფალი ბაზრის განვითარების საუკეთესო საშუალებაა და ამავდროულად, რეგიონული და ადგილობრივი რესურსების მაქსიმალური გამოყენებით, ხელს უწყობს ეროვნული სტანდარტების ამაღლებას. პოლიტიკური ნეიტრალურობის შესანარჩუნებლად და პარტიზანულობის პრობლემის თავიდან ასარიდებლად, აუცილებელია, ზემოთ აღნიშნული სახელმწიფო უწყების ხელმძღვანელი არ იყოს პოლიტიკური თანამდებობის პირი და მისი შერჩევა განსაკუთრებული ყურადღებით ხდებოდეს, დამსახურებისა და კომპეტენტურობის კრიტერიუმების გათვალისწინებით. თავის მხრივ, ერთიანი ეროვნული სტანდარტების დამკვიდრება ხელს შეუწყობს პროფესიონალი კადრების მომზადებას და მათ მობილობას საჯარო სექტორის შიგნით, რაც კარიერული საჯარო სამსახურის ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს წარმოადგენს (Lucking 2003, გვ. 23).

### **კანონმდებლობის ანალიზი**

საჯარო მოხელეთა ტრენინგების საკითხი აქამდე მოქმედი კანონმდებლობით დარეგულირებული არ ყოფილა. არც 1997 წლის საჯარო სამსახურის კანონი, არც სხვა კანონპროექტები მოხელეთა პროფესიული განვითარების საკითხს არ განსაზღვრავენ. პირველად სწორედ 2014 წლის კანონპროექტში გაესვა ხაზი ერთიანი პროფესიული განვითარებისა და კარიერული ზრდის მნიშვნელობას, რომლის აუცილებელ შემადგენელ ელემენტად განისაზღვრა ტრენინგების სისტემა, ისევე, როგორც მწარმოებლურობაზე დაფუძნებული შეფასების არსებობა (საჯარო სამსახურის კანონის პროექტი, თავი 1, მუხლი 16). კანონი რამდენიმე მნიშვნელოვან ფაქტორს გამოყოფს: 1) სერტიფიცირების პროცესი (მუხლი 29), რაც გულისხმობს, რომ საჯარო სექტორში დასაქმებით დაინტერესებულმა პირმა უნდა ჩააბაროს მისაღები სასერტიფიკატო გამოცდა, რომელიც დასაქმებისათვის აუცილებელ უნარებსა და ზოგად ცოდნას ამოწმებს. სერტიფიცირების პროცესს მართავს საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელიც ასევე შეიმუშავებს ტესტირების სტანდარტებს, აწესებს ტესტირების ჩატარების სიხშირეს, დროსა და ადგილს და ყოველთვიურად დებს ინფორმაციას შესაბამის ვებ-გვერდზე (მუხლი 30); 2) საჯარო სამსახური განისაზღვრება, როგორც „ცხოვრების მანძილზე დასაქმების სფერო“ (მუხლი 33). ამ დებულებამ უნდა უზრუნველყოს საჯარო სექტორის სტაბილურობა და დაიცვას მოხელე უკანონო და არასამართლიანი განთავისუფლებისაგან, მათ შორის, პოლიტიკური ნიშნით; 3) მუხლი 34 განსაზღვრავს, რომ საჯარო სექტორში დასაქმება ღია კონკურსის წესით შესაძლებელია მხოლოდ მეოთხე (ყველაზე დაბალი) რანგის დონიდან (გამონაკლისი შემთხვევების გარდა), ნებისმიერი დანარჩენი რანგის თანამდებობის დაკავება მხოლოდ შიდა კონკურსით არის შესაძლებელი, რაც კანონმდებლის მიერ კარიერული სისტემის საფუძვლად მიიჩნევა. ცხადია, რომ ზემოთქმულის გათვალისწინებით, საჯარო სექტორის ხელმისაწვდომობა, მეოთხე რანგის გარდა, მკვეთრად იზღუდება იმ კვალიფიცირებული კანდიდატებისათვის, რომლებიც არ მუშაობენ საჯარო ორგანიზაციებში. ეს დებულება არა მხოლოდ ახალი საჯარო მენეჯმენტის პრინციპებს ეწინააღმდეგება, არამედ წინააღმდეგობაში მოდის ნეოვებერიანულ სისტემასთანაც, რომელიც აღიარებს დასაქმების და განვითარების თანაბარ შესაძლებლობებს როგორც შიდა, ასევე გარე კანდიდატებისათვის და ამით, ერთი მხრივ, უზრუნველყოფს ორგანიზაციული მახსოვრობის შენარჩუნებას, მეორე მხრივ კი ახალი გამოცდილების, ექსპერტიზის, ცოდნისა და უნარების შედინებას კერძო და არასამთავრობო სექტორებიდან<sup>4</sup>. ზემოთ ჩამოთვლილი ფაქტორების გათვალისწინებით, მთავრობის ახალი ინიციატივა, ჩამოყალიბდეს ერთიანი, სახელმწიფო ტრენინგ-ცენტრი ტრენინგების სისტემის ცენტრალიზებული

<sup>4</sup> ევროკავშირის საჯარო სექტორში დასაქმების პოლიტიკის შესახებ იხ. Demmke&Moilanen, 2010 Civil Service in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, pp. 160-171

მიწოდებით, განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს. ერთი მხრივ, იქმნება უსაფრთხო დასაქმების გარემო არსებული მოხელეებისთვის, მაგრამ მეორე მხრივ, იზრდება საჯარო სექტორის იზოლირებულობა და, რაც მთავარია, ხდება პროფესიული განვითარების პროცესის მონოპოლიზება სახელმწიფოს მიერ. ბუნებრივია, ეს ნიშნავს ტრენინგების პროცესის ხარისხის ვარდნას და არასამთავრობო აქტორების გამოთიშვას მოხელეთა პროფესიული განვითარების ციკლიდან.

### **თავი 3. კვლევის კითხვა და ჰიპოთეზები**

წარმოდგენილი ნაშრომის მიზანია საქართველოს საჯარო სექტორის განვითარების ძირითადი ეტაპების ანალიზი, რომლებიც მოიცავს საჯარო მმართველობის რეფორმების ორ ტალღას 2004 წლიდან; და ასევე, საჯარო მმართველობის ისეთი მოდელის განსაზღვრა, რომელიც მაქსიმალურად შეესაბამება ადგილობრივ პოლიტიკურ, კულტურულ და ისტორიულ კონტექსტს. ანალიზის დროს განსაკუთრებულ ყურადღებას ვამახვილებთ მოხელეთა პროფესიული ზრდის პრობლემებზე, პირველ რიგში კი ტრენინგებისა და განვითარების სისტემის ჩამოყალიბებაზე ზემოთ აღწერილი სამი - ცენტრალიზებული, დეცენტრალიზებული და ნახევრადცენტრალიზებული - სქემის მიხედვით. არსებული სამეცნიერო ლიტერატურის მიმოხილვის, ასევე ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზისა და ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების გამოცდილების შესწავლის შედეგად, კვლევის კითხვა შემდეგი სახით ჩამოვყალიბეთ: ზემოთ ჩამოთვლილი სამი მოდელიდან რომელი უწყობს ხელს ყველაზე ეფექტიანად საჯარო სექტორის სტაბილურობასა და პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას? შესაბამისად, ჩამოყალიბდა შემდეგი ჰიპოთეზა:

განვითარებადი ქვეყნის საჯარო სექტორის თავისებურებების გათვალისწინებით, ტრენინგების მიწოდების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელი ყველაზე მეტად უწყობს ხელს საჯარო ორგანიზაციების სტაბილურობასა და პოლიტიკურად ნეიტრალური, პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას, ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ მოდელებთან შედარებით.

სადაც დამოუკიდებელ ცვლადს წარმოადგენს ტრენინგის მოდელები, ხოლო დამოკიდებულს - საჯარო სექტორის სტაბილურობა და პოლიტიკურად ნეიტრალური და პროფესიული ხასიათი.

რამდენადაც ცენტრალიზებული მოდელის შექმნა მხოლოდ ახალი კანონის მიღების შედეგად იგეგმება, არსებული მომენტისათვის ჩვენ არ გვაქვს შესაძლებლობა, გავანალიზოთ ამ მოდელის ეფექტურობა განხორციელებული ან მიმდინარე პროცესების მიხედვით. შესაბამისად, ჰიპოთეზის ეს ნაწილი შემოწმდება ტრენინგ-პროვაიდერებთან ჩაღრმავებული ინტერვიუებიდან მიღებული მონაცემების მეშვეობით. ქართული საჯარო ორგანიზაციებისათვის დეცენტრალიზებული

მოდელით ტრენინგების მიწოდების შესახებ მონაცემების მოგროვება 2013 წლამდე განხორციელებული ტრენინგების მიხედვით მოვახდინეთ. ამ პერიოდში ტრენინგი და განვითარება არ მიიჩნეოდა ადმინისტრაციული პოლიტიკის აუცილებელ ნაწილად, ტრენინგები ტარდებოდა სპორადულად, სხვადასხვა დონორების მიერ ჩატარებული პროექტების ფარგლებში. 2004 წლიდან კი, ასმ-ს რეფორმების პროცესში, ტრენინგ საჭიროებები ცალკეული უწყების მიერ ინდივიდუალურად განისაზღვრებოდა. ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის ნიმუშად აღებული გვაქვს ტრენინგების ციკლი, რომელიც ცენტრალური ხელისუფლების თითქმის ყველა უწყების მოხელეებს ჩაუტარდათ (სულ 1866 მოხელე, ძირითადად შუა და ქვედა რგოლიდან). პროექტი USAID-ის ეფექტური მმართველობის პროგრამის ფარგლებში განხორციელდა. საქართველოს მთავრობა აქტიურად იყო ჩართული ტრენინგების მოდულების, შეფასებისა და ხარისხის მართვის კრიტერიუმების შემუშავებაში, ისევე, როგორც ტრენინგის მონაწილეთა შერჩევის მექანიზმების ჩამოყალიბებასა და თავად შერჩევის პროცესში. ტრენინგების ყველა მიმწოდებელი არასამთავრობო აქტორს წარმოადგენდა - კონკრეტულად, ეს იყო უმაღლესი ინსტიტუტებისა და კერძო ტრენინგ-პროვაიდერების მიერ შექმნილი კონსორციუმი.

პირველი კვლევითი ჰიპოთეზა შემდეგია:

H1 - ტრენინგების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელი უფრო მეტად უწყობს ხელს ეფექტიანი და პოლიტიკურად ნეიტრალური, პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას ცენტრალიზებულ მოდელთან შედარებით.

2013 წლის ტრენინგ-პროექტის შედეგად მოპოვებული მონაცემები, რომლებიც მოხელეთა კმაყოფილების შეფასებას შეიცავს, გამოვიყენეთ მეორე კვლევითი ჰიპოთეზის ჩამოყალიბებისათვის:

H2 - ტრენინგების მიწოდების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის პირობებში, იზრდება საჯარო მოხელეთა კმაყოფილება და მოტივაცია.

ნახევრადცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მოდელების შედარების შედეგად ჩამოვაყალიბეთ მესამე კვლევითი ჰიპოთეზა :

H3 - ტრენინგების მიწოდების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელი უფრო მეტად უწყობს ხელს საჯარო სექტორის სტაბილურობას, დეცენტრალიზებულ მოდელთან შედარებით.

#### თავი 4. კვლევის მეთოდები და მონაცემები

კვლევა განხორციელებულია როგორც რაოდენობრივი, ასევე თვისობრივი მეთოდებით. საჯარო სექტორის სტაბილურობისა და ეფექტურობის გასაზომად სხვადასხვა მოდელებთან მიმართებით მონაცემთა სამი ტიპი გამოვიყენეთ.

- საქართველოს საგანმანათლებლო ინსტიტუტებისა და ტრენინგ-პროვაიდერების შესაძლებლობების თვისობრივი კვლევა ჩაღრმავებული ინტერვიუს მეშვეობით;
- საჯარო მოხელეების შეფასების ანკეტების რაოდენობრივი კვლევა 2013 წელს განხორციელებული ტრენინგების ციკლის შემდეგ;
- საჯარო სექტორის სტაბილურობაზე ტრენინგ მოდელების ზეგავლენის სტატისტიკური ანალიზი აღმასრულებელი უწყებებიდან (2013 წლის ტრენინგებში მონაწილე სამინისტროებიდან) მოპოვებული გადინების მონაცემების მიხედვით.

თითოეული ძირითადი კვლევითი კითხვის კონკრეტულ ასპექტს პასუხობს.

კითხვა 1: როგორ აფასებენ ტრენინგ პროვაიდერები დეცენტრალიზებული მოდელის დადებით და უარყოფით მხარეებს?

კითხვა 2: როგორ შეფასებას აძლევენ ნახევრადცენტრალიზებულ მოდელს ტრენინგის მონაწილე საჯარო მოხელეები?

კითხვა 3: როგორ ზემოქმედებს დეცენტრალიზებული და ნახევრადცენტრალიზებული მოდელები საჯარო სექტორში კადრების გადინებასა და სექტორის მთლიან სტაბილურობაზე?

##### 4.1. საქართველოს საგანმანათლებლო ინსტიტუტებისა და ტრენინგ-პროვაიდერების შესაძლებლობების თვისობრივი კვლევა

კვლევის ეს ეტაპი ხორციელდებოდა 2012 წლის 24 ივლისი - 14 სექტემბრის პერიოდში, USAID-ის „ეფექტური მმართველობა საქართველოში“ პროგრამის ფარგლებში. გამოიკვეთა ტრენინგ-პროვაიდერების სამი ჯგუფი: 1) უმაღლესი განათლების ინსტიტუტები/უნივერსიტეტები, სადაც მიმდინარეობს საჯარო მმართველობას, საჯარო პოლიტიკასა და მონათესავე სფეროებში აკადემიური და სატრენინგო პროგრამები; 2) კერძო და არასამთავრობო ტრენინგ-პროვაიდერები 3) სახელმწიფო უწყებებთან არსებული ტრენინგ ცენტრები. წინასწარი შეფასების შედეგად შევარჩიეთ 5 უნივერსიტეტი, 3 არასამთავრობო და 2 სახელმწიფო ტრენინგ-ცენტრი:

- თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, სამართლისა და ეკონომიკის ფაკულტეტი, საჯარო ადმინისტრირების პროგრამა
- ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტი, მეცნიერებისა და ხელოვნების ფაკულტეტი, საჯარო პოლიტიკის ადმინისტრირების პროგრამა
- თავისუფალი უნივერსიტეტი, მენეჯმენტისა და სოციალური მეცნიერებების სკოლა
- კავკასიის უნივერსიტეტი, სამართლის სკოლა, საჯარო მმართველობის პროგრამა
- საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, მმართველობის სკოლა, საჯარო მმართველობისა და საჯარო პოლიტიკის პროგრამები
- PMCG პოლიტიკისა და მენეჯმენტის საკონსულტაციო ჯგუფი
- GFSIS, საქართველოს სტრატეგიული და საერთაშორისო კვლევების ფონდი
- CTC, ტრენინგებისა და კონსულტაციების ცენტრი
- იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული ტრენინგ-ცენტრი
- ფინანსთა სამინისტროს ტრენინგ-აკადემია

გარდა ამისა, ორი ინტერვიუ ჩავატარეთ ფინანსთა სამინისტროს ერთ-ერთი დეპარტამენტის მოადგილესთან და საჯარო სამსახურის ბიუროს წარმომადგენელთან.

#### **4.2. საჯარო მოხელეების შეფასების ანკეტების რაოდენობრივი კვლევა 2013 წელს განხორციელებული ტრენინგების ციკლის შემდეგ**

პროექტი ხორციელდებოდა 2013 წლის აპრილი - დეკემბრის პერიოდში და მიზნად ისახავდა ცენტრალური ხელისუფლების ადმინისტრირებელი უწყებების 3000-მდე საჯარო მოხელის კვალიფიკაციის ამაღლებისა და პროფესიული განვითარების ხელშეწყობას. შემუშავდა და ჩატარდა ტრენინგები ათ სხვადასხვა თემატურ მოდულში. რაოდენობრივი მონაცემები ტრენინგის მონაწილეთა კმაყოფილებისა და პროცესის მიმართ დამოკიდებულების შესახებ შევავსოვეთ შემდეგი წყაროებიდან:

- პრე- და პოსტ-ტესტები - ტრენინგის დასაწყისში, გაცნობის შემდეგ, მსმენელებს ურიგდებოდათ პრე-ტესტი, რომელიც შეიცავდა მოდულის შესაბამის 10-15 კითხვას 4 სავარაუდო პასუხით. პოსტ-ტესტს იმავე კითხვებით მსმენელები ავსებდნენ სესიის დასასრულს;
- პირველი დღის შეფასების ფორმები - სესიის პირველი დღის დასრულებისას მონაწილეები ავსებდნენ შეფასების ფორმას, რომელსაც საპროექტო ჯგუფი და კონკრეტული სესიის ადმინისტრატორი იყენებდნენ ტრენინგის განმავლობაში აღმოჩენილი ხარვეზების გასაუმჯობესებლად;
- ბოლო დღის შეფასების ფორმები - სესიის დასასრულს მონაწილეები ავსებდნენ შეფასების ფორმას, რომელიც პირველი შეფასებისგან განსხვავებით, უფრო შეჯამებულად წარმოადგენდა მათ აზრს სესიის შესახებ და კმაყოფილების დონეს ტრენინგის სხვადასხვა ასპექტებით;



- ტრენინგის აქტივობის ანგარიშები - იწერებოდა ტრენინგის ადმინისტრატორის მიერ ყოველი ტრენინგ-სესიის შემდეგ;
- დასწრების ფურცლები - ყოველი სესიის განმავლობაში დღეში ორჯერ ტრენინგის ადმინისტრატორი აღრიცხავდა მონაწილეთა დასწრებას. რამდენადაც პრე- და პოსტ-ტესტები ანონიმური იყო და მსმენელთა ცოდნის შეფასების ინდივიდუალური მექანიზმი პროექტით გათვალისწინებული არ ყოფილა, მონაწილეთა სერტიფიცირება მოხდა დასწრების საფუძველზე.

ტრენინგების ციკლის მთლიანი ხანგრძლივობა იყო 5 თვე (1 ივლისი - 20 დეკემბერი). მონაწილეობისათვის დარეგისტრირდა 3914 მოხელე. მონაწილეთა რეალური რაოდენობა იყო 1866. ტრენინგები განახორციელა კონსორციუმმა შემდეგი შემადგენლობით - საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, რობაქიძის უნივერსიტეტი, IDFI, ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი, PMCG, პოლიტიკისა და მენეჯმენტის საკონსულტაციო ჯგუფი და CTC, ტრენინგებისა და კონსულტაციების ცენტრი.

#### **4.3. საჯარო სექტორის სტაბილურობაზე ტრენინგ მოდელების ზეგავლენის სტატისტიკური ანალიზი**

განისაზღვრა ორი პირობითი დროითი ერთეული: 1) 2009 წელი, ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმების მაქსიმალური ეფექტიანობის პერიოდი<sup>5</sup>, როდესაც ტრენინგები საჯარო სექტორს მიეწოდებოდა სპონტანურად, ცალკეული უწყებების გადაწყვეტილებიდან, ისევე, როგორც კონკრეტული დონორების აქტივობიდან გამომდინარე და თითოეული უწყება თავად განსაზღვრავდა ტრენინგების საჭიროებებს, ფორმას, შინაარსსა და მიმწოდებელს. აღებული პერიოდი წარმოდგენილია, როგორც ტრენინგების მიწოდების დეცენტრალიზებული მოდელის მაგალითი; 2) 2014 წელი, როდესაც ფართომასშტაბიანი ტრენინგ-პროგრამა განხორციელდა საჯარო სექტორში სამთავრობო ადმინისტრაციისა და პროვაიდერი ინსტიტუტების ურთიერთთანამშრომლობით, სადაც სამთავრობო ადმინისტრაციამ განსაზღვრა ტრენინგის შინაარსი, შეფასების კრიტერიუმები, მოდულები, ხოლო პროექტის განხორციელება მთლიანად კერძო მომწოდებლებისა და საგანმანათლებლო ინსტიტუტების მიერ მოხდა. წარმოდგენილი პროექტი განხილული გვაქვს, როგორც ნახევრად-ცენტრალიზებული მოდელის მაგალითი. ინტერნეტ პორტალის my.gov.ge მეშვეობით გამოვითხოვეთ ინფორმაცია შემდეგი სამინისტროებიდან:

- განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო;
- კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო

<sup>5</sup> 2009 წლის შემდეგ ასმ რეფორმები, პრაქტიკულად, აღარ ხორციელდებოდა და საჯარო სექტორის პოლიტიკური კურსიც შეიცვალა, რაც, შედეგად 2012 წლის კრიზისში აისახა. აქვე აღვნიშნავთ, რომ 2012-13 წლებში მოხელეთა გადინება საჯარო სექტორიდან განსაკუთრებით დიდი იყო, რისი მიზეზიც იყო 2012 წელს არჩევნების შედეგად ხელისუფლების შეცვლა და ადმინისტრაციულ უწყებათა უმეტეს ნაწილში თანამშრომელთა დათხოვნა პოლიტიკური ნიშნით.

- ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო
- ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების სამინისტრო
- ფინანსთა სამინისტრო
- იუსტიციის სამინისტრო
- გარემოს დაცვის სამინისტრო
- შინაგან საქმეთა სამინისტრო
- სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტრო
- თავდაცვის სამინისტრო

უწყებების შერჩევა მოხდა გამომდინარე იქიდან, რომ მათი თანამშრომლები მონაწილეობდნენ განხორციელებულ პროექტში. მონაწილე ორგანიზაციებიდან თავიდანვე გამოვრიცხეთ სახელმწიფო მინისტრების აპარატები, გამომდინარე დასაქმებული მოხელეების და, შესაბამისად, პროექტში მონაწილე მსმენელების მცირე რაოდენობიდან (სულ 13 მონაწილე სამი სახელმწიფო მინისტრის აპარატიდან)<sup>6</sup>, ასევე, სახალხო დამცველის აპარატი, მთავრობის კანცელარია და სახელმწიფო აუდიტის სამსახური. რაც შეეხება პროექტში მონაწილე სხვა სამინისტროებს, ესენია: სოფლის მეურნეობის სამინისტრო, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, ენერჯეტიკის სამინისტრო, საგარეო საქმეთა სამინისტრო, რეგიონალური განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო. მათგან აღნიშნული ინფორმაციის მოპოვება ვერ მოხერხდა; პორტალის მეშვეობით მათთან დაკავშირება არ არის შესაძლებელი (ეს უწყებები არ შედის საჯარო ინფორმაციის გამცემი ორგანიზაციების ელექტრონულ ჩამონათვალში), ხოლო ვებ-გვერდებზე შესაბამისი ინფორმაცია არც ერთ სამინისტროს არ აქვს გამოქვეყნებული. ვერ მოვიძიეთ აღნიშნული ინფორმაცია ვერც სახელმწიფო სტატისტიკის სამსახურის და ვერც საჯარო სამსახურის ბიუროს გვერდებზე. გარკვეული მონაცემები დამუშავებული აქვს რამდენიმე არასამთავრობო ორგანიზაციას (Transparency International, IDFI), თუმცა, ამ კვლევებიდან სპეციფიკურად ჩვენი კვლევისათვის ღირებული დასკვნის გამოტანა შეუძლებელია. რაც შეეხება სპორტისა და ახალგაზრდობის სამინისტროს, ის 2010 წელს შეიქმნა, შესაბამისად, ამ უწყებიდან მოპოვებული მონაცემები კვლევის ჰიპოთეზისათვის არარელევანტურია. მიღებული პასუხებიდან თავდაცვის სამინისტროს მიერ ინფორმაცია მოწოდებული იქნა მოთხოვნის გაგზავნიდან ორი თვის შემდეგ, როდესაც კვლევის არსობრივი ნაწილი დასრულებული იყო. მიუხედავად ამისა, ეს ინფორმაცია მნიშვნელოვნად მივიჩნიეთ და, შესაბამისად, მოპოვებული მონაცემების გათვალისწინებით სტატისტიკური ანალიზი ჩატარდა ხელმეორედ. ვერ გამოვიყენეთ სასჯელაღსრულებისა და პრობაციის სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაცია, რამდენადაც მათ პასუხში მონაცემები წარმოდგენილია დაჯგუფებულად, 2009-14 პერიოდისთვის, რაც შეუძლებელს ხდის ამ მონაცემების განაწილებას ჩვენთვის საინტერესო წლების მიხედვით. გარდა ამისა, საჯარო უწყებებიდან ხშირად ვიღებდით პასუხს, რომ

<sup>6</sup> უწყებების მიხედვით მონაწილეთა რაოდენობის გრაფიკი წარმოდგენილია ანალიზის ნაწილში

შეუძლებელი იყო 2009 წლის მონაცემების მოძიება, ამის მიზეზად სახელდებოდა ამ პერიოდში ელექტრონული ბაზების არარსებობა და აღრიცხვიანობის არაზუსტი ხასიათი. ერთ შემთხვევაში მიზეზად დასახელდა ის, რომ კონკრეტულ უწყებაში საჯარო ინფორმაციის გაცემაზე პასუხისმგებელი პირი 2009 წელს იქ არ მუშაობდა და არც ჰქონდა წვდომა ამ წლის მონაცემებზე. შესაბამისად, სტატისტიკური ანალიზი ჩატარებულია შემდეგი რვა სამინისტროს მონაცემების მიხედვით: გარემოს დაცვის, ჯანდაცვისა და სოციალური მომსახურების, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის, განათლებისა და მეცნიერების, იუსტიციის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების, ფინანსთა და თავდაცვის სამინისტროები. მოპოვებულ იქნა შემდეგი მონაცემები:

	მოხელეთა მთლიანი რ-ბა		გათავისუფლება პირადი განცხადებით		სტრუქტ. რეფორმები/სხვ		დასაქმება სხვა საჯარო უწყებაში		დარჩენილი მოხელეების რ-ბა	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
უწყება										
გარემო	153	130	10	38	10	10	16	13	117	69
ჯანდაცვა	801	668	22	15	2	37	0	0	777	616
კულტურა	169	127	15	19	64	50	7	9	83	49
განათლება	519	286	58	14	11	20	0	0	450	252
იუსტიცია	1105	872	21	20	15	29	8	19	1061	804
ეკონომიკა	230	205	80	37	118	1	0	4	32	163
ფინანსთა	325	263	31	18	76	14	17	10	201	221
თავდაცვა	687	450	56	43	330	10	18	13	283	384
მთლიანი რ-ბა	3989	3001	293	204	626	171	66	68	3004	2558

მონაცემების დახარისხება მოხდა შემუშავებული კრიტერიუმებით, რომლებიც განვსაზღვრეთ საჯარო სექტორის სტაბილურობის გასაზომად, კერძოდ კი:

- მოხელეთა გადინება საჯარო სექტორიდან პირადი განცხადების საფუძველზე
- მოხელეთა გადინება რესტრუქტურისა და ხელშეკრულების ვადის გასვლის ან სხვა ორგანიზაციული ცვლილებების საფუძველზე
- მოხელეთა გათავისუფლება ადმინისტრაციული სანქციების საფუძველზე
- მოხელეთა დასაქმება იმავე სისტემაში სხვა თანამდებობაზე
- მოხელეთა დაქვეითება

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ პირადი განცხადებით მოხელეთა გათავისუფლება, ტრადიციულად, საჯარო უწყებებიდან არასასურველი თანამშრომლის დათხოვნის გავრცელებული მეთოდია. ეს საშუალებას აძლევს, ერთი მხრივ, მოხელეს, ავტობიოგრაფიაში არ ჰქონდეს მითითებული სამსახურიდან იძულებით დათხოვნის შესახებ ინფორმაცია, რაც მომავალში დასაქმებისათვის შეიძლება ხელშემშლელი პირობა გახდეს; მეორე მხრივ კი, ხელმძღვანელობას ათავისუფლებს მოხელის გაშვების სამართლებრივი საფუძვლების მოძიებისგან; როგორც წესი, ასეთი

საფუძვლით გათავისუფლება პოლიტიკური ნიშნით დათხოვნის შემთხვევაში გამოიყენება. თუმცა, შეუძლებელია მშრალი მონაცემების მიხედვით ვიმსჯელოთ, მოხელეთა რა ნაწილი იქნა გათავისუფლებული პოლიტიკური ნიშნით და რამდენმა მართლაც საკუთარი სურვილით დატოვა სამსახური. მონაცემების შეკრება მიმდინარეობდა 2015 წლის 25 ივლისი - 15 აგვისტოს პერიოდში. მონაცემების დამუშავება მოხდა 2015 წლის 15-28 აგვისტოს პერიოდში. თავდაცვის სამინისტროდან მონაცემები მივიღეთ 6 ოქტომბერს. მონაცემების ხელახალი დამუშავება მოხდა 6-15 ოქტომბრის პერიოდში. უწყებებიდან გამოთხოვილი ინფორმაციის საფუძველზე მოხდა მონაცემების დამუშავება სტატისტიკურ პროგრამაში STATA, გამოყენებულ იქნა ხი-კვადრატ ტესტი (Chi Square Test), რამაც საშუალება მოგვცა, დაგვედგინა, არსებობს თუ არა განსხვავება სტაბილურობის თვალსაზრისით აღებულ ორ დროით პერიოდს შორის.

## **თავი 5. კვლევის ანალიზი და მიგნებები**

### **5.1. ტრენინგის მიწოდების ნახევრადცენტრალიზებული და ცენტრალიზებული მოდელების შედარება**

პირველი კვლევითი ჰიპოთეზა გულისხმობს, რომ ქართულ საჯარო სექტორში ტრენინგების მიწოდების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელი უფრო ეფექტიანია დეცენტრალიზებულ და ცენტრალიზებულ მოდელებთან შედარებით. შესაბამისად, ჩვენი მიზანი ამ ორი მოდელის შედარებაა. როგორც აღვნიშნეთ, ცენტრალიზებული მოდელის დამკვიდრება მხოლოდ ახალი კანონის ამოქმედების შემდეგ მოხდება და დღეს მისი ზემოქმედების შედეგებზე მსჯელობა ადრეა. ამდენად, კვლევაში შევეცდებით წარმოვაჩინოთ ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის უპირატესობები დეცენტრალიზებულ მოდელთან შედარებით. თუმცა, ჩაღრმავებული ინტერვიუების დროს, ისევე, როგორც ტრენინგის მონაწილეთა შეფასების ანკეტების ანალიზის შედეგად გამოვლინდა ის თვისობრივი ფაქტორები, რომელთა მიხედვითაც შეგვიძლია ვიმსჯელოთ ცენტრალიზებული მოდელის მინუსების შესახებ. გარდა ამისა, ინტერვიუებში მრავალი არგუმენტი წარმოჩინდა ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის მხარდასაჭერად. კვლევის ამ ეტაპზე რესპონდენტები სამ ჯგუფად დაყავით: უმაღლესი სასწავლებლების წარმომადგენლები, კერძო/არასამთავრობო პროვაიდერები და სახელმწიფო ტრენინგ-ცენტრების წარმომადგენლები. კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე, სამივე ჯგუფი ტრენინგების ბაზარზე თანაბარ აქტორებად მივიჩნიეთ. უმაღლეს სასწავლებლებს და არასამთავრობო ორგანიზაციებს მნიშვნელოვანი უპირატესობა აქვთ საკუთარი ინფრასტრუქტურისა და სატრენინგო სივრცის სახით, სადაც საკმაოდ დიდი რაოდენობით მონაწილეთა მიღებაა შესაძლებელი. სახელმწიფო სექტორისთვის ეს არსებითი ფაქტორია, რადგან დიდი რაოდენობით მოხელეთა დატრენინგებისათვის აუცილებელია მუდმივმოქმედი ტრენინგ-ცენტრის არსებობა, შესაბამისი ინფრასტრუქტურითა და ადმინისტრაციით, ხოლო გარე პროვაიდერების მონაწილეობა მნიშვნელოვნად შეამცირებს ამ საკითხთან დაკავშირებულ ხარჯებს. კვლევამ ასევე აჩვენა, რომ

არსებული სახელმწიფო ტრენინგ ცენტრები ბაზრის ჩვეულებრივ მოთამაშეებად შეიძლება ჩავთვალოთ, შემდეგი ფაქტორების გათვალისწინებით: 1) მათ შორის არ არსებობს მწყობრი კომუნიკაცია, არ ხორციელდება ერთიანი სამოქმედო პოლიტიკა და არ არსებობს ერთიანი ხედვა; 2) მათ არ აქვთ შესაბამისი უფლებამოსილება საჯარო სექტორში თანმიმდევრული პოლიტიკის გატარებისათვის; 3) ისინი არ იყენებენ ტრენინგის ერთიან სტანდარტებსა და მოდულებს; 4) ისინი კონკურენტულ ურთიერთობაში არიან სხვა პროვაიდერებთან აუდიტორიის მოზიდვისა და ახალი პროდუქტის შექმნის საკითხებში; 5) ისინი არ გასცემენ განსაკუთრებული წონის სერტიფიკატს, რომლის ფლობა სავალდებულო იქნებოდა მოხელისათვის; 6) მათი ტრენინგ-პაკეტი არ განსხვავდება გარე აქტორებისაგან, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც ტრენინგს უშუალოდ კონკრეტული აღმასრულებელი უწყება ატარებს სპეციფიკურ თემაზე. მიუხედავად ამისა, როგორც ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენელმა აღნიშნა ინტერვიუში, ასეთ შემთხვევებშიც კი უწყება ცდილობს, მოიძიოს ტრენინგის და პროვაიდერიც გარე კონტრაქტორების მეშვეობით, რაც უფრო იაფი ჯდება, ვიდრე საკუთარი ტრენინგ-ცენტრის დაქირავება. არის კიდევ ერთი საინტერესო ფაქტორი, რომელიც ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის უპირატესობას წარმოაჩენს - მოხელეთა ტრენინგების ჩატარება უწყების გარეთ უფრო ეფექტიანია, რადგანაც იქმნება განსაკუთრებული სასწავლო გარემო, რაც დადებითად ზემოქმედებს მონაწილეებზე და მათ მოტივაციას ზრდის.

### **არგუმენტები ცენტრალიზებული მოდელის საწინააღმდეგოდ**

1. ქსელური ორგანიზაციები - რომლებიც შესაძლებელია შეიქმნას სხვადასხვა პროვაიდერთა თანამშრომლობის შედეგად, საშუალებას იძლევა, სინერგიულად იქნას გამოყენებული მათი გამოცდილება, საუკეთესო საექსპერტო თუ ადმინისტრაციული რესურსი, ინფრასტრუქტურა. ცალკეული პროვაიდერისგან განსხვავებით, ქსელური ორგანიზაციები ეფექტიანი მეთოდია სხვადასხვა სფეროში კომპეტენციების გაერთიანების, რითაც საჯარო სექტორი საუკეთესო ფასად მაღალი ხარისხის მომსახურებას მიიღებს. ამავე დროს, ეს მოდელი კერძო პროვაიდერებისთვის განვითარების და ურთიერთთანამშრომლობის ახალ შესაძლებლობებს ქმნის. განსაკუთრებით ეფექტიანად ამ ტიპის ორგანიზაციებს სწორედ ზოგადი უნარებისა და ცოდნის ტრენინგების ჩატარება შეუძლიათ, როგორებიცაა პროექტის მენეჯმენტი, ადამიანური რესურსების მართვა, სტრატეგიული დაგეგმვა, პრეზენტაციის უნარები, ზოგადი მენეჯმენტი და საჯარო ორგანიზაციების მართვა, საჯარო ფინანსები და სხვა. გარდა ამისა, უმაღლესი სასწავლებლები და ზოგიერთი კერძო თუ არასამთავრობო ტრენინგ-პროვაიდერი კომპეტენციათა ფართო სფეროს ფლობენ, შესაბამისად, მათ აქვთ როგორც გამოცდილება, ასევე რესურსები და უნარი, დაამუშაონ ისეთი მოდულები, რომლებიც კონკრეტული უწყების საჭიროებებზე იქნება მორგებული.

2. ქსელური ორგანიზაციების ზოგადად, კონკრეტულად კი უმაღლესი სასწავლებლების ტრენინგების მიწოდების პროცესში მონაწილეობა კიდევ ერთი

თვალსაზრისით არის მიზანშეწონილი - არსებული მდიდარი აკადემიური რესურსით შესაძლებელია საჯარო სექტორისათვის სხვადასხვა ტიპის კვლევების ჩატარება, რაც მოხელეთა სწავლებისა და განვითარების სისტემისთვის აუცილებელ ექსპერტიზასაც უზრუნველყოფს, კერძოდ კი განახორციელებს საჭიროებათა კვლევებს, ჩამოყალიბებული სისტემის და არსებული მოდულების შეფასებას, ხარისხის შეფასებას და, ამასთან ერთად, მუდმივად მიაწვდის საჯარო სექტორს ინფორმაციას ლოკალურად და საერთაშორისო დონეზე მიმდინარე ცვლილებებისა და სიახლეების შესახებ, რაც სისტემის განვითარებისა და მუდმივი დახვეწის წინაპირობა იქნება.

3. რამდენიმე პროვაიდერის არსებობა სისტემის ადმინისტრაციულ მდგრადობას და უწყვეტობასაც უზრუნველყოფს, ამცირებს კონკრეტული პროექტების ჩავარდნის რისკებს, მაშინ, როცა ერთ პროვაიდერზე დამოკიდებულება დამატებითი რისკ-ფაქტორია, რომელიც მთლიანად პროგრამის ხარისხზე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს.

4. ცენტრალიზებული მოდელის საწინააღმდეგოდ დასახელებული ერთ-ერთი არგუმენტი გულისხმობს, რომ იგი მნიშვნელოვან პოლიტიკურ რისკს შეიცავს, კერძოდ კი, ე.წ. „საბჭოთა მემკვიდრეობის“ მსგავსი სისტემის ჩამოყალიბებას. ასეთი სისტემა ჯერ კიდევ ფუნქციონირებს ყოფილი სოციალისტური ბანაკის ზოგიერთ ქვეყანაში და გულისხმობს ერთგვარი „კვაზი-სახელმწიფო“ ან სახელმწიფო ინსტიტუტის მიერ (იქნება ეს საჯარო მმართველობის სახელმწიფო აკადემია თუ ერთი კონკრეტული უნივერსიტეტი ან საჯარო უწყება) ცენტრალიზებული პოლიტიკის გატარებას, პროგრამის შემუშავებას და განხორციელებას. ასეთი ინსტიტუტის ხელმძღვანელი, როგორც წესი, ან უშუალოდ თანამდებობრივი იერარქიით, ან თუნდაც არაპირდაპირ მთავრობის მეთაურის თუ უმაღლესი ადმინისტრაციის გავლენის ქვეშ ექცევა და მთლიანად მისი პოლიტიკური ნების გამტარებელი ხდება. ზემოთ ჩამოთვლილი არგუმენტები ცხადყოფს გამოკითხული რესპონდენტების ერთიან პოზიციას, რომელიც ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის სახით შეგვიძლია განვსაზღვროთ. ტრენინგ-პროვაიდერების მდიდარი ბაზარი, ერთი მხრივ, და, მეორე მხრივ, სახელმწიფოს გამოხატული ნება მოხელეთა სწავლებისა და განვითარების თვალსაზრისით, რომელიც საკანონმდებლო მოთხოვნითაც არის დარეგულირებული, მაღალგანვითარებული, პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას და საჯარო სექტორის სტაბილურობის განმტკიცებას შეუწყობს ხელს.

## 5.2. ტრენინგის მონაწილე მოხელეთა მიერ პროგრამის შინაარსობრივი და ორგანიზაციული მხარეების შეფასება

როგორც აღვნიშნეთ, ნახევრად-ცენტრალიზებული სისტემის ნიმუშად აღებული გვაქვს საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლებისთვის განხორციელებული ტრენინგების ერთწლიანი პროექტი, რომელშიც მონაწილეობა 2114-მა მოხელემ<sup>7</sup> (საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა 22.3%-მა) მიიღო. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, განხორციელებული პროექტი რამდენიმე არსებითი ნიშნით შეიძლება დავახასიათოთ, როგორც ნახევრად-ცენტრალიზებული სქემა - მყარი პოლიტიკური ნების არსებობა - პროექტი დაიგეგმა და განხორციელდა მთავრობის ადმინისტრაციის ორგანიზებით ერთ-ერთ უმსხვილეს დონორთან (USAID, პროგრამა დემოკრატიული მმართველობა საქართველოში - G3) ერთად; ტრენინგების სავალდებულოობა მოხელეთათვის - ეს მახასიათებელი მეტ-ნაკლები თანმიმდევრულობით ვლინდებოდა პროექტის განხორციელების დროს. მოდულების შინაარსი, ხანგრძლივობა და განრიგი დამუშავდა ცენტრალიზებულად - პროვაიდერი ქსელური ორგანიზაციის მონაწილეობით, მთავრობის ადმინისტრაციასთან და დონორთან შეთანხმებით. ასევე მთავრობასა და დონორთან სრული ანგარიშვალდებულებით ხდებოდა ტრენინგების პროცესის ხარისხის კონტროლი და საბოლოო შეფასებაც. ხარისხის შეფასების ინსტრუმენტები და კრიტერიუმები შემუშავდა პროექტის განმახორციელებელი კონსორციუმის მიერ პრემიერ-მინისტრის აპარატთან და დონორებთან თანამშრომლობით. ბუნებრივია, რომ ასეთ მსხვილმასშტაბიან და მრავალაქტორიან პროექტს განხორციელების პროცესში გარკვეული ხარვეზებიც ახლდა, რაც დეტალურად განვიხილეთ კვლევის ანალიზის შესაბამის ნაწილში. ძირითადად, ყველა ხარვეზი ზუსტად ასახავს იმ ვითარებას, რაც საჯარო სექტორში პროექტის განხორციელების მომენტისათვის არსებობდა.

1) **მოხელეთა დაბალი მოტივაცია:** ეს პრობლემა რამდენიმე ასპექტით იყო გამოხატული:

**დასწრება:** ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომლის წინაშეც პროექტის განმახორციელებელი ორგანიზაციები აღმოჩნდნენ, იყო მონაწილეთა დასწრების უზრუნველყოფა დაგეგმილ ტრენინგებზე. დაბალი დასწრების მიზეზები დეტალურად გვაქვს განხილული ანალიზის ნაწილში, შეჯამებისათვის ვიტყვით მხოლოდ, რომ შეიძლება რამდენიმე მთავარი ფაქტორის გამოყოფა: დამატებული სამუშაო რეჟიმი და არანორმირებული სამუშაო დღე, განსაკუთრებით შუა და დაბალი რგოლის მოხელეებისათვის; პროექტის დროითი ვადები, რომლებიც განსაზღვრული იყო დონორის მიერ, მოიცავდა ივლისი - დეკემბრის პერიოდს ტრენინგებისათვის, რაც დაემთხვა შვებულებების (ივლისი-აგვისტო), საველე სამუშაოების (სექტემბერი - სოფლის მეურნეობის, განსახლებისა და ლტოლვილთა

<sup>7</sup> საჯარო სამსახურის ბიუროს 2013-14 წლების მონაცემებით, სამინისტროებსა და სახელმწიფო მინისტრების აპარატებში დასაქმებულია 9475 შტატისანი თანამშრომელი, ძალიან სტრუქტურებში დასაქმებულთა რაოდენობის გამოკლებით (საჯარო სამსახურის ბიურო, 2014).

და ზოგიერთი სხვა სამინისტროს თანამშრომლებისათვის), საპრეზიდენტო არჩევნების მოსამზადებელ (ოქტომბერი - ნოემბერი) პერიოდებს. გარდა ამისა, მოხელეებისათვის რთული ხდებოდა არდადეგების, სადღესასწაულო და დასვენების დღეებში ტრენინგებზე დასწრების მოტივაციის შექმნა. ერთ-ერთი გამოსავალი, პროექტის მონაწილეთა შეფასების მიხედვით, რაც დასწრების ეფექტიანობას გაზრდის, არის ტრენინგების ინტენსივობის შემცირება, დღის განმავლობაში სატრენინგო საათების შემცირება თუნდაც ტრენინგ-დღეების რაოდენობის გაზრდის ხარჯზე ან ტრენინგების გადატანა სამუშაო საათების შემდეგ.

**ტრენინგების სავალდებულოობის საკითხი:** ეს საკითხი დიდწილად უკავშირდება დასწრების პრობლემას, თუმცა, ჩვენ მას ცალკე გამოვყოფთ იმის გამო, რომ აქ იკვეთება არა მხოლოდ მონაწილე მოხელეთა მოტივაცია, არამედ მათი უშუალო ხელმძღვანელების მიდგომაც ტრენინგების პროცესისადმი. მიუხედავად იმისა, რომ ტრენინგებზე დასწრება დონორის მკაცრი მოთხოვნა იყო და მთავრობის ადმინისტრაციაც აქტიურად იყო ჩართული ამ საკითხის კონტროლის თვალსაზრისით, უშუალოდ სამუშაო ადგილებზე ბევრ მოხელეს შეექმნა სამსახურიდან გათავისუფლების პრობლემა ტრენინგ-სესიებზე დასასწრებად. ამის გამო ხშირი იყო შემთხვევები, როდესაც მონაწილეები ესწრებოდნენ ტრენინგის მხოლოდ ნაწილს და შედეგად, ვერ იღებდნენ შესაბამის სერტიფიკატს.

**2) პროცესის ცენტრალიზებული მართვის ნაკლებობა:** ეს პრობლემაც ასევე რამდენიმე ასპექტში გამოიხატა:

**კანონმდებლობით რეგულირების არარსებობა:** პროექტი იყო საპილოტე და იმ დროისათვის არსებულ კანონმდებლობაში ტრენინგების კომპონენტი არ იყო შესაბამისად ასახული. შედეგად, საჯარო სექტორი არ გრძნობდა სრულ პასუხისმგებლობას, უზრუნველყო მოხელეთათვის სწავლების შეთავაზებული პროგრამა, რამაც მნიშვნელოვნად შეაფერხა პროექტის განხორციელება. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, დარეგისტრირებული 4000-მდე მოხელიდან მხოლოდ 2114-მა გაიარა ტრენინგები. გარდა ამისა, მოქმედი კანონმდებლობით არ იყო დარეგულირებული სსიპ-ების თანამშრომელთა სტატუსის საკითხიც, რაც ასევე უარყოფითად აისახა პროექტის მიმდინარეობაზე. პირველ ფაზაში, როდესაც მსმენელებად მხოლოდ ცენტრალური უწყებების მოხელეები მოიაზრებოდნენ, დასწრება უკიდურესად დაბალი იყო, შესაბამისად, საპროექტო ჯგუფს და დონორი ორგანიზაციის წარმომადგენლებს მოუწიათ თხოვნით მიემართათ მთავრობის ადმინისტრაციისათვის, რათა პროექტში სსიპ-ების თანამშრომლებიც ჩართულიყვნენ. ბუნებრივია, რომ კანონის მიერ სწავლებისა და პროფესიული განვითარების კომპონენტის რეგულირება შეამცირებს ტრენინგების პროცესის ინტენსივობას, რაც ახასიათებს დეცენტრალიზებულ მოწოდებას, განსაკუთრებით, როდესაც დაფინანსება დონორი ორგანიზაციიდან მოდის, რომელსაც თან ახლავს შეზღუდვები ტრენინგ-დღეების რაოდენობასა და პროექტის მთლიან ხანგრძლივობაში.



**ადმინისტრირების პასუხისმგებლობის პრობლემა:** დასწრების უზრუნველყოფა მთლიანად იყო გადატანილი პროექტის განმახორციელებელ კონსორციუმზე, რაც საფუძველშივე ქმნიდა პრობლემას, რადგან პროვაიდერ ორგანიზაციებს არ ჰქონდათ (და არც შეიძლება ჰქონდეთ) შესაბამისი დისკრეცია, რომ მოეთხოვათ მსმენელების გათავისუფლება სამუშაო საათების განმავლობაში ან გამოეყენებინათ იძულების რაიმე სხვა მექანიზმი.

**პოლიტიკური ნების არარსებობა.** საჯარო სექტორის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ძლიერი პოლიტიკური ნება აუცილებელია მოხელეთა მოტივირებისათვის ტრენინგებში მონაწილეობის მისაღებად. ეს ზრდის საჯარო სექტორის სტაბილურობას და ამცირებს კადრების გადინებას.

**ცენტრალიზებული დაგეგმვის პრობლემა:** მიუხედავად იმისა, რომ დონორისა და პროვაიდერების მიერ შემუშავდა დეტალური დოკუმენტები, რომლებიც მოიცავდა თითოეული მოდულის აღწერას და შესაბამისობას მოხელეთა რანგებისა და თანამდებობების მიხედვით, მსმენელთა რეგისტრაცია ტრენინგებზე არასისტემურად მიმდინარეობდა და, უმეტეს შემთხვევაში, კონკრეტული უწყებების კადრების დეპარტამენტის დონეზე წყდებოდა. იმის გამო, რომ არ არის საფუძვლიანად შესწავლილი საჯარო სექტორის საჭიროებები სწავლებისა და განვითარების თვალსაზრისით და ასევე, არ არსებობს ჩამოყალიბებული ერთიანი სამუშაო აღწერილობები რანგებისა და თანამდებობების მიხედვით, კონკრეტულ მოდულებზე მსმენელთა რეგისტრაცია ხშირად ხდებოდა რანდომულად, მოხელის საჭიროებებისა და ინტერესების გათვალისწინების გარეშე. რა თქმა უნდა, ასეთი მიდგომა აქვეითებდა მოხელეთა მოტივაციასაც და ტრენინგების აღქმის ეფექტიანობასაც. იყო შემთხვევები, როდესაც მოხელეები მოდიოდნენ მოვალეობის მოხდის გამო და ხშირად არც იცოდნენ, რომელ მოდულზე იყვნენ დარეგისტრირებულები. რამდენიმე კი შეფასების დროს აღნიშნა, რომ მსგავსი ტრენინგი გავლილი ჰქონდა და მათთვის ეს დროის კარგვა იყო.

**3) კომუნიკაციის პრობლემა პროვაიდერებსა და მთავრობის ადმინისტრაციას შორის** პროექტის მოსამზადებელი ფაზა (2014 წლის აპრილი - ივნისი) მოიცავდა საპროექტო დოკუმენტების, ტრენინგ-მოდულების, შეფასების და ხარისხის კონტროლის, ასევე დონორსა და მთავრობის წინაშე ანგარიშგების დოკუმენტაციის მომზადებას, მთავრობის ადმინისტრაციასთან პროექტის მიმდინარეობის, მსმენელთა ნაკადის რეგულირების, დარეგისტრირების პროცესის და ანგარიშვალდებულების პერიოდულობის შეთანხმებას. მიუხედავად ამისა, ეს პერიოდი არასაკმარისი აღმოჩნდა პროცესის სრულყოფილი დაგეგმვისათვის, რაც, პირველ რიგში, პროექტის პროცესში არასწორი კომუნიკაციის ბრალი იყო. შედეგად ფერხდებოდა სიების, კვირის განმავლობაში დაგეგმილი სესიების, მონაწილეთა საკონტაქტო ინფორმაციის, კონკრეტულ მოდულებზე პროვაიდერის (ტრენინგის ჩატარების მისამართი, დაწყების დრო, დღეების რაოდენობა და სხვ.) შესახებ ინფორმაციის მიწოდება.

საჯარო სექტორში კომუნიკაციის პრობლემა დასახელდა საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის მმართველობის სკოლის მიერ ჩატარებულ 2014 წლის კვლევაშიც და ის უშუალოდ უკავშირდება ელექტრონული მმართველობის საკითხს (ლონლაძე, დოლიძე, 2014). როგორც ფოკუს ჯგუფებში გამოკითხვამ აჩვენა, საშუალო და დაბალი რგოლის თანამშრომლებისათვის ელექტრონული კომუნიკაცია ხშირ შემთხვევებში მიუღებელია და არ აღიქმება ეფექტიანად. შესაბამისად, ამ გზით მიღებული ინფორმაცია შესაძლებელია თანამშრომლის ყურადღების მიღმა დარჩეს. ამის მიზეზად ზედა რგოლის თანამდებობის პირები უფრო მეტად თავად მოხელეთა გაუთვითცნობიერებლობას ასახელებენ, რიგითი თანამშრომლებისათვის კი ელ-ფოსტით უფროსისგან მიღებული ინფორმაცია „გამალიზიანებელია“ და „ცუდი ლიდერის“ თვისებებზე მიუთითებს. მათთვის თანამშრომლის მიმართ პატივისცემის გამომხატველია ის, რომ უფროსი უშუალოდ ხვდება და პირისპირ გადასცემს საჭირო ინფორმაციას.

#### **4) სწავლება და პროფესიული განვითარების აღქმა საჯარო სექტორის სტაბილურობის კომპონენტად**

როგორც აღნიშნული კვლევიდან, ასევე სამეცნიერო ლიტერატურიდან და საერთაშორისო მაგალითებიდან ნათელია, რომ განვითარებად ქვეყნებში საჯარო სამსახურის არასტაბილურობა პროფესიონალი კადრების კერძო სექტორში გადინებას იწვევს. გარდა ამისა, პოლიტიკური ძალაუფლების ხშირი ცვლა, რეორგანიზაცია და სტრუქტურული რეფორმები ხელს უშლის მყარი და ძლიერი ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას. სტაბილურობის ერთ-ერთ ფაქტორად უნდა აღინიშნოს საჯარო პერსონალის მართვის ერთიანი სტანდარტების დამკვიდრება, რაც, თავის მხრივ, საკმაოდ რთული საკითხია და კომპლექსურ მიდგომას საჭიროებს. საქართველოს საჯარო სექტორის კვლევის დროს ადამიანური რესურსების მართვა რესპონდენტთა მიერ ძირითად პრობლემათა შორის არაერთხელ დასახელდა. ამაზე საუბრობდნენ როგორც მაღალი თანამდებობის პირები, ასევე რიგითი მოხელეები და საერთაშორისო ორგანიზაციების წარმომადგენლები. მნიშვნელოვანია, რომ ერთიანი მიდგომის შემუშავების დროს არ დაირღვეს ცალკეული უწყების დისკრეცია და თავისუფლების ხარისხი თანამშრომელთა დაქირავების, დაწინაურების თუ განვითარების პროცესში. საჯარო სამსახურის ბიუროს დღეისათვის შემუშავებული აქვს ადამიანური რესურსების მართვის სახელმძღვანელო, რომელიც მთელს სექტორში უნდა დაინერგოს, და რომელიც, თავის მხრივ, განსაზღვრავს პერსონალის მართვის ზოგად პრინციპებს ისე, რომ კონკრეტულ უწყებებს თავისუფლების გარკვეული ხარისხი დაუტოვოს. სახელმძღვანელოში საუბარია მენეჯმენტის თანამედროვე მეთოდებზე, რომელთა ეფექტიანობა ბიზნეს ორგანიზაციების კონტექსტში შემოწმებული და დადასტურებულია, მაგალითად, მწარმოებლურობის მართვა (performance management), სტრატეგიული დაგეგმვა, მოტივაცია და სხვა. განსაკუთრებით მნიშვნელოვნად მიგვაჩნია საჯარო სამსახურში მწარმოებლურობის შეფასების (performance appraisal) თანამედროვე მეთოდების შემოღება, რაც დადებითად იმოქმედებს თანამშრომელთა მოტივაციის ამაღლებაზე, სწორი

კომუნიკაციური სტრატეგიების ჩამოყალიბებაზე, არაფორმალური და ფორმალური ურთიერთობების დარეგულირებაზე, და ზოგადად, ორგანიზაციის ეფექტიანობის ამაღლებაზე (საჯარო სამსახურის ბიურო, 2013-2014).

პროფესიული საჯარო სამსახური თავისთავად გულისხმობს სწავლებისა და განვითარების აუცილებლობას საჯარო მოხელეთათვის და, რაც მთავარია, ამ კომპონენტზე მთავრობის პასუხისმგებლობის გაზრდას. პროექტის განხორციელებისას აშკარად გამოჩნდა, რომ მოხელეები არ უკავშირებდნენ ტრენინგებს მათ კარიერულ ზრდასა და განვითარებას. მეტიც, საგრძნობლად მაღალი დასწრება ზოგადი უნარების ტრენინგებზე (ადამიანური რესურსების მართვა, პრეზენტაცია და წერის უნარები, პროექტის მართვა და სტრატეგიული დაგეგმვა), შედარებით საჯარო სექტორისათვის სპეციფიკურ მოდულებთან (ღია მმართველობა, სამოქალაქო ჩართულობა, საჯარო სექტორის ეთიკა, საჯარო მმართველობა, საჯარო პოლიტიკის განვითარება და სამართლებრივი საფუძვლები) ნათლად მიუთითებს, რომ საჯარო სექტორში დასაქმებულები ცდილობენ, გამოიყენონ შესაძლებლობა და განვიითარონ ისეთი უნარები, რაც მათ კონკურენტულობას გაზრდის არასამთავრობო და კერძო სექტორში. ასეთი მიდგომა, ცხადია, ხელს უშლის სტაბილური საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებას, რომელიც დაკომპლექტებული იქნება მაღალკვალიფიციური და მოტივირებული კადრებით. მოხელეთა მიერ გაკეთებულ შეფასებებზე დაყრდნობით შეიძლება შევაჯამოთ ის ასპექტები, რომლებიც სწორედ ნახევრად-ცენტრალიზებული მოდელის ჩამოყალიბების შემთხვევაში ხელს შეუწყობს ტრენინგებისა და განვითარების სისტემის ეფექტიანობის გაზრდას. საჯარო სექტორის მხრიდან ერთიანი მიდგომის შემუშავების პირობებში უზრუნველყოფილი იქნება ტრენინგების სავალდებულოობის განსაზღვრა და კანონით რეგულირება, ტრენინგ-სესიების განხორციელება ისეთი რეგულარულობით, რაც მოაწესრიგებს პროცესის არასასურველ ინტენსიურობას, ჯგუფების დაკომპლექტებას მსმენელთა რაციონალური რაოდენობით და საშუალებას მისცემს მოხელეებს, საკუთარი საჭიროებებისა და სამუშაო ინტერესების მიხედვით გაიარონ კონკრეტული მოდულები მათთვის მოსახერხებელ პერიოდში; წინასწარი საჭიროებების კვლევა და მოდულების შინაარსის ცენტრალიზებულად შემუშავება გაზრდის ტრენინგების შესაბამისობას მთლიანად საჯარო სექტორის, ისევე, როგორც ცალკეული უწყებების მოთხოვნილებებთან; განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ასევე მსმენელთა ჯგუფების ჰომოგენურობის საკითხს, რაც გულისხმობს, ერთი მხრივ, რანგის, სტაჟისა და გამოცდილების მიხედვით ჯგუფების დაკომპლექტებას და, მეორე მხრივ, სავალდებულოს გახდის ტრენინგებში მაღალი რგოლის მოხელეთა ჩართულობას (თუმცა, როგორც ლიტერატურის მიმოხილვაშიც აღვნიშნეთ, მაღალი თანამდებობის პირების ჩართვას სწავლების პროცესში გარკვეული სირთულეები ახლავს თან, რაც დამახასიათებელია არა მხოლოდ ქართული საჯარო სექტორისათვის, არამედ სხვა განვითარებული თუ განვითარებადი ქვეყნებისთვისაც). ამავე დროს, პროექტის მონაწილე მოხელეთა მხრიდან საკმაოდ მაღალი შეფასება მიიღო იმ ფაქტორებმა, რაც

დამოუკიდებელი პროვაიდერების მიერ იყო მიწოდებული: კონსორციუმის წევრი ორგანიზაციების და ცალკეული ტრენერების პრაქტიკული და პედაგოგიური გამოცდილება, ცოდნა, კომუნიკაციის და სწავლების უნარი; სწავლების თანამედროვე მეთოდების გამოყენება; სასწავლო გარემო და ინფრასტრუქტურა, რაც ხელს უწყობს სასწავლო მასალის ეფექტიან ათვისებას; პროვაიდერების საექსპერტო პოტენციალის გამოყენება კონსულტირებისთვის, როგორც ტრენინგების პროცესში, ასევე შემდგომ, სამუშაო გარემოში ახალი უნარებისა და ცოდნის გამოყენებისათვის. პროვაიდერი ორგანიზაციების მრავალფეროვანი გამოცდილება კარგი შესაძლებლობა ხდება ახალი ტიპის ცოდნის, ახალი ინფორმაციის მიღებისა საჯარო სექტორში დასაქმებულთათვის; შეფასების დროს გამოიკვეთა კიდევ ერთი ფაქტორი, რომელიც მსგავსი ტრენინგების დამატებით პლუსად შეიძლება მივიჩნიოთ: სხვადასხვა ორგანიზაციების წარმომადგენლებით დაკომპლექტებულ ჯგუფებში მოხელეებს დამატებითი შესაძლებლობა ეძლევათ, გაიცნონ ერთმანეთი და დაამყარონ კონტაქტი უწყებებს შორის, რაც აძლიერებს როგორც საჯარო სექტორის სტაბილურობას, ასევე ზრდის მის მოქნილობას და გარემოს ახალ გამოწვევებზე რეაგირების უნარს. ზოგადად, პროექტის წარმატება სხვადასხვა ფაქტორებით შეიძლება შეფასდეს: მსმენელთა კმაყოფილება, დასწრების მსურველთა რაოდენობის ზრდა, ცოდნის დონის ამაღლების მაჩვენებელი ტრენინგების დასრულების შემდეგ, მონაწილეთა მიერ მოდულების შინაარსის შეფასება სამუშაოსთან შესაბამისობის კუთხით. ეს ფაქტორები შეჯამებული სახით ქვემოთ ცხრილში არის მოყვანილი:

მოდული	სრული რ-ბა	ცოდნის გაუმჯობესება	პრე- და პოსტ-ტესტები	შესაბამისობა სამუშაოსთან	ტრენინგები	სასწავლო გარემო	ლოგისტიკა	მოდული ს შეფასება
		მნიშვნელოვნად		ძალიან კარგი	საუკეთესო	საუკეთესო	საუკეთესო	საუკეთესო
ღია მმართველობა	137	29.93	15.23	44.6	67.4	55.1	46.8	94.4
სამოქალაქო ჩართულობა	112	28.23	13.69	33.56	66.56	49.89	47.67	99.44
საჯარო მმართველობა	135	36.71	33.65	39.78	63.43	49.88	45.75	84.23
საჯარო სექტორის ეთიკა	270	38.02	30.18	63.75	69.03	62.42	54.1	96.38
სამართლებრივი საფუძვლები	224	28.49	47.59	51.51	66.79	53.37	41.34	96.33
საჯარო პოლიტიკის განვითარება	236	37.95	14.14	37.52	70	45.42	43.74	91.85
ადამიანური რესურსების მართვა	384	27.78	13.99	46.6	83.26	71.8	63.31	97.61
პრეზენტაციის და წერის უნარები	394	39.57	17.87	56.25	84.75	79.65	66	97.85
პროექტის მართვა	474	23.54	17.83	34.62	55.9	41.86	43.05	82.14
სტრატეგიული დაგეგმვა	506	38.38	29.4	43.25	68.15	49.27	47.8	91.26

შეფასების ანკეტებიდან მიღებული რაოდენობრივი მონაცემები ადასტურებს იმ დასკვნების სისწორეს, რაც ჩაღრმავებული ინტერვიუებისა და პროექტის შეფასების ანალიზის შედეგად გამოვიტანეთ. რესპონდენტები ძირითადად იმავე ფაქტორებზე ამახვილებენ ყურადღებას, რომლებიც თვისობრივ კვლევაში დეცენტრალიზებული მოდელის ნაკლოვანებებად მივიჩნიეთ. კერძოდ, არაეფექტიანი კომუნიკაცია მაკოორდინირებელ უწყებასა და პროვაიდერს შორის, ტრენინგებისა და განვითარების ერთიანი პოლიტიკის, პროცესის მიმართ ცენტრალიზებული მიდგომის, ისევე, როგორც ხარისხის შეფასების კრიტერიუმების არარსებობა. ცენტრალიზებული და ერთიანი დაგეგმვის შემთხვევაში თავიდან იქნება არიდებული ტრენინგების ინტენსიური გრაფიკი და სასწავლო პროცესი უფრო მორგებული იქნება მოხელეთა სამუშაო რეჟიმს. გარდა ამისა, ტრენინგების რეგულარულად და სისტემატურად ჩატარების შემთხვევაში მოწესრიგდება ჯგუფების ჰომოგენურობისა და ჯგუფში მსმენელთა რაოდენობის პრობლემებიც.

ცალსახაა, რომ მაღალი ხარისხის შესანარჩუნებლად აუცილებელია, პროექტის დაგეგმვა და კონტროლი ერთი უწყების პასუხისმგებლობა იყოს, ხოლო უშუალოდ განხორციელება კი ისეთი პროვაიდერების, რომლებიც კონკურენტულ გარემოში დააკმაყოფილებენ ჩამოყალიბებულ პირობებს. ტრენინგის მონაწილეებმა მაღალი შეფასება მისცეს ტრენინგ პროვაიდერებს, მათ მიერ მოწოდებულ სერვისს, როგორც სამუშაო გარემოსა და ლოგისტიკის, ასევე ტრენერთა კვალიფიკაციის თუ სასწავლო მასალის მომზადების თვალსაზრისით. მნიშვნელოვანია, რომ პროექტის დასრულებიდან ერთი წლის შემდეგ დადებითადაა შეფასებული როგორც მოდულების შინაარსის შესაბამისობა ყოველდღიურ სამუშაოსთან და პრაქტიკულობა, ასევე ზოგადად, პროექტის, როგორც წარმატებული პრეცედენტის, განხორციელების ფაქტი; ტრენინგების სისტემატურობისა და ყველა რგოლის მოხელეთათვის სავალდებულოობის მნიშვნელობა, განსაკუთრებით გამომდინარე იმ საკანონდებლო ცვლილებებიდან და რეფორმებიდან, რომლებიც საჯარო სექტორში მიმდინარეობს. აღსანიშნავია, რომ ზოგიერთი მკვლევარი ტრენინგების მთავარ დანიშნულებად სწორედ რეფორმების შესახებ ინფორმირებას მიიჩნევს (Kroll & Moynihan, 2015).

### **5.3. ნახევრადცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მოდელების შედარება მოხელეთა გადინების მონაცემების მიხედვით**

კვლევის მესამე ჰიპოთეზა შემუშავდა ცენტრალური ხელისუფლების აღმასრულებელი უწყებებიდან მოხელეთა გადინების მონაცემების საფუძველზე. გადინება საჯარო სექტორის სტაბილურობის საზომად შევარჩიეთ, სადაც დაბალი მაჩვენებელი სექტორის, როგორც დასაქმების სფეროს, მიმზიდველობაზე მიუთითებს და, ამავდროულად, ხელს უწყობს ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების ჩამოყალიბებას და ეფექტიან ფუნქციონირებას. კვლევის მიზნებისათვის გამოვიყენეთ აღმასრულებელი უწყებებიდან მოპოვებული 2009 და 2014 წლის მონაცემები. მიღებული მონაცემების დამუშავება მოხდა პროგრამა STATA-ს გამოყენებით, ხი-კვადრატის ტესტის (Chi Square Test) მეშვეობით, სადაც მნიშვნელობის დონე შეადგენს 0.5-ს. ტესტი ჩატარდა თითოეული სამინისტროსათვის ცალ-ცალკე და ასევე მიღებული ჯამური მონაცემების მიხედვით.

**გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო**

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	117 (100.56) [2.69]	69 (85.44) [3.16]	186
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	10 (25.95) [9.80]	38 (22.05) [11.54]	48
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	10 (10.81) [0.06]	10 (9.19) [0.07]	20
იმავე სისტემაში დასაქმება	16 (15.68) [0.01]	13 (13.32) [0.01]	29
<b>ჯამი</b>	<b>153</b>	<b>130</b>	<b>283</b>

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 27.3421.  $p < 0.00001$ , შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

**შრომის, ჯანმრთელობის და სოციალური დაცვის სამინისტრო**

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	777 (759.56) [0.40]	616 (633.44) [0.48]	1393
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	22 (20.17) [0.17]	15 (16.83) [0.20]	37
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	2 (21.27) [17.45]	37 (17.73) [20.93]	39
იმავე სისტემაში დასაქმება			
<b>ჯამი</b>	<b>801</b>	<b>668</b>	<b>1469</b>

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 39.6259.  $p < 0.00001$ , შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

**კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტრო**

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	83 (75.36) [0.77]	49 (56.64) [1.03]	132
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	15 (19.41) [1.00]	19 (14.59) [1.33]	34
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	64 (65.09) [0.02]	50 (48.91) [0.02]	114
იმავე სისტემაში დასაქმება	7 (9.14) [0.50]	9 (6.86) [0.66]	16
<b>ჯამი</b>	<b>169</b>	<b>127</b>	<b>296</b>

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 5.3456.  $p$  ტოლია 0.148169, შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად არ არის მნიშვნელოვანი, როცა  $p < .05$ .

### იუსტიციის სამინისტრო

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	1061 (1042.40) [0.33]	804 (822.60) [0.42]	1865
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	21 (22.92) [0.16]	20 (18.08) [0.20]	41
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	15 (24.59) [3.74]	29 (19.41) [4.74]	44
იმავე სისტემაში დასაქმება	8 (15.09) [3.33]	19 (11.91) [4.22]	27
ჯამი	1105	872	1977

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 17.1534.  $p$  ტოლია 0.000657, შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

### განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	450 (452.59) [0.01]	252 (249.41) [0.03]	702
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	58 (46.42) [2.89]	14 (25.58) [5.24]	72
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	11 (19.99) [4.04]	20 (11.01) [7.33]	31
იმავე სისტემაში დასაქმება			
ჯამი	519	286	805

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 19.5457.  $p$  ტოლია 0.000057, შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

### ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	32 (103.10) [49.04]	163 (91.90) [55.02]	195
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	80 (61.86) [5.32]	37 (55.14) [5.97]	117
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	118 (62.92) [48.22]	1 (56.08) [54.10]	119
იმავე სისტემაში დასაქმება	0 (2.11) [2.11]	4 (1.89) [2.37]	4
ჯამი	230	205	435

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 222.1391.  $p < 0.00001$ , შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .



**ფინანსთა სამინისტრო**

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	201 (233.25) [4.46]	221 (188.75) [5.51]	422
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	31 (27.08) [0.57]	18 (21.92) [0.70]	49
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	76 (49.74) [13.86]	14 (40.26) [17.12]	90
იმავე სისტემაში დასაქმება	17 (14.92) [0.29]	10 (12.08) [0.36]	27
ჯამი	325	263	588

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 42.8619.  $p < 0.00001$ , შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

**თავდაცვის სამინისტრო**

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	283 (403.02) [35.74]	384 (263.98) [54.56]	667
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	56 (59.82) [0.24]	43 (39.18) [0.37]	99
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	330 (205.44) [75.53]	10 (134.56) [115.31]	340
იმავე სისტემაში დასაქმება	18 (18.73) [0.03]	13 (12.27) [0.04]	31
ჯამი	687	450	1137

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 281,8278.  $p < 0.00001$ , შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

**საერთო მონაცემები სამინისტროების მიხედვით**

	2009	2014	ჯამი
დასაქმებული მოხელეების რაოდენობა	3004 (3174,08) [9,11]	2558 (2387,92) [12,11]	5562
პირადი განცხადებით გათავისუფლება	293 (283.62) [0.31]	204 (213.38) [0.41]	497
სხვა მიზეზებით გათავისუფლება	626 (454.83) [64.42]	171 (342.17) [85.63]	797
იმავე სისტემაში დასაქმება	66 (76.47) [1.43]	68 (57.53) [1.91]	134
ჯამი	3989	3001	6990

ხი-კვადრატის სტატისტიკური მნიშვნელობაა 175.3406.  $p < 0.00001$ , შესაბამისად, შედეგი სტატისტიკურად მნიშვნელოვანია, როცა  $p < .05$ .

როგორც მონაცემების დამუშავების შედეგად გამოვლინდა, ჩვენ მიერ შერჩეული სამინისტროების მიხედვით 2009 და 2014 წლების შედარების მაგალითზე, სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი განსხვავება მივიღეთ ყველა უწყებაში, კულტურისა და ძეგლთა დაცვის სამინისტროს გარდა. საერთო მონაცემების დამუშავებამაც გამოავლინა სტატისტიკურად მნიშვნელოვანი განსხვავება. შესაბამისად, კვლევის ჰიპოთეზა H3 შეიძლება დადასტურებულად მივიჩნიოთ, კერძოდ: ტრენინგების მიწოდების ნახევრად-ცენტრალიზებული სისტემა ხელს უწყობს საჯარო სექტორის სტაბილურობას, დეცენტრალიზებულ სისტემასთან შედარებით. მიღებული შედეგები კიდევ ერთხელ ადასტურებს იმ მიგნებების სისწორეს, რაც თვისობრივი ინტერვიუებისა და რაოდენობრივი კვლევის დროს გამოვლინდა. თუმცა, არ შეიძლება საჯარო სექტორის სტაბილურობაზე მსჯელობა მხოლოდ ერთი კონკრეტული ფაქტორიდან გამომდინარე. მაგრამ შეიძლება ითქვას, რომ ტრენინგებისა და განვითარების მოდელის შერჩევა დიდწილად განაპირობებს მოხელეთა პროფესიულ განვითარებას და კარიერულ ზრდას. ქვეყნის კონტექსტიდან გამომდინარე, ტრენინგების ეფექტურობა მრავალ შემადგენელზეა დამოკიდებული, მათ შორისაა ადმინისტრაციული დისკრეცია, პოლიტიკური ნეიტრალობა, განსაკუთრებით შუა და ქვედა რგოლში, სწორი კომუნიკაცია როგორც სექტორის შიგნით, ასევე გარე აქტორთა, პროვაიდერების ბაზრის განვითარება და სხვა.

## დასკვნა

ვფიქრობთ, კვლევის პროცესში მოპოვებული მონაცემები და წარმოდგენილი არგუმენტები ხაზს უსვამს საჯარო სექტორში ტრენინგებისა და განვითარების ნახევრადცენტრალიზებული მოდელის უპირატესობას და ამტკიცებს კვლევის ძირითად ჰიპოთეზას. ეს მოდელი გულისხმობს სახელმწიფო და კერძო სექტორს შორის პროდუქტიული თანამშრომლობის ფორმატის შექმნას, სადაც ტრენინგ-მოდულების დამუშავება, მონიტორინგისა და შეფასების განხორციელება, ხარისხის კონტროლი და ზოგადად, ერთიანი პოლიტიკის ფორმირება შესაბამისი სახელმწიფო უწყების პრეროგატივაა, რომელიც აკრედიტაციის პროცესის მეშვეობით არჩევს გარე აქტორებს და რეგულარულად ახორციელებს საჭიროებათა შეფასებას პროფესიული განვითარების მიმართულებებისა და სფეროების განსაზღვრისათვის ორგანიზაციული მიზნების, კონკრეტულ თანამდებობებზე და რანგების მიხედვით ფუნქციების განხორციელებისათვის აუცილებელი უნარებისა და ცოდნის გასავითარებლად. საჯარო სამსახურის ახალი კანონის მიხედვით, პროფესიული საჯარო სამსახურის პირობებში, საჯარო სამსახურის ბიუროს უნდა მიენიჭოს საკმარისი მანდატი და უფლებამოსილება იმოქმედოს, როგორც პროფესიული განვითარებისა და კარიერული ზრდის პოლიტიკის მარეგულირებელმა უწყებამ. მეორე მხრივ, აუცილებელია არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და საგანმანათლებლო ინსტიტუტების ჩართულობა პროცესში მაღალი ხარისხის, ტრენინგთა პროფესიონალიზმისა და კვალიფიკაციის, შესაბამისი ინფრასტრუქტურისა და მომსახურების მიწოდების უზრუნველსაყოფად.

პოსტ-საბჭოთა ქვეყნების დიდ ნაწილში ჯერ კიდევ მიმდინარეობს საჯარო სამსახურში ტრენინგებისა და განვითარების მოდელთან დაკავშირებით დისკუსია და მსჯელობა. გასათვალისწინებელია ის, რომ ძლიერი საჯარო ინსტიტუციური ნორმების არარსებობის პირობებში კოორდინირებას და კონტროლს განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს. მეორე მხრივ კი, მკაცრ ცენტრალიზებას შესაძლებელია ხარისხის ვარდნა მოჰყვეს. შესაბამისად, ჩვენ მიერ წარმოდგენილი ტრენინგების მოდელების კვლევა განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საჯარო სექტორში გადაწყვეტილების მიმღებთათვისაც. ამ კვლევის შედეგები მომავალში ძლიერი ქსელური ორგანიზაციების შესაქმნელად შეიძლება იქნას გამოყენებული. წარმოდგენილი ნაშრომის ფარგლებში ძირითადი აქცენტი ტრენინგებისა და განვითარების სისტემის სტრუქტურასა და პროცესის რეგულირებაზე გაკეთდა. თუ სხვა პოსტ-სოციალისტური სახელმწიფოების გამოცდილებასაც დავეყრდნობით, ცხადია, რომ მოდელის შერჩევა დიდწილადაა დამოკიდებული საჯარო მმართველობის ფორმაზე, ადმინისტრაციული ინსტიტუციების განვითარებასა და სიძლიერეზე, თუმცა, ნახევრად-ცენტრალიზებული მოდელი ყველაზე გამართლებულია არსებული კონტექსტის გათვალისწინებით, რაც, მისი მოქნილობიდან გამომდინარე, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს აძლევს ყველა ბერკეტს, აკონტროლოს მოხელეთა კვალიფიკაცია და პროფესიონალური ზრდის პროცესი და, მეორე მხრივ, განვითარების საშუალებას აძლევს თავისუფალ ბაზარს, ქმნის კონკურენტულ გარემოს პროვაიდერებს შორის და მათი ქსელური თანამშრომლობის შესაძლებლობებს აძლიერებს. ეს კი მყარ საფუძველს შექმნის ძლიერი, პოლიტიკურად ერთიანი, პროფესიული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისათვის საქართველოში.

## პუბლიკაციების სია:

საჯარო მმართველობის რეფორმა საქართველოში: ადმინისტრაციული მოდელის ჩამოყალიბება საჯარო ორგანიზაციებში (ინგლისურ ენაზე) *Caucasus Social Science Review (CSSR), vol 2, No1, 2015;*

საქართველოს საჯარო სექტორი - პრობლემები და გამოწვევები; (თანაავტორი ნინო ღონღაძე), *საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტის მმართველობის სკოლა*; თბილისი, ოქტომბერი, 2014;

საჯარო მმართველობა საქართველოში - თანამედროვე ქეისები; (თანაავტორი), *საქართველოს საზოგადოებრივ საქმეთა ინსტიტუტი, მმართველობის სკოლა*, ISBN 978-9941-0-6747-1, თბილისი 2014;

საჯარო მმართველობა პოსტ-კომუნისტურ ქვეყნებში, ყოფილი საბჭოთა კავშირი, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპა და მონღოლეთი; (თანაავტორი), *CRC Press (Taylor & Francis Group)*, 2013;

ახალი საჯარო მენეჯმენტის რეფორმა განვითარებად ქვეყნებში; *საქართველოს ახალგაზრდა მეცნიერთა საზოგადოებრივი აკადემიის საერთაშორისო სამეცნიერო ჟურნალი „ინტელექტუალი“*, N22, 2013;

საჯარო მმართველობის ეთიკა, (ავტორები: ჰ.ჯ. ფრედერიკსონი, რ.კ. გირი); ქართული თარგმანის რედაქტორი თბილისი, 2006.

## **Introduction**

Fundamental reforms introduced in Georgian public sector since the 1990s have covered political, legislative and administrative aspects of the civil service. Establishing the civil servants training and development model has remained one of the important systemic issues at all stages of the reforms. The new Civil Service Law, which will be adopted in January 2017, aims at creating a professional civil service, and defines training and development as one of the state's responsibility toward public employees. The purpose of the present study is to analyze different models for training and development in public sector, their advantages and disadvantages and their relevance to the Georgian context. We analyze the data obtained by the qualitative and quantitative research, which includes surveys of the major stakeholders of the training and development component of professional civil service system, as well as impact of the training models on the stability of public sector. Key findings from the research show that considering the overall context of civil service in Georgia, as of the developing country, the semi-centralized training delivery model will most effectively stimulate growth of the stability of public sector's and establishment of professional civil service.

## **Chapter 1. Development of Georgian Public Service since 90s to the present day**

For the last two decades Public Administration reform has been included in the top political agenda of Georgian governments. Adoption of the General Administrative Code in 2001 was the first step to reshape the public service and put more emphasis on the rule of law and impartial service of the country and citizens. The changes in legislation deeply affected the social mentality as well as citizens' approach toward public sector and its role and duties. After the Rose Revolution in 2003, the discourse on selecting an appropriate model of public administration has become of utmost importance. Two different versions of the Civil Service Code had been elaborated. The first one, drafted by the group of the Parliament's experts, was mainly based on the Weberian values. The other one drafted by the Civil Service Bureau and supported by the Minister of Economics and the State Minister on Reforms' Coordination, Ms. Bendukidze, shared a more neoliberal approach (Transparency International, 2006). Consequently the newly elected government started to introduce vision and values of the New Public Management, which, since 2005, became a main vector of the development for the Georgian civil service. The reformers in the government strongly supported large-scaled structural changes within the executive agencies, through downsizing the government, developing new organizational structures, abandoning unnecessary departments and divisions. Establishing an orientation towards the free market, customer satisfaction and increase of the quality of service delivery through simplified procedures, e-governance and attraction of private sector, establishment of merit system through entry- and qualification exams, new rules of hiring and promotion, introduction of the contract-based system of employment – all these greatly contributed to attract more professional cadres to the civil sector. Particular executive agencies were given significant discretion, in

fact, power and authority to independently plan and conduct the reforms within the agency; The Civil Service Bureau introduced a concept of separating administrative and political powers by bringing in a new position of politically neutral administrative manager in the ministries<sup>8</sup>. The reforms resulted in successful defeat of administrative corruption in public sector and establishing new organizational culture within the state institutions.

But during 2007-9 the short-term effects of the reforms drained away and the processes took a new shift; the number of executive agencies increased again, along with the number of employees in public sector in general. Partisan principle and patronage became main factors for employment; considering the poorly developed free market and private sector, the neoliberal approach did not bring sufficiently favorable outcomes and after the short-term economic growth, the Public-Private Partnership project turned into the new sources of corruption. In general, the reform ended up with spotty success and non-systematic changes. The efforts of proper institutionalization and establishment of strong public sector failed. Citizens' engagement in political processes remained extremely low<sup>9</sup>, no unified political vision had been elaborated, and the problem of transparency and accessibility of public information was still unsolved. But the most significant and dangerous upshot was disturbance of the checks-and-balances system and accumulation of power within the executive branch<sup>10</sup>.

The Parliamentary elections in October 2012 marked a transition to a new stage of political development for Georgia. First time in our contemporary history the transmission of power took place in constitutional and peaceful way. Public administration reform once again became a top political priority. In 2013, with the financial support of the USAID, a consortium of non-governmental organizations started to work on a new concept of public administration reform. In November 2014, the Prime Minister approved the new concept and public organizations were instructed to prepare for the implementation of the new legislation regulating the public sector. Based on the concept, during the period of spring-summer 2015 the Civil Service Bureau completed development of the draft law and started its public discussions within the various interest groups, along with other documents adopted by the government. The law is basically replicating Weberian model and aims at establishing professional civil service, at the same time almost totally refuting components of the NPM adopted by the previous draft. In this context we may assume that the administrative policy of the new government, directed to undermine and neglect any success achieved by the

---

<sup>8</sup>This initiative has not been implemented under the NPM reforms. The new draft law considers separation of administrative and political function in details, which will be discussed later; althou, it should be mentioned, that the issue has been brought up already since 1995.

<sup>9</sup>In 2011 Georgia joined the Open Government Partnership initiative, thus taking obligation to implement principle of open government in the country, including, access to and proactive emission of public information, as well as citizens' engagement in political processes.

<sup>10</sup> For more information on public sector reforms in Georgia see Bennet R. "Delivering on the Hope of the Rose Revolution: public Sector Reform in Georgia, 2004-2009". Available at: <http://successfultsocieties.princeton.edu/publications/delivering-hope-rose-revolution-public-sector-reform-georgia-2004-2009>; Accessed: 18.11.2014

NPM reforms, more resembles political revenge to the old government, rather than rational decision.

In the presented study we are discussing three basic models of training delivery for the state sector in developed, as well as developing countries, centralized, semi-centralized and decentralized schemes. Considering the political and administrative context of a particular country, the choice of the training and development model is greatly determined by the established model of public administration. Centralized model is mostly used in the states with strong bureaucratic institutions and implies that the development of civil servants, including training and qualification, as well as career promotion, is controlled by the government, and, in some cases, by a concrete state agency, which has an authority to provide the whole cycle of trainings – including needs assessment, development and planning of training modules, as well as monitoring and quality control. Decentralized scheme is advocated by the NPM model and is based on the contractual delivery of training by non-governmental providers. Training and capacity building needs are determined by particular agencies or employees, training providers selected on the basis of the free market - the best quality at the best price. The semi-centralized scheme, which is more flexible than the other two, is based on the cooperation between the government and private actors. Both sides have clear roles in the process of training and development, the government carries out planning, monitoring and quality control, sets the standards and develops the overall policy, and selects training providers among non-governmental actors, such as educational institutions and private training organizations. Because Georgia has experienced all of these models in its recent past and its present, we have an opportunity to examine the impact of each of the training approaches in one state context. Thus the overall research question for the study is as follows: which of the above described training and development models is the most effective for increasing stability of public sector and establishing professional civil service.

## **Chapter 2. Literature review**

A comparison of the NPM and Weberian models is of utmost important in order to reveal advantages and disadvantages of the both systems; especially in the context of developing countries, where the goal is to establish effective and well-functioning public institutions from the scratch, able to deliver quality services to citizens and flexible enough to respond to the challenges of the modern democratic world. It should be noted that the tendency to disprove NPM methods is not a particular characteristic of only Georgian reality. Many researches on the civil service reforms, especially on Central and Eastern European countries, show that the attempts to establish New Public Management system in developing context were unsuccessful thus urging national governments to abandon this way and return to the Weberian model of public administration. In the early 90s the NPM reform widely spread in the post-Soviet world and mainly established itself as the only possible way of state

development. This approach was even more supported by a negative connotation, which the bureaucratic system gained during the Soviet era, due to the distorted management and organization of the state institutions and the whole Communist system (Dunn et al., 2006, p. 19). Often the NPM followers would have the image of “positive reformers” without properly analyzing consequences and results and the overall process was considered as an accurate evidence of the success (Tonnisson 2006).

Although on the very early stage of the reforms, the disadvantages of the NPM approach started to become exposed and in the less than decade became disfavored by most of the researchers and practitioners (See Drechsler 2004; Drechsler and Kattel 2008/2009), who stated, that the NPM may become a cause of “de-politicizing” and “de-democratizing” of the state sector, which, considering weak and underdeveloped state institutions, threatens the principle of equality and lowers administrative capacity (Drechsler, 2004, p. 3). As the recent researches show, there are some clear evidences, though, that the success stories of the NPM deserve more attention (Dan & Pollitt 2014; Dan 2015). Especially considering some particular mechanisms and tools of the NPM in the context of CEE countries. The scholars note that the success is greatly dependent on several factors, among which are political environment and cultural context of a particular state (Nemec 2010; p 40, cited in Dan & Pollitt 2014). The other important factors include free market condition, development level of democratic institutions, citizens’ involvement and accountability issues, and political and administrative capacity of the governmental agencies (Dan and Pollitt 2014, p. 3). In the article cited above Dan and Pollitt argue that “there is enough evidence [in the scientific literature] to show that some of the central ideas in NPM have led to improvements in public service organization or provision across different organizational settings” (p.1). They outline several instruments of the NPM, which have proved to be effective in most CEE countries and have brought tangible results in the areas such as public finances, HR management, IT systems etc. The authors specifically focus on the following aspects: performance management and measurement systems; quality of service delivery; contracting out and public-private partnerships; agencification; benchmarking and other initiatives (p. 4-5; see also Dan 2015).

In Georgia certain organizational aspects of public service reform on the one hand, contributed to some success, and on the other hand, hampered the reform process due to the lack of a systemic approach. As the international experience shows, the establishment of New Public Management in developing countries often ends up with the same results. Non-existing professional civil service, underdeveloped free market, lack of social responsibility, weak public institutions and lack of unified political vision in the public sector – all these factors serve as negative preliminary conditions for the NPM and even more, pose danger to democratic values and political freedom. We discuss the organizational and administrative factors which, beyond the purely political motives, determined the overall orientation of the



reform process and, ultimately, since 2007, resulted in the dramatic drop of public confidence toward the previous government.

### ***Training and Development in Public Sector***

The importance of regular training in public sector is often observed in the scientific literature. Van Wart and the authors discuss the results of the research conducted in 2013 in 19 countries with the highest-ranking public officials on training, and reveal those factors, which determine the necessity of training and development system. Although the study is specifically focused on senior officials, but the results can be generalized over the whole public sector, including mid- and low-level servants. The researchers note that the training of civil servants can be regarded as a condition, which ensures the viability of public organizations, thus, in order to maintain the ability to respond effectively to the challenges of the environment, the establishment of continuous training and development system is necessary (Van Wart, Hondeghem, Schwella & Suino, 2015). The research conducted in different countries show that the success of their training and development systems depends on the size of the country, functions of government, stability of public sector, administrative capacity and other related factors. Although it is clear, that training is an essential part of the public organizations development, one of the factors contributing to their effectiveness is involvement of private and non-governmental actors in the process (Van Wart et al., 2015). Kroll and Moynihan emphasize three aspects of training programs, which can be considered to be their main purposes; especially in context of the reform: 1) distribution of information on the reform and consecutive changes; 2) strengthening the sense of stability, particularly for officials involved in the process of change management; 3) development of reform-specific skills (Kroll & Moynihan, 2015). The authors underline importance of training to deliver information on the ongoing reform to employees. They also identify the specific factors, which reduce the effectiveness of the training process: a lack of time and resources; difficulties in cases of some training modules oriented on the development of specific skills and problems of perception in non-homogeneous groups (p. 147).

### ***Comparative analysis of the training and development systems in CEE countries***

Based on the comparative analysis of the public administration systems in Central and Eastern European countries, we need to say that aspiration to EU membership served strongly as a primary motivator for the public sector reform, especially in the 90s, and in many cases resulted in directly copying the models established in the Western states. (see Bouckaert et al., 2011). However, there is no single successful model, even in the developed world, which can be used everywhere, because of differences in the historical and cultural context, form of government, political tradition and other factors. The reforms in CEE countries started with establishment of the NPM model, being very popular for that period, which now is estimated as a “trend” or “fashion”, rather than rationally argued policy (Randma-Liiv, 2008/2009). Although, market liberalization, public-private partnership projects and the implementation of business management methods in public sector did not

bring the desired results, and, for the most part, led to the weakening of state institutions. As a result, many of these states are gradually turning back to the idea of Weberian bureaucracy, or more to the Neo-Weberian state, with the tendency for centralization, but more modernized, accountable and transparent public structures, which is more effective in the developing democracies. However, the disadvantages of bureaucracy are clearly hindering establishment of strong and effective state institutions. Efficient management of resources, agent-client perception, quality of service delivery and other tools of the NPM, along with the simplification of bureaucratic procedures can be effectively used in Weberian system (see Randma-Liiv, 2008/2009; Drechsler, 2005; Lynn, 2008). The major advantage of the Neo-Weberian system is its inherent flexibility and ability to adapt to a country's specific context. The Neo-Weberian approach ensures, on the one hand, the stability of the public sector, to implement a common political vision and common principles of development, on the other hand effective decentralization, flexibility and independence of individual agencies (Lucking, 2003, p. 10).

Along with other factors, the public administration system in the Central and Eastern European countries pays special attention to the training and development of public servants. The career model identifies a special status of public servant, including healthcare and pension schemes, as well as training and development. We can trace all three schemes of the training and development in these countries, but the general tendency is also clear – after the first wave of decentralization orientation toward centralization and establishment of strong state institutions. Hungary and the Czech Republic represent opposite models in terms of centralization/decentralization (Dolidze & Mahler, 2014). The advantages as well as disadvantages of the Hungarian (centralization) model of training and development are clear – on one hand, centralization of the process enables to improve quality control and coordination, while strict accreditation criteria ensures involvement of only few selected non-governmental providers and still more or less contributes to the renovation of knowledge and information; although creation of barriers for outer providers and factual monopolization of the service delivery might become a threat for other non-governmental actors and put the quality of the process, as well as neutrality from political ideologizing under the question mark in the long-run. On the other hand, the lack of bureaucratic procedures and quality control, as well as unified criteria for training modules in Czech Republic (decentralization model) leads to the poor quality of the development and low professional level of public personnel, but at the same time, promotes development of free market for non-governmental service delivery.

In the developing countries, the civil service is not stable enough to compensate for low wages and people are constantly seeking for better jobs in private or non-governmental organizations. Frequent changes of political power, reorganization and structural reforms also contribute to the high turnover in public sector; consequently, establishing unified public personnel management approach including training and development system is the

only way to keep professional standards high. The main disadvantage of the centralized scheme is inability to involve maximal amount of servants in the process. Latvia is a good example of combining centralized coordination and policy formulation with reaching out to independent providers and creating a network of training organizations. On the other hand, lack of unified strategic vision and fragmented approach results in low effectiveness, low quality and inefficiency use of resources, as might be proved by the Lithuanian case, as well as previous experience of Hungary (Lucking, 2003, p.23). Lucking argues that the semi-centralized scheme, is the most effective training and development system, when a relevant public agency is responsible for needs identification, curriculum development, outsourcing and contracting with providers, quality and impact assessment, and, at the same time there is a well-developed network of training providers, covering the whole country, capable to provide relevant knowledge and expertise in all the fields required by the public sector. Such cooperation develops a local market and effectively uses regional and local resources, promote the establishment of high national standards in civil service. Besides, it is the only way to maintain political neutrality and avoid the problem of partisanship. Moreover, the head of the above mentioned agency should not be a political appointee and must be selected very carefully, based on his/her competency and experience. In turn, establishment of the unified national standards promotes development of professional cadres and their mobility within the public sector, which is one of the main principles of career civil service (p. 23).

### *Legislative discourse*

As we have noted, the problem of training of public servants in Georgia has not been regulated by the legislation. Neither the Civil Service Law of 1997, nor the draft codex developed by NPM followers, talks about training and development system. Although the new draft adopted in 2014 is the first to highlight the crucial importance of the unified professional development and career growth system and the state's obligations in this regards, which, in turn, will depend on the performance evaluation (the draft Law on Civil Service, Chapter 1, Article 16). In this sense, the law emphasizes several important factors: 1) certification process (Article 29), implying that any person interested in employment in public sector will have to pass entering examination and get the certificate indicating his/her "necessary skills and general knowledge"; The certification process is managed by the Civil Service Bureau, which sets standards for the tests, the testing time and place will be publish on the website on a monthly basis and (Article 30); 2) civil service is becoming a life-long employment (Article 33); this provision, according to the legislator, ensures stability and guarantees the protection from unfair dismissal of civil servants, including for political reasons; 3) appointment to the position, which is defined in the article 34 and implies that open competition, except in special circumstances, is held only at the lowest, the fourth-ranking position, while for the upper (third, second or first) ranks only internal promotion will be available. Candidates will be selected only from the current servants and contracted employees (Article 34, para. 3). The legislator opens a competition for the external candidate, only if the existing servants cannot meet the qualification requirements for the position

announced. (Article 34, para. 4 a) and b)). It is clear that in these circumstances, access to the public sector, apart from the initial stage, is extremely detrimental to the qualified staff who seeks the employment from outside. The provision is contradicting not only the NPM open competition principles, but also the Neo-Weberian vision, which recognizes equal opportunities both for internal and external candidates, maintaining on one hand, institutional memory and on the other hand providing public sector with a “new blood” by those experienced in private and non-governmental sectors<sup>11</sup>. Considering the above factors, the new initiative of the government to established centralized, state training center gains a special importance. On one hand, it creates safe working environment for existing public servants by protecting them from arbitrary firing and recruitment of unqualified personnel, but at the same time, it “increases” the isolation of public sector and monopolizes the certification training as well as the whole process of professional development. This, in turn, will significantly decrease the quality of the training process and reduce activities of private and nongovernmental providers.

### **Chapter 3. Research question and hypotheses**

The presented thesis aims at analyzing main vectors of the development of Georgian public sector, two waves of the reforms since 2004, major achievements and failures of the NPM and determining the model of public administration, which, taking into account political, cultural and historical context, will be the most effective for the country. In this process we pay special attention to the issue of professional growth, which includes training and development of public employees. We base our analysis on discussing the three above mentioned schemes of T&D – centralized, semi-centralized and decentralized – which are established in other developing post-Soviet states. From the review of the literature on training in public organizations, as well as national legislature and cases of several CEE countries, the following research question was formulated: considering the context of Georgian public sector, does the semi-centralized model of training delivery contribute to the stability of public organizations and establishment of effective professional civil service more than centralized or decentralized schemes? We developed the following hypothesis:

In the context of the developing country the semi-centralized model of training delivery contributes to the stability of public sector and establishment of professional civil service more than centralized and decentralized models.

The independent variables are three models of training delivery, the dependent variables – stability of public sector and professionalism of the civil service.

---

<sup>11</sup> For more on the recruitment policy in EU countries under the civil service reform see Demmke&Moilanen, 2010 Civil Service in the EU of 27, Reform Outcomes and the Future of the Civil Service, pp. 160-171

As the centralized model will be established after enforcing the new law on civil service; consequently for the moment we don't have evidences to judge effectiveness or flaws of this scheme. Thus, this part of the hypothesis will be tested based on the results of the in-depth interviews with providers. As for the development of the training component of Georgian public sector, we can trace evidence of the decentralized scheme before 2013, when training and development was not considered as a part of administrative policy. In this period, training was organized sporadically by different donors, and since 2004, when the government started implementation of NPM reforms and individual agencies were defining their own training needs. As the example of semi-centralized model we consider a large-scale training for the employees of executive agencies from the central government (1866 civil servants, mostly from mid- and low levels) and 248 employees of the government of the Adjara region. The project was carried out under the USAID support. The government of Georgia (namely the Prime Minister's administration) was actively involved in development of the training modules, evaluation criteria and quality control mechanisms, as well as selection process of training participants. The training process, however, was completely outsourced, and provided by a consortium of educational institutions and private and non-governmental actors.

Thus, we formulated the first research hypothesis as follows:

H1 - The semi-centralized model of training delivery provides establishment of effective and politically neutral civil service as compared to the centralized scheme.

The data on civil servants satisfaction from the evaluations of the training project 2013 were used to develop second research hypothesis:

H2 - In the presence of the semi-centralized training delivery scheme, the satisfaction of the civil servants by the employment in public sector and their motivation is increased.

As for the comparison of semi-centralized and decentralized schemes, we developed the third research hypothesis:

H3 - The semi-centralized scheme of training delivery increases the stability of public sectors, as compared to the decentralized scheme.

## Chapter 4. Research Methods and Data

We used a multi-method research approach with quantitative and qualitative research. Three types of data sets were collected that bear on the primary question of the stability and effectiveness of training under the three regimes:

- Qualitative research on the capacities of the Georgian educational institutions and training providers collected through in-depth interviews with the representatives of the institutions;
- Quantitative data based on the questionnaires administered to Georgian Public Servants to evaluate their responses to the decentralized training program. analysis of the training project results for the Georgian public servants;
- Impact analysis of the training models on the stability of public sector based on the statistical data on the employees turn-over obtained from the agencies participating in the training project.

Question 1: How do providers view the advantages and disadvantages of the decentralized model.

Question 2: How do the students see the value of the semi-centralized training model

Question 3: What effects does each of the models, represented by different training eras in Georgian recent history, have on turnover and stability in Georgian Ministries.

### **4.1. Qualitative research of the Georgian educational institutions and training providers' capacities**

This stage of the research was conducted in the period of July 24 – September 14 2012, in the frames of the Good Governance in Georgia project funded by the USAID. Three groups of training providers were identified: 1) educational institutions/universities, that conduct academic and training programs in public administration, public policy and related fields; 2) private and non-governmental training providers; 3) state training-centers at the executive agencies. The preliminary study of the providers identified several institutions that comprised the research sample. Representatives of five universities, 3 non-governmental and 2 state training centers were selected for the in-depth interviews:

- Tbilisi State University, School of Law and Economics, Public Administration Program
- Ilia State university, Faculty of Science and Art, Public Policy Administration Program
- Free University, School of Management and Social Sciences
- Caucasus University, School of Law, Humanitarian Sciences and Administration, Public Administration Program

- Georgian Institute of Public Affairs, School of Government, Public Administration and Public Policy Programs
- Policy and Management Consulting Group, PMCG
- Georgian Foundation for Strategic and International Studies, GFSIS
- Centre for Training and Consultancy CTC
- Ministry of Justice Training Center
- Training Academy at the Ministry of Finances

Besides, we conducted two interviews with the high level official at the Ministry of Finances and the representative of the Civil Service Bureau.

#### **4.2. Quantitative research of the evaluation questionnaires of the central government employees after the 2013 training project cycle**

The project was conducted in the period of April – December 2013 and aimed at qualification and professional development of more than 3000 civil servants of the executive branch of Georgian central government. Trainings were scheduled in ten different modules. The quantitative data were obtained to analyze trainees attitudes and satisfaction from the following sources:

- Evaluation forms for the first training day – at the end of the first training day the participants had to fill the evaluation forms, which were used by the project administration to monitor and improve the training process
- Overall training session evaluation form – this, more general evaluation of the training session reflected participants satisfaction with different aspects of the process, including logistics, trainer, teaching material, as well as their comments and suggestion for the further T&D improvement
- Pre-tests and post-tests – comprised from up to 10 questions related to the training topic, completed by the participants before and after the session to check the knowledge improvement in the result of the training.
- Attendance sheets – for each day of the session
- Training Activity Reports

Total duration of the training cycle was 5 months (July 1 – December 20). 3914 servants registered for participation, the actual number of the participants was 1866. Trainings were provided by the consortium of higher educational and non-governmental institutions, namely, Georgian Institute of Public Affairs, Robakidze University, IDFI, PMCG and CTC

### 4.3. Impact analysis of the training models on the stability of public sector

We identified two time-periods and conditionally assigned two different training and development schemes: 1) the year 2009, the period of maximal effectiveness of the NPM reforms<sup>12</sup>, when trainings to the public sector were delivered in non-systematized way, based on the needs and requirements of particular agencies and specific projects implemented by different donor organizations. Moreover, the content of training modules, length of the sessions, as well as quality control and evaluation mechanisms were identified separately for each project. This period is taken as a sample of decentralized delivery. 2) The year 2014, the period after completion of the large-scaled training project for the central government employees, with cooperation of the government administration and external providers, when the content, schedule and evaluation criteria were defined centrally by the government administration, while the process was implemented by the training organizations and universities. We consider this project and the relevant time-period as a sample of semi-centralized delivery. The request on public information was sent to the following ministries from the portal my.gov.ge:

- Ministry of Education and Science
- Ministry of Culture and Monument Protection
- Ministry of Economy and Sustainable Development
- Ministry of Health and Social Affairs
- Ministry of Finance
- Ministry of Justice
- Ministry of Environment and Natural Resources Protection
- Ministry of Internal Affairs
- Ministry of Corrections
- Ministry of Defense

The agencies were selected by the number of employees participating in the training project. We excluded the state ministers' offices, due to the very low number of participants (13 participants from all three)<sup>13</sup>, as well as offices of State Defender, Government Chancellery and State Audit. As for the other participating agencies (Ministry of Agriculture, Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories, Accommodation and Refugees, Ministry of Energy, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Regional Development and Infrastructure), we could not obtain information from them; it was impossible to send a request through the portal (these agencies are not included in the electronic list), and we could not find relevant information on their web-sites. Some data were obtained in the reports of non-governmental organizations (Transparency

---

<sup>12</sup> The NPM reforms process terminated after 2009 and the political vector of the state changed as well; this resulted in the political crisis of 2012. It should also be mentioned, that in 2012-13 the turn-over from the public sector was extremely high, due to the change in government after the elections 2012, mainly by partisan principle.

<sup>13</sup> The table of the number of participants by the agencies is presented in the paper



International, IDFI) and the web-site of the Civil Service Bureau. Although, these data cannot be used specifically for the purposes of our study. As for the Ministry of Sport and Youth Affairs, the agency was created in 2010, consequently, the information provided by the ministry is irrelevant for our study. We had to exclude data from the ministries of Defense and Corrections, as they provided information not grouped by the years, but aggregated for the whole period 2009-14. Several agencies exceeded maximal waiting period for the public information – 10 working days and finally replied by stating, that it is impossible to retrieve the information for the year 2009, due to the inaccurate electronic filing system for that period. One person replied, that he was not working in the agency in 2009, consequently, the he did not have access to information for that period. The data from the Ministry of Defense was received two months after the request, when the preliminary analysis was already completed. Thus, we had to include these data in the work and conduct the analysis once again. Consequently, the statistical analysis was conducted based on the data obtained from the following eight agencies: Ministry of Education and Science, Ministry of Culture and Monument Protection, Ministry of Economy and Sustainable Development, Ministry of Health and Social Affairs, Ministry of Finance, Ministry of Justice, Ministry of Environment and Natural Resources Protection, Ministry of Defense.

We collected the following data:

Agency	Total number of servants		Dismissed based on personal request		Structural reforms/other causes		Employed in other agency of public sector		Number of employed servants	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Environment	153	130	10	38	10	10	16	13	117	69
Health	801	668	22	15	2	37	0	0	777	616
Culture	169	127	15	19	64	50	7	9	83	49
Education	519	286	58	14	11	20	0	0	450	252
Justice	1105	872	21	20	15	29	8	19	1061	804
Economy	230	205	80	37	118	1	0	4	32	163
Finance	325	263	31	18	76	14	17	10	201	221
Defense	687	450	56	43	330	10	18	13	283	384
<b>Total number</b>	<b>3989</b>	<b>3001</b>	<b>293</b>	<b>204</b>	<b>626</b>	<b>171</b>	<b>66</b>	<b>68</b>	<b>3004</b>	<b>2558</b>

The data collected from the agencies were initially categorized as follows:

- Dismissed based on personal request
- Dismissed in the result of structural changes/reforms
- Dismissed after the extension of employment contract
- Dismissed based on administrative sanction
- Downgraded
- Moved to the other agency in public sector

Personal request and employment within the sector were left as separate categories. It should be noted, that the data under the personal request can be interpreted in different ways; they might really express personal desire to leave the job or serve as a cover for politically motivated firing. While employment within the sector in other agency can be interpreted both as contributing to the instability of public sector, as well as opening career path for a particular servant. The data were collected in the period of July 25 – August 15 2015 and processed in the period of August 15-28 2015. The data from the Ministry of Defense were obtained on October 6, consequently, the data were reprocessed in the period of October 6-15. The data were processed in STATA program by Chi Square Test, which enabled us to identify any difference between the two given time-periods in terms of stability.

## **Chapter 5. Discussion of the findings**

### **5.1. Comparison of semi-centralized and centralized training delivery models**

The first research hypothesis proposes that the semi-centralized scheme is more effective for Georgian public sector than the centralized model. Consequently, our intention is to compare these two. As noted above, the centralized model is just being introduced to the Georgian public sector and it is too early to evaluate the results. Therefore, our study mainly aimed to demonstrate the advantages of the semi-centralized model as compared to the decentralized scheme. However, the in-depth interviews, as well as the survey also highlighted the qualitative factors, which enabled us to judge on the disadvantages of the centralized model. Besides, the in-depth interviews at the first stage of the research contain some significant arguments supporting semi-centralized model. It should also be noted that for the in-depth interviews, respondents are divided into three groups: representatives of higher education institutions, private/non-governmental providers and state training centers at the executive agencies. However, for the purposes of the research, all three groups are considered as equal actors at the training market. Higher education institutions have a comparative advantage, in terms of their own infrastructure and training facilities. However, some NGOs have a fairly well-developed infrastructure, for the quite a large number of participants short and medium-term trainings. This is an important issue for the state, because in contrast to the centralized model, which implies existence of a permanent training center, a well-developed infrastructure and administration, using the space and administrative capacity of external training providers allows significant cost-saving. The

study also revealed that at present the training centers at the executive agencies can be considered as ordinary actors at the market, given the fact that: 1) the interaction between them is weak, and so far there is no uniform policy and vision, according to which they operate; 2) they do not possess the authority to pursue coherent policies in the public sector; 3) they do not form a common training standards and modules; 4) they usually are in a competitive relationship with other providers in terms of attracting audiences and developing new product (training course); 5) They do not issue any specific certificate which might be obligatory for a public servant; 6) the training packages of these centers do not differ from the packages provided by the external actors, except when the training is held directly by the executive agency on a specific subject. However, as noted in an interview with a representative of the Ministry of Finance, even in such cases, the agency prefers to outsource for trainers and training providers, which is less costly than renting its own training center. In addition, there was another interesting factor, which is typical for the semi-centralized model – training of the employees outside the agency, in a more specific educational environment, positively affects the process and is an additional incentive and motivation for participants.

**Arguments providers offer against the centralized scheme:**

1. Network organizations are created in the result of cooperation among variety of providers, allowing them to use synergistically experience, expertise, administrative resources, and infrastructure. Unlike individual providers, networking is an effective method to embrace different areas of competence, so that the public sector will receive the highest quality services with the best price. At the same time, this model creates new opportunities for cooperation and development of the private providers. It is particularly effective to conduct trainings in general skills and knowledge such as project management, human resource management, strategic planning, presentation skills, general management and management of public organizations, public finances and other. In addition, higher education institutions and some private and non-governmental training providers have a broad field of competence, therefore, they have the experience and the resources and capacity to work out the modules, tailored to the specific needs of particular public agencies.

2. Participation of the network of organizations in general, and in particular higher education institutions in the training delivery process is appropriate for one more reason - the rich academic resources can be used by the public sector for various types of research, including needs assessments, as well as analysis of the processes in the environment.

3. The Existence of several potential providers ensures administrative sustainability of the system, reduces risks of failure for concrete projects, while dependence on one particular provider is an additional risk factor, which significantly affects the quality of the program.

4. The centralized scheme contained an essential political risk, in particular, establishment of so-called "Soviet" system. Such a system is still functioning in some countries of the former socialist camp, when a sort of a "quasi-state" or a state institution (be it the state academy of public administration or a public body or a particular university) centrally introduces policy and program development as well as implementation. The head of the institution, as a rule, is appointed by the head of the government, therefore, being totally accountable before him and under the complete political influence of the ruling party.

The above listed arguments indicate common position of the respondents, which strongly supports semi-centralized model against the centralized one. Well-developed market of training providers, on the one hand, and, on the other hand, clearly expressed political will, supported by the legal regulation, contributes to the stability of public sector and establishment of highly capable, professional civil service.

## **5.2. Responses of civil servants to questions about the content and timing of the training programs.**

As mentioned above, we consider the one-year training project as a sample of semi-centralized delivery, with the participation of 2114 public servants (22.3% of the total number of employed in central government). Some of the essential features of the project can be described as semi-centralized scheme - a solid political will – the project was planned and implemented by the government administration, with the support of one of the major donors (USAID program of Good Governance in Georgia - G3) with; obligatory nature of trainings for civil servants – this was the most problematic issue during the project implementation, we have discussed it in details in our thesis. The content of modules, duration and schedule of training sessions were processed centrally – by the government administration, with the consent of the donor and with participation of the provider network organization. The provider was accountable before the government and the donor for the training process, quality control and the final assessment.

Naturally, that implementation of such a large-scale and multi-actor project was conducted with some problems, which are discussed in details in the relevant part of the analysis. Basically, all the problems accurately reflect the situation which existed at the time of project implementation in the public sector.

1) **Low motivation of employees:** it was expressed in several ways:

Attendance: it was one of the most important problems faced by the project team. We have discussed the reasons for the low attendance in the thesis, to sum up, we underline a few main factors: intense daily regime and irregular working hours, especially for the middle and low-level employees; The project covered the period of July – December, which coincided with the summer vacation period (July-August), field works (September – for the Ministry of Agriculture, Ministry of Internally Displaced Persons from the Occupied Territories,

Accommodation and Refugees and some other agencies), and the Presidential Elections (October - November). In addition, it was difficult to create a motivation for the participants to attend the trainings on week-ends or holidays. One solution, according to the evaluation of project participants', which will increase the attendance rate, is to reduce the intensity of training, number of training-hours per day even if it means increasing number of training days in total.

**Obligatory nature of training:** this issue is closely related to the problem of attendance, but besides the motivation, it emphasizes the attitude to the training and development process of high level officials. Despite the fact, that the donor strongly required attendance and the government administration was oversiting the process, many public servants could not leave the offices without permission of their direct bosses. Therefore, there were many cases, when the public servants did not receive certificated, as they attended only the part of the training session.

2) **Lack of centralized management:** This problem is also reflected in several respects

**Lack of legislative regulation:** at the time when the training project was implementing, the legislation did not regulate training and development component. Consequently, the government was not in charge of professional growth of public servants, which has significantly slowed the project. Out of more than 4000 public servants registered for participation, only 2114 attended the sessions and received certificates. Besides, the existing legislation did not regulate the status of employees of the Legal Entities of Public Law (LEPL)<sup>14</sup>, which also negatively affected the progress of the project. In the first phase participation was only limited for the central government employees, and the attendance was extremely low, therefore, the project team had to appeal to the government and donor organizations to attract the LEPL's as well. Naturally, in the future, the legislative regulation of training and professional development component will reduce the intensity of the training process (which is characteristic for the decentralized provision, especially when it comes to funding from donor organizations, accompanied by restrictions on the number of training days, and the project's overall duration.

**Problem of administrative responsibility:** the project team and the consortium were made responsible for the number of trainees, without providing them with proper authority and discretion to demand the attendance and urge public agencies to release their employees during the session hours.

**Lack of political will.** Depending on the specifics of the public sector, a strong political will is critical to motivate employees so that they spend time and effort for training. Political will increases stability and reduces turn-out of qualified personnel.

---

<sup>14</sup> An agency under legislative or government bodies, authorized to independently carry out political, state, social, educational, cultural and other public activities under state control (Law of Georgia on Legal Entities under Public Law, Article 2)

**Lack of centralized planning:** The preliminary documents drafted by donors and providers, included detailed description of each module and compliance with existing ranges and positions in the public sector. Despite that registration of the participants was mainly conducted in non-systematized way and in the most cases decided by department-level officials. As far as the needs of the public sector in terms of training and development, have not been studied yet, and also, there are no common job descriptions according to the positions and ranges, the listeners were often randomly registered for the specific modules, without taking into account their interests and needs. Of course, this approach lowered employees' motivation and efficiency of training. There were cases when participants would come only because of a sense of duty and often had no idea about the module they were to attend. Some of them later mentioned in the evaluation forms, that they had already attended similar training, thus for them it had been a waste of time.

### **3) Communication problems between providers and government administration**

The preparatory phase (April – June 2014) included design of the documents, training modules, assessment and quality control tools, as well as accountability documents before the donor and the government, and negotiation with the government over the general flow of the project, including regulation of attendance, registration and reporting schedule. However, due to the improper communication, this period turned out not to be enough to complete the planning process. As a result significant problems occurred during the implementation, especially in disseminating information among participants on specific modules (training schedule, venue address, starting time, number of days, etc.).

Poor communication in public sector was named among the vital problems in the survey conducted by GIPA in 2014, and it is directly related to the issue of e-governance (Ghonghadze& Dolidze, 2014). The focus groups showed, that the medium and low-level employees do not perceive an electronic communication as acceptable and effective and is often overlooked by them. The information received from the mail box is considered "irritating" and points to the "poor leadership". Moreover, it is conceived as an expression of disrespect to the employee. This finding shows the difference between perceptions of high and low- level employees on effective communication and reveals new avenues for exploring how establishment of e-governance stimulates changes in organizational culture.

### **4) Perception of training and professional development as necessary component of the stability in public sector**

The evidence from the CEE countries case study, as well as the scientific literature shows that governmental instability leads to the decrease of professional standards and motivation of civil servants. This has also been proved by the above mentioned survey. Frequent change of political power, reorganization and structural reforms prevents establishment solid and strong political institutions. One of the factors for the stability of public sector is development of common standards for personnel management, which, in turn, is quite a

complicated issue and needs a comprehensive approach. This problem was often emphasized by the high-ranking officials, as well as mid- and low-level employees and representatives of international donor organizations. But it is also important to maintain discretion of individual agency in staff recruitment, promotion or development. To date, the Civil Service Bureau has developed a Human Resources Management Manual, which should be implemented across the sector, and that, in turn, determines the general principles of personnel management. The manual deals with the modern methods of HR management, the effectiveness of which is verified in the context of business organizations verified; for example, performance management, strategic planning, motivation and more. One of the most important aspects of HR management introduced to public sector is performance appraisal method, which has a positive effect on staff motivation, the proper communication policies, the informal and formal relations, and in general, the efficiency of the public organizations (Civil Service Bureau, 2013-2014). Professional training and development of civil service implies the need in professional growth for public servants and, most importantly, the government's responsibility over this component. The above project clearly showed that the participants had not linked the training to their career growth and development. Moreover, the attendance was significantly higher at the so-called general skills training (human resource management, presentation and writing skills, project management and strategic planning), compared to the public sector specific modules (open governance, civic participation, ethics in public sector, public administration, public policy development and legislative framework). This clearly indicates a tendency of public employees to make use of the opportunity and develop such skills, which will increase their competitiveness in the private and non-governmental sectors. This approach, of course, prevents formation of a stable civil service, staffed with highly qualified and motivated personnel.

We can sum up the implications of the evaluations made by the civil servants and identify the arguments supporting effectiveness of semi-centralized scheme of training delivery. The critical comments mostly referred to the poor organization and low motivation from the side of the governmental agencies, namely, the HR persons who were responsible for sending out the schedules and setting participants groups. But the participants positively evaluated work of the consortium member organizations, i.e. training providers. A unified approach to the training and development policy and legislative regulation of the issue will provide mandatory nature of the trainings; the sessions will be scheduled on a regular basis to avoid undesirable intensity of the process, and will allow employees, to select the modules according to their needs and working interests within the convenience time period; Preliminary needs assessment and centralized development of the modules will increase compliance of the trainings with the requirement of the public sector, as well as individual agencies. Particular emphasize is also made on groups homogeneity issue, which means, on the one hand, staffing the groups by the ranks, length of service and experience, and, on the other hand, will make the trainings mandatory for the high-level officials (although, as noted

in the literature review, involvement of high-ranking officials in the training and development process is difficult not only in Georgia, but also in other developed and developing countries). At the same time, project participants highly evaluated those factors which were supplied by independent providers: practical experience of the trainers from the consortium member organizations, their knowledge, communication and teaching skills; use of modern teaching methods; learning environment and infrastructure, which contributed to the effective perception of educational materials; use of providers' expertise for consultation during and after the trainings to facilitate using of the new skills and knowledge in the every-day working environment. The evaluation also highlighted another factor, which can be named as an additional advantage of the training process: participants were given an opportunity to meet their colleagues from various agencies and establish informal contacts, which enhances the public sector stability, as well as increases its ability to respond to the new challenges in the environment. In general, various factors indicate the success of the project, like: audience satisfaction, increase in the number of employees willing to participate during the project implementation especially in the last phase), index of knowledge comparison before and after the training sessions, participants' evaluation of the modules by the relevance to their everyday work. These factors are summed up in the below table:

Module	Attendees N	Knowledge improvement	Pre- and post-tests	Relevance of modules	Trainer	Learning environment	Logistics	Module evaluation
		Significantly improved		Very relevant	Excellent	Excellent	Excellent	Excellent
OGP	137	29.93	15.23	44.6	67.4	55.1	46.8	94.4
Civic Engagement	112	28.23	13.69	33.56	66.56	49.89	47.67	99.44
PA	135	36.71	33.65	39.78	63.43	49.88	45.75	84.23
Ethics	270	38.02	30.18	63.75	69.03	62.42	54.1	96.38
Legal Framework	224	28.49	47.59	51.51	66.79	53.37	41.34	96.33
Public Policy	236	37.95	14.14	37.52	70	45.42	43.74	91.85
HR	384	27.78	13.99	46.6	83.26	71.8	63.31	97.61
Presentation and Writing Skills	394	39.57	17.87	56.25	84.75	79.65	66	97.85
Project Management	474	23.54	17.83	34.62	55.9	41.86	43.05	82.14
Strategic Planning	506	38.38	29.4	43.25	68.15	49.27	47.8	91.26



The quantitative data from the surveys confirm the conclusions made after the in-depth interviews and the project evaluation analysis. The respondents mainly emphasize the same factors, identified above as flows of the decentralized scheme. Namely, ineffective communication between coordinating agency and providers, lack of unified policy of training and development, centrally developed approach to the process as well as criteria for quality assessment. In case of unified planning an intense training schedule and can be avoided and the whole process will be more tailored to the working regime of employees. In addition, regular and systematic training puts in order the problem of groups' homogeneity and number of participants per group. It is obvious that in order to maintain high quality, project planning and control must be responsibility of the state, and the implementation should be provided by independent actors who, in the competitive environment, meet the conditions set forth by the government. In the evaluation surveys the training providers and the services provided by them received high evaluation of the training participants, including the training environment and logistics, trainers' qualifications as well as training material. It is important that the participants gave positive assessment to the relevance of the content of modules to their daily work and emphasized the overall success of the project, as the first attempt to provide systematized training in public sector. They also admitted importance of regular training and involvement of employees of all levels in the process, especially considering the legislative changes and ongoing reforms in the public sector (it should be noted that dissemination of the information on ongoing reform is considered as a primary task of trainings by some scholars, see Kroll& Moynihan, 2015).

### **5.3. Comparison of semi-centralized and decentralized models of training delivery based on turnover data**

The third research hypothesis was developed based on the following arguments from the data collected from the executive agencies: We selected turnover rate as a main characteristic of the public sector stability, as the low turnover, on one hand, indicates attractiveness of public sector as an employment, and, on the other, provides establishment of strong state institutions. Consequently, we tried to identify which training and development model contributes more to the low turnover of public employees. In order to study the impact of the training delivery model on the stability of public sector, we used the data on the employees turn-out collected for the years 2009 and 2014 from the executive agencies of central government. The data were analyzed in STATA, by using Chi square test, with the significance level 0.5.

The test was conducted individually for every agency as well as for the total number of servants by categories within the sample.

### Ministry of Environment and Natural Resources

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	117 (100.56) [2.69]	69 (85.44) [3.16]	186
Personal request	10 (25.95) [9.80]	38 (22.05) [11.54]	48
Structural changes/other causes	10 (10.81) [0.06]	10 (9.19) [0.07]	20
Employment within the sector	16 (15.68) [0.01]	13 (13.32) [0.01]	29
<b><i>Total</i></b>	<b>153</b>	<b>130</b>	<b>283</b>

The chi-square statistic is 27.3421. The p-value is < 0.00001. The result is significant at  $p < .05$

### Ministry of Labor, Health and Social Affairs

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	777 (759.56) [0.40]	616 (633.44) [0.48]	1393
Personal request	22 (20.17) [0.17]	15 (16.83) [0.20]	37
Structural changes/other causes	2 (21.27) [17.45]	37 (17.73) [20.93]	39
Employment within the sector			
<b><i>Total</i></b>	<b>801</b>	<b>668</b>	<b>1469</b>

The chi-square statistic is 39.6259. The p-value is < 0.00001. The result is significant at  $p < .05$

### Ministry of Culture and Monuments Protection

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	83 (75.36) [0.77]	49 (56.64) [1.03]	132
Personal request	15 (19.41) [1.00]	19 (14.59) [1.33]	34
Structural changes/other causes	64 (65.09) [0.02]	50 (48.91) [0.02]	114
Employment within the sector	7 (9.14) [0.50]	9 (6.86) [0.66]	16
<b><i>Total</i></b>	<b>169</b>	<b>127</b>	<b>296</b>

The chi-square statistic is 5.3456. The p-value is .148169. The result is not significant at  $p < .05$

### Ministry of Justice

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	1061 (1042.40) [0.33]	804 (822.60) [0.42]	1865
Personal request	21 (22.92) [0.16]	20 (18.08) [0.20]	41
Structural changes/other causes	15 (24.59) [3.74]	29 (19.41) [4.74]	44
Employment within the sector	8 (15.09) [3.33]	19 (11.91) [4.22]	27
<b><i>Total</i></b>	<b>1105</b>	<b>872</b>	<b>1977</b>

The chi-square statistic is 17.1534. The p-value is .000657. The result is significant at  $p < .05$

### Ministry of Education and Science

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	450 (452.59) [0.01]	252 (249.41) [0.03]	702
Personal request	58 (46.42) [2.89]	14 (25.58) [5.24]	72
Structural changes/other causes	11 (19.99) [4.04]	20 (11.01) [7.33]	31
Employment within the sector			
<b><i>Totals</i></b>	<b>519</b>	<b>286</b>	<b>805</b>

The chi-square statistic is 19.5457. The p-value is .000057. The result is significant at  $p < .05$

### Ministry of Economy and Sustainable Development

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	32 (103.10) [49.04]	163 (91.90) [55.02]	195
Personal request	80 (61.86) [5.32]	37 (55.14) [5.97]	117
Structural changes/other causes	118 (62.92) [48.22]	1 (56.08) [54.10]	119
Employment within the sector	0 (2.11) [2.11]	4 (1.89) [2.37]	4
<b><i>Total</i></b>	<b>230</b>	<b>205</b>	<b>435</b>

The chi-square statistic is 222.1391. The p-value is  $< 0.00001$ . The result is significant at  $p < .05$

### Ministry of Finance

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	201 (233.25) [4.46]	221 (188.75) [5.51]	422
Personal request	31 (27.08) [0.57]	18 (21.92) [0.70]	49
Structural changes/other causes	76 (49.74) [13.86]	14 (40.26) [17.12]	90
Employment within the sector	17 (14.92) [0.29]	10 (12.08) [0.36]	27
<b><i>Total</i></b>	<b>325</b>	<b>263</b>	<b>588</b>

The chi-square statistic is 42.8619. The p-value is < 0.00001. The result is significant at  $p < .05$

### Ministry of Defense

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	283 (403.02) [35.74]	384 (263.98) [54.56]	667
Personal request	56 (59.82) [0.24]	43 (39.18) [0.37]	99
Structural changes/other causes	330 (205.44) [75.53]	10 (134.56) [115.31]	340
Employment within the sector	18 (18.73) [0.03]	13 (12.27) [0.04]	31
<b><i>Total</i></b>	<b>687</b>	<b>450</b>	<b>1137</b>

The chi-square statistic is 281,8278.  $p < 0.00001$ . The result is significant at  $p < .05$

### Total Numbers by the Ministries

	2009	2014	<i>Total</i>
No of servants left in the office	3004 (3174.08) [9.11]	2558 (2387.92) [12.11]	5562
Personal request	293 (283.62) [0.31]	204 (213.38) [0.41]	497
Structural changes/other causes	626 (454.83) [64.42]	171 (342.17) [85.63]	797
Employment within the sector	66 (76.47) [1.43]	68 (57.53) [1.91]	134
<b><i>Total</i></b>	<b>3989</b>	<b>3001</b>	<b>6990</b>

The chi-square statistic is 175.3406.  $p < 0.00001$ . The p-value is .000173. The result is significant at  $p < .05$ .

As we see from the statistical analysis, the difference between the data from 2009 and 2014 is statistically significant, in all samples except the Ministry of Culture and Monuments Protection. The analysis of total numbers also revealed statistically significant difference. Consequently, the research hypothesis (H1) has been confirmed, namely, that: The semi-

centralized scheme of training delivery increases stability of public sectors, as compared to the decentralized scheme. The obtained data once again underline importance of the findings, which were identified in qualitative interviews and quantitative analysis of the employees' evaluations of the training project. Although, we cannot consider one particular factor as determining stability and effectiveness of public sector; even the factor of the utmost importance, such as model of training delivery, which, on its turn, determines professional development and career growth of civil servants. Considering the existing context of the country, the effectiveness of the trainings depends on various factors, including administrative discretion and freedom from political influence on the mid- and low-level positions, effective communication within the public sector as well as with external actors, development of the providers' market etc. Finally, we assume that the training and development model is one of the key components, supporting establishment of professional civil service in the country.

### **Conclusion**

Thus, the data collected in the result of the project evaluation can be used as arguments for the semi-centralized scheme of training and development in public sector, supporting the general hypothesis of the study. It considers development of the modules, monitoring and evaluation criteria and quality control mechanisms by the relevant governmental body provision of accreditation procedures for the external actors and regular needs assessment to determine training areas. Based on the civil service law, particularly in terms of establishing professional civil service, the Civil Service Bureau must have a sufficient mandate to be assigned the role of leading in organizing professional development and training system and making decisions in terms of policy. On the other hand, a variety of private and non-governmental organizations and training institutions should be involved in the delivery of high standard trainings, providing a wide range of qualified trainers, high level of motivation, intensity and proper infrastructure and logistics for the training courses.

The discussion on the proper training and development system in the most of the post-Soviet countries is still ongoing. On the one hand, considering absence of well-developed and strong institutional norms, the centralized coordination and control gains special importance for the efficiency of the process; but on the other hand, strict centralization may lead to a dramatic drop in quality. Accordingly, the presented research on the educational institutions and other training providers acquires special meaning for the decision-makers in the public sector. The results of this study can be used in the future to create a strong network of organizations. The paper makes a major emphasis on the structure of training and development system and regulation of the process. Relying on the experience of other post-Soviet states, it is clear that selection of a proper model is largely dependent on the form of government, development and strength administrative institutions and their capacity; however, the study has proved that the semi-centralized scheme is the most justified in the existing context, giving enough flexibility to the government to control professional

qualification and career growth of the employees and, at the same time, to allow the development of a free market, creating a competitive environment among providers and their ability to enhance the cooperation network. We believe, that this is the only way to create a solid foundation for a strong, politically united, professional civil service establishment in Georgia.

## List of Publications:

Public Administration Reforms in Georgia: Establishing Administrative Model for State Organizations, *Caucasus Social Science Review (CSSR)*, vol 2, No1, 2015;

Georgian Public Sector – Problems and Challenges (co-author Nino Ghonghadze), *Georgian Institute of Public Affairs, School of Government*, Tbilisi, October 2014;

Public Administration in Georgia – Contemporary Cases (co-author); *Georgian Institute of Public Affairs, School of Government*, ISBN 978-9941-0-6747-1, Tbilisi 2014;

Public Administration in Post-Communist Countries, Former Soviet Union, Central and Eastern Europe and Mongolia (co-author); *CRC Press (Taylor & Francis Group)*, 2013;

New Public Management Reform in Developing Countries; *International Scientific Journal of the Georgian Social Academy of Young Scientists, Intellectual*, N22, 2013;

Frederickson H.G., Ghere R. K. Ethics in Public Management, editor of the Georgian translated publication, Tbilisi, 2006.