

აგენტიფიკაცია საქართველოს საგანმანათლებლო სექტორში

ნათია გუგუნაშვილი,

მოწვეული ლექტორი,

საქართველოს ეროვნული უნივერსიტეტი სეუ

აბსტრაქტი

აგენტიფიკაცია რიგ ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრირების რეფორმების დღის წესრიგის ბოლოდროინდელი ტრენდია. აგენტიფიკაციის კონცეფცია გულისხმობს ცენტრალურ მთავრობასა და სააგენტოებს შორის ურთიერთობის გადაწყობას სააგენტოებისადმი ამოცანების დელეგირების შედეგად. საჯარო სექტორში ეფექტურობაზე ორიენტირებული ბიზნესის მსგავსი მოდელის შემოღებისა და ამ გზით, შრომის ეფექტურობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, აგენტიფიკაციის პროცესს ძირითადად საერთაშორისო ორგანიზაციები წარმართავენ, მაგალითად ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და მსოფლიო ბანკი. წინამდებარე კვლევა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში შემავალი ექვსი სააგენტოს (სსიპ-ის)¹ მაგალითზე საქართველოს საგანმანათლებლო სექტორში აგენტიფიკაციის პროცესს შეისწავლის. ემპირიული კვლევის თანახმად, აღნიშნულ სააგენტოებთან (სსიპ-ებთან) სამინისტროს ურთიერთობა სცდება კლასიკური “პრინციპისა და აგენტის” მოდელს და უფრო მეტად ეფუძნება ურთიერთთანამშრომლობისა და კოლაბორაციის პრინციპებს. იურიდიული ხარვეზები, შრომის ეფექტურობის შეფასებისა და მართვის ძველმოდური მეთოდები, მუდმივი რეფორმები და სტრუქტურული ცვლილებები აგენტიფიკაციის პროცესს სერიოზული გამოწვევების წინაშე აყენებს. აღსანიშნავია, რომ საქართველოს შემთხვევაში, ამ კონკრეტული სექტორის აგენტიფიკაციის პროცესზე გარე აქტორების - საერთაშორისო ორგანიზაციების გავლენა არ შეინიშნება. ეს უფრო შიდა პოლიტიკური გადაწყვეტილება იყო.

საკვანძო სიტყვები: აგენტიფიკაცია, სსიპ-ები, განათლების სექტორი, პრინციპისა და აგენტის თეორია, სამართლებრივი ჩარჩო.

შესავალი

“საჯარო მმართველობის მუდმივ დილემას წარმოადგენს მთავრობის მიერ სამინისტროს ერთ მთლიან ერთეულად ან დეპარტამენტისა და ერთი ან რამდენიმე ნაწილობრივ გამოყოფილი სააგენტოსგან შემდგარ, დუალური ტიპის ორგანიზაციად ჩამოყალიბების საკითხი”.² “დანახარჯების შემცირებისა და მოქალაქეებისთვის ანგარიშვალდებულებული მომსახურების უზრუნველყოფის მიზნით, 1980-იანი წლებიდან მოყოლებული სააგენტოს მოდელის მიმართ ინტერესი ბევრ ქვეყანაში გაიზარდა”.³

¹ წინამდებარე კვლევაში საქართველოს კონტექსტში ტერმინი „სააგენტოს“ ქვეშ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი სსიპ-ი მოისაზრება და შესაბამისად, სააგენტო და სსიპ-ი ერთმანეთის სინონიმებად გამოიყენება.

² J. Trondal, M. Egeberg, Agencification. ISL Working Paper No 4, 2013, p.2.

³ SIGMA. Financial Management and Control of Public Agencies. SIGMA Paper No. 32. Paris: CCNM/SIGMA/PUMA 2001,4 p.8.

ორი ათწლეულის განმავლობაში „აგენტიფიკაცია“ ადმინისტრაციული პოლიტიკის გამტარებელთა დღის წესრიგის აქტუალურ თემას წარმოადგენდა და სამეცნიერო წრეებში მნიშვნელოვანი ყურადღება მიიპყრო.⁴

აგენტიფიკაციის კონცეფცია ცენტრალური მთავრობის მხრიდან სააგენტოებისადმი ამოცანების დელეგირებას გულისხმობს. საჯარო სექტორში შრომის ინტენსიურობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, აგენტიფიკაციის პროცესს ძირითადად ისეთი საერთაშორისო ორგანიზაციები ახორციელებენ, როგორცაა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი და მსოფლიო ბანკი.

თუმცა, ორაზროვანი მნიშვნელობისა და სააგენტოს იდეის ერთიანი განსაზღვრების ნაკლებობის გამო, ტერმინმა „სააგენტო“ სხვადასხვა კონტექსტში განსხვავებული განმარტება და ორგანიზაციული ფორმა შეიძინა.

“აგენტიფიკაცია განსაკუთრებით ვირულენტური პოსტ-საბჭოთა სამყაროში აღმოჩნდა”.⁵ ამის ნათელ მაგალითს კავკასიაში მდებარე პატარა, ყოფილი საბჭოთა ქვეყანა - საქართველო წარმოადგენს. ამ მცირე ქვეყანაშიც კი, ოფიციალურად აღიარებული საჯარო სამართლის სააგენტოების რაოდენობა 34 000-მდე გაიზარდა, როდესაც “ვარდების რევოლუციის შემდეგ 2004 წლის დასაწყისში, რეფორმის ტემპი დაჩქარდა, ხოლო 2005 წლის დეკემბრისთვის 2700 -მდე სკოლა სსიპ-ად გარდაიქმნა.”⁶ “2004 წლის თებერვლის “საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის” შესახებ კანონმა სსიპებს სამინისტროების გვერდით ცენტრალური როლი მიანიჭა.”⁷

2004-2012 წლებში, საქართველოს საჯარო სექტორში საჯარო მმართველობის რეფორმების ორი ტალღა განხორციელდა. რეფორმების პირველი ტალღა ახალი საჯარო მმართველობის მოდელის დაფუძნებისკენ იყო მიმართული. თუმცა, ცენტრალური და აღმოსავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნების მსგავსად, საქართველოშიც ახალი საჯარო მმართველობის მოდელის შემოღება ქვეყნის დასავლური ორიენტაციის დემონსტრაციას უფრო წარმოადგენდა, ვიდრე საჯარო ადმინისტრირების მოდელის რაციონალურ არჩევანს. ახალი საჯარო მმართველობის მოდელის შემოღებამ საქართველოში - ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტების, გამართული პროფესიონალური საჯარო სამსახურისა და კარგად განვითარებული თავისუფალი ბაზრის არმქონე განვითარებად ქვეყანაში საჯარო ადმინისტრირების რეფორმის ზოგადი წარუმატებლობა გამოიწვია.⁸

საქართველოს საჯარო სექტორში ახალი საჯარო მმართველობის მოდელის შემოღების კონტექსტის ფონზე ჩნდება კითხვა: აგენტიფიკაცია, როგორც ახალი საჯარო მმართველობის მოდელის მნიშვნელოვანი ნაწილი, წარმოადგენდა რეფორმის რაციონალურ არჩევანს მთავრობის ეფექტურობისა და მოქალაქეებისადმი ანგარიშვალდებულების გაზრდის მიზნით, თუ იყო უბრალო დემონსტრაცია, რომ ქვეყანა ფეხს უბამდა რეფორმის ტრენდს?!

ამ მოსაზრებებს ნაშრომის ძირითად საკვლევ საკითხებამდე მივყავართ, კერძოდ: რა მოცულობით იქნა აგენტიფიკაციის პროცესი - სსიპ-ების რეფორმა საქართველოში

⁴ J. Trondal, Agencification. Public Administration Review, 74(4), 2014, p.545.

⁵ B. Lehmruch, “It takes two to quango: post-Soviet fiscal relations, political entrepreneurship and agencification from below”. ISS Working Paper Series/General Series, 538(538), 2012, p. 5.

⁶ S. M. George, A. Billmeier, S. Ding, K. Fedorov, I. Yackovlev & J. Zeuner, “Legal Entities of Public Law in Georgia: Accountability and Reform”. Georgia: Selected Issues 2006, p. 42.

⁷ B. Lehmruch & L. Sanikidze, “Soviet legacies, new public management and bureaucratic entrepreneurship in the Georgian protection police. Agencifying the police?” Europe-Asia Studies, 66(1) 2014, p.92.

⁸ N. Dolidze, “Public administration reforms in Georgia: establishing administrative model for state organizations.” Caucasus Social Science Review (CSSR), 2, 2015, pp. 15-16.

განხორციელებული და რა წარუმატებლობა განიცადა რეფორმამ? რამდენად ავტონომიურები არიან სააგენტოები (სსიპები) საქართველოში ?

1. თეორიული ჩარჩო

1.1. სააგენტოს იდეა

სააგენტოს მოდელის შექმნა 1970-იანი წლების მსოფლიო ეკონომიკური მდელვარების პერიოდს უკავშირდება, როდესაც მთავრობები სამი სერიოზული პრობლემის წინაშე აღმოჩნდნენ:

1. ფინანსური: საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს ხარჯების გაზრდამ გადასახადების ამოღება შეამცირა. ამ გარემოებებმა შექმნა ზეწოლა, შემცირებულიყო სახელმწიფო ხარჯების ზრდის ტემპი;
2. სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ მოქალაქეების ნდობის შემცირება;
3. საჯარო მომსახურების სტანდარტებისადმი მოქალაქეების მოლოდინების ზრდა.

ამ პრობლემებმა დასაბამი დაუდო წინადადებას, რომელიც ყველაზე მკვეთრად გამოხატულ იქნა აშშ-ში, მაგრამ გამოძახილი ჰპოვა სხვა ქვეყნებშიც, რომ მთავრობებს უნდა „გაეკეთებინათ მეტი უფრო ნაკლებით“. სწორედ აქ ჩნდება სააგენტოები. მოიაზრება, რომ სააგენტოებს მთავრობების უკეთ და უფრო ეკონომიურად მუშაობაში დახმარების უნარი შესწევთ.⁹

აგენტიფიკაციის არსის ახსნისას მეცნიერები ორგანიზაციულ, ფუნქციონალურ, ვითარებით და ინსტიტუციონალურ (მითურ) მიდგომებს იყენებენ. ორგანიზაციული/ინსტიტუციური მიდგომის თანახმად, სააგენტოები წარმოიქმნებიან მანამდე არსებული ორგანიზაციული სტრუქტურებით განპირობებული კომპრომისებისა და ძალაუფლებისათვის ბრძოლების ფონზე. ფუნქციონალური თეორიის თანახმად, აგენტიფიკაცია კოლექტიური მოქმედების პრობლემებისადმი პასუხია, კერძოდ, სააგენტოებს პოლიტიკური ტრანზაქციის ხარჯის შემცირებაში შეაქვთ წვლილი. ვითარებითი მიდგომის თანახმად, სააგენტოების შექმნას კონკრეტული ვითარებისადმი რეაგირების საჭიროება წარმოშობს. და ბოლოს, ინსტიტუციონალური (მითური) მიდგომის მიხედვით, სააგენტოების შექმნა შესაძლებელია, მიჩნეულ იქნეს როგორც ტრენდი საჯარო პოლიტიკაში და მოდური იდეა საჯარო მენეჯმენტის სფეროში.¹⁰

რიგი მეცნიერები შეეცადნენ, მოეძებნათ სააგენტოს მოკლე განმარტება:

“სააგენტოთი” ვგულისხმობთ სამინისტროსგან ან კაბინეტისგან ფორმალურად და ორგანიზაციულად განცალკევებულ ადმინისტრაციულ ერთეულს, რომელიც რეგულარულად ახორციელებს საჯარო ამოცანას ეროვნულ დონეზე, დაკომპლექტებულია საჯარო მოხელეებით, ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან და ექვემდებარება საჯარო ლეგალურ პროცედურებს.¹¹

სააგენტოს იდეის განსაზღვრებისას, მეცნიერებს უჭირთ ყოვლისმომცველი განმარტების მოძებნა.

⁹ C. Pollit, K. Bathgate, J. Caulfield et al. “Agency Fever: Analysis of an International Policy Fashion”, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 3, 2001, pp.276-277.

¹⁰ J. Trondal, M. Egeberg, Agencification. ISL Working Paper No 4, 2013, p.5.

¹¹ M. Egeberg & J. Trondal, “Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification”. Governance, 22(4) 2009, p.674.

“საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვაც აჩვენებს, რომ ეროვნული მთავრობის მიერ საჯარო სააგენტოს ტერმინის გამოყენებისას, ის იმ მნიშვნელობას ატარებს, რაც მთავრობას სურს, მიანიჭოს მას”.¹²

პოლიტი და სხვები განმარტავენ სააგენტოს ერთიანი განსაზღვრების სირთულის გამომწვევ მიზეზებს:

1. სხვადასხვა ქვეყანაში მოქმედი განსხვავებული საჯარო სამართალი;
2. თავად ენა: სხვადასხვა ენაში არსებული ტერმინოლოგიური განსხვავება. შესაძლოა, თარგმნის პროცესში მნიშვნელოვანი მნიშვნელობები დაიკარგოს, ან უნებლიეთ სხვები აღმოცენდეს;
3. პოლიტიკურ სისტემებს შორის განსხვავება: სხვადასხვა პოლიტიკურ სისტემებს შიგნით ფუნქციონირების გამო ერთი შეხედვით მსგავსი იურიდიული სტატუსისა და ფორმალური უფლებამოსილების მქონე ორმა უწყებამ შესაძლოა, განსხვავებულად იმუშაოს.¹³

1.2. პრინციპის და აგენტის თეორია

აგენტიფიკაცია ხშირად განიხილება პრინციპისა და აგენტის თეორიის ჭრილში.

პრინციპისა და აგენტის თეორიამ პოლიტიკურ მეცნიერებებში 1970-იან წლებში პოპულარობა მას შემდეგ მოიპოვა, რაც პოლიტიკის მეცნიერების სპეციალისტებმა ეკონომისტების პარადიგმისგან განსხვავებული, ძალაუფლების დელეგირების მრავალფეროვანი სცენარების შემუშავებაზე დაიწყეს მუშაობა. პარადიგმის ძირითადი დოგმები პოლიტიკის მეცნიერებასა და ეკონომიკაში იდენტურია: “პრინციპები გადასცემენ აგენტებს ძალაუფლებას თავიანთი პოლიტიკური პრეფერენციების გატარების მიზნით. თუმცა, პრინციპებისა და აგენტების მიზნები შესაძლოა, წინააღმდეგობაში მოვიდეს და ინფორმაციის ასიმეტრიის გამო, პრინციპებს არ შეუძლიათ იყვნენ დარწმუნებულნი, რომ აგენტები მათ სურვილს ასრულებენ; პოლიტიკური პრინციპები ასევე შესაძლოა, არახელსაყრელი სელექციის, მორალური საფრთხისა და აგენტების ოპორტიუნიზმის პრობლემის წინაშე დადგნენ. ასე რომ, პრინციპები ცდილობენ სტიმულირების გზით საკუთარი და აგენტების ინტერესების თანხვედრაში მოყვანას და აკონტროლებენ აგენტების საქციელს და ქმედებებს, რაც სააგენტოების ხარჯებს განაპირობებს”.¹⁴

თუმცა, დეტალები სრულიად განსხვავებულია. პოლიტიკის მეცნიერების სპეციალისტები მხედველობაში იღებენ რამდენიმე აქტორისა და ძალაუფლების დელეგირების უფრო მრავალფეროვანი სცენარის არსებობას, რომელიც სცდება ეკონომიკის პარადიგმით გათვალისწინებული სააგენტოს კონტრაქტის იდეას. მაგალითად, პრინციპებმა შესაძლოა, აგენტებს გადასცენ ძალაუფლება საკუთარი ვალდებულებების სანდოობის ამალგების, არაპოპულარული პოლიტიკისთვის ბრალდებების თავიდან აცილების მიზნით და ა.შ. ასეთი სცენარები მოისაზრებს სააგენტოს კონტრაქტის სრულიად განსხვავებულ იდეას. პრინციპები, რომლებიც ცდილობენ აგენტებისგან ნდობის მოპოვებას, არჩევენ მოშორებით მყოფ აგენტებს სხვადასხვა პოლიტიკური პრეფერენციით, ხოლო მნიშვნელოვანი ავტონომიისა და დისკრეციის მინიჭების ფონზე, ანგარიშვალდებულებას მაინც მოითხოვენ მათგან.¹⁵

¹² SIGMA. Financial Management and Control of Public Agencies. SIGMA Paper No. 32. Paris: CENM/SIGMA/PUMA 2001,4, p.14.

¹³ C. Pollit, K. Bathgate, J. Caulfield et al. “Agency Fever: Analysis of an International Policy Fashion”, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 3 2001, pp. 273-274.

¹⁴ S. P. Shapiro, “Agency theory.” Annu. Rev. Sociol., 31 2005, p. 271.

¹⁵ Ibid.

სააგენტოს ზემოაღნიშნული იდეა და აგენტიფიკაციის პროცესი ასევე მოისაზრებს სააგენტოს განსხვავებული კონტრაქტის არსებობას. როგორც უკვე აღინიშნა, “სააგენტოს ამგვარი კონტრაქტისა და საჯარო სექტორის რეფორმის მიზანი მდგომარეობდა ეფექტიანობისა და ეფექტურობის გაზრდაში, მენეჯერების ავტონომიურობის გაფართოებაში, მომსახურების მოქალაქეებამდე ახლოს მიტანაში, პოლიტიკური ჩარევის შემცირებასა და მინისტრებისთვის უფრო სერიოზულ პოლიტიკურ საკითხებზე კონცენტრირების საშუალების მიცემაში”.¹⁶

სააგენტოს ამგვარი კონტრაქტი ასევე მოისაზრებს სხვადასხვა აქტორის არსებობას, როგორცაა რეფორმის მომხრე და ვეტოს მსურველი შიდა და გარე აქტორები. გარე აქტორების არსებობა და როლი განსაკუთრებით ნიშანდობლივია გარდამავალ ეტაპზე მყოფი ქვეყნების კონტექსტში, რომლებიც ისწრაფიან დემოკრატიული ინსტიტუტების დაფუძნებისკენ. საგარეო პოლიტიკური ორიენტაცია და საერთაშორისო ორგანიზაციების წევრობასთან დაკავშირებული პრიორიტეტები ასევე მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს საჯარო ადმინისტრირების რეფორმაზე.

შესაბამისად, აქ შესაძლებელია ნაშრომის ძირითადი ჰიპოთეზის ფორმულირება:

“აგენტიფიკაციის პროცესი საქართველოში მოისაზრებს სააგენტოს განსხვავებული კონტრაქტის არსებობას სხვადასხვა აქტორისა და ინტერესის გათვალისწინებით, რაც პრინციპისა და აგენტის ურთიერთობის კლასიკურ ეკონომიკურ მოდელს სცდება”.

2. კვლევის დიზაინი და მეთოდოლოგია

ნაშრომში დასმული კვლევითი საკითხების შესწავლისა და საჯარო სექტორში განხორციელებული სააგენტოს რეფორმის დონის დადგენის მიზნით, ინდიკატორების განმარტება დაეფუძნება სააგენტოს ზემოაღნიშნული იდეის განსაზღვრებასა და შესაბამის თეორიულ ჩარჩოს. ავტორი ინდიკატორების გამოყენებით გააანალიზებს რეფორმის განხორციელების მოცულობას და განიხილავს, ფუნქციონირებს თუ არა სააგენტო როგორც ადმინისტრაციული მოდელი საქართველოს შემთხვევაში.

სააგენტოს იდეის ზემოაღნიშნული განსაზღვრებების გათვალისწინებით, “სააგენტოს” მოდელის ძირითადი არსის მომცველი სამი მნიშვნელოვანი ელემენტი უნდა იქნას ერთმანეთისგან გარჩეული:

1. სტრუქტურული განცალკევება/დანაწევრება და “სპეციფიური ამოცანის” მქონე ორგანიზაციების ჩამოყალიბება
2. კადრებისა და ფინანსური მართვის გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებული მენეჯერული ავტონომია
3. კადრების, ფინანსებისა და მენეჯმენტის საკითხებთან მიმართებით მენეჯერული ანგარიშვალდებულება

სააგენტოს მოდელის პირველ მნიშვნელოვან მახასიათებელს სტრუქტურული განცალკევება წარმოადგენს, რაც იურიდიულ ავტონომიურობას გულისხმობს და მოიცავს სამინისტროების დაყოფას ძირითად ცენტრალურ ორგანოდ და სხვადასხვა სპეციფიური ამოცანის მქონე სააგენტოებად. განცალკევების დონის შესწავლის მიზნით, გააანალიზებული იქნება იურიდიული ჩარჩო.

¹⁶ B. Verschuere & D. Vancoppenolle “Policy-making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies.” Policy and Society, 31(3) 2012, p.249.

იურიდიული ჩარჩო	განცალკევების/იურიდიული ავტონომიურობის დონე
სააგენტოები განცალკევებულები არიან ზემდგომი სამინისტროს წიაღში	დაბალი
სააგენტოებს საკუთარი იურიდიული პირი გააჩნიათ	მაღალი

სააგენტოს მოდელის მეორე მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს მენეჯერული ავტონომიურობის დონე.

“ავტონომიურობის კონცეფცია სხვა აქტორების კონტროლისგან დამოუკიდებლად მოქმედების უნარს”¹⁷ მოიცავს და “ორგანიზაციის მხრიდან გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციის/დისკრეციის დონედ”¹⁸ განიმარტება. ავტონომიურობის კონცეფცია სხვადასხვა სახის ავტონომიურობას, მათ შორის (ზემოაღნიშნულ) იურიდიულ, მენეჯერულ, პოლიტიკურ და ფინანსურ ავტონომიურობას მოისაზრებს.¹⁹

მენეჯერული ავტონომია ახალი საჯარო მმართველობის იდეალური ტიპის სააგენტოს ძირითად ბირთვს წარმოადგენს და გულისხმობს, რომ სააგენტოს “უფლება აქვს, ზემდგომი სამინისტროს ან განყოფილების თანხმობის გარეშე დამოუკიდებლად მიიღოს (კადრების და ფინანსური მართვის) მენეჯერულ ასპექტებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებები”.²⁰

მეტი მენეჯერული ავტონომიისა და პოლიტიკურ-ბიუროკრატიული შეზღუდვებისგან თავისუფალი “დაე მენეჯერებმა მართონ” იდეის მთავარი არგუმენტი მდგომარეობს თავად სააგენტოზე პირდაპირი პასუხისმგებლობის დაკისრების გზით სააგენტოს ეფექტურობის, ეფექტიანობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდაში.²¹

სააგენტოების ავტონომიურობის თაობაზე სრულყოფილი სურათის წარმოსადგენად ასევე გამოკვლეული იქნება სააგენტოების პოლიტიკის ავტონომიურობა. ერთმანეთისგან უნდა განირჩეს პოლიტიკის ფორმულირებისა და განხორციელების ავტონომია. პოლიტიკის ფორმულირების ავტონომია გულისხმობს პოლიტიკის მიზნების, ზუსტი ამოცანებისა და მათ პრიორიტეტებად დასახვის დისკრეციას. “პოლიტიკის განხორციელების ავტონომია კი მის განხორციელებასთან დაკავშირებული ასპექტების ზემდგომი სამინისტროს ან დეპარტამენტის თანხმობის გარეშე გადაწყვეტას მოისაზრებს”.²²

ფინანსური ავტონომია გულისხმობს სააგენტოს ფინანსური დამოუკიდებლობის დონეს - გააჩნია მას საკუთარი ბიუჯეტი თუ ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან.

ავტონომიის ხარისხის შესწავლისას შემდეგი კრიტერიუმები იქნება გააანალიზებული:

¹⁷ T. Bach, B. Niklasson & M. Painter, “The role of agencies in policy-making.” Policy and Society, 31(3) 2012, p.185.

¹⁸ K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, & S. Van Thiel, (Eds) Government agencies: Practices and lessons from 30 countries. London: Palgrave Macmillan. 2012, p.7.

¹⁹ იქვე p.420.

²⁰ იქვე p.8.

²¹ იქვე pp.421-422.

²² იქვე p.8.

ვინ წყვეტს სააგენტოს ხელმძღვანელის დანიშვნის საკითხს?	ავტონომიურობის ხარისხი
პრემიერ-მინისტრი	საშუალო ავტონომიურობა
მინისტრი	დაბალი ავტონომიურობა
პარლამენტი	მაღალი ავტონომიურობა

ბიუჯეტი	ავტონომიურობის ხარისხი
სააგენტოს აქვს საკუთარი ბიუჯეტი	მაღალი ავტონომიურობა
სააგენტო დამოკიდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტზე, მაგრამ შეუძლია, ჰქონდეს საკუთარი შემოსავალი	საშუალო ავტონომიურობა
სააგენტო სრულად არის დამოკიდებული სახელმწიფო ბიუჯეტზე	დაბალი ავტონომიურობა

პერსონალი	ავტონომიურობის ხარისხი
სააგენტოს მიერ დანიშვნა/რეკრუტირება	მაღალი ავტონომიურობა
სამინისტროს მიერ დანიშვნა/რეკრუტირება	დაბალი ავტონომიურობა

სააგენტოს პერსონალის გააანალიზებისას ფოკუსი გაკეთდება მოგვიანო ეტაპზე, მას შემდეგ რაც სააგენტო სამინისტროს გამოეყოფა და არა დასაწყისში, როდესაც იგი ჯერ კიდევ სამინისტროს შემადგენლობაშია.

პოლიტიკის ფორმულირება	ავტონომიურობის ხარისხი
სააგენტოებს დამოუკიდებლად შეუძლიათ, განსაზღვრონ და ფორმულირება გაუკეთონ პოლიტიკის მიზნებს, სამიზნე ჯგუფებს, ინსტრუმენტის არჩევანს და ამოცანების პრიორიტიზირებას	მაღალი ავტონომიურობა
სააგენტოებს შეუძლიათ, სამინისტროებთან კონსულტაციის გზით წვლილი შეიტანონ პოლიტიკის მიზნების, სამიზნე ჯგუფების, ინსტრუმენტის არჩევანისა და ამოცანების პრიორიტიზირების განსაზღვრასა და ფორმულირებაში	საშუალო ავტონომიურობა
სააგენტოები ზემდგომი სამინისტროსგან იღებენ ინსტრუქციებს პოლიტიკის მიზნების, სამიზნე ჯგუფების, ინსტრუმენტის არჩევანისა და ამოცანების პრიორიტიზირების თაობაზე	დაბალი ავტონომიურობა

პოლიტიკის განხორციელება	ავტონომიურობის ხარისხი
პოლიტიკის განხორციელების ზოგიერთ ასპექტს სააგენტოები ზემდგომი სამინისტროს ნებართვის გარეშე წყვეტენ	მაღალი ავტონომიურობა
პოლიტიკის განხორციელების ზოგიერთ ასპექტს სააგენტოები ზემდგომი სამინისტროს ნებართვის გარეშე ვერ წყვეტენ	დაბალი ავტონომიურობა

სააგენტოს მოდელის მესამე ასპექტს მართვისა და კონტროლის სისტემის იდეა წარმოადგენს. სააგენტოები ნახევრად ავტონომიური უწყებებია და პრინციპები/ზემდგომები მათი ავტონომიურობის შეზღუდვის მიზნით კონტროლისა და მართვის სხვადასხვა ფორმას გამოიყენებენ. ქვეყნების უმეტესობაში ზემდგომი სამინისტროები ძირითადი პრინციპები არიან, რომლებიც სააგენტოს მიერ შესრულებულ სამუშაოს აკონტროლებენ, ხოლო მცირე ნაწილში მათ ზემდგომი სამინისტროების გარდა სხვა სამინისტროებიც ან პარლამენტი აკონტროლებს.²³ მართვისა და კონტროლის სისტემა შესაძლოა, მოიცავდეს სააგენტოსთვის მიზნების დასახვას, აქტივობების შესრულების მონიტორინგს და ითვალისწინებდეს ხარჯების შემცირებისა და საბიუჯეტო კონტროლის მექანიზმებს. თუმცა, მართვისა და კონტროლის სისტემა შესაძლოა, სხვადასხვა სამთავრობო ინსტიტუტისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციის მხრიდან რეგულაციების გათვალისწინებასაც გულისხმობდეს, როგორცაა ევროკავშირი ან მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაცია.²⁴

სააგენტოს მოდელის მესამე ასპექტის გასაანალიზებლად ორი განზომილება იქნება შესწავლილი: 1. შრომის ინტენსიურობის მართვის ზომებისა და პროცედურების არსებობა. 2. სააგენტოსთვის დაწესებული (საერთაშორისო) რეგულაციები და სტანდარტები.

სააგენტოს რეფორმის განხორციელების დონის შესასწავლად ავტორი იკვლევს საგანმანათლებლო სექტორს ორი მიზეზის გამო: 1. განათლების როლი კონკურენტუნარიანი, სამართლიანი და თანამედროვე სახელმწიფოს მშენებლობისთვის უმნიშვნელოვანესია. უმაღლეს განათლებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებში საზოგადოების განვითარებაში და გავლენა აქვს ქვეყნის ეკონომიკის ზრდაზე. განათლების სექტორი პოლიტიკის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი სფეროა საქართველოშიც. ბოლო ათწლეულების განმავლობაში ქვეყანამ რამდენიმე რეფორმა განახორციელა. ხელისუფლების წარმომადგენლები ხშირად უსვამენ ხაზს განათლების სფეროს მნიშვნელობას და აღნიშნული სექტორის გაუმჯობესებასა და რეფორმირებას ქვეყნის ძირითად პრიორიტეტად ასახელებენ. 2. საქართველოს საგანმანათლებლო სფეროს აგენტიფიკაციის სისტემური კვლევა ჯერჯერობით არ განხორციელებულა. წინამდებარე ნაშრომით სწორედ ამ ხარვეზის შევსებას ისახავს მიზნად ავტორი.

კვლევის ძირითად მეთოდად გამოყენებულია შემთხვევის ანალიზი. კვლევის ფარგლებში განხორციელდა განათლების სექტორში არსებული ტიპური სააგენტოების სიღრმისეული ანალიზი. “ტიპური შემთხვევის შესწავლა სტაბილური და სხვა

²³ იქვე pp.425-426.

²⁴ M. Asensio, “Has Agencification succeeded or failed in public sector reform? The case of Portugal.” 2011, p.6.

შემთხვევებთან კავშირში მყოფი მოვლენის, მათ შორის წარმომადგენლობითი შემთხვევის ანალიზს გულისხმობს”.²⁵

შემთხვევის ანალიზი სხვადასხვა სახის მონაცემისა და მტკიცებულების შესწავლას მოიცავს. წინამდებარე ნაშრომში კვლევის ძირითად წყაროდ გამოყენებულია დოკუმენტაცია და ინტერვიუები. კვლევაში გამოყენებულია შემდეგი სახის მეთოდები: 1. საქართველოში აგენტიფიკაციის პროცესის ამსახველი ოფიციალური დოკუმენტაციის, კანონის და სსიპ-ების დებულებების შინაარსობრივი ანალიზი. 2. ინტერვიუს მეთოდი.

განათლების სფეროში მიმდინარე აგენტიფიკაციის პროცესის შესასწავლად კვლევისთვის შეირჩა საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროში შემავალი შემდეგი ტიპური სააგენტოები: სსიპ საქართველოს შოთა რუსთაველის სახელობის ეროვნული სამეცნიერო ფონდი, სსიპ განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემა, სსიპ საერთაშორისო განათლების ცენტრი, სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრი, სსიპ გამოცდებისა და შეფასების ეროვნული ცენტრი, სსიპ საგანმანათლებლო დაწესებულებების მანდატურის სამსახური, სსიპ მასწავლებლის პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრი, სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტო.

ექვსი სააგენტოს/სსიპ-ის დირექტორთან ან მათ მოადგილესთან ჩატარდა ინტერვიუ. აღნიშნული ვერ მოხერხდა სსიპ განათლების ხარისხის განვითარების ეროვნული ცენტრისა და სსიპ მასწავლებლის პროფესიული განვითარების ეროვნული ცენტრის შემთხვევებში.

კვლევის შედეგების განხილვა

ჩატარებულმა კვლევამ აჩვენა, რომ საგანმანათლებლო სფეროში მოქმედი სააგენტოები სხვადასხვა სახის სპეციფიურ საქმიანობას ახორციელებენ. ისინი თავიანთი საქმიანობით ავსებენ და წვლილი შეაქვთ საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს სისტემის ფუნქციონირებაში. სსიპ-ები კონკრეტულ სფეროში მოქმედი კონკრეტული ამოცანის შემსრულებელი ორგანიზაციებია.

ემპირიული კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით შესაძლებელია შემდეგი დასკვნების გაკეთება:

სააგენტოებს საქართველოში, ეგრეთ წოდებულ სსიპ-ებს მაღალი დონის იურიდიული ავტონომიურობა გააჩნიათ, სამართალსუბიექტურობის ჩათვლით. მათ ფუნქციონირებასთან დაკავშირებულ იურიდიულ ასპექტებს არეგულირებს “საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ” და მათი კონკრეტული მისიიდან გამომდინარე უამრავი სხვა ნორმატიული თუ სამართლებრივი აქტი.

ხუთ შემთხვევაში სააგენტოს ხელმძღვანელს ნიშნავს მინისტრი. სსიპ საგანმანათლებლო და სამეცნიერო ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოში, სააგენტოს მიერ განხორციელებული აქტივობების მასშტაბის, მნიშვნელობისა და ბიუჯეტის მოცულობიდან გამომდინარე სააგენტოს ხელმძღვანელი ინიშნება პრემიერ-მინისტრის მიერ.

სააგენტოების ფინანსური ავტონომიურობა ფასდება საშუალოდ. ექვსივე შემთხვევაში ისინი სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ფინანსდება, თუმცა მათი მოქმედების სფეროდან გამომდინარე სსიპ-ებს დამოუკიდებელი შემოსავლის მიღების უნარიც შესწევთ.

²⁵ J. Seawright & J. Gerring, “Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options.” *Political research quarterly*, 61(2) 2008, p.299.

მთავრობისა და სამინისტროს მიერ ბიუჯეტის გეგმის დამტკიცების შემდეგ სააგენტოებს შეუძლიათ, გამოყოფილი ბიუჯეტი დამოუკიდებლად განკარგონ და ზოგიერთ შემთხვევაში, მცირე შესწორებები შეიტანონ.

კადრების მართვასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღებისას სააგენტოებს მაღალი ავტონომიურობა გააჩნიათ; მათ შეუძლიათ კადრების დამოუკიდებლად აყვანა. თუმცა პერსონალის რაოდენობაში ან სტრუქტურაში ცვლილებების შეტანა სამინისტროსგან ნებართვას მოითხოვს.

კონცეფციის დონეზე პოლიტიკის ზოგადი მიმართულებებისა და პრიორიტეტების დასახვას საქართველოს მთავრობა და განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ახორციელებს, ხოლო სსიპ-ები მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღმსრულებლები არიან. თუმცა სააგენტოებს შესაძლებლობა აქვთ, საკუთარი ექსპერტიზიდან გამომდინარე მონაწილეობა მიიღონ სამინისტროსთან პოლიტიკურ კონსულტაციებში და ამგვარად წვლილი შეიტანონ პოლიტიკის ფორმულირებაში. ოთხ შესწავლილ შემთხვევაში, მათი ჩართულობა პოლიტიკის ფორმულირებაში საშუალო დონეზე იქნა შეფასებული. სსიპ გამოცდებისა და შეფასების ეროვნული ცენტრისა და სსიპ საერთაშორისო განათლების ცენტრის შემთხვევაში განსხვავებული შედეგები მათი მისიისა და ამოცანების სპეციფიური ბუნებით აიხსნება.

საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო არის ძირითადი პრინციპი, რომლის წინაშეც შესწავლილი სააგენტოები ანგარიშვალდებული არიან. თუმცა, ფინანსურ საკითხებთან დაკავშირებით საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიც ასევე ჩართულია მართვისა და კონტროლის პროცესში. ფინანსთა მინისტრის 112-ე ბრძანების საფუძველზე სააგენტოები ვალდებული არიან, კვარტალში ერთხელ წარმოადგინონ შესრულებული სამუშაოს სტანდარტული ანგარიში. მართვისა და კონტროლის მიზნიდან გამომდინარე, საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს ასევე შეუძლია, სსიპ-ებისგან მოითხოვოს დამატებითი ინფორმაციისა და დოკუმენტაციის წარმოდგენა.

სააგენტოებზე არ არის დაწესებული საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ გაცემული რაიმე საერთაშორისო რეგულაცია. თუმცა, სსიპ-ები საქართველოს მთავრობის მიერ ხელმოწერილი საერთაშორისო შეთანხმებებისა და კონვენციების გავლენას ირიბად განიცდიან.

დასკვნა

სააგენტოს როგორი სახის კონტრაქტს მოისაზრებს საქართველოს განათლების სექტორში არსებული აგენტიფიკაციის პროცესი?

სსიპ-ების მიერ შესრულებული სპეციფიური ამოცანების ფართო სპექტრი განსხვავებულ ხასიათს სძენს სააგენტოს ამ კონტრაქტს. სსიპ-ები სამინისტროს საქმიანობას ავსებენ და მათ პოლიტიკის განხორციელებაში ეხმარებიან.

ემპირიული კვლევის თანახმად, სამინისტროსა და სააგენტოებს(სსიპებს) შორის ურთიერთობა ხშირად თანამშრომლობის პრინციპებზეა დაფუძნებული. პრინციპი - განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო ახდენს უფლებამოსილების დელეგირებას, რადგან მას სჭირდება მეტი რესურსი ფართო სპექტრის ამოცანების შესასრულებლად. სააგენტოების გარეშე სამინისტრო ამ პოლიტიკას ვერ განახორციელებს. შესაბამისად, პრინციპი და აგენტი ერთმანეთს ავსებენ. კვლევის ფარგლებში შესწავლილ სსიპ-ებს სამინისტროს სისტემის გამართულ ფუნქციონირებაში შეაქვთ წვლილი.

სააგენტოს აღნიშნული კონტრაქტი სხვადასხვა აქტორს მოისაზრებს. ძირითადი პრინციპის - განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს გარდა, ფინანსთა სამინისტროც შეიძლება, ჩაითვალოს პრინციპად, რომლის წინაშეც სააგენტოები ფინანსურად ანგარიშვალდებული არიან.

რაც შეეხება სააგენტოს რეფორმის განხორციელებაში ჩართულ აქტორებს, ამ კონკრეტული სფეროს აგენტიფიკაციის პროცესზე საერთაშორისო ორგანიზაციების გავლენა არ შეინიშნება. ეს უფრო შიდა პოლიტიკური გადაწყვეტილება იყო.

აგენტიფიკაციის პროცესის ანალიზისას აუცილებლად ხაზი უნდა გაესვას იურიდიულ ჩარჩოსთან დაკავშირებულ ხარვეზებს. საქართველოში აგენტიფიკაციის პროცესის დამარეგულირებელი ძირითადი კანონი - საქართველოს კანონი “საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ” უკანასკნელად 1999 წელს იქნა შესწორებული. აღნიშნული კანონი გაკრიტიკებულია მისი კონკრეტიკის სიმწირის გამო.

კვლევაში ნახსენები შესრულებული სამუშაოს მართვისა და შეფასების მეთოდები მიჩნეულია მოძველებულად.

დასაქმებულთა იურიდიული სტატუსიც მორიგ გამოწვევას წარმოადგენს. სსიპებში დასაქმებული პირების საჯარო მოხელეებად მიჩნევა დიდხანს იყო დისკუსიის თემა. ახალი რეგულაციების თანახმად, ისინიც საჯარო მოხელის სტატუსით ისარგებლებენ.

აგენტიფიკაციის პროცესს მუდმივი რეფორმები და სტრუქტურული ცვლილებები აყენებს გამოწვევების წინაშე. მაგალითად, ბიუროკრატის ეფექტიანობის ამაღლების მიზნით, 2018 წელს რამდენიმე სამინისტრო გაერთიანდა. შედეგად, ემპირიული კვლევის ჩატარების მომენტში კულტურის, სპორტის და ახალგაზრდობის სამინისტროს დაქვემდებარებაში არსებული სსიპები განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს დაქვემდებარებაში აღმოჩნდნენ. ამგვარი ცვლილებები შესაძლებელია, მიჩნეულ იქნას პროცესის გამოწვევად.

და ბოლოს, აღსანიშნავია, რომ კვლევას საკუთარი შეზღუდვებიც აქვს. განათლების სფეროს სპეციფიურობიდან გამომდინარე შედეგების განზოგადება რთულდება. უფრო მეტიც, კონკრეტული სფეროს პოლიტიკიდან გამომდინარე სამინისტროსა და სააგენტოებს შორის ურთიერთობაც განსხვავებულია. თითოეულ სამინისტროს თავის დაქვემდებარებაში არსებულ სააგენტოსთან ურთიერთობის და მუშაობის თავისებური კულტურა გააჩნია.

ბიბლიოგრაფია:

1. Maria Asensio, "Has Agencification succeeded or failed in public sector reform? The case of Portugal." 2011. Available at: <https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2011Roem/papers/Paper%20Maria%20Asensio.pdf> [Last seen 01.06.2019];
2. Tobias Bach, Birgitta Niklasson & Martin Painter, "The role of agencies in policy-making." *Policy and Society*, 31(3). 2012;
3. Nino Dolidze, "Public administration reforms in Georgia: establishing administrative model for state organizations." *Caucasus Social Science Review (CSSR)*, 2. 2015;
4. Morten Egeberg, & Jarle Trondal, "Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification." *Governance*, 22(4). 2009;
5. Susan M. George, Andreas Billmeier, Shuang Ding, Konstantin Fedorov, Irene Yackovlev, & Joerg Zeuner, "Legal Entities of Public Law in Georgia: Accountability and Reform." *Georgia: Selected Issues*. 2006, 41-50. IMF, Washington, DC;
6. Barbara Lehmbruch, "It takes two to quango: post-Soviet fiscal relations, political entrepreneurship and agencification from below." *ISS Working Paper Series/General Series*. 538(538), 2012;
7. Barbara Lehmbruch & Lia Sanikidze, "Soviet legacies, new public management and bureaucratic entrepreneurship in the Georgian protection police. Agencifying the police?" *Europe-Asia Studies*, 66(1), 2014;
8. Christopher Pollit, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen, Colin Talbot, "Agency Fever: Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, 2001;
9. Jason Seawright & John Gerring, "Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options." *Political research quarterly*, 61(2), 2008;
10. Susan P. Shapiro, "Agency theory." *Annu. Rev. Sociol.*, 31, 2005;
11. SIGMA. Financial Management and Control of Public Agencies. SIGMA Paper No. 32. Paris: CCNM/SIGMA/PUMA (2001)4, April (available at www.oecd.org/puma/sigmaweb/);
12. Jarle Trondal, Morten Egeberg, Agencification. ISL Working Paper No 4, 2013;
13. Jarle Trondal, "Agencification." *Public Administration Review*, 74(4), 2014;
14. Bram Verschuere & Diederik Vancoppenolle, "Policy-making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies." *Policy and Society*, 31(3), 2012;
15. Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, Per Lægveid & Sandra Van Thiel (Eds.) *Government agencies: Practices and lessons from 30 countries*. London: Palgrave Macmillan, 2012;
16. საქართველოს კანონი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ, 1999;
17. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 229/ნ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - განათლების მართვის საინფორმაციო სისტემის შექმნისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ;
18. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 74/ნ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საგანმანათლებლო დაწესებულების მანდატურის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ;
19. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 62 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შოთა რუსთაველის საქართველოს ეროვნული სამეცნიერო ფონდის დაფუძნებისა და მისი წესდების დამტკიცების შესახებ;
20. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 225/ნ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - საგანმანათლებლო და სამეცნიერო

ინფრასტრუქტურის განვითარების სააგენტოს რეორგანიზაციისა და მისი დებულების დამტკიცების შესახებ;

21. საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების მინისტრის ბრძანება N 180/ნ საქარო სამართლის იურიდიული პირის - განათლების საერთაშორისო ცენტრის დებულების დამტკიცების შესახებ.