



SIGMA

Կառավարման և ղեկավարման բարեփոխումների օժանդակություն
Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության և Եվրոպական միության համատեղ նախաձեռնություն,
ֆինանսավորումը գլխավորապես տրամադրվում է ԵՄ-ի կողմից

ՊԵՏԱԿԱՆ ԾԱՌԱՅՈՒԹՅԱՆ ԳՐԱՎՉՈՒԹՅՈՒՆԸ. Լավ պետական կառավարման էությունը

Ֆրանսիսկո Կարդոնա SIGMA

Ներածություն. խնդրի նկարագիրը

Պետական ծառայության գրավչությունը շատ բովանդակային բնույթ ունի և կախված է երկրի տնտեսական և սոցիալական իրավիճակից: ՏՀԶԿ-ի (OECD) երկրներում գրավչության ամենատարածված տարրերն են համարվում աշխատանքի կայունությունը, համեմատաբար բավարար աշխատավարձը և համեմատաբար արդար ու թափանցիկ աշխատանքային պայմանները՝ քաղաքացիական ծառայողների սոցիալական իրավունքների պաշտպանության առումով (աշխատանքային ժամեր, սոցիալական ապահովություն, արձակուրդ կապված ծննդաբերության հետ, թոշակներ, համատեղելիությունը ընտանեկան պայմանների հետ և այլն):

Որոշ երկրներում մի շարք այլ տարրեր ևս կարևորվել են նրանց կողմից, ովքեր նախատեսում են մասնագիտական կարիերա ծավալել քաղաքացիական ծառայության բնագավառում կամ մտադրված են դա անել ապագայում: Վերջիններիս կողմից նշված տարրերից են՝ կապը երկրի հասարակական շահը կամ ազգային շահերը խթանող պետական քաղաքականության հետ, ներգրավվածությունը պետական որոշումների կայացմանը՝ կիսելով պետական իշխանությունը, սոցիալական հեղինակությունը և նվիրվածությունը պետական ծառայության արժեքներին, կատարողական ցուցանիշների վրա հիմնված կարիերայի առաջխաղացում և այլն:

Նշված տարրերի համակցությունը ամփոփում է այսպես կոչված պետական ծառայության մոտիվացիայի տեսության (ՊԾՄ)¹ հիմնական եզրակացություններից մեկը, որը հիմնավորվում է պետական ծառայության մեջ աշխատելու շարժառիթի և կամակերպչական ցուցանիշների միջև կապի մասին գործնական հետազոտությունների անընդհատ աճող ամբողջությամբ,² որոնք դերևս որոշակիորեն անբավարար են հստակ եզրակացությունները հիմնավորելու համար³: Ըստ էության, համաձայն ՊԾՄ տեսության, պետական ծառայության խթանի և գրավչության հիմնական բաղադրամասն աշխատանքային միջավայրն է, որը ստեղծվում է պետական կազմակերպությունների և

¹ Պերրի, Ջեյմս Լ. և Ուվայզ, Լուիս Ռ. (1990): “Պետական ծառայությանը խթանող հիմքերը”: Հանրային կառավարման ուսումնասիրություն, հատոր 50 (3), էջ 367-363: Սույն հոդվածը ՊԾՄ-ի տեսության մշակման հիմնքն էր:

² Տես Աշխատանքի խթանի և աշխատանքային տեղի մասին բոլոր ակնարկների հավաքածուն՝ Հանրային կառավարման ուսումնասիրություն, հատոր 67, հրատարակում 1, էջ 40 - 74 (հունար /փետրվար 2007)

³ Բրայթ, Լեոնարդ (2005): “Պետական ծառայության բարձր մակարդակի շարժառիթ ունեցող պետական աշխատողները. ովքե՞ր են նրանք և ի՞նչ են ուզում” պետական աշխատակազմի կառավարչության ուսումնասիրություն, հատոր 25, No 2, հունիս, 2005, էջ 138-154:

իրենց կառավարիչների կողմից, որտեղ գործառույթը կարող են գգալ, որ իրենք աջակցում են երկրի հասարակական կամ հանրային շահին:

Պետական ծառայության գրավչության և հանրային շահի գաղափարի միջև հայտնաբերած փոխկապակցվածությունը վկայում է, որ պետական ղեկավարման և կառավարման համակարգերի որակն է որպես մագնիս գրավում մարդկանց աշխատելու պետական ծառայության բնագավառում: Այսպիսի փոխկապակցվածությունը կենսական է նաև պետական ծառայության արժեքներին անհատների նվիրվածությունը խթանելու համար: Այս նվիրվածությունը կարող է փոխհատուցել մասնավոր հատվածի համեմատությամբ ավելի ցածր ֆինանսական վարձատրությունը:

Լավ կառավարման համակարգ չունենալու պարագայում շատ դժվար կլինի գրավել երկրի ամենատաղանդավոր մարդկանց գգալի մասը և արդյունավետորեն օգտագործել նրանց, ինչը նրանց պետության ծառայության ոլորտում պահելու անհրաժեշտ պայման է. իշխանական կառույցները, որոնք արդյունավետորեն չեն իրագործում օրենքի գերակայության սկզբունքը և չեն պաշտպանում ու պահպանում պատշաճ ընթացակարգերը, արդարությունը, ազնվությունն ու թափանցիկությունը, սովորաբար չեն ունենում լավ պետական մարմիններ, որոնք ունակ կլինեն գրավելու և պահպանելու լավ մասնագետներին:

ՊԾՄ տեսությունը կարող է նաև օգնել բացատրել, թե ինչու որոշ երկրներում դժվար է գրավել մարդկանց աշխատելու պետական ծառայության ոլորտում: Այնպիսի վանող հանգամանքները, ինչպիսին են ցածր աշխատավարձերը, կառավարման գործելակերպի քաղաքականացումը, կարիերայի ինքնական կառավարումը և պետական հաստատությունների անարդյունավետ աշխատանքը էապես խթանում են պետական ծառայության վատ պատկերի և բացասական համբավի ստեղծմանը: Այլ՝ զուտ գաղափարախոսական հանգամանքներ, որոնք հիմնված են պետության դերի նկատմամբ արհամարհանքի և պետական ամեն ինչի թերգնահատում վրա, նույնպես նպաստում են պետական ծառայության վարկաբեկմանը:

Վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում մի երևույթ է նկատվել՝ շարունակական հարձակումներ պետության նկատմամբ, ինչպես նաև պետության և պետության համար աշխատողների զրպարտում⁴: Պետական հատվածն ամբողջությամբ և մասնավորապես պետական բյուրակրատիան հանդիսացել են որոշ քաղաքական գործիչների, գիտական հանրության, որոշ գիտա-հետազոտական ինստիտուտների և լրատվության միջոցների անողորմ հարձակումների թիրախ, որոնց նպատակն էր թուլացնել պետական հատվածի օրինականության հիմքերը: Պետության զրպարտման նպատակը դրա ապօրինականացումը⁵ և դրա հետ կապված՝ շուկայի դերի կարևորմանը: Իսկապես, այս

⁴ Տես էգրա Սուլեյման. «Ժողովրդավարական պետությունների սպանոնտաժում»: Պրինստոնի Համալսարանի լրատվություն, 2003

⁵ Օրինականագույ՝ ինստիտուցիոնալ կարգի օրինականության բացատրում և հիմնավորում (տես Բերգեր և Լարմեն, 1966: “Իրականության սոցիալական կառուցումը”, Anchor Books, Garden City, New York).
Օրինականություն՝ համակարգի կարողությունը՝ առաջացնելու և պահպանելու հավատն առ այն, որ գոյություն ունեցող քաղաքական հիմնարկները հասարակության համար ամենահարմարն են, իսկ արդյունավետությունն նշանակում է փաստացի կատարում, այն աստիճանը, ըստ որի համակարգը բավարարում է կառավարության հիմնական գործառույթները՝ ինչպես որ դա տեսնում են բնակչության մեծամասնությունն ու գորեղ խմբերը: Արդյունավետությունը կամ նրա բացակայությունը կարող են նպաստել կամ խանգարել օրինականությանը: (տես Մեյնոր Մարտին Լիպսեթ, 1960: “Քաղաքական գործիչ: Քաղաքականության սոցիալական հիմքերը” Doubleday & Company, Garden City, New York).

գրպարտություն բացասական ազդեցություն է թողել բյուրոկրատիայի ընկալման և ուստի՝ պետական ծառայության գրավչության վրա:

Պետական ծառայության մշտական գրպարտումը հանգեցրեցին նրան, որ ՏՀԶԿ-ը (2000թ.) հայտարարեց, որ պետական կազմակերպությունները գրավիչ աշխատատեղ դարձնելու համար առաջին միջոցը և «ամենակարևոր մարտահրավերը» «պետական հատվածի աշխատանքի և աշխատանքային պայմանների դրական և վստահելի համբավի ստեղծմանն ուղղված բազմակողմանի ներդրումն է»⁶:

Վստահության վերականգնման համար պահանջվում է անցնել երկար ճանապարհ, որի ընթացքում պետք է ստեղծվեն և համատեղվեն երկու տարրեր. 1) օրինականությունը, այսինքն՝ իրավական վստահությունը, որ անհատական իրավունքներն ու օրինական ակնկալիքները կպաշտպանվեն՝ պետության օրինականությունը նպաստելու նպատակով, և 2) պետության կառույցների բարի համբավը: Պետության նկատմամբ վստահության վերականգնման համար երկուսն էլ անհրաժեշտ են: Այս վստահության վերականգնումը լավ անձնակազմ գրավելու պայման է, որովհետև վստահությունը միշտ իր կարևոր դերը կունենա այն իրավիճակներում, որտեղ պահանջվում են մարդկային ջանքեր:

Ինչևէ, որոշ երկրներում պետական բյուրոկրատիան իսկապես կարիք ունի բարելավվելու: Այն երկրներում, որտեղ բյուրոկրատիան իրավունակ չէ կամ ամբողջությամբ քաղաքականացված, ստեղծվում է արատավոր շրջան. անհրաժեշտ է ներդնել գործող ժողովրդավարական պետություն, բայց այն չի կարող ամրապնդվել, եթե իր տրամադրության տակ չունենա արդյունավետ գործիքներ, որոնցից մեկը վստահելի պետական բյուրոկրատիան է:

Սա մի քանի հարցեր է առաջացնում. արդյո՞ք ժողովրդավարության կառուցումը հնարավոր է առանց արհեստավարժ բյուրոկրատիկ ապարատի, որը հնարավորինս ապաքաղաքականացված և մասնագիտացված է: Արդյո՞ք անհրաժեշտ է, որպեսզի պետությունը փորձի տաղանդավոր մարդկանց համար գրավիչ դարձնել այդ բյուրոկրատիկ ապարատին պատկանելու գաղափարը: Արդյո՞ք սա քաղաքական պարտավորություն է: Սույն աշխատությունը մտորում է այդ հարցերի շուրջ:

Քաղաքականության խնդիրները և մարտահրավերները

Պետական ծառայության բնագավառում որակյալ աշխատակազմի համալրման և նրանց պահպանման հետ կապված մարտահրավերները առաջացնում են մի շարք սկզբունքային հիմնախնդիրներ, որոնք լուծման կարիք ունեն.

1. Ինչու՞ է պետությանն անհրաժեշտ երկրի լավագույն մասնագետների ներդրումը:

⁶ OECD (2000): “Պետական ծառայությունը որպես ընտրանքի գործառու” Քաղաքականության մասին համառոտ ակնարկ, հունիս 2000թ.

2. Որո՞նք են այն կառուցվածքային գործոնները, որոնք ազդում են պետական հատվածի գրավչության և դրանում ընդգրկվածների անկողմնակալ աշխատանքի վրա:
3. Ի՞նչ է պետք անել՝ ուժեղացնելու պետության կարողություններն իր մարդկային ռեսուրսների կառավարման համար:
4. Ինչպիսի՞ դեր պետք է ունենա Քաղաքացիական ծառայության գործակալությունը՝ նպաստելու պետության մարդկային ռեսուրսների լիովին զարգացման կարողության ձեռքբերմանը:

Տվյալ հարցերին դժվար է պատասխանել և անհրաժեշտ է խուսափել ընդհանրացումներից, քանի որ պետական հատվածի համալրման վրա ազդող խնդիրները տարբեր են տարբեր երկրներում և տարբեր պատմական ժամանակներում: Այնուամենայնիվ, որոշ ընդհանուր ենթադրություններ կարելի է անել, որոնց հիման վրա այնուհետև կառուցել պետական հատվածում լավ աշխատողներ գրավելուն ուղղված քաղաքականությունը:

Ինչու՞ է պետությանն անհրաժեշտ երկրում առկա տաղանդի զգալի մասը

Մենք ներկայացնում ենք մի քանի պատճառ, թե ինչու է պետությանն անհրաժեշտ առկա տաղանդի զգալի մասը: Ստորև բերված ցուցակը սպառնիչ չէ, այլ ընդամենը մի քանի ուղղություններ է նշում մտածելու համար, որոնք հանդես կգան որպես հիմնավոր ապացույց՝ պետական ծառայության գրավչության քաղաքականությանն օժանդակելու համար:

1. Միջոցների բաշխում: Ի սկզբանե հարկավոր է հստակ նշել, որ շուկան չի կարող և չպետք է լինի պետական և մասնավոր հատվածում միջոցների արդյունավետ բաշխման միակ մեխանիզմը: Նույնիսկ ամենաազատական շուկայի տնտեսությունը չի կարող գոյություն ունենալ առանց հսկողության որևէ ձևի՝ լինի դա ազատ մրցակցություն երաշխավորելու, թե շուկայում վաճառվող ապրանքների ու ծառայությունների որակն ու հասարակական անվտանգությունն ապահովելու համար: Պետք է նշել, որ մի քանի երկրների փորձը վկայում է, որ ֆինանսական պատասխանատվությունն ու կարգապահությունը պետական լավ կառավարման հետ միասին հնարավորություն տվեցին արդյունավետ կերպով տրամադրել որակյալ պետական ծառայություններ: Երբ ֆինանսական պատասխանատվությունը լրացվում է քաղաքական ծառայողների մասնագիտական պատասխանատվությամբ, պետական միջոցների բաշխումը կատարվում է արդյունավետորեն: Միջոցների արդյունավետ բաշխումը պատճառներից մեկն է, թե ինչու է պետական հատվածին անհրաժեշտ երկրում առկա բանականության զգալի հատվածը:
2. Կառավարման շրջանակների սահմանում: Մյուս պատճառն այն է, որ պետությունը պետք է առաջնորդի կառավարման շրջանակների սահմանումն այնպես, որպեսզի այն լավագույնս ծառայի երկրի կարիքներին, այնպիսի կարևոր գործողությունների միջոցով, ինչպիսիք են՝ օրենքների մշակումը, կարգավորմանն և անվտանգությանն առնչվող գործառույթները: Թվարկվածները հիմնական գործառույթներն են, որոնք պետք է ապահովվեն կառավարության կողմից՝ նրա օրինականությունը պահպանելու համար: Կառավարման շրջանակները պետք է սահմանեն այնպիսի պայմաններ, այդ թվում՝ զսպման և հավասարակշռման, որոնք

թույլ կտան արդյունավետորեն ապահովել այնպիսի պարտադիր հասարակական շահերը, ինչպիսիք են մարդկային կյանքի և անվտանգության պաշտպանությունը, սեփականության իրավունքը, ինչպես նաև տնտեսական, սոցիալական և մշակութային զարգացումը: Գոյություն ունեցող մարդկային տաղանդի զգալի մասը անհրաժեշտ է կառավարման շրջանակների սահմանման և կառուցման համար:

3. Անհատական իրավունքների և օրինական ակնկալիքների պաշտպանություն:

Անհատների իրավունքների նկատմամբ ոտնձգելու պետության կարողություններն այնքան մեծ են, որ պետության ծառայողները պետք է զսպվեն ոչ միայն համակողմանի իրավական շրջանակներով, որը սահմանում է զսպման և հավասարակշռման ողջամիտ պայմաններ, այլև՝ օրենքով կառավարվող պետության զարգացումը խթանող օրենքների և կարգերի խորը իմացությամբ: Բացի օրենսդրական նորմերից, ժողովրդավարական պետությունը պետք է պատրաստ լինի լավ և արդյունավետորեն ծառայելու հասարակությանը և նպաստի պետական ծառայության կերպարի զարգացմանը, որը կարող է գործնական չափորոշիչներ տրամադրել՝ հանրային շահի և անհատների օրինական ակնկալիքների միջև հավասարակշռությունը պահպանելու համար: Քաղաքացիների անհատական իրավունքների պաշտպանի և երաշխավորի պետության դերը շատ յուրահատուկ է և մշտական կարգավորման, ինչպես նաև շատ բանիմաց, հմուտ և բարոյական մարդկանց ներգրավման կարիք ունի:

4. Հուսալի տնտեսական զարգացում: Պետությունը պետք է ունակություններ և մտավոր կարողություններ պահպանի՝ ապահովելու համար տնտեսական զարգացման քաղաքականության մշակումն ու իրականացումը այնպես, որ դրանք հավասարակշռված լինեն երկրի մշակութային, քաղաքական, սոցիալական ու բնապահպանական կարիքների և ավանդույթների հետ: Պետությունը պետք է սահմանի տնտեսության ուղղությունը մակրոտնտեսական և ֆինանսական, պետական ներդրումների և արդյունաբերական ու կրթական քաղաքականությունների միջոցով: Այս գործունեությունն ուղղակի անհնարին է առանց բավականաչափ պատրաստված և գիտակ քաղաքացիական ծառայողների: Չարգացած շատ երկրներում անցյալում, ինչպես նաև մեր օրերում տնտեսական զարգացման ամենակարևոր շարժիչը հզոր պետությունն է: Տնտեսական զարգացման քաղաքականությունը մշակելիս և իրականացնելիս պետության և մասնավոր հատվածի կարևորությունը հավասարակշռելու համար անհրաժեշտ են հասարակական շահին նվիրված տաղանդավոր և խելամիտ մարդիկ:

5. Առնչությունը գլոբալիզացիայի և միջազգային ինտեգրման հետ:

Համաշխարհային միահյուսված տնտեսությունների (գլոբալիզացիա) դարաշրջանում քաղաքականության մշակումը հասարակ խնդիր չէ, որը հնարավոր է կատարել մեկուսության մեջ: Հակառակն, դա պետք է կատարվի մյուս կառավարությունների հետ՝ մասնավորապես ԵՄ-ի համատեքստում և մասնավոր հատվածի հետ համագործակցելով: Սա պահանջում է ազգային կարավառչության մեծ փորձ: Ազգային բյուրոկրատիան պետք է կարողանա աշխատել որպես գործընկեր այլ կառավարությունների և մասնավոր հատվածի հետ՝ կուլ չգնալով արտաքին շահերին: Հակառակն, ազգային շահերը պետք է պահպանվեն: Միայն ունակ և բանիմաց բյուրակրատիան կարող է բավարարել այդ պահանջները, ինչն ըստ էության բաղկացած է միջկառավարական հարաբերությունների վարումից, որի նպատակն է նպաստել միևնույն ժամանակ երկու ակնհայտորեն հակասական

նպատակների իրականացմանը. համագործակցելու և մրցակցելու արտերկրյա կառավարությունների հետ:

Կառուցվածքային գործոններ

Գոյություն ունեն որոշ կառուցվածքային գործոններ, որոնք ազդում են քաղաքացիական ծառայության մեջ աշխատողների անկողմնակալ աշխատանքի վրա: Անկողմնակալության գաղափարը կապված է ոչ միայն հանրային շահերին ծառայելու ընթացքում կուսակցական չեզոքության հետ, այլև քաղաքացիական ծառայության շրջանակներում մասնագիտություն ու կարիերա զարգացնելու հնարավորության հետ, որը պարտադիր չէ որ կախված լինի քաղաքական կապերից կան անձնական նվիրվածությունից: Այդ գործոնները հետևյալն են.

1. Համալրման և առաջխաղացման արդար ու անկողմնակալ ընթացակարգեր, որոնք հիմնված են արժանիքների վրա և ապահովում են պետական պաշտոնների հավասար հասանելիությունը: Սա հանգեցնում է հովանավորչության, խնամիության, ֆավորիտության, ինչպես նաև քաղաքականացման կրճատմանը:
2. Արդար վարձատրության համակարգ, որտեղ աշխատավարձի հիմնական մասը հաստատագրված է օրենսդրության մեջ, իսկ աշխատավարձի փոփոխական մասը որոշելու ընթացակարգերը (այդպիսիք լինելու դեպքում) արդար են և թափանցիկ:
3. Աշխատավարձի չափը պետք է համապատասխանի երկրում ապրուստի համար անհրաժեշտ միջին ծախսերին և տվյալ աշխատանքային պաշտոնին հանձնարարված պարտականություններին: Քաղաքացիական ծառայությունը պետք է դիտվի որպես պետական ներդրում, սակայն անհրաժեշտ է խուսափել մասնավոր հատվածի հետ աշխատավարձի մրցակցությունից, քանի որ պետական համակարգը երբեք ի վիճակի չի լինի մասնավոր հատվածի աշխատավարձերից լավ աշխատավարձեր առաջարկել, համեմային դեպս բարձր դասի պաշտոնյաների համար: Ուստի անհրաժեշտ է մտածել տաղանդավոր անհատներին գրավելու և պահելու այլ ուղիների մասին, ոչ թե փորձել մասնավոր հատվածի համեմատությամբ ավելի լավ աշխատավարձ առաջարկել⁷: Ստորև այդ խնդրին կանդրադառնանք ավելի մանրամասնորեն:
4. Կարգապահության համակարգ, որը հստակ սահմանում է քաղաքացիական ծառայողների պարտավորություններն և նրանցից պատասխանատու և արհեստավարժ վարքագիծ պահանջելու մեխանիզմները:
5. Կառավարման համակարգ, որը նախապատվություն է տալիս օբյեկտիվությանը, հավասարությանը, արդարությանը, հարգում է քաղաքացիական ծառայողների սոցիալական իրավունքները և նրանց մասնագիտական զարգացման հնարավորություններ է տալիս՝ ինչպես երկրի ներսում, այնպես էլ արտասահմանում վերապատրաստվելու և շարժականության ապահովման

⁷ Պարզաբանության համար կարելի է ցիտել թղթակից Ջոն Վիլմանին, *Financial Times*, հոկտեմբերի 3, 2008թ. «Ֆինանսական ճգնաժամի երկրորդ հետևանքը հավանաբար կլինի լավագույն համալսարաններից եկող նոր աշխատողների ալիք՝ դեպի այնպիսի մասնագիտություններ, ինչպիսիք են դասավանդում, սոցիալական աշխատանք և հանրային կառավարում»: Կարծես, նա գրում էր Մեծ Բրիտանիայի և ԱՄՆ-ի ճգնաժամի հետևանքների մասին:

միջոցով: Կառավարումը պետք է նաև հնարավորություններ ընձեռնի առանց աշխատանքից կտրվելու վերապատրաստման համար: Հարկավոր է խուսափել մարդկային ռեսուրսների ինքնակամ կառավարումից և արգելել այն:

6. Կառավարման համակարգը պետք է նախատեսի որոշումների կայացման լիազորությունները աշխատողներին փոխանցելու ուղիներ և միջոցներ՝ այդպիսով խթանելով վերջիններիս մասնակցությունն և անձնակազմի անդամների կողմից պատասխանատվության ստանձնումը:

Այս կառուցվածքային գործոնները մշակելու և կատարելագործելու համար անհրաժեշտ են երկու հատուկ քաղաքականություններ.

1. Հիմնավոր իրավական շրջանակի ստեղծում, որն ապահովում է, որպեսզի թե՛ քաղաքացիական ծառայության սահմանադրական կամ ինստիտուցիոնալ կողմը, թե՛ մարդկային ռեսուրսների կառավարման հարցերն իրավականորեն կապված են և համապատասխանում են միմյանց, և
2. Պայմանների ստեղծում արհեստավարժ քաղաքացիական ծառայության կառավարման զարգացման համար:

Հատկապես արդար վարձատրության խնդիրը և մասնավոր հատվածի ոչ քննադատաբար ստանձնած դերը որպես վարձատրության չափանիշների սահմանող ուժ

Իրավացի է, որ երբեմն որոշ ոլորտներում կամ առանձնահատուկ մասնագիտություններում պետության առջև ծառանում է մասնավոր հատվածի մրցակցության հարցը՝ որակյալ և հմուտ մասնագետներին գրավելու և պահպանելու առումով: Գիշտ է նաև, որ ներկայիս ցածր աշխատավարձերը շատ երկրներում հիմնականում հետևանք են այն փաստի, որ անցած 25 տարիների ընթացքում շատ կառավարություններ՝ հատկապես զարգացող և անցումային երկրներում, այդ թվում Կենտրոնական և Արևելյան Եվրոպայում, վարել են պետական հատվածի աշխատավարձերի կրճատմանն ուղղված տնտեսական քաղաքականություն:

Այդ քաղաքականությունը բերեց պետական աշխատավարձերի իջեցմանն իրական արտահայտությամբ, մինչդեռ մասնավոր հատվածի աշխատավարձերը, հատկապես կառավարիչներինը, միևնույն ժամանակահատվածում անընդհատ աճում էին, երբեմն մինչև շռայլության աստիճանի: Ընդ որում, մասնավոր հատվածի կառավարիչները բարձրացրեցին իրենց վարձատրությունը, օգտագործելով տարբեր մեթոդներ, այդ թվում՝ արժեթղթերի տարբերակները (հետադարձ նշումով կամ առանց դրա) և այլ ոչ թափանցիկ մեխանիզմները, այդպիսով էլ ավելի մեծացնելով տարբերությունը մասնավոր հատվածի սովորական աշխատողների և նրանց ղեկավարների միջև: Այսօր աշխատավարձի անհավասարության ճեղքվածքն առավելագույնն է մասնավոր հատվածի սովորական աշխատողների և կառավարիչների միջև:

Պետական հատվածում աշխատավարձի խտացումն առավել սեղմ է և այդ պատճառով տարբերությունը կառավարիչների, որակավորված և նվազ որակավորված անձնակազմերի վարձատրության միջև ավելի փոքր է, քան՝ մասնավոր հատվածում: Այլ գործոնների թվում այս մեկը պետական հատվածն դարձնում է ավելի արդար, քան մասնավոր հատվածն է: Շատ հասարակություններում և նրանց պետական հատվածներում անաշտությունը շարունակում է մնալ արժեք և նպատակ: Կասկածելի է, որ նույնը դեռ վերաբերում է նաև մասնավոր հատվածին:

Այնուամենայնիվ, ակնհայտ է, որ քաղաքական գործիչներն ավելի շատ ուշադրություն պետք է դարձնեն պետական և մասնավոր հատվածներում աշխատավարձի աճող անհավասարությանը⁸: Տեսականորեն հնարավոր է ստեղծել պետական ծառայության վարձատրության ավելի լավ համակարգեր և ամենևին պարտադիր չէ դրա համար ոչնչացնել քաղաքացիական ծառայության էությունը: Սակայն այս տարբերակի համար հարկավոր է երկարաժամկետ կանխատեսում և ռազմավարական քաղաքականության կառավարում, որոնք նախ պետք է մշակվեն: Որոշ երկրներ փորձարկում են այս տիպի կառավարումը (սովորաբար այն հայտնի է որպես կատարողականի կառավարում), չնայած այդ փորձերից և ոչ մեկը չի առաջարկում հանրային կառավարման կատարողական ցուցանիշների բարելավման համոզիչ արդյունքներ:

Ամեն դեպքում պետական վարձատրության մակարդակների համեմատությունը մասնավոր հատվածի հետ փշոտ գործ է, քանի որ դժվար է որոշել, թե մասնավոր հատվածի որ ոլորտային ճյուղերն են համապատասխանում պետական հատվածի այս կամ այն ճյուղին, ինչպես նաև քանի որ ի տարբերություն մասնավոր հատվածի, պետական հատվածը սովորաբար տնօրինում է ամբողջությամբ հայտարարվող, հարկվող աշխատավարձեր, ոչ թե հարկերից խուսափող, թաքնված վարձատրություն: Մասնավոր հատվածը, կախված կոնկրետ երկրից, ոչ միշտ է լիովին պահպանում աշխատողների սոցիալական իրավունքները, և ստվերային տնտեսության չափը որոշ երկրներում զգալիորեն մեծանում է: Ինչպես արդեն նշվել է, ներկայումս չափազանց կարևոր անհավասարություններ կան մասնավոր հատվածում, ինչը պետք է բավարար պատճառ հանդիսանա, որպեսզի մասնավոր հատվածի փորձը չօգտագործվի որպես մոդել պետական հատվածի համար:

Ամեն դեպքում «ճիշտ է, որ պետական ծառայության վարձատրության քաղաքականությունը չի կարող ուղղակի անտեսել աշխատաշուկայի իրականությունը և որոշ մասնագիտություններին հատկացվող վարձատրությունը»⁹: Սակայն պետությունը կոժվարանա ֆինանսապես մրցել մասնավոր հատվածի հետ: Պետական աշխատավարձերը, որոնք շատ բարձր են, նույնիսկ մասնավոր հատվածի աշխատավարձից ցածր լինելու դեպքում, միշտ կարժանանան լրատվական միջոցների և քաղաքական ընդդիմության քննադատությանը: Իրականությունն այնպիսին է, որ վարձատրության առումով պետությունը չի կարող և երբեք չի կարողանալու հավասար հիմքերով մրցել մասնավոր հատվածի հետ, որովհետև այլ պատճառներից բացի, շուկան պարբերական է (ցիկլային)՝ իր աճերով և անկումներով, և գուցե նրանց պահանջվի վարձատրության ճկունություն: Պետությունը չի կարող իրեն թույլ տալ այդպիսի ճկունություն առանց վտանգելու հասարակության բարձրագույն արժեքները, ինչպիսիք են՝ հավասարությունը, արդարությունը և թափանցիկությունը, չնշելով առանձնահատուկ քաղաքացիական ծառայության արժեքներ՝ պետական ծառայության բարոյական կերպարը, անկողմնակալությունը և քաղաքական չեզոքությունը:

Պետությունը կարող է մրցել մասնավոր հատվածի հետ, միայն տրամադրելով «վարձատրության բավարար փաթեթ», որը հնարավորություն կտա անհատներին արժանապատիվ կյանքով ապրել՝ աշխատանքի որոշակի աստիճանի կայունությամբ, աշխատանքային ստաժով և լավ նախագծված կենսաթոշակային համակարգով,

⁸ Օրինակ, ինչպես առաջարկել է Ջեյմս Պերրին (մարտ, 2007թ.) « [Ժողովրդավարությունը և նոր պետական ծառայությունը](#) » հոդվածում *Պետական վարչարարության ամերիկյան ուսումնասիրությունը* գեկույցում N 37, էջ 3-16. տեղակայված է <http://online.sagepub.com>

⁹ SIGMA (1997), [Աշխատանքի արդյունավետության և արհեստավարժության խթանում պետական ծառայություններում](#), Սիգմայի փաստաթուղթ N 21, OECD, Պարիզ, էջ 29

ինչպես նաև ապահովելով արդարությունն ու պետական աշխատողների սոցիալական իրավունքների բարեխիղճ պահպանումը:

Ի՞նչ կարելի է անել պետական հատվածի մարդկային ռեսուրսները կառավարելու պետության կարողությունները հզորացնելու համար:

Վերը նշված կառուցվածքային գործոնների բարելավման ու հզորացման հետ մեկտեղ առաջին քայլով հարկավոր է վերականգնել քաղաքացիական ծառայության գրավչությունը՝ բարձրացնելով արդար և հուսալի գործատու լինելու պետության ունակությունը: Սա ենթադրում է հետևյալը.

1. Իմանալ, որ պետությունը սովորաբար երկրի ամենամեծ գործատուն է, որը պետք է դառնա նաև մոդելային դեր ունեցող գործատու՝ ունակ սահմանելու չափանիշներ, որոնց կհետևեն մյուսները:
2. Ջարգացնել մասնագիտական և հաշվետու կառավարման կառույցներ, որոնք կպահպանեն ազնվության, թափանցիկության, բացության, մասնակցության, արդյունավետության և էֆեկտիվության սկզբունքները, պատրաստ կլինեն զարգացնելու աշխատողների մասնագիտական ինքնավարությունը: Վատ վարչարարությունը, ոչ կոմպետենտ կառավարումը, ծածկամտությունը, հովանավորությունը և կաշառակերությունը հշոթ գործոններ են, որոնք մարդկանց վանում են քաղաքացիական ծառայությունից:
3. Կանխատեսել երկրի ներքին շուկայում մարդկային ռեսուրսների կարիքներն ու միտումները (վերլուծելով ծերացումը, արտագաղթը և տնտեսական անկումները) և նպաստել կրթական համակարգին՝ հատկապես համալսարանական մակարդակում, որը հաշվի է առնում պետության՝ որպես գործատուի կարիքները:
4. Ներդնել մարդկային ռեսուրսների կառավարման (ՄՌԿ) քաղաքականություններ (գլխավորապես աշխատավարձի կառուցվածքներ ու հատուցման համակարգեր, բայց չսահմանափակվելով դրանցով), որոնք կարող են պահել քաղաքացիական ծառայության ընդունված նորավարտներին, որոնք որոշակի մասնագիտական փորձ ձեռք բերելուց հետո կարող են հրապուրվել մասնավոր հատվածում իրենց գործընկերներին վճարվող ավելի բարձր աշխատավարձերով:
5. Համապատասխան հաղորդակցման քաղաքականությունն ու ռազմավարությունը պետք է օգնեն տարածելու պետական հատվածի ՄՌԿ-ի քաղաքականությունն ու հնարավորությունները ավելի մեծ թափանցիկության միջոցով: Հաղորդակցման քաղաքականությունը միայն լրատվության հրապարակայնությունը չէ, այլ նաև պետական հատվածի համար թեկնածուների ակտիվ որոնումը և պետական ծառայության գործառուների նվիրվածության ու մասնակցության խթանումն է:

Ինչևէ, առանձին երկրների կողմից կատարվելիք կոնկրետ միջոցառումները կարող են որոշվել միայն կոնկրետ երկրի իրավիճակը գնահատելուց հետո: Դա վերաբերում է յուրաքանչյուր կառավարությանը, որը այդպիսի գնահատում է կատարում և ընտրում է համապատասխան քաղաքականության տարբերակները:

Քաղաքացիական ծառայության գործակալության ¹⁰ (ՔԾԳ) կարևոր դեր ունի

1. Արդյունավետ և գրավիչ պետական ծառայություններ ունենալու համար բավական չէ ունենալ բավականաչափ թվաքանակի վերապատրաստված և հմուտ մարդիկ: Անհրաժեշտ են նաև համապատասխան ինստիտուցիոնալ շրջանակներ՝ ապահովելու, որ համապատասխան օրենսդրությամբ (հատկապես սահմանադրությամբ և քաղաքացիական ծառայության օրենքով) սահմանված սահմանադրական և պետական ծառայության արժեքները հարգվում և իրագործվում են:
2. ՔԾԳ-ը պետք է խթանի մարդկային ռեսուրսների կառավարման պարզ և գործնական մեթոդների ինստիտուցիոնալացումը՝ նպաստելու քաղաքացիական ծառայողների կողմից իրենց պարտավորությունների կատարումը հնարավորինս արդյունավետորեն:
3. ՔԾԳ-ը պետք է խթանի վերապատրաստման քաղաքականությունները՝ ապահովելու քաղաքացիական ծառայողների հմտությունների և գիտելիքների թարմացումը և նրանցում զարգացնելու մշտական ուսումնառության մշակույթը, ինչպես նաև նվիրվածության զգացումը պետական ծառայության և նրա հիմնական բարոյական արժեքների նկատմամբ:
4. ՔԾԳ-ը պետք է նպաստի հստակ մանդատների և ներքին ու արտաքին հաշվետվողականության զարգացմանը այն հաստատություններում, որտեղ աշխատում են քաղաքացիական ծառայողները: Կազմակերպչական հստակությունը հանրային կառավարումն դարձնում է ավելի թափանցիկ, իսկ նրա գործունեությունը՝ ավելի համաձայնեցված: Ինստիտուցիոնալ հստակությունն ու համաձայնեցվածությունը նպաստում են հաշվետվողականությանն ու դրական աշխատանքային միջավայրի ստեղծմանը:
5. Վարչարարական վերահսկողության մեխանիզմները նույնպես պետք է սատարվեն ու ներդրվեն, եթե քաղաքացիական ծառայողները պետք է հաշվետու լինեն: Այդ մեխանիզմները պետք է հաշվի առնեն վստահությունը պետական ծառայողների նկատմամբ և նրանց արժանիքների գնահատումը՝ արժանի լինելու դեպքում: Այդ վարչարարական մեխանիզմները պետք է լրացվեն և ամրապնդվեն արտաքին մեխանիզմներով, հատկապես՝ դատաիրավական և օրենսդրական: Պատասխանատվությունն ու գնահատումը խթանում են արհեստավարժությունը:
6. ՔԾԳ-ը պետք է այլոց՝ օրինակ Ֆինանսների նախարարության հետ միասին որոշակիորեն աջակցի ազգային կառավարման համակարգի զարգացմանը, որը գրավիչ է դարձնում անհատների կողմից իրենց մասնագիտական կյանքն այդ համակարգի ծառայությանը նվիրելը և որը նրանց զգացողություն է տալիս, որ նրանք իսկապես աջակցում են երկրի կառավարմանը:

¹⁰ Այստեղ ընդունում ենք քաղաքացիական ծառայության գործակալության գաղափարն իր լայն իմաստով: Դա կարող է լինել նախարարություն, առանձին ինքնավար գործակալություն կամ տվյալ երկրում գոյություն ունեցող այլընտրանքային ինստիտուցիոնալ կառույց:

Եզրակացություններ

1. Ինչպես արդեն նշվել է, վարչարարության քաղաքականացման և հովանավորչության կրճատումը կամ վերացումը լավ մասնագետներին գրավելու նպատակով մասնավոր հատվածի հետ մրցակցելու համար օգտակար գործիք է: Հանդիպելով նման քաղաքականացմանը, ալտրոիստական հակվածություն ունեցող անհատները կարող են գերադասել տեղափոխվել երրորդ հատված, որը բաղկացած է ոչ-կառավարական և հասարակական կազմակերպություններից:
2. Մարդկային ռեսուրսների կառավարման քաղաքականությունները շատ կարևոր են և պետք է շահագրգռվածություն առաջացնեն քաղաքացիական ծառայողների մոտ: «Արժանավայել ապրուստի չափանիշների շեմից» բացի այդ շահագրգռվածությունը պարտադիր չէ, որ ֆինանսական բնույթ ունենա: Պատասխանատվության, վերապատրաստման, լիազորման և կարիերային զարգացման հեռանկարների զարգացումը հանրային կառավարման բավականին սահմանափակ հնարավորությունների պարագայում օգնում են քաղաքացիական ծառայությանը լավ մասնագետներ գրավելու և պահելու համար:
3. Նմանապես, համընդհանուր շահերին և հասարակությանն ազնվորեն ծառայելու իրական հեռանկարները որոշ անհատների համար քաղաքացիական ծառայության ոլորտում կարիերա ընտրելու հարցում նույնպես կարևոր դեր են խաղում: Իսկապես, շատ ուսումնասիրություններ ապացուցել են, որ հասարակությանը ծառայելը հզոր դրդապատճառ է հանդիսանում շատերի համար, եթե և քանի դեռ պետական ծառայությունը իսկապես «ուղղված է հասարակությանը ծառայելուն»¹¹: Այս դրդապատճառը կիրառելու համար քաղաքացիական ծառայությունը պետք է հասարակության կողմից ընկալվի որպես ազնիվ, արդար, ընդհանուր շահերի համար շահավետ և կարիքավորների համար օգտակար ծառայություն: Քիչ հավանական է, որ հովանավորչությամբ դրդված, քաղաքականացված, կաշառակեր կամ վատնող պետական ծառայությունը բավարարի այդ պահանջները և գրավիչ դառնա լավ ու նվիրված մասնագետների համար:

¹¹ Յիտաա Պերրի և Ուվայթ-ից