



SIGMA

**Օժանդակություն Պետական Կառավարման
ու Ղեկավարման Բարելավմանը**

ՏՀԶԿ և Եվրոպական Միության համատեղ
նախաձեռնություն՝ ֆինանսավորվող հիմնականում ԵՄ
կողմից

**Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը
Տնտեսական համագործակցության և զարգացման կազմակերպության (ՏՀԶԿ) և ԵՄ
անդամ պետությունների քաղաքացիական ծառայության բնագավառում**

Ֆրանցիսկո Կարդոնա

SIGMA

Ներածություն

Քաղաքացիական ծառայության բնագավառում աշխատանքի կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրություն կիրառելու առաջին փորձերը կատարվել են 1980-90-ական թվականներին ՏՀԶԿ-ի որոշ երկրներում: Հասարակական վարչակարգը փորձում էր հաղթահարել այսպես կոչված «Պետության ֆինանսական ճգնաժամը»՝ այսպես էին անվանել 1970-ական թվականների տնտեսական ճգնաժամի հետևանքները: Նման իրավիճակի հետևանքով շատերը սկսեցին խրախուսել առավել գործարար մոտեցումների կիրառումը վարչական կառավարման գործընթացներում: Աշխատանքային գործընթացները վերանայվելու և առավել արդյունավետ դարձնելու կարիք ունեին, իսկ քաղաքացիական ծառայողները պետք է ավելի շատ և լավ արդյունքներ ցուցադրեին: Սա Նոր Հանրային Կառավարման (ՆՀԿ) հայեցակարգի ուրվագիծն էր: Նախքան ՆՀԿ-ը այլ զարգացումներ էին տեղի ունենում, որոնց շարքում էր քաղաքացիների կարիքներին պատշաճ արձագանքման գաղափարի տարածումը: Պատշաճ արձագանքման գաղափարը հիմնականում զարգացվել էր 1970-ականների վերջին և 1980-ականների սկզբին՝ քաղաքացիների իրական կարիքներին հանրային վարչարարության առավել արդյունավետ հաղորդակցվելու անհրաժեշտությունը արտացոլելու և ընդգծելու, ինչպես նաև նման կարիքներին առավել որակյալ և պատշաճ հանրային արձագանք տալու նպատակով:

Գործնական մոտեցումների կիրառումը վարչական կառավարման բնագավառում ՏՀԶԿ-ի երկրներում իր գագաթնակետին հասավ 1990-ական թվականներին, հատկապես՝ Բրիտանական Համագործակցության անդամ երկրներում, մինչդեռ Եվրոպայի նախկին կոմունիստական երկրները գտնվում էին անցումային փուլում և փորձում էին ստեղծել նոր ժողովրդավարական մարմիններ, այդ թվում՝ հանրային կառավարման և քաղաքացիական ծառայության մարմիններ: Բարեփոխված քաղաքացիական ծառայությունների ոլորտում արդյունքներին համապատասխան վարձատրությունը տարածաշրջանային շատ քաղաքական գործիչների կողմից դիտվում էր որպես յուրօրինակ փրկարար միջոց՝ առավել արհեստավարժ քաղաքացիական ծառայություն և հաշվետու հանրային կառավարման մարմիններ ստեղծելու համար: Գործունեության գնահատումը և կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը դարձավ տարածաշրջանում շատ

Այս փաստաթուղթը ստեղծվել է Եվրոպական Միության ֆինանսական աջակցությամբ: Այստեղ արտահայտված կարծիքները ոչ մի պարագայում չպետք է ընդունվեն, որպես Եվրոպական Միության պաշտոնական կարծիքի արտացոլում և պարտադիր չէ, որ դրանք արտահայտեն ՏՀԶԿ և դրա անդամների կամ SIGMA ծրագրին մասնակցող շահառու երկրների կարծիքները:

բարեփոխողների և խորհրդականների կողմից առավել խրախուսվող տեխնիկան և ընդգրկվեց քաղաքացիական ծառայության ակտերի մեծ մասում, եթե ոչ բոլորում:

Ներկայումս մի քանի հարցեր են ծագում. ինչպիսի՞ն է գործունեության գնահատման և կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության գործնական արդյունավետությունը: ՏՀԶ-ի երկրները ինչպե՞ս են կիրառել այդ տեխնիկան:

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը ՏՀԶ-ի երկրներում

Նախքան 1980-ականները ՏՀԶ-ի երկրների մեծ մասում գործող քաղաքացիական ծառայության աշխատանքային վարձատրության համակարգը նախատեսում էր պաշտոնակատար անձանց վարձատրությունն ըստ նրանց զբաղեցրած պաշտոնի՝ անկախ կատարողական ցուցանիշներից: Համակարգը հիմնված էր աշխատանքի նկարագրությանը և դասերին համապատասխան աշխատանքի գնահատման վրա, որի ընթացքում օգտագործվում էին տարատեսակ տեխնիկաներ, այդ թվում՝ վերլուծական և ոչ վերլուծական մեթոդներ կամ դրանց համատեղումը: Համակարգը համարվում էր՝ որպես կարիերայի առաջխաղացման հիմք ընդունելով ավագությունը և ծառայության տևողությունը: 1980-ականների վերջին և 1990-ականների սկզբին մի շարք երկրներ փորձեցին նվազեցնել ծառայության տևողության և աշխատանքի գնահատման նշանակությունը՝ ներմուծելով կամ ավելացնելով անհատական կամ խմբային աշխատանքի արդյունքների կարևորությունը: 1990-ականների ընթացքում ՏՀԶ որոշ երկրներում վարձատրության համակարգի փոփոխման միտում էր նկատվում, որը արտահայտվում էր աշխատանքի կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության փորձնական կիրառմամբ: Աշխատանքի կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության տարբեր համակարգեր կիրառող առաջին երկրներից էին Նիդեռլանդները, Նոր Զելանդիան, Միացյալ Թագավորությունը և Միացյալ Նահանգները: Ավստրիան, Ավստրալիան, Դանիան, Ֆինլանդիան, Ֆրանսիան, Գերմանիան, Նորվեգիան և Իսպանիան նույնպես որոշ քայլեր էին ձեռնարկել այդ ուղղությամբ: Կանադան և Միացյալ Նահանգները երկար ժամանակ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության համակարգը կիրառում էին բարձրագույն հանրային ծառայողների և միջին դասի կառավարիչների նկատմամբ: Այս բարեփոխումների արդյունքներն ավելի ակնհայտ են դառնում քաղաքացիական ծառայության ղեկավար և ոչ ղեկավար պաշտոնները տարանջատելիս:

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը՝ ղեկավար պաշտոնների դեպքում

Ավստրալիան, Կանադան, Դանիան, Իռլանդիան, Նիդեռլանդները, Նոր Զելանդիան, Միացյալ Թագավորությունը և Միացյալ Նահանգները այն երկրների շարքում են, որոնցում էական մաս է կազմում քաղաքացիական ծառայության ավագ և միջին դասի կառավարիչների վարձատրությունը կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան: Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը ղեկավար պաշտոնների համար հիմնականում կիրառվել է որպես հանրային և մասնավոր ոլորտների կառավարիչների վարձատրության չափի միջև եղած տարբերությունը նվազեցնելու միջոց, որն ուղղված էր գործարար հանրային կառավարչություն ստեղծելու նպատակով մասնավոր ոլորտի կառավարիչներին հրապուրելու և հանրային կառավարման ոլորտ ներգրավելուն: Այնուամենայնիվ, սա հանգեցրեց ներքին համատեղելիության խնդիրների,

ինչպես նաև աշխատավարձերի ներքին հավասարեցմանն ուղղված ճնշումներ առաջացրեց: Գործնականում հստակ ապացուցված չէ, որ նման մոտեցումը նպաստել է հանրային ծառայության ոլորտում աշխատողների շահագրգռվածության և գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը: Չի հաստատվել կապը կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության և կազմակերպչական գործունեության բարելավման միջև: Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության համակարգ կիրառող ՏՀԶԿ երկրներից ստացված տվյալների մեծ մասի եզրակացությունները վկայում են, որ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության տեխնիկայի կիրառումը միայն օգնել է հաղթահարել մասնավոր ոլորտի մրցակցությունից բխող աշխատանքային շուկայի ճնշումները, ոչ թե վարձատրել իրական աչքի ընկնող նվաճումների դիմաց:

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը՝ ոչ դեկավար պաշտոնների դեպքում

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը քաղաքացիական ծառայության ոչ դեկավար պաշտոնների համար համեմատաբար քիչ է ուսումնասիրվել: Ուսումնասիրությունների մեծ մասը վերաբերում են Ավստրալիային, Միացյալ Թագավորությանն ու Միացյալ Նահանգներին: Ընդհանուր առմամբ, ուսումնասիրության արդյունքները առանձնացնում են առկա համակարգերի մի շարք թերություններ, և չնայած բարձր կատարողական ցուցանիշների դեպքում բարձր վարձատրություն տալու գաղափարի գրավչությանը, գործնականում այս տարբերակները լավագույն դեպքում միայն սահմանափակ հաջողություն են ունեցել: Օրինակ՝ Միացյալ Նահանգներում 1984թ. հիմնված և 1993թ. դադարեցված Կատարողական Կառավարման և Շանաչման Համակարգի (ԿԿՇՀ), ինչպես նաև Միացյալ Թագավորության Ներպետական Եկամուտների Ծառայության Համակարգի ուսումնասիրությունների համաձայն աշխատողների մեծ մասի կատարողական ցուցանիշները գրեթե երբևէ չեն գնահատվել բավարարից ցածր: Հաշվի առնելով, որ միայն բացառիկ արդյունավետություն ունեցող աշխատողներն են արժանացել կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան հավելավճարների վճարման, գործնականում շատ փոքր թվով աշխատողներ են նման հավելավճարներ ստացել, մինչդեռ մեծամասնությունը, չնայած բավարար կատարողականությանը, հավելավճարների չեն արժանացել: Աշխատողների մեծ մասը նման համակարգը համարել են ապախրախուսող և խանդ առաջացնող, ինչպես նաև նրանք նշել են, որ նման գնահատման համակարգը հրահրում է վիճարկել և ապօրինի ճանաչել այն: Գնահատումն իրականացնող կառավարիչները նույնպես գտել են, որ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը չի բարձրացրել իրենց անձնակազմի շահագրգռվածությունը: Նման որոշ չափով հիասթափեցնող արդյունքները համապատասխանում էին նաև Ավստրալիայում կատարված նմանատիպ ուսումնասիրությունների արդյունքներին:

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության կողմնակի հետևանքները

Քաղաքացիական ծառայության բնագավառում կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության համակարգի կիրառման հետ կապված հիմնական խնդիրներից մեկը, որը նաև ճիշտ է խրախուսական վարձատրության գրեթե բոլոր համակարգերի համար, այն է, որ դրանք հանգեցնում են կատարողական ցուցանիշների գնահատականների և դրանց համապատասխան վարձատրության բարձրացման, ինչը արդյունքում ավելացնում է անձնակազմի համար կատարվող ծախսերը, եթե նույնիսկ

գոյություն ունի վարձատրության առավելագույն չափերի պաշտոնական համակարգ: Արդյունքում՝ ներքին աշխատանքային խնդիրները հաղթահարելու համար կառավարիչները սկսում են ավելի բարձր գնահատել աշխատողների ցուցանիշները և երբեմն առանց խտրականության նրանց ավելի բարձր վարձատրել՝ անձնակազմը պահպանելու կամ լրացուցիչ անձնակազմ ներգրավելու նպատակով: Այսպիսով կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը աշխատողների և նրանց միությունների կողմից դիտարկվում է որպես վարձատրության վերաբերյալ բանակցելու գործիք և նրանք խնայում են սեփական աշխատանքային պոտենցիալը քանի դեռ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրություն չի հատկացվում:

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության հետ կապված մեկ այլ խնդիր է ներկայացնում այն հանգամանքը, որ արդյունավետության գնահատման որևէ մեթոդ չի կարող լիովին օբյեկտիվ լինել, քանի որ ի սկզբանե դրանցից յուրաքանչյուրը գնահատման խիստ սուբյեկտիվ տարր է պարունակում: Քաղաքացիական ծառայության բնագավառում այս հանգամանքը կարող է հանգեցնել սուբյեկտիվությունը և կամայականությունը տարանջատող սահմանագծի խախտման: Եթե անձնակազմը և հանրությունը կամայականություն նկատեն հանրային կառավարման համակարգում, դա կարող է անձնակազմի և հանրության աչքերում հանրային կառույցների օրինականության ընկալման անկման հանգեցնել:

Տեսականորեն կարելի է պնդել, որ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության արդյունքում աճող աշխատավարձային ծախսերը կարող են փոխհատուցվել աշխատանքի արդյունավետության աճով, ինչպես դա կատարվում է որոշ մասնավոր արտադրական ոլորտներում: Սակայն, հանրային ծառայության ոլորտում արդյունավետության գնահատումը բազմաթիվ խնդիրներ է առաջացնում: Հանրային ծառայության ոլորտի ոչ բոլոր գործողությունները կարող են գնահատման ենթարկվել: Սակայն հանրային վարչարարության որոշ ոլորտներում արդեն սահմանվել են քանակական չափանիշներ, որոնք թույլ են տալիս նման գնահատումները: Որոշ երկրներում (օրինակ՝ Ավստրալիա, Միացյալ Թագավորություն) գործակալությունների մակարդակով սակարկվում են աշխատանքի արդյունավետության պայմանները՝ միևնույն ժամանակ ճանաչելով կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը ֆինանսավորելու նպատակով իրենց իրավասության սահմաններում արդյունավետության վրա հիմնված խնայողություններ կատարելու տարբեր գործակալությունների հնարավորությունների տարբերությունները: Խնդրի լուծման մեկ այլ տարբերակ է հանդիսացել կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության ծախսերը չեզոքացնելու փորձը, ինչը զգուշավոր և մանրակրկիտ կառավարում է պահանջում՝ ապահովելու, որ քաղաքացիներին մատուցվող ծառայությունների նորմերը չեն նվազեցվում:

Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության ՏՀՁԿ-ի երկրների փորձից բխող եզրակացությունն այն է, որ այս երկրների հանրային ծառայություններից և ոչ մեկում նշված մեթոդները լավ չեն գործում: Ավելին, այն կողմնակի հետևանքներ է ստեղծել, որոնք դժվար է հաղթահարել: Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության կիրառման վերաբերյալ քաղաքական ձգտումները բավարարելու համար այս երկրներում անձնակազմերի կառավարչության և ղեկավարության համակարգը բարդացել է, իսկ բյուրոկրատական պահանջներն ավելացել

են՝ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության գործող համակարգերը հսկողության տակ պահելու համար:

2002թ. մայիսին ներկայացվել են Եվրամիության անդամ երկրներում կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության համակարգերն ուսումնասիրող զեկույցի¹ եզրակացությունները: Հիմնական եզրակացությունները հետևյալն են.

- Կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության համակարգերի իրագործումը ծախսատար է և ժամանակատար:
- Շատ դեպքերում այդ համակարգերը կիրառելի են միայն ավագ մակարդակներում:
- Կարավարիչների հայեցողությանն է թողնված այսպիսի հարցերի լուծումը, ինչպիսիք են կատարողականության գնահատումը և ցուցանիշների համար նախատեսված փոքր գումարային պահուստի բաշխումը:
- Որոշ համակարգեր ներդրվել են որպես փորձնական ծրագրեր հետագայում ավելի լայն կիրառման նպատակով, սակայն այդ ծրագրերի արդյունքների համակողմանի վերլուծությունների բացակայության պայմաններում անհասկանալի է, թե ինչպես տվյալ սխեման կարող է կիրառվել ավելի լայն ծավալով:
- Ներկայիս համակարգերից գրեթե ոչ մեկը չի անդրադառնում կատարողական թերի ցուցանիշների հարցին (ոչ պատշաճ կատարման համար պատժամիջոցներ չեն նախատեսվում):
- Կատարողականության գնահատումը, հատկապես այնպիսի ոլորտներում, որտեղ չկան ակնհայտ քանակական արդյունքներ, շատ դժվար է:
- Որևէ ապացույց չի գտնվել հիմնավորելու, որ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը նպաստում է կատարողականության բարձրացմանը՝ մարդկային ռեսուրսների կառավարման կամ արդյունքների որակի առումով:
- Լրացուցիչ վարձատրությունը աշխատողների համար էական շահագրգռվածություն չի առաջացրել:
- Աշխատանքի արդյունավետության, նպատակների և ձեռք բերված հաջողությունների հարցերով ղեկավարների և աշխատակիցների միջև պարբերաբար՝ տարեկան կամ ավելի հաճախ, իրականացվող պաշտոնական քննարկումները դրական ազդեցություն են ունենում աշխատողների շահագրգռվածության վրա (կազմակերպության հաջողությունների և ձեռքբերումների հարցում անհատի դերի գնահատումը):

Կատարողականության գնահատում և աշխատանքի արդյունքներին համաչափ վարձատրություն

Այն փաստը, որ հանրային ծառայությունների բնագավառում աշխատանքի արդյունքներին համաչափ վարձատրության փորձը գոգացուցիչ չի եղել, ամենևին չի նշանակում, որ

¹ «Ուսումնասիրություն Եվրամիության անդամ երկրների հանրային ծառայությունների գլխավոր տնօրենների 38-րդ հանդիպման համար (Լա Բիոխա, Իսպանիա, 28-29-ը մայիսի 2002թ.): Եվրամիության անդամ պետությունների քաղաքացիական ծառայության ոլորտներում կիրառվող աշխատանքի արդյունավետությանը համաչափ վարձատրության համակարգերի համեմատական ուսումնասիրություն (աշխատանքի արդյունքներին համաչափ վարձատրություն)»: Հանրային կառավարման եվրոպական ինստիտուտ, Մասատրիխտ, գարուն 2002թ.: Ուսումնասիրության պատասխանատու՝ Սենն Ֆիցպատրիկ:

հնարավոր չէ հանրային ծառայողներին հաշվետու պահել իրենց գործունեության համար: Հավանաբար սխալը նրանում էր, որ փորձվեց հանրային ծառայության ոլորտում կուրորեն ներդնել մեթոդներ, որոնք մշակվել էին 20-րդ դարի սկզբին լայնածավալ-արտադրական արդյունաբերության համար:

Ֆինանսական ճնշումների տակ գտնվող հանրային վարչարարության բնագավառի խնդիրը հանրային ծառայությունների մեծ մասում սովորական հանդիսացող ցածր աշխատանքային արդյունավետությունն էր, ինչպես նաև հանրային ռեսուրսներով ավելի շատ և լավ արդյունքների հասնելու համար պահանջվող կառավարչական զգայունակության բացակայությունը: Մակայն այս թերությունները հնարավոր է լուծել ոչ թե աշխատանքի արդյունքներին համաչափ վարձատրության ներդնման, այլ՝ քայլ առ քայլ ավելի արդյունավետ վարչական գործելակերպի զարգացման միջոցով:

1990-ականների վերջին և 2000-ականների սկզբին ՏՀԶԿ-ի շատ երկրներում նկատվում է խնդրի առավել համակողմանի լուծման միտումը: Այն կոչվեց «արդյունավետության կառավարում», որը ենթադրում է շատ ավելին, քան աշխատանքի արդյունքներին համաչափ վարձատրությունն է: Դեռևս շուտ է ասել, թե արդյոք այս նոր մոտեցումը գործում է, թե՛ ոչ: Արդյունավետության կառավարման համակարգերը կոչված են կապակցելու մարդկանց կառավարումը ինստիտուցիոնալ նպատակների և ռազմավարության հետ: Գործնականում այն երկրները, որոնք փորձել են արդյունավետության կառավարման համակարգեր ներդնել (օրինակ՝ Նոր Զելանդիան, Ավստրալիան, Կանադան, Միացյալ Թագավորությունը և Միացյալ Նահանգները), դժվարացել են ապահովել փոխկապվածությունը անհատի, միավորի և ինստիտուցիոնալ նպատակների միջև: Այս երկրներում քիչ են ապացույցներն այն մասին, որ գործակալությունները աշխատանքի արդյունքներին համաչափ վարձատրությունը օգտագործում են իրենց ինստիտուցիոնալ ռազմավարության իրագործման կամ իրենց կազմակերպությունների ներքին գործելակերպի բարեփոխման համար: Այն կարծիքն է ձևավորվում, որ արդյունավետության կառավարման խիստ ֆորմալ մեթոդների ստեղծումը հակասում է քաղաքացիական ծառայության թափանցիկ և ժողովրդավարական գործելակերպին:

Հիմնական դժվարություններից մեկը առաջ է գալիս արդյունավետությունը գնահատելիս: Արդյունավետության չափորոշիչները համապատասխանում են հանրային կազմակերպություններում գործող հին գործելակերպին, որը էականորեն փոփոխվել է վերջին երկու տասնամյակների ընթացքում: Ազգային աուդիտի շատ գրասենյակների գործունեության շրջանակը ընդարձակվել է՝ այսպես կոչված «արդյունավետության ստուգում» պարբերականության և օրինականության հարցերից բացի ներառելով իրավասության, արդյունավետության և ծառայությունների որակի հարցերը: Արդյունավետության չափորոշիչները առավելապես ամբիցիոզ կերպով կիրառվել են անգլո-սաքսոնական երկրներում, որտեղ կառավարիչների անհատական հայեցողությունը մեծ նշանակություն ունի: Վարչական իրավունքի համակարգի երկրներում այդ հարցը նույնքան էական չէ. այստեղ վարչական գործելակերպը ավելի հաճախ պայմանավորվում է օրենքներով և կանոններով, քան՝ արդյունավետության չափորոշիչներով, իսկ կառավարիչների հայեցողությունը զսպվում է ընթացակարգային կանոններով: Այս երկու խումբ երկրներում որոշակի գործելակերպ ներդնելու փորձերը հակասական են եղել և անբավարար արդյունքներ են տվել:

Արդյունաբերական կառավարման կարիքները պետք է հիմնված լինեն ռազմավարական կառավարման վրա, որի նպատակները և արդյունքները համաձայնեցված կերպով սահմանվում են քաղաքական, քաղաքականության մշակման և կառավարչական գործընթացների ընթացքում: Սակայն ռազմավարական կառավարումը դժվար է ներդնել հանրային կազմակերպություններում, քանի որ ռազմավարությունը և ռազմավարական կառավարումը նույն նշանակությունը չունեն քաղաքական գործիչների և կառավարիչների համար: Օրինակ՝ արդյունավետության հաշվառմամբ կազմված բյուջեները արդյունքները և ռեսուրսները կապակցելու ռացիոնալ մոտեցումներ են հանդիսանում: Սակայն այդ բյուջեի հիմքում ընկած տնտեսական ռացիոնալ տրամաբանությունը նույնը չէ, ինչ քաղաքական տրամաբանությունը, և այս երկու տրամաբանությունները պարտադիր չէ, որ համընկնեն: Խիստ տնտեսական տրամաբանությունը չի արտահայտում հանրային որոշումների հիմքում ընկած հիմնական շարժառիթները: Քաղաքական փոխզիջումների արդյունքում նպատակները, ձգտումները և արդյունքները կարող են որոշակիորեն երկիմաստ և ոչ վերջնական մնալ: Քաղաքական նպատակները և կազմակերպչական ձգտումները հեշտությամբ չեն փոխհամաձայնեցվում: Ռազմավարական կառավարման մոդելներ ներդրվել են Ավստրալիայում, Կանադայում, Ֆինլանդիայում («Ռազմավարական համակարգ 1995-1999թթ»), Նոր Զելանդիայում («Ռազմավարական արդյունքների ոլորտների և հիմնական արդյունքների ոլորտների ուրվագծեր»), Միացյալ Թագավորությունում («1998թ. համար հանրային ծախսերի նոր ռազմավարական մոտեցում») և Միացյալ Նահանգներում («Կառավարության գործունեության և արդյունքների ակտ, 1993թ. - GPRA): Արդյունավետությանը համաչափ վարձատրությունը քաղաքացիական ծառայողների գործունեությանը խթանելու հրապուրիչ միջոց է թվում, սակայն արդեն նշվել է, թե գործնականում ինչպիսի բարդություններ կան:

Վերջում, ինչպես նշում են Պոլլիտը և Բուքերտը (2000թ, էջ. 120)², «այս ռազմավարական նախաձեռնությունների մեծ մասը, եթե ոչ բոլորը, գնահատելիս հիմնականում դժվար է պարզել, թե որքանով է բարելավվել բարձրագույն մակարդակում որոշումների կայացման գործընթացը (եթե ընդհանրապես բարելավվել է) և արդյոք որոշումների կայացման նոր ընթացակարգերը ի վերջո հանգեցնում են առավել արդյունավետորեն ձեռքբերված կամ ըստ էության ավելի լավ արդյունքների»:

Աշխարհով մեկ ոչ-SՀԶԿ-ի երկրների փորձը դիտարկելիս, արժ է ցիտել Սավատորե Սքիավո-Կամպոնի³. «...Անհրաժեշտ է զգուշություն ցուցաբերել «կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության» հարցում: Այն բնականաբար դրդում է փոխկապակցել հավելավճարների վճարումը տարեկան արդյունքներին՝ լրացուցիչ արդյունքներ ստանալու առումով: Սակայն փաստերը ցույց են տալիս, որ նույնիսկ մասնավոր ոլորտում իսկ, հատկապես հանրային ոլորտում, որտեղ արդյունքները դժվար է հաշվարկել, հավելավճարների համակարգը միայն մասամբ է նպաստել աշխատանքի արդյունավետության բարձրացմանը: Բացի այդ, կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը կարող է քաղաքացիական ծառայության

² Զրիստոֆեր Պոլլիտ և Գերտ Բուքերտ, «Հանրային կառավարման բարեփոխում: Համեմատական վերլուծություն», *Oxford University Press*, Օքսֆորդ, 2000թ.: Սա SՀԶԿ տասը երկրների համեմատական ուսումնասիրություն է:

³ Սավատորե Սքիավո-Կամպո, «Քաղաքացիական ծառայության բարեփոխում», «Ֆինանսներ և զարգացում» ամսագիր, հատոր 33, No.3, 1996թ. սեպտեմբեր, էջ. 10-13: «Ֆինանսներ և զարգացում» ամսագիրը Արժույթի միջազգային հիմնադրամի և Համաշխարհային բանկի եռամսյակային հրատարակությունն է:

նկատմամբ քաղաքական վերահսկողության տարրեր ներդնել...: Եթե նույնիսկ նման համակարգերը անաչառորեն կառավարվեն, ամեն դեպքում գրեթե անհնար է կանխել հովանավորչության առկայության կասկածները»:

Հանրային կառավարման արդյունավետության վրա ազդող հանգամանքների վերաբերյալ Համաշխարհային բանկի 2003թ. հետազոտությունը եզրակացնում է, որ 1) մերիտոկրատիկ (համակարգ, որը նպաստում է հասարակության մեջ անհատի դիրքի կանխորոշմանը նրա հմտություններին համապատասխան) քաղաքացիական ծառայության ստեղծումը համընդհանուր ազդեցություն ունի արդյունքների վրա, 2) վարչական ընթացակարգերի լավ գործող համակարգը մերիտոկրատիայի հիմքն է, 3) արդյունավետության կառավարման համակարգերը որևէ էական դրական ազդեցություն չեն ունեցել, իսկ որոշ դեպքերում նույնիսկ բացասական ազդեցություն են ունեցել: Բանկը եզրակացնում է, որ «արդյունավետության կառավարման համակարգերի կազմավորման ակտիվ փորձերին պետք է նախորդի մերիտոկրատիկ քաղաքացիական ծառայության կառավարման համակարգերի և վարչական համակարգերի (վարչական ընթացակարգերի) ամրապնդումը»⁴:

ՏՀԶԿ-օ 2005թ. ուսումնասիրությունը⁵ եզրակացնում է, որ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրությունը գրեթե կամ ընդհանրապես չի նպաստում քաղաքացիական ծառայողների շահագրգռվածության բարձրացմանը: Այնուամենայնիվ, այն կարող է հզոր գործիք հանդիսանալ կառավարիչների և քաղաքական գործիչների ձեռքերում՝ բարեփոխումներ անցկացնելու կամ այլ ռազմավարական նպատակներ իրագործելու նպատակով իրենց իշխանությունը հաստատելու համար:

Ի՞նչ կարելի է անել

Հավանաբար անհրաժեշտ է հիշել քաղաքացիական ծառայության մեջ կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության և արդյունավետության գնահատման ցանկացած համակարգի հիմնական նպատակը: Այս համակարգերը և մեթոդները իմաստ ունեն միայն այն դեպքում, եթե դրանց նպատակն է մեծացնել և բարելավել հանրային պաշտոնյաների պատասխանատվությունը, ինչպես նաև հանրային մարմինների գործունեության արդյունավետությունը: Հետևաբար պետք է ակնհայտ լինի կապը կիրառվող մեթոդների և ավելի ընդհանուր կառավարման գործընթացի միջև, որը սովորաբար ներառում է երկրում մարդկային ռեսուրսների նկատմամբ հանրային քաղաքականության ձևափոխում, անփոփոխ թողնելով կամ ավելի ուժեղացնելով հանրային ծառայության և հանրային կառավարման հիմնական արժեքները՝ կանխատեսելիությունը, պարբերականությունը, իրավական հստակությունը, արդարությունը և այլն:

Հաշվի առնելով ՏՀԶԿ անդամ երկրների կատարողական ցուցանիշներին համապատասխան վարձատրության մոտ 20 տարվա որոշ չափով հիասթափեցնող փորձը և արդյունավետության կառավարման դեռևս անտեսանելի արդյունքները, կարող է հարց առաջանալ, թե արդյոք նպատակահարմար է ջանքեր գործադրել հանրային ծառայության

⁴ Համաշխարհային բանկ, «Անցումային փուլում գտնվող երկրներում հանրային ծառայության արդյունավետությունը. գործնական մոտեցում:», 2003թ. հունիսի 30, էջ. 38-39:

⁵ ՏՀԶԿ, 2005թ., «Աշխատանքի արդյունավետությանը համաչափ վարձատրության ծրագրեր կառավարական աշխատողների համար», ՏՀԶԿ հրատարակչություն, Փարիզ, 2005թ.:

գործունեության արդյունավետությունը բարելավելու համար: Այս հարցը հատկապես արդիական է Արևելյան Եվրոպայի երկրների համար, որոնք փորձում են քաղաքացիական ծառայության նոր համակարգեր կառուցել: Բացասական բոլոր երևույթներում քաղաքացիական ծառայողներին մեղադրելու քաղաքական գործիչների սովորությունը ավելի մեծ է Արևելյան Եվրոպայում, քան եղել է ՆՀԿ տարիներին Արևմտյան Եվրոպայում և ՏՀԶԿ-ի ոչ եվրոպական երկրներում: Արևելյան Եվրոպայի երկրներում քաղաքական գործիչների և քաղաքացիական ծառայողների մեծ մասը կոմունիստականից դեպի ոչ կոմունիստական մտածելակերպի անձնական վերափոխման փուլում են: Ընտրված քաղաքական գործիչների և քաղաքացիական ծառայողների միջև եղած անվստահությունը նույնիսկ ավելի մեծ է, քան Արևմտյան Եվրոպայում: Արևմտյան երկրների բացասական փորձը կրկնօրինակելը սխալ է և կարող է լուրջ բացասական հետևաքննել առաջացնել արևելյան երկրների համար:

Այսօր, երբ կարևոր է վստահելի և կանխատեսելի հանրային կառավարչության և քաղաքացիական ծառայությունների ստեղծումը, որոնք միաժամանակ ի վիճակի կլինեն գրավել միջտ թերահավատ հանրության վստահությունը, ավելի նպատակահարմար կարող է լինել ընտրել «վարձատրություն-ըստ-դասի» մոտեցումը, քան «վարձատրություն-ըստ-արդյունավետության»: Պատճառներից մեկը բավականին ակնհայտ է. վարձատրություն-ըստ-դասի տարբերակը առավել կանխատեսելի է աշխատողների համար և սահմանափակում է կամայականությունների հնարավորությունը անհատական աշխատավարձերը որոշելիս, իսկ սա կարևոր հանգամանք է այն դեպքերում, երբ որպես լայն հասարակության վստահության ձեռքբերման նախապայման հանրային իշխանությունները նախ պետք է ձեռք բերեն սեփական քաղաքացիական ծառայողների վստահությունը: Մեկ այլ պատճառ էլ այն է, որ նույնիսկ եթե վարձատրություն-ըստ-արդյունավետության մոդելը տեսականորեն լավ է աշխատում, միևնույն է համակարգի ծախսերի և արդյունքների հարաբերակցությունը հավանաբար չի փոխհատուցվի՝ հանրային կազմակերպություններում սխեմայի կառավարման և կիրառման համար անհրաժեշտ բյուրոկրատիայի պատճառով: Ավելին, բյուջետային տեսանկյունից վարձատրություն-ըստ-արդյունավետության մոդելը կարող է անհամատեղելի լինել անցումային փուլում գտնվող քաղաքացիական ծառայության բարեփոխման համար հատկացվող սահմանափակ բյուջետային միջոցների հետ, և հանրային ծախսումները կարող են հսկողությունից դուրս գալ:

Սա չի նշանակում, որ քաղաքացիական ծառայության գործունեության արդյունավետության գնահատումը հնարավոր կամ արժեքավոր չէ, ավելի շուտ հակառակ կարծիքն է ճիշտ: Խնդիրը առաջ է գալիս, երբ վարձատրության խոշոր բաժինը կապված է արդյունավետության գնահատման հետ: Արդյունավետության գնահատման հիմնական նպատակը չպետք է լինի վարձատրության ավելացումը կամ նվազեցումը, այլ՝ կարիերայի պլանավորումն ու զարգացումը: Մի շարք երկրներում արդյունավետության գնահատումը օգտագործվել է, օրինակ, կոնկրետ վարչական բաժանմունքի վերապատրաստման գործողությունները կողմնորոշելու և վերապատրաստման կարիքները գնահատելու, ինչպես նաև անձի հետագա առաջխաղացման հնարավորությունները գնահատելու կամ համապատասխան պաշտոնին պատշաճ մասնագետի զբաղվածությունը ապահովելու նպատակով տեղափոխումներ և պաշտոնափոխություն կազմակերպելու համար: Արդյունավետության գնահատման դրական կողմերից է այն, որ այն կարող է նպաստել կազմակերպության նպատակների և դրանց իրագործման հարցում յուրաքանչյուր անհատի դերի վերաբերյալ ղեկավար և շարքային անձնակազմի միջև կառուցողական և

պարբերական երկխոսության հաստատմանը: Դա կարող է աշխատողներին մասնակցության ավելի մեծ զգացողություն հաղորդել և նպաստել նրանց առավել ստեղծագործ ներդրում ունենալ նշված նպատակների իրագործման գործում: Կառավարիչները նաև կարող են այն օգտագործել որպես օգտակար միջոց կազմակերպության նպատակների իրագործման վերաբերյալ աշխատողների համաձայնությունը ձեռքբերելու համար:

Ամեն դեպքում արդյունավետության գնահատման համակարգը պետք է նախատեսվի և իրագործվի այնպիսի եղանակով, որը կասկածի տակ չի դնի դրա օրինականությունը: Մաշատ նշանակություններ ունի: Մանավորապես՝ արդյունավետության գնահատման համակարգը ենթադրում է կազմակերպության ներսում անհատական պարտականությունների արդարացի և համաչափ բաշխման համակարգ, կազմակերպչական նպատակների որոշման թափանցիկ մեխանիզմներ և դրանց մասին աշխատակիցների տեղեկացում, իրավական փաստաթղթերով կամ ներքին կանոնակարգերով նախապես սահմանված անհատական գնահատման ընթացակարգ, գնահատման ընթացքի և արդյունքների ներքին և արտաքին վերանայման և վերահսկողության հնարավորություն, և վերջապես՝ անհատ աշխատողները պետք է վստահեցվեն, որ իրենց գնահատման արդյունքները ճիշտ կօգտագործվեն:

Ապրիլ, 2007թ.